



# Relazione delle attività

Anno 2014



Regione Emilia-Romagna  
Assemblea legislativa

Garante regionale  
per l'infanzia e l'adolescenza

# **Relazione delle attività**

**Anno 2014**

---

**Garante per l'infanzia e l'adolescenza**

L'immagine di copertina e le altre immagini presenti all'interno della relazione sono disegni realizzati dai bambini e dai ragazzi dell'Istituto comprensivo di Portomaggiore (FE) nell'ambito del progetto "Sentiero dei diritti" promosso dal Garante per l'infanzia e l'adolescenza in collaborazione con il Comune di Portomaggiore (FE) nel 2014. I disegni sono complessivamente 40 e costituiscono le tappe di un percorso di scoperta e conoscenza dei diritti previsti dalla Convenzione ONU. (maggiori informazioni sul progetto a pag. 130)

---

*Questo è quel pergolato  
e questa è quell'uva  
che la volpe della favola  
giudicò poco matura  
perché stava troppo in alto.  
Fate un salto,  
fatene un altro.  
Se non ci arrivate  
riprovate domattina,  
vedrete che ogni giorno  
un poco si avvicina  
il dolce frutto;  
l'allenamento è tutto.*

(Gianni Rodari)

Signora Presidente dell'Assemblea legislativa,  
Signor Presidente della Giunta regionale,

è questa la terza Relazione, presentata ai sensi della legge istitutiva, con l'intenzione di rendere conto, seppure in forma sintetica, delle attività svolte da questo Garante nel corso del 2014 e di esprimere alcune considerazioni su come questa figura potrebbe evolvere in un'ottica di sempre maggior rispetto e valorizzazione del preminente interesse delle persone di minore età presenti sul territorio regionale.

---



## Indice

### Un anno di lavoro

Il contesto: le luci	9
Il contesto: le ombre	12
Le antenne del Garante: le segnalazioni	17
Il Garante per l'infanzia e l'adolescenza: quando, come, perché	19
Il Garante e la riforma della giustizia minorile	23
La Conferenza di garanzia e l'AGIA	24
Considerazioni conclusive e prospettive per il 2015	25

### Fotografia del contesto

Le persone di minore età in Emilia-Romagna	33
I minori nelle istituzioni educative, scolastiche e formative dell'Emilia-Romagna	34
I percorsi di istruzione e formazione professionale	40
Il ritardo scolastico nell'a.s. 2013/2014	41
Bambini e ragazzi in carico ai servizi sociali al 31 dicembre 2013	42
Minori stranieri e prese in carico	45
Bambini e ragazzi in carico ai Servizi sociali interessati da un provvedimento di affidamento al Servizio sociale, di tutela o di allontanamento dalla famiglia	46
Bambini e ragazzi in carico ai Servizi sociali fuori dalla famiglia di origine (in struttura residenziale o in affidamento etero-familiare e parentale a tempo pieno)	49
Bambini e ragazzi in carico ai Servizi sociali in affidamento etero familiare o parentale	53

Bambini e ragazzi in carico ai Servizi sociali, vittime di violenze o maltrattamenti	54
Minori stranieri non accompagnati in carico ai Servizi sociali	57

## Attività dell'ufficio

### Prevenzione e protezione

Considerazioni preliminari	63
Le segnalazioni	65
I dati 2014	67
Lo stato dei procedimenti	70
I minori coinvolti	72
Le criticità segnalate	75
Massimario delle decisioni del Garante	86

### Ricerca e formazione

L'affidamento del minore al Servizio sociale	
Il tema del maltrattamento	
Il diritto all'ascolto	

### Collaborazioni e progetti

Le collaborazioni inter-istituzionali	112
I rapporti con l'Autorità Garante per l'infanzia e l'adolescenza e con i Garanti delle Regioni e delle Province autonome	112
Le collaborazioni con la Regione Emilia-Romagna	117

Le collaborazioni con l'Assemblea legislativa regionale e le Commissioni dedicate	119
Le collaborazioni con il mondo universitario	120
Le collaborazioni con il mondo della scuola, della formazione professionale e dell'extra scuola	126
Le collaborazioni con gli Enti del territorio	130

## Appendice

Partecipazione a convegni, incontri e seminari	137
Comunicati stampa del Garante	144
Comunicati stampa congiunti	153
Interventi in occasione di convegni e seminari	156
Articoli e pubblicazioni	165
Audizioni	209
Editoriali pubblicati nella Newsletter Minori&Garanzie	225
Materiale vario	241
Legge regionale 17 febbraio 2005, n. 9	279





# Un anno di lavoro

## Il contesto: le luci

Rispetto ad altre regioni italiane, la condizione dell'infanzia e dell'adolescenza in Emilia-Romagna è certamente privilegiata. Apposite leggi regionali proteggono specificamente le persone di minore età e ne promuovono i diritti. In particolare, la l.r. 10 gennaio 2000 n.1, modif. dalla l.r. 22 giugno 2012 n. 6, "Norme in materia di servizi educativi per la prima infanzia"; la l.r. 28 luglio 2008 n.14, contenente "Norme in materia di politiche per le giovani generazioni"; la l.r. 17 febbraio 2005 n. 9, "Istituzione del garante regionale per l'infanzia e l'adolescenza" (modif. con l.r. 27 settembre 2011 n. 12), che ha avuto concreta attuazione il 22 novembre 2011 con la nomina del primo Garante regionale nella persona di chi scrive.

Secondo un recente rapporto di Save the Children, sono oltre settecentomila i minorenni residenti nel territorio, i quali rappresentano il 15,9% del totale della popolazione residente. Per la prima infanzia, e cioè per la fascia da 0 zero a 2 (121.630 soggetti), la copertura dei nidi pubblici copre il 33,7% della popolazione interessata, raggiungendo abbondantemente l'obiettivo del 33% fissato nella Strategia di Lisbona. Il patrimonio di servizi disponibile nell'anno 2013 consiste in 1.018 nidi d'infanzia per un totale di 38.278 posti, e in più di duecento fra servizi integrativi e domiciliari. Per quanto riguarda la scuola dell'infanzia, la percentuale di bambini frequentanti è del 91,5% della fascia 3-5 anni residente. La partecipazione dei minorenni a spettacoli teatrali e alla pratica sportiva, la visita a musei e siti archeologici, la lettura di libri, raggiungono posizioni al vertice delle classifiche.

Tutto ciò va sicuramente a merito di politiche sociali lungimiranti, di investimenti e di risorse espressamente destinate ai minori e ai giovani, di una legislazione regionale attenta, di una rete di servizi territoriali sviluppata. E vanno anche ricordati a questo riguardo il costante impegno e l'alta professionalità dei funzionari, degli operatori e del responsabile del Servizio politiche familiari, infanzia e adolescenza dell'Assessorato regionale, sempre disponibili alla collaborazione col Garante e attenti ai problemi da questo segnalati.

Per quanto riguarda il capoluogo regionale, un recente studio del Settore statistica del Comu-

ne di Bologna rileva che nel 2014 il numero dei bambini nati nel territorio comunale (3.296) ha raggiunto per la prima volta il dato record di nascite registrato nel lontano 1977. E' da notare che quasi un terzo (919) dei nati è figlio di genitori stranieri, dato che lascia intuire, tra le altre cose, buona integrazione e fiducia nel futuro.

Particolare attenzione è rivolta anche ai minori stranieri non accompagnati (MSNA), che alla luce dei sempre più numerosi ingressi nel territorio nazionale rappresentano uno dei temi più urgenti delle politiche per l'accoglienza. La maggior parte dei MSNA presenti in Emilia-Romagna è di sesso maschile (nel 2013 il 90%) e adolescente (sempre nel 2013 almeno la metà aveva 17 anni). La mancanza di figure genitoriali e/o parentali di riferimento porta, oltre ai normali bisogni di cura quotidiani, un naturale bisogno di relazioni interpersonali significative, anche per elaborare i pesanti ricordi e i vissuti del lungo viaggio migratorio. Al di là di quanto già fatto, questo comporta la necessità di sperimentare nuove forme di accoglienza e di accompagnamento e di rafforzare il sistema della tutela dedicato a questi minori, che hanno già alle spalle storie di vita particolarmente intense e complesse.

Un supporto concreto per i minori non accompagnati accolti sul territorio può essere fornito dai tutori volontari, cioè da persone della società civile formate ai temi della tutela e della cura delle persone di età minore che possono affiancare i servizi territoriali nel percorso di accompagnamento di ragazze e ragazzi. Nel corso dell'anno 2014 la Giunta della Regione Emilia-Romagna, anche su proposta di questo Garante, ha deliberato l'istituzione dell'elenco regionale di aspiranti tutori volontari, prevedendo inoltre in loro favore un modesto ma significativo rimborso delle spese.

L'anno 2014 ha visto già l'avvio di quattro nomine da parte dei Giudici Tutelari di Bologna e Modena, oltre alla progettazione di nuove esperienze formative che saranno sviluppate nel corso del 2015 dai Comuni di Bologna e Ferrara, in collaborazione con la cooperativa sociale Camelot.

Spazio e attenzione risultano dedicati ai servizi territoriali per il sostegno attivo della genitorialità e degli impegni educativi. In attuazione dell'art. 15 della l.r. 14/2008, la Regione Emilia-

Romagna ha promosso e sostenuto una rete territoriale di centri per le famiglie (CPF) che attualmente conta 31 centri attivi a disposizione delle famiglie con figli. Missioni principali dei CPF sono la valorizzazione delle responsabilità educative dei singoli e delle coppie, lo sviluppo delle competenze relazionali, il sostegno alle esperienze di vita quotidiana e di benessere familiare attraverso spazi e servizi quali il counseling, la consulenza educativa, la mediazione familiare, i progetti di comunità e un sito dedicato.

Sono diversi i progetti e i programmi che i distretti della Regione dedicano al sostegno e alla promozione della genitorialità con particolare riguardo alla programmazione dei piani annuali per il benessere e la salute; fra i tanti va certamente ricordata la partecipazione della Regione Emilia-Romagna al progetto nazionale P.I.P.P.I. (Programma di Intervento per la prevenzione dell'Istituzionalizzazione dei minori) che prevede l'attivazione da parte dei Servizi competenti di dispositivi specifici a sostegno di situazioni familiari in cui si tema l'allontanamento del minore dal proprio nucleo. Questo ovviamente al fine di prevenire e contenere quanto più possibile gli allontanamenti stessi.

Infine, se rapportati ai livelli nazionali, sono rassicuranti anche i dati relativi al disagio degli adolescenti e alla devianza minorile. Questo Garante non ha competenza diretta sui minori ristretti nelle strutture penali minorili del Ministero, attribuita dalla legge regionale al Garante dei detenuti col quale è in atto una positiva collaborazione, anche per l'incidenza che quei fenomeni hanno sui servizi sociali territoriali. Questi infatti sono chiamati per legge a interagire con i servizi del Ministero della giustizia nei casi di sospensione del processo e di messa alla prova e in altre ipotesi previste dalle norme che disciplinano il processo penale minorile. Nell'anno 2014 e fino al 15 ottobre, gli ingressi nel Centro di prima accoglienza di Bologna erano stati appena 71; quelli in Comunità ministeriali e private rispettivamente 40 e 107; quelli nell'Istituto penale minorile (IPM) di via del Pratello erano stati 65, con una presenza media giornaliera di circa sedici unità.

E' da notare positivamente che l'art. 29 della l.r. 14/2008 "Norme in materia di politiche per le giovani generazioni" prevede espressamente la collaborazione della Regione Emilia-Romagna alla Commissione tecnica inter-istituzionale prevista dall'art. 13 delle "Norme di attuazione

del processo penale minorile” (D.lgs. 28 luglio 1989 n. 272), alla quale fornisce i flussi informativi dell’Osservatorio regionale per l’infanzia, l’adolescenza ed i giovani (art. 7, legge regionale n. 14/2008).

## Il contesto: le ombre

Nella situazione regionale sopra descritta emergono tuttavia, fra i tanti aspetti positivi, zone di criticità che non devono essere ignorate.

Sotto l’aspetto della protezione occorre potenziare gli sforzi volti a prevenire e contrastare il maltrattamento in tutte le sue forme. Non si tratta certo di fenomeni nuovi, situazioni di questo tipo erano certamente presenti anche in passato ma molto probabilmente non venivano alla luce. Il fatto che oggi se ne parli con maggiore frequenza significa che gli adulti con responsabilità educative, siano essi insegnanti, educatori sociali o psicologici, sono più attenti e sensibili ai segnali di sofferenza e di disagio espressi dalle giovani vittime. Eppure anche in coloro che si occupano professionalmente della tutela dei bambini e degli adolescenti è ancora scarsa la consapevolezza di quanto sia vasta quest’area, e di quante siano le forme in cui, secondo l’analisi dell’Organizzazione Mondiale della Sanità, il maltrattamento e l’abuso si nascondono o si presentano.

Assai più forte dev’essere quindi l’impegno delle istituzioni locali anche sul piano della formazione, rivolta non solo agli operatori sociali ma anche agli operatori scolastici, sanitari, giuridici, e ai mass media. Purtroppo infatti fenomeni di estrema gravità come la prostituzione minorile, favorita o promossa da un genitore, sono emersi di recente in una zona circoscritta del territorio regionale e sono all’esame della magistratura e all’attenzione di questo Garante. Ma a parte questi casi estremi e – si spera – numericamente limitati, esiste una vasta area sommersa di maltrattamento intra-familiare che non viene rilevato neppure quando i segnali di allarme dovrebbero essere prontamente percepiti e intercettati (ad esempio, a livello sco-

lastico).

Occorre dunque lavorare bene e fin da subito sulla prevenzione. Il non intervento o l'intervento *ex post* rischiano infatti di produrre conseguenze anche gravi nel breve e nel medio periodo: i percorsi di uscita dal trauma da parte di bambini e adolescenti abusati sono infatti assai lunghi, onerosi e non sempre destinati al successo. Il trattamento del trauma è reso ancora più difficile dalla mancanza sul territorio regionale di centri specialistici che, nei casi più complessi, costringe i servizi territoriali a cercare supporto fuori regione. A questo riguardo va precisato che se largamente attuata è la previsione delle équipes multiprofessionali di primo livello previste dall'art. 17 della l.r. 14/2008, largamente non attuata è la creazione delle équipes di secondo livello previste dall'art. 18 della legge stessa.

Merita attenzione il problema dei minori fuori della famiglia di origine. A questo proposito andrebbe potenziato l'affidamento familiare, ancora minoritario in Emilia-Romagna rispetto all'inserimento in comunità, sebbene l'art. 31 della legge regionale attribuisca ai due istituti pari dignità. Va anche notato che nel territorio regionale il numero di comunità è straordinariamente elevato rispetto a regioni confinanti come la Toscana: nel 2013 erano 348 tra strutture di tipo familiare, strutture educative, comunità per la pronta accoglienza, strutture per l'autonomia e comunità per gestanti e madri con bambino, e ciò costituisce un'oggettiva difficoltà a porre in essere adeguati controlli.

Un passo in questa direzione è stato compiuto con le recenti modifiche della direttiva nr. 1904/2011, disposte con DGR 14 luglio 2014 n. 1106 anche a seguito di espressa raccomandazione di questo Garante (formulata dopo un episodio di sospetti maltrattamenti ad opera del responsabile di una comunità nei cui confronti ancora pende procedimento penale). Eppure queste modifiche non appaiono del tutto tranquillizzanti, e sembra opportuno un rafforzamento dei poteri ispettivi degli organi regionali.

Questo anche in considerazione delle aspre critiche nei confronti del sistema di ricovero in comunità apparse si recente sui mass media a livello nazionale. Molte di queste censure appaiono ingiustificate e infondate, ma questo deve fungere da stimolo a monitorare costantemente

la situazione e tenerla sotto controllo. Parallelamente va segnalato e seguito con attenzione un altro e opposto fenomeno: il prematuro rientro di minori in famiglia che i servizi affidatari devono talvolta disporre per esaurimento dei fondi in bilancio.

Alla luce di quanto sopra, l'ufficio del Garante che ha, tra le altre funzioni, anche quella di collaborare agli interventi di raccolta ed elaborazione di tutti i dati relativi all'infanzia e all'adolescenza in ambito regionale, ha accolto con favore l'invito del Procuratore minorile a pubblicare, in una specie di "libro bianco", tutti i dati dei minorenni passati dalle comunità residenziali della regione e trasmessi a quella Procura dalle comunità stesse, e chiesto l'intervento degli Organi regionali interessati. E' infatti ferma convinzione di questo Garante che si debba non solo migliorare ma anche allargare il campo statistico minorile, puntando ad un collegamento strutturato dei dati socio-assistenziali con i dati giudiziari, in particolare con quelli concernenti le autorità giudiziarie minorili. La Regione Emilia-Romagna, in collaborazione con le Autorità giudiziarie locali, potrebbe così diventare un laboratorio sperimentale per un progetto pilota, in cui coinvolgere gradualmente - tramite la Conferenza nazionale di garanzia istituita dalla legge 2011 n.112 - anche le altre Regioni.

Il diritto all'accesso a beni e servizi primari è da realizzare compiutamente per contrastare l'esistenza di sintomi di povertà educativa minorile. Questa, aggravata dall'aumento di povertà materiale delle famiglie per la crisi economica, limita o impedisce ai bambini e agli adolescenti di apprendere, sperimentare, sviluppare e far fiorire liberamente capacità, talenti e aspirazioni. La povertà educativa minorile viene spesso sottovalutata dall'opinione pubblica, e sacrificata ad altre priorità da parte delle istituzioni. Il bambino che vive in una famiglia non in grado di offrirgli un ambiente stimolante è un bambino a rischio di discriminazione e di esclusione sociale fin dai primi anni di vita, se quella carenza anche incolpevole a livello familiare non trova servizi integrativi e contrappesi adeguati nel sistema educativo complessivamente considerato.

Andrebbe poi facilitato l'accesso ai servizi da parte dei bambini e degli adolescenti. La legge 2/2003 sul sistema integrato di interventi e servizi sociali è infatti basata sulla volontaria richiesta di aiuto da parte del cittadino, al quale gli sportelli sociali previsti dall'art. 7 forniscono

informazioni ed orientamento sui diritti i servizi e gli interventi del sistema locale. Questo criterio però è del tutto insoddisfacente quando si tratta di cittadini minorenni, e non ne garantisce il diritto all'ascolto. Secondo il comma 2 dello stesso articolo "i Comuni organizzano l'attività degli sportelli sociali con modalità adeguate a favorire il contatto anche di chi per difficoltà personali e sociali non vi si rivolge direttamente". L'ampia dizione sembra poter comprendere anche i minori di età, ma non si dispone di informazioni sull'applicazione data alla norma dai singoli Comuni della Regione.

Sempre fra le zone d'ombra, va segnalata come fascia a forte rischio di povertà educativa quella dei minori stranieri. La mancanza della cittadinanza italiana - anche per bambini nati in Italia - e l'ambiente familiare spesso povero di stimoli costituiscono ostacoli di fondo a una piena integrazione, e una pesante ipoteca per il loro futuro.

I dati sul ritardo scolastico confermano queste osservazioni. Infatti nella scuola primaria e secondaria di primo grado gli alunni italiani in ritardo sono il 7,6%, mentre gli alunni stranieri in ritardo sono il 54,7%. Scomponendo il dato, si vede che nella scuola primaria il ritardo degli italiani è molto basso (1,6%), mentre è già molto alto quello degli alunni stranieri (13,6%). Si nota poi che nella secondaria di primo grado gli italiani in ritardo sono appena il 6% del totale, mentre gli stranieri sono il 41,1%. Infine, per completezza, si può notare che nella scuola secondaria di secondo grado il ritardo degli alunni stranieri raggiunge il 63,8% contro 21,8% degli italiani. Sforzi maggiori dovrebbero perciò essere compiuti per ridurre il grave divario, e ciò principalmente aumentando le classi a tempo pieno nella scuola secondaria di primo grado che, secondo i dati del MIUR riportati nella già citata ricerca di Save the Children, sono in Emilia Romagna appena il 7% del totale.

I dati statistici disponibili non permettono di distinguere tra minori stranieri residenti (e quindi parlanti italiano) e minori stranieri appena giunti e non parlanti italiano. Questi ultimi appaiono gravemente discriminati per la totale mancanza di conoscenza della lingua e per l'isolamento in classe che ne deriva. E' ferma opinione di questo garante che sia loro preciso diritto frequentare appositi corsi propedeutici prima di essere inseriti in una classe, o quanto meno corsi integrativi adeguati ad inserimento avvenuto.



Come già nelle precedenti Relazioni, non si possono inoltre tacere alcune significative carenze nel sistema dei servizi sociali territoriali. Gli enti gestori sono 57, con dieci diverse tipologie di gestione. Ciò è chiaramente di ostacolo all'impiego di personale stabile ed alla sua formazione; rende problematico individuare il responsabile del servizio e difficile il raccordo con l'Autorità giudiziaria; determina ritardi e sovrapposizioni di interventi.

Gli operatori psico-sociali, che nel nostro territorio sono generalmente ben preparati e professionalmente capaci, si sentono spesso isolati, non adeguatamente sostenuti e incapaci di far fronte, da un lato, alla complessità della domanda e, dall'altro, alle richieste di soggetti istituzionali più forti come la magistratura e l'avvocatura.

Già nel 2013 una ricerca effettuata dall'Agenzia Sanitaria Regionale sulla qualità del servizio sociale territoriale in Emilia-Romagna metteva in luce "l'estrema varietà del numero e della tipologia dei servizi". I Comuni che, ai sensi dell'art. 4 della l.r. 14/2008, sono titolari in forma singola o associata ed in via esclusiva delle funzioni in materia di tutela dei minori, non sembrerebbero essere gelosi di questa competenza. Dalla ricerca emerge infatti che le funzioni di servizio sociale più delegate riguardano l'area Famiglia e minori, fenomeno che coinvolge il 73,8% dei Comuni, e che le aggregazioni e le forme associate degli stessi non sono riconducibili a caratteristiche socio-demografiche (numero abitanti, densità abitativa, ecc.) quanto ad altri fattori probabilmente di natura storico politica del territorio.

Un quadro così preoccupante ha portato all'approvazione della l.r. 26 luglio 2013 n. 12 "Disposizioni ornamentali e di riordino delle forme pubbliche di gestione del sistema dei servizi sociali e socio-sanitari. Misure di sviluppo e norme di interpretazione autentica in materia di aziende pubbliche di servizi alla persona", cui hanno recentemente fatto seguito le Linee guida regionali per il riordino del servizio sociale territoriale, di cui questo Garante auspica una sollecita e integrale attuazione.

Infine, non può essere taciuto il grave problema della integrazione tra servizi sociali e servizi sanitari. La neuropsichiatria infantile (NPIA) non interagisce in maniera armonica col servizio territoriale; l'autorità giudiziaria lamenta - con ragione - che le relazioni scritte dei servizi non

sono coordinate tra loro; manca una fattiva collaborazione; vi sono lunghi tempi di attesa per la presa in carico; il numero delle équipes integrate non è sufficiente; è accaduto ed accade che per certi casi problematici si sia cercata soluzione fuori del territorio regionale. L'alto numero di minori in carico alla NPIA (45.216 nel 2014, secondo il dato del già citato Rapporto Giovani generazioni) meriterebbe sforzi maggiori per la soluzione di questi problemi.

## Le antenne del Garante: le segnalazioni

L'art. 2 comma 1 lettera a) della legge regionale istitutiva elenca in primo luogo tra le funzioni del Garante quella di vigilare nel territorio regionale sull'applicazione della Convenzione sui diritti del fanciullo. Dispone a tale scopo, nella lettera f) dello stesso articolo, che il Garante "accoglie le segnalazioni provenienti anche da persone di minore età, dalle famiglie, dalle scuole, da associazioni ed enti in ordine ai casi di violazione di quei diritti".

Le segnalazioni sono quindi un'antenna attraverso cui il Garante legge il disagio e può intervenire presso le amministrazioni competenti nei modi previsti dallo stesso art. 2 della legge. In particolare, a seguito di una segnalazione il Garante può segnalare a sua volta ai servizi sociali e all'autorità giudiziaria le situazioni che richiedono pronti interventi assistenziali o giudiziari (lett. d); fornire informazioni sulla tutela e sulle modalità di esercizio dei diritti del fanciullo che si assumono violati (lett. f); segnalare alle amministrazioni pubbliche situazioni ambientali carenti o inadeguate dal punto di vista igienico-sanitario, abitativo e urbanistico (lett. g). Può inoltre, anche d'ufficio, intervenire a tutela degli interessi diffusi (art. 3) e degli interessi e dei diritti individuali (art. 4), e a tal fine può, tra l'altro, raccomandare l'adozione di specifici provvedimenti (art. 3, lett. b, art. 4 lett. b) e richiamare le amministrazioni competenti a prendere in considerazione come preminente il superiore interesse del fanciullo.

L'andamento numerico delle segnalazioni è in crescita. Sono state 118 nel 2012, 138 nel 2013 e 202 nel 2014. Queste ultime hanno riguardato 223 minorenni. Un'analisi ragionata e det-

tagliata delle segnalazioni pervenute al Garante nel 2014 viene fatta nel secondo capitolo di questa Relazione, secondo i criteri elaborati in sede di Conferenza nazionale per la garanzia dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, concordati tra i Garanti regionali e provinciali. Qui preme fare alcune considerazioni preliminari. In primo luogo non deve trarre in inganno il dato numerico delle segnalazioni, relativamente basso se rapportato ai 1500 casi di minori in carico ai servizi sociali. Esso rappresenta la punta dell'iceberg del disagio e della sofferenza dei bambini e degli adolescenti nella nostra regione, fenomeno ben più vasto di quanto giunge alla diretta conoscenza del Garante.

Appare inoltre significativo il numero delle segnalazioni pervenute dall'Autorità giudiziaria, nella specie dalla Procura minorile. Queste ultime sono infatti 77 sul totale di 202, e riguardano in gran parte le modalità di attuazione degli interventi effettuati dai servizi territoriali in via d'urgenza a norma dell'art. 403 del Codice civile, come pure talvolta la mancata adozione di interventi ritenuti invece necessari dall'Autorità segnalante. In queste situazioni, il Garante si è attivato chiedendo ai servizi i chiarimenti del caso e formulando raccomandazioni per la massima tempestività degli interventi. In certi casi l'operato dei servizi è parso invece al Garante del tutto adeguato. D'altra parte, sono state 42 le segnalazioni relative a criticità tra servizi e autorità giudiziaria, e tutto ciò sembra sintomatico di una interazione reciproca non del tutto scorrevole tra organo requirente e servizi territoriali. Quanto mai opportuni in tale stato di cose appaiono accordi o linee guida elaborati e concordati tra autorità giudiziaria e servizi, come avvenuto in numerose altre sedi e, da ultimo, a Torino. A tale obiettivo si sta lavorando anche con il contributo del Tavolo di lavoro con l'Autorità giudiziaria minorile e i Responsabili dei Servizi socio-sanitari istituito da questo Garante, e si confida in una positiva e rapida evoluzione.

Stupisce invece il bassissimo numero di segnalazioni pervenute al Garante dalle scuole della regione. Sono infatti appena 3 su 202 i casi per i quali gli insegnanti o i dirigenti scolastici si sono rivolti al Garante. Eppure, la scuola costituisce l'osservatorio privilegiato per rilevare i casi di bambini trascurati o maltrattati, e di adolescenti bisognosi di ascolto, sostegno e aiuto. Viceversa, in 24 casi sono state segnalate da genitori o parenti difficoltà nei rapporti con la scuola, come sovraffollamento, mancata accettazione di richieste di trasferimento, sciopero del personale, problemi di alimentazione e di mense scolastiche.

Più in generale, dal complesso delle segnalazioni pervenute nel 2014 emerge un diffuso malcontento e un sentimento di sfiducia da parte della cittadinanza nei confronti degli organismi e dei soggetti competenti ad intervenire. I ringraziamenti e gli apprezzamenti che non di rado fanno seguito all'intervento del Garante ne sono conferma e indiretta testimonianza.

## Il Garante per l'infanzia e l'adolescenza: quando, come, perché

E' lo Statuto della Regione Emilia-Romagna con il suo articolo 71 a prevedere questa figura "al fine di garantire la piena attuazione dei diritti e degli interessi sia individuali che collettivi dei minori". Ad essa sono garantite dalla legge regionale "l'indipendenza ed il raccordo istituzionale con analoghi organismi nazionali e internazionali". In armonia con le norme statutarie in tema di Politiche sociali, le attribuzioni del Garante regionale sono dirette alla promozione e diffusione di una cultura dell'infanzia e dell'adolescenza finalizzata al riconoscimento dei bambini e delle bambine come soggetti titolari di diritti, a partire dal diritto alla salute, alle relazioni sociali, allo studio, al gioco e allo sport (cfr. art. 6 dello Statuto).

### Il Garante, quando

Benché istituito con legge regionale 9/2005, solamente sei anni dopo si è pervenuti alla nomina del Garante regionale, effettuata nella seduta del 22 novembre 2011 dall'Assemblea legislativa dell'Emilia-Romagna nella persona dell'autore delle presenti note, che resterà in carica fino al novembre 2016.

In precedenza, con legge dello Stato 12 luglio 2011 n. 112 recante "Istituzione dell'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza", si era positivamente concluso il lungo e travagliato iter

parlamentare diretto a dare risposta alle insistenti sollecitazioni del Comitato delle Nazioni Unite per i diritti dell'infanzia, organismo competente a monitorare lo stato di attuazione della Convenzione sui diritti del fanciullo del 1989, ratificata dall'Italia con legge 27 maggio 1991 n. 176. La nomina del Garante nazionale nella persona di Vincenzo Spadafora, è avvenuta il 23 novembre 2011 con determinazione adottata d'intesa dei presidenti di Camera e Senato. Nel prossimo novembre scadrà il suo mandato quadriennale, tuttavia rinnovabile per una volta ai sensi della legge n. 112 del 2011.

Il sistema complessivo di garanzia, che sarà meglio descritto più oltre, è dunque formato da un'Autorità garante nazionale e dai Garanti regionali e delle Province Autonome, indipendenti da quella e normati da leggi regionali e/o provinciali, ma con quella collaboranti nella Conferenza nazionale per la garanzia dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza istituita dall'art. 3 comma 7 della legge statale sopra citata.

Quattordici Regioni (erano quindici con il Lazio a fine 2014) e due Province Autonome hanno sino ad ora nominato il loro Garante, tre lo hanno istituito ma non ancora nominato. L'Abruzzo ha affidato in convenzione la funzione al Comitato Italiano per l'Unicef, mentre in Lombardia sono in corso le procedure di nomina. Non hanno ancora disposto in tal senso le sole Regioni Valle d'Aosta e Trentino Alto-Adige (dove sono però presenti due Garanti delle Province autonome di Trento e di Bolzano). Della collaborazione tra Garanti in seno alla Conferenza di garanzia, importante organismo istituito dall'art. 3 comma 7 della legge n. 112/2011, si dirà diffusamente più oltre.

## Il Garante, perché

La lunga pausa – quasi un'eclissi – intercorsa tra le nomine dei primi Garanti regionali e il rinnovato generale interesse per queste figure ha toccato come si è detto anche la nostra Regione. Ed è importante notare che l'attenzione delle politiche regionali per questo settore ha anticipato di quasi dieci anni l'istituzione della figura del Garante nazionale. Fra i motivi del fenomeno, alcuni sembrano da sottolineare.

In primo luogo, si è verificato un progressivo aumento di conoscenza e di consapevolezza dei nuovi diritti del fanciullo sanciti dalla Convenzione delle Nazioni Unite e dell'esigenza di dar loro concreta attuazione sul territorio regionale. Un forte stimolo in questa direzione è stato suscitato dalla legge 28 marzo 2001 n. 149, "Diritto del minore ad una famiglia", che ha riaffermato tra l'altro il dovere delle Regioni di sostenere i nuclei familiari a rischio al fine di prevenire l'abbandono; di promuovere iniziative di formazione dell'opinione pubblica sull'affidamento e l'adozione; di organizzare corsi di aggiornamento professionale degli operatori sociali (art. 1, co. 3). Anche la legge 8 novembre 2000 n. 328, "Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali", ha contribuito nel senso predetto. Nella nostra Regione va ricordata la l.r. 12 marzo 2003 n. 2, "Norme per la promozione della cittadinanza sociale e per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali".

In secondo luogo e più in generale, alcuni fattori particolari hanno fatto emergere l'esigenza di specifiche figure di garanzia per l'infanzia e l'adolescenza. Tra questi il rapido mutamento dei modelli familiari; il progressivo sganciamento del rapporto genitore figlio dall'appartenenza genetica; la presa di coscienza che il bambino è persona titolare di diritti prima ancora di essere figlio; che può esservi conflitto di interessi anche non patrimoniali tra diritti del figlio e genitore legale rappresentante; che la rigida presunzione di coincidenza tra volontà del genitore e diritti del figlio si è fatta sempre più debole. La stretta interazione tra protezione socio-assistenziale, protezione giudiziaria e territorio ha accelerato il processo ai livelli regionali, e ha fatto sì che questi, compresa la nostra Regione, siano giunti come si è detto in anticipo rispetto allo Stato a dare vita alla nuova figura.

## Il Garante, come

La presente Relazione riguarda il 2014, e dunque il terzo anno del mandato quinquennale di questo Garante. L'esperienza sin qui maturata è la prima di questo tipo nel territorio regionale. Oggettivamente breve ma intensa, essa consente di intravedere alcune stimolanti prospettive di sviluppo, come anche di rilevare alcuni limiti incontrati dal nuovo ufficio nel

perseguimento dei suoi fini istituzionali.

Va subito detto che sin dall'inizio è stato considerato prioritario facilitare i rapporti fra istituzioni ed organi regionali e statali deputati all'attuazione dei diritti del fanciullo; promuoverli là dove insufficienti; favorirli là dove interrotti o mancanti. E' ferma convinzione di questo Garante che il sistema di protezione dell'infanzia, nelle sue due articolazioni socio-assistenziale e giudiziario, debba interagire in maniera scorrevole, corretta, reciprocamente rispettosa delle competenze istituzionali, senza cedere alla tentazione dell'autarchia o dell'autoreferenzialità. Nessuno dei due sistemi dispone, nella sua cassetta degli attrezzi, di tutti gli strumenti necessari ad assicurare o ripristinare i diritti del fanciullo quando sono a rischio o sono stati violati.

Il Tavolo di lavoro fra Autorità giudiziaria e Servizi socio-assistenziali è stato quindi tra le prime realizzazioni di questo Garante, ed è tuttora in funzione. Della sua attività e delle sue realizzazioni viene dato conto dettagliato nel capitolo secondo di questa Relazione. Qui va detto che tra gli obiettivi ancora da raggiungere vi è quello, particolarmente importante, di accordi e linee guida tra autorità giudiziarie e servizi e prima ancora fra le stesse autorità giudiziarie interessate. Ed anche l'avvocatura deve essere coinvolta in quest'opera, ma va rilevato con rammarico che i ripetuti inviti rivolti al Consiglio dell'Ordine presso la Corte di appello di Bologna sono rimasti senza risposta. Piena disponibilità hanno invece manifestato i responsabili regionali dei servizi sociosanitari. Compito del Garante non è di imporre soluzioni, ma di stimolare e favorire linee guida e accordi diretti fra istituzioni e soggetti interessati. Non si mancherà di farlo ancora, nella fiducia che gli appelli sin qui rivolti trovino finalmente accoglimento.

La promozione dei diritti ed in particolare del diritto all'ascolto; il raccordo con i servizi territoriali e con la scuola; le iniziative di ricerca, di formazione e di aggiornamento degli operatori; i rapporti inter-istituzionali sono stati gli altri settori dove il Garante è stato attivo, come sarà specificato nel secondo e nel terzo capitolo di questa Relazione. Qui preme sottolineare, come detto sopra, che l'esperienza svolta ha messo in luce prospettive stimolanti a breve e medio termine, come pure alcuni limiti all'operatività. Diversamente da molte altre leggi della Regione, la legge istitutiva n. 9/2005 non prevede la clausola valutativa, e nemmeno lo fanno le modifiche introdotte con la l.r. n. 13/2011. E' parso tuttavia opportuno a questo Garante di

istituire un apposito gruppo di lavoro e avviare una rilevazione presso gli altri Garanti regionali e provinciali per conoscere come è disciplinata e come si svolge la loro attività. La rilevazione ha destato l'interesse dell'Autorità garante nazionale, che ha chiesto di poterla utilizzare e di diffonderne i risultati. Essa si è conclusa alla metà dello scorso febbraio, e ne viene dato conto nell'apposita "Rilevazione su norme, prassi e procedure dei Garanti regionali per l'infanzia e l'adolescenza" redatta da questo ufficio. Il gruppo di lavoro si riunirà a breve, e avvalendosi anche dei risultati della rilevazione valuterà se formulare proposte all'Assemblea legislativa a norma dell'art. 11 stessa legge.

Parallelamente, ha di recente preso avvio una ricerca congiunta - condotta dalle Università di Bologna e di Ferrara e trasversale alle tre aree di garanzia facenti capo allo stesso Servizio - diretta ad analizzare, valutare ed integrare le pratiche di difesa e garanzia dei diritti. La ricerca, coordinata dal Comitato tecnico-scientifico costituito con determinazione dell'Ufficio di Presidenza, avrà durata biennale. I lavori saranno condotti in una prospettiva di indagine unitaria e cooperativa, entro la quale le due équipes (giuridica per Ferrara e sociologica per Bologna) copriranno per competenza le aree di lavoro più affini e condivideranno la definizione e lo sviluppo dei passaggi comuni e trasversali.

## Il Garante e la riforma della giustizia minorile

A partire dal 1° luglio 2007, per effetto dell'entrata in vigore delle disposizioni processuali contenute nella legge 28 marzo 2001 n. 149, già prorogate di anno in anno, i servizi sociali territoriali devono inviare le loro segnalazioni al pubblico ministero minorile, unico soggetto legittimato a proporre ricorso al tribunale per i minorenni per l'accertamento dello stato di abbandono. In precedenza invece, e fin dall'entrata in vigore della legge 1983 n. 184, i servizi sociali territoriali si relazionavano direttamente col tribunale minorile.

Lo spostamento del tradizionale flusso comunicativo basato su esigenze e prassi locali consolidate è avvenuto bruscamente, senza norme transitorie di coordinamento, determinando



nei servizi territoriali disorientamento incertezze e timori. Non sono mancati casi di operatori sociali sottoposti a procedimento penale per omissione di atti di ufficio su iniziativa della procura minorile, che lamentava ritardi o mancate segnalazioni di casi di incapacità genitoriale o di temuto abbandono. L'applicazione dell'art. 403 cod. civ. ha creato i problemi maggiori. Questo Garante ha svolto opera di chiarimento e di informazione per i servizi territoriali, sia a richiesta individuale sia con incontri allargati. Nel piano d'azione del 2015 sono programmati quattro incontri sul territorio, ai quali verranno invitati anche i capi degli uffici giudiziari.

Molto recentemente il Ministero della giustizia ha comunicato che il Consiglio dei ministri ha approvato e trasmesso alle Camere un disegno di legge istitutivo del tribunale per la famiglia e di sezioni specializzate presso i tribunali civili ordinari. Al momento della redazione di queste note non si conosce ancora il testo ufficiale del provvedimento, ed il Garante nazionale ha emesso un preoccupato comunicato stampa al riguardo. Sin d'ora però è certo che sempre di più i servizi territoriali dovranno relazionarsi anche con il giudice civile ordinario, e cioè con una molteplicità di organi giudiziari (nove, nella nostra regione). Non è nei poteri del Garante risolvere i problemi di interazione e di comunicazione che potranno derivarne, ma il delicato problema verrà prospettato ai vertici giudiziari della regione, vale a dire Presidente e Procuratore generale della Corte di appello.

## La Conferenza di garanzia e l'AGIA

L'art. 3 della legge 112/2011 istitutiva dell'Autorità garante nazionale impegna la stessa ad assicurare idonee forme di collaborazione con i Garanti regionali e delle Province Autonome dell'infanzia e dell'adolescenza. A questi fini istituisce la Conferenza nazionale per la garanzia dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, presieduta dall'Autorità garante e composta dai Garanti regionali o da figure analoghe aventi gli stessi requisiti. Nel rispetto delle competenze dello Stato e delle Regioni, la Conferenza promuove l'adozione di linee comuni in materia di tutela dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, e individua forme di costante scambio di dati

e di informazioni sulla condizione delle persone di minore età sul piano regionale e nazionale. Si tratta di funzioni che a livello nazionale riempiono un vuoto conoscitivo grave, e a livello regionale favoriscono positivi confronti di esperienze e di buone prassi.

In più e come valore aggiunto, la Conferenza si è rivelata un importante strumento di autoformazione per gli stessi Garanti che la compongono. Accomunati per disposizione di legge dai requisiti di specifica competenza ed esperienza nel diritto minorile e delle problematiche educative, le loro diverse professionalità originarie hanno reso necessario il confronto e l'interazione tra diversi approcci e diversi saperi, determinando un arricchimento reciproco di cui questo Garante sente di dover dare testimonianza.

Per disposizione regolamentare (art. 7 del d.p.c.m. 20 luglio 2012 n. 168) la Conferenza si riunisce almeno due volte l'anno. Fin dalle primissime sedute è apparsa a tutti chiara l'insufficienza di un simile calendario, e si è avvertita l'esigenza di incontri informali più ravvicinati. Ciò è stato reso possibile con la designazione di un garante regionale coordinatore, individuato dal presidente della Conferenza nel Pubblico Tutore dei Minori della Regione Veneto. Una prima riunione si è tenuta a Roma lo scorso 2 marzo.

Gli argomenti affrontati dalla Conferenza nel 2014, alla quale questo Garante ha attivamente partecipato, vengono illustrati più oltre nel terzo capitolo di questa Relazione, al quale si fa rinvio.

## Considerazioni conclusive e prospettive per il 2015

Il completamento ormai prossimo della rete dei garanti regionali costituisce un segnale preciso della rilevanza acquisita da queste figure e delle prospettive di sviluppo che esse possono avere nell'ambito del sistema pubblico di protezione dell'infanzia e dell'adolescenza. Anche

nella nostra regione quelle prospettive non mancano. Ciò vale sia nel presente, come già programmato nel piano d'azione 2015, sia nel medio e nel lungo termine. A quest'ultimo scopo potranno essere utili le verifiche in corso a cui sopra si è fatto cenno, la possibilità di ottimizzare le procedure e di ridurre i costi con l'elaborazione di linee guida o disposizioni regolamentari e, in ultima ipotesi, con eventuali modifiche migliorative della normativa regionale. Questo però è fortemente condizionato dall'evoluzione della normativa statale in tema di giustizia minorile e di famiglia, come si dirà meglio più oltre.

Qui si possono tuttavia indicare alcuni possibili scenari, alcuni a diritto vigente ed altri subordinati a modifiche normative. Tra i primi, questo Garante è già attivo nell'ambito della tutela. L'incremento numerico dei tutori volontari è un obiettivo da perseguire, senza però alterare la caratteristica fondamentale di questa figura che è di essere espressione del mondo del volontariato. E' auspicabile che il legislatore nazionale riconosca espressamente ai Garanti per l'infanzia e l'adolescenza il ruolo e le funzioni di tutori pubblici dei minorenni, con facoltà del giudice di deferire a loro la tutela. Ciò consentirebbe di evitare le tutele deferite al Comune o al Sindaco, criticate da più parti anche per il conflitto di interessi che può insorgere tra amministrazione comunale e minorenni in tutela.

Altro campo di sviluppo è quello della curatela. Pur trattandosi di istituti diversi, l'art. 5 della l.r. 9/2005 li menziona insieme e fa carico al Garante di "diffonderne la cultura". In effetti, anche là dove il genitore conserva la rappresentanza legale del figlio si possono verificare conflitti di interesse tali da giustificare la nomina di un curatore. Il Codice civile del 1940 dedica molto spazio ai conflitti di interesse patrimoniali tra genitore e figlio, ma ignora quelli relativi ai diritti di natura personale. Questi invece, per effetto della Convenzione delle N.U. sui diritti del fanciullo e della Convenzione europea del 1996 sull'esercizio di tali diritti, ratificata dall'Italia con legge 2003 n. 77, sono ormai pacificamente riconosciuti di pari livello e meritevoli di pari attenzione. Basti citare a tale proposito la sentenza nr. 1/2002 della Corte costituzionale, che ha riconosciuto alla persona di minore età il ruolo di parte in senso sostanziale nei procedimenti che la riguardano. Nella prassi di molti tribunali si usa nominare curatore un avvocato, che in quanto tale può stare in giudizio personalmente ai sensi dell'art. 86 c.p.c. prefigurando in certo qual modo la figura dell'avvocato del minore. Pertanto, i progetti volti a diffondere la cultura della curatela presuppongono la collaborazione del Consiglio dell'Ordine

degli Avvocati, invitato permanente al Tavolo di lavoro menzionato poco sopra.

Un ulteriore possibile scenario, che tuttavia presuppone modifiche a livello di normativa statale, è la legittimazione dei garanti regionali ad intervenire nei procedimenti penali dove il minore è vittima. A questo proposito si ricorda che già l'art. 3 della legge istitutiva prevede la facoltà del Garante dell'infanzia e dell'adolescenza di intervenire nei procedimenti amministrativi "ove sussistano fattori di rischio o di danno per bambini o ragazzi" (lett. d), di prendere visione degli atti e di presentare memorie scritte e documenti (lett. e). Ma più ancora si ricorda che gli artt. 91 e segg. Cod. proc. pen. conferiscono agli enti che hanno finalità di tutela degli interessi lesi dal reato il potere di esercitare, in ogni stato e grado del procedimento, i diritti e le facoltà attribuiti alla persona offesa dal reato. Non parrebbe fuori luogo dunque una norma di legge dello Stato che riconoscesse ai garanti regionali, nella loro qualità di enti pubblici di garanzia, poteri analoghi.

Il perseguimento degli obiettivi indicati dalla legge istitutiva del Garante regionale potrebbe essere meglio assicurato da una sua maggiore visibilità e migliore accessibilità. Il Garante deve farsi conoscere, ed essere facilmente accessibile come figura di garanzia specifica e indipendente dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza. Egli non è in alcun modo assimilabile ai servizi, né all'amministrazione regionale, e meno che mai a una sorta di ultima istanza giudiziaria.

Eppure, non di rado si percepisce nelle segnalazioni il desiderio di attribuirgli a proprio vantaggio simili ruoli. Ciò appare più evidente nei casi di conflitto di coppia per l'affidamento del figlio, dove, in pendenza di procedimento davanti all'autorità giudiziaria, un genitore vorrebbe da parte del Garante un sostegno alle proprie vere o presunte ragioni. In tali casi alla segnalazione non viene mai dato corso e il segnalante viene invitato a far valere quelle ragioni nella sede giudiziaria competente. La novità istituzionale della figura del Garante può in parte spiegare l'erronea prospettiva in cui essa è vissuta. Ma se l'errore è giustificabile nel cittadino, non lo è affatto nell'ambito della pubblica amministrazione. Eppure, non poche tra queste sembrano ignorare la normativa nazionale e regionale sui Garanti. Questo fenomeno viene segnalato anche dagli altri Garanti regionali. Un'azione a livello nazionale dell'Autorità garan-

te, e un sostegno a livello regionale da parte dell'Assemblea e della Giunta potrebbero aiutare a superare queste carenze, facendo opera di chiarimento e di promozione.

In una prospettiva futura si dovrebbe puntare non solo a una maggiore visibilità ma anche ad un più facile accesso, specialmente da parte dei diretti interessati e cioè dei ragazzi e delle ragazze. L'attuale e prestigiosa sede nell'edificio dell'Assemblea regionale non facilita il raggiungimento di questo obiettivo. In alcune regioni i Garanti hanno sedi decentrate, e questa può essere una soluzione che varrebbe anche a colmare quella lacuna sull'accesso allo sportello sociale segnalata più indietro con riferimento alla legge regionale 2003, n. 2. L'ipotesi è interessante ma va studiata a fondo, poiché comporta la formazione di idoneo personale e presenta problemi di spesa e di carattere logistico. Infine, il Garante avverte l'esigenza di poter disporre di una rassegna stampa a livello regionale che raccolga le principali notizie locali relative alle persone minorenni. Una tempestiva notizia di fatti di cronaca significativi verificatisi sul territorio, di episodi di maltrattamento abuso o sfruttamento, disagio o devianza, permetterebbe più rapidi interventi di promozione dei diritti del minore. Questa esigenza potrebbe essere soddisfatta anche con un'apposita sezione della Rassegna dell'Assemblea, oppure con la creazione di una rassegna trasversale del Servizio Istituti di garanzia.

---

Questa Relazione sull'attività svolta dal Garante per l'infanzia e l'adolescenza dell'anno 2014 è indirizzata alla Presidente dell'Assemblea legislativa ed al Presidente della Giunta regionale. Essa è redatta ai sensi degli artt. 2 lett. p) e 11 della l.r. 17 febbraio 2005 n. 9 come modificata dalla l.r. 27 settembre 2011 n. 13, e si compone dell'Introduzione sopra scritta e di tre capitoli a cui fanno seguito un'appendice ed alcuni allegati.

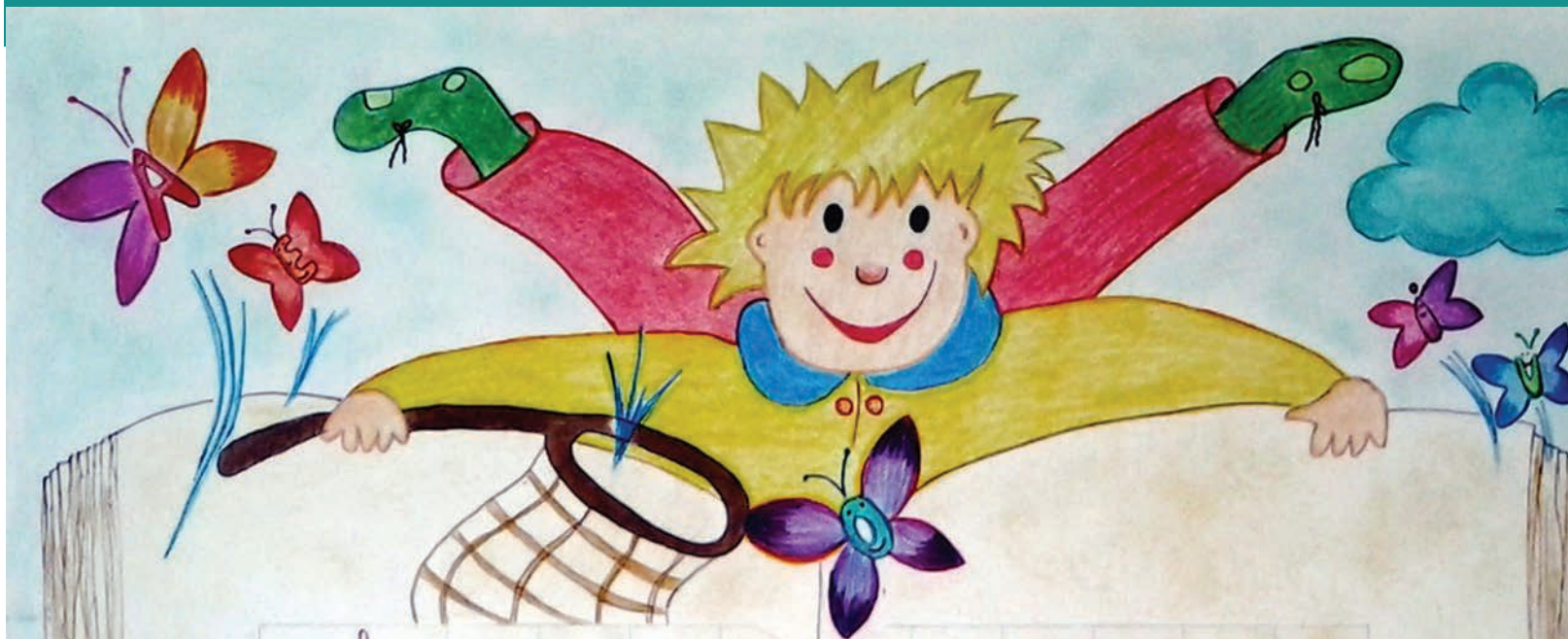
Il **primo capitolo – Fotografia del contesto** - vuole fornire uno sguardo d'insieme sulla condizione dei minori in regione, e si compone di questa introduzione e dell'analisi relativa ai dati di contesto. A tale ultimo proposito, va precisato che il Garante non dispone di propri sistemi di rilevazione ed elaborazione dei dati relativi alla condizione dell'infanzia e dell'adolescenza, ma si avvale di quelli forniti dell'Osservatorio regionale istituito a norma dell'art. 7 della l.r.

2008, n. 14.

Il **secondo capitolo – Attività dell'ufficio** - contiene approfondimenti su temi specifici di particolare rilevanza affrontati dall'ufficio del Garante nel periodo considerato. Si è distinto a tale scopo l'ambito della prevenzione e protezione, ossia le segnalazioni, quello della ricerca e formazione e da ultimo quello relativo a collaborazioni e progetti. In quest'ultima sezione si dà conto dei rapporti dell'ufficio con soggetti pubblici e privati operanti nell'ambito della tutela e della promozione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, sia a livello locale che nazionale, e dei progetti realizzati nel corso del 2014.

L'**Appendice** della Relazione infine contiene gli allegati, dov'è riunita la documentazione di quanto compiuto, l'elenco delle iniziative seminariali e convegnistiche, i comunicati stampa, e i principali interventi del Garante. Si tratta di un ricco materiale, che si è ritenuto utile portare a conoscenza di quanti hanno interesse a conoscere più da vicino l'attività dell'ufficio.





**Fotografia del contesto**





## Fotografia del contesto

### Le persone di minore età in Emilia-Romagna

Rispetto al 2013, la **popolazione totale** dell'Emilia-Romagna registra un lieve aumento che conferma il trend degli anni precedenti, passando da 4.377.487 a 4.452.782 residenti, di cui 601.792 della fascia 0-14 anni, 2.818.862 della fascia 15-64 anni e 1.032.128 oltre i 65 anni. Dei 75.295 residenti in più, la maggior parte sono minorenni. Tale incremento è dovuto essenzialmente al positivo contributo portato dall'immigrazione straniera: al 1 gennaio 2014 erano infatti presenti in regione circa 536.000 cittadini stranieri regolarmente soggiornanti, di cui oltre 108.270 minori della fascia d'età 0-14 anni. La percentuale di minori stranieri in rapporto al totale dei minorenni presenti in Emilia-Romagna è andata costantemente aumentando nel corso degli ultimi anni, passando dal 13,1% del 2008 al 17,5% del 2013.

Nel complesso, i **712.298 minori** presenti in Emilia-Romagna al 1 gennaio 2014 rappresentano il 16% della popolazione totale. Bologna è la città con il numero di minorenni più alto in regione (154.985), seguita da Modena (119.568) e Reggio Emilia (96.239); Piacenza (44.238) quella con il numero più basso.

**Tabella n. 1**  
Minorenni presenti per provincia al 1.1.2014

Provincia	Popolazione minorile residente 1.1.2014 *
Piacenza	44.238
Parma	70.155
Reggio Emilia	96.239
Modena	119.568
Bologna	154.985
Ferrara	47.182
Ravenna	60.662
Forlì Cesena	63.892
Rimini	55.377
<b>Totale</b>	<b>712.298</b>

L'Emilia-Romagna è una delle regioni dove si vive più a lungo e dove si registrano i tassi di mortalità più bassi. E' però anche **una delle regioni più vecchie**, come dimostra il valore assunto nel tempo dall'età media che è passato dai 41,8 anni del 1988 ai 45,9 anni del 2014. L'analisi della struttura per età evidenzia che il 13,2% della popolazione è composto da giovani (0-14), il 63,3% della popolazione è in età lavorativa (15-64 anni), il 23,2% è anziana (65 anni e oltre). Gli ultrasessantacinquenni sono 541.762 (12,2% della popolazione complessiva) e le persone che hanno superato gli ottant'anni risultano oltre 330 mila (7,4%). Con una forte presenza della popolazione oltre i 65 anni, oltre un milione sul totale della popolazione, l'Emilia-Romagna presenta una situazione regressiva rispetto ad altre regioni italiane, come la Campania.

## I minori nelle istituzioni educative, scolastiche e formative dell'Emilia-Romagna

La disponibilità di servizi per la prima infanzia in regione, particolarmente quelli rappresentati dai nidi d'infanzia, si conferma come relativamente buona e stabile. Nel corso del 2014, il numero di servizi e posti disponibili per la fascia 0-2 tra nidi d'infanzia, servizi integrativi, domiciliari e sperimentali (40.977) non ha subito grosse variazioni rispetto al passato: grazie al sistema di offerta integrata pubblico-privato, si è raggiunta la copertura del 33,7% dei posti disponibili rispetto al totale dei bambini in classe d'età. I comuni sede sono 281 (quasi l'81% del totale), la popolazione 0-2 anni che vive in questi comuni rappresenta il 97,8% di tutta la popolazione della corrispondente fascia di età dell'Emilia-Romagna.

In totale, sono 35.633 i bambini iscritti ai servizi educativi della regione nell'anno educativo 2012/2013, vale a dire il 29,3% della popolazione residente della fascia 0-2 anni dell'Emilia-Romagna. La città con il maggior numero di iscritti è Bologna (9.420), seguita da Modena (5.801) e Reggio Emilia (4.808); quella con il minor numero di iscritti Piacenza (1.484).

**Tabella n. 2**  
**Bambini nei servizi educativi prima infanzia e posti con copertura**  
**sulla popolazione 0-2 anni per provincia – a.e. 2013/2014**

Provincia	Totale nidi d'infanzia	Totale servizi integrativi	Totale servizi domiciliari	Totale servizi educativi	Popolazione residente 0-2 anni al 31.12.2012	Indice di presa in carico
Piacenza	1.360	112	12	1.484	7.272	20,4
Parma	3.309	357	37	3.703	12.155	30,5
Reggio Emilia	4.538	259	11	4.808	16.687	28,8
Modena	5.488	296	17	5.801	20.718	28,0
Bologna	8.864	463	93	9.420	26.182	36,0
Ferrara	2.236	236	0	2.472	8.008	30,9
Ravenna	2.984	191	35	3.210	10.299	31,2
Forlì Cesena	2.591	135	47	2.773	11.004	25,2
Rimini	1.853	90	19	1.962	9.305	21,1
<b>Regione</b>	<b>33.223</b>	<b>2.139</b>	<b>271</b>	<b>35.633</b>	<b>121.630</b>	<b>29,3</b>

Fonte dati: Rapporto I servizi educativi per la prima infanzia in Emilia-Romagna

In costante aumento dal 2005/2006, il **numero di iscritti** ai nidi ha subito **un calo pari al 2,7%** tra il 2011/2012 e il 2012/2013. Questo fenomeno è in parte collegato al calo delle nascite, che ha cominciato a manifestarsi in regione a partire dal 2010. Il basso tasso di iscrizioni è però anche conseguenza della crisi, un aspetto reso evidente sia dalle mancate iscrizioni, sia dall'avvenuta iscrizione senza il successivo ingresso al momento dell'assegnazione del posto, ed infine dal ritiro del bambino dopo un breve tempo di frequenza al servizio (Fonte Dati: Rapporto I servizi educativi per la prima infanzia in Emilia-Romagna – dati dell'anno educativo 2012-2013 e serie storiche).

Per effetto del calo delle domande, la percentuale di **bambini in lista di attesa** è scesa dal 18,7% al 14%, con una **costante diminuzione** delle domande non accolte sul totale delle domande presentate (dati SPI-ER). In particolare, Parma e Piacenza hanno più che dimezzato le rispettive liste di attesa, ma anche nella provincia di Modena si registra una variazione

percentuale al di sopra della media regionale (46%).

La percentuale di **bambini con cittadinanza non italiana** nei servizi per la prima infanzia a livello regionale è pari al 10,2% (3.545 minori) con alcune differenze territoriali che vanno dal 14,7% di Piacenza al 6,9% di Forlì-Cesena. Sono 96 i **paesi di provenienza** dei minori presenti nelle scuole per la prima infanzia della regione. I primi 5 paesi, che raggruppano quasi il 60% dei bambini con cittadinanza non italiana nei servizi, sono la Romania (quasi il 17%), l'Albania (il 12,3%), il Marocco (l'11,4%), la Moldavia (quasi l'11%) e la Nigeria (8,2%), sia a livello regionale che in ogni provincia; l'Ecuador, al primo posto nei servizi educativi della provincia di Piacenza, nella graduatoria regionale risulta solamente al 14° posto con 1,8% di bambini. Da notare come la proporzione dei bambini stranieri nella popolazione totale (dal 14,6% a 21%) sia aumentata molto di più rispetto a quella nei servizi (dal 7,3% all'8%), forse per effetto di una maggiore propensione delle famiglie con cittadinanza non italiana a trattenere i bambini 0-2 in famiglia.

Per quanto riguarda le **scuole dell'infanzia (fascia 3-6 anni)**, la configurazione del sistema integrato pubblico-privato emiliano-romagnolo presenta alcune peculiarità, con la **prevalenza di scuole non statali**. Delle 1.560 scuole in Emilia-Romagna, il 46,6% è a titolarità statale e accoglie il 47,2% dei bambini, il 53,4% è a titolarità non statale ed accoglie il 52,8% dei bambini. Le scuole private paritarie rappresentano il 35,3% del totale, mentre quelle paritarie comunali il 16,9%. I bambini iscritti alle scuole dell'infanzia dell'Emilia-Romagna, nell'a.s. 2012-2013, sono 117.023, cioè il 92,7% della popolazione residente 3-5 anni al 1 gennaio 2012. Un dato molto alto se si considera che in Italia la scuola per l'infanzia non è obbligatoria.

**Tabella n. 3**  
**Scuole dell'infanzia statali e non statali in Emilia-Romagna nell'a.s. 2012-2013**  
 Valori assoluti e %

Provincia	Scuola statale		Scuola non statale		Totale	
	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%
Piacenza	66	63,5	38	36,5	104	100
Parma	62	44,0	79	56,0	141	100
Reggio Emilia	66	32,4	138	67,6	204	100

Modena	123	51,7	115	48,3	238	100
Bologna (***)	158	46,5	182	53,5	340	100
Ferrara	49	37,4	82	62,6	131	100
Ravenna	44	36,7	76	63,6	120	100
Forlì Cesena	97	63,4	56	36,6	153	100
Rimini	62	48,1	67	51,9	129	100
<b>REGIONE</b>	<b>727</b>	<b>46,6</b>	<b>53,4</b>	<b>833</b>	<b>1.560</b>	<b>100</b>

Fonte: Amministrazioni Provinciali su dati MIUR

Fonte: dati RER Servizio Politiche Familiari Infanzia e Adolescenza

Rilevazione al 31/10/2012, in corso di validazione

Bologna: rispondenti 181 su 182 scuole

Secondo i dati dell'Ufficio Scolastico Regionale, sono **2.474** in totale le **scuole statali di ogni ordine e grado presenti sul territorio regionale** con un numero complessivo di classi superiore alle 23.600 unità. Di queste, 728 (una in più rispetto alla rilevazione di cui alla Tabella n. 3) sono scuole per l'infanzia, 954 scuole primarie, 423 scuole secondarie di I grado e 369 scuole secondarie di II grado.

**Tabella n. 4**

**Scuole per ordine. Scuola statale. Emilia-Romagna. A.s. 2014 -15**

Provincia	Scuole infanzia	Scuola primaria	Scuola secondaria di I grado	Scuola secondaria di II grado	Totale
Bologna	161	186	88	83	518
Ferrara	48	84	38	34	204
Forlì-Cesena	94	95	32	31	252
Modena	123	138	58	62	381
Parma	63	95	51	45	254
Piacenza	66	70	40	26	202
Ravenna	47	74	32	21	174
Reggio Emilia	65	129	57	46	297

Rimini	61	83	27	21	192
<b>Totale</b>	<b>728</b>	<b>954</b>	<b>423</b>	<b>369</b>	<b>2.474</b>

Fonte dati: Portale SIDI ed elaborazioni Ufficio Scolastico Regionale.

\* Sono incluse le scuole serali.

Il numero complessivo di alunni presenti nelle scuole di ogni ordine e grado della regione nell'a.s. 2013/2014 è di 534.379 unità (erano 488.842 nel 2013), di questi la maggior parte (184.470) frequenta la scuola primaria. Sono invece iscritti alla scuola dell'infanzia 56.746 bambini, 176.066 ragazzi frequentano la secondaria di II grado. Gli alunni con handicap presenti nelle scuole di ogni ordine e grado nell'a.s. 2013/2014 sono 14.017.

#### Tabella n. 5

**Alunni totali e alunni con handicap presenti nelle scuole di ogni ordine e grado per provincia negli a.s. 2013/2014 e 2014/2015**

Provincia	a.s. 2014/2015		a.s. 2013/2014		Variazione % 2014/2015 vs 2013/14	
	Alunni	Alunni con handicap	Alunni	Alunni con handicap	Alunni	Alunni con handicap
Bologna	114.799	3.218	113.681	3.053	1,0	5,4
Ferrara	38.578	1.305	38.484	1.246	0,2	4,7
Forlì-Cesena	51.922	932	51.295	894	1,2	4,3
Modena	93.299	2.519	92.246	2.454	1,1	2,6
Parma	52.480	1.446	51.772	1.389	1,4	4,1
Piacenza	35.102	883	34.756	874	1,0	1,0
Ravenna	45.695	1.142	45.120	1.067	1,3	7,0
Reggio Emilia	66.428	2.227	65.835	2.098	0,9	6,1
Rimini	41.584	3.218	113.681	3.053	1,0	5,1
<b>Totale</b>	<b>539.887</b>	<b>14.662</b>	<b>534.379</b>	<b>14.017</b>	<b>1,0</b>	<b>4,6</b>

Fonte Dati: Ufficio Scolastico Regionale per l'Emilia Romagna  
Preview a.s. 2013/2014

La provincia con il maggior numero di iscritti è Bologna (113.681, seguita da Modena (92.246) e Reggio Emilia (65.835); quella con il minor numero Ferrara (38.484).

**Tabella n. 6**  
**Alunni presenti nelle scuole di ogni ordine e grado per provincia – a.s. 2013/2014 e 2014/2015**

Provincia	Totale	Infanzia	Primaria	Secondaria di I grado	Secondaria di II grado
Bologna	113.681	13.688	40.969	24.554	34.470
Ferrara	38.484	3.049	12.953	7.879	14.603
Forlì-Cesena	51.295	6.642	17.311	10.448	16.894
Modena	92.246	10.541	31.278	19.503	30.924
Parma	51.772	4.731	17.959	10.485	18.597
Piacenza	34.756	4.616	11.819	7.279	11.042
Ravenna	45.120	4.822	15.988	9.801	14.509
Reggio Emilia	65.835	4.380	25.240	15.153	21.062
Rimini	41.190	4.277	13.953	8.995	13.965
<b>Totale</b>	<b>534.379</b>	<b>56.746</b>	<b>187.470</b>	<b>114.097</b>	<b>176.066</b>

Nell'anno scolastico 2013/2014 l'Emilia-Romagna ha accolto **93.434 studenti stranieri**. Con una incidenza del 15,3% di alunni stranieri nelle scuole, a fronte di una media nazionale del 9%, l'Emilia-Romagna si colloca al primo posto in Italia. A seguire Lombardia, che ospita il maggior numero di alunni figli di migranti, e Umbria con il 14%. I valori più elevati sono presenti nella scuola primaria (16,5%), in quella dell'infanzia (16,4%) e nella secondaria di primo grado (15,9%). I percorsi scolastici superiori più gettonati dai figli di migranti sono nell'ordine: istituti tecnici per il 38,1% e istituti professionali per il 29,2%.



## I percorsi di istruzione e formazione professionale

Il numero complessivo di allievi presenti all'interno del Sistema regionale di Istruzione e formazione professionale (IeFP) per l'anno formativo 2013/2014 è di 28.831, di cui la maggior parte (oltre 21.000) risultano iscritti ad uno dei 71 Istituti Professionali del territorio e i restanti ad uno dei 42 Enti di Formazione Professionale accreditati dalla Regione. Anche in Emilia-Romagna la formazione tecnica e professionale è in testa alle preferenze dei ragazzi con cittadinanza non italiana: sono 8.664 nell'a.f. 2013/2014 gli studenti stranieri formalmente iscritti a tali percorsi, mentre l'avvio al liceo o all'istruzione artistica interessa poco più di 2 su 10. Questo tipo di scelta sembra essere dettata prevalentemente da ragioni di tipo economico e dalla necessità di avere una chiave preferenziale di accesso rapido e qualificato per il mondo del lavoro. In regione il 46,5% degli alunni stranieri frequenta questo indirizzo. Un calo di circa il 3% nelle iscrizioni emerge dai dati degli iscritti al Sistema regionale di Istruzione e formazione professionale per l'a.f. 2014/2015: sono infatti 27.981 gli studenti iscritti (- 850 unità), di cui 8.161 con cittadinanza non italiana.

**Tabella n. 7**  
**Studenti iscritti nei percorsi triennali di qualifica**  
**a.f. 2013/2014**

Annualità	n. iscritti ad inizio corso	di cui stranieri	FP - Iscritti con progetto personalizzato
I° annualità c/o istituti professionali	8.614	2.612	
II° annualità c/o istituti professionali	6.651	1.781	
III° annualità c/o istituti professionali	6.192	1.532	
II° annualità c/o enti di formazione	3.798	1.348	784
III° annualità c/o enti di formazione	3.576	1.391	571

Fonte: USR e Sistema Informativo della Formazione (SIFER)

**Tabella n. 8**  
**Studenti iscritti nei percorsi di qualifica triennali**  
**a.f. 2014/2015**

Annualità	n. iscritti ad inizio corso	di cui stranieri	FP - Iscritti con progetto personalizzato
I° annualità c/o istituti professionali	8.294	2.464	
II° annualità c/o istituti professionali	6.586	1.675	
III° annualità c/o istituti professionali	5.823	1.448	
II° annualità c/o enti di formazione	3.684	1.286	700
III° annualità c/o enti di formazione	3.594	1.288	635

Fonte: Anagrafe Regionale Studenti e Sistema Informativo della Formazione (SIFER)

Per quanto riguarda l'leFP realizzata presso gli Enti di Formazione Professionale accreditati, possono essere considerati a rischio di dispersione gli iscritti con percorso personalizzato, definiti dalla l.r. n. 5/2011 – art. 11 co. 2: “Gli studenti a rischio di abbandono scolastico e formativo possono fruire di un progetto personalizzato finalizzato all’acquisizione della qualifica professionale, previa verifica della situazione individuale effettuata dai soggetti competenti dell’istruzione e dell’istruzione e formazione professionale”. In totale sono 1.335 i soggetti a rischio in questa fascia.

## Il ritardo scolastico nell'a.s. 2013/2014

Secondo il “Rapporto Italia 2015” dell'Eurispes, la media nazionale di dispersione scolastica è

del 17% contro una media europea dell'11,9%. Solo in Spagna, Portogallo, Malta e Romania il numero di early school leavers, cioè di giovani dai 18 ai 24 anni in possesso della sola licenza media e fuori sia dal sistema nazionale di istruzione che da quello regionale di istruzione e formazione professionale, è più alto che in Italia. Nel complesso, i dati dell'Emilia-Romagna mostrano una situazione migliore di quella nazionale: nel 2012 la regione presentava una percentuale di early school leavers del 15,3% (in netto calo rispetto al 17,7% del 2006), attestandosi di oltre 2 punti percentuali al di sotto del dato nazionale (Fonte dati: MIUR "Focus la dispersione scolastica" giugno 2013).

Malgrado ciò, i dati OCSE-PISA mostrano un significativo scarto fra alunni italiani e stranieri, soprattutto di 1° generazione: nella scuola primaria e secondaria di primo grado gli alunni italiani in ritardo sono il 7,6%, mentre gli alunni stranieri in ritardo sono il 54,7%. Inoltre nella nostra regione questo dato tende a crescere nel tempo. Se gli studenti stranieri non promossi al termine del primo anno di scuola secondaria di secondo grado si trovano in proporzioni più elevate in Toscana (40,2%), Basilicata (43,6%) e Sicilia (40,5%), al termine del secondo anno gli studenti stranieri vengono respinti in proporzioni superiori alla media in Emilia-Romagna (24%), Marche (25,8%), Toscana (26,3%) e Sardegna (30,3%). Al termine del terzo anno risultano invece più selettive nei confronti degli stranieri le scuole di Emilia-Romagna (24,4%), Marche (24,7%), Toscana (24,1%), Puglia (23,4%) e Sardegna (26,5%). E' quanto emerge dal Rapporto nazionale sugli alunni con cittadinanza non italiana che hanno frequentato le scuole del nostro paese nell'a.s. 2012/2013 condotta dal Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca e dalla Fondazione Ismu.

## **Bambini e ragazzi in carico ai Servizi sociali al 31 dicembre 2013**

Al 31 dicembre 2013 i minori in carico ai Servizi sociali della regione erano 54.746. E' quanto emerge dai dati, ancora provvisori (primi indicatori 2013), forniti dall'Osservatorio per l'Infanzia e l'Adolescenza della Regione Emilia-Romagna. Tali dati vengono messi a disposizione dai

Servizi sociali territoriali attraverso il flusso informativo Sisam-ER<sup>1</sup>.

**Tabella n. 9**

**Bambini e ragazzi in carico al Servizio sociale negli anni dal 2005 al 2013. Valori assoluti e %, minorenni residenti al 1.1 dell'anno successivo, % bambini e ragazzi in carico sui minorenni residenti**

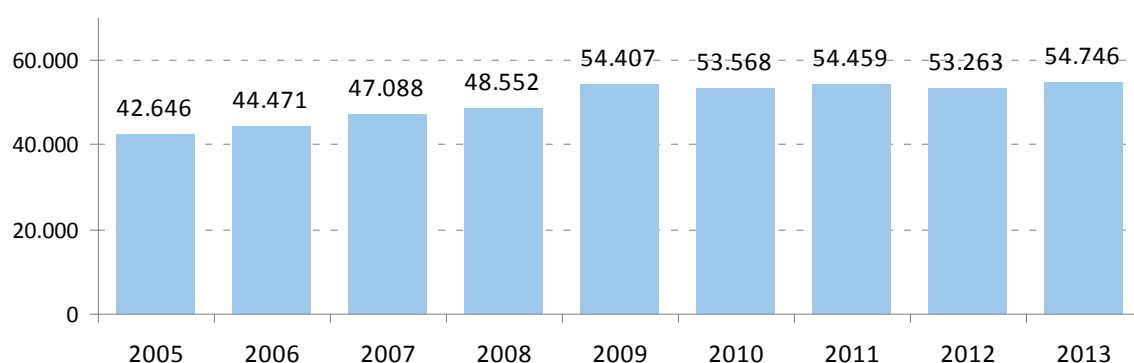
Anno	Bambini e ragazzi al 31.12		Minorenni residenti all'1.1 dell'anno succ.		% sui minorenni residenti
	v.a.	var. %	v.a.	var. %	
2005	42.646	-	619.159	-	6,9
2006	44.471	4,3	633.725	2,4	7,0
2007	47.088	5,9	650.045	2,6	7,2
2008	48.552	3,1	667.922	2,8	7,3
2009	54.407	12,1	684.231	2,4	8,0
2010	53.568	-1,5	695.043	1,6	7,7
2011	54.459	1,7	704.716	1,4	7,7
2012	53.263	-2,2	711.268	0,9	7,5
2013	54.746	2,8	712.298	0,1	7,7

*Fonte: flusso informativo SISAM-ER – dati 2013 provvisori  
I dati del Comune di Bologna sono riferiti all'anno 2012*

Dopo un primo trend di forte crescita registrato nel 2009 (+12,1%), il **numero dei minori in carico** ai Servizi sociali del territorio è rimasto **sostanzialmente costante** nel tempo, nonostante un incremento di oltre 28 mila minorenni residenti in regione nel periodo 2009/2013. La percentuale dei minori in carico sul totale della popolazione minorile residente si assesta attorno al 7,7% con un incremento, rispetto al 2012, del 2,8% in più pari a 1.483 minori seguiti.

<sup>1</sup> Il flusso informativo Sisam-ER si compone di tre modalità: sistema informativo regionale SISAM; procedura Import-SISAM per l'acquisizione dei dati disponibili nei sistemi informativi locali conformi a quanto previsto dalla Circ. n.23/2014 e rilevazione integrativa a SISAM.

**Tabella n. 10**  
**Bambini e ragazzi assistiti al 31.12 degli anni dal 2005 al 2013**



Emergono tuttavia, a livello locale, alcune differenze: Piacenza (14,6%), Parma (10,3%) e Ravenna (9,2%) si confermano come le province con il maggior numero di prese in carico (in rapporto alla popolazione minorenni residente), Forlì-Cesena (4,7%) e Rimini (4,4%) quelle con le percentuali più basse, molto al di sotto della media regionale. Una possibile spiegazione di queste diversità è data dalle differenze riscontrabili tanto a livello di modelli organizzativi che nelle deleghe conferite ai Servizi sociali dei diversi Comuni, le quali finiscono con l'incidere sull'ammontare complessivo delle prese in carico e sulle modalità di intervento espresse dai diversi territori.

**Tabella n. 11**  
**Bambini e ragazzi in carico al servizio sociale al 31.12.2013,**  
**popolazione minorenni residente al 1.1.2014 e % minori in carico sui minorenni residenti**  
**al 1.1.2013 per provincia \***

Provincia	Bambini e ragazzi in carico al 31.12.2013	Minorenni residenti al 1.1.2014	% sui minorenni residenti
Piacenza	6.461	44.238	14,6

Parma	7.232	70.155	10,3
Reggio Emilia	7.464	96.239	7,8
Modena	8.048	119.568	6,7
Bologna	10.875	154.985	7,0
Ferrara	3.629	47.182	7,7
Ravenna	5.606	60.662	9,2
Forlì-Cesena	3.011	63.892	4,7
Rimini	2.420	55.377	4,4
<b>Totale</b>	<b>54.746</b>	<b>712.298</b>	<b>7,7</b>

\* 43 minori hanno una PIC in corso al 31.12 in servizi di province diverse  
 Fonte: flusso informativo SISAM-ER – dati 2013 provvisori  
 I dati del Comune di Bologna sono riferiti all'anno 2012

## Minori stranieri e prese in carico

Anche la comparazione nel numero delle prese in carico di minori stranieri nel biennio 2012-2013 evidenzia **situazioni disomogenee** fra i diversi territori. Se le province di Rimini e Forlì-Cesena presentano percentuali significativamente più basse rispetto alla media regionale (-9,4% a Rimini, -5,6% a Forlì-Cesena), in significativa crescita sono i numeri nelle province di Ferrara (+15,2%) e Bologna (+12,4%). In aumento, rispetto alla media regionale del 6,1%, anche il dato nelle province di Piacenza (+ 8,4%) e Parma (+ 7,2%). Tale situazione è certamente conseguente alla maggiore fragilità familiare e sociale, che caratterizza la situazione personale e del nucleo di appartenenza dei minori stranieri.

**Tabella n. 12**  
**Bambini e ragazzi stranieri in carico al 31 dicembre degli anni 2012 e 2013 per provincia.**  
**Valori assoluti, differenza assoluta e % 2012/11. % minorenni stranieri sul totale in carico**

Provincia	Minori stranieri in carico al 31.12		Differenza 2013-2012		% sui minorenni in carico al 31.12	
	2012	2013	ass.	%	2012	2013
Piacenza	3.603	3.907	304	8,4	58,3	60,5
Parma	3.746	4.017	271	7,2	53,5	55,5
Reggio Emilia	3.487	3.625	138	4,0	48,4	48,6
Modena	3.865	3.931	66	1,7	50,7	48,8
Bologna	5.027	5.650	623	12,4	42,8	52,0
Ferrara	1.456	1.678	222	15,2	43,0	46,2
Ravenna	2.598	2.662	64	2,5	46,0	47,5
Forlì-Cesena	1.022	965	-57	-5,6	36,5	32,0
Rimini	680	616	-64	-9,4	28,9	25,5
<b>Totale</b>	<b>25.484</b>	<b>27.051</b>	<b>1.567</b>	<b>6,1</b>	<b>46,6</b>	<b>49,4</b>

Fonte: flusso informativo SISAM-ER – dati 2013 provvisori  
 I dati del Comune di Bologna sono riferiti all'anno 2012

## Bambini e ragazzi in carico ai Servizi sociali interessati da un provvedimento di affidamento al Servizio sociale, di tutela o di allontanamento dalla famiglia

Tra il 2012 e il 2013, la percentuale di minori interessati da un **provvedimento di affidamento al Servizio sociale** risulta in lieve aumento (da 5.441 a 5.901 sul totale di 54.746 minori in carico ai Servizi), in particolare nei territori di Modena (1.069), Bologna (941) e Rimini (478). In rapporto alla popolazione minorenni residente, Piacenza mostra tassi superiori alla media

regionale, seguita dalle province di Ferrara e Ravenna.

**Tabella n. 13**

**Bambini e ragazzi in carico al 31.12.2013 (e cfr. con 2012) con disposizione di affidamento al servizio sociale per provincia. % sul totale in carico al servizio sociale e tasso per 1000 minori residenti**

Provincia	Bambini e ragazzi in affido al Servizio sociale		2013 - % sul totale in carico al s.s.	2013 - per 1.000 minorenni res.
	2012	2013		
Piacenza	455	481	7,4	10,9
Parma	519	545	7,5	7,8
Reggio Emilia	755	792	10,6	8,2
Modena	973	1069	13,3	8,9
Bologna	828	941	8,7	6,1
Ferrara	457	482	13,3	10,2
Ravenna	536	594	10,6	9,8
Forlì-Cesena	510	519	17,2	8,1
Rimini	408	478	19,8	8,6
<b>Totale</b>	<b>5.441</b>	<b>5.901</b>	<b>10,8</b>	<b>8,3</b>

*Fonte: flusso informativo SISAM-ER – dati 2013 provvisori  
I dati del Comune di Bologna sono riferiti all'anno 2012*

Per quanto riguarda i **provvedimenti con disposizioni di tutela**, si registra, nel periodo compreso tra il 2012 e il 2013, un progressivo incremento dei casi nella provincia di Bologna (da 483 a 504) e un decremento nella provincia di Modena (da 264 a 206); mediamente stabili le situazioni delle altre province. Anche Ravenna mostra in numeri assoluti un incremento significativo.



**Tabella n. 14**  
**Bambini e ragazzi in carico al 31.12.2013 (e cfr. con 2012) con disposizione di TUTELA per**  
**provincia. % sul totale in carico al servizio sociale e tasso per 1000 minori residenti**

Provincia	Bambini e ragazzi in tutela		2013 - % sul totale in carico al s.s.	2013 - per 1.000 minorenni res.
	2012	2013		
Piacenza	123	158	2,4	3,6
Parma	86	95	1,3	1,4
Reggio Emilia	95	86	1,2	0,9
Modena	264	206	2,6	1,7
Bologna	483	504	4,6	3,3
Ferrara	89	86	2,4	1,8
Ravenna	80	118	2,1	1,9
Forlì-Cesena	107	105	3,5	1,6
Rimini	70	78	3,2	1,4
<b>Totale</b>	<b>1.397</b>	<b>1.436</b>	<b>2,6</b>	<b>2,0</b>

*Fonte: flusso informativo SISAM-ER – dati 2013 provvisori  
 I dati del Comune di Bologna sono riferiti all'anno 2012*

Per quanto riguarda le **disposizioni di allontanamento e collocazione in luogo protetto** disposte dal Tribunale, la media regionale sul totale delle prese in carico si attesta attorno al 2,3%. Le percentuali più alte si registrano nelle province di Forlì-Cesena (3,7%) e Ferrara (3,2%). Nettamente inferiori sono invece i valori presenti nelle province di Piacenza (1,4%) e Parma (1,7%).

**Tabella n. 15**  
**Bambini e ragazzi in carico al 31.12.2013 con disposizione di allontanamento e collocazione in luogo protetto (disposto dal Tribunale) per provincia. % sul totale in carico al servizio sociale e tasso per 1000 minori residenti**

Provincia	Bambini e ragazzi con disp. di allontanamento		2013 - % sul totale in carico al s.s.	2013 - per 1.000 minorenni res.
	2012	2013		
Piacenza	75	88	1,4	2,0
Parma	101	120	1,7	1,7
Reggio Emilia	196	196	2,6	2,0
Modena	327	257	3,2	2,1
Bologna	202	187	1,7	1,2
Ferrara	115	116	3,2	2,5
Ravenna	119	118	2,1	1,9
Forlì-Cesena	111	110	3,7	1,7
Rimini	35	43	1,8	0,8
<b>Totale</b>	<b>1.281</b>	<b>1.235</b>	<b>2,3</b>	<b>1,7</b>

*Fonte: flusso informativo SISAM-ER – dati 2013 provvisori  
 I dati del Comune di Bologna sono riferiti all'anno 2012*

## **Bambini e ragazzi in carico ai Servizi sociali fuori dalla famiglia di origine (in struttura residenziale o in affidamento etero-familiare e parentale a tempo pieno)**

Le serie storiche degli anni dal 2008 al 2013 evidenziano una **leggera ma costante flessione** del numero dei minorenni che vivono al di fuori dalla famiglia d'origine in affidamento a tempo pieno o in comunità residenziale senza la madre (2.765 nel 2008 contro i 2.394 nel 2013) con una lieve prevalenza, nell'anno 2013, per il ricorso al collocamento in affidamento

etero-familiare e parentale (1,8%) rispetto al collocamento in comunità residenziale senza la madre (1,6%).

**Tabella n. 16**

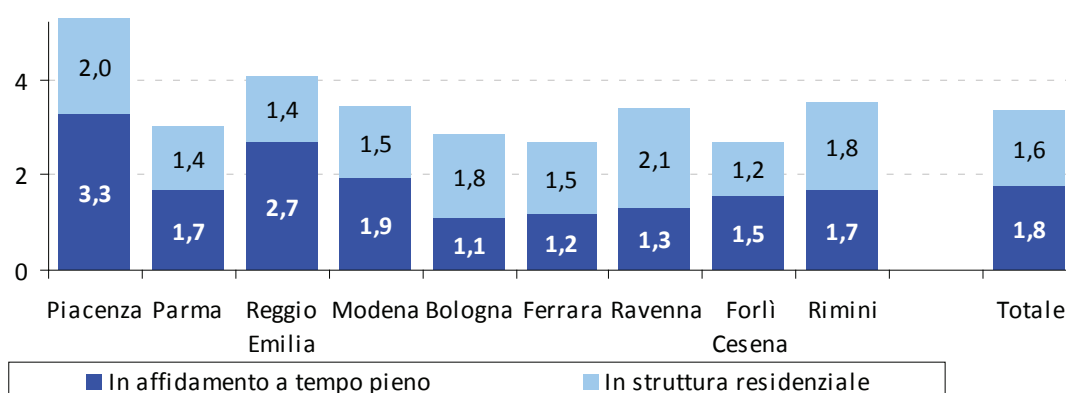
**Bambini e ragazzi in carico al servizio sociale in affidamento a tempo pieno o in comunità residenziale senza la madre – al 31.12 degli anni dal 2008 al 2013. Valori assoluti e tassi per 1.000 minorenni residenti**

Anno	In affidamento eterofam. e parentale a tempo pieno	In comunità residenziale senza la madre	Totale fuori famiglia	Tasso affidamenti	Tasso in comunità residenziale	Tasso fuori famiglia
2008	1.283	1.482	2.765	1,9	2,2	4,1
2009	1.278	1.327	2.605	1,9	1,9	3,8
2010	1.231	1.290	2.521	1,8	1,9	3,6
2011	1.265	1.232	2.497	1,8	1,7	3,5
2012	1.229	1.194	2.423	1,7	1,7	3,4
2013	1.247	1.147	2.394	1,8	1,6	3,4

*Fonte: flusso informativo SISAM-ER – dati 2013 provvisori  
I dati del Comune di Bologna sono riferiti all'anno 2012*

La provincia con il maggior numero di minori fuori famiglia, in affidamento a tempo pieno o in struttura residenziale senza la madre, sul totale residenti minorenni, è Piacenza (5,3% del totale), seguita da Reggio Emilia (4,1), con una preferenza in entrambe per il ricorso alla misura dell'affidamento familiare rispetto al collocamento in comunità. Situazione inversa si registra invece nelle province di Ravenna e Bologna, dove la percentuale di collocamenti in comunità è nettamente superiore all'affidamento.

**Tabella n. 17**  
**Bambini e ragazzi in affidamento a tempo pieno o con inserimento in struttura residenziale - senza la madre - in corso al 31.12.2013 per provincia. Tasso per 1000 minori residenti**



Fonte: flusso informativo SISAM-ER – dati 2013 provvisori

Per quanto riguarda la tipologia di comunità, si tratta, nella maggioranza dei casi, di comunità di tipo socio-educativo (37,5%) che accolgono 694 minori o di altre strutture (35,1%), ossia strutture per madri con bambini (per circa la metà), per disabili, Case rifugio per donne maltrattate con figli, comunità per gestanti, comunità alta autonomia, etc.

**Tabella n. 18**  
**Bambini e ragazzi con intervento di inserimento in Comunità residenziale in corso al 31.12 per tipo di collocazione - serie storica 2007 – 2013**

Tipo collocazione	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Comunità casa famiglia	195	220	211	213	210	189	179
Comunità pronta acc.	134	139	153	148	126	115	131

Comunità socio-educativa **	668	777	776	778	756	745	694
Comunità familiare	142	151	138	142	160	157	166
Altre strutture *	418	451	526	516	562	641	651
<i>di cui: comunità madre-bambino</i>			256	246	291	316	314
<i>di cui: comunità alta autonomia</i>					25	74	105
Non definito						32	32
<b>Totale</b>	<b>1.557</b>	<b>1.738</b>	<b>1.804</b>	<b>1.797</b>	<b>1.814</b>	<b>1.879</b>	<b>1.853</b>

Tipo collocazione	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Comunità casa famiglia	12,5	12,7	11,7	11,9	11,6	10,1	9,7
Comunità pronta acc.	8,6	8,0	8,5	8,2	6,9	6,1	7,1
Comunità socio-educativa **	42,9	44,7	43,0	43,3	41,7	39,6	37,5
Comunità familiare	9,1	8,7	7,6	7,9	8,8	8,4	9,0
Altre strutture *	26,8	25,9	29,2	28,7	31,0	34,1	35,1
<i>di cui: comunità madre-bambino</i>			14,2	13,7	16,0	16,8	16,9
<i>di cui: comunità alta autonomia</i>					1,4	3,9	5,7
Non definito						1,7	1,7
<b>Totale</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

\* La tipologia "Altre strutture" comprende strutture per Disabili, Case rifugio donne maltrattate con figli, le Comunità per gestanti, le comunità alta autonomia/gruppi appartamento /convitti giovanili e Strutture non dedicate specificamente ai minori (ad es. comunità terapeutiche per tossicodipendenti)

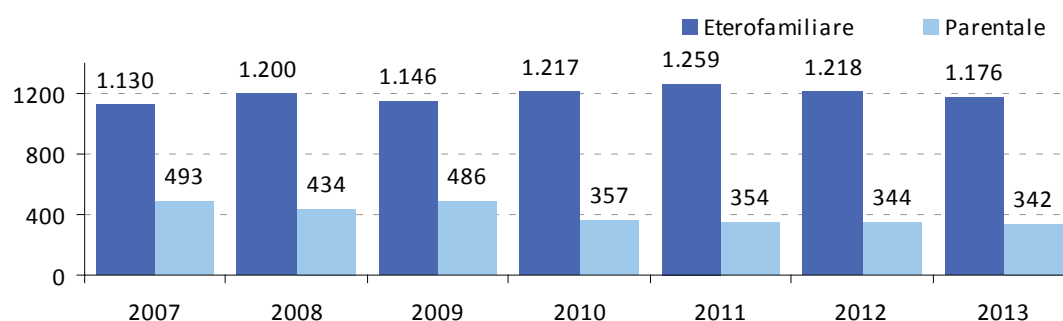
\*\* Dal 2013 comprende anche le comunità socio-educative integrate

Fonte: flusso informativo SISAM-ER – dati 2013 provvisori  
I dati del Comune di Bologna sono riferiti all'anno 2012

## Bambini e ragazzi in carico ai Servizi sociali in affidamento etero familiare o parentale

L'affidamento familiare, nelle sue diverse tipologie, presenta due caratteristiche fondamentali: la temporaneità e il mantenimento dei rapporti con i genitori in previsione del rientro nella famiglia d'origine. Nel 2014 il ricorso all'affidamento etero-familiare, cioè l'inserimento del minore in una famiglia che non ha con lui legami di parentela oppure oltre il 4°, si conferma come prevalente rispetto a quello parentale, anche se in lieve diminuzione rispetto al precedente anno (1.218 casi nel 2012, 1.176 nel 2013). Dal 2009 il ricorso all'affidamento parentale registra infatti in regione un andamento decrescente (dai 486 casi del 2009 ai 342 del 2013).

**Tabella n. 19**  
**Bambini e ragazzi in carico al servizio sociale**  
**in affidamento al 31.12 per tipo eterofamiliare e parentale negli anni dal 2007 al 2013**



Fonte: flusso informativo SISAM-ER – dati 2013 provvisori

Con un tasso del 3,9 per mille, le province dove il ricorso all'affidamento è più marcato sono Piacenza e Reggio; quelle che vi fanno meno ricorso le province di Ferrara, Bologna e Ravenna, con tassi rispettivamente dell'1,3, 1,4 e 1,5 per mille.

Tabella n. 20

**Bambini e ragazzi in carico al servizio sociale in affidamento a tempo pieno e a tempo parziale al 31.12.2013 per tipo di affidamento e provincia, e popolazione minorenni residente al 1.1.2014.**

**Valori assoluti e tassi per 1.000 minorenni residenti**

Provincia	Valori assoluti				Popolazione minorenni residente 1.1.2014	Tasso per 1.000 minorenni residenti			
	Tempo parziale	Tempo pieno	Non def.	Totale		Tempo parziale	Tempo pieno	Non def.	Totale
Piacenza	30	144	0	174	44.238	0,7	3,3	0,0	3,9
Parma	4	117	0	121	70.155	0,1	1,7	0,0	1,7
Reggio Emilia	121	258	0	379	96.239	1,3	2,7	0,0	3,9
Modena	33	231	0	264	119.568	0,3	1,9	0,0	2,2
Bologna	45	171	1	217	154.985	0,3	1,1	0,0	1,4
Ferrara	4	55	0	59	47.182	0,1	1,2	0,0	1,3
Ravenna	10	79	0	89	60.662	0,2	1,3	0,0	1,5
Forli-Cesena	9	98	0	107	63.892	0,1	1,5	0,0	1,7
Rimini	15	94	0	109	55.377	0,3	1,7	0,0	2,0
<b>Totale</b>	<b>271</b>	<b>1.247</b>	<b>1</b>	<b>1.519</b>	<b>712.298</b>	<b>0,4</b>	<b>1,8</b>	<b>0,0</b>	<b>2,1</b>
%	17,8	82,1	0,1	100					

Fonte: flusso informativo SISAM-ER – dati 2013 provvisori  
I dati del Comune di Bologna sono riferiti all'anno 2012

## Bambini e ragazzi in carico ai Servizi sociali, vittime di violenze o maltrattamenti

Complessivamente si evidenzia nel tempo un andamento in crescita per quanto riguarda le **nuove prese in carico** di minori con problematiche di violenze e maltrattamenti da parte dei Servizi sociali territoriali: nel 2013 le nuove prese in carico sono state 440 con un incremento

dell'1% rispetto al precedente anno e un totale complessivo delle prese in carico pari a 1.846 soggetti di minore età (erano 1.545 nel 2012).

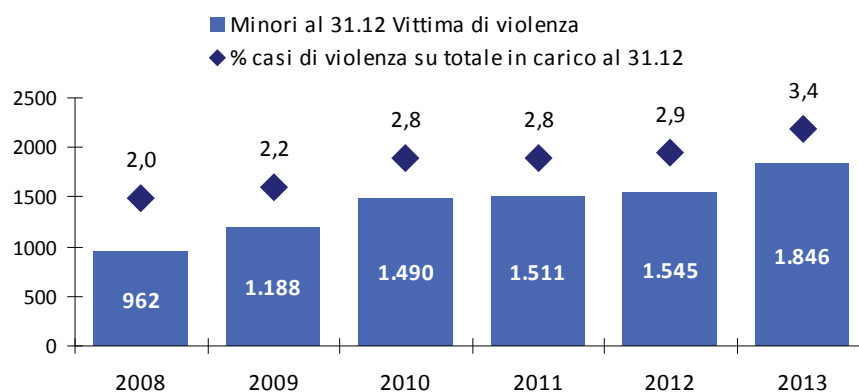
**Tabella n. 21**

**Bambini e ragazzi in carico al 31.12 con problematica "vittima di violenza". Serie storica 2008- 2013. Valori assoluti, totale minori in carico ai servizi sociali al 31.12, % casi di violenza sul totale in carico, residenti minorenni al 1.1 dell'anno successivo e casi in carico ogni 1.000 abitanti**

Anno	Bambini e ragazzi Vittima di violenza con nuova presa in carico	Totale bambini e ragazzi nuovi in carico ai servizi sociali	% casi di violenza su totale nuovi in carico	Minorenni residenti al 31.12	Nuovi casi di violenza in carico: tasso su 1.000 minorenni res. (INCIDENZA)
2008	248	11.341	2,2	667.922	0,4
2009	275	12.725	2,2	684.231	0,4
2010	431	12.137	3,6	695.043	0,6
2011	389	10.776	3,6	704.716	0,6
2012	378	11.738	3,2	711.268	0,5
2013	440	10.583	4,2	712.298	0,6

**Tabella n. 22**

**Bambini e ragazzi "vittima di violenza" con presa in carico in corso al 31.12 negli anni dal 2008 al 2013. Valori assoluti e % casi di violenza sul totale in carico**



Fonte: flusso informativo SISAM-ER – dati 2013 provvisori



A livello regionale, i territori che presentano la maggior percentuale di minori in carico per problematica “vittima di violenza” sono quelli di Forlì-Cesena (196) che presenta la percentuale più alta (6,5%), seguita da Bologna (502), Modena (366), Reggio Emilia (293), rispettivamente con il 4,6% (Bologna), il 4,5% (Modena) e il 3,9% (Reggio) rispetto a una media regionale del 3,4% (2,9% nel 2013).

**Tabella n. 23**

**Bambini e ragazzi in carico al 31.12.2013 con problematica “vittima di violenza” per provincia. Valori assoluti, totale minori in carico ai servizi sociali al 31.12, % casi di violenza sul totale in carico, e casi in carico ogni 1.000 residenti minorenni\***

Provincia	Bambini e ragazzi Vittima di violenza in carico al 31.12	Bambini e ragazzi in carico ai servizi complessivam. al 31.12	% casi di violenza su totale in carico al 31.12	Minorenni residenti al 1.1.2014	Casi di violenza in carico al 31.12: tasso su 1.000 minorenni res. (PREVALENZA)
Piacenza	71	6.461	1,1	44.238	1,6
Parma	142	7.242	2,0	70.155	2,0
Reggio Emilia	293	7.465	3,9	96.239	3,0
Modena	366	8.074	4,5	119.568	3,1
Bologna	502	10.876	4,6	154.985	3,2
Ferrara	79	3.629	2,2	47.182	1,7
Ravenna	122	5.606	2,2	60.662	2,0
Forlì-Cesena	196	3.015	6,5	63.892	3,1
Rimini	75	2.425	3,1	55.377	1,4
<b>Totale</b>	<b>1.846</b>	<b>54.793</b>	<b>3,4</b>	<b>712.298</b>	<b>2,6</b>

Fonte: flusso informativo SISAM-ER – dati 2013 provvisori  
I dati del Comune di Bologna sono riferiti all'anno 2012

## Minori stranieri non accompagnati in carico ai Servizi sociali

Per **minore straniero non accompagnato** (MSNA) si intende “il minorenni non avente cittadinanza italiana o di altri Stati dell’Unione Europea che, non avendo presentato domanda di asilo, si trova per qualsiasi causa nel territorio dello Stato privo di assistenza e rappresentanza da parte di genitori o di altri adulti per lui legalmente responsabili” (art. 1 co. 2, DPCM 535/99). Nella maggior parte dei casi i minori stranieri non accompagnati sono adolescenti, che con il consenso dei genitori, decidono di lasciare il proprio Paese di origine, spinti da problematiche legate a situazioni di guerra, di instabilità politica, di grave povertà.

Il 30 settembre 2014 la Direzione generale dell’immigrazione e delle politiche di integrazione del Ministero del Lavoro e delle politiche sociali registrava il **più alto numero di sempre** di presenze di minori stranieri non accompagnati in Italia (9.001), con un significativo incremento del 42% rispetto alla stessa data del 2013. L’incremento, nel 2014, della presenza dei MSNA nel territorio Italiano è strettamente collegato all’Operazione Mare Nostrum: sono 5.898 i minori sbarcati dall’inizio dell’anno in corso, principalmente di **sexso maschile** (93,9% delle presenze) e provenienti soprattutto dal **Corno d’Africa** e dall’**Africa Sub Sahariana** (Eritrea, Gambia e Somalia).

Nella classifica dei Paesi di provenienza dei MSNA, l’Egitto rappresenta ancora il primo Paese di origine; mentre l’Albania rappresenta il Paese di origine di 908 minori, pari al 10% del totale, seppur nel Paese in questa fase storica non si rilevano particolari crisi in atto. Dimezzato invece il numero dei minori provenienti dal Bangladesh. Per quanto riguarda l’età, da segnalare rispetto al precedente anno una significativa diminuzione della fascia degli over 17 anni, dal 55,1% al 48,2%, con un incremento pressoché analogo dei 16enni, dal 23,4% al 29,5%, e conseguenti riflessi sulla durata dei percorsi di integrazione e sui costi dell’accoglienza.

A inizio giugno 2013, erano presenti in regione **552 minori stranieri non accompagnati**, oltre il 56% di essi erano diciassettenni, il 90% di sesso maschile. La maggior parte dei MSNA (circa il 60%) risultava collocato in struttura, gli altri in affidamento, affido o tutela a parenti. Tra le strutture i MSNA sono in larga parte inseriti in “Comunità educative” (circa il 70%),

caratterizzate da un intenso rapporto numerico tra educatore e ragazzo accolto. Al 31 dicembre 2013 il numero di MSNA in carico al Servizio con presa in carico nuova e conclusa erano 320.

**Tabella n. 24**  
**Minori stranieri non accompagnati in carico al Servizio sociale con presa in carico nuova e conclusa**

Provincia	Nuovi *	Conclusi
Piacenza	59	15
Parma	23	33
Reggio Emilia	9	13
Modena	83	85
Bologna	59	40
Ferrara	7	11
Ravenna	72	86
Forlì-Cesena	22	35
Rimini	14	2
<b>Totale</b>	<b>348</b>	<b>320</b>

*Fonte: flusso informativo SISAM-ER – dati 2013 provvisori  
 I dati del Comune di Bologna sono riferiti all'anno 2012*

Da notare come i numeri dei MSNA forniti dai Servizi sociali territoriali risultino significativamente più alti di quelli comunicati dai Comuni alla Direzione Generale dell'immigrazione e delle politiche di integrazione (che ha raccolto le funzioni dell'ex Comitato minori stranieri non accompagnati). In questo secondo caso la rilevazione riguarda infatti le situazioni che puntualmente, ad una certa data, sono presenti sul territorio comunale e oggetto di un percorso di accoglienza (in affidamento o in comunità). Nella rilevazione regionale dei servizi sociali, rientrano invece anche le situazioni con "cartella aperta", senza interventi in corso alla data, che si possono quantificare nel 30% circa del totale. I minori stranieri non accompagnati abbandonano frequentemente le comunità o le collocazioni prescelte, rendendosi irreperibili. In questi casi, vige la regola per cui la dimissione (cioè la chiusura della cartella sociale) possa avvenire allo scadere di un anno senza contatti con l'utente. L'indicatore relativo ai Nuovi

casi nell'anno è forse maggiormente rappresentativo dei flussi reali che caratterizzano questo fenomeno.

**Tabella n. 25**

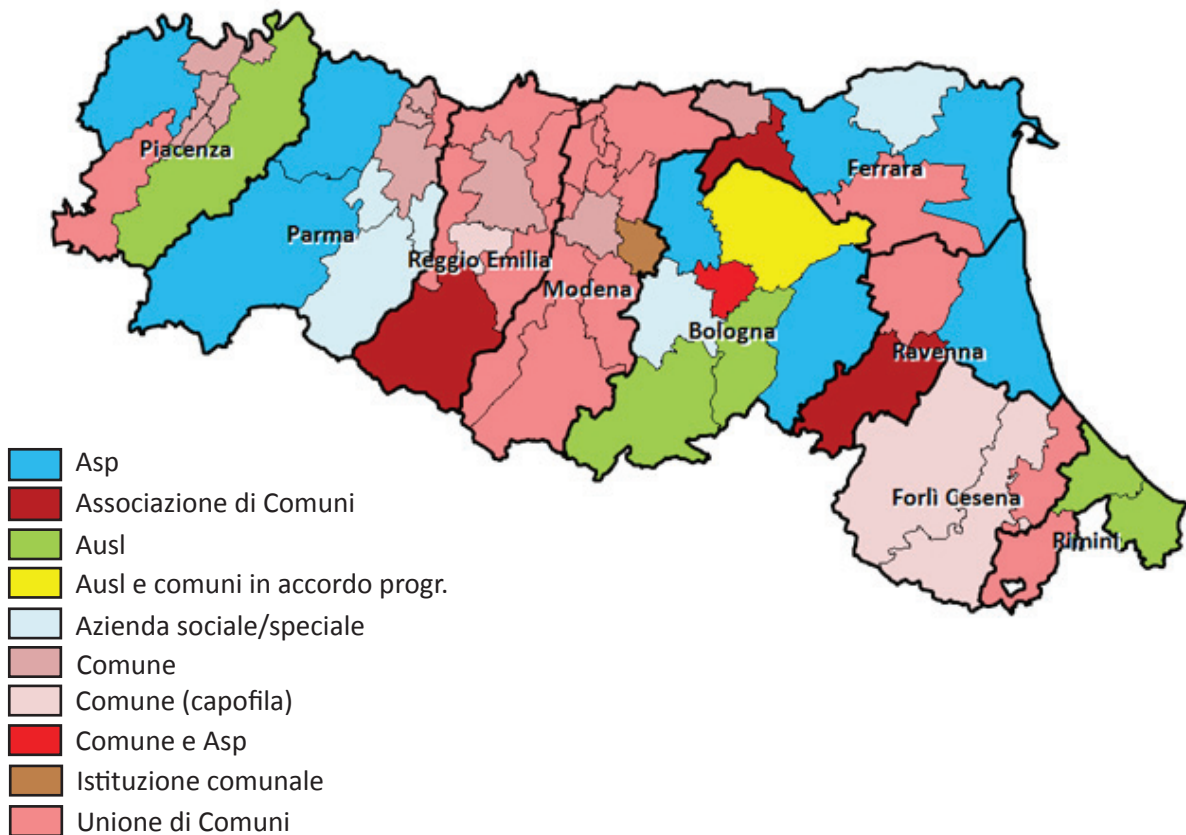
**Minori stranieri non accompagnati in carico al Servizio sociale al 31.12.**

**Serie storica 2008 - 2013. Valori assoluti**

<b>Provincia</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>
Piacenza	147	129	94	103	104	145
Parma	73	63	62	57	53	38
Reggio Emilia	93	83	76	53	62	65
Modena	202	196	243	194	139	135
Bologna	173	156	199	255	260	267
Ferrara	10	19	23	13	15	11
Ravenna	97	83	69	93	165	118
Forlì-Cesena	99	104	78	66	58	44
Rimini	31	34	37	12	15	27
<b>Totale</b>	<b>925</b>	<b>867</b>	<b>881</b>	<b>846</b>	<b>871</b>	<b>850</b>

*Fonte: flusso informativo SISAM-ER – dati 2013 provvisori  
I dati del Comune di Bologna sono riferiti all'anno 2012*

## Le forme di gestione dei Servizi Territoriali di Tutela



**gli enti gestori sono 56, di cui:  
(9 tipologie di gestione)**

- » 16 Unioni di Comuni
- » 13 comuni singoli
- » 8 ASP
- » 7 Comune capofila/Associazioni di Comuni
- » 5 AUSL
- » 4 Azienda sociale/speciale/comunale
- » 1 AUSL e Comuni in accordo di programma
- » 1 Comune/Quartieri + ASP
- » 1 Istituzione comunale per gestione distrettuale



## Attività dell'ufficio



## Prevenzione e protezione

### Considerazioni preliminari

Gli ultimi mesi del 2013 e gli inizi del 2014 sono stati caratterizzati da **un interessante dibattito** che ha coinvolto non solo il Garante per l'infanzia e l'adolescenza, ma anche gli altri due Istituti di garanzia presenti in regione, ossia la Garante dei diritti delle persone sottoposte a misure restrittive o limitative della libertà personale e il Difensore civico.

Al centro della discussione, la natura delle attività e delle decisioni poste in essere dalle figure di garanzia per capire se le stesse siano o meno riconducibili alla categoria dei "procedimenti amministrativi" e quindi assoggettabili agli obblighi di trasparenza previsti dal D.Lgs. n. 33/2013 e, ancora prima, dalla Legge n. 241/1990, ad esempio quello di concludere il procedimento con un provvedimento espresso, entro un termine prefissato, e di motivare le proprie determinazioni). La questione, per quanto affrontata anche in sede di Conferenza nazionale per la garanzia dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza (l. n. 112/2011, art. 3), non aveva trovato una risposta univoca, e diverse sembrano ancora oggi le posizioni dei singoli Garanti.

Improprio sembrerebbe infatti attribuire agli atti posti in essere da queste figure la natura di provvedimenti. Il Garante infatti non ordina e non dispone, ma semplicemente chiede, invita, raccomanda; le sue azioni non producono effetti vincolanti per i destinatari, e si traducono perlopiù in un'azione di moral suasion che risulta talvolta capace di incidere sui comportamenti esterni in forza dell'autorevolezza dell'organo ma non di una sua autoritarità. La stessa L. 241 del 1990, del resto, nel riconoscere autonomia normativa alle autorità di garanzia e nel disciplinare, secondo propri regolamenti, i termini di conclusione del procedimento, ammetteva l'esistenza di atti amministrativi che, come quelli dei Garanti, sono privi di contenuto autoritativo.

In un clima di generale sfiducia della cittadinanza nei confronti delle istituzioni ma anche nell'ottica di una doverosa rendicontazione delle attività, il Garante ha tuttavia deciso di non sottrarsi agli obblighi di trasparenza e pubblicazione previsti dal Decreto, e di prevedere re-



**sponsabilità e tempi certi** per la conclusione dei procedimenti seguiti dall'Ufficio.

In base alla legge istitutiva n. 9/2005, **l'attività di protezione** dei diritti e degli interessi delle persone di minore età da parte del Garante si sviluppa su due livelli: **tutela degli interessi diffusi** (art. 3) e **tutela degli interessi e diritti individuali** (art. 4).

I termini per la conclusione dei procedimenti sono fissati in **90 giorni**, decorrono dal momento della ricezione della segnalazione e comprendono lo svolgimento di tutte le attività necessarie per la presa in carico, gestione e definizione dei fascicoli. Vengono, in ogni modo, **sospesi in tutti quei casi in cui sia necessario acquisire informazioni da altri soggetti** (ad esempio, dal Tribunale per i Minorenni se risulta pendente un procedimento o dai servizi per avere una relazione di aggiornamento sul minore e la sua famiglia). In questi casi, che sono molto limitati, la conclusione del procedimento può dunque aver luogo, per ragioni oggettive, oltre il termine dei tre mesi.

Questi cambiamenti hanno fatto emergere la necessità di puntualizzare **i compiti e gli interventi sulla presa in carico** posti in essere da questa figura in una regione che, malgrado le innegabili difficoltà del momento, continua a caratterizzarsi per una lunga e positiva tradizione di servizi sociali e di attenzione ai diritti dei minori sia sul versante della protezione sociale che su quello della protezione giudiziaria.

In un simile contesto, il Garante si inserisce ed interagisce col sistema di protezione dei minori, e quindi con servizi e magistratura ma anche con la scuola, nel tentativo di promuovere **metodi di lavoro collaborativi e condivisi**, e con **funzione di stimolo** nei confronti delle istituzioni competenti affinché pongano rimedio alle eventuali carenze riscontrate.

L'azione di garanzia posta in essere dal Garante non deve intendersi in senso giurisdizionale, poiché questa forma di tutela è di esclusiva competenza del giudice, quanto piuttosto come **un'azione di promozione, persuasione e sollecitazione** che si vuole basata su un rapporto di leale collaborazione. E' dunque del tutto esclusa ogni forma di ingerenza finalizzata all'eserci-

zio di poteri di controllo, sanzione o sostituzione. Nei confronti di questi soggetti, rispetto ai quali il Garante non ha una posizione sovraordinata o gerarchica, lo stesso si pone più come **una cerniera** e come **un nuovo punto di equilibrio** tra l'azione dei servizi e quella della giustizia.

In questo quadro, **la scuola è considerata un luogo privilegiato** per osservare e captare i segnali di sofferenza e di disagio. Scuola e insegnanti, per la quotidianità e quindi la frequenza dei rapporti con gli studenti, sono anche un fondamentale punto di osservazione e vigilanza per la possibilità che hanno di cogliere, prima di altri e talvolta anche della famiglia, i segnali di sofferenza e di disagio che i minori manifestano con i loro comportamenti. Un programma diretto a potenziare il **sistema di ascolto in ambito scolastico** e a favorire il radicamento di una **cultura dell'ascolto diffuso è al momento allo studio da parte dell'Ufficio**.

I procedimenti si chiudono sempre con una **risposta scritta ai segnalanti**, nella quale il Garante esprime il suo parere sulla questione e indica i comportamenti più idonei da tenere (ad esempio, invitando il segnalante a collaborare coi servizi o ad attenersi a quanto disposto dall'Autorità giudiziaria) nell'interesse preminente del minore. Nei confronti delle amministrazioni competenti, la conclusione del procedimento può avvenire attraverso un **provvedimento motivato e strutturato**, ad esempio una **raccomandazione** per chiedere l'adozione di interventi di aiuto e sostegno in favore del minore, un **sollecito** a provvedere in caso di ritardo, un **invito** a riconsiderare una decisione che incide sui diritti del minore.

## Le segnalazioni

Dal momento in cui l'ufficio ha cominciato ad essere operativo (marzo 2012), sono pervenute al Garante **458** segnalazioni, di cui 118 nel 2012, 138 nel 2013 e 202 nel 2014. Le segnalazioni portate all'attenzione del Garante, numericamente molto ridotte se si pensa alla vastità e alla complessità dei fenomeni che vedono coinvolti i minori in tutti i contesti e negli ambiti di vita,

sono solo la **punta dell'iceberg** di un fenomeno ben più vasto. Un dato fra tutti: nel 2012 i minori in carico ai servizi sociali regionali perché vittime di violenze e abusi erano 1.545.

Ad ogni modo, il **numero delle segnalazioni** è gradualmente aumentato nel tempo ed è stato parallelamente accompagnato da un progressivo miglioramento nelle modalità di raccolta, gestione ed analisi dei dati.

Questo è avvenuto anche grazie alla condivisione in sede di Conferenza nazionale per la Garanzia dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza di criteri di rilevazione omogenei, che sono stati adottati da tutti i Garanti regionali e delle Province autonome sulla base di una **scheda di segnalazione comune**.

A **livello regionale**, la registrazione delle segnalazioni secondo criteri fissi (tipologia di soggetto segnalante, criticità lamentata, intervento messo in atto, etc..) contribuirà a rendere sempre **più omogenea ed univoca** la classificazione, rendendo così possibile la comparazione dei dati nel tempo.

A **livello nazionale**, l'invio semestrale all'Autorità garante dei dati quantitativi aggregati sulle segnalazioni ricevute nel corso dell'anno in tutti i territori dove sono presenti i Garanti permetterà col tempo di ricostruire una **panoramica nazionale**, di cui il Garante nazionale darà conto nella Relazione al Parlamento e in tutte le sedi. Ai sensi della istitutiva n. 112/2011, il Garante può esprimere pareri, osservazioni e proposte sul Piano nazionale di azioni e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva, sul Rapporto che il Governo presenta periodicamente al Comitato ONU sullo stato di attuazione della Convenzione, sui progetti di legge all'esame delle Camere e sugli atti del Governo in materia di tutela e promozione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, in particolare per quanto riguarda la prevenzione e il contrasto degli abusi all'infanzia e all'adolescenza e sull'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali relativi alle persone di minore età. Rispetto a tali poteri, i Garanti regionali svolgono quindi funzione di "antenna" nei loro territori.

Ulteriori migliorie sono attese dalla prossima **introduzione di un programma di gestione dedicato**, che consentirà anche un più corretto monitoraggio dei tempi.

## I dati 2014

L'**analisi dei dati** è stata condotta sulla totalità dei fascicoli aperti nel corso del 2014. Le segnalazioni pervenute all'Ufficio sono state **202** con un netto aumento rispetto al 2013 (138). La maggior parte delle segnalazioni (176) ha riguardato casi di presunta **violazione degli interessi e dei diritti individuali** dei minori; 26 i casi di presunta **violazione degli interessi diffusi** dell'infanzia e dell'adolescenza.

Per quanto riguarda la **provenienza delle segnalazione**, occorre precisare che non è necessaria una segnalazione o una richiesta perché il Garante si attivi. In base alla legge istitutiva, egli infatti può attivarsi d'ufficio (art. 4, comma 1, legge istitutiva). Ma è anche tenuto, in base all'art. 2, lett. f) della stessa, ad accogliere "le segnalazioni provenienti da persone anche di minore età, dalle famiglie, dalle scuole, da associazioni ed enti in ordine a casi di violazione dei diritti individuali sociali e politici dell'infanzia e dell'adolescenza e a fornire informazioni sulle modalità di tutela e di esercizio di tali diritti".

Ciò premesso, va segnalato che nel 2014 la **maggior parte** delle segnalazioni (78) è pervenuta dall'**Autorità giudiziaria minorile** e, in particolare, dalla Procura minorile che, esercitando i suoi poteri d'impulso processuale, promuove una protezione giuridica complementare all'azione dei servizi. Tra i casi segnalati, spiccano le questioni relative alle modalità di attuazione dei provvedimenti di allontanamento dalla famiglia e collocamento in via di emergenza in luogo sicuro (art. 403 c.c.).

In sensibile aumento rispetto al passato anno anche le segnalazioni **da parte di genitori o**

**gruppi di genitori** (53) e **altri parenti** (12), soprattutto per questioni di tipo scolastico e socio-assistenziale o per problematiche collegate a situazioni di forte conflittualità di coppia e familiari.

In 15 casi la segnalazione è giunta dai **servizi sociosanitari**, cui compete la gestione degli interventi di presa in carico, con altrettante richieste di pareri e informazioni. Questo dato, che conferma la necessità di supporto e consulenza da parte degli operatori, è visto come un indicatore positivo, in quanto evidenzia il senso di responsabilità, l'impegno e la serietà con cui questi professionisti approcciano il loro difficile lavoro di cura. In 9 casi le segnalazioni sono state fatte da **organismi del privato sociale e associazioni** che agiscono in difesa dei diritti dei cittadini; in 7 dall'**Autorità Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza** o da altri Garanti regionali, per le valutazioni di competenza territoriale, in 3 da **avvocati** e in 2 da un **tutore volontario**, sempre per questioni relative al riconoscimento della cittadinanza ai "nati in Italia ancora giuridicamente stranieri", ovvero ai minori stranieri nati in Italia o arrivati sul territorio da bambini.

Stabile, rispetto al precedente anno, il numero delle richieste pervenute dalla **scuola** (3), che spesso hanno riguardato le modalità di gestione dello sciopero. In 1 caso il Garante si è attivato **d'ufficio**. Tra i segnalanti si registra anche **un minore**, possibilità prevista dalla legge ma ancora poco conosciuta e usata.

Analizzando la **provenienza delle segnalazioni** troviamo che la maggior parte di esse proviene dal Comune capoluogo (127) e, in misura via via minore da Modena (24), Forlì-Cesena (17), Parma, Reggio Emilia e Rimini (11), Ferrara (10), Piacenza (8), Ravenna (4), in 2 da altre regioni.

TIPOLOGIA DEL SEGNALANTE (*)	TOTALE	
AG/FF.OO.	78 di cui 77 dal PMM e 1 dal TM	
Genitore	Tot. Parziali	Totali
Padre	16	53 (compresi 2 gruppi di genitori)
Madre	35	

Parente	Tot. Parziali	Totale
	sorella	2
fratello	2	
nonni	6	
zii	2	
Minorenne	1	
Servizi socio-sanitari	15	
Scuola	3	
Privato sociale	9	
Cittadino	5	
Gruppi/Comitati	3	
Associazione	1	
Numeri pubblica utilità	0	
Altro Garante	7	
Tutore	2	
D'ufficio	1	
Altro	14	
<b>TOTALE SEGNALANTI</b>	<b>202</b>	

Alle 202 **segnalazioni aperte** nell'anno 2014, si devono aggiungere le 28 segnalazioni pervenute all'Ufficio nel 2013 per le quali si è proseguito l'iter di istruttoria e attivazione di interventi anche nell'anno successivo, portando così a **230 le situazioni complessive** per le quali si è lavorato.

Complessivamente sono **204 i procedimenti conclusi** nel corso del 2014, mentre per 19 casi (perlopiù fascicoli aperti nell'ultimo mese del 2014, per i quali si è ancora in attesa di informazioni dai servizi o per i quali risulta pendente un procedimento) l'attività istruttoria continuerà anche nel 2015.

Dei 202 fascicoli trattati nell'anno, **9** hanno riguardato **casi già noti e definiti** negli anni precedenti, per i quali si è resa necessaria l'apertura di un nuovo fascicolo. Si tratta perlopiù di situazioni multiproblematiche che evidenziano una crescita nella complessità dei casi portati all'attenzione dell'Ufficio; molto di rado si risolvono con un unico colloquio o scambio di informazioni e sempre più spesso richiedono un'intensa attività di ascolto e mediazione.

## Lo stato dei procedimenti

Tutti i procedimenti aperti o trattati nel 2011 sono stati definiti nel rispetto dei **tempi procedurali** pubblicati nella sezione *amministrazione trasparente* del sito dell'Assemblea legislativa.

Per quanto riguarda i **risultati dell'azione** dell'Ufficio, la situazione portata all'attenzione del Garante è stata **risolta in 136 casi, parzialmente modificata in 46, non modificata in 1 caso** in cui erano state segnalate le difficoltà di un padre separato di vedere i figli collocati presso la madre, dopo il trasferimento di questa in un'altra regione. Per la soluzione del problema, al segnalante è stato suggerito di rivolgersi all'Autorità giudiziaria e di avvalersi dell'assistenza di un legale.

Si intendono invece risolti quei casi in cui, grazie anche all'attivazione del Garante, la problematica portata all'attenzione dell'Ufficio ha trovato una felice soluzione. Questo è il caso di una segnalazione relativa al mancato riconoscimento del supporto educativo-assistenziale in favore di una minore in possesso di Certificazione per l'Integrazione scolastica, in cui il Comune interessato ha accolto l'invito del Garante ad attivare la collaborazione di un giovane con funzione di tutor.

Sono parzialmente modificate tutte quelle situazioni in cui il Garante si è attivato, ma la situa-

zione è cambiata solo in parte. Occorre infatti ribadire che il Garante **non dispone di poteri decisori o autoritativi** e non può modificare i provvedimenti dell'Autorità giudiziaria; nella maggior parte dei casi, comunque, il ricorso a questo istituto permette di ottenere dei risultati positivi, oltre tutto senza costi e in tempi sufficientemente rapidi.

STATO DELLA SEGNALAZIONE (*)	TOTALE
Nuova segnalazione ricevuta nell'anno	202
Nuova segnalazione su caso già noto e chiuso	9
Procedimento concluso di segnalazione ricevuta nell'anno	176
Procedimento concluso di segnalazione ricevuta negli anni precedenti	28
Definite	176
Risolte	136
Parzialmente modificate	46
Non modificate	1
<b>TOTALE</b>	<b>230</b>

Nella maggior parte dei casi (106) all'attività istruttoria, in taluni casi anche molto complessa, **non hanno fatto seguito ulteriori interventi** del Garante perché non vi erano elementi per farlo. Si tratta perlopiù di situazioni in cui, dopo aver acquisito e letto gli atti e i documenti prodotti, il Garante ha ritenuto che non fossero necessari o non vi fossero gli elementi per ulteriori interventi. Rientrano in questa categoria, tutte quelle situazioni in cui l'operato dei servizi è apparso adeguato e tutelante degli interessi dei minori.

In 38 casi sono state **inviate al segnalante informazioni e consulenze** su norme e procedure di tutela ed esercizio dei diritti, ad esempio sulle modalità di tutela in sede giudiziaria o sulla possibilità di fare ricorso alla cosiddetta "adozione in casi particolari" a norma dell'art. 44, lettera d) della legge n. 184/1983.



In 25 casi, quasi sempre separazioni con alto livello di conflittualità, sono state poste in essere azioni volte alla **mediazione dei conflitti**.

In 18 sono stati inviate **raccomandazioni, inviti o note di segnalazione** alle amministrazioni competenti. In 2 la segnalazione è stata inviata all'Autorità giudiziaria minorile, e sempre in 2 casi la segnalazione è stata trasmessa ad un altro Garante regionale per le valutazioni di competenza.

Complessivamente sono stati effettuati **31 incontri**, 16 con i segnalanti e 15 con i soggetti istituzionali competenti nella gestione dei casi.

AZIONI INTRAPRESE (*)	TOTALE
Trasmissione della segnalazione ad altro Garante	2
Facilitazione di azioni volte alla mediazione	25
Raccomandazione alle amministrazioni competenti	9
Provvedimento di segnalazione all'Autorità Giudiziaria	2
Nota di segnalazione alle Amministrazioni competenti	9
Invio al segnalante di informazioni e consulenze sulle modalità di tutela e di esercizio dei diritti	38
Istruttoria e non intervento del Garante perché non sussistono gli elementi	106
ALTRO	11
<b>TOTALE</b>	<b>202</b>

## I minori coinvolti

Complessivamente, nel 2014 le segnalazioni hanno interessato **223 minorenni**, con una forte prevalenza dei maschi (135) rispetto alle femmine (85). Nel dato sono tuttavia ricompresi

anche i 44 minori stranieri non accompagnati, tutti maschi, inseriti in via di emergenza all'interno dell'ex CIE di Bologna. In tre non è stato invece possibile rinvenire informazioni sul sesso del minore.

Per quanto riguarda la **nazionalità**, le segnalazioni hanno riguardato in 101 casi minori di nazionalità italiana, in 122 di nazionalità straniera.

Quasi tutti i bambini e i ragazzi segnalati nel corso del 2014 hanno una famiglia o perlomeno un genitore. Per quanto riguarda la **condizione dei minori** coinvolti, nella maggior parte dei casi si è trattato infatti di figli (158), in 1 caso di un minore orfano di padre. In 5 casi sono stati segnalati figli non riconosciuti alla nascita, in 2 figli adottivi. Molto cresciuto rispetto ai precedenti anni la presenza di minori stranieri non accompagnati (48).

CONDIZIONE DEL MINORENNE (**)	TOTALE
Figlio	158
Minore non riconosciuto / non riconoscibile	5
Figlio adottato con adozione nazionale	1
Figlio adottato con adozione internazionale	1
Orfano	0
Minorenne non accompagnato	48
Non conosciuto	10
<b>TOTALE</b>	<b>223</b>

Nella maggior parte dei casi (123) la **responsabilità genitoriale** è in capo ad entrambi i genitori, in 12 alla sola madre e in 2 al padre; in 9 casi entrambi i genitori risultano decaduti ai sensi dell'art. 330 c.c.; in 5 il provvedimento di decadenza ha interessato il padre; in 60 la responsabilità è in capo a un tutore; in 1 caso la responsabilità di entrambi i genitori risulta temporaneamente sospesa; in 8 il dato non è conosciuto.

RESPONSABILITA' GENITORIALE (**)	TOTALE	
In capo ai genitori	123, 12 in capo alla sola madre, in 2 al solo padre	
	PADRE	MADRE
Limitata	2	1
Esclusiva	2	12
Sospesa	1	
Decaduta *	5	
Genitore inabilitato	0	0
Genitore interdetto	0	0
A tutore	60	

Per quanto riguarda la tipologia di affidamento, nella maggior parte dei casi si è trattato di affidamento condiviso (83) e di affidamento giudiziale ai servizi (80); in 29 di affidamento alla madre, in 3 al padre. In 1 caso l'affidamento è stato dato ai parenti, in 3 si è trattato di un affidamento giudiziale etero-familiare, cioè di collocamento di bambini in famiglie non legate da parentela.

AFFIDAMENTO (**)	TOTALE
Condiviso	84
Al padre	3
Alla madre	29
Consensuale a parenti	-
Consensuale eterofamiliare	-
Giudiziale a parenti	1
Giudiziale ai servizi	80
Giudiziale eterofamiliare	3
Altro	24

Nella maggior parte dei casi portati all'attenzione dell'Ufficio nel corso del 2014, i minori risultano collocati in comunità (92); in questa tipologia rientrano tuttavia anche gli oltre 44 minori stranieri non accompagnati arrivati sul territorio nell'ambito dell'Operazione Mare Nostrum. In 65 casi i minori vivono con entrambi i genitori, in 45 con la madre, in 32 col padre; in 13 sono collocati presso una famiglia affidataria e in 2 in famiglia con affidamento preadottivo; in 3 con altre soluzioni.

COLLOCAMENTO (**)	TOTALE
Entrambi i genitori	65
Madre	45
Padre	2
Famiglia affidataria	13
Comunità	92
Famiglia con affidamento pre-adottivo	3
Altro	3

## Le criticità segnalate

Le criticità segnalate più di frequente sono state quelle **tra privati e istituzioni** (83). Nel complesso questi numeri riflettono un generale malcontento e un sentimento di sfiducia da parte della cittadinanza nei confronti degli organismi e dei soggetti competenti a intervenire, che investe soprattutto cittadini coinvolti in complesse dinamiche familiari. Contestati sono molto spesso i provvedimenti dei Tribunali in ambito civile e le modalità di attuazione da parte dei servizi, ma anche il lavoro delle comunità e quello dei professionisti della cura (operatori sanitari, assistenti sociali, educatori e docenti), che non viene quasi mai compreso nella sua valenza.

In 42 casi le criticità segnalate hanno riguardato i rapporti **tra servizi e Autorità giudiziaria / istituzioni e Forze dell'Ordine**; in 14 i rapporti **tra privati**, perlopiù in situazioni di grave conflittualità di coppia e per problemi relativi alla regolamentazione delle visite ai figli in caso di separazione o divorzio; in 2 casi la criticità ha riguardato i rapporti **tra tutore e Autorità giudiziaria / Servizi / istituzioni / comunità e Forze dell'Ordine**.

CRITICITA' SEGNALATA (*)	TOTALE
Tra privati (conflittualità di coppia ecc.)	14
Tra privati e servizi/istituzioni/AG/FF.OO.	83
Tra servizi e AG / Istituzioni / FF.OO.	42
Tra tutore e AG/Servizi/Istituzioni/Comunità/FF.OO.	2
Altro	61
<b>TOTALE</b>	<b>202</b>

Anche nel corso del 2014, la **casistica** affrontata dall'Ufficio ha riguardato **tipologie estremamente varie ed eterogenee**. Questa diversità di aree di intervento è certamente effetto della molteplicità dei contesti e degli ambiti di vita in cui crescono bambini e ragazzi (familiare, scolastico, istituzionale, sociale), e comporta anche una forte **differenziazione nelle forme di intervento** messe in atto dall'Ufficio che vanno dalla gestione telefonica - anche di utenze complesse - ad attività di ascolto, mediazione e consulenza.

Quanto alle **problematiche**, sulla base dei criteri condivisi in sede di Conferenza di Garanzia, le stesse sono state ricondotte a **10 subcategorie**. Confermato è il boom di quelle **socio-assistenziale** (55), seguite da quelle di tipo **giudiziario** (71), **familiare** (31) e **scolastico** (24). Seguono le categorie **media e web** (8), **sanitaria** (4), **discriminazione** (3), **ludico/sportiva** (1), **maltrattamento** (1), **penale** (0). In 4 casi le segnalazioni non sono strettamente riconducibili a queste categorie.

Nella classificazione si è scelto di ricondurre ciascun caso alla **tipologia prevalente**, ad esem-

pio nel caso dei minori stranieri non accompagnati ai quali i servizi sono tenuti, in base alla normativa vigente, a garantire il collocamento in luogo sicuro e adeguate forme di tutela, si sono considerati come prevalenti gli aspetti relativi all'accoglienza, alla tipologia di interventi realizzati e ai problemi incontrati nella prassi della presa in carico. E' del resto evidente che la presa in carico di questa particolare tipologia di minori, pone nelle diverse fasi di accoglienza anche problemi di altro genere, ad esempio di tipo giudiziario, sanitario, scolastico, etc.

PROBLEMATICA (*)	TOTALE
Familiare	31
Sanitaria	4
Socio – assistenziale	71
Scolastica	24
Giudiziaria	55
Media e Web	8
Discriminazione	3
Ludico-sportiva	1
Maltrattamento/violenza/abusi	1
Penale	0
Altro	4
<b>TOTALE</b>	<b>202</b>

## Problematiche di tipo giudiziario

La maggior parte dei fascicoli aperti nell'anno hanno riguardato problematiche di tipo **giudiziario** (55). Rientrano in questa categoria le segnalazioni inviate dalla Procura della Repubblica in merito alla gestione della presa in carico dei **minori fuori famiglia**, al funzionamento e alla vigilanza sulle strutture, in particolare per quanto riguarda i criteri e le modalità di asse-

gnazione e il rispetto dei limiti massimi di capienza previsti dalla normativa vigente.

Numerose anche le segnalazioni su casi di **affidamento familiare e inserimenti in comunità** disposti sulla base di provvedimenti d'urgenza ex art. 403 c.c. Molte segnalazioni da parte di privati hanno riguardato i casi di affidamento giudiziale e di adozione, in situazioni in cui vengono contestati i provvedimenti del Tribunale e l'operato dei servizi. Significative a questo riguardo **la richiesta di un padre biologico decaduto** di poter continuare a vedere il figlio, di cui il Tribunale per i Minorenni, dopo averne accertato la situazione di privazione di assistenza morale e materiale, aveva dichiarato lo stato di abbandono e l'adottabilità, e **quella di una minorenni** collocata insieme ad altri tre fratelli in una comunità del vicentino **di rivedere la sorellina adottata** da una famiglia della Romagna.

Un caso particolarmente doloroso – ma che ha avuto un risvolto positivo - di cui l'Ufficio si è dovuto occupare lo scorso anno è quello di un **tredicenne di nazionalità ivoriana** rientrato presso la madre dopo un lungo periodo di affidamento etero-familiare, prima giudiziale e poi consensuale, e da questa ricondotto furtivamente nel Paese d'origine. L'affidamento, per sua natura, non comporta la rottura dei rapporti con la famiglia di origine che deve anzi essere sostenuta in vista del rientro del minore temporaneamente allontanato. Le modalità dell'allontanamento, la totale interruzione dei rapporti con la ex famiglia affidataria dove è tuttora presente un fratello naturale del piccolo, le sorti stesse del minore nato e cresciuto in Italia, sono stati motivo di forte frustrazione e senso di fallimento da parte degli operatori dei Servizi, che il Garante ha incontrato e sostenuto in questo delicato passaggio.

In un altro delicato caso di affidamento familiare, la necessità di garantire la continuità dei legami maturati dai due minori con la famiglia affidataria ha portato l'Ufficio a suggerire all'affidatario, nel frattempo rimasto vedovo, **il ricorso all'adozione in casi particolari**.

## Problematiche di tipo familiare

Tra le problematiche di tipo **familiare** segnalate all'Ufficio (31) rientrano soprattutto le criticità correlate all'elevato livello di **conflittualità tra privati**, prevalentemente all'interno della coppia genitoriale in caso di separazioni o di situazioni di crisi familiare.

Ben 18 segnalazioni hanno avuto come oggetto i cosiddetti "**figli contesi**". In almeno 2 casi alla separazione tra coniugi hanno fatto seguito false **accuse di abusi sessuali a carico dei padri** allo scopo di penalizzarli rispetto all'affidamento dei figli. Sono queste situazioni drammatiche e di difficile risoluzione: i problemi e le difficoltà a cui vanno incontro i bambini coinvolti in questo genere di accuse e che spesso subiscono le descrizioni del genitore accusante, vi si identificano e le fanno involontariamente proprie assumendole come vere, non va sottovalutato.

Dai segnalanti vengono spesso contestati gli aspetti relativi all'esercizio del **diritto di visita del genitore non affidatario** (di solito il padre) e/o la mancata **corresponsione dell'assegno di mantenimento** che spesso cessa con la costituzione da parte dell'ex compagna di un nuovo nucleo familiare. Fenomeno "parallelo" è, del resto, la **condizione di molti padri separati e divorziati**, con basso reddito, che con la separazione rischiano non solo la caduta nella povertà, ma anche difficoltà psicologiche e relazionali anche gravi. In molte occasioni il Garante è intervenuto per chiedere informazioni ai servizi e segnalare difficoltà nell'esercizio del diritto di visita del genitore escluso dalla frequentazione, facendosi così portatore di un'istanza che se anche proviene da un genitore, esprime in realtà il diritto primario dei figli a mantenere rapporti con entrambi anche se separati.

Tra i segnalanti non sono mancati, anche nel 2014, individui con **disturbi di personalità**. Non è detto che questo genere di disturbi incida sulla capacità genitoriale di crescere ed educare i figli, talvolta invece essa ne è fortemente limitata o addirittura esclusa. Nei casi meno gravi, gli incontri sono autorizzati alla presenza dell'altro genitore o di operatori socio-sanitari; questo genere di provvedimento non viene quasi mai compreso, contribuendo così ad aumentare la



conflittualità nei confronti dell'altro genitore, ritenuto colpevole, dell'alienazione e degli operatori. La gestione di questo tipo di utenza risulta particolarmente complessa.

Non pochi (7) i casi di nonni che hanno chiesto informazioni sulle modalità di **esercizio del diritto di visita ai nipoti**, così come previsto dalla recente riforma sulla filiazione. Il Decreto legislativo 154 del 2013 ha infatti introdotto la possibilità per gli ascendenti, ovvero per i nonni, di mantenere rapporti significativi con i nipoti minorenni, e di presentare ricorso al giudice nei casi in cui l'esercizio di tale diritto risulta precluso.

In 1 caso la richiesta è stata avanzata da uno zio materno; a questo riguardo, va tuttavia precisato che nel testo del Decreto non si trova alcun riferimento agli altri parenti (e quindi anche agli zii), che invece compaiono nel codice civile, né ai maggiorenni i quali potranno scegliere se avere contatti o meno coi nonni e in che misura.

## Problematiche di tipo socio-assistenziale

Le segnalazioni per problematiche di tipo **socio-assistenziale** (71) hanno riguardato i casi di mancata assegnazione, soppressione o riduzione delle ore di sostegno scolastico, di educativa scolastica o domiciliare spesso conseguenze dei tagli alla spesa pubblica.

In questa casistica rientrano anche criticità che nelle passate Relazioni non emergevano in maniera significativa, quali i gravi **fenomeni di fragilità ed esclusione** che vengono a interessare fasce sempre più ampie di popolazione. Ben 6 i casi di sfratto segnalati al Garante nella sola seconda metà dell'anno: fra questi, il caso di una madre vedova con due figli piccoli a carico e quello di un nucleo composto da padre invalido, madre disoccupata, e cinque figli a carico di cui tre minorenni.

Accanto alle tradizionali **situazioni di “cronicità assistenziale”**, in forte aumento sembra anche la presenza di nuclei in condizioni di fragilità, come il caso di donne sole con adeguate capacità genitoriali ma con redditi e reti di protezione insufficienti. Alcune segnalazioni hanno riguardato le **difficoltà di conciliazione dei tempi di vita e di lavoro** delle madri singole; questo problema evidenzia anche la necessità di investire su adeguate politiche di sostegno alla famiglia. Tutti i casi hanno trovato una felice risoluzione grazie alla disponibilità e alla collaborazione delle parti datoriali.

Nel 2014 l'Ufficio del Garante si è occupato anche degli aspetti relativi all'accoglienza e alla presa in carico dei **minori stranieri non accompagnati** arrivati sul territorio nell'ambito dell'Operazione Mare Nostrum e accolti in emergenza presso il Centro ex CIE di Via Mattei. Il 5 novembre il Garante ha effettuato una visita alla struttura e incontrato i giovani ospiti, rilevando tuttavia che le seppur decorose condizioni non erano adeguate alle necessità degli accolti. Il Garante ha successivamente provveduto a fissare un incontro con i soggetti più direttamente coinvolti nell'accoglienza e nella gestione di questi minori (Prefettura, Regione e Comune di Bologna) allo scopo di aprire un canale di scambio e collaborazione attiva fra questi soggetti e dare vita a un sistema più integrato e strutturato di accoglienza.

Da qualche tempo a Bologna, ma più in generale a livello regionale e nazionale, si registra un **anomalo ingresso di minorenni provenienti dall'Albania** che, pur non manifestando evidenti stati di bisogno e di pregiudizio, chiedono di essere presi in carico dai servizi territoriali. L'11 dicembre il Garante ha preso parte a un incontro conoscitivo promosso dal Comune di Bologna con l'intento di far luce su un fenomeno che riguarda in particolar modo l'Emilia-Romagna con ben 304 minori presenti su un totale di 1.055 giunti nel Paese. Al momento (febbraio 2015) sono in corso le verifiche coi Garanti regionali di Puglia, Toscana e Veneto per valutare l'incidenza del fenomeno in quei territori.

## Problematiche di tipo scolastico

Con 24 fascicoli aperti nell'anno, molto presente risulta anche la categoria delle segnalazioni relative all'**ambito scolastico**, che pare presentare situazioni di bisogno sempre più varie, complesse e mutevoli.

In questa tipologia rientrano le difficoltà lamentate da alcuni genitori nell'**iscrizione dei figli** a scuola, quasi sempre dovute al superamento degli indici di sovraffollamento per domande presentate ad anno scolastico già avviato, e la mancata **accettazione delle richieste di trasferimento** ad altre sezioni.

Parecchie segnalazioni hanno riguardato questioni legate all'**edilizia scolastica** e in particolare i lavori di riqualificazione ed adeguamento sismico di un edificio scolastico del bolognese, che a seguito del sisma del maggio 2013 era stato interessato dal crollo di un soffitto. L'esecuzione dei lavori aveva infatti determinato un ritardo nella riapertura della scuola e lasciato in alcuni genitori forti e comprensibili dubbi sulla sicurezza della struttura, malgrado le rassicurazioni della Dirigenza e dell'Amministrazione comunale che tempestivamente si erano attivate per far fronte agli inevitabili e non prevedibili disagi per le famiglie.

Altre segnalazioni hanno riguardato le difficoltà di organizzazione del **trasporto scolastico** in un comune del reggiano e le modalità di sostegno in favore di minori disabili.

Numerose anche le segnalazioni relative alle difficoltà incontrate delle famiglie per l'interruzione delle attività scolastiche e la sospensione dei servizi integrativi già pagati in caso di **sciopero**. Il lavoratore, e quindi anche gli insegnanti, che aderiscono allo sciopero non sono infatti tenuti a darne comunicazione alla dirigenza; questo non consente al dirigente scolastico di organizzare il servizio per assicurare la tutela e la sicurezza dei minori affidati, con evidente compressione del diritto all'istruzione del minore.

In tutte queste situazioni, il Garante, che non ha rispetto agli istituti scolastici una funzione gerarchica o giurisdizionale, ha cercato di svolgere una delicata **operazione di mediazione** tra

i diversi e a volte confliggenti interessi in gioco, sempre richiamando le diverse parti coinvolte al rispetto del superiore interesse del minore, e investendo al contempo della questione l'Autorità garante nazionale per l'infanzia e l'adolescenza per gli interventi di competenza.

## Problematiche di tipo sanitario

Solo 4 le segnalazioni di tipo **sanitario**: in 1 caso la segnalazione ha riguardato il mancato riconoscimento di un **assegno di cura** e di altri benefici in favore di una minore disabile.

Su segnalazione del Presidente del Tribunale per i Minorenni, il Garante ha inoltre preso in esame la delicata questione della cura di minori affetti da patologie specifiche e della necessità di individuare **luoghi di ricovero per minori con problemi psichiatrici**, così da porre fine al loro inadeguato ricovero in strutture per adulti.

Un parere è stato inoltre dato dal Garante al Direttore U.O. Pediatria e Oncoematologia dell'Azienda ospedaliera di Parma, sui diritti dei bambini in ospedale.

Si è inoltre espresso un parere in merito alle modalità di accesso agli Spazi Giovani della rete dei Consultori USL per i ragazzi e le ragazze minori d'età.

## Problematiche relative a media e web

In 8 casi le segnalazioni hanno riguardato i rapporti con **media e web** che in uno specifico caso hanno portato all'attenzione del Garante l'incontrollata e allarmante diffusione in rete di informazioni che correlano specifiche patologie, quali l'autismo, alle vaccinazioni obbliga-

torie, ingenerando negli sfortunati genitori dubbi sulla efficacia delle cure e immotivati sensi di colpa.

Particolare scalpore aveva suscitato a inizio anno la pubblicazione in rete, dal parte di un padre, di **foto e video** del figlio coinvolto, suo malgrado, in un lungo e lacerante contenzioso familiare. Con raccomandazione alle competenti autorità, il Garante ha chiesto l'immediata cessazione della violazione e segnalato il caso alla Procura per gli eventuali reati perseguibili d'ufficio.

Un altro brutto caso ha riguardato la presenza su un sito privato delle immagini relative all'autopsia di un minore deceduto per una malattia congenita, da cui risultavano essere stati asportati gli organi; al momento dell'accesso, le foto risultavano essere state rimosse. Sulla vicenda e le eventuali responsabilità mediche è in corso un procedimento penale.

Rilevanti per il numero raggiunto (6 nel 2014) le segnalazioni presentate da alcuni cittadini della regione sui contenuti di alcune **affissioni pubblicitarie** variamente presenti, in occasione della festa di Halloween, nelle strade, sugli autobus e sulle pensiline di Bologna e del territorio ma ritenute poco adatte per i loro contenuti per un pubblico non ancora maturo e facilmente impressionabile come quello dei bambini. Con provvedimento del 22/12/2014, il Garante ha richiamato gli operatori coinvolti a una maggiore attenzione per i contenuti delle loro comunicazioni, sia quando le stesse sono rivolte ai bambini, sia quando questi possono riceverle o esserne protagonisti, così come previsto dall'art. 11 del Codice di autodisciplina della comunicazione commerciale.

In questo quadro, si inserisce anche la recente sottoscrizione da parte dell'Autorità garante nazionale e dell'Istituto di Autodisciplina Pubblicitaria, di un Protocollo che vuole migliorare la comunicazione commerciale nell'interesse dei cittadini, e quindi anche di quelli di minore età, e di quello degli operatori.

## Problematiche relative a casi di discriminazione dei diritti dei minori

Nel 2014 tre segnalazioni hanno riguardato casi di presunta **discriminazione dei diritti dei minori**.

In 1 caso il Garante si è attivato di ufficio contro l'ordinanza di un Comune del territorio, successivamente revocata, che imponeva il **divieto di utilizzo delle strutture ludiche** presenti all'interno dei parchi pubblici nelle ore del riposo. Il Garante ha quindi invitato l'Ente interessato ad effettuare un equo bilanciamento tra le esigenze di quiete e tranquillità della cittadinanza e il rispetto del superiore interesse del minore, e in particolare del suo diritto a dedicarsi al gioco e ad attività ludiche adeguate all'età.

In Italia il **diritto al gioco** è poco garantito anche se, come evidenziato nel 6° Rapporto di aggiornamento sul monitoraggio della Convenzione del Gruppo CRC, sta crescendo anche da noi la consapevolezza della non secondarietà di questo diritto e della sua essenzialità per il benessere, l'educazione e lo sviluppo di bambini e ragazzi. Lo dimostrerebbe un'altra richiesta giunta all'Ufficio nel 2014, che ha riguardato l'**installazione di giochi accessibili anche ai bambini disabili** in un parco giochi della Romagna. Tale richiesta, che era stata fortemente sostenuta da un comitato locale di genitori, è stata successivamente accolta e realizzata grazie alla disponibilità e alla sensibilità della locale Amministrazione, alla quale il Garante aveva inviato una nota di approvazione e sostegno.

In due casi, **difficoltà di accesso alla cittadinanza per minori stranieri** nati in Italia o in arrivo sul territorio da bambini. La norma prevede infatti che il minore nato in Italia da cittadini stranieri possa divenire cittadino italiano a condizione che abbia risieduto legalmente e ininterrottamente sul territorio fino al raggiungimento della maggiore età e dichiararsi, entro un anno da questo, di voler acquisire la cittadinanza italiana. In uno dei casi segnalati, il nucleo familiare risultava cancellato dall'anagrafe del Comune di arrivo, venendo così meno anche

per la minore le caratteristiche di residenza legale e continuativa.

## Problematiche relative a maltrattamenti, violenze e abusi

Nel corso del 2014 sono segnalate al Garante 2 vicende di **maltrattamento** che, in 1 caso, hanno riguardato un tentativo di **abuso sessuale intra-familiare** ai danni di una minore di nazionalità pakistana, subito allontanata dalla famiglia e collocata in luogo protetto e, nell'altro, un **episodio a sfondo sessuale** ai danni di un minore di nazionalità turca da parte di alcuni ospiti della comunità in cui lo stesso era collocato. Il ragazzo aveva chiesto di essere ascoltato dal giudice per raccontare la sua versione; l'audizione ha avuto regolare svolgimento.

## Massimario delle decisioni del Garante\*

Di seguito un'analisi sistematica delle decisioni più significative di questo Garante su alcuni dei fascicoli aperti nel corso del 2014, da cui è stato estratto il principio di diritto posto alla base della pronuncia e teso a garantire la corretta applicazione della Convenzione sui diritti del fanciullo, così come previsto dal punto b, articolo 2 della legge istitutiva.

---

\* a cura di Francesca Baraghini, collaboratrice dell'Ufficio del Garante per l'infanzia e l'adolescenza

### **Minore straniero in affidamento familiare**

**Termine dell'affidamento – viaggio all'estero al seguito di un genitore (Convention on the Rights of the Child, di seguito CRC, art. 3)**

**Fascicolo n. 92/2014**

Nel caso in cui il minore sia collocato in affidamento eterofamiliare dal servizio sociale territoriale, è opportuno che il servizio proceda sempre con urgenza al rinnovo dei progetti di affidamento del minore laddove questi risultino conformi al suo interesse; ciò per evitare che inutili dilazioni possano arrecare pregiudizio alla stabilità personale dello stesso. Inoltre, nel caso in cui il genitore naturale chieda di poter trascorrere un periodo di vacanza con il figlio, è necessario che il servizio proceda con prudenza nell'autorizzare tali viaggi, soprattutto se all'estero; tale prudenza risponde prioritariamente all'esigenza di garantire il più possibile la stabilità nelle relazioni personali e affettive costruite sino a quel momento dal minore.

### **Brusca interruzione dei legami tra minore e comunità di accoglienza**

**Premminente interesse del minore - Diritto alla continuità degli affetti (CRC, art. 3)**

**Fascicolo n. 43/2014**

Nel caso di passaggio del minore da una Casa-famiglia ad un affidamento eterofamiliare, il momento e le modalità del trasferimento e le difficoltà di interazione tra operatori delle comunità e operatori del servizio sociale possono avere ripercussioni negative sulla serenità del passaggio e di conseguenza sullo stesso bambino. L'eccessivo coinvolgimento emotivo degli operatori della comunità, così come la rigidità dei servizi territoriali nella gestione dei tempi del trasferimento, può essere indice di scarsa professionalità.

L'intervento dei servizi affidatari non comporta dal punto di vista giuridico la necessità di rapide e definitive interruzioni dei precedenti legami, come può accadere a volte in certi casi per espressa disposizione dell'autorità giudiziaria. Esso quindi può essere modulato dai servizi in



vario modo e con gradualità, privilegiando il superiore interesse del minore ai sensi dell'art. 3 della CRC, e dando la priorità ai tempi del bambino rispetto a quelli di altri soggetti comunque coinvolti nel procedimento.

A questo scopo occorre realizzare modalità di lavoro maggiormente integrate tra servizi sociali territoriali e comunità di accoglienza, modalità che siano in grado di assicurare una concordanza di percorso al fine di garantire il rispetto dei diritti del minore. Servizi territoriali e operatori delle comunità, attraverso progetti idonei e mirati ai singoli casi, devono essere capaci di attuare una costante collaborazione e interazione. Da queste, proprio in virtù della diversità dei ruoli e dei compiti, si potrà meglio conoscere, valutare e salvaguardare il miglior interesse del minore.

### **Discriminazione di genere**

#### **Diritto all'educazione - responsabilità dei genitori (CRC, art.5)**

#### **Fascicolo n. 30ID/2014**

L' art. 5 della Convenzione sui diritti del fanciullo impegna gli Stati parti a rispettare la responsabilità il diritto e il dovere dei genitori di dare al fanciullo, in maniera corrispondente allo sviluppo delle sue capacità, l'orientamento e i consigli adeguati per l'esercizio dei diritti che gli sono riconosciuti dalla Convenzione medesima, e tra questi il diritto a non essere discriminato in ragione dei suoi veri o presunti orientamenti sessuali. Non può infatti essere dimenticato il fenomeno dei suicidi di ragazzi vittime di atti di cyberbullismo, e il diritto dovere dei genitori ad educare i figli bambini e adolescenti in maniera che la differenza di genere o di orientamento sessuale non costituiscano categorie pregiudizievoli e precostituite. Pertanto, la libera adesione dei genitori a programmi educativi contro le differenze di genere rientra nell'esercizio delle responsabilità loro attribuite.

### **Orientamento sessuale**

#### **Diritto alla non discriminazione di genere (CRC, artt. 2 e 5)**

##### **Fascicolo n. 30ID/2014**

Il rispetto delle differenze, compreso l'orientamento sessuale, costituisce l'espressione del principio costituzionale della pari dignità sociale e dell'uguaglianza. Gli stereotipi agiscono negativamente sull'attività critica e la visione dell'altro come persona, e solitamente vengono utilizzati per razionalizzare e giustificare delle discriminazioni. L'iniziativa di un Comune della regione che sostiene e pubblicizza un programma di incontri letture e pubblicazioni contro le discriminazioni di genere, diretto ai bambini ed ai ragazzi, con adesione rimessa alla scelta libera e volontaria dei genitori, costituisce corretta applicazione dell'art. 2 comma 2 della Convenzione sui diritti del fanciullo.

### **Dichiarazione di nascita**

#### **Diritto all'immediata registrazione (CRC, art. 7)**

##### **Fascicolo n. 106/2014**

Ai sensi dell'articolo 7 della Convenzione delle nazioni Unite, ratificata con legge 27 maggio 1991 n176, il fanciullo è registrato immediatamente al momento della sua nascita e da allora ha diritto a un nome e a una cittadinanza. Il D.P.R. 3/11/2000 n. 396 sul Regolamento dello stato civile prevede invece, accanto a un termine breve di tre giorni, la possibilità di dichiararne la nascita entro dieci giorni. Questo termine non sembra conforme alla norma convenzionale, per cui si raccomanda ai centri nascita e alle aziende ospedaliere di favorire incrementare e facilitare la dichiarazione entro il terzo giorno, dotandosi di strutture amministrative e di servizi sociali adeguati. Tutto ciò anche nel caso in cui la partoriente abbia dichiarato di non voler essere nominata, al fine di evitare ritardi nella segnalazione all'autorità giudiziaria dello stato di abbandono del minore.

### **Indigenza dei genitori**

#### **Diritto a crescere nella propria famiglia (CRC, art. 9)**

##### **Fascicolo n. 184/2014**

Il nostro ordinamento riconosce ad ogni minore inserito in un nucleo familiare in condizione di grave fragilità economica il diritto di crescere ed essere educato nell'ambito della propria famiglia di origine. Le condizioni di indigenza dei genitori non possono essere di ostacolo all'esercizio di tale diritto, così come statuito dall'articolo 9 della Convenzione di New York: *"Gli Stati parti vigilano affinché il fanciullo non sia separato dai suoi genitori contro la loro volontà a meno che le autorità competenti non decidano, sotto riserva di revisione giudiziaria e conformemente con le leggi di procedura applicabili, che questa separazione è necessaria nell'interesse preminente del fanciullo"*.

### **Negata partecipazione a gita scolastica e mancata audizione del minore**

#### **Diritto all'ascolto (CRC, art. 12)**

##### **Fascicolo n. 47/2014**

Nel caso in cui il consiglio di classe decida di non accettare la partecipazione alla gita scolastica per allievi che non abbiano dimostrato in classe capacità di autocontrollo e autonomia personali, il dirigente scolastico è tenuto a garantire al minore la possibilità di esprimersi in merito all'esclusione dal viaggio d'istruzione. L'articolo 12 della Convenzione sui diritti del fanciullo sancisce l'importanza di garantire al fanciullo capace di discernimento il diritto di esprimere liberamente la sua opinione su ogni questione che lo interessa, affinché questa venga debitamente presa in considerazione tenendo conto della sua età e del suo grado di maturità e che, a tal fine, si dia la possibilità al fanciullo di essere ascoltato in ogni procedura giudiziaria o amministrativa che lo concerne, sia direttamente, sia tramite un rappresentante appropriato.

Il diritto di partecipazione alla gita scolastica rientra nel riconoscimento dei fondamentali diritti all'educazione, sanciti dall'articolo 28 della Convenzione sui diritti del fanciullo; questo articolo sottolinea il dovere di incoraggiare varie forme di insegnamento secondario aperte e accessibili ad ogni fanciullo e assicura a tutti l'accesso all'insegnamento con ogni mezzo appropriato in funzione delle capacità di ognuno al fine di garantire gradualmente l'esercizio del diritto all'educazione in base all'uguaglianza delle possibilità. L'alunno deve poter essere messo nella condizione di partecipare attivamente alle attività scolastiche e alle iniziative didattico-culturali la cui finalità è quella di integrare la normale attività della scuola e della personalità degli alunni con obiettivi consistenti nell'arricchimento culturale e professionale degli studenti.

### **Minore in tenera età**

#### **Diritto all'ascolto – Esercizio di tale diritto (CRC, art. 12)**

#### **Fascicolo n. 43/2014**

Al diritto all'ascolto sancito dall'art. 12 della Convenzione delle N.U. corrisponde il dovere dell'adulto di cercar di comprendere i desideri profondi del fanciullo e di dar loro il giusto peso nelle circostanze specifiche. La normativa internazionale e quella interna garantiscono l'esercizio del diritto all'ascolto al minore avente capacità di discernimento. Tuttavia, quando il fanciullo ha un'età in cui tale capacità non è ancora raggiunta, di quel diritto egli è già titolare. Come gli altri diritti riconosciuti al fanciullo dalla Convenzione, esso infatti non è collegato al raggiungimento di una certa età o di una certa capacità fisica o intellettuale, ma è un diritto inerente alla persona e, come tale, già presente anche nell'infante. Nel caso di specie il diritto del bambino ad essere ascoltato poteva rispettarsi considerando appropriatamente i forti legami instaurati nei primi due anni di vita all'interno della casa famiglia con gli altri bimbi e con gli stessi operatori, e i segnali di disagio che gli arrecava una interruzione troppo veloce, misurata sui tempi e i desideri degli adulti e non sui suoi. Si tratta infatti di elementi significativi di grande rilievo e di messaggi non verbali che permettono di comprendere i desideri profondi del bambino e di tenerne il debito conto.

### **Pubblicità violenta**

#### **Diritto alla protezione da ogni forma di violenza (CRC, artt. 3 e 19)**

#### **Fascicoli n. 146/2014, 164/2014, 166/2014, 172/id/2014**

Il rispetto del principio del preminente interesse del minore deve essere considerato un riferimento entro cui adeguare tutte le scelte che lo coinvolgono personalmente; a questo fine devono particolarmente cooperare tutti i soggetti che operano nel campo della comunicazione commerciale. Il minore, infatti, ha diritto di essere protetto “contro ogni forma di violenza, aggressione, brutalità fisiche o mentali, abbandono, negligenza, maltrattamenti o sfruttamento, compresa la violenza sessuale, per tutto il tempo in cui è affidato all’uno o a entrambi i genitori”, così come previsto dall’art. 19 della Convenzione delle Nazioni Unite sui Diritti del Fanciullo del 1989; l’articolo 17 della Convenzione stessa, che è legge per l’Italia, impegna gli Stati parti a favorire l’elaborazione di principi direttivi appropriati destinati a proteggere il fanciullo da informazioni e materiali dannosi al suo benessere.

Se è vero che bambini e ragazzi sono ormai abituati a pubblicità violente e che il livello di percezione di determinati fatti o immagini si è spostato su livelli diversi e più tollerati rispetto al passato, vero è anche che immagini particolarmente crude possono creare turbamento in un pubblico facilmente impressionabile, come quello della fascia di età 0-9, e divenire oggetto di imitazione da parte di preadolescenti e adolescenti. A ciò si aggiunga che l’esposizione ripetuta ad elevati livelli di violenza aumenta la possibilità anche da parte di chi osserva di mettere in atto comportamenti aggressivi.

Alla luce delle considerazioni sinora esposte, si raccomanda a tutti coloro che operano nel settore della comunicazione commerciale, agli enti proprietari e alle società concessionarie, di considerare sempre come preminente l’interesse del minore e dunque di curare e vigilare sui contenuti dei messaggi che si rivolgono ai minori o che possono essere da loro ricevuti.

### **Minori disabili e trasporto scolastico**

#### **Diritto ad aiuti e cure speciali (CRC, art. 23)**

##### **Fascicolo n. 55/2014**

In presenza di un quadro normativo caratterizzato dalla successione nel tempo di varie norme, le funzioni e gli oneri relativi al trasporto scolastico delle persone con disabilità sono ripartiti tra Comune e Provincia, così come disposto dall' articolo 139 del Decreto Legislativo 112/98, a seconda della scuola frequentata. Per il combinato disposto dell'articolo 28, comma 1, lett. a) della legge 118/71 (ripreso e sviluppato dalla legge 104/92) e dall'articolo 45 del DPR 616/77, il trasporto scolastico degli alunni con disabilità deve ritenersi obbligatorio e gratuito.

### **Minore disabile e assegno di cura**

#### **Diritto ad aiuti e cure speciali - Preminente interesse del minore (CRC, artt.3 e 23)**

##### **Fascicolo nr. 94/2014**

Il rispetto del principio del superiore interesse del minore sancito dall'art. 3 della CRC, e il diritto del minore disabile a una particolare protezione previsto dall'art. 27 della Convenzione stessa, devono essere considerati il riferimento entro cui adeguare tutte le scelte che lo coinvolgono. Nel caso del diniego dell'assegno di cura in favore di una minore con disabilità grave, il quadro normativo di riferimento non pare rispettoso di tale principio.

Infatti la DGR n. 1230/2008 garantisce l'erogazione dell'assegno di cura a favore dei disabili gravi (DGR n. 1122/02) e gravissimi (DGR n. 2068/04), ma individua fra i destinatari i soli *“disabili che, terminata la frequenza dell'obbligo scolastico, non possono accedere in modo definitivo o temporaneo al lavoro e quindi richiedono un programma personalizzato di assistenza a lungo termine”*. In tal modo si realizza una impropria forma di discriminazione nei confronti

dei minori e in particolare dei minori disabili che non abbiano ancora terminato la frequenza dell'obbligo scolastico stesso.

Appare opportuna l'adozione di una procedura uniforme che introduca i principi e le garanzie ad oggi non disciplinati e ne promuova l'applicazione omogenea su tutto il territorio regionale. Si raccomanda agli Assessorati regionali Politiche per la salute e Promozione delle politiche sociali e di integrazione per l'immigrazione, volontariato, associazionismo e terzo settore, ciascuno per i propri ambiti di competenza, di intervenire sul piano normativo per promuovere l'adozione di standard comuni per i minorenni disabili presenti nel territorio regionale e di allocare adeguate risorse finanziarie per i servizi e gli interventi destinati a questa particolare fascia di popolazione, così da favorire la costruzione di un sistema curante ed inclusivo che garantisca il rispetto dei diritti di cui sopra si è detto.

### **Obbligo di assistenza**

#### **Diritto alla sicurezza sociale (CRC, art. 26)**

#### **Fascicolo n. 176/2014**

In base alla normativa regionale vigente, l'obbligo di assistenza è in capo al Comune di residenza che, nel caso dei minori, coincide con la residenza dei genitori o del genitore convivente; in conformità con quanto previsto dalla l. r. n. 2/2003, il diritto agli interventi ed alle prestazioni si estende anche alle persone occasionalmente presenti o temporaneamente dimoranti sul territorio regionale, limitatamente a quelli non differibili.

**Incapacità genitoriale**  
**Provvedimenti di aiuto e sostegno (CRC, art. 27)**  
**Fascicolo nr. 78/2014**

A norma dell'art. 27 della CRC, le difficoltà assistenziali ed educative dei genitori devono trovare preventivamente risposta in interventi assistenziali e di mediazione e sostegno da parte dei Servizi territoriali. A questi l'autorità giudiziaria può chiedere di monitorare costantemente le condizioni di vita dei minori stessi e le capacità educative e accuditive dei genitori.

**Area attrezzata urbana**  
**Diritto al gioco, al riposo e al tempo libero (CRC, art. 31)**  
**Fascicolo n. 113/2014**

L'articolo 31 della Convenzione della N.U., vigente nel nostro ordinamento a seguito della legge n. 176 del 27 maggio 1991, sancisce il diritto del fanciullo al gioco e ad attività ricreative proprie della sua età. Tale diritto non sembra rispettato nel caso di un'ordinanza del sindaco che vieta il gioco in ore pomeridiane in un'area attrezzata per tutelare la quiete ed il riposo delle persone. Occorre infatti operare, anche nell'attività di progettazione ambientale, in modo da assicurare un equo bilanciamento tra i due diritti, senza con ciò pregiudicare il principio del preminente interesse del minore previsto dall'art. 3 della Convenzione.



## Ricerca e formazione

### L'affidamento del minore al Servizio sociale

**La ricerca “L’istituto giuridico dell’affidamento al servizio sociale. Percezione, diffusione e interpretazione tra gli operatori delle istituzioni deputate alla protezione, cura e tutela dell’infanzia”**

Previsto nella legge istitutiva del Tribunale per i minorenni (art. 26, R.D. 1404/1934), l'**istituto giuridico dell'affidamento** dei minori di età al Servizio sociale rappresenta **uno dei nodi problematici del rapporto tra Servizi sociali ed Autorità giudiziaria**.

Come evidenziato nella Relazione annuale delle attività svolte nel 2013, l'interpretazione del mandato lascia ampi spazi di discrezionalità e di applicazione alle istituzioni e agli operatori dei servizi che hanno competenza nella cura e nella protezione dei minori, spesso generando conflitti interpretativi e applicativi. Conseguentemente l'attuazione di tale istituto nel territorio nazionale è molto **diversificata, spesso discrezionale e frequentemente contraddittoria**. Vi sono regioni dove l'utilizzo di questo istituto è molto alto, ed altre dove è del tutto residuale. Vi sono realtà dove viene sempre utilizzato nelle procedure ex artt. 330-333-336 c.c. e di norma revocato con l'apertura di una procedura di stato di adottabilità, ed altre dove il dispositivo rimane fino alla dichiarazione di stato di adottabilità. In altre situazioni ancora viene disposto e permane anche con la sospensione e/o la decadenza della potestà/responsabilità genitoriale e la relativa nomina di un tutore.

La gestione da parte degli operatori dei Servizi territoriali risulta complessa ed esposta a disomogeneità e criticità per varie motivazioni:

- » è un dispositivo che **non è limitato a provvedimenti provvisori**, ma che a volte permane per molto tempo e in certi casi rimane anche in decreti/sentenze definitivi (situazioni che l'Autorità Giudiziaria archivia);

- » la **casistica** è sempre più **multiproblematica e complessa**;
- » il ricorso all'affidamento al Servizio sociale con varie prescrizioni per superare le difficoltà nell'integrazione sociosanitaria tra i servizi;
- » la **diversità nelle modalità di gestione** di tale risorsa da parte dei magistrati e dei Servizi;
- » l'**interpretazione più o meno estensiva** da parte dei servizi del mandato quando i compiti del Servizio non sono declinati
- » l'**allargamento dell'applicazione** di questo istituto giuridico, nel tempo, sia nell'ambito civile minorile ma anche nell'ambito delle separazioni e divorzi, senza una modifica normativa;
- » la **difficoltà della distribuzione dei poteri decisionali** tra il Servizio affidatario, famiglia affidataria o la Comunità di accoglienza (quando il minore è collocato fuori dalla propria famiglia), i genitori o il tutore (se i genitori sono sospesi o decaduti).

A partire da questa consapevolezza, i **Garanti dell'infanzia e dell'adolescenza di Emilia-Romagna, Lazio, Veneto** e successivamente **Toscana** – nel 2013 hanno deciso di realizzare **una ricerca scientifica sull'interpretazione e diffusione di questo istituto**, col duplice intento di guardare, da una parte, agli aspetti del dover essere e, dall'altro, alle pratiche che gli attori mettono in campo nel loro quotidiano.

Realizzata in collaborazione con l'**Università degli Studi di Padova** (Centro interdipartimentale di ricerca e servizi sui diritti della persona e dei popoli) e con il **Dipartimento di Scienze dell'Educazione dell'Alma Mater Studiorum** con funzioni di supporto alle attività di ricerca e di coordinamento scientifico a livello locale, la ricerca è stata finalizzata a:

- » **valutare la dimensione quantitativa del ricorso** a questo istituto per capire in che misura viene utilizzato, in quali casi e con quali aspettative;
- » **rilevare ed analizzare le pratiche interpretative e attuative** diffuse tra gli operatori

per comprendere con quali richieste e con aspettative viene accolto, seguito e interpretato;

- » **rilevare ed interpretare eventuali differenze** presenti tra e all'interno dei diversi territori regionali interessati dalla ricerca;
- » **costruire, su base regionale, un documento interpretativo** comune sulla natura, i significati e le implicazioni operative per il lavoro sociale;
- » **promuovere**, in base ai risultati conseguiti, **idonee linee di indirizzo su base regionale** da diffondere con azioni di comunicazione e diffusione;
- » **elaborare proposte di miglioramento normativo a livello nazionale.**

L'attività di ricerca si è sviluppata **secondo tre direttrici comuni** che sono state attuate in ciascuno degli ambiti regionali:

- » **analisi di un campione significativo** di fascicoli pendenti presso i Tribunali per i minorenni riguardanti tre tipologie di procedimenti;
- » **realizzazione di interviste** in profondità per raccogliere le esperienze e i pareri degli operatori coinvolti;
- » **realizzazione di interviste telefoniche** rivolte ad un campione rappresentativo di operatori operanti nelle tre regioni

Nel complesso, l'attività di ricerca ha preso in esame gli **oltre 700 fascicoli** pendenti presso i Tribunali per i minorenni di Bologna, Venezia e Roma, e portato alla realizzazione di oltre **100 interviste** con l'obiettivo di analizzare la dimensione del fenomeno nei tre ambiti regionali interessati e approfondire le esperienze e le opinioni degli operatori sull'applicazione di questo istituto.

Nel territorio dell'Emilia-Romagna, l'attività ha preso in esame un campione di **300 fascicoli pendenti** su un totale di 3551 (periodo 2008-2013) e portato alla realizzazione di **36 interviste in profondità** con rappresentanti dell'Autorità giudiziaria minorile, avvocati esperti in diritto

di famiglia, Responsabili dei Servizi sociosanitari territoriali e delle comunità educative di accoglienza (gennaio-marzo 2013), e **127 interviste standardizzate** tramite somministrazione di questionario telefonico con un campione rappresentativo di operatori dei Servizi esperti e operativi nell'area tutela minori (aprile-maggio 2013), oltre alla realizzazione di **Focus group a livello locale**.

L'indagine si è conclusa nel mese di dicembre 2013 evidenziano aspetti di grande interesse. Uno dei risultati, forse più evidente, di questo lavoro è che esiste, **nelle pratiche** dei Tribunali per i minorenni, **una sensibile differenziazione tra i tre territori** che sono stati analizzati. La situazione di Roma è molto diversa, quasi opposta, a quella di Venezia; Bologna offre una via di mezzo, più vicina per certi versi al capoluogo veneto, ma con una sua particolarità che la distingue.

Oltre a ciò, l'analisi dei fascicoli ha evidenziato come ognuno di questi tre Tribunali ricorra o meno all'uso dell'istituto **anche in base al tipo di procedura attivata**. Per quanto riguarda i **procedimenti per la dichiarazione dello stato di adottabilità** si è rilevato come i Tribunali per i minorenni di Bologna e Roma dispongano la sospensione della potestà genitoriale, con la relativa nomina di tutore legale, nonché attribuiscono ai Servizi sociali incarichi di diverso tipo, ma non l'affidamento del minore. Il Tribunale per i minorenni di Venezia invece utilizza ampiamente l'istituto anche per tale procedimento, anche in concomitanza con la sospensione della potestà genitoriale e la nomina del tutore legale.

Per quanto riguarda i **procedimenti amministrativi**: presso il Tribunale per i minorenni di Bologna di solito viene emesso, una volta terminata l'istruttoria, un unico provvedimento definitivo in cui può anche essere disposto l'affidamento ai Servizi sociali. Il Tribunale per i minorenni di Venezia ricorre ampiamente all'istituto anche nel corso del procedimento (provvedimenti provvisori) e non solo nella definizione dello stesso (chiusura/archiviazione), come appare a Bologna.

Al netto di queste diversità, si riscontra che in tutti e tre i Tribunali i decreti di affidamento

sono quasi sempre dettagliati e mai generici. Questi e gli altri esiti della ricerca sono documentati nel **Quaderno** *“L’affidamento al servizio sociale. Percezione, diffusione ed interpretazione dell’istituto giuridico dell’Affidamento al Servizio Sociale tra gli operatori delle istituzioni deputate alla protezione, cura e tutela dell’infanzia delle Regioni Emilia-Romagna, Lazio e Veneto”*, disponibile per la consultazione sul sito del Garante nella sezione Attività di studio e ricerca.

I primi risultati dell’indagine sono stati presentati e discussi in occasione di un **focus interregionale** che si è svolto a Bologna il **16 gennaio 2014**. Presenti all’incontro il Garante regionale Luigi Fadiga, il Pubblico Tutore del Veneto Aurea Dissegna, il Garante per l’infanzia della Regione Lazio Francesco Alvaro, co-promotori della ricerca, Grazia Sestini Garante della Regione Toscana e alcuni dei rappresentanti delle categorie più direttamente coinvolte sul tema (magistrati, dirigenti e operatori dei servizi, avvocati).

Tre gli **eventi territoriali** che nel mese di marzo hanno caratterizzato le azioni di disseminazione a livello locale: il 6 a Bologna, il 13 a Rimini, il 18 a Parma. I risultati generali sono stati inoltre discussi in occasione di un **Convegno nazionale** che si è tenuto a Roma il 27 maggio in collaborazione con l’Autorità Garante Nazionale per l’infanzia e l’adolescenza ed i Garanti regionali coinvolti.

La presentazione della ricerca in occasione del Convegno del 27 maggio 2014 è stata soprattutto **un’occasione di condivisione** degli esiti in ambito nazionale e di stimolo ad una riflessione tra le diverse istituzioni e tra i diversi soggetti interessati al benessere dei bambini e delle loro famiglie, ma anche un incentivo all’individuazione di orientamenti e linee operative condivise per un miglior utilizzo dello strumento e una ridefinizione a livello normativo.

Quegli stessi esiti, ritenuti molto significativi soprattutto se letti operando il confronto tra le diverse realtà regionali esplorate, hanno portato i Garanti di Emilia-Romagna, Veneto, Lazio e Toscana all’**elaborazione di orientamenti e raccomandazioni** finalizzati a promuovere un utilizzo e un’interpretazione più condivisi dei significati e delle responsabilità generate da un

provvedimento giudiziario che dispone l’Affidamento al Servizio Sociale di un minore di età.

Alla luce degli esiti dell’indagine, è infatti del tutto evidente che **questa misura ha bisogno di essere ripensata, ridefinita ed armonizzata** all’interno della legislazione minorile e familiare anche alla luce della recente legge n. 219/2012 che ha previsto il passaggio della competenza dell’art. 317bis del Codice Civile al Tribunale Ordinario.

L’**individuazione di linee comuni e condivise** pare dunque la strada da percorrere per permettere il superamento delle differenze, eventualmente chiedendo e sostenendo **anche il necessario intervento su piano normativo**. In questa direzione si intende dunque procedere anche nel corso degli incontri con i diversi interlocutori istituzionali che si svolgeranno nel corso del 2015 affinché tali indicazioni vengano messe al centro del dibattito e siano - per quanto possibile – adottate a livello nazionale e a livello locale.

## Il tema del maltrattamento

### La ricerc-Azione sull’adeguatezza dell’allontanamento dei minori dalla famiglia nei casi di grave disfunzionalità genitoriale

Il progetto di Ricerc-Azione sull’appropriatezza degli allontanamenti dei minori dalla famiglia nei casi di gravi disfunzionalità genitoriale, promosso dal Garante in collaborazione con il Cismai dell’Emilia Romagna, ha coinvolto gli operatori dei servizi socio-sanitari e i responsabili delle comunità del territorio in una **riflessione sugli strumenti di contrasto** del fenomeno del maltrattamento sui minori.

Il riferimento normativo entro cui lo stesso si colloca è dato, da un lato, dalla **definizione di maltrattamento fornita dall’O.M.S.**, secondo cui *“per maltrattamento all’infanzia si intendono tutte le forme di cattiva cura fisica e affettiva, di abusi sessuali, di trascuratezza o di trattamento trascurante, di sfruttamento commerciale o altre, che comportano un pregiudizio reale o potenziale per la salute del bambino, la sua sopravvivenza, il suo sviluppo o la sua dignità*

*nel contesto di una relazione di responsabilità, di fiducia o di potere” e, dall’altro, dall’articolo 19 della Convenzione delle N.U. sui diritti del fanciullo che definisce il maltrattamento come “ogni forma di violenza, di aggressione o di brutalità fisiche o mentali, di abbandono o di negligenza, di maltrattamenti o di sfruttamento, compresa la violenza sessuale”.*

Alla luce di queste definizioni, il maltrattamento va considerato come un **fenomeno molto vasto**, nei cui confronti il nostro ordinamento predispone un sistema apposito di prevenzione e di contrasto attraverso strumenti e interventi non solo di tipo penale ma anche di altro tipo, fra cui gli interventi di prevenzione e di sostegno *per* e *sui* genitori. L’indagine si è posta l’obiettivo di promuovere **una riflessione intorno a questo tema e all’insieme di strumenti** che possono essere messi in campo nell’ambito della tutela dei minori e, in particolare, della prevenzione al maltrattamento, allo scopo di operare una ricostruzione critica e innovativa delle forme di protezione.

L’**allontanamento del minore dal nucleo familiare** di appartenenza è certamente uno di questi strumenti, di qui l’importanza di indagare l’appropriatezza delle misure poste in essere, con particolare riguardo ad alcuni aspetti, quali gli interventi preventivi e preliminari, i tempi di permanenza dei minori presso le comunità, l’età di questi all’ingresso, gli interventi terapeutici sugli ospiti e il lavoro con i genitori.

L’indagine ha considerato prioritariamente la necessità di tutelare i minori da situazioni di maltrattamento anche e soprattutto agendo sull’**individuazione anticipata del fenomeno** così da scongiurare, laddove possibile, l’allontanamento che non è solo allontanamento dalla cerchia familiare ma anche dal contesto ambientale ed amicale nel quale il ragazzo ha vissuto fino a quel momento.

Tra gli obiettivi del progetto anche quello di favorire la creazione di un **sistema di prevenzione attivo** delle situazioni di maltrattamento e abuso. Questo significa **agire sul piano del rischio**, cioè **attrezzare gli operatori a individuare e riconoscere i segnali** per favorire una precoce ed efficace presa in carico, anziché intervenire sul danno, cioè con la presa in carico ex post della

vittima e del sistema abusante.

Proprio alla **formazione degli operatori** è stato rivolto il percorso formativo che nel periodo compreso tra novembre 2013 - marzo 2014 ha coinvolto oltre 180 operatori socio-assistenziali di tutto il territorio regionale, distribuiti **in tre poli interprovinciali** (Parma-Piacenza-Reggio Emilia; Bologna-Modena-Ferrara; Forlì-Cesena-Ravenna-Rimini). Come già riferito nella precedente Relazione, in ciascun polo sono stati realizzati tre incontri volti ad avviare un dibattito critico sulla appropriatezza degli allontanamenti, sulle difficoltà che incontrano gli operatori nel realizzarli, sui loro esiti nonché sull'individuazione di eventuali alternative.

L'attività di ricerca si è conclusa nel mese di maggio e i risultati sono stati presentati il **12 marzo 2014** nel corso di un **incontro in Assemblea legislativa** alla presenza di Responsabili, Coordinatori ed operatori dei Servizi Sociali e Sanitari che si occupano di protezione e tutela delle persone di minore età. La presentazione, avvenuta a cura di Nadia Tarroni, Monica Benati, Cinzia Pagnoni, Maria Teresa Pedrocco Biancardi e Gloria Soavi – curatrici della ricerca e componenti del Cismai - ha messo in evidenza che in Emilia-Romagna l'allontanamento dalla famiglia di origine e il conseguente collocamento in comunità riguardano, per la maggioranza dei casi, minori **in prevalenza di sesso femminile** provenienti da nuclei per i quali i Servizi avevano già attivato interventi di sostegno.

Si tratta di minori che hanno subito una qualche forma di maltrattamento. Le **tipologie prevalenti** risultano essere: **grave incuria e trascuratezza** che si collocano al primo posto, seguiti da **maltrattamento psicologico e/o fisico**, poco diffuso risulta l'**abuso sessuale**. Al momento dell'ingresso in comunità tutti i minori presentano problemi di comportamento, di relazione, di socializzazione e, seppure in misura inferiore, disturbi alimentari. Per ognuno dei minori allontanati esiste un **progetto finalizzato** al superamento del trauma subito. Nella maggior parte dei casi si tratta di un progetto educativo individualizzato, meno diffuso il progetto di sostegno psicologico e un progetto quadro dei Servizi che preveda anche il recupero della famiglia. Le **uscite** dalla comunità sono nel 40% dei casi analizzati determinate dal **rientro in famiglia** e in percentuale leggermente inferiore dal **raggiungimento della maggiore età**.



In occasione di altri tre incontri sul territorio (il 26 maggio a Parma, il 5 giugno a Bologna e il 19 giugno a Rimini) i **risultati della ricerca sono stati condivisi con gli operatori coinvolti nella formazione**, con l'obiettivo di favorire uno scambio più approfondito di osservazioni e proposte di miglioramento.

L'**indagine empirica** ha coinvolto le categorie numericamente più presenti sul territorio per realizzare l'accoglienza dei minorenni allontanati dalla famiglia: **i responsabili e gli operatori** dei 68 Servizi di tutela minori e i **19 responsabili di comunità** allo scopo di approfondire le esperienze di collocamento di minori presso comunità familiari e residenziali, così da fornire precisi indicatori in ordine alla loro appropriatezza.

A tutti costoro è stato inviato un **questionario semi-strutturato**, composto da **62 domande** raggruppate in **7 aree tematiche**, così declinate: scheda sulle caratteristiche del Servizio sociale e delle risorse; allontanamenti dei minori; inserimenti in struttura; comunicazione e collaborazione fra servizi e comunità; progetto sulla situazione; progetto di dimissione; turnover degli operatori. Ciascuna sezione del questionario era articolata in due aree tematiche: la prima relativa a principi di carattere generale, la seconda ai tre casi più recenti di allontanamento di minori effettuati entro il 31 dicembre 2012, con successivo collocamento in comunità familiare o residenziale.

Tra i valori aggiunti del progetto va certamente segnalata la sua impostazione modellata sulle azioni che scandiscono le **fasi dell'allontanamento** del minore e la sua collocazione presso la comunità, così da garantire la completezza della ricostruzione. Di qui la scelta di mantenere un doppio binario anche in relazione ai soggetti coinvolti: gli **operatori dei servizi** da un lato, i **responsabili e gli operatori delle comunità di accoglienza** dall'altro.

Il **primo profilo** ha riguardato l'**intervista ai responsabili dei servizi o degli operatori** e si è incentrata sulla raccolta di informazioni relativamente al percorso che porta i Servizi socio-sanitari all'adozione di un provvedimento di allontanamento, considerando i **criteri** e le **condizioni** che lo hanno determinato e cercando di fare emergere le **criticità** che gli operatori riscontrano prima e dopo la collocazione del minore in struttura. Complessivamente sono

stati contattati i **responsabili di 68 servizi** del territorio.

Il **secondo profilo** della ricerca ha coinvolto i **responsabili delle comunità** con l'intento di **ricostruire alcune storie di vita di minori** che hanno trascorso una parte della loro esistenza in comunità; in questo modo è stato possibile ricostruire i profili che più frequentemente emergono nella difficile gestione dell'allontanamento. Sono stati contattati i **19 responsabili di comunità**, suddivisi tra comunità di tipo familiare e comunità educative; a ciascuno di loro è stata inviata una versione di questionario costruita ad hoc, contenente domande su due storie di minori ospiti della comunità ritenute significative in ragione della complessità dei percorsi degli allontanamenti dei minori dalla famiglia di origine, dell'inadeguatezza genitoriale e dei successivi collocamenti in comunità.

Nel complesso, hanno risposto alla rilevazione il **56% dei responsabili dei servizi** e il **68% dei responsabili di comunità**. L'ampio e approfondito confronto ha permesso di metterne in luce l'**impegno** e la **professionalità** ma, come evidenziato anche in altre parti della Relazione, anche il **disorientamento** e la **solitudine** con cui talvolta si scontrano. La ricerca dimostra infine come in Emilia-Romagna tutti gli allontanamenti effettuati siano stati appropriati, una criticità sarebbe invece rappresentata dalla **mancanza di una progettualità organica al riguardo**.

I risultati complessivi dell'indagine saranno raccolti in **una pubblicazione** che verrà diffusa e discussa con gli operatori nel corso degli incontri sul territorio in programma per l'anno corrente.

## Il diritto all'ascolto

**La ricerca sugli Sportelli d'Ascolto nelle scuole secondarie di I e II grado e nei centri di formazione professionale delle Province di Parma e Forlì-Cesena**

Per le sue implicazioni in campo pedagogico giuridico e sociale, il diritto dei minori di età di

esprimere liberamente la propria opinione, e quindi il **diritto all'ascolto**, e il conseguente dovere da parte degli adulti di prendere in considerazione quelle opinioni tenendo conto della loro età e del loro grado di maturità, è forse la sfida principale contenuta nella Convenzione delle N.U. sui diritti del fanciullo.

Questo diritto ha infatti importanti **ricadute in tutti gli ambiti di vita** di bambini e adolescenti (familiare, scolastico, istituzionale e sociale) e **rileva sotto diversi profili**: non solo sotto l'aspetto giuridico, ma anche sotto l'aspetto sociale e pedagogico. Sotto **l'aspetto sociale**, basti pensare alla capacità intrinseca del diritto all'ascolto di dare voce all'unica fascia di cittadini rimasta priva di rappresentanza (i bambini non hanno diritto di voto, non hanno un partito e neanche un sindacato); il rispetto dei loro diritti è rilasciato alla sensibilità e al livello di attenzione del contesto sociale e culturale in cui vivono. Sotto **l'aspetto pedagogico**, quel diritto ha immediate ripercussioni anche nell'educazione dei figli, presuppone un dialogo continuo in cui deve trovare spazio il diritto dei figli di essere aiutati a formarsi un'opinione, a poterla esprimere e a conoscere preventivamente i possibili effetti delle loro scelte. Infine, sotto **l'aspetto giuridico**, il diritto all'ascolto sancito dall'art. 12 della Convenzione delle N.U. è stato ulteriormente ampliato a livello europeo dalla Convenzione di Strasburgo del 1996 sull'esercizio dei diritti da parte dei minori, che l'Italia ha ratificato già da un decennio. Per effetto di questi strumenti internazionali, vincolanti per il nostro Paese, non è più consentito al giudice decidere questioni che involgano gli interessi e la vita di una persona di minore età senza averla ascoltata o senza avere ascoltato i suoi rappresentanti.

Ascoltare il minore non vuol dire limitarsi all'aspetto dell'audizione o alla lettura di ciò che esprime con le parole o con i messaggi, occorre **facilitare l'ascolto diretto** e promuovere al contempo una cultura dell'ascolto diffuso. Occorre cioè che il ragazzo si senta ascoltato, percepisca l'attenzione nei suoi confronti, e possa esprimere i propri dubbi, i suoi timori, le sue incertezze, nella consapevolezza di poter trovare negli adulti ascoltatori attenti e rispettosi.

La **scuola e il mondo della formazione professionale** sono i **luoghi privilegiati** dove questo può avvenire: essi non sono più solo un luogo di trasmissione delle conoscenze, ma ben di

più uno “spazio di vita” che coinvolge tutti gli aspetti della crescita e della socializzazione di bambini e ragazzi.

Al mondo della scuola e della formazione professionale è stata rivolta una **Ricerca biennale sugli Sportelli d’ascolto nelle scuole secondarie di I e II grado e nei centri di formazione professionale di due province campione**: Parma per l’Emilia e Forlì-Cesena per la Romagna. L’indagine, che ha avuto inizio nel giugno 2013 e si concluderà nello stesso mese del 2015, è stata promossa dall’Ufficio del Garante e realizzata in collaborazione con il **Dipartimento di Psicologia dell’Università di Bologna**, in continuità con una ricerca analoga già svolta nell’ambito provinciale bolognese.

Previsti inizialmente come C.I.C. (Centro di Informazione e Consulenza), gli **Sportelli d’ascolto** sono tra i fenomeni che forse hanno più caratterizzato il mondo della scuola degli ultimi decenni: nelle intenzioni del legislatore che (legge Jervolino-Vassalli, n. 162/1990) dovrebbero infatti offrire ai ragazzi l’opportunità di affrontare e risolvere, in **uno spazio dedicato**, problematiche inerenti la crescita, il bullismo, l’insuccesso scolastico o la dispersione. Essi non hanno quindi un ruolo terapeutico o diagnostico, ma svolgono un altrettanto importante attività di informazione, promozione, prevenzione e consulenza. In teoria dovrebbe funzionare in tutte le scuole, in pratica non si sa se ciò avvenga e come.

Il lavoro di analisi del **primo anno di ricerca** (2013) è stato orientato alla fascia di età 14-19 anni e ha preso in esame le realtà presenti **negli Istituti Secondari di II grado** e nei **Centri di formazione professionale (CFP)** delle due province campione. L’indagine ha avuto inizio nel giugno 2013 ed è terminata il 31 dicembre, nei primi mesi del nuovo anno sono stati realizzati gli eventi di disseminazione.

In concomitanza con le celebrazioni della Giornata dei diritti del Fanciullo, i risultati della fase quantitativa sono stati presentati in occasione di una **giornata di studio** dal titolo **“Ascolto ... diritto e dovere del minore”**, che si è tenuta a Bologna il 14 novembre 2013. I risultati complessivi sono stati discussi insieme a tutti i soggetti coinvolti nella realizzazione della ricerca

(operatori delle scuole e dei centri di formazione professionale, studenti, assessori provinciali) in occasione di due incontri sul territorio: il 27 febbraio a Forlì e il 4 marzo a Parma. È stato inoltre realizzato un **Report di ricerca** che è disponibile per la consultazione sul sito del Garante nella sezione Progetti e iniziative formative.

Per il **secondo anno di ricerca** (2014), l'attività è stata estesa ai ragazzi della fascia di età 11-14, ovvero agli **Istituti Secondari di I grado** in modo da completare la mappatura delle esperienze di sportello nei diversi ordini di scuola dei due territori. Complessivamente sono stati dunque presi in esame 50 Istituti secondari di II grado (24 a Forlì-Cesena e 26 a Parma), 13 Centri di formazione professionale (7 a Forlì-Cesena e 6 a Parma) e 92 Istituti secondari di I grado (36 a Forlì-Cesena e 56 a Parma), mentre l'attività di ricerca vera e propria si è concentrata sulle sole realtà che hanno risposto alla rilevazione dichiarando di possedere un servizio di CIC/Sportello d'Ascolto.

	Forlì-Cesena	Parma	Totale
<b>I grado</b>	15 su 36 ( <b>41,66%</b> )	32 su 56 ( <b>57,14%</b> )	<b>47</b>
<b>II grado</b>	22 su 24 ( <b>91,6%</b> )	18 su 26 ( <b>69,23%</b> )	<b>40</b>
<b>CFP</b>	5 su 7 ( <b>71,42%</b> )	5 su 6 ( <b>83,3%</b> )	<b>10</b>
<b>TOTALE</b>	<b>42</b>	<b>55</b>	<b>97</b>

Comuni alle due annualità gli **obiettivi** dell'indagine:

- » promuovere una cultura condivisa del rispetto dei minori di età, dei loro diritti e del loro benessere attraverso la **raccolta di dati** sull'esistenza, il funzionamento, la conoscenza e l'utilizzo degli Sportelli d'Ascolto negli istituti considerati e la **ricognizione dei bisogni di ascolto dei minori**, effettuata a partire dai minori stessi sia preadolescenti che adolescenti;

- » sostenere e valorizzare le **esperienze di ascolto** ed attenzione ai vissuti dei ragazzi attraverso il coinvolgimento attivo di tutti i soggetti scolastici coinvolti nella gestione di questi servizi;
- » favorire la **costruzione di luoghi, reti inter-istituzionali e sinergie** capaci di far fronte ai molteplici e sempre più complessi bisogni di bambini e ragazzi.

L'attività di ricerca del secondo anno (2014) è stata articolata in varie fasi:

1. La prima ha previsto una **mappatura tramite questionario online** dei servizi di sportello di ascolto presenti all'interno di tutti gli Istituti secondari di I grado delle due province. La raccolta dei dati quantitativi si è chiusa a metà giugno e i dati pervenuti sono stati analizzati e organizzati in un Report.
2. Dopo la mappatura degli sportelli, è iniziata la fase della ricerca "qualitativa": attraverso la realizzazione di **focus Group con gli operatori/docenti** coinvolti nell'organizzazione/gestione dei servizi di sportello di ascolto. Sono stati organizzati due Focus group, uno nella Provincia di Parma (23 giugno 2014) e uno nella Provincia di Forlì-Cesena (19 settembre 2014). I dati provenienti dai due focus group sono stati analizzati e organizzati in un report preliminare.
3. Dopo la mappatura, e contemporaneamente all'organizzazione dei focus group, è partita la fase di raccolta dati tramite **questionari on-line rivolti agli studenti**. Il questionario è stato articolato su diversi temi (conoscenza del servizio, grado di soddisfazione, significato dell'ascolto in adolescenza, etc). Questa fase della ricerca e la realizzazione dei focus giugno con gli studenti si concluderanno entro la metà dell'anno.

Bisognerà dunque attendere dunque quella data per trarre delle conclusioni. Sulla base dei dati fino ad ora raccolti sono tuttavia possibili alcune osservazioni preliminari: in termini generali, è possibile dire che gli Sportelli d'Ascolto **esistono e sono presenti**, seppure con alcune a volte anche grosse differenze fra i territori e con modalità e prassi di funzionamento non sempre uniformi.

I dati relativi al primo anno evidenziano anche che questi servizi **sono richiesti** tanto da ragaz-

zi che da genitori e insegnanti.

I ragazzi sembrano concordi nel vedere negli sportelli una **dimostrazione di attenzione da parte della scuola**, che impegnandosi su questo fronte dimostra di volersi occupare di loro non solo come studenti ma anche come persone, fornendo strumenti non solo di apprendimento ma anche di aiuto. Per i ragazzi essi rappresentano dunque un valore aggiunto anche perché si tratta di un **servizio gratuito** e di **facile accessibilità** per gli studenti, che passano a scuola metà delle loro giornate. L'impressione positiva sembra essere confermata anche dagli studenti dei Centri di formazione professionale, per i quali molto spesso questi percorsi formativi sono gli unici spazi dove si sentono davvero accolti.

Dalle testimonianze dei partecipanti ai focus group emerge che, il servizio di Sportello, non è un valore aggiunto solo per gli studenti ma, in qualche maniera, rappresenta una **risorsa anche per i docenti**. In un caso, un'educatrice reputa un privilegio il poter lavorare a stretto contatto con gli adolescenti: questa opportunità infatti, permetterebbe all'operatrice di essere a sua volta ascoltata, caricata di senso, e di "dare" qualcosa in questo scambio. Emerge inoltre che il valore aggiunto dello sportello a scuola è legato alla totale gratuità e alla sua **funzione di filtro** rispetto a quelle situazioni problematiche che hanno bisogno di una prima valutazione.

Alla luce dei dati emersi, possibili **aree di miglioramento** riguardano invece la **formazione degli operatori**, la **definizione di procedure** di funzionamento e **promozione** del servizio.

Un grosso problema è rappresentato dal delicato tema delle **autorizzazioni dei genitori** necessarie per i minori per accedere al servizio. Queste autorizzazioni nascono dalla necessità dello psicologo di ottenere una liberatoria di chi esercita la patria potestà sul minore. L'art. 31 del Codice deontologico degli Psicologi prevede infatti che "Le prestazioni professionali a persone minorenni o interdette sono, generalmente, subordinate al consenso di chi esercita sulle medesime la potestà genitoriale o la tutela". Questo però di fatto ostacola o potrebbe ostacolare l'accesso e l'interesse del minore a un sostegno terzo rispetto all'ambito familiare. Della problematica relativa all'accesso agli spazi giovani e ai centri territoriali di sostegno e

delle difficoltà degli operatori di fornire sostegno ai ragazzi che chiedono consulenza, che in alcune città del territorio nazionale sono sotto l'egida dell'Azienda AUSL, segnalazione è stata data dall'Autorità Garante per l'infanzia e all'adolescenza all'**Ordine degli Psicologi** nel luglio scorso che, riconoscendo l'importanza della questione posta all'attenzione, si è impegnato a chiarire tutte le criticità connesse e a fornire quanto prima chiarimenti in materia.

Un'altra area su cui è necessario soffermarsi è quella relativa alle **fonti di finanziamento** e alla conseguente **continuità / discontinuità** del servizio. Quasi tutti gli Istituti si trovano a dover sovvenzionare i servizi di Sportello tramite i contributi volontari delle famiglie.



## Collaborazioni e progetti

### Le collaborazioni inter-istituzionali

Nel 2014 l'Ufficio ha dato impulso e sviluppo alle collaborazioni inter-istituzionali avviate nel corso del precedente triennio, a partire dalla rete formata, a livello nazionale, dall'Autorità Garante per l'infanzia e l'adolescenza e dai Garanti regionali e delle Province Autonome.

Ampia attenzione è stata dedicata anche alla collaborazione con i competenti Assessorati regionali, così come previsto dalla legge istitutiva n. 9/2005, e con gli altri soggetti pubblici e privati, con le scuole, le università, le associazioni e le organizzazioni del territorio a diverso titolo impegnate nella promozione e difesa dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza.

### I rapporti con l'Autorità Garante per l'infanzia e l'adolescenza e con i Garanti delle Regioni e delle Province Autonome

Nel corso del 2014 si è ulteriormente rafforzata e strutturata la collaborazione con l'Autorità garante per l'Infanzia e l'Adolescenza, istituita con l. n. 112/2011, e con i Garanti regionali e delle Province Autonome di Trento e Bolzano, che attualmente sono quattordici. Nei loro territori, i Garanti svolgono un **ruolo costante di ascolto** con i servizi e l'autorità giudiziaria, di verifica e monitoraggio degli adempimenti messi in atto dai diversi soggetti che hanno competenze in materia di minorenni, promuovono ricerche, raccolta dati ed azioni di promozione e sensibilizzazione sulle condizioni dell'infanzia e dell'adolescenza.

## La Conferenza per la garanzia dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza

Luogo permanente di scambio e collaborazione tra i Garanti è la **Conferenza nazionale per la garanzia dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza**, presieduta dall'Autorità garante e alla quale partecipano, di diritto, i Garanti delle Regioni e delle Province autonome laddove istituiti. La Conferenza si riunisce almeno due volte l'anno allo scopo di favorire l'**adozione di linee d'azione comuni** da attuare sul piano regionale, nazionale e nelle sedi internazionali, e di individuare forme di costante **scambio di dati e informazioni** sulla condizione delle persone di minore età presenti a livello nazionale e regionale.

Nel 2014 i Garanti si sono riuniti a Roma in **tre occasioni** (13 gennaio, 28 maggio e 6 ottobre), trattando i temi più critici della condizione minorile, tra i quali i minori stranieri non accompagnati, l'affidamento al servizio sociale, l'utilizzo delle immagini dei bambini e degli adolescenti da parte dei media e la riforma della giustizia minorile, etc.

Sul particolare tema della **riforma della giustizia minorile**, l'Autorità Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza e i Garanti regionali e provinciali hanno prodotto **un documento** contenente i principi che la Conferenza ritiene imprescindibili e fondanti per la creazione di un nuovo sistema di giustizia minorile. Pur condividendo la necessità di una riforma del sistema di giustizia minorile, i Garanti hanno infatti manifestato dubbi e preoccupazioni sulla sostanza del disegno di delega recante disposizioni per l'efficienza del processo civile approvato in via definitiva dal Consiglio dei Ministri il 10 febbraio 2015 e sugli effetti che la stessa potrebbe avere su bambini e ragazzi. Il documento prodotto dalla Conferenza è stato trasmesso al Ministro della Giustizia, che il giorno 7 ottobre ha incontrato l'Autorità garante e i Garanti di Emilia-Romagna e Veneto.

Sempre in sede di Conferenza, già nel 2013, era stato condiviso un modello di **scheda di segnalazione comune** a tutti i Garanti per consentire la raccolta e il raffronto dei dati sulla tipologia dei soggetti segnalanti e le criticità segnalate. La scheda è stata ulteriormente raffinata nel 2014 per consentire una più efficace **rilevazione dei dati** che ciascun Ufficio è chiamato ad

inviare, con cadenza semestrale, all'Autorità garante. I dati quantitativi aggregati sulle segnalazioni ricevute dai Garanti nel corso dell'anno vengono inseriti nella Relazione annuale che l'Autorità Garante presenta al Parlamento.

Nel 2014 l'Autorità Garante ha inoltre valutato con favore l'opportunità di lavorare sul piano del **monitoraggio delle comunità**, dando così corso ad una richiesta avanzata dal Comitato ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza che già nel 2011 manifestava preoccupazioni per l'assenza di standard e criteri minimi, uniformi e condivisi sui minorenni ospitati nelle comunità del territorio. Sentita la Conferenza, i Procuratori della Repubblica presso i Tribunali per i minorenni sono stati invitati a collaborare a una raccolta di dati, in forma aggregata, dei minorenni ospitati nelle comunità dei territori di competenza, sulle base delle schede che già ciascuno di loro riceve semestralmente dalle comunità stesse. Una volta raccolti, questi dati consentiranno di fare una fotografia d'insieme di un fenomeno che presenta ancora zone d'ombra per capire se, come e dove sia necessario migliorare prassi e procedure. Parallelamente l'Autorità ha invitato i Dirigenti regionali e delle Province Autonome a collaborare alla ricognizione delle normative regionali, dei regolamenti e delle delibere attuative relative all'affidamento in comunità e in particolare alle disposizioni che regolano l'autorizzazione, l'accreditamento, la vigilanza e gli standard strutturali e organizzativi.

Sempre in quest'ottica, si è collaborato alla raccolta delle iniziative attivate in regione sulla **protezione dei minori contro lo sfruttamento e l'abuso sessuale**, per corrispondere ad un'analoga richiesta della Presidenza del Consiglio dei ministri relativa all'implementazione della **Convenzione di Lanzarote**. Nel contributo inviato dall'Ufficio si è segnalata la collaborazione del Garante alla redazione delle Linee di indirizzo regionali per l'accoglienza e la cura di bambini e adolescenti vittime di maltrattamento / abuso, all'interno delle quali ampio spazio è dedicato al tema dell'abuso e dello sfruttamento sessuale, e al progetto di RicercAzione promosso in collaborazione con il Cismai regionale, sull'adeguatezza della misura dell'allontanamento dei minori dalla famiglia nei casi di grave disfunzionalità genitoriali di cui meglio si è detto nel capitolo relativo alle attività dell'Ufficio.

In sede di Conferenza, a questo Ufficio è stato assegnato il compito di procedere con una

**rilevazione sulle norme, le prassi e le procedure in essere** presso i Garanti regionali e delle Province Autonome attualmente nominati sulla base di un questionario di raccolta che è stato inviato per la compilazione a tutti gli Uffici. Degli esiti della rilevazione, che si è conclusa a fine gennaio 2015, meglio si dirà nella Relazione del prossimo anno. Allo stato, la figura del Garante per l'infanzia e l'adolescenza è attualmente prevista, con diverse denominazioni, ruoli e funzioni, **in 18 Regioni italiane e nelle 2 Province Autonome** di Trento e Bolzano. Non hanno ancora disposto in tal senso le sole Regioni Valle d'Aosta e Trentino Alto-Adige, in queste sono però presenti due Garanti provinciali. Le Regioni Piemonte, Sicilia e Sardegna si sono dotate di questa figura, ma non hanno provveduto alla nomina. In Lombardia, dove l'istituzione del Garante è prevista dalla l.r. 22/2009, sono in corso le procedure di nomina; nella Regione Lazio la sede è vacante dal mese di dicembre. L'Abruzzo, con legge regionale n. 46/1988 ha affidato in convenzione la funzione e il ruolo di "Difensore dell'Infanzia" al Comitato Italiano per l'Unicef.

### Le Commissioni consultive

Per l'analisi di tematiche specifiche di particolare interesse, l'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza può istituire, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, **Commissioni consultive** con la finalità di elaborare di documenti di analisi e proposte di possibili miglioramenti nell'ambito delle norme, delle politiche e delle prassi operative. Su invito dell'Autorità Garante, nel 2014 il Garante ha partecipato ai lavori di due Commissioni: la **Commissione consultiva per la prevenzione e cura degli abusi e dei maltrattamenti contro l'infanzia e la Commissione** e la **Commissione consultiva sulla tutela dei minorenni stranieri non accompagnati**.

La **Commissione consultiva per la prevenzione e cura degli abusi e dei maltrattamenti contro l'infanzia**, presieduta dal Prof. Cancrini, è composta da esperti del settore con professionalità clinico-sanitarie, psicologiche e psicoterapeutiche, sociali, educative, giuridiche, e dai Garanti di Emilia-Romagna, Veneto e Marche in qualità di membri permanenti. Nel corso dei due incontri tenutisi rispettivamente il 23 aprile e il 26 giugno scorso, la Commissione ha indi-

viduato alcuni temi (violenza, assistita, ascolto, ecc) ed elaborato dei contributi che sono stati successivamente sintetizzati in un documento unico e sottoposti alle revisioni e integrazioni di altri esperti. Per l'Emilia-Romagna, l'invito è stato esteso al Prof. Massimo Masi, pediatra e coordinatore scientifico delle recenti Linee di indirizzo regionali per l'accoglienza e la cura di bambini e adolescenti vittime di maltrattamento / abuso. Il **documento finale** verrà presentato a Roma nel corso di un evento pubblico che si terrà nella primavera 2015.

Scopo della **Commissione consultiva sulla tutela dei minorenni stranieri non accompagnati** è quello di elaborare, alla luce delle buone prassi sperimentate sul territorio nazionale, delle indicazioni internazionali in materia, della legislazione in vigore, un documento sul ruolo, la formazione, le procedure di nomina e le modalità operative dei tutori dei minorenni stranieri non accompagnati. Della Commissione è stato chiamato a far parte il Garante dell'Emilia Romagna, che ha partecipato ai lavori ed ha riferito sulle esperienze in atto nei territori regionali, in particolare sul corso di formazione organizzato lo scorso anno e sui suoi risultati. Dai lavori della Commissione, che si è riunita due volte (il 16 settembre ed il 30 ottobre), sono emerse a livello nazionale **criticità significative** (disomogenea applicazione della normativa sulla tutela dei MSNA e prima ancora dell'istituto della tutela, difficoltà di interazione tra servizi e magistratura per quanto riguarda i tempi della nomina e la limitata utilizzazione dei tutori volontari appositamente formati, etc). A questo proposito è stata ribadita la **preferenza per tutori volontari come espressione di cittadinanza attiva**, ferma restando però l'esigenza di offrire loro non soltanto adeguata formazione prima della nomina, ma anche sostegno nel corso della tutela. Unanime è stata l'opinione che i garanti regionali debbano ampliare il loro ruolo in questo campo, nella linea di quanto prevede il d.d.l. 1658/C, attualmente in discussione alla Camera. I lavori della Commissione consultiva si concluderanno con la elaborazione di un **documento di analisi e proposte** che sarà presentato all'Autorità garante ed alla Conferenza di garanzia in vista dell'adozione di Linee guida nazionali sull'argomento.

## Il Tavolo di lavoro sui livelli essenziali delle prestazioni

Il Garante partecipa anche ai lavori del **Tavolo di lavoro sui livelli essenziali delle prestazioni**. La definizione di tali livelli riveste una funzione fondamentale per l'attuazione dei diritti dei bambini e degli adolescenti in Italia. Il legislatore ha affidato all'Autorità garante in compito di elaborare una proposta e di monitorarne quindi l'attuazione (lettera l, comma 1, art. 3, legge 112/2011). L'Ufficio ha collaborato alla redazione del **documento** con osservazioni e proposte. Il risultato di questo lavoro verrà presentato a Roma il 30 marzo 2015.

## Le collaborazioni con la Regione Emilia-Romagna

Molto proficua è stata nel 2014 anche la collaborazione con la Regione Emilia-Romagna e, in particolare, con l'**Assessorato alle Politiche sociali** e il competente Servizio regionale, sempre presenti in occasione degli incontri del Tavolo con l'Autorità giudiziaria minorile e i responsabili dei servizi sociosanitari del territorio istituito presso il Garante, nonché con l'Osservatorio regionale infanzia e adolescenza per la messa a disposizione di dati aggiornati sulla condizione dei minori presenti in regione.

Il Garante ha, a sua volta, preso parte alle numerose iniziative regionali, supervisionato e contribuito alla revisione dei diversi atti che riguardano i bambini e i ragazzi presenti sul territorio, così come previsto dall'art. 2, lett. m) della legge istitutiva n. 9/2005. In questo quadro, particolare apprezzamento è stato espresso per le modifiche apportate nel luglio scorso alla D.G.R. n. 1904/2011 "**Direttiva regionale in materia di affidamento familiare, accoglienza in comunità e sostegno alle responsabilità familiari**", in particolare per la parte che prevede la costituzione di un nucleo regionale di controllo e verifica con il compito di individuare le problematiche connesse alla situazione di disagio all'interno della comunità e di indicare possibili interventi non sanzionatori.

Il Garante ha inoltre partecipato ai lavori del **Tavolo tecnico regionale incaricato della gestione degli interventi a favore di Rom e Sinti**, e inviato osservazioni e proposte alle bozze del **progetto di legge e di strategia regionale per l'inclusione di rom e sinti**, successivamente approvate con Delibera di Giunta n. 1014/2014 che recepisce alcune delle osservazioni del Garante. L'interruzione della legislatura ha determinato l'arresto del percorso di approvazione del progetto e quindi anche l'impossibilità di approvare la Strategia regionale.

Per le stesse motivazioni non è stato possibile realizzare il corso congiunto di formazione e aggiornamento per gli **esperti giuridici**. Già nella precedente Relazione, si era avuto modo di constatare come la rete degli esperti creata diversi anni or sono sia ormai ridotta a pochi elementi, isolati tra loro e collocati a livelli territoriali assai diversi, evidenziando necessità di ricostruire e integrare la rete attraverso un corso di formazione e aggiornamento normativo, diretto a formare almeno una unità per ciascun distretto del territorio. Un accordo in tal senso era già stato preso con l'Assessorato Politiche sociali che, sentito il Comitato tecnico scientifico della Cabina di Regia per le politiche sociali e sanitarie, aveva espresso parere favorevole e dato la propria disponibilità anche finanziaria al progetto. La necessità, a livello di servizi, di poter fruire di una figura professionale interna specializzata permane ed è anzi resa ancora più urgente dalle alcune recenti modifiche normative e da un sistema normativo di riferimento assai frammentato. Il corso verrà dunque riproposto all'attenzione del nuovo Assessore nel 2015.

Nel corso dell'anno 2014 il Garante ha collaborato con il Servizio Regionale competente per la realizzazione di un seminario che si è svolto il 3 giugno dedicato a presentare ed approfondire il **Programma di Interventi per la prevenzione dell'istituzionalizzazione**. Il progetto è stato l'occasione per costruire sul territorio nuove reti di intervento che hanno portato al coinvolgimento di realtà quali la scuola e le AUSL oltre al privato sociale; con la finalità di innovare le pratiche di intervento nei confronti delle famiglie negligenti al fine di ridurre il rischio di allontanamento dei bambini dal nucleo familiare d'origine. La metodologia di lavoro tiene in ampia considerazione la prospettiva dei genitori e dei bambini per costruire l'analisi e la risposta ai loro bisogni. Il **progetto P.I.P.P.I.** non si propone di formare nuove figure professionali, ma di motivare, riqualificare ed accompagnare le esistenti, formandole alle teorie, al metodo e agli

strumenti previsti dal programma di prevenzione.

Infine la recente costituzione del Tavolo tecnico regionale in materia di adozione istituito con compiti di studio e promozione di una corretta cultura dell'adozione e di buone forme di collaborazione inter istituzionale, prevede la presenza del Garante quale invitato permanente alle riunioni del Tavolo tecnico.

## Le collaborazioni con l'Assemblea legislativa regionale e le Commissioni dedicate

Nel corso del 2014 si sono avute importanti occasioni di collaborazione con il Consiglio regionale. Nel novembre 2013, l'Assemblea legislativa della Regione Emilia-Romagna, aderendo ad un appello di Save the Children, aveva approvato all'unanimità una risoluzione per ricordare la Giornata mondiale dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, provvedendo con successiva delibera n. 153/2014 a inserire, tra le materie di competenza della **Commissione V "Cultura, Scuola, Formazione, Lavoro, Sport"**, i rapporti con il Garante per l'infanzia e l'adolescenza. L'individuazione di una sede dedicata è stata accolta con grande favore dal Garante: parallelamente a ciò che avviene a livello nazionale con la Commissione parlamentare per l'infanzia e l'adolescenza, essa permette di recuperare una visione unitaria dei bambini e dei ragazzi, delle loro necessità e dei loro bisogni.

Questa previsione è stata confermata anche nella presente legislatura che ha ampliato le competenze della **Commissione per la promozione di condizioni di piena parità tra donne e uomini**, prevista dall'art. 41 dello Statuto, all'ambito degli Istituti di garanzia e, quindi, anche al Garante per l'infanzia e l'adolescenza e del Corecom.



Nel corso del 2014, il Garante è stato udito dalla Commissione V in **due occasioni**: il 21 maggio 2014 per riferire sulla Relazione annuale delle attività per il 2013, così come previsto dall'art. 11 della legge istitutiva n. 9/2005, e il 13 giugno in occasione dell'audizione del nuovo Presidente del Tribunale per i Minorenni Giuseppe Spadaro.

Il Garante ha inoltre fornito un parere alla bozza di **Risoluzione sul cyberbullismo**, approvata dall'Assemblea legislativa lo scorso 2 luglio con l'intento di rafforzare l'azione di tutela dei minori che navigano sul web e di investire nelle competenze dei presidi territoriali della Polizia postale e delle telecomunicazioni, non solo per contrastare i reati informatici, ma soprattutto per prevenire comportamenti a rischio attraverso interventi da porre in essere in collaborazione con la scuola e le istituzioni.

## Le collaborazioni con il mondo universitario

### La Ricerca sull'offerta formativa universitaria in materia di diritto minorile

Il 13 marzo si è svolto il focus group di presentazione e discussione dei risultati della **Ricerca sull'offerta formativa universitaria in materia di diritto minorile**, che nel 2013 l'Ufficio aveva affidato al Dipartimento di Scienze Umane dell'Università di Ferrara.

L'indagine si era data come obiettivo quello di **capire se e in che misura il diritto minorile è presente** negli insegnamenti universitari della regione. Sin dalle prime esperienze operative, si era infatti avuta la percezione di forti carenze conoscitive da parte degli operatori e dei professionisti che si occupano o vorrebbero occuparsi professionalmente di persone minori

di età, siano essi operatori sociali, pedagogici, sanitari o giuridici.

Alla base di questo fenomeno era apparso subito evidente una **mancanza di formazione**: capita nel nostro Paese che un magistrato o un avvocato possano occuparsi di diritto minorile senza averlo mai studiato prima ed essendo per di più del tutto privi di conoscenza del problema dell'età evolutiva, che insegnanti, assistenti sociali, educatori non abbiano neanche una conoscenza di base del diritto minorile ed ignorino i loro obblighi di denuncia e i loro doveri di protezione. La carenza di formazione di base degli uni sui diritti dei minori, degli altri sulle caratteristiche e i problemi dell'età evolutiva, determina **la mancanza di un linguaggio e di una cultura comune**, e quindi problemi anche gravi di incomunicabilità tra professionisti che si occupano dello stesso caso e della stessa persona: il soggetto di minore età.

Ciò dà luogo al **fenomeno del “bambino diviso”**, che l'operatore del diritto vede solamente attraverso le lenti della norma giuridica, e l'operatore dei servizi sociali solo attraverso quelle che gli sono proprie. Ognuno degli attori del sistema di giustizia e protezione dell'infanzia proviene infatti da mondi diversi che faticano a comunicare ed integrarsi. Nella pratica quotidiana, questo determina problemi nella relazione tra avvocatura e servizi sociali; le stesse difficoltà stanno emergendo anche in sede giudiziaria soprattutto dopo il passaggio di competenze civili importanti ai tribunali ordinari, che hanno però visioni e impostazioni procedurali assai differenti.

Per **intrecciare al meglio questi diversi fili** è necessario trovare **un minimo comune denominatore**, un riferimento utile a tutti i livelli, e vincolante per tutti: e questo non può essere che la **Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del Fanciullo**, ratificata e resa esecutiva in Italia il 27 maggio 1991 con la legge n. 176. La Convenzione è solo apparentemente è un mero elenco di diritti spettanti al minore. Essa in realtà, e qui si deve anche citare Carlo Alfredo Moro, contiene e indica un vero e proprio programma pedagogico, integrando questi due aspetti in un'unica cultura, che può essere indicata come cultura minorile. E pur tuttavia questa cultura non sembra trovare un suo spazio e una sua legittimazione a livello universitario.

Questa impressione ha trovato in buona parte conferma nei risultati della ricerca: **l'insegna-**

**mento del diritto minorile non è presente nelle tabelle ministeriali** se non con come “legislazione minorile”, ovvero come IUS 17, che però lo colloca in ambito penalistico. Si tratta tuttavia di una collocazione risalente a molti decenni addietro e che andrebbe totalmente rivista, perché a partire dagli anni Sessanta del secolo scorso le competenze dei giudici minorili si sono allargate ben al di là dei confini penalistici e rieducativi che caratterizzavano in precedenza i tribunali per i minorenni. Esse toccano ormai e in pari misura competenze civili-stiche, ed anche la cosiddetta competenza rieducativa introdotta dall'art. 25 del R.D. del 193 si è andata sempre più spostando dal versante del controllo a quello della protezione.

L'attività di ricerca è stata articolata in due fasi:

- » **analisi quantitativa** (ottobre – novembre 2013) finalizzata alla realizzazione di una mappatura dei corsi di laurea e degli insegnamenti presenti in particolare nelle Scuole e nei Dipartimenti afferenti le aree 11, 12 e 14, ovvero delle Scienze storiche, filosofiche, pedagogiche e psicologiche, delle Scienze giuridiche, e delle Scienze politiche e sociali;
- » **analisi qualitativa** (dicembre 2013 – aprile 2014) mediante la realizzazione di focus e interviste con testimoni privilegiati per capire se e come questi temi siano presenti, ed eventualmente trattati, all'interno dei programmi degli insegnamento previsti per le suddette aree.

Dopo aver individuato quanti e quali insegnamenti delle classi di laurea oggetto di ricerca (**Area 11 - Scienze storiche, filosofiche, pedagogiche e psicologiche, Area 12 - Scienze giuridiche e Area 14 – Scienze politiche e sociali**) sono presenti nei corsi di studio analizzati, sono stati confrontati i programmi relativi all'anno accademico 2013/2014 ricercando due elementi in particolare:

- » la presenza di esplicite indicazioni in tema di legislazione minorile / diritti minorile;
- » la presenza di insegnamenti relativi ai contenuti della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo;

Nell'a.a. 2013/2014, solo l'Università di Parma e, in misura diversa, Piacenza, vale a dire due Atenei su cinque, "centravano" almeno in parte l'obiettivo prevedendo, per quanto riguarda l'**Area 11 - Scienze storiche, filosofiche, pedagogiche e psicologiche**, l'erogazione di insegnamenti afferenti il diritto minorile. All'Ateneo di Parma, in particolare, il Diritto di famiglia esiste anche se opzionale e nella bibliografia del suo programma si trova il Codice della famiglia e dei minori. All'Università Cattolica del Sacro Cuore di Piacenza ci sono due insegnamenti, presso la Facoltà di Scienze della Formazione di Modena e Reggio Emilia è presente nella specialistica, unica in Italia, Diritto comparato dei minori. Inoltre, sempre a Parma, il Corso di laurea in Servizio sociale e in Programmazione e gestione dei Servizi era - ed è - ancora inserito all'interno del Dipartimento di Giurisprudenza, dove è presente anche un corso di legislazione penale minorile. Gli Atenei di Ferrara e Bologna hanno materie afferenti alle classi ricercate, ma non insegnamenti specifici.

L'esame relativo all'**Area 12 - Scienze giuridiche** ha invece rilevato gli insegnamenti ricercati sono molto presenti nei corsi di studio. All'analisi del contenuto dei programmi, è però risultato che solo in pochi casi sono presenti argomenti afferenti agli obiettivi della ricerca. La Convenzione delle N.U. non è mai citata né in diritto internazionale né in diritto dell'Unione Europea. Alla Scuola di Giurisprudenza di Bologna si trovano tre esami dove è possibile riscontrare traccia delle materie in oggetto, Reggio-Emilia ha un solo esame a Giurisprudenza, Parma ha due corsi, mentre all'Università di Ferrara nessun corso fa specifica menzione degli insegnamenti ricercati, e a Piacenza si rileva la presenza di Diritto penale e Diritto di famiglia.

Per quanto riguarda l'**Area 14 - Scienze politiche e sociali**, a Bologna e a Parma gli insegnamenti che interessano la ricerca non sono caratterizzanti e quindi lasciati alla libera scelta dello studente. Al confronto dei programmi emergono significative differenze in particolare sul diritto privato: alcuni si concentrano sul diritto di famiglia, altri fanno un panorama più ampio su tutto il Codice civile. L'Ateneo di Parma ha un'offerta più ricca di insegnamenti in ambito giuridico, nei programmi depositati si affronta addirittura il diritto penale minorile; mentre a Bologna non si faceva, per l'a.a. 2013/2014, specifico riferimento ma solo perché il docente era appena arrivato.

La brusca interruzione della legislatura e alcune vicende organizzative interne, non hanno

purtroppo permesso di proseguire con gli approfondimenti previsti per la **parte qualitativa** attraverso la realizzazione di focus e interviste a testimoni privilegiati. Gli esiti della prima parte permettono tuttavia di trarre alcune conclusioni. Il **diritto minorile è poco contemplato** nell'offerta formativa universitaria regionale, tutt'al più presente come una sotto-articolazione del diritto di famiglia o del diritto civile che, trattando di diritto delle persone fisiche, inevitabilmente dedica spazio anche al diritto di famiglia e dei minori anche se questi ultimi, prima ancora di essere figli, nipoti o altro, sono persone titolari di diritti loro propri. La **Convenzione delle N.U. sui Diritti del Fanciullo trova poco spazio o almeno non con riferimenti espliciti** nei programmi dei corsi; a questo problema sarebbe tuttavia facile dare risposta intervenendo sulla chiarezza e la leggibilità dei programmi che devono essere resi più analitici anche per orientare nelle scelte gli studenti eventualmente interessati ad approfondire gli argomenti. Questa "mancanza di attenzione" da parte del sistema universitario regionale è in parte controbilanciata da **attività di approfondimento e seminari** talvolta anche molto consistenti per contenuti e quantità di ore, come avviene ad esempio a Scienze Politiche a Bologna con il Seminario "Minori e giustizia", o da altre attività formative correlate, come i master, che però non hanno una strutturazione stabile in quanto non sono incardinati nei corsi di laurea.

L'incontro del 13 marzo, cui hanno partecipato i Presidenti delle Scuole e i Direttori dei Dipartimenti delle aree interessate, ha offerto l'occasione per analizzare lo stato dell'arte, promuovere l'attenzione del mondo accademico su un obiettivo specifico – il diritto minorile e la Convenzione delle N.U. – e vedere come ampliarne la conoscenza, producendo **trasformazioni sistematiche che entrino dentro l'offerta formativa**.

La collaborazione con i Direttori e i Docenti presenti all'incontro è continuata in varie forme e con esiti in parte insperati: i referenti dei Dipartimenti di Scienze giuridiche degli Atenei di Modena e Reggio Emilia e Bologna hanno infatti manifestato la volontà di procedere, seppur in modo graduale, con l'**attivazione di corsi e master post-laurea** dedicati. La gradualità della proposta deriva non da una mancanza di interesse ma dai "limiti" posti dal Ministero all'istituzione e all'attivazione di nuovi corsi di studio universitari, ma le basi sembrano essere state gettate, e in questo senso si intende procedere anche con la collaborazione dell'Ufficio.

## La partecipazione a incontri e Tavole rotonde

Il 18 novembre, in occasione delle iniziative previste per il 25° anniversario della Convenzione internazionale dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, il Garante ha preso parte a una **Tavola rotonda** organizzata dal Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia dal titolo **“La Convenzione internazionale dei diritti del fanciullo (1989): riflessioni e prospettive in occasione del XXV anniversario”**.

In occasione dell'incontro, che ha visto gli interventi dell'On. Sandra Zampa, Vice Presidente della Commissione parlamentare per l'infanzia e l'adolescenza, del Procuratore della Repubblica presso il Tribunale per i Minorenni dell'Emilia Romagna Dott. Ugo Pastore, del Presidente nazionale di Terres des Hommes Raffaele K. Salinari, del penalista ed ex sindaco di Modena Giorgio Pighi, oltre al Direttore del Dipartimento Prof. Luigi Foffani e di numerosi altri docenti, fra cui Thomas Casadei, Malaika Bianchi e Caterina Pongiluppi, il Garante ha ripercorso la storia che ha condotto alla definizione di quello che è il trattato in materia di diritti umani con il maggior numero di ratifiche, evidenziando cosa è cambiato e ciò che resta ancora da fare, sia su piano teorico che su quello pratico in materia di tutela dei minori e affermazione dei loro diritti.

Precedentemente, il Garante aveva tenuto una lezione nell'ambito del **Corso “Pedagogia della devianza”** - Laurea Magistrale in Progettazione e gestione dell'intervento educativo nel disagio sociale” dell'Università di Bologna, ed era intervenuto a Ferrara nell'ambito di **Unijunior**, il ciclo di lezioni universitarie per bambini e ragazzi dagli 8 ai 14 anni.

## Le collaborazioni con il mondo della scuola, della formazione professionale e dell'extra scuola

La **scuola** svolge un **ruolo primario nello sviluppo della personalità**, dei talenti, delle capacità fisiche e mentali di bambini e ragazzi. Per la quotidianità e quindi la frequenza dei rapporti con gli studenti, scuola e insegnanti sono anche un fondamentale **punto di osservazione e vigilanza** per la possibilità che hanno di cogliere, prima di altri e talvolta anche della famiglia, i segnali di sofferenza e di disagio che i minori manifestano con i loro comportamenti.

Proprio l'importanza che il mondo scolastico ha nella formazione di bambini e ragazzi aveva portato, nel luglio 2013, alla sottoscrizione di un **Protocollo di collaborazione** con l'Ufficio Scolastico Regionale, e alla realizzazione di iniziative, progetti e strumenti dedicati. Nel corso dell'ultimo anno la collaborazione con il mondo scuola si è mantenuta attiva e proficua, in particolar modo per quanto riguarda la partecipazione a iniziative comuni.

### Il progetto Laboratorio sui diritti con i minori

Con la fine dell'anno scolastico 2013/2014, si è conclusa la seconda edizione del progetto **"Laboratorio sui diritti con i minori"**, che ha coinvolto gli studenti e i docenti tutor di 9 centri di formazione professionale del territorio nella realizzazione di altrettante forme laboratoriali sui diritti della Convenzione. Il laboratorio non è solo un spazio di progettazione in cui i partecipanti collaborano secondo le proprie risorse, competenze e abilità, ma anche un luogo di confronto in cui occorre costruire qualcosa che è il frutto del lavoro di soggetti con competenze, interessi, risorse e responsabilità differenti.

La formula del laboratorio, che era già stata adottata e proposta con successo nella prima

edizione del progetto (dicembre 2012 - giugno 2013), è stata riproposta anche ai protagonisti della nuova edizione, ovvero ai 9 centri di formazione professionale (uno per provincia, scelti in collaborazione con i competenti Assessorati provinciali).

Sono stati coinvolti in questa fase: **Fondazione En.A.I.P. S. Zavatta di Rimini, Scuola Arti e Mestieri Angelo Pescarini di Ravenna, Scuola Alberghiera e di Ristorazione - Ial di Cesenatico (Fc), Fomal – Fondazione Opera Madonna del Lavoro di Bologna, Istituto Don Calabria - Città del Ragazzo di Ferrara, Cfp Nazareno di Carpi (Mo), Cfp Bassa Reggiana di Guastalla (Re), Forma Futuro di Parma e Don Orione di Piacenza.**

Non casuale la scelta di rivolgere il progetto al sistema della formazione professionale: ad esso afferiscono infatti molti ragazzi in situazioni di disagio e a rischio di abbandono scolastico. E' questo un problema che anche nella nostra regione coinvolge fasce sempre più ampie di popolazione, soprattutto ragazzi di origine straniera, e che comporta una grave carenza delle competenze di base e delle qualifiche essenziali per una piena partecipazione nella società. Non stupisce pertanto che il fenomeno sia da diversi anni al centro della doverosa attenzione sia della ricerca scolastica che degli operatori impegnati sul campo e, quindi, anche del Garante.

La **pratica laboratoriale ed i metodi dell'educazione informale** su cui si basa il progetto, proprio perché fondati sulla centralità della persona e sulla cura delle relazioni, risultano particolarmente adatti a questa tipologia di soggetti in quanto li coinvolgono attivamente in ogni fase di realizzazione del progetto da quella informativa a quella esplorativa fino all'elaborazione dei prodotti e dei materiali. Tutte le attività sono state precedute da una parte informativa sulla Convenzione e la sua importanza nella tutela dei diritti dei più giovani sia tramite lezioni teoriche che interattive. I ragazzi hanno quindi lavorato singolarmente e in gruppo per analizzare gli articoli e scegliere le modalità per raccontarli.

Col progetto **“Io gioco, tu giochi, lui ...”**, i ragazzi del **Centro Formazione Professionale Bassa Reggiana** hanno scelto di approfondire l'art. 31 della Convenzione, cercando di cogliere l'im-



portanza del diritto al gioco. Attraverso la ricerca di foto “storiche”, gli allievi hanno concretamente analizzato e riprodotto i “giochi di un tempo”, quelli dei loro genitori, e riflettuto “sui giochi di oggi”, sulle differenze e le motivazioni che hanno portato ad un cambiamento così radicale. Il tutto è confluito in una mostra aperta alla cittadinanza.

“**Arte e Diritti**” è invece il titolo del laboratorio che ha coinvolto gli studenti del **Centro Studi Opera Don Calabria “Città del Ragazzo” di Ferrara** nella realizzazione di uno spettacolo teatrale volto a favorire una maggiore consapevolezza dei diritti dei minori e in particolare quelli relativi alla libertà di pensiero e di espressione, il diritto all’educazione e allo sviluppo. Presso il Centro è presente un laboratorio teatrale stabile, che viene regolarmente utilizzato da gruppi di minori, adulti e persone con disabilità.

Con “**Io ti parlo... e tu mi ascolti?**” gli studenti del **Forma Futuro di Parma** hanno invece riflettuto a ritmo di rap, disegni e sketch teatrali sul tema del diritto all’ascolto e alla partecipazione attiva, coprodotto il testo di una canzone e realizzato un video dal titolo “I colori dell’Ascolto”. Il tutto è stato presentato il 9 maggio, in occasione del Meeting Giovani 2014 di Parma, mediante la lettura sul palcoscenico da parte di alcuni ragazzi del testo/canzone e la successiva proiezione del video. L’evento ha coinvolto numerose scuole ed enti di Parma e provincia.

Stesso tema anche per “**Minori e adulti: il diritto di esprimersi ed essere ascoltati**”, il progetto di **ENDOFAP Don Orione di Borgonovo Val Tidone** (Piacenza) che ha portato alla progettazione e alla realizzazione della mostra fotografica “Sogna, parla, vivi...” e del cortometraggio “Cioè”, due attività dedicate al diritto all’ascolto previsto dall’art. 12 della Convenzione. Nell’ambito del progetto, che si è concluso con un evento finale aperto alle famiglie e alla cittadinanza, gli studenti della classe seconda hanno curato la progettazione e la realizzazione della mostra, attraverso un percorso pomeridiano dedicato alla fotografia; la classe terza invece ha realizzato, anche in collaborazione con musicisti e professionisti, la sceneggiatura, le riprese e la colonna sonora del video.

Un giornalino stampato, che raccoglie le percezioni degli alunni sul tema della libertà di

espressione, di pensiero e di religione, è invece il frutto del laboratorio realizzato dalla **Fondazione En.A.I.P. "S. Zavatta" per Rimini**.

**"Dritti alla meta"** è il titolo del progetto presentato dal **Cfp Nazzeno di Carpi** che ha visto la realizzazione di un video reportage sull'esperienza di studio all'estero di alcuni alunni cosiddetti "non lineari", facendola così diventare un momento di riflessione e condivisione per tutti, anche per chi non ha partecipato direttamente allo scambio.

**"Pietre vive: la diversità come fonte di arricchimento"** è il titolo della proposta che ha visto come protagonisti i ragazzi del **Fomal di Bologna**: un percorso che, partendo dall'analisi del diritto alla non discriminazione e del diritto all'educazione, ha portato alla realizzazione di un giornalino, corredato di articoli, strip e vignette a tema, e immagini fotografiche. Durante un incontro con il CD/LEI di Bologna, i ragazzi hanno approfondito le tematiche legate all'interculturalità, e sono stati infine coinvolti nella preparazione di menù etnici. I ricettari, comprensivi della traduzione in lingua delle diverse ricette, sono stati consegnati in occasione dell'evento di chiusura del Laboratorio del 16 maggio che ha visto la partecipazione del Garante.

Un tuffo nella commedia dell'arte del XVI e XVII secolo è quanto proposto dalla **Scuola "Angelo Pescarini" Arti e Mestieri di Ravenna**. A partire da una riflessione sul diritto all'uguaglianza, tema molto sentito nel territorio ravennate, gli studenti del Centro hanno elaborato un canovaccio e da qui prodotto, con la supervisione di un regista professionista, lo spettacolo teatrale "Flusso di coscienza". Lo spettacolo ha approfondito tematiche quali la prostituzione minorile, la mafia, lo sfruttamento del lavoro minorile e il coinvolgimento dei bambini nelle guerre; è stato messo in scena in tre occasioni, due per gli studenti e una aperta alla cittadinanza.

Nell'ambito del progetto **"DIVERSI percorsi, uguali DIRITTI"** e in un contesto fortemente multiculturale (17 le nazionalità presenti nella scuola), i ragazzi della **Scuola Alberghiera e di Ristorazione - Ial di Cesenatico** hanno riflettuto sul principio di non discriminazione e sulla libertà di espressione e contribuito alla realizzazione di un pranzo multietnico, rispettoso delle diversità culinarie e delle caratteristiche dei diversi paesi di provenienza. Il Laboratorio si è

svolto all'interno del percorso antidispersione; tutte e 100 le ore di aula sono state dedicate alla realizzazione del progetto sulla Convenzione.

## Le collaborazioni con gli Enti del territorio

### Il progetto “Sentiero dei diritti”

Nella Relazione dello scorso anno si era fatto cenno al **Protocollo di collaborazione** sottoscritto dal Garante con il **Comune di Portomaggiore**. Fra i molteplici obiettivi di quell'accordo vi era la realizzazione di un Sentiero che, attraverso pannelli illustrati, “accompagni” bambini e ragazzi della fascia di età 5-16 anni in un percorso alla scoperta dei loro diritti e dei rispettivi doveri, oltre a quello di favorire il coinvolgimento attivo dei diversi soggetti del territorio (istituzioni, mondo della scuola, dell'extra-scuola, associazioni e famiglie) nella diffusione di una cultura più attenta e rispettosa dei diritti di bambini e ragazzi.

La **cerimonia di inaugurazione del Sentiero dei diritti** si è svolta il **17 maggio** scorso presso il parco Colombani di Portomaggiore, animato per l'occasione da canti, letture, spettacoli e laboratori. Presenti alla cerimonia, oltre al Garante e alle autorità cittadine, i dirigenti scolastici e gli insegnanti delle scuole primarie e secondarie di Portomaggiore coinvolte nella realizzazione del progetto, oltre a centinaia di studenti e alle loro famiglie. Il compito di guidare i visitatori è stato affidato ai 40 pannelli realizzati dai ragazzi delle scuole dell'Istituto Comprensivo di Portomaggiore e installati, per l'occasione, all'interno del parco.

Successivamente il Sentiero si è spostato all'interno del **Municipio di Portomaggiore**, mutando anche in parte forma: il 24 novembre nella Sala consiliare è stata inaugurata la **mostra orizzontale**, ovvero con i pannelli posizionati a terra, come in un vero sentiero. Presenti, anche in quest'occasione, le varie delegazioni scolastiche portuensi. Nel periodo natalizio la mostra si è spostata alla **Delizia del Verginese di Gambulaga** dove è rimasta fino al 31 gennaio

2015. I pannelli che costituiscono le tappe del Sentiero sono strutture mobili: in questo modo anche in futuro sarà possibile allestire il percorso in ambiti e in contesti diversi, così come previsto dal Protocollo.

## Il Progetto con ASP Città di Bologna

Anche nella nostra regione un sempre più elevato numero di giovani sembra crescere in contesti familiari disgregati e sfilacciati e in territori caratterizzati da scarsità di spazi per la ricreazione, lo svago, il gioco, la cultura. L'azione del Garante in tema di promozione e di educazione ai diritti non poteva dunque limitarsi al mondo della scuola, dovendo necessariamente cercare di accogliere e di dare una risposta anche ai bisogni e alle richieste che i ragazzi manifestano in **contesti "altri"**, come i centri di educativa territoriale, con **forme di espressione e di riflessione nuove** – ma non per questo meno importanti - per il mondo degli adulti. Attraverso i nuovi linguaggi (come il rap, l'hip hop, il writing) i giovani esprimono, oltre a suoni e ritmi inediti, rabbia, denuncia, dissenso ma anche nuovi stili di vita, identità e sensi di appartenenza. L'ascolto di questi giovani, che spesso abitano in quartieri sensibili, diventa preconditione indispensabile per favorire il loro senso di appartenenza nei confronti della comunità in cui vivono.

In questo quadro si inserisce la **collaborazione con ASP IRIDeS** (oggi ASP Città di Bologna), che nel comune capoluogo gestisce una rete di **7 centri educativi e ricreativi pomeridiani**, chiamati Centri Anni Verdi (CAV), ed **un centro per adolescenti** presso la biblioteca SalaBorsa denominato OfficinAdolescenti.

I **CAV** hanno un'apertura pomeridiana di 5 giorni a settimana con due educatori (un maschio e una femmina) presenti per ogni centro e accolgono complessivamente circa 140 minori iscritti per attività e momenti strutturati ad accesso libero. Ai preadolescenti (11–14 anni) propongono un'**esperienza non solo formativa**, ma anche **ludica e relazionale**: ai ragazzi viene offerta - attraverso il gioco, i laboratori, l'aiuto per lo studio, le attività con la scuola e le fami-

glie e le collaborazioni con altre realtà educative del territorio -, l'opportunità di una relazione stabile, regolare e prolungata con coetanei ed adulti, all'interno di un contesto educativo in cui l'accoglienza, l'ascolto e la partecipazione sono le prerogative fondanti.

**OfficinAdolescenti** è un progetto per l'aggregazione culturale e educativa per i preadolescenti e gli adolescenti che frequentano la centrale Salaborsa e le aree limitrofe. In collaborazione con la sezione Ragazzi della Biblioteca e in stretto contatto e interazioni con i gruppi informali che frequentano SalaBorsa, gli operatori organizzano laboratori, iniziative ed eventi in grado di favorire l'espressione del protagonismo giovanile, nell'ambito della fruizione e produzione culturale nella sua accezione più ampia.

Di qui la scelta dell'Ufficio di coinvolgere questa bella realtà cittadina nella **realizzazione di laboratori sui diritti**, sulla falsariga di quanto proposto ai centri di formazione professionale del territorio nell'ambito del progetto "Laboratori sui diritti *con* i minori". Writing, circo, musica, hip hop, video rap, murales e arti grafiche sono i linguaggi scelti dai ragazzi dei CAV e di OfficinAdolescente per parlare dei loro diritti e sperimentare, in alcuni casi, l'utilizzo di Luc1ll1no.

Nell'ambito del Laboratorio "**La violazione di un diritto è un delitto**", i ragazzi del **CAV Porto-Saragozza**, hanno deciso di approfondire le tematiche relative all'art. 31 della Convenzione e lavorato alla creazione di un video-rap di denuncia per la carenza di spazi per il gioco e luoghi adatti ai più giovani.

Col Laboratorio ludico-creativo "**Diritto di Precedenza**" i frequentatori del **CAV Reno** hanno ideato e realizzato, attraverso le arti grafiche e l'uso di Luc1ll1no, una storia sui diritti. Il protagonista, Speak King, è stato anche ritratto su un murales alla cui realizzazione hanno contribuito, in un'ottica di peer education, un sottogruppo del CAV e uno dei ragazzi del progetto Over 14.

All'interno del laboratorio musicale e di rap è stata anche realizzata la colonna sonora. I ragazzi del **CAV Navile** sono stati coinvolti nella realizzazione di tre laboratori (circo sociale, spetta-

coli e writing), non legati direttamente fra loro ma perfettamente integrabili, dal titolo **“Fleas’ Circus”** e **“Circo”** che hanno portato alla realizzazione di uno spettacolo circense dal vivo.

Al **CAV San Vitale**, il progetto promosso dal Garante, si è andato ad inserire in una progettualità più ampia, che ha coinvolto la rete dei servizi e delle associazioni del quartiere nella realizzazione di percorsi laboratoriali musicali, di break dance e di creazione di testi free style. **“Diritti in Free-style”** il titolo della proposta.

Al **CAV Borgo Panigale** con il laboratorio musicale **“Articolo 13: Rispetto”** i ragazzi hanno creato e inciso, con la collaborazione di un esperto, una canzone hip hop. Le attività sono state integrate da altri due laboratori (uno di pianoforte e uno di tamburi); i prodotti artistici ed espressivi dei tre laboratori sono stati uniti in un unico brano dal titolo **“Rispetto Art. 13”**.

**“I Pilastrini Diritti”** è il titolo del laboratorio di writing realizzato dal **CAV San Donato** con l’aiuto di un esperto writer bolognese. Dopo aver approfondito il tema della libertà di espressione previsto dall’art. 13 della Convenzione, i ragazzi del Centro hanno realizzato dei graffiti su pannelli che sono stati esposti nelle sale del Centro; la maggior parte di loro ha dimostrato di aver acquisito una buona conoscenza sui comportamenti leciti circa l’utilizzo degli spazi pubblicitari.

Con il Laboratorio **“Art.ist 13”** i ragazzi del **CAV Savena** hanno svolto una serie di attività integrate (interviste, murales, musica e video) sulla libertà di espressione. Ragazzi a gruppi e individualmente si sono sperimentati nella ricerca di **“linguaggi liberi”**.

**OfficinAdolescenti**, nell’ambito del **“Laboratorio 2h3p”**, hanno seguito la pratica dell’Hip Hop di scrittura e improvvisazione e dell’Hip Hop Poetry di scrittura creativa in ambito teatrale. I risultati dei loro lavori sono stati presentati in occasione di un evento conclusivo che si è svolto il 15 marzo scorso in SalaBorsa. Presenti, oltre al gruppo di OfficinAdolescenti e all’Ufficio del Garante, oltre 200 fra ragazzi e ragazze.





## Appendice





## Partecipazione a convegni, incontri e seminari

Nel corso del 2014 il Garante ha partecipato ed è spesso intervenuto in qualità di relatore in occasione di numerosi convegni, seminari, incontri di studio dedicati al tema dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza e alla formazione degli operatori. Fra questi, meritano di essere citati i seguenti:

**18 gennaio '14** – Reggio Emilia - Incontro di formazione per l'équipe pedagogica della Cooperativa sociale Coopselios

**20 gennaio '14** - Bologna – Presentazione del volume “Sviluppo sociale e benessere in Emilia-Romagna. Trasformazioni, sfide e opportunità” a cura di Rossella Rettaroli e Paolo Zurla, Assemblea legislativa della Regione Emilia-Romagna

**24 gennaio '14** – Roma - Convegno “La tutela dei soggetti vulnerabili”, CamMiNo

**21 febbraio '14** – Reggio Emilia – Intervento in occasione del XIX Convegno Nazionale dei servizi educativi e delle scuole dell'infanzia dedicato a Loris Malaguzzi “Educazione e/è politica. Generare alleanze nel sistema dei servizi per l'infanzia”, Teatro Valli

**24 febbraio '14** – Bologna – Convegno regionale “Accoglienza e cura di bambini e adolescenti vittime di maltrattamento / abuso in Emilia-Romagna, Terza Torre

**5 marzo '14** – Bologna - Seminario di presentazione degli strumenti di monitoraggio e valutazione della funzione di ascolto - Ricerca sugli sportelli d'ascolto della Provincia di Bologna

**2 aprile '14** – Rimini – Incontro di presentazione del Protocollo d'intesa tra Tribunale di Rimini, Ordine degli Avvocati, Servizi Sociali territoriali, Provincia di Rimini e Associazioni Forensi nell'ambito dei procedimenti di affidamento di minori nei quali il Tribunale di Rimini conferisce incarico ai Servizi Sociali

**8 aprile '14** – Bologna - Seminario “Per una comunità interculturale. Presentazione del Programma triennale 2014-2016 per l’integrazione sociale dei cittadini stranieri”, Centro Zonarelli

**6 maggio '14** – Bologna – Intervento al Seminario “Lecture sulla cittadinanza. Per Carlo Falqui Massidda” – Biblioteca comunale dell’Archiginnasio

**14 maggio '14** – Parma - Presentazione del libro “Il tempo e la fiducia. L’affido eterofamiliare del minore” di Chiara Scivoletto, Foyer del Teatro Regio

**17 maggio '14** – Portomaggiore (FE) - Inaugurazione del progetto Sentiero dei diritti, Parco Colombani

**19 maggio '14** – Bologna – Intervento al seminario nazionale “Il rifiuto vaccinale: ragioniamo insieme?” sul tema “Le vaccinazioni dell’infanzia: diritto alla salute del bambino e dovere dei genitori?”

**22 maggio '14** – Bologna - Intervento al Reading “Dialoghi sull’ascolto. Il teatro, le arti e la giustizia minorile”, Oratorio di San Filippo Neri

**27 maggio '14** – Roma – Intervento in occasione del “Convegno nazionale sull’Affidamento al servizio sociale”, Presidenza del Consiglio dei Ministri

**3 giugno '14** – Bologna - Seminario di approfondimento del Programma di Intervento Per la Prevenzione dell’Istituzionalizzazione (PIPPI)

**6 giugno '14** – Firenze - Partecipazione al Convegno “Verso nuove forme di affido. Tra Convenzione internazionali e diritto dei bambini ad avere una famiglia” promosso da Istituto degli Innocenti, Garante per l’infanzia della Toscana, Regione Toscana e AIMMF

**12 giugno '14** – Bologna - Intervento al Convegno “Definire il trauma nell’infanzia” promosso dal Cismai

**17 giugno '14** – Roma – Presentazione del nuovo Rapporto di aggiornamento sul monitoraggio della Convenzione ONU sui diritti dell’infanzia e l’adolescenza e i suoi Protocolli Opzionali

**27 giugno '14** – Bologna - Invio intervento per il Seminario “Minori stranieri non accompagnati: Azioni e innovAzioni possibili”, Provincia di Bologna

**12 settembre '14** – Roma - Convegno “Fare la differenza: gli interventi di Save the children per contrastare la dispersione scolastica e la povertà educativa” – Save the children

**25 settembre '14** – Todi - Congresso nazionale di CamMiNO “Soggetti vulnerabili, diritti fondamentali. La tutela delle persone migranti”

**25 ottobre '14** – Rimini - Intervento al Congresso soci Cismai “Il bambino “separato”: genitori in conflitto e figli invisibili. Percorsi di tutela e di cura”

**3 novembre '14** – Roma - Giornata di studio “La giustizia a misura delle persone di minore età” organizzata da Camera Nazionale Avvocati per la Famiglia e i Minorenni

**18 novembre '14** – Modena - Intervento alla Tavola rotonda “La Convenzione internazionale dei diritti del fanciullo (1989): riflessioni e prospettive in occasione del XXV Anniversario”, Dipartimento di Giurisprudenza dell’Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia

**20 novembre '14** – Bologna – Intervento al Seminario “25 anni di diritti: 7° Rapporto sulla

condizione dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia" promosso dal Comune di Bologna, Cappella Farnese

**11 dicembre '14** – Ferrara – Presentazione del volume "I diritti dei minori" promosso dalla direzione del Master "Tutela, diritti e protezione dei minori", libreria IBS

**19 novembre '14** - Bologna – Inaugurazione della mostra "Diritti a Pinocchio", Vicolo Bolognetti

**2 dicembre '14** – Bologna – Seminario "Il Servizio sociale territoriale nel cambiamento. Esperienze a confronto per l'attuazione delle linee guida regionali", Regione Emilia-Romagna

**13 dicembre '15** – Bologna – Intervento in occasione della "Prima conferenza del care leavers network regionale", Dipartimento di Scienze dell'Educazione dell'Università di Bologna

## Incontri con gli studenti

**18 febbraio '15** – San Giovanni in Persiceto (Bo) – Incontro con gli studenti e gli insegnanti dell'Istituto Comprensivo San Giovanni in Persiceto e della scuola secondaria di 1° Grado Mameli

**12 marzo '14** – Piacenza – Incontro con gli studenti del Liceo Colombani nell'ambito del progetto "Piacenza città dei bambini"

**7 aprile '15** – Bologna – Partecipazione all'incontro di presentazione del Piano di formazione "A scuola si cresce sicuri" alla presenza del Ministro dell'Ambiente On. Galletti pres-

so Istituto Comprensivo n. 21 (Scuola Marconi)

**8 maggio '15** – Bologna - Evento in Assemblea legislativa “Lavagna della partecipazione. Nell’ambito del progetto conCittadini incontro con due classi delle scuole I.C. Castelfranchi di Finale Emilia (MO) e I.C. Misano Adriatico (RN)

**16 maggio '15** – Bologna - Evento di fine a.s. 2013/2014 “I diritti ritrovati” per la conclusione del progetto “Laboratorio sui diritti con i diritti”, Fomal

## Lezioni universitarie

**14 febbraio '14** – Modena – Seminario formativo rivolto a magistrati, avvocati, mediatori familiari, psicologi e operatori sociali, Camera di Commercio di Modena

**4 marzo '14** – Bologna - Corso di Pedagogia della devianza, Corso di Laurea Magistrale “Progettazione e gestione dell’intervento educativo nel disagio sociale”, Università di Bologna

**7 marzo '14** – Bologna, Intervento al Corso di alta formazione in psicologia giuridica minorile, Fondazione Forense Bolognese

**5 aprile '14** – Ferrara - Ciclo di lezioni Unijunior – Conoscere per crescere. L’università incontra i ragazzi dagli 11 ai 4 anni sul tema dei diritti, Università degli Studi di Ferrara

**15 dicembre '14** - Ferrara – Lezione al Corso di diritto penale minorile su “Il procedimento penale minorile e la L. 488/88: attualità e prospettive”, Tribunale di Ferrara

## Incontri istituzionali e audizioni

**13 gennaio '14** – Roma, Primo incontro della Conferenza nazionale per la garanzia dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, Sede Autorità Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza

**10 aprile '14** – Roma - Presentazione della Terza Relazione al Parlamento dell'Autorità Garante per l'Infanzia e l'adolescenza

**21 maggio '14** – Bologna - Presentazione in Va commissione della Relazione annuale delle attività per il 2013, Assemblea legislativa della Regione Emilia-Romagna

**28 maggio '14** – Roma, Secondo incontro della Conferenza nazionale per la garanzia dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, Sede Autorità Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza

**13 giugno '14** – Bologna - Intervento presso la V Commissione con il Presidente del Tribunale per i Minorenni dell'Emilia Romagna e il coordinatore delle linee guida regionali in materia di abuso/maltrattamento all'infanzia, Assemblea legislativa della Regione Emilia-Romagna

**11 settembre '14** - Roma – Audizione presso la Commissione bicamerale per l'infanzia e l'adolescenza per “Indagine conoscitiva sulla povertà e sul disagio minorile”

**6 ottobre '14** – Roma, Terzo incontro della Conferenza nazionale per la garanzia dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, Sede Autorità Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza

**13 dicembre '14** – Bologna – Incontro conoscitivo su “Flusso minori nazionalità albanese”, Palazzo D'Accursio

## Collaborazioni e adesioni

- » Sostegno al Vademecum realizzato da Save the Children “Minori nella rete. Terzo rapporto di Stop-It sulla Pedo-pornografia online”
  
- » Adesione al Progetto “3C” Conoscere, Capire, Condividere. Opuscoli informativi rivolti a genitori, ragazzi e operatori promosso da “Il Faro”, Bologna
  
- » Adesione in qualità di associate al Progetto europeo “TRUST - Training and Reinforcing Skills of guardians for children deprived of parental care in Europe” promosso dall’Autorità Garante per l’Infanzia e l’Adolescenza
  
- » Nota di sostegno al Comune di Rimini per l’adesione alla campagna “Italia sono anch’io”



## Comunicati stampa del Garante

### Comunicato del 13.01.2014

Si è riunita ieri a Roma, presso la sede dell'Autorità Garante per l'infanzia e l'adolescenza, la Conferenza nazionale dei Garanti regionali, organismo previsto dalla legge 2011 n. 112 con il compito di promuovere linee comuni di azione in materia di tutela dei diritti dell'infanzia a livello regionale e nazionale e di favorire lo scambio di dati e di informazioni sulle condizioni delle persone di minore età.

All'importante riunione hanno preso parte il Garante nazionale dr. Vincenzo Spadafora nonché le Autorità di garanzia delle Regioni Liguria, Emilia Romagna, Toscana, Marche, Lazio, Campania, Puglia, nonché delle Province autonome di Trento e di Bolzano.

Numerosi importanti temi sono stati oggetto di esame. E' emersa come prioritaria l'esigenza di avere un quadro preciso a livello nazionale del fenomeno del collocamento dei minori in comunità o in strutture residenziali, anche attraverso l'istituzione presso l'Autorità garante di un'anagrafe nazionale dei minori fuori famiglia. E' stata segnalata la difficile condizione dei minori nomadi, e, più in generale, la necessità di un'azione integrata fra servizi e forze dell'ordine. A questo proposito il Garante nazionale ha comunicato che è allo studio un protocollo d'intesa con il Ministero dell'Interno.

Con riferimento alle esperienze di formazione di tutori volontari il Garante regionale dr. Fadi-ga ha riferito sull'esperienza in corso nella nostra Regione, e sulla esigenza che siano previste forme di rimborso delle spese che gli stessi devono sostenere per l'esercizio della tutela.

E' stato infine deciso e concordato un comunicato stampa a livello nazionale, diretto a richiamare coloro che operano nel mondo della comunicazione al pieno rispetto dei principi sanciti dalla Convenzione internazionale sui diritti dell'infanzia, ribadita da diversi codici deontologici

che il mondo dell'informazione si è dato, come la Carta di Treviso e il Codice di autoregolamentazione tv e minori.

### **Comunicato del 14.04.2014**

#### **Nel 2013 in Italia quadruplicati i minori a rischio**

Un quadro “tutt’altro che tranquillizzante” perché “in un anno si sono quadruplicate le segnalazioni di violazione o di rischio di violazione dei diritti di minori”: a lanciare l’allarme è il Garante nazionale per l’infanzia e l’adolescenza Vincenzo Spadafora, che giovedì 10 aprile ha presentato in Parlamento a Roma la terza relazione delle attività dell’Authority. Nel dettaglio, ha fatto sapere il Garante, dal marzo 2012 fino al 31 dicembre 2013, sono pervenute all’Autorità 238 segnalazioni, di cui 45 nel 2012 e 193 nel 2013. Altrettanto preoccupante il dato relativo ai bambini sotto la soglia della povertà: sono infatti 2 milioni i ragazzi in questa situazione che indirettamente si vedono precluso l’esercizio dei diritti previsti dalla Convenzione Onu.

Per superare tali criticità, spiega Spadafora, sarebbe necessaria un’inversione di tendenza di tipo culturale sul tema dei diritti dei minori di cui deve farsi carico necessariamente la politica. E proprio alla politica si è rivolto il Garante che, ringraziando per la loro presenza i componenti della Commissione parlamentare per l’infanzia e l’adolescenza, ha sottolineato l’assenza di rappresentanti del Governo, che dovrebbe invece farsi da promotore di un coordinamento tra le realtà che si occupano del tema dell’infanzia.

Basti pensare che l’Osservatorio per l’infanzia e l’adolescenza, ha continuato Spadafora, non è ancora stato ricostituito nonostante non abbia costi e che l’ultimo piano per l’infanzia, previsto dalla legge con cadenza biennale, porta la data del 2011, quando fu approvato senza un euro di finanziamento.

Della medesima opinione anche Luigi Fadiga, Garante regionale per l’infanzia e l’adolescenza dell’Emilia-Romagna. È infatti necessario, sostiene Fadiga, che questi argomenti siano al cen-

tro dell'agenda politica e che diventino oggetto di una programmazione costante e condivisa sia a livello nazionale, ma anche e soprattutto a livello locale. In questa direzione si è mossa infatti l'Assemblea legislativa della Regione Emilia-Romagna che ha attribuito le competenze in materia di persone di minore età ad una specifica commissione, individuando così un interlocutore stabile per l'azione del garante.

### Comunicato del 12.05.2014

#### Diritti di ieri e oggi

Il ruolo del difensore civico e più diffusamente il concetto di cittadinanza e l'esercizio dei diritti sono stati il tema del convegno "Lectures sulla cittadinanza" tenutosi il 6 maggio scorso per ricordare l'attività e l'impegno di Falqui Massida, al quale hanno partecipato sia il Difensore civico regionale – Gianluca Gardini - che il Garante regionale per l'infanzia e l'adolescenza – Luigi Fadiga.

«Ho cercato di usare nella corrispondenza con gli uffici un linguaggio, nei limiti del possibile, personale e non anonimamente burocratico e di imprimere alla corrispondenza con i cittadini uno stile ispirato a cordialità e comprensione», scriveva il primo difensore civico regionale, Carlo Falqui Massida, in carica dal 1985 al 1994 – nella sua relazione al Consiglio regionale nel lontano 1989.

Nell'illustrare l'attività della difesa civica così come oggi viene svolta in Italia evidenziandone sia i lati positivi che le carenze, Gardini ha sottolineato come già Falqui Massida avesse a suo tempo rilevato che il difensore civico, privo di poteri autoritativi e coercitivi, possa svolgere esclusivamente un'attività di mediazione e persuasione nei confronti della pubblica amministrazione, ottenendo comunque due importanti risultati: da un lato il miglioramento dell'attività amministrativa e dall'altro l'abbassamento dei costi giudiziari da cui deriva un risparmio economico per la collettività.

Certo che la mancata previsione del Difensore civico in Costituzione e l'assenza di un difensore civico nazionale (caso unico in Europa) – ha continuato Gardini – ne indeboliscono l'incisività e di conseguenza la possibilità di intervento in ambiti molto rilevanti per i cittadini.

Il rapporto tra diritti di cittadinanza e diritti dell'infanzia e dell'adolescenza – è stato il nucleo centrale dell'intervento del Garante regionale per l'infanzia e l'adolescenza. Esercitare i diritti di cittadinanza, ha precisato Luigi Fadiga, vuol dire partecipare alla vita della comunità e usufruire delle molte opportunità che vengono offerte questo sia a livello individuale che di gruppo sociale. Per le persone di minore età il riconoscimento come individui avviene soltanto all'interno della famiglia e quello come gruppo solo quando desta allarme sociale, come ad esempio i minori stranieri non accompagnati.

La Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo, ha proseguito il Garante, si muove nella direzione di un pieno riconoscimento dei diritti del minore di età in quanto persona e non soltanto nel momento relazionale come figlio. Il minore deve quindi vedere riconosciuti diritti specifici quali:

- » il diritto all'appartenenza piena minorile, da oggetto di controllo sociale a persona vulnerabile con diritto alla presa in carico e all'aiuto.
- » i diritti sociali minorili: educazione, informazione, salute e gioco
- » i diritti civili minorili che si esprimono in una partecipazione consapevole alla cui base sta un'alfabetizzazione civica
- » il diritto all'ambiente cioè ad avere una "città amica".

A distanza di trent'anni dalla nomina del primo difensore civico, l'attività che oggi il Garante regionale per l'infanzia e l'adolescenza e il Difensore civico svolgono, pur nella diversa specificità, ha come obiettivo, ora come allora, quello di contribuire a rendere "migliore" la vita dei cittadini emiliano-romagnoli indipendentemente dalla loro età, etnia o condizione sociale.

### **Comunicato del 27.05.2014**

#### **“L’affidamento al servizio sociale” voluta dai Garanti di Emilia-Romagna, Lazio, Veneto e Toscana.**

L’istituto dell’affidamento dei minori al Servizio sociale, normativamente poco definito nei contenuti e nella sua applicazione operativa e suscettibile di interpretazioni anche significativamente difformi, emerge dalla ricerca in tutta la sua complessità sia in termini applicativi che di relazione tra gli attori coinvolti in primis sistema dei servizi e sistema giudiziario. Le oltre 700 interviste effettuate ad operatori del settore e l’analisi dei decreti di affidamento emessi dai Tribunali per i Minorenni delle regioni coinvolte, mettono in luce diverse criticità: la genericità dei decreti di affidamento, una notevole difficoltà a modulare gli interventi accompagnata dal rischio di cronicizzazione delle situazioni e da possibili sovrapposizioni di ruoli nel servizio affidatario. Criticità comunque bilanciate da un sentimento diffuso degli operatori circa la necessità ed utilità dello strumento.

Il convegno ha rappresentato anche un’occasione per confrontare esperienze ed atteggiamenti diversi. Leonardo Lenti, docente dell’Università di Torino, ha portato l’esperienza piemontese dove questo tipo di istituto non è utilizzato proprio a causa dell’alta discrezionalità che lo contraddistingue: “I servizi sociali non possono svolgere al contempo un ruolo di aiuto e sostegno e un ruolo di controllo senza generare criticità”.

Opinione diversa quella espressa dai Garanti presenti. In particolare Luigi Fadiga, Garante regionale dell’Emilia-Romagna, favorevole all’applicazione dell’istituto là dove sia necessario, ritiene che il punto di debolezza risieda nel rapporto, spesso viziato, che si instaura tra sistema giudiziario e sistema dei servizi. Il rapporto che lega questi due attori infatti non è codificato e nel tempo si è andato via via configurando in modelli diversi: quello antagonista che come indica il termine non prevedeva spazi di collaborazione, il modello partecipativo che viceversa configurava un rapporto “personale” tra gli attori in campo, quello subalterno nel quale i servizi accettavano o subivano, o in taluni casi addirittura ricercavano, un ruolo di subalternità

nei confronti del magistrato, sia esso giudice o pubblico ministero. Nelle regioni considerate dalla ricerca, ha precisato il Garante, prevale oggi il modello della delega: esso consiste nell'emettere provvedimenti giudiziari che non definiscono il procedimento ma attribuiscono ai servizi una serie di compiti molto ampia e spesso indefinita, lasciandoli arbitri senza potere di scelte che incidono profondamente sulla vita del bambino e sui poteri connessi alla responsabilità genitoriale. Appare evidente, ha concluso Fadiga, come tra welfare e giustizia sia necessaria una ridefinizione dei rapporti e proprio per tale ragione, con i colleghi di Lazio, Veneto e Toscana è stata predisposta una bozza di raccomandazione dove vengono proposte sia soluzioni pratiche di immediata applicazione ma anche sostanziali modifiche normative.

Proprio sulla necessità che queste ultime siano portate all'attenzione della politica si è concentrato l'intervento del Garante nazionale Vincenzo Spadafora. "E' necessario agire su diversi, occorre una maggiore attenzione alla formazione degli operatori dei servizi perché possano diventare la leva del cambiamento frontiera- ha precisato Spadafora-, ma serve anche 'fare cultura' all'esterno affinché certi fatti susseguenti all'applicazione dell'istituto dell'affidamento non siano strumentalizzati dagli organi di informazione ed infine è fondamentale anche 'portare fuori il problema' e coinvolgere le istituzioni per ottenere risposte".

### Comunicato del 16.09.2014

#### Povertà minorile, Garante in Parlamento

Per spiegare la povertà minorile "la dimensione economica non basta", perché a caratterizzarla principalmente è invece "la povertà educativa", una "caratteristica peculiare della povertà minorile, che viene spesso sottovalutata dall'opinione pubblica e sacrificata ad altre priorità da parte delle istituzioni" quando invece "non si può negare a priori una correlazione positiva fra povertà e disagio nelle sue varie forme, comprensive del disadattamento e dei comportamenti socialmente inaccettabili come quello del bullismo".

A lanciare l'allarme è **Luigi Fadiga, Garante per l'infanzia e l'adolescenza dell'Emilia-Roma-**

**gna**, che giovedì 11 settembre a Roma è stato ascoltato in audizione dalla **commissione parlamentare congiunta per l'Infanzia e l'adolescenza**, presieduta da Sandra Zampa.

“La povertà minorile intesa come specifica condizione di povertà delle persone di età minore è oggetto di insufficiente attenzione nel nostro Paese, e inadeguate sono le strategie di contrasto poste in essere malgrado gli impegni internazionali assunti dall'Italia”, avverte il Garante, secondo cui non si può ignorare soprattutto il fatto che “il bambino che vive in una famiglia non in grado per ragioni economiche o culturali di offrirgli un ambiente stimolante è un bambino a rischio di discriminazione e di esclusione sociale fin dai primi anni di vita, se quella carenza anche incolpevole a livello familiare non trova servizi integrativi adeguati e contrappesi nel sistema educativo complessivamente considerato”.

Una prima mancanza, sostiene Fadiga, è a livello normativo: nel codice civile viene sancito il diritto del bambino e dell'adolescente a “apprendere, sperimentare, sviluppare e far fiorire liberamente capacità, talenti e aspirazioni”, ma tuttavia “i destinatari del comando giuridico sono i genitori, e non anche invece, come dovrebbe essere, le istituzioni e la comunità”. Per questo motivo è necessario che “strumenti normativi e amministrativi vengano individuati per porre a carico anche delle istituzioni quel comando, e ciò deve valere sia per lo Stato che per le Regioni”, e non solo “accordare aiuti appropriati ai genitori ma anche a provvedere alla creazione di istituzioni e servizi aventi il compito di vigilare sul benessere del fanciullo”, specialmente davanti al “fortissimo divario di opportunità educative tra le Regioni italiane”.

Il Garante ha poi portato la sua attenzione sulla situazione dell'Emilia-Romagna: da una parte “la situazione delle persone minorenni in Emilia Romagna appare per certi versi privilegiata”, ma “malgrado ciò, permangono settori di popolazione minorile e situazioni particolari dove il rischio di povertà è presente ed attuale”, in particolare “i minori stranieri e i minori appartenenti a famiglie nomadi”. In particolare, sottolinea Fadiga “quest'ultima categoria, modesta dal punto di vista quantitativo, sotto l'aspetto qualitativo è probabilmente la più a rischio fin dai primissimi anni di vita” perché “la cittadinanza europea di molti tra loro accentua un nomadismo pendolare delle famiglie, che, poverissime, pur libere di entrare in Italia ben difficilmente riescono a raggiungere i requisiti per la residenza” e di conseguenza “è per loro

difficile usufruire pienamente dei servizi e delle facilitazioni previste per i non abbienti come per esempio la retta di iscrizione e la refezione scolastica”.

Per quanto riguarda i minori stranieri residenti, “la mancanza della cittadinanza italiana anche se si tratta di bambini nati in Italia e l’ambiente familiare spesso povero di stimolazioni costituiscono ostacoli di fondo a una piena integrazione, e possono ipotecare il loro futuro”, spiega il Garante, secondo cui “i dati sul ritardo scolastico confermano queste osservazioni”, fino al punto che “nella scuola primaria e secondaria di primo grado gli alunni italiani in ritardo sono il 7,6%, mentre gli alunni stranieri in ritardo sono il 54,7%” mentre nella scuola secondaria “il ritardo degli alunni stranieri raggiunge il 63,8% contro 21,8% degli italiani”. Una soluzione, propone allora Fadiga, passa “per le classi a tempo pieno nella scuola secondaria di primo grado”, che in Emilia Romagna sono appena il 7% del totale quando invece “il ruolo della scuola secondaria di primo grado è di capitale importanza per contrastare l’esclusione sociale e la devianza minorile, ivi compreso il bullismo”.

Tra i membri della commissione, l’onorevole Antimo Cesaro ha ribadito l’importanza di combattere la povertà culturale anche attraverso il potenziamento dell’accesso dei minori a musei, monumenti e teatri. La senatrice Francesca Puglisi ha invece richiamato l’interesse sulle comunità di accoglienza, l’affidamento familiare e il diritto del minore alla continuità del legame affettivo. Ha chiuso i lavori l’intervento la deputata Vittoria D’Incecco che ha toccato il tema dei minori nomadi.

### Comunicato del 19.12.2014

#### “Garantire alle madri di figli adottati il diritto all’oblio”

Il testo base che la commissione Giustizia della Camera ha scelto per il progetto di legge “**Disposizioni in materia di accesso del figlio adottato non riconosciuto alla nascita alle informazioni sulle proprie origini e sulla propria identità**” non solo “non assicura un corretto



bilanciamento tra il diritto dell'adottato all'accesso alle origini e il diritto all'oblio della donna che l'ha generato" ma, anzi, rischia "di dare luogo per la sua genericità a prassi molto difformi da zona a zona gravemente lesive del diritto alla riservatezza".

A lanciare l'allarme è **Luigi Fadiga, Garante regionale per l'infanzia e l'adolescenza**, che ha scelto di aderire all'appello della Associazione nazionale famiglie adottive e affidatarie per un emendamento alla norma. "Lo Stato, attraverso il Parlamento, non può tradire l'impegno assunto nei confronti di queste donne, approvando provvedimenti che, avendo effetto retroattivo, violerebbero il diritto all'anonimato che ha loro assicurato", si legge nel documento che Fadiga ha sottoscritto. "Ricerca a distanza di decenni queste donne, in mancanza di una loro preventiva rinuncia all'anonimato, metterebbe in pericolo la serenità della vita- prosegue l'Anfaa- che esse, sicure della segretezza loro garantita, si sono costruite nel corso degli anni, con gravi ripercussioni su di loro e sui loro familiari, spesso ignari di quanto avvenuto".

Al centro del dibattito un comma della nuova norma che stabilisce che "su istanza dei soggetti legittimati ad accedere alle informazioni e del figlio non riconosciuto alla nascita, in mancanza di revoca della dichiarazione della madre di non volere essere nominata il Tribunale per i minorenni, con modalità che assicurino la massima riservatezza, anche avvalendosi del personale dei servizi sociali, contatta la madre senza formalità per verificare se intenda mantenere l'anonimato". Si tratta, sostiene l'associazione, di una "una violazione grave ed irrimediabile del diritto alla segretezza che lo Stato ha garantito a queste donne per cento anni".

## Comunicati stampa congiunti

**Comunicato del 14.01.2014**

### **Minorenni: monito dei Garanti ai mass media**

“I principi e le linee guida di comportamento sono già sanciti. Si tratta di rispettarli, sempre e comunque, senza cedere al miraggio dell’audience o delle vendite”. Questo il richiamo per i mass media uscito dalla Conferenza dei Garanti dell’infanzia e dell’adolescenza, svoltasi ieri, nella quale si sono dibattuti i temi più caldi del mondo degli under 18. Presente Vincenzo Spadafora, Garante nazionale ed i 12 Garanti dell’infanzia delle Regioni e delle Province Autonome.

Continuiamo a registrare da parte di molte testate web, trasmissioni televisive e giornali, una pericolosa disinvoltura, sconfinante nella scorrettezza, nel trattare la materia delicata dei minorenni. Ricordiamo quanto avvenuto al bambino di Cittadella, o alle ragazze dei Parioli a Roma, ma anche negli ultimi giorni con il recente caso di Rapallo si sono associate le immagini di fatti di cronaca precedenti con una leggerezza e superficialità che non ci si può permettere quando si ha a che fare con bambini e adolescenti.

Per questo la Conferenza nazionale di garanzia dell’infanzia e dell’adolescenza vuole richiamare coloro che operano nel mondo della comunicazione al pieno rispetto dei principi sanciti dalla Convenzione internazionale sui diritti dell’infanzia, ribadita da diversi codici deontologici che il mondo dell’informazione si è dato, come la Carta di Treviso e il Codice di autoregolamentazione tv e minori.

Basta dunque con l’esibizione di dettagli, con la violazione di qualsiasi forma di privacy, con la ricerca del sensazionalismo a tutti i costi. Basta con la pubblicazione di nomi e foto dei minorenni, basta con la corsa allo scoop, spesso inesistente.

Il Garante per l'infanzia e l'adolescenza, in accordo con i Garanti regionali e delle Province Autonome, auspica dunque un rinnovato e concreto impegno da parte degli organismi di categoria, dei direttori di testata e dei singoli giornalisti. E chiede che i casi di "figli contesi" diventino notizia solo se argomento di riflessione politica e di responsabilità etica collettiva per la più volte auspicata riforma della giustizia minorile.

### Comunicato del 22.09.2014

#### Riforma della giustizia minorile

I sottoscritti, componenti della Commissione consultiva per la prevenzione e cura del maltrattamento sui minorenni, istituita dall'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza, riuniti oggi per proseguire i lavori per l'elaborazione di un documento di analisi e proposte sul tema,

Rilevato che nel frattempo il Governo ha approvato, nel corso del Consiglio dei ministri dello scorso 29 agosto un disegno di legge **Delega al Governo recante disposizioni per l'efficienza del processo civile** che prevede l'istituzione di sezioni specializzate per la famiglia presso ogni tribunale,

Rilevato che la tanto attesa riforma della giustizia minorile non troverebbe, in questo caso, la necessaria organicità degli interventi normativi e finirebbe per limitare in maniera preoccupante la protezione e la tutela delle persone di minore età dai maltrattamenti,

Considerato che le indicazioni internazionali ed europee prevedono, in particolare, la necessità di una effettiva specializzazione garantita dalla formazione di tutti i soggetti coinvolti e che il disegno di legge delega, per quanto sinora reso noto, affronta il tema soltanto dal punto di vista nominale e non garantisce l'effettiva specializzazione degli operatori del sistema della giustizia familiare e minorile e neppure l'esclusività dell'organo giudiziario e delle funzioni,

Esprimono vivissima preoccupazione per gli aspetti sopra richiamati e auspicano che nell'iter del provvedimento vengano apportate le necessarie modifiche, ascoltando il coro di rilievi critici espressi, al quale noi, provenendo da diverse esperienze professionali, ci uniamo.

Roma, 22 settembre 2014

Luigi Cancrini, Presidente della Commissione

Carla Berardi, ACP

Ernesto Caffo, Telefono Azzurro

Cremasco Daniela, CABMF

Aurea Dissegna, Pubblico tutore Regione Veneto

Luigi Fadiga, Garante per l'infanzia e l'adolescenza Regione Emilia Romagna

Pietro Ferrara, SIP

Gian Mario Gazzi, CNOAS

Franco Micela, AIMMF

Dario Merlino, esperto

Carlo Rubinacci, Dipartimento Istruzione – MIUR

Gloria Soavi, CISMAI

Italo Tanoni, Garante per i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza delle Marche

Somigli Cecilia, Centro TIAMA

## Interventi in occasione di convegni e seminari

### Protezione e tutela dei minorenni tra welfare e giustizia: serve una ridefinizione?

#### Sintesi dell'intervento tenuto in occasione del Convegno nazionale sull'affidamento al Servizio sociale - Roma, 27 maggio 2014

L'art. 30 della Costituzione sancisce nel suo primo comma che "è dovere e diritto dei genitori mantenere istruire ed educare i figli". E, subito dopo, nel secondo comma, stabilisce che "nel caso di incapacità dei genitori, la legge provvede a che siano assolti i loro compiti."

Si delinea così da parte del Costituente un sistema binario di protezione e tutela dell'infanzia e delle persone di minore età, un sistema che chiama in causa due distinti settori o sottosistemi: quello dei servizi e quello della giustizia. Il primo è diretto a sostenere la funzione dei genitori sul piano collettivo (v. art. 31 Cost.) e su quello individuale. Il secondo ha lo scopo di accertare – ovviamente nel singolo caso - se l'incapacità genitoriale sussista, e in tal caso se e quanto incida sui diritti primari del figlio, qui considerato, prima ancora che come figlio, come persona titolare di diritti. Sarà la Convenzione delle NU a sviluppare e sancire questo principio, peraltro già presente e riconoscibile nelle disposizioni costituzionali appena richiamate. E saranno soltanto la legge 219/2013 e il decreto attuativo 154/2014 a sostituire il concetto di potestà con quello di responsabilità e a riconoscere i diritti del figlio accanto ai suoi doveri.

I due settori della protezione non possono ignorarsi tra loro e nemmeno essere considerati isolatamente. Le interazioni tra giudice e servizi sono un dato di realtà che non ha bisogno di dimostrazione. Si può muovere correttamente nel sistema solo chi lo avvicina con approccio unitario, tenendo conto dell'identità dei fini e della diversità dei metodi. Il solo approccio giuridico è falsante e può causare errori pericolosi, dando luogo in taluni casi a procedimenti e provvedimenti che possono essere vere e proprie forme di maltrattamento e violenza istituzionale. C'è alla base di tutto questo un problema di formazione, ma non è il solo. La difficoltà

di interazione tra i due settori è causata in primo luogo dallo squilibrio tra loro esistente.

Nel nostro Paese la protezione dell'infanzia e dell'adolescenza si è sviluppata in tempi lunghi, prevalentemente in ambito giudiziario, con interventi normativi episodici e di segno diverso, malamente coordinati tra loro e non coordinati affatto col sistema dei servizi. A sua volta quest'ultimo, frammentato lacunoso e privo di organicità visibilità, ha dovuto attendere fino al 2000 una legge statale di riordino, poi pressoché vanificata dalla modifica dell'art. 117 della Costituzione che ha riservato alla normativa regionale le competenze in materia di servizi socio-assistenziali. Ne è risultato un sistema fortemente squilibrato, difficile da leggere e da correggere: tanto più che la lunga atonia del legislatore sul tema dei diritti del minore (l'espressione è di Alfredo Carlo Moro) ha dato luogo a incrostazioni interpretative, giurisprudenze contraddittorie, confusione di ruoli, pluralità di modelli di interazione.

Di questi, se ne possono individuare almeno sette, variamente distribuiti sul territorio nazionale a prescindere da criteri geografici e senza che sia possibile decifrare i motivi della scelta dell'uno piuttosto che dell'altro.

Il modello partecipativo è stato lungamente maggioritario. Nato con la figura del giudice delegato all'adottabilità introdotta dalla legge 1983 n. 184, esso implica una stretta collaborazione e un contatto diretto tra servizi sociali territoriali e magistratura giudicante (nella specie, giudice o presidente del tribunale per i minorenni), al fine di elaborare un progetto di intervento condiviso. Il servizio sociale partecipa in certo qual modo alla decisione del giudice, e ne condivide contenuto e forma. Il modello partecipativo è stato messo in crisi dalla riforma di cui alla legge 2001 n. 145, che ha soppresso la procedibilità d'ufficio ed ha riservato al solo pubblico ministero minorile la legittimazione a chiedere l'apertura dei procedimenti di adottabilità. Malgrado ciò, sembra ancora avere qualche seguito in alcune zone del Paese.

Anche il modello antagonista sembra ormai essere solo un ricordo. Esso trovava spazio là dove i servizi sociali rifiutavano la collaborazione col giudice minorile, ritenendola in contrasto con la loro funzione assistenziale. Evitavano perciò la segnalazione dei casi di incapacità genitoriale, e consideravano terapeutica la presenza del bambino accanto al genitore inca-

pace. Qualche traccia di questo atteggiamento può trovarsi ancora in alcuni operatori della psichiatria e dei Sert, ma sembra ormai acquisita anche in questi ambienti una sufficiente consapevolezza che il bambino è titolare di diritti propri e non può essere strumentalizzato.

Il modello della subalternità vede, al contrario di quello antagonista, un servizio sociale che accetta o subisce, o in taluni casi addirittura ricerca, un ruolo di subalternità nei confronti del magistrato, sia esso giudice o pubblico ministero. Favoriscono questo modello numerosi fattori: la mancanza di servizi specifici per l'infanzia e quindi l'insufficiente preparazione degli operatori generalisti; la frammentazione dei servizi territoriali e quindi il senso di isolamento del singolo operatore; gli ostacoli burocratici od economici che l'amministrazione può frapporre al progetto di intervento elaborato dai servizi, e quindi la ricerca di un provvedimento giudiziario che gli dia forza nei confronti dell'amministrazione; l'atteggiamento impositivo del magistrato, specialmente se digiuno di diritto minorile. Ed è forte in quest'ultimo caso il rischio che il servizio acquisti un ruolo sempre più ancillare di una magistratura sempre meno specializzata.

Il modello della delega è quello che sembra prevalere in questo momento nelle quattro Regioni considerate. Esso consiste nell'emettere provvedimenti giudiziari che non definiscono il procedimento ma attribuiscono ai servizi una serie di compiti molto ampia e spesso indefinita, lasciandoli arbitri senza potere di scelte che incidono profondamente sulla vita del bambino e sui poteri connessi alla responsabilità genitoriale. Tra questi poteri è talvolta inclusa la facoltà di allontanamento, molto spesso quella di regolamentare il diritto di visita. In questo modo però l'interazione giudice-servizi può diventare meramente formale e nascondere una fuga da decisioni che spettano solo al giudice con le garanzie giurisdizionali e di contraddittorio previste dall'ordinamento. In difetto di previsioni normative esplicite nell'art. 333 codice civile, l'affidamento al servizio sociale è lo strumento principale che la prassi giudiziaria è andata costruendo per colmare la lacuna. La normativa sugli ordini di protezione contro gli abusi familiari, benché coeva delle modifiche alla legge 1983 n. 184, ha del tutto ignorato il problema del minore vittima.

Il modello originario di interazione giudice servizi nasce alla metà degli anni Cinquanta del se-

colo scorso (di qui la scelta del nome), quando la legge 25 luglio 1956 n. 888 istituisce gli Uffici di servizio sociale per i minorenni (Udssm) e introduce, per i minori di condotta irregolare, la misura dell'affidamento al servizio sociale: quasi una sorta di *probation* non penale, detta anche libertà assistita. La riforma viene completata con la legge 16 luglio 1962 n. 1085 sull'ordinamento degli Udssm, costituiti in ogni capoluogo di distretto di corte d'appello e facenti capo al Ministero della giustizia. Ad essi competeva svolgere, in relazione a provvedimenti penali civili e amministrativi dell'autorità giudiziaria, inchieste e trattamenti psicologico-sociali ed ogni altra attività diagnostica e rieducativa (art.2 legge 1962 n. 1085). La competenza degli Udssm è ormai ristretta ai soli provvedimenti penali, per effetto del d.p.r. 24 luglio 1977 n.616 che ha attribuito ai comuni "gli interventi in favore di minorenni soggetti a provvedimenti delle autorità giudiziarie civili nell'ambito della competenza amministrativa (cioè rieducativa) e civile.

Il modello garantista costituisce una recentissima costruzione interpretativa della Sezione per i minorenni della Corte di appello di Bologna che merita di essere segnalata per i suoi possibili sviluppi. La Sezione, giudicando su un reclamo proposto dai genitori e dai nonni contro un provvedimento di affidamento del figlio settenne al servizio sociale, ha rilevato che il servizio stesso è divenuto con l'affidamento parte necessaria nel giudizio, "*trattandosi di soggetto pubblico e destinato specificamente ad assistere la posizione del minore, tutelandolo con autonomia funzionale e potere di sua rappresentanza in tutte le sedi di giustizia*". L'averne omesso la chiamata in causa ha costituito pertanto violazione del contraddittorio, per cui la Corte con ordinanza 20/3/2014 ha dato termine ai reclamanti per la chiamata in causa del Responsabile del Servizio per l'Infanzia (le maiuscole sono nel testo del provvedimento) quale soggetto affidatario del minore. Ha chiesto inoltre ai servizi affidatari, a prescindere dalla loro eventuale costituzione, un aggiornamento della relazione sulla situazione del minore.

Appare evidente a questo punto come il punto di domanda che compare nel titolo di questa relazione sia superfluo. Tra welfare e giustizia una ridefinizione dei rapporti è certamente necessaria, quando si pensi che per i casi di urgenza è ancora vigente ed applicato l'art. 403 del codice civile, scritto alla fine degli anni Trenta e dunque più di ottant'anni or sono.

I due disegni di legge pendenti al Senato (nr. 194/S di Alberti Casellati ed altri; nr. 1238/S



di Lumia ed altri) non sono risolutivi al riguardo. Come soluzione parziale e *medio tempore* potranno uscire dalla ricerca e da questo convegno utili proposte: ma è mia convinzione che solo l'attribuzione ai servizi sociali territoriali per l'infanzia della legittimazione processuale attiva – così come sembra prefigurare l'ordinanza della corte bolognese – potrà risolvere definitivamente il problema.

### **Diritti di cittadinanza, persone di minore età, società globale**

#### **XIX Convegno Nazionale dei servizi educativi e delle scuole dell'infanzia dedicato a Loris Malaguzzi "Educazione e/è politica. Generare alleanze nel sistema dei servizi per l'infanzia". Teatro Valli, Reggio Emilia, 21 febbraio 2014**

Ho aderito con vero piacere all'invito del presidente Lorenzo Campioni di venire qui oggi per portare a questo convegno il mio saluto di Garante regionale dell'infanzia e dell'adolescenza per l'Emilia-Romagna. Avevo già partecipato al vostro convegno di Montecatini ed ero stato molto colpito dalla partecipazione, per qualità, numero e profondità degli interventi. Ritrovare questa iniziativa qui a Reggio Emilia mi fa doppiamente piacere perché siamo in Emilia Romagna, e dunque nella Regione dove svolgo le funzioni che nel novembre del 2011 l'Assemblea regionale ha voluto attribuirmi.

La legge istitutiva del Garante infanzia risale al 2005: è infatti la nr. 9 di quell'anno ormai lontano. Tuttavia, prima d'ora non aveva mai avuto concreta attuazione. Solamente dopo le modifiche introdotte dalla legge regionale nr. 13 del 2011 l'Assemblea infatti ha provveduto alla nomina. Questa dunque è nella nostra Regione la prima esperienza in materia, ed io sono circa a metà mandato, poiché l'incarico di Garante dura cinque anni e non è rinnovabile. Direi che a questo punto abbiamo superato il rischio di mortalità perinatale e cerchiamo adesso di muoverci con maggiore scioltezza e maggiore sicurezza, anche se le difficoltà non sono certo terminate. Tra queste vi è sicuramente il numero ridottissimo di personale addetto al mio uf-

ficio: ho soltanto due collaboratrici, per mia fortuna validissime. Ma non è questa la difficoltà maggiore, che consiste invece nel far crescere e sviluppare a tutti i livelli la cultura dei diritti del fanciullo che purtroppo non fa ancora parte integrante del nostro costume.

Troppo a lungo infatti la cura e la responsabilità dell'educazione è stata interamente lasciata alle famiglie, quasi che fosse un compito privato: prova ne sia che il nostro diritto parla sempre e soltanto di figlio e mai di bambino o fanciullo, e si mostra così incapace di coglierne la soggettività al di fuori delle relazioni familiari. La stessa espressione "potestà dei genitori" è indicativa al riguardo, e solo da pochissimo è stata sostituita dal termine "responsabilità genitoriale", anch'essa peraltro connessa allo status di figlio.

E' invece di capitale importanza far passare il concetto che, ancor prima di essere figlio, la persona minorenni ha dei diritti civili, sociali e politici: il diritto al nome, il diritto alla cittadinanza, il diritto a non subire violenze, il diritto alla salute e all'educazione, il diritto ad essere ascoltato e ad esprimere la propria opinione; il diritto a veder considerato il suo "migliore interesse" come preminente su quello dell'adulto.

Così stabilisce la Convenzione sui diritti del fanciullo, divenuta legge dello Stato per effetto della ratifica effettuata con la legge del 1996, e compito del Garante è quello di diffondere questa cultura e la conoscenza della Convenzione, vigilando perché quei diritti siano rispettati ed attuati.

Mi è parso quindi perfettamente in linea con questo obiettivo il titolo stesso che avete voluto dare al vostro convegno: "Educazione e/è politica" E' un titolo provocatorio, e la sua provocatorietà è già stata sottolineata dagli interventi che mi hanno preceduto. Non c'è dubbio: è chiaro che educazione e politica sono due termini collegati: ma la provocazione sta nel fatto che vengono messi in prima pagina di fronte a tutti.

Allora, quale relazione vedo fra quel titolo e la Convenzione delle Nazioni Unite? Vedo una relazione specifica e molto precisa, che conduce a quel concetto di buona politica di cui tutti

abbiamo grande bisogno.

L'articolo 5 della Convenzione dice infatti: *“Gli Stati parti rispettano la responsabilità, il diritto e il dovere dei genitori o, se del caso, dei membri della famiglia allargata o della collettività, come previsto dagli usi locali, dei tutori o altre persone legalmente responsabili del fanciullo, di dare a quest’ultimo, in maniera corrispondente allo sviluppo delle sue capacità, l’orientamento e i consigli adeguati all’esercizio dei diritti che gli sono riconosciuti dalla presente Convenzione”*.

Non c’è dubbio che alla base di questa formulazione vi è una scelta in senso lato politica: una scelta di educazione alla libertà, alla difesa del soggetto debole, alla non discriminazione.

I genitori hanno certamente il diritto e il dovere (ma la nostra Costituzione parla prima di dovere e poi di diritto) di educare, mantenere ed istruire i figli: ma devono farlo nell’ottica e con gli scopi dei diritti elencati dalla Convenzione. A quei diritti il fanciullo deve essere educato fin da quando ha vita, attraverso la cura, l’affetto, la parola, la scuola, l’orientamento, l’educazione. E gli Stati che sono parti della Convenzione si sono impegnati a rispettare quei diritti, “e a garantirli ad ogni fanciullo che dipende dalla loro giurisdizione” (art. 2 Convenzione).

Tra i diritti forse più significativi vi è il diritto della persona di minore età di essere ascoltato e di esprimere la propria opinione. A pensarci bene, è una vera rivoluzione pedagogica, e ha stentato moltissimo a trovare riconoscimento nel nostro ordinamento giuridico. La legge attuale lo riconosce al fanciullo che ha compiuto i dodici anni, “e anche di età inferiore se ha capacità di discernimento”. La responsabilità dei genitori e degli educatori è evidente, come pure quella degli amministratori. Si tratta di saper ascoltare: e il messaggio può essere di tipo diverso, anche non verbale e comportamentale.

Stiamo lavorando molto sul diritto all’ascolto. Diritto all’ascolto non significa per noi semplicemente lasciar parlare, ma significa il diritto di informare, aiutare a crearsi un’opinione, nella consapevolezza che questa opinione, a seconda delle scelte desiderate, può avere degli effetti

diversi ed anche negativi.

Detto questo, credo di poter anticipare quella che considero una buona notizia. Il 19 febbraio scorso l'Ufficio di presidenza dell'Assemblea legislativa ha deliberato di modificare le competenze delle Commissioni consiliari, attribuendo alla Quinta Commissione, presieduta dal consigliere Giuseppe Pagani, una nuova competenza: quella sui diritti delle nuove generazioni e sui rapporti con il Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza.

Questa delibera andrà in Assemblea la settimana prossima, ed io spero vivamente che trovi approvazione. Essa infatti aggrega e rende visibili problemi e compiti che spesso fanno capo a soggetti diversi rendendo difficile coglierne le interazioni, e crea un collegamento più forte e strutturato fra Garante per l'infanzia e l'adolescenza e Assemblea legislativa regionale.

Con questa speranza, formulo i miei auguri più sinceri e cordiali per i vostri lavori e per il successo di questo convegno.

### **Diritti di cittadinanza, persone di minore età, società globale**

#### **Sintesi dell'intervento tenuto in occasione del Convegno "Letture sulla cittadinanza. Per Carlo Falqui Massidda". Bologna, Archiginnasio, 6 maggio 2014**

La nozione di cittadinanza e il suo mutamento: da mera appartenenza ad appartenenza piena, intesa come partecipazione alla comunità e alle sue scelte, garantita "attraverso e per mezzo dello Stato" (Moro, 2005). I diritti di cittadinanza al plurale: possibilità di usufruire delle molte scelte che si offrono e di avere titoli di accesso reali e non soltanto formali a tutti gli aspetti della vita comunitaria.

Il riconoscimento del soggetto minore di età come persona, vale a dire come soggetto titolare in quanto tale di diritti civili, sociali e politici. Nascita e sviluppo del diritto minorile come “diritto dei diritti del minore”. “Minore”? Una questione non solo nominalistica. I diritti della persona di minore età in quanto persona prima che come figlio. Indebolimento della presunzione di coincidenza fra interesse del minore e decisioni del genitore, fra volontà del rappresentante e diritti del rappresentato. Il conflitto di interesse non patrimoniale. Dalla potestà alla responsabilità di cura.

La sociologia dell’infanzia (Sgritta, Saporiti, Qvortrup). L’infanzia e l’adolescenza come unico gruppo sociale privo di rappresentanza e dipendente dalle scelte altrui. Le discriminazioni per età. La “famiglia umana”, la Dichiarazione dei Diritti dell’Uomo; la Costituzione della Repubblica. Gli atteggiamenti degli adulti nei confronti dell’infanzia e dell’adolescenza.

I diritti di cittadinanza delle persone di minore età. L’esigenza di diritti specifici: visibilità; ascolto; uso del tempo; autonomia concettuale. Diritti del singolo e diritti del gruppo. La “disattenzione strutturale” e la familizzazione dell’infanzia. Rischi di svuotamento: la “versione bonsai” dei diritti di cittadinanza dei minori (Moro) e l’elusione dei bisogni specifici. La Convenzione delle N.U. sui Diritti del Fanciullo (CRC). L’appartenenza piena (da controllo sociale rafforzato a presa in carico e aiuto); l’educazione e la partecipazione consapevole (alfabetizzazione civica); il gioco; l’ambiente (la città amica).

La società globale: opportunità e criticità. Diffusione di regole democratiche e la legge del più forte. L’indebolimento della funzione protettiva della famiglia. Omologazione di gusti e stili di vita. Il benessere materiale e morale degli individui e la molteplicità di istituzioni e ambiti di vita. L’identità personale e sociale e la famiglia: prevalenza di altre sfere di vita. I diritti delle persone di minore età nel contesto extra-familiare. L’immigrazione e il pluralismo culturale. La cittadinanza: una concessione? Normativa sulla cittadinanza e progetti di riforma. Le autorità di garanzia e la rappresentanza delle persone di età minore.

## Articoli e pubblicazioni

**“Questioni aperte in materia di adozione e di affidamento”  
in “Studi interdisciplinari sulla famiglia”**

**Nr. 27 - Allargare lo spazio familiare: adozione e affido**

### **1. Uno sguardo sull'adozione oggi**

La Commissione parlamentare per l'infanzia e l'adolescenza, in occasione della Giornata internazionale dei Diritti del Fanciullo il 20 novembre dello scorso anno, ha scelto come tema l'adozione e l'affidamento, e ha preparato e diffuso un documento intitolato appunto, con piccola imprecisione terminologica, “Adozioni e Affidato in Italia”<sup>1</sup>.

La scelta del tema appare di per sé significativa, considerate le molte alternative collegate all'odierna difficile condizione delle persone minori di età e ben più meritevoli di essere ricordate dalla Commissione parlamentare in occasione di quella ricorrenza. Ma proprio per comprendere le questioni aperte conviene prendere le mosse da quel testo, che contiene gli ultimi dati statistici disponibili e il documento conclusivo dell'indagine conoscitiva effettuata dalla Commissione stessa nel corso della XVI Legislatura, tra il marzo e il dicembre del 2012.

La Commissione individua come primo elemento di criticità nella materia dell'adozione il decremento delle domande che si registra da alcuni anni nel nostro Paese. Il dato statistico conferma il fenomeno rilevato, e ciò sia nel campo dell'adozione nazionale dove le domande sono scese dalle 16.538 del 2006 alle 11.075 del 2011, sia in quello dell'adozione internazionale

dove il calo delle dichiarazioni di disponibilità tra il 2011 e il 2012 è quantificato nel 22 per cento. Tuttavia l'accostamento dei due fenomeni non appare corretto, e non solo per ragioni cronologiche. Il decremento delle adozioni internazionali è certamente l'effetto congiunto di una disaffezione dovuta alla lunghezza dei tempi<sup>2</sup>, alle complessità della procedura e soprattutto ai suoi costi<sup>3</sup>, specialmente in un periodo di crisi economica come l'attuale. Quello delle adozioni nazionali è invece principalmente da ricollegare – e questo è confortante – alla diminuzione degli stati di abbandono nel nostro Paese. A questo proposito, come purtroppo in tutta questa materia, i dati statistici non sono sempre univoci né completi, ma consentono di affermare che le dichiarazioni di adottabilità registrano nello stesso periodo un calo indicato tra il 6 e il 7,3%, e un calo correlativo delle sentenze di adozione.

A parte l'aspetto statistico un collegamento fra le due adozioni tuttavia esiste, e la Commissione non lo ha potuto ignorare. Si tratta delle carenze della rete socio-assistenziale locale. Questa, ormai di competenza funzionale delle Regioni, si presenta sul territorio nazionale in modo variegato e disomogeneo, e in molte zone è insufficiente o manca del tutto. Lo stesso si deve dire per le risorse che le Regioni devolvono a questo fine. La legge di riordino nr. 328 del 2000 è stata solo in parte attuata<sup>4</sup>, non solo a causa di vicende di natura politica ma anche per la modifica del Titolo V della Costituzione ed in particolare per la riforma dell'art. 117, che attribuisce ora alle Regioni potestà legislativa esclusiva per tutte le materia non riservate alla legislazione statale, e quindi per la materia socio-assistenziali.

In un simile stato di cose i servizi socio-assistenziali in molte zone del Paese non riescono a sostenere adeguatamente neppure le famiglie d'origine presenti sul loro territorio né a prevenire gli allontanamenti e gli abbandoni. E dunque non sembra il caso di sollecitare maggiori sforzi sulla fase post adottiva dell'adozione (e segnatamente dell'adozione internazionale), senza tener conto delle priorità e delle esigenze del territorio. La Commissione invece sembra auspicare che si evitino selezioni troppo rigorose prima dell'adozione e si intervenga invece ad adozione avvenuta, evitando di cadere *“nel pregiudizio ... per il quale l'adozione è spesso espressione di un atto di egoismo”* deciso per rimediare alla mancanza di figli.

Si avverte tra le righe della Relazione l'eco di una spinta verso forme più flessibili di adozi-

ne, col rischio però di alimentare un pericoloso liberismo adottivo a scapito del principio di preminenza dell'interesse del minore. E' certamente vero che i grandi cambiamenti di questi decenni suggeriscono una verifica delle scelte normative effettuate in un diverso contesto socioeconomico, politico e culturale. In questo senso vanno appunto le nuove convenzioni internazionali di cui si dirà oltre. Tuttavia, il rischio di interventi settoriali che perdano di vista il principio della preminenza dell'interesse del minore esiste, e non deve essere sottovalutato.

## **2. Singles e coppie di fatto**

Questione aperta e dibattuta è quella della possibilità e degli effetti dell'adozione da parte di una sola persona, il cosiddetto single, e da parte della coppia non coniugata. Dal 1967 infatti l'adozione è possibile unicamente alle coppie coniugali, considerate il modello familiare ottimale per realizzare il diritto del minore abbandonato ad una nuova famiglia ed acquisire irrevocabilmente lo stato di figlio legittimo dei genitori adottivi. Fanno eccezione a questa regola alcuni casi particolari di cui si dirà tra breve, dove il minore può essere adottato anche da una persona singola ma con effetti più limitati e con possibilità di revoca dell'adozione per gravissimi motivi.

Dal punto di vista del mutamento sociale, già da alcuni anni la diffusione crescente delle convivenze non matrimoniali ha creato una consistente fascia di aspiranti genitori adottivi singoli o conviventi non coniugati, e una conseguente pressione per modifiche normative. Queste aspirazioni trovano validi argomenti di sostegno nei documenti internazionali. Fin dal 1967 infatti la Convenzione europea in materia di adozione di minori<sup>5</sup> prevedeva, accanto all'adozione da parte della coppia coniugata, anche quella da parte di un solo adottante. Anche la Convenzione de L'Aja del 1993 sull'adozione internazionale<sup>6</sup> è applicabile alle adozioni effettuate "da parte di coniugi o da una persona".

Dal punto di vista del diritto interno la recente legge 2012 n. 219 e il successivo decreto attuativo (d.lgs. 2013 n. 154) hanno tuttavia messo in discussione l'intera materia, eliminando ogni



distinzione anche terminologica tra figli legittimi e naturali, ormai equiparati a tutti gli effetti di legge anche agli effetti della parentela. A tal fine è stato riformulato l'art. 74 del codice civile, che attualmente così recita: "La parentela è il vincolo tra le persone che discendono da uno stesso stipite, sia nel caso in cui la filiazione è avvenuta all'interno del matrimonio, sia nel caso in cui è avvenuta al di fuori di esso, sia nel caso in cui il figlio è adottivo. Il vincolo di parentela non sorge nei casi di adozione di persone maggiori di età."

Ciò significa che quanto meno ai fini della parentela non esiste ormai differenza alcuna tra il bambino nato da una coppia coniugata, quello riconosciuto come figlio da una coppia non coniugata, e quello riconosciuto da un solo genitore. E nemmeno esisterebbe più differenza tra il minore adottato da una coppia di coniugi e quello adottato da una singola persona nei casi particolari cui si è fatto cenno e su cui si tornerà tra breve.

D'altra parte, già negli Anni novanta la Corte costituzionale aveva avuto modo di affermare<sup>7</sup> che una modifica normativa diretta a rendere possibile l'adozione legittimante da parte di una sola persona non sarebbe stata in contrasto con la Costituzione. Il Parlamento, nell'approvare la legge di ratifica della Convenzione de L'Aja<sup>8</sup>, non ignorò questa apertura che era quasi una sollecitazione. Fu infatti inserito nella l. 1983 n. 184 un art. 29 bis strutturato sul modello dell'art. 14 della Convenzione stessa, dove non si parla più di coniugi adottanti come nell'art. 22 a proposito dell'adozione nazionale ma di persone che desiderano adottare. Fu peraltro mantenuto il requisito del vincolo matrimoniale tra gli adottanti.

La Corte di Cassazione dal canto suo ha in più occasioni ribadito l'assunto del giudice delle leggi, affermando con esplicito richiamo alla Convenzione europea del 1967 che "il legislatore nazionale ben potrebbe provvedere, nel concorso di particolari circostanze, ad un ampliamento dell'ambito di ammissibilità dell'adozione di minore da parte di una singola persona anche con effetti dell'adozione legittimante"<sup>9</sup>.

Il testo della Convenzione europea del 1967 è stato oggetto di un'ampia revisione nel 2008, essendosi considerate superate e in contrasto con la giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo (*outdated and contrary to the case-law of the European Court of Human*

*Rights*) alcune sue disposizioni, tra cui quelle relative alle condizioni per l'adozione. Il testo riveduto, che sostanzialmente ha dato luogo a una nuova convenzione<sup>10</sup>, prevede a tale proposito che l'adozione debba essere permessa non solo a due persone di sesso diverso coniugate tra loro o a una persona singola, ma anche a due persone di sesso diverso non coniugate e conviventi in unione civile registrata, se la legge nazionale prevede tale istituto giuridico. E' prevista inoltre la mera facoltà dei singoli Stati parti di ammettere all'adozione anche coppie conviventi in una unione non registrata (quindi di mero fatto, com'è ora in Italia) ed anche quella di ammettervi due persone dello stesso sesso, quando vi sia una "stabile relazione" (*living together in stable relationship*).

La Convenzione europea riveduta è entrata in vigore nel 2011, ma non è stata ancora ratificata dall'Italia. In caso di ratifica è consentito ai paesi ratificanti di fare riserva circa l'adozione da parte delle coppie non coniugate e anche da parte della persona singola (cfr. art. 27). Dunque il governo italiano potrebbe ratificare la Convenzione avvalendosi della riserva, e lasciare le cose come stanno. Va detto però che questa scelta appare difficile sul piano politico, ponendosi in contrasto con un'opinione pubblica sempre più favorevole al cambiamento e, soprattutto, con altre univoche indicazioni nello stesso senso provenienti dalla Corte costituzionale. Questa infatti con l'ordinanza 2005 n. 347<sup>11</sup>, in un giudizio di costituzionalità sollevato dal Tribunale per i minorenni di Cagliari, ha affermato la legittimità costituzionale dell'art. 29 bis sopra citato se interpretato nel senso che non preclude l'adozione internazionale alla persona singola nei casi particolari e con gli effetti più limitati previsti dall'art. 44 legge 1983 n. 184, quando essa sia prevista anche dalle leggi del paese d'origine del minore adottando.

Per effetto di tale pronuncia, già oggi è possibile alla persona singola chiedere ed ottenere dal tribunale per i minorenni italiano una dichiarazione di idoneità all'adozione internazionale, con la quale poi chiedere al giudice del paese di origine l'adozione di un minore che si trovi in uno qualunque dei casi contemplati dall'art. 44. Sono i cosiddetti "casi particolari" di adozione, dei quali occorre ora fare cenno più dettagliato.

### 3. Un caso particolare: l'adozione nei "casi particolari"

Come si è detto, regola generale del sistema adottivo italiano è, dal 1967, che l'adozione è consentita a una coppia di coniugi in possesso dei requisiti di legge (tra cui l'età) ed in favore di un minore dichiarato in stato di adottabilità da una sentenza definitiva che ne abbia accertato lo stato di abbandono<sup>12</sup>. L'abbinamento tra minore e coppia è deciso dal tribunale nell'interesse del minore previo esame comparativo delle coppie disponibili e idonee. La sentenza di adozione viene pronunciata dopo un anno di affidamento preadottivo in cui i servizi offrono guida e sostegno. Si tratta della cosiddetta *adoptio plena*, che è irrevocabile, attribuisce al minore lo status di figlio legittimo degli adottanti e il loro cognome, lo inserisce a pieno titolo nella loro parentela, e fa cessare il suo rapporto con la famiglia di origine, della quale perde il cognome.

A quella regola può farsi eccezione solo in quattro ipotesi, che non richiedono quindi lo stato di abbandono né il suo accertamento. Sono i "casi particolari" elencati nell'art. 44 della l. 1983 n. 184, vale a dire: a) adozione del minore orfano da parte di parenti o di persone a lui unite da preesistente rapporto stabile e duraturo; b) adozione del figlio del coniuge; c) adozione dell'handicappato orfano di entrambi i genitori; d) adozione di un minore per il quale sia stato impossibile l'affidamento preadottivo. Si tratta di casi volti a rispettare vincoli affettivi e relazionali preesistenti, e/o a risolvere situazioni personali difficili nelle quali l'interesse del minore a una idonea collocazione familiare deve prevalere sulla mancanza nell'aspirante adottante del requisito dell'età e del coniugio.

In tali ipotesi l'adozione è consentita "oltre che ai coniugi anche a chi non è coniugato", e pertanto anche alla persona singola; non è previsto l'affidamento preadottivo; l'adottato non acquista lo status di figlio legittimo ma uno status assimilabile a quello dei figli naturali; non cessano i suoi rapporti con la famiglia di origine della quale mantiene il cognome antepo-  
nendovi quello degli adottanti; l'adozione è revocabile per gravi motivi. Si tratta cioè di un'adozione *minus quam plena* costruita sul modello dell'adozione dei maggiorenni, vale a dire un'adozione di tipo negoziale, basata sul consenso delle parti o dei loro rappresentanti e non sul previo accertamento dello stato di abbandono del minore adottando.

Come si è detto però, la recente legge 2012 n.219 e il suo decreto attuativo<sup>13</sup> hanno soppresso ogni distinzione tra figli naturali, adottivi e legittimi, per cui si pone il problema se tale regola si applichi anche alle adozioni in casi particolari o se per questa valgano ancora le vecchie norme. Il legislatore non si è espresso al riguardo, creando notevoli problemi all'interprete. Infatti nel primo caso scomparirebbe ogni distinzione di status tra il minore adottato con l'adozione in casi particolari e quello adottato con l'adozione piena, ma rimarrebbero consistenti differenze sui requisiti degli adottanti, sui rapporti con la famiglia d'origine, sulla revocabilità o irrevocabilità dell'adozione.

Già in sede di prima lettura la dottrina si è divisa al riguardo. C'è chi ritiene che sia venuta meno ogni differenza, e che le nuove norme siano applicabili anche all'adozione in casi particolari, considerando contraria all'interesse del minore adottato secondo questa forma la sua esclusione dal rapporto di parentela e la mancata attribuzione dello stato di figlio legittimo. Diversamente infatti la soluzione contraria finirebbe per attribuire a questa categoria un'anomala situazione di "quasi non figli"<sup>14</sup>. E c'è invece chi afferma che gli effetti dell'adozione in casi particolari debbano continuare ad essere più limitati rispetto a quelli dell'adozione piena: non creare cioè rapporti di parentela e restare analoghi a quelli dell'adozione dei maggiorenni.<sup>15</sup>

Difficile dire in che senso si orienterà la giurisprudenza, che non ha avuto ancora occasione di pronunciarsi sul punto. La tesi che sostiene l'applicabilità del nuovo art. 74 cod. civ. anche agli adottati nei casi particolari ha l'indubbio vantaggio di dare la preminenza all'interesse del minore, (come prescrive l'art. 3 della Convenzione della N.U. sui Diritti del Fanciullo), inserendolo a pieno titolo nella cerchia parentale degli adottanti. Ma l'equiparazione dello status comporta il rischio di una sostanziale parificazione di due forme di adozione profondamente diverse tra loro, nate con diversi presupposti, con diversi meccanismi, e con diverso grado di protezione del minore adottando.

Nell'adozione piena infatti gli aspiranti genitori adottivi non presentano al tribunale una domanda in senso stretto né tanto meno una domanda nominativa, ma chiedono di accogliere genericamente uno o più minori in stato di abbandono sulle cui caratteristiche nulla è ancora possibile prevedere. I procedimenti per la dichiarazione di adottabilità si svolgono infatti in

modo del tutto autonomo rispetto alle domande di adozione. Il loro inizio dipende dal verificarsi di situazioni di abbandono e dal ricorso del pubblico ministero; la loro conclusione dalla verifica processuale di quelle situazioni e cioè da una sentenza che dichiara l'adottabilità. Quando un minore è dichiarato adottabile, il tribunale effettua una valutazione comparativa fra tutte le domande pendenti e "sceglie quella maggiormente in grado di corrispondere alle esigenze del minore" (art. 22 co. 5l. 1983 n. 184). E' il cosiddetto abbinamento, al quale segue poi l'affidamento preadottivo, della durata di un anno. Le domande non utilizzate decadono automaticamente dopo tre anni dalla presentazione (art. 22 cit., co.1).

Questo meccanismo non è applicabile all'adozione in casi particolari, dove anzi in due casi su quattro (lettere *a* e *b*) si suppongono preesistenti legami affettivi tra adottanti e adottando, e dove quindi la domanda nominativa è necessaria. Per di più – e l'argomento sembra essere stato trascurato dalla dottrina – si tratta di un'adozione revocabile, che quindi non garantisce del tutto l'adottato come invece l'adozione piena.

L'equiparazione rischia allora di aprire la strada alla privata ricerca e scelta del bambino preferito da parte degli aspiranti adottanti, e quindi non all'adozione aperta o mite che dir si voglia (*open adoption*), ma piuttosto ad una pericolosa adozione consensuale privatistica (*private adoption*) dove non sono impossibili pattuizioni anche economiche tra genitori naturali e aspiranti genitori adottivi. Solo un intervento del legislatore che dia un'interpretazione autentica all'art. 74 cod. civ., ne dichiari l'applicabilità o meno ai casi dell'art. 44, e riordini la materia degli abbinamenti stabilendo chi sceglie chi, può ricondurre quel rischio in limiti accettabili.

#### **4. I figliastri, o la stepchild adoption**

Un'altra questione si va affacciando in tema di adozione del figlio del coniuge (*stepchild adoption*), a cui si è fatto cenno parlando dell'art. 44 lettera b). Anche dopo la recentissima riforma, questa è consentita solo "dal coniuge nei confronti del figlio dell'altro coniuge": in altri termini, è preclusa alla coppia di fatto. A questo proposito invece la Convenzione europea sull'adozione (testo riveduto 2008) prevede che l'adozione sia consentita anche alle coppie di

fatto, purché di sesso diverso e registrate nel registro delle unioni civili.

Non esiste ancora in Italia un simile registro né una forma simile di ufficializzazione delle convivenze. Dunque, in caso di ratifica la norma convenzionale non sarebbe per noi vincolante fintanto che un simile registro non fosse istituito. E' stato tuttavia presentato molto recentemente in Senato un d.d.l. (Atto n.1211/S, Marcucci, Lanzillotta ed altri) che istituisce un registro nazionale delle unioni civili dove si possono iscrivere le persone dello stesso sesso, ed un registro dei patti di convivenza dove si possono iscrivere sia le persone di sesso diverso che le persone dello stesso sesso. Nel primo caso è prevista la possibilità di adottare il figlio del partner; nel secondo no. Ne consegue che l'adozione dello *stepchild* sarebbe consentita solo alle coppie omosessuali. Questa proposta sembra però viziata dal punto di vista della costituzionalità, trattando in maniera diversa situazioni analoghe. E in ogni caso va ricordata una recente decisione della Corte europea dei Diritti dell'Uomo<sup>16</sup>, la quale – andando oltre alle disposizioni della stessa Convenzione europea - ha affermato che quando uno Stato introduce una legge che riconosce effetti giuridici alle unioni civili registrate, non può limitarne l'applicazione alle sole coppie eterosessuali.

La necessità di dare rilevanza giuridica alla relazione fra il figlio di uno dei partner e l'altro partner, sia esso il coniuge o il convivente, è comunque un problema reale che deve essere affrontato e risolto nell'interesse stesso del minore. Allo stato della normativa, nelle convivenze di fatto anche prolungate e stabili quest'ultimo infatti non ha né diritti né doveri verso il partner del genitore, malgrado la possibile esistenza di vincoli affettivi reciproci e profondi. Inoltre, nel caso in cui sopraggiungano figli della coppia, la discriminazione sul piano giuridico è ancora più pericolosa ed evidente.

Una via d'uscita potrebbe essere trovata al di fuori degli schemi dell'adozione, attraverso l'attribuzione di responsabilità genitoriali parziali o condivise al partner. L'operazione sembra astrattamente possibile a seguito della riforma operata dalla legge 2012 n. 219, che ha sostituito alla potestà dei genitori il concetto di responsabilità. Non constano tuttavia iniziative al riguardo.

## 5. La ricerca delle radici: diritto all'identità personale e diritto all'oblio

L'importanza di non nascondere al figlio adottivo la sua condizione di adottato, ma anzi di comunicargliela fin dalla tenera età come circostanza positiva ed arricchente sul piano umano, è da tempo generalmente riconosciuta e fortemente raccomandata sul piano psicopedagogico. Sul piano strettamente giuridico non esisteva però fino ad epoca recente un obbligo in tal senso dei genitori adottivi.

Un mutamento profondo è avvenuto sulla spinta della ratifica della Convenzione de L'Aja del 29 maggio 1993 sull'adozione internazionale effettuata con legge 31 dicembre 1998 n. 476. L'art. 30 della Convenzione fa obbligo infatti agli Stati parti di conservare con cura le informazioni sulle origini del minore in loro possesso, ed in particolare quelle sull'identità dei genitori e sui precedenti sanitari, e le impegna ad "assicurare l'accesso del minore o del suo rappresentante a tali informazioni con l'assistenza appropriata". In applicazione di tali principi, sui quali la Convenzione non ammette l'apposizione di riserve, la legge 28 marzo 2001 n. 149 ha integrato e modificato la normativa precedente, in primo luogo introducendo espressamente con un nuovo art. 28 della l. 1983 nr. 184 il diritto del minore adottato di essere informato dai genitori adottivi di tale sua condizione, e quindi di poter accedere secondo certe condizioni ai dati identificativi dei genitori biologici.

La norma citata ha distinto in proposito tre fasce di età: quella fino al diciottesimo anno, quella tra i diciotto e i venticinque, e la successiva. Nel primo caso le informazioni possono essere fornite ai genitori adottivi su autorizzazione del tribunale per i minorenni per gravi e comprovati motivi; nel secondo possono essere fornite all'adottato stesso per gravi e comprovati motivi attinenti alla sua salute psicofisica; nel terzo infine, e cioè nel caso di adottato venticinquenne ed oltre, possono essere fornite a prescindere dai motivi della richiesta. In tutti i casi è prevista un'adeguata preparazione e assistenza perché la rivelazione dell'identità dei genitori biologici non comporti grave turbamento all'equilibrio psicofisico del richiedente.

In nessun caso però, come precisa nel comma 7 quell'articolo, possono essere fornite informazioni sulle generalità della donna che ha partorito dichiarando di non voler essere nomi-

nata, facoltà questa che le è attribuita dall'art. 30 del regolamento per lo stato civile (d.p.r. 3 novembre 2000 n.396, art. 30). In tal caso i suoi dati identificativi sono conservati in busta sigillata dall'ospedale dove è avvenuta la nascita, e devono restare segrete per il termine di cento anni, vale a dire per un periodo che si suppone più lungo dalla vita dell'adottato e, ovviamente, di colei che lo ha generato. Nemmeno il tribunale per i minorenni le conosce o può avervi accesso.

La facoltà dell'anonimato materno ha radici antiche nel nostro ordinamento, ed è stata confermata nell'anno 2000 dal regolamento sopra citato. Per lungo tempo essa ha trovato la sua giustificazione con lo scopo di evitare aborti e abbandoni. Ora però vuole valorizzare la libertà di scelta della donna e il suo diritto a dimenticare e ad essere dimenticata (c.d. diritto all'oblio).

Su questa normativa è intervenuta molto incisivamente la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo<sup>17</sup>, rilevando che la legislazione italiana non tiene conto dell'esigenza di bilanciare questo diritto con il contrapposto diritto dell'adottato all'identità personale<sup>18</sup> e quindi a conoscere l'identità di colei che lo ha generato<sup>19</sup>. Il ricorso alla Corte Europea era stato proposto da una persona che, nata nel 1943 come figlia di madre ignota, aveva inutilmente chiesto ai giudici italiani di poter accedere ai dati identificativi della genitrice. Successivamente, su eccezione di incostituzionalità sollevata dal Tribunale per i minorenni di Catanzaro<sup>20</sup>, è intervenuta in materia la Corte costituzionale. Con la recente sentenza 22 novembre 2013 n. 278<sup>21</sup> essa ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 28 comma 7 della l. 183 n.184 nella parte in cui non prevede la possibilità per il giudice, a seguito della richiesta del figlio, di interpellare colei che l'ha generato circa il perdurare della volontà di rimanere ignota.

L'applicazione di questo principio richiede però, come precisa la stessa sentenza, "un procedimento stabilito dalla legge che assicuri la massima riservatezza". Occorrono quindi norme applicative, e in attesa di quelle non si vede come la decisione della Corte possa avere pratica attuazione.



## 6. Adozione, affidamento, Islam (e Chernobil)

Altra questione che non può essere ignorata, e che costituisce una sorta di ponte tra i problemi sin qui esaminati e quelli che presenta l'affidamento familiare, è quella relativa alla imminente ratifica della Convenzione de L'Aja del 19 ottobre 1996, destinata a sostituire un'analoga convenzione del 1961. Essa concerne la competenza, il riconoscimento e l'esecuzione dei provvedimenti in materia di responsabilità genitoriale e protezione dei minori, tra cui appunto l'affidamento familiare. Tutti i Paesi dell'Unione Europea compresa l'Italia l'hanno firmata nel 2003, e quindi il nostro Paese dovrà infine ratificarla e adeguarvi le norme interne.

L'affidamento familiare, regolato dalla legge 1983 n. 184, è una misura di protezione pensata e costruita per il diritto interno, e quindi da effettuarsi in Italia e nei confronti di minorenni che qui già si trovano<sup>22</sup>. Esso infatti è consensuale e temporaneo, viene organizzato e gestito dai servizi sociali territoriali che devono aiutare la famiglia d'origine a superare le difficoltà del momento, e si conclude col rientro del minore nella propria famiglia. Si differenzia quindi in maniera profonda dall'adozione, che riguarda i minori in abbandono, è irrevocabile, e fa cessare i rapporti verso la famiglia d'origine. Durante l'affidamento i contatti tra il minore e la famiglia d'origine vengono invece mantenuti ed hanno particolare importanza.

In questi decenni due fenomeni hanno inciso e stanno incidendo nel sistema giuridico e nella rappresentazione sociale dell'adozione e dell'affidamento: quello dei minori islamici abbandonati o non riconosciuti, e quello dei minori che entrano in Italia da paesi dell'Est Europa (in particolare da Bielorussia e Ucraina) per soggiorni climatici solidaristici e non di rado allacciano rapporti affettivi profondi con le famiglie ospitanti che desiderano adottarli.

La Convenzione del 1996 non si applica alle decisioni sull'adozione né alle misure che la preparano, come ad esempio l'affidamento preadottivo. Riguarda invece, come si è detto, i provvedimenti di affidamento familiare o di collocamento in idonea struttura o in comunità assistenziale. In base alla convenzione quei provvedimenti, presi dall'autorità del paese di residenza abituale del minore, sono automaticamente riconosciuti in tutti gli altri Paesi contraenti. In tal

modo si vuole garantire al minore una protezione costante anche in caso di espatrio.

A questo principio tuttavia si fa eccezione quando quella autorità voglia disporre che l'affidamento familiare, il collocamento o l'accoglienza in *kafala* debbano avvenire fin dall'inizio in un Paese diverso dalla residenza abituale del minore. In tali ipotesi, perché il provvedimento venga riconosciuto nel futuro Paese di accoglienza è necessario che l'autorità competente di quest'ultimo abbia previamente ed espressamente approvato la misura in considerazione del superiore interesse del minore. Ciò allo scopo di evitare strumentalizzazioni dirette ad aggirare le norme sull'immigrazione e quelle sull'adozione.

La *kafalah* è un istituto giuridico di diritto islamico col quale un minore viene affidato fino alla maggiore età alle cure e all'assistenza di una persona idonea (*kafil*), perché abbandonato oppure nato fuori dal matrimonio e in quanto tale non riconoscibile per la legge coranica, che per di più non ammette neppure l'adozione. E' dunque l'unico strumento di protezione e tutela dei minori previsto nei Paesi islamici. Di *kafalah* si era già occupata la Convenzione delle N.U. sui Diritti del Fanciullo del 1989, stabilendo nell'art. 20 che il fanciullo privo temporaneamente o definitivamente del suo ambiente familiare ha diritto a un speciale protezione da parte dello Stato "per mezzo dell'affidamento familiare, della *kafalah* di diritto islamico, dell'adozione o, in caso di necessità, nel collocamento in adeguati istituti per l'infanzia."

Per diverso tempo la *kafalah* è stata utilizzata come scorciatoia all'adozione in molti Paesi europei e anche in Italia. Molti infatti erano i bambini abbandonati nei Paesi islamici, e l'adozione internazionale poteva offrire loro la famiglia mancante. Ciò tuttavia comportava delicati problemi di diritto internazionale privato spesso ignorati con eccessiva disinvoltura. Ora però, a causa della crescente immigrazione dai Paesi nordafricani e islamici, a quell'istituto viene fatto ricorso anche nella sua funzione originaria da parte di coppie islamiche o da coppie miste qui residenti<sup>23</sup>, e talvolta anche da coppie di cittadinanza italiana di religione islamica. Ne consegue una duplice crescente pressione perché sia disciplinato il suo riconoscimento nei Paesi non islamici, e la Convenzione de L'Aja del 1996 ha proposto perciò delle regole uniformi, che i paesi ratificanti devono impegnarsi ad applicare.

Per la ratifica della Convenzione il Governo ha presentato alla Camera il 17 settembre 2013 un disegno di legge (n. 1589/C) molto articolato e complesso che ha dato luogo a forti critiche da parte dell'Associazione Nazionale Famiglie adottive e affidatarie (ANFAA) e ad osservazioni ugualmente critiche dell'Associazione Italiana dei Magistrati per i Minorenni e per la Famiglia (AIMMF). Si sostiene infatti che esso esorbita dall'ambito di applicazione della Convenzione perché prevede l'ingresso in Italia tramite *kafalah* anche di minori in stato di abbandono, creando così un canale che si presta ad eludere la disciplina dell'adozione internazionale. In effetti, nel disegno di legge non sono previsti limiti di età né per il minore né per gli affidatari, non è indicata la durata massima dell'affidamento, non vi sono indicazioni circa il rapporto che l'affidato dovrà mantenere con la famiglia d'origine. E rischi analoghi possono verificarsi anche nei confronti dei minori provenienti dai Paesi dell'Est Europa, attraverso forme di affidamento familiare internazionale che costituiscano in realtà delle adozioni mascherate.

Queste critiche sembrano fondate, ed è augurabile che nel dibattito parlamentare se ne tenga conto.

### **Considerazioni conclusive**

Le questioni sin qui esaminate non esauriscono quelle che si agitano attualmente nel campo dell'adozione e dell'affidamento, ma sembrano essere le più significative e le più urgenti. L'ambito di questo lavoro non consente di esaminarne altre, che tuttavia basta elencare perché ne sia colta l'importanza: l'organizzazione dei servizi sociali territoriali; i livelli essenziali delle prestazioni per le persone minori di età; gli interventi di prevenzione dell'abbandono e di protezione dal maltrattamento; la giustizia minorile, le sue competenze, la sua organizzazione e i suoi rapporti con i servizi. In una parola: il sistema di protezione sociale e giudiziaria dell'infanzia e dell'adolescenza, che nel nostro Paese si è andato disordinatamente sviluppando senza un disegno organico, sulla spinta di emozioni del momento e pulsioni a volte repressive a volte generose ma effimere, dove l'interesse del minore non sempre è stata la considerazione preminente.

L'adozione e l'affidamento sono solo uno spicchio del problema, e possono anzi essere un approccio limitativo e falsante, che impedisce di coglierne la complessità o permette di lasciarla in ombra per dare risposte parziali ed estemporanee. La legislazione vigente ha ormai mezzo secolo di vita, ed è giusto verificarne l'attualità. Premono in questo senso non solo i mutamenti socioculturali, ma anche le decisioni della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, della Corte costituzionale e della Corte di cassazione. E preme anche la necessità di ratificare convenzioni firmate da molti anni e poi lasciate senza ratifica e quindi senza efficacia.

Ciò non significa che tutte queste pressioni vadano nello stesso senso, e cioè in quello che la Convenzione delle N.U. sui Diritti del Fanciullo indica nel suo articolo 3: "in tutte le decisioni relative ai fanciulli, di competenza delle istituzioni pubbliche o private di assistenza sociale, dei tribunali, delle autorità amministrative o degli organi legislativi, l'interesse superiore del fanciullo deve essere la considerazione preminente." Si coglie anzi nei più recenti documenti internazionali una minore attenzione al riguardo, come quando la Convenzione europea sull'adozione, nel nuovo testo del 2008, non fissa un limite massimo di età per gli adottanti, lasciandolo alla discrezionalità dei singoli Stati contraenti.

In realtà, il tipo di adozione delineato dalla Convenzione europea, sia nel testo originario del 1967 che in quello riveduto del 2008, è lontano dall'impostazione fortemente solidaristica e pubblicistica che caratterizza il nostro sistema adottivo sin dalla coeva legge 1967 n. 431, e più ancora dalla legge 1983 nr. 184, modificata nel 2001 senza toccarne i principi fondamentali.

La convenzione di Strasburgo disegna fin dall'origine un'adozione in cui il consenso dei genitori dell'adottando ha un ruolo ignoto alla nostra legge, che da quel consenso prescinde fatta eccezione per i quattro casi particolari. L'ordinamento italiano delinea un'adozione basata sul rigoroso accertamento giudiziale dello stato di abbandono in contraddittorio tra le parti, e sulla conseguente sentenza che dichiara l'adottabilità del minore. E' dunque il nostro un sistema non solo diverso ma più garantista, poiché esclude ogni rischio di pressioni psicologiche fisiche ed economiche sul genitore per spingerlo a consentire all'adozione del figlio<sup>24</sup>.

Questi rilievi non valgono nei confronti della Convenzione de l'Aja del 1996, che come si è visto non si applica all'adozione ed ha un altro campo di applicazione. Valgono però, e a maggior ragione, nei confronti del d.d.l. governativo predisposto per la sua ratifica, dove è facile percepire l'intento di cogliere l'occasione per introdurre una sorta di affidamento familiare internazionale del tutto anomalo, destinato a porsi come facile alternativa all'adozione.

Pur essendo evidente la necessità di aggiornare la nostra normativa sull'adozione e sull'affidamento tenendo conto dei mutamenti socioculturali avvenuti negli ultimi decenni e delle sollecitazioni derivanti dagli strumenti internazionali, uno scivolamento acritico verso le caratteristiche delineate nelle Convenzioni predette non appare augurabile senza una revisione generale dell'intero nostro sistema di protezione dell'infanzia e dell'adolescenza.

## Note

- 1 Commissione parlamentare per l'Infanzia e l'adolescenza, Adozioni e Affidamento in Italia, Roma, 20.11.2013. Si veda anche la ben più corposa Relazione sullo stato di attuazione della legge 28 marzo 2001 n. 149, in Camera dei Deputati, Atti parlamentari, Doc. CCII n. 1, Roma, 1° settembre 2010. Per quanto riguarda il titolo, va ricordato che la legge vigente (l. 1983 n. 184 modif. dalla l. 2001 n. 149) non parla di affidamento, ma di affidamento.
- 2 Nell'adozione internazionale il periodo di attesa è ovviamente correlato in misura preponderante alle procedure previste dal Paese d'origine, sulle quali le nostre autorità e i nostri servizi non hanno poteri. Per una rivalutazione del significato del periodo di attesa, si veda *The waiting: a recurrent issue in adoption, which is keen of solutions*, in International Social Service, Monthly Revue, n° 171, April 2013, leggibile in [www.iss.ssi.org](http://www.iss.ssi.org)
- 3 I costi variano da Paese a Paese e da Ente a Ente e non sono inferiori ai 10/15.000 Euro. Si veda in proposito quanto elencato dall'Associazione AiBi nel sito [http://www.aibi.it/ita/pdf/COSTI\\_ADOZIONE\\_INTERNAZIONALE.pdf](http://www.aibi.it/ita/pdf/COSTI_ADOZIONE_INTERNAZIONALE.pdf)
- 4 C. Gori, a cura di, *La riforma dei servizi sociali in Italia*, Carocci, 2004.
- 5 Convenzione europea di Strasburgo del 24 aprile 1967, ratificata dall'Italia con legge 22 maggio 1967 n. 357, art.5.
- 6 Convenzione de l'Aja del 29 maggio 1993, ratificata dall'Italia con legge 31 dicembre 1998 n. 476, art. 2.

- 7 Corte cost., sentenza 16.5.1994 n. 183.
- 8 Legge 31.12.1998 n. 476, art. 29 bis
- 9 Cass., 18.3.2006, n. 6078; Cass., 14.2.2011 n. 3572, in *Fam.dir.*, 2011,7, p.697, con nota di M. A. Astone.
- 10 Convenzione europea sull'adozione dei minori (riveduta), aperta alla firma a Strasburgo il 27 novembre 2008.
- 11 Il testo integrale dell'ordinanza è reperibile nel sito della Corte [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it).
- 12 L'art. 6 co. 1 della legge 4 maggio 1983 n. 184 così prescrive: "L'adozione è consentita a coniugi uniti in matrimonio da almeno tre anni.... L'età degli adottanti deve superare di almeno diciotto e di non più di quarantacinque l'età dell'adottando."
- 13 D. lgs. 28 dicembre 2013 n. 154, entrato in vigore il 7 febbraio 2014.
- 14 P. Morozzo della Rocca, *Il nuovo status di figlio e le adozioni in casi particolari*, in *Fam. dir.*, 2013, 8-9, 838,
- 15 M. Sesta, *L'unicità dello stato di filiazione e i nuovi assetti delle relazioni familiari*, in *Fam.dir.* 2013, 7, 325.
- 16 Corte europea dei Diritti dell'Uomo, Grande Camera, 7 novembre 2013.
- 17 Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, 25 settembre 2012, ricorso n. 33783/09, causa Godelli c/ Italia, in *Fam. Dir.*, 2013, 6, 537, nota adesiva di G. Currò.
- 18 In argomento si veda B. Bertetti, *Adottivi italiani alla ricerca delle origini: voci dal web*, in *MinoriGiustizia*, 2013, n. 2, 203.
- 19 Contro l'interpretazione data dalla Corte di Strasburgo e accolta dal Trib. Min. di Catanzaro si veda P. G. Gosso, *Davvero incostituzionali le norme che tutelano il segreto del parto in anonimato?* in *Fam.dir.*, 2013, 8-9, 822.
- 20 Trib. Min. Catanzaro, ord. 13 dicembre 2012, est. Trovato, in *Fam. Dir.*, 2013, 8-9, 817.
- 21 In *Fam.dir.*, 2014, 1, 11, con nota adesiva di V. Carbone.
- 22 Sull'affidamento familiare in Italia si veda l'approfondita ricerca di V. Belotti ed altri in *Accogliere bambini, biografie, storie e famiglie. Le politiche di cura protezione e tutela in Italia*, Centro Nazionale di Documentazione sull'infanzia e l'adolescenza, Questioni e documenti, Firenze, 2009. Per una panoramica internazionale si veda Canali C.e Vecchiato T, a cura di, *Le forme dell'affido in Europa: cosa sappiamo degli esiti e delle condizioni di efficacia?* Fondazione Zancan, Padova, 2013.

- 23 La Corte di cassazione con la sentenza 17 luglio 2008 n. 19734 ha affermato che la *kafalah* di diritto islamico può fungere da presupposto per il ricongiungimento familiare con il *kafil* residente in Italia. Il caso si riferiva a una coppia marocchina residente a Torino, che aveva ottenuto dall'autorità marocchina l'affidamento in *kafalah* di un connazionale minorenni. Sull'argomento si veda E. De Feis, *La kafalah di diritto islamico come strumento di tutela dei minori e i presupposti del suo riconoscimento in Italia*, in *Fam. Dir.*, 2009, 5, 483.
- 24 A questo proposito una recente pellicola di successo, *Philomena*, (tratta dal romanzo di M. Sixsmith *The lost child of Philomena Lee*, McMillan, London, 2009, trad. it. *Philomena. Una storia vera*, ed. Piemme, Milano 2013) narra una drammatica vicenda reale accaduta alla metà degli anni Cinquanta in Irlanda, le cui leggi dell'epoca, come peraltro quelle italiane, prevedevano appunto l'adozione consensuale.

## Il curatore del minore

### Recensione al volume di Maria Giovanna Ruo

Mettere ordine nella sconclusionata materia delle curatele, ed in particolare di quelle minori, può sembrare impresa disperata. Eppure Maria Giovanna Ruo nel suo bel libro sul *Curatore del minore* (editore Maggioli) ci riesce, e lo fa con grande chiarezza espositiva, completezza del dato giuridico anche sovranazionale e comunitario, rigore logico interpretativo e solidità della costruzione proposta. La figura del curatore speciale della persona di minore età viene delineata con la maggior precisione possibile in un sistema dove manca una sua disciplina organica ed unitaria, e dalla messa a fuoco dei suoi labili contorni appaiono potenzialità inesprese e prospettive di interesse scientifico e operativo.

L'opera si sviluppa in quattordici capitoli, di cui quattro, come si dirà, dovuti alla penna di validi collaboratori, ed è volutamente incentrata sugli aspetti non patrimoniali del conflitto di interesse che dà luogo alla nomina. E' vero infatti che l'istituto della curatela si è sviluppato indifferenziatamente per adulti e minori soprattutto in ambito del conflitto di interessi patri-

moniali, specchio di un'Italia contadina che non esiste più. Il legislatore ha invece del tutto ignorato la possibilità del conflitto di interessi non patrimoniali (l'A. parla efficacemente di interessi esistenziali) tra legale rappresentante e minore rappresentato, e in particolare tra genitore e figlio. Ed in effetti nell'Italia degli anni Quaranta del secolo scorso, un conflitto di interessi esistenziali tra il figlio minore e il genitore nella pienezza della *patria potestas* non era neppure immaginabile. Ma oggi, è su questo versante che gioca il futuro di quel vecchio istituto.

Nel primo e nel secondo capitolo si delineano contenuti e confini della curatela anche con riferimento alle figure vicine e talora in parte coincidenti del tutore del protutore e dell'avvocato, e si analizzano le procedure di nomina, mettendo in luce l'assenza di normativa riguardante i criteri di scelta del curatore da parte del giudice e l'esigenza di prevedere una formazione specifica degli aspiranti a tale ufficio. Revoca, rinuncia e cessazione dall'ufficio sono ugualmente oggetto d'esame, come pure la questione della remunerazione del curatore.

Il terzo quarto e quinto capitolo affrontano il tema del minore come parte di negozi giuridici e/o di procedimenti che lo riguardano, e dunque sia dal punto di vista sostanziale che processuale. Solo la spinta delle fonti interpretative e normative sovranazionali hanno reso possibile un lento assorbimento dei nuovi principi, ben lontano dall'essere compiuto. La Convenzione della N.U. sui diritti del fanciullo e quella europea di Strasburgo sull'esercizio in concreto dei diritti anche processuali da parte della persona di minore età sono i pilastri per una corretta definizione del ruolo di curatore speciale del minore. E quando è un avvocato ad essere nominato curatore speciale, è suo compito difendere la dignità di parte della persona minore nei procedimenti che la riguardano. I suoi rapporti con i servizi sociali dovranno essere "necessariamente neutri", mentre sarà garantito il suo diritto di incontrare il minore, di ascoltarlo, e di dargli tutte le informazioni necessarie perché possa formarsi un'opinione.

Il tema del curatore-avvocato è trattato nei capitoli nove, dieci e undici, concernenti il suo possibile ruolo nei procedimenti che riguardano i diritti relazionali della persona minore, ed in particolare nel procedimento di adottabilità (opera di Celeste Attenni) e nei procedimenti *de potestate* (opera di Marco Grazioli e Giuseppina Menicucci). E quel ruolo nel capitolo do-



dici è oggetto di riflessione anche per i procedimenti relativi alla crisi della coppia genitoriale e all'affidamento della prole, nel loro complicato intreccio di procedure e competenze troppo a lungo diverse e non ancora collaudate.

Nei capitoli otto e tredici (dovuti al contributo di Davide Piazzoni) si prende in esame il ruolo del curatore del minore nelle questioni patrimoniali e si analizzano gli aspetti anche sotto il profilo della responsabilità. Infine, il capitolo quattordici vuol contribuire alla costruzione di una deontologia del curatore del minore, tenendo conto del codice deontologico forense e delle Linee Guida del Consiglio d'Europa.

Restano aperte a mio parere (ma non erano oggetto dello studio) alcune questioni che paiono decisive per delineare un compiuto sistema di protezione sociale e giudiziaria della persona di età minore, e cioè il collegamento della figura di curatore con la normativa regionale e col sistema dei servizi territoriali. Salvo nuove modifiche dell'art. 117 della Costituzione la potestà legislativa in materia di protezione dei minori appartiene ormai alle Regioni, e la frammentarietà che ne è derivata incide profondamente sui diritti del minore e sul loro esercizio. Non esistono ancora Livelli Essenziali delle Prestazioni specificamente dedicati ai minorenni, e il panorama nazionale mostra differenze a volte drammatiche del livello di attuazione dei loro diritti, a partire dal diritto all'educazione. In questo quadro, nuove figure istituzionali come i Garanti regionali per l'infanzia e l'adolescenza potrebbero avere un ruolo importante, come ad esempio la formazione dei curatori e la tenuta di un albo. Si consoliderebbe così il legame tra curatore avvocato e istituzioni regionali, tra protezione socioassistenziale e protezione giudiziaria. Queste sono infatti due facce di un unico sistema, e il loro intervento potrà giovare al cittadino minore di età solamente se si riesce a creare un sistema equilibrato e valido per tutto il Paese.

## Ricerca sugli sportelli di ascolto nelle province di Forlì-Cesena e Parma

### Introduzione al Rapporto conclusivo “Perché questa ricerca”

Forse la sfida principale contenuta nella Convenzione delle N.U. sui Diritti del Fanciullo è, per le sue implicazioni in campo pedagogico giuridico e sociale, il diritto dei minori di età di esprimere liberamente la propria opinione sulle questioni che li riguardano, vale a dire il diritto all'ascolto. Così prescrive l'art. 12 della Convenzione, che stabilisce inoltre il conseguente dovere di prendere in considerazione quelle opinioni, tenendo conto dell'età e del grado di maturità del soggetto.

Come è stato autorevolmente notato (Moro, 2008), la Convenzione è non solo e non tanto un codice di diritti quanto principalmente un programma di sviluppo umano del bambino e dell'adolescente che deve riflettersi in tutti gli ambiti: familiare, scolastico, istituzionale e sociale.

Sotto quest'ultimo aspetto basti considerare la capacità intrinseca del diritto all'ascolto di dare voce all'unica fascia sociale priva di rappresentanza. Bambini, ragazzi, adolescenti, non hanno mai avuto voce in capitolo in quanto tali. Non hanno diritto di voto, non hanno un partito, non hanno un sindacato. Il rispetto dei loro diritti è lasciato alla sensibilità e al livello sociale e culturale del luogo in cui vivono. Le grandi scelte politiche, economiche, legislative e sociali vengono fatte senza che le loro esigenze specifiche vengano considerate prioritarie, come invece la Convenzione prescrive, o almeno paritarie. Spesso anzi, sotto il pretesto dell'economicità della semplificazione e dell'efficienza, vengono posposte sacrificate o ignorate.

Sotto l'aspetto pedagogico, il diritto all'ascolto ha immediate ripercussioni nell'educazione dei bambini e dei ragazzi. In ambito familiare esso infatti presuppone tra genitori e figli un continuo dialogo, in cui deve trovare spazio il diritto del figlio di essere aiutato a formarsi un'opinione e a conoscere preventivamente i possibili effetti delle scelte che egli vorrebbe fare o che vorrebbe fossero fatte per lui. Quella che la Convenzione propone è dunque un'educazio-

ne alla responsabilità, sotto un duplice profilo. Dal lato del figlio, perché egli possa crescere esercitando responsabilmente i diritti che gli sono riconosciuti dalla Convenzione stessa, nella consapevolezza del dovere di rispettarne l'esercizio da parte degli altri. Da parte dei genitori, perché si facciano pienamente consapevoli che il loro ruolo, come sancisce la Carta costituzionale, comporta doveri prima che diritti. La nostra tradizione culturale ha molto stentato a recepire questi principi, ma finalmente la legge 2012 n. 219 li ha fatti propri sopprimendo finanche il termine di potestà genitoriale, sostituito con quello di responsabilità dei genitori.

In campo giuridico il diritto all'ascolto presenta caratteristiche ed effetti di grande rilievo. Tra questi va sottolineata la sua incidenza in ambito giudiziario, ampliata a livello europeo dalla Convenzione di Strasburgo del 1996 sull'esercizio dei diritti da parte dei minori. Non è più consentito oggi al giudice decidere questioni che involgano gli interessi e la vita di una persona di minore età senza averla ascoltata o senza avere ascoltato i suoi rappresentanti.

E d'altra parte è significativa la mancanza di limiti di età rigidi e predeterminati verso il basso per la sua applicazione. Non sono gli anni del minore ma è la sua capacità di discernimento il criterio indicato dalla Convenzione, e ciò permette di valutare ogni singolo caso sia sotto l'aspetto soggettivo che oggettivo.

Sono ricorrenti le proposte di abbassare a sedici anni il limite della maggiore età, sotto il duplice e contrastante profilo di dare ai ragazzi maggiore autonomia e maggiori responsabilità, ma la strada indicata dalla Convenzione appare decisamente preferibile. Un abbassamento generalizzato della soglia del 18° anno comporta il rischio di una minore protezione e di un'adultizzazione precoce, lasciando il ragazzo in balia della spinta all'allargamento del mercato.

## Libro bianco sulle comunità

### Introduzione al testo

**1**. Questo volume nasce da un'idea e da una proposta del Procuratore della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni dell'Emilia Romagna: pubblicare, in una specie di "libro bianco", tutti i dati dei minorenni passati dalle comunità residenziali della Regione e trasmessi a quella Procura dalle comunità stesse, in adempimento dell'obbligo sancito dall'art. 9 comma 2 della l. 1983 n. 184, come modif. dalla l. 2001 n. 149. Si tratta di dati che le comunità inviano alla Procura al momento dell'ingresso di un minore e di ogni successiva variazione, e che vengono raccolti ed elaborati in una banca dati creata dalla stessa Procura, denominata GECO (Gestione Comunità).

Per la precisione, la norma sopra richiamata – erede, come si dirà, di una lunga storia – parla di elenchi semestrali, e non di segnalazioni individuali e neppure di segnalazioni immediate. Ma non si può negare che le procure per i minorenni, divenute con la riforma del 2001 le sole titolari del potere di attivare presso il tribunale per i minorenni il procedimento di adottabilità, abbiano assai più di prima il compito di monitorare la situazione dell'infanzia e dell'adolescenza a rischio di abbandono e di maltrattamento e di chiedere al giudice un provvedimento di protezione. Per questo, il sistema messo in atto dalla Procura minorile di Bologna consente una individuazione più tempestiva dei casi in cui i diritti della persona di età minore sono compromessi o violati.

L'ufficio del Garante regionale, a norma dell'art. 2 lettera N) della l.r. E.R. 2005 nr. 9, ha tra le altre funzioni quella di collaborare agli interventi di raccolta ed elaborazione di tutti i dati relativi all'infanzia e all'adolescenza in ambito regionale. E' in questo spirito collaborativo che esso ha raccolto l'invito del Procuratore, e chiesto l'intervento degli Organi regionali interessati. Fatta questa doverosa premessa, è opportuno ripercorrere in sintesi le tappe più significative delle statistiche sui minorenni nel nostro ordinamento.

**2.** Nell'ormai lontano – lontanissimo – 1989 l'ISTAT pubblicava un interessante volume interamente dedicato alle statistiche sulle persone minorenni relative agli anni 1984-86. Nell'introduzione, alla quale aveva posto mano anche chi scrive, si segnalava l'assoluta novità dell'opera, che per la prima volta metteva assieme in un'unica pubblicazione materiale statistico proveniente da diverse fonti, ma collegato da un denominatore comune: i soggetti minori di età. Si voleva mostrare in tal modo l'evoluzione dei fenomeni connessi ai minorenni non soltanto sotto il profilo giudiziario o assistenziale ma con riferimento anche al settore della sanità, della protezione sociale, dell'istruzione e del lavoro. E i dati concernenti il settore giudiziario non erano limitati alla materia penale e penitenziaria ma riguardavano anche i provvedimenti civili di protezione, vale a dire gli interventi del tribunale per i minorenni sui minori trascurati, maltrattati o abbandonati.

Si tentava così di colmare, come sottolineato nell'introduzione di quel volume, una grave lacuna conoscitiva nel settore specifico, nella convinzione che le statistiche giudiziarie e quelle assistenziali non sono sufficienti, da sole, a fornire la chiave interpretativa di fenomeni sociali complessi quali l'abbandono e il maltrattamento dell'infanzia o la devianza minorile, e tanto meno sono sufficienti a valutare la congruità e l'efficacia delle risposte istituzionali che a tali fenomeni vengono date.

**3.** L'enorme capacità di raccolta e gestione dei flussi statistici offerta oggi dall'informatica e dalle sue applicazioni non era allora neppure immaginabile. Ma certamente lo era, ed era anzi divenuta realtà, nel primo decennio di questo secolo. E tuttavia, quando il Parlamento con la legge 2001 n. 149 modificò la legge 1983 n. 184 sull'adozione e l'affidamento familiare facendo espresso divieto di ricoverare in istituto i bambini inferiori ai sei anni di età, e disponendo che questa tradizionale forma di intervento assistenziale dovesse comunque cessare dal 31 dicembre 2006 per tutti i minorenni ed essere sostituita dall'affidamento a famiglia o a piccole comunità a struttura familiare, non esistevano ancora dati attendibili a livello nazionale sui bambini fuori famiglia, e quelli locali – quando c'erano - non erano tra loro comparabili.

Così, negli accurati lavori preparatori alla Relazione al Parlamento sullo stato di attuazione

della legge 2001 n. 149 poi trasfusi in un importante pubblicazione si dava lealmente atto che dati completi e pienamente attendibili non esistevano, e che il fenomeno dei minori fuori famiglia era stimato alla data del 31 dicembre 2007 in 32.400 casi, di cui 16.800 in affidamento familiare e 15.600 in comunità di accoglienza. A partire dal 2007 vi è stata una cadenza pressoché annuale di indagini, e tre anni dopo, alla data del 31 dicembre 2010, i casi venivano indicati in 29.309, di cui 14.528 in affidamento e 14.781 in comunità: calo spiegabile anche con l'avvenuto rodaggio della legge 149/2001 e del suo divieto di ricoverare minorenni in istituto.

Dall'ultimo Rapporto sul monitoraggio della Convenzione sui Diritti del Fanciullo redatto dal Gruppo di lavoro promosso e coordinato da *Save the Children*, si apprende che con riferimento all'Italia il Comitato delle Nazioni Unite "conferma i propri timori per la scarsità dei dati disponibili" ed "esprime inoltre notevole preoccupazione per le notevoli diversità esistenti nella capacità ed efficacia dei meccanismi di raccolta dati a livello regionale".

Non è una sorpresa: eccezion fatta per alcune Regioni, tra cui certamente la nostra, la carenza del sistema italiano di raccolta dati completi e attendibili inerenti l'infanzia e l'adolescenza è stata sottolineata da tempo e sempre invano. *Si parva licet*, anche questo Garante, nelle sue due Relazioni annuali all'Assemblea Legislativa regionale (2012, 2013), sottolineava disomogeneità, lacune, e incompatibilità di criteri di classificazione.

**4**. L'esigenza di conoscere con sufficiente precisione i dati relativi ai minorenni fuori famiglia e la percezione dell'inattendibilità dei dati disponibili si era posta con forza già a partire dagli Anni Sessanta del secolo scorso, in concomitanza con le acquisizioni scientifiche dei negativi effetti dell'istituzionalizzazione e con la decisa volontà del legislatore di contrastare il fenomeno dell'infanzia abbandonata. A questo proposito una legge fortemente innovativa per l'epoca, la legge 5 giugno 1967 n. 431 sull'adozione speciale, faceva obbligo alle istituzioni pubbliche o private di protezione o assistenza all'infanzia di trasmettere trimestralmente l'elenco dei ricoverati o assistiti al giudice tutelare, a sua volta tenuto a riferire al tribunale per i minorenni le situazioni e i casi di abbandono. Da notare che andavano segnalati non soltanto i minori ricoverati ma anche quelli assistiti, e quindi – tra questi - anche quelli in affidamento

familiare. La disposizione venne confermata e rafforzata con la successiva legge 4 maggio 1983 n. 184, che pur portando a sei mesi la periodicità degli elenchi faceva obbligo al giudice tutelare di procedere a ispezioni semestrali negli istituti di ricovero, con facoltà di disporre ispezioni straordinarie in ogni tempo.

Questo sistema di rilevazione non ebbe pieno successo per un complesso di cause, tra cui vanno ricordate le resistenze di molti istituti di ricovero a segnalare i ricoverati, l'inerzia di non pochi giudici tutelari, il disimpegno di molti enti locali e la mancanza di linee di indirizzo regionali. Vi contribuì anche il momentaneo declino della figura del giudice tutelare, messo in ombra dalla procedibilità d'ufficio dell'accertamento dello stato di abbandono, introdotta dall'art. 9 della legge 4 maggio 1983 n. 184, e dall'attribuzione al tribunale per i minorenni del potere di applicare d'ufficio, in caso di urgente necessità, misure sospensive della potestà dei genitori già di competenza del giudice tutelare (art. 157 legge 19 maggio 1975 n. 151 in relazione all'art. 336 u.c. codice civile).

**5**. Malgrado ciò, il sistema degli elenchi semestrali e delle visite ispettive ha avuto l'indubbio merito di collegare tra loro sul piano operativo e concettuale la protezione socio-assistenziale e la protezione giudiziaria dell'infanzia, altrimenti destinate a percorrere strade divergenti o confliggenti. Ne è riprova la riforma dell'adozione e dell'affidamento introdotta con la legge 28 marzo 2001 n. 149. Essa infatti tiene fermo l'obbligo degli istituti assistenziali e delle comunità di accoglienza di trasmettere all'autorità giudiziaria gli elenchi semestrali di tutti i minori collocati presso di loro, e attribuisce al pubblico ministero minorile invece che al giudice tutelare la competenza a riceverli e controllarli nonché il potere/dovere di effettuare o disporre ispezioni ordinarie ogni sei mesi e straordinarie in ogni tempo.

Lo spostamento di competenza dalla magistratura giudicante a quella requirente è coerente con l'impostazione della riforma, e a livello nazionale ha prodotto risultati positivi rendendo effettivo un controllo prima formale. A differenza dei giudici tutelari, sparsi sul territorio, le procure della repubblica per i minorenni sono infatti uniche per tutto il distretto di corte d'appello. Ciò permette una visione unitaria del fenomeno, e la concentrazione in un'unica sede del destinatario della segnalazione. Quest'ultimo inoltre dispone di personale che, se

opportunamente preparato, può effettuare più efficacemente di altri gli accertamenti delle condizioni personali e familiari dei minori ricoverati. E' infatti ancora vivo in chi scrive il ricordo dei pacchi di elenchi che, spesso privi anche delle indispensabili indicazioni, giungevano periodicamente al tribunale per i minorenni, e che solamente con l'aiuto di volenterosi giudici onorari si riusciva a mala pena a verificare e non del tutto.

**6**. A livello locale il coinvolgimento della Procura minorile ha avuto come si è detto all'inizio un altro effetto positivo: la creazione di una banca dati dove affluiscono quotidianamente tutte le segnalazioni concernenti gli ingressi e le uscite dei minorenni che per i motivi più diversi vengono ospitati nelle comunità della Regione. Il primo capitolo di questo volume è dedicato ai dati così raccolti, organizzati e illustrati da una relazione tecnica della dr.ssa Venturi. Nel secondo capitolo sono invece pubblicati e commentati i dati raccolti dalla Regione. Questa gestisce due diversi e importanti sistemi di rilevazione: il SISAM-ER, e il SIPS-ER. Il primo rileva i dati del settore minori e famiglia dei Servizi sociali territoriali, e quindi anche ma non solo i casi in cui il minorenne viene collocato in comunità residenziale. Esso comprende inoltre i casi dei ragazzi che rimangono in carico ai servizi dopo il 18° e fino al 21° anno, e i casi di minori ricoverati insieme alla madre. Il secondo sistema, previsto dal Piano statistico nazionale, riguarda la rilevazione coordinata Istat-Regioni sui presidi socio-assistenziali presenti sul territorio regionale e sulle persone ivi accolte.

Non è stato possibile, nemmeno dal punto di vista grafico, affiancare le tabelle dei dati regionali e dei dati risultanti dal sistema GEKO per facilitarne la lettura ed il confronto. Si tratta infatti di rilevazioni metodologicamente differenti, effettuate con criteri tempi e finalità diverse. Si è ritenuto perciò di pubblicarli in capitoli separati, lasciando ogni analisi e considerazione in proposito agli enti che li hanno raccolti ed elaborati.

**7**. Questo volume è dunque una fotografia dell'esistente in fatto di dati statistici relativi al fenomeno dei minorenni accolti a qualsiasi titolo in comunità e strutture residenziali, e non ha né vuole avere scopi scientifici. Vuole invece essere uno specchio, in cui tutti coloro che hanno responsabilità istituzionali nei confronti dei cittadini minorenni possano specchiarsi e, nel reciproco pieno rispetto di attribuzioni, funzioni e competenze, possano sentirsi stimolati



a ricercare a livello locale criteri che migliorino un sistema da tempo oggetto di critiche e preoccupazioni da parte del Comitato delle N.U. sulla Convenzione dei diritti del fanciullo, di cui ricorre quest'anno il XXV anniversario.

Un sistema di dati comparabili in questo campo può consentire di cogliere i nessi e le reciprocità fra politiche sociali e politiche giudiziarie, intese queste come prassi operative o come tendenze giurisprudenziali che riflettono la condizione minorile e si riflettono necessariamente sull'agire dei Servizi territoriali. E' tuttavia insufficiente e riduttivo riferirsi ai soli casi di collocamento in comunità. Anche i dati relativi agli interventi giudiziari di protezione (procedimenti *de responsabilitate*, di adottabilità, di rieducazione) devono essere raccordati, ed anche quelli relativi all'affidamento del figlio in caso di separazione dei genitori. Le relazioni inaugurali dell'Anno giudiziario alla Corte di appello rendono disponibili tutti i dati giudiziari regionali, compresi quelli degli interventi penali e tra questi le sospensioni e la messa alla prova, l'affidamento al servizio sociale, le assoluzioni, i proscioglimenti e le condanne.

E' dunque possibile, con uno sforzo non piccolo ma necessario, andare oltre. Si tratta non solo di migliorare ma di allargare il campo statistico minorile, puntando ad un collegamento strutturato dei dati socio-assistenziali con i dati giudiziari, in particolare con quelli concernenti le autorità giudiziarie minorili. La Regione Emilia-Romagna, in collaborazione con le Autorità giudiziarie locali, potrebbe così diventare un laboratorio sperimentale per un progetto pilota, in cui coinvolgere gradualmente - tramite la Conferenza nazionale di garanzia istituita dalla legge 2011 n.112 - anche le altre Regioni. Ed è questo l'augurio che come Garante regionale sento di formulare nell'introdurre e presentare questo lavoro.

**Nuovo tribunale della famiglia, Fadiga: “La riforma va contro i minori”**

**in “Redattore Sociale” del 15 febbraio 2015**

Giudizio fortemente critico da parte dell'ex presidente del Tribunale per i minorenni di Bo-

logna e Roma, al testo del ddl delega sulla giustizia civile: "Scritto da incompetenti". Punto critico la separazione delle competenze fra penale e civile: "Si distrugge la migliore tradizione minorile giudiziaria"

ROMA - Una riforma "fatta da incompetenti", che **butta a mare tutto il positivo della tradizione minorile giudiziaria italiana ed è destinata a produrre gravi danni**. Il disegno di legge delega sulla riforma della giustizia civile approvato martedì 10 febbraio dal Consiglio dei ministri non va proprio giù a **Luigi Fadiga**, oggi Garante per l'infanzia della regione Emilia Romagna, in passato dirigente dell'Ufficio centrale per la giustizia minorile del ministero della Giustizia e presidente del Tribunale per i minorenni di Bologna e di Roma.

L'obiettivo della riforma è quello di assegnare alle **sezioni specializzate per la famiglia e la persona** una competenza "chiara e netta su separazioni e divorzi, rapporti di famiglia e di minori, procedimenti relativi a figli nati fuori dal matrimonio, procedimenti di competenza del giudice tutelare in materia di minori ed incapaci e controversie relative al riconoscimento dello status di rifugiato e alla protezione internazionale. Con un evidente passaggio di consegne fra i Tribunali per i minorenni e le nuove sezioni dei tribunali ordinari.

Secondo Fadiga è proprio qui l'aspetto più negativo dell'istituzione di "sezioni specializzate per la famiglia e la persona": il fatto cioè che **vengono di fatto divise le competenze civili da quelle penali, che però rappresentano un complesso unico di attenzione verso il minore**. "Da quanto si comprende dal ddl delega, viene spostata tutta la parte dell'affidamento del minore in caso di frattura nella coppia di genitori, e fin qui si potrebbe dire anche pazienza, ma viene spostata, e sembrerebbe interamente, anche tutta la parte della protezione del minore, anche incapace". In pratica **viene diviso in due il giudice minorile**, che oggi cumula in sé gli aspetti cosiddetti civili e gli aspetti cosiddetti penali, che poi in realtà costituiscono un unico complesso di protezione giudiziaria dei diritti del minore".

Insomma, **"si costruisce un gran calderone dove mettono dentro tutto**, sia questioni familiari di carattere economico molto complesse, sia questioni che riguardano la protezione dei mino-

ri e dei minori incapaci che sono altrettanto e forse più complesse e che richiedono una forte preparazione professionale”. **Preparazione professionale, dice Fadiga, “che allo stato attuale non è assolutamente garantita”**. “Anche la figura degli esperti e dei tecnici che sostituirebbero i giudici onorari mi pare – commenta – giuridicamente profondamente sbagliata, a parte il fatto che non si capisce dal testo chi siano questi tecnici e quali requisiti debbano avere: è vero che è un ddl delega, ma non si può delegare tutto”. Il giudizio negativo è a tutto campo: “Nella commissione che ha scritto la riforma non c’era nessuno che conoscesse davvero il diritto minorile”.

“Che poi – precisa Fadiga - ci siano situazioni oggettivamente critiche nel sistema che sta per essere gettato via, questo è un altro discorso, anche se **la giustizia minorile va certamente meno male delle altre**: le criticità andavano studiate con attenzione e cognizione di causa, ma **di fronte ad esigenze politiche e a fortissimi interessi corporativi della classe forense si è scelta un’altra strada**. Su ciò che succederà in futuro sono molto pessimista”.

### L’affidamento al Servizio sociale

in A. Dissegna, “L’affidamento al servizio sociale dei minori di età. Tra norme e prassi operative”. Guerini e Associati editore, Milano, 2014, pp. 35-53.

#### 1. Affidamento e affidamenti

Il termine “affidamento” è utilizzato molto spesso dalle leggi che riguardano le persone minorenni e bisognose di interventi di aiuto e sostegno. Vi sono infatti diversi tipi di affidamento, sia in materia civile che penale, con altri presupposti ed altre finalità di quello che è oggetto del presente lavoro. Occorre perciò fare subito le necessarie distinzioni.

Abbiamo anzitutto l’affidamento familiare, disciplinato dalla legge 1983 n. 184 modificata dal-

la legge 2001 n. 149, col quale un minore temporaneamente privo di un ambiente familiare idoneo è affidato a una famiglia o a una persona singola per un periodo massimo di ventiquattro mesi. Quando vi è consenso dei genitori esso viene organizzato e disposto dal servizio sociale territoriale e omologato dal giudice tutelare; quando il consenso manca, vi può supplire un provvedimento del tribunale per i minorenni che lo dispone in via autoritativa. L'esito fisiologico dell'affidamento familiare è il rientro nella famiglia d'origine, recuperata al suo ruolo genitoriale una volta cessate le difficoltà – soggettive od oggettive - che avevano determinato l'intervento di aiuto (artt. 2-5 della l. 1983 n. 184, modif. dalla l. 2001 n. 149).

Simile all'affidamento familiare (ma la categoria è contestata da alcuni autori) c'è l'affidamento giudiziale o giudiziario, che può essere ordinato dal tribunale non sulla base della legge 2001 n. 149 ma in base alla vecchia normativa sulla potestà dei genitori contenuta nel codice civile. In particolare, l'art. 333 prevede che in caso di comportamento dei genitori pregiudizievole al figlio il tribunale per i minorenni possa disporre l'allontanamento dalla residenza familiare e prendere "i provvedimenti convenienti": vale a dire anche affidarlo ad un'altra famiglia per un tempo che il codice non precisa.

Vi è poi l'affidamento preadottivo, che viene disposto dal tribunale al termine del procedimento di adottabilità. Con l'affidamento preadottivo un minore dichiarato adottabile con sentenza definitiva viene affidato a scopo adottivo alla famiglia per lui prescelta dal tribunale per i minorenni tra quelle che desiderano adottare. Esso è un prodromico alla sentenza di adozione legittimante, ha la durata di un anno, è supportato dai servizi locali ed è revocabile se sorgono difficoltà di inserimento (art. 1 Nel procedimento penale per i minorenni vi è l'affidamento al servizio sociale del ministero della giustizia, che il giudice dispone quando applica una misura cautelare oppure quando ordina la sospensione del processo con messa alla prova. Esso comporta un'attività di sostegno e controllo sul minore ad opera dell'Ufficio distrettuale di Servizio sociale per minorenni (UDSSM), organo ministeriale che fa capo al Centro Distrettuale per la Giustizia minorile avente sede nei capoluoghi di Regione. Gli assistenti sociali del ministero collaborano con i servizi locali, e comunicano periodicamente i risultati dell'intervento al giudice che può modificare la misura o revocare il provvedimento di sospensione. Inoltre, come misura alternativa alla detenzione, la legge sull'Ordinamento penitenziario ha introdotto l'af-

fidamento in prova al servizio sociale, applicabile anche a coloro che hanno commesso il reato durante la minore età. 22 della l. citata).

Sempre in materia di adottabilità va ricordato il cosiddetto affidamento a rischio giuridico, che il tribunale può disporre in pendenza del procedimento nel caso di urgente esigenza del minore di inserimento in ambiente familiare. In tal caso, il minore è temporaneamente collocato presso una famiglia disposta ad accoglierlo malgrado l'incertezza dell'esito processuale, e ad adottarlo in caso di passaggio in giudicato della sentenza di adottabilità. E' questo un provvedimento revocabile, previsto dall'art. 10 comma 3 della l. 149/2001.

Infine, vi è l'affidamento al servizio sociale propriamente detto, non di rado detto anche affidamento al servizio sociale territoriale o affidamento al Comune. Di questo tratta la presente ricerca, ed occorre perciò esaminare l'argomento più da vicino.

## **2. L'affidamento al servizio sociale: storia**

Per comprenderne natura e finalità dell'affidamento al servizio sociale è necessario ripercorrere sia pure sommariamente la storia. Esso nasce come misura coercitiva di intervento non penale nei confronti di minorenni dalla condotta socialmente inaccettabile. A differenza degli interventi penali, possibili solo a partire dal quattordicesimo anno e solo in caso che il fatto costituisca reato, non è prevista un'età minima, e non sono tipicizzate le condotte devianti che possono darvi luogo. Esse pertanto possono essere anche irrilevanti dal punto di vista penale, ma devono poter essere considerate irregolari dal punto di vista sociale.

E' un provvedimento introdotto negli anni cinquanta sulla falsariga di esperienze francesi che privilegiavano il trattamento in ambiente aperto ("en milieu ouvert") con la legge 25 luglio 1956 n. 888, modificatrice del r.d.l. 20/7/1934 n.1404 istitutivo del Tribunale per i minorenni (di seguito legge minorile). In precedenza, il testo originario della norma stabiliva che i minori "traviati e bisognevoli di correzione morale" potessero essere internati in appositi istituti rieducativi denominati case di rieducazione, gestiti dal Ministero della giustizia o con quello

convenzionati.

La riforma attuata dalla legge 25 luglio 1956 n. 888, dopo aver mutato la definizione di minore traviato in quella di “minore irregolare per condotta o carattere”, e pur conservando la casa di rieducazione, ha introdotto e ha messo al primo posto la misura dell’affidamento del minore al servizio sociale. In estrema sintesi esso consiste in un’attività di sostegno e controllo della condotta del minore, ordinata dal tribunale per i minorenni e messa in opera dal servizio sociale, che lascia il minore nel suo contesto di vita facendolo però seguire ed aiutare dal servizio stesso.

E’ dunque una misura nata e pensata per i casi di disadattamento minorile, nell’ambito della caratteristica competenza amministrativa chiamata nella prassi “rieducativa” del tribunale per i minorenni, che si colloca fra le due tradizionali competenze di ogni organi giudiziario: quella civile (volta a dirimere le controversie tra privati) e quella penale (diretta a individuare e punire gli autori di reato). L’attuazione della misura rieducativa, attribuita in origine agli uffici di servizio sociale del Ministero della giustizia, è stata trasferita alla competenza degli enti locali territoriali (Comuni o consorzi di Comuni) col d.p.r. 1977 nr. 616 unitamente a quella del collocamento in casa di rieducazione. Quest’ultima però è stata attuata dagli enti locali con il collocamento in comunità o in piccole strutture.

Per completezza, va aggiunto che la legge 1956 n. 888 aveva introdotto, accanto alla misura della casa di rieducazione, e per i casi di “irregolarità del carattere”, anche il collocamento in istituto medico psicopedagogico, che però dopo il dpr 616/1977 non ha avuto applicazione da parte degli enti locali. L’argomento sarà ripreso oltre, anche con riferimento ai casi di minori con problemi psicologici o psichiatrici.

### **3. Il procedimento**

Il procedimento per l’applicazione della misura dell’affidamento al servizio sociale (art. 25 legge minorile) inizia a seguito di segnalazione non obbligatoria del minore al tribunale per

i minorenni da parte del pubblico ministero minorile, oppure da parte dei genitori, o dell'ufficio di servizio sociale, o degli organismi di educazione (es., la scuola), o di protezione e di assistenza all'infanzia (servizi sociosanitari). Ciascuno di questi soggetti può, se lo ritiene opportuno, "riferire i fatti" di irregolarità della condotta o del carattere (es. rifiuto scolastico o lavorativo, oziosità, vagabondaggio, consumo di sostanze, bullismo, ecc.) al tribunale per i minorenni. Non si tratta dunque di un obbligo di segnalazione né della denuncia di un reato, come per i casi di abbandono o per i casi penali, ma di una facoltà. E' da sottolineare l'attribuzione di tale facoltà anche al servizio sociale, privo invece di legittimazione processuale attiva nei procedimenti civili.

Il tribunale, per mezzo di uno dei suoi componenti (e quindi anche mediante un giudice onorario) esplica approfondite indagini sulla personalità del minore, all'esito delle quali dispone con decreto motivato l'applicazione della misura che ritiene più consona al caso, scegliendo fra affidamento al servizio sociale e collocamento in comunità. Chiara la distinzione fra le due misure. La prima tende a lasciare il minore nel suo ambiente di vita sfruttandone le risorse positive; la seconda è residenziale e – in origine – istituzionalizzante e nettamente custodialistica.

Nell'ipotesi che sia disposto l'affidamento al servizio sociale il giudice in una apposita udienza convoca il minore e il rappresentante del servizio sociale, e indica in un verbale le prescrizioni che il minore dovrà seguire in ordine alla sua istruzione o formazione professionale e all'utilizzazione del tempo libero, nonché le linee direttive dell'assistenza alle quali egli deve essere sottoposto (art. 27 legge minorile). Nella stessa circostanza il giudice può disporre, dandone atto a verbale, l'allontanamento del minore dalla famiglia, con indicazione del luogo in cui dovrà vivere e dellapersona o dell'ente che si prenderà cura della sua educazione.

Il servizio sociale "controlla la condotta del minore e lo aiuta a superare le difficoltà in ordine a una normale vita sociale". Riferisce periodicamente al giudice del tribunale per i minorenni sul suo comportamento, proponendo a seconda dei casi la modifica delle prescrizioni in senso più restrittivo o chiedendone la cessazione per avvenuto riadattamento (artt. 27 e 29 legge minorile).

#### 4. Effetti sulla potestà

Per effetto dell'affidamento al servizio sociale la potestà dei genitori non viene meno, ma resta compressa e condizionata, nel senso che essi dovranno accettare le prescrizioni impartite al figlio e il sostegno/controllo del servizio sociale affidatario, e dovranno perciò improntare la loro linea educativa in parallelo e non in contrasto con il lavoro dei servizi. Ovviamente, tanto più rigorose saranno le prescrizioni imposte al minore, tanto più verrà limitato il potere genitoriale.

Continuano ovviamente a gravare sui genitori i doveri compatibili col regime di affidamento, e quindi in primo luogo il dovere di mantenimento della prole. A questo proposito va subito segnalato che l'ultimo comma dell'art. 25 legge minorile stabilisce espressamente che "le spese di affidamento o di ricovero, anticipate dall'Erario, sono a carico dei genitori". E' questo un chiaro sintomo dell'ambiguità della misura, concetto sul quale si tornerà più avanti.

Per ora basti dire che questa norma non è mai stata abrogata espressamente, e che si conoscono casi in cui l'ente locale ha agito in rivalsa sui genitori richiedendo dopo alcuni anni il rimborso di somme considerevoli. La tendenza è in aumento in relazione a casi problematici di adozione internazionale, nei quali a volte si provvede al collocamento del minore in comunità anche a richiesta degli stessi genitori.

#### 5. Voci critiche

Da una parte della dottrina il sistema delle misure rieducative (e specialmente la misura del collocamento in casa di rieducazione) è stato da tempo oggetto di forti critiche. Esso infatti, pur comportando limitazioni della libertà personale, a) non tipicizza la condotta che può dar luogo all'applicazione delle misure; b) non ne determina la durata nel minimo e nel massimo; c) non indica l'età minima per esservi assoggettati; d) non prevede l'obbligo del difensore e tanto meno la sua nomina di ufficio in caso di sua mancanza; e) non impone l'obbligo dell'ascolto del minore da parte del giudice ma solo il suo intervento nella procedura.



La Corte costituzionale ha più volte affermato la legittimità delle misure di prevenzione, nel cui schema le misure rieducative vengono solitamente incluse. Tuttavia, è innegabile la loro originaria contiguità con le misure penali e la funzione di controllo sociale rafforzato che erano destinate a svolgere sul disadattamento minorile. Sul piano dell'attuazione ne sia prova il rifiuto degli enti locali di gestire una così molesta eredità, apertasi per di più quando i movimenti di contestazione giovanile erano particolarmente vivaci e difficilmente gestibili dal punto di vista politico.

Malgrado l'introduzione del nuovo processo penale minorile (d.p.r. 1988 n. 448), che ha tra i suoi obiettivi la rapida uscita del minore dal circuito giudiziario, favorita da appositi meccanismi, la competenza rieducativa del tribunale per i minorenni è tutt'ora vigente, ed anzi viene talora utilizzata molto impropriamente per trattenere il minore più a lungo nel circuito giudiziario, in aperto contrasto con le predette finalità del legislatore.

Essa è stata notevolmente rivitalizzata dalla legge 3.8.1998 n. 269, la quale ha introdotto un art. 25 bis per contrastare la prostituzione minorile e per tutelare i minori stranieri privi di assistenza in Italia, vittime dei reati di tratta a scopo di prostituzione o di pedo-pornografia.

## **6. Qualche dato**

L'applicazione delle misure amministrative registra forti differenze nei ventinove tribunali per i minorenni italiani. Tra il 1999 e il 2007 la sopravvenienza annua a livello nazionale è stata attorno ai 1.600-1.800 casi all'anno, con tendenza alla diminuzione (1848 nel 2005, 1621 nel 2007), ma è sorprendente e dovrebbe fare riflettere la diversità di applicazione da parte dei tribunali. Nel 2007, Torino ha emesso 5 provvedimenti; Genova 6; Milano 486; Roma 45; Napoli 211; Trento, Bolzano, Trieste, Perugia, L'Aquila, Bari, Lecce, Taranto e Potenza nessuno. D'altra parte, le statistiche in materia si distinguono per la loro scarsa attendibilità. Non registrano infatti le fasce di età dei soggetti coinvolti, né la durata né il tipo della misura, e molte volte questa è registrata soltanto come misura civile. Di questa tipologia dovremo occuparci.

## 7. Procedimenti de potestate e affidamento al servizio sociale

L'affidamento al servizio sociale, nato come provvedimento rieducativo e quindi di controllo sociale delle devianze giovanili, ha trovato ampio spazio in campo civile.

Per misure civili devono intendersi quei provvedimenti del tribunale per i minorenni che, nell'ambito dei procedimenti civili di controllo della potestà dei genitori (cosiddetti procedimenti *de potestate*), hanno lo scopo di proteggere il figlio da trascuratezza, maltrattamenti fisici o psichici, violenze anche sessuali poste in essere dai genitori nei suoi confronti.

Si tratta di provvedimenti dati con decreto motivato reclamabile in corte d'appello (ma non ricorribile in Cassazione), previsti e disciplinati dagli artt. 330, 333 e 336 del codice civile. Sono anch'essi di competenza del tribunale per i minorenni, il quale può privare il genitore dalla potestà, oppure limitarla in misura maggiore o minore prendendo "secondo le circostanze ... i provvedimenti convenienti" (art. 333).

Una così ampia formulazione ha reso possibile includere, tra i "provvedimenti convenienti" la misura dell'affidamento del minore al servizio sociale. Essa quindi è stata ed è utilizzata largamente nei procedimenti *de potestate* relativi a minori in tenera età nei casi di maltrattamento trascuratezza negligenza o abusi posti in essere dai genitori. Ma viene anche utilizzata, nel medesimo contesto processuale civile ed in luogo della misura amministrativa, in casi di irregolarità della condotta del minore determinata in tutto o in parte da una concorrente condotta pregiudizievole dei genitori, come previsto espressamente dall'art. 26 lett. a) della legge minorile.

Questa preferenza per il procedimento *de potestate* rispetto a quello rieducativo è dovuta al fatto che il primo evita al minore l'etichettamento conseguente alla misura rieducativa dell'art. 25 l.m., conservando di quella solo gli aspetti protettivi. Il procedimento rieducativo conserva infatti una forte impronta di controllo sociale, mentre l'altro può essere considerato

un contenitore neutro e non etichettante per il minore.

Tuttavia, può accadere che anche genitori del tutto incolpevoli della cattiva condotta del figlio vengano assoggettati a limitazioni della potestà percepite come ingiustamente punitive: e questo riproduce in senso inverso e a loro danno il problema sopra prospettato. Malgrado ciò, la tendenza nettamente prevalente è stata a lungo quella di trattare i casi di disadattamento nell'ambito della competenza civile, evitando di ricorrere alle norme sulla competenza rieducativa.

Come già accennato, dopo lunghi anni di mancata o sporadica applicazione le norme sulla rieducazione dei minorenni e le misure dell'art. 25 legge minorile hanno trovato nuova linfa e nuova utilizzazione a seguito della legge 3 agosto 1998 n. 269, che ha introdotto nella legge minorile l'art. 25 bis per le ipotesi di prostituzione minorile e per i minori stranieri vittime di tratta a scopo di prostituzione o di pedo-pornografia. Si tratta di una norma dove lo scopo di protezione del minore vittima acquista valore del tutto predominante, ponendo in ombra gli aspetti originari di controllo sociale dei procedimenti rieducativi.

La competenza rieducativa è tornata dunque di attualità in molte sedi giudiziarie minorile, e viene considerata come cerniera fra la competenza penale da un lato e la competenza civile dall'altro, permettendo al giudice approcci diversi alla stessa situazione. Ma più che di cerniera, si tratta di un elastico a tensione variabile: cosicché il confine tra competenza civile e competenza rieducativa è variabile a seconda delle prassi e dei giudicanti. L'ambiguità del sistema diventa massima e molti diritti primari del minore e dei genitori vengono calpestati.

Il caso di un bambino piccolissimo trascurato dai genitori; quello di un adolescente dedito al consumo di sostanze, quello di un dodicenne non imputabile che commette ripetuti furti, quello di un sedicenne che ha ottenuto il perdono giudiziale o la sospensione condizionale della pena, e quello infine di un preadolescente con bravi genitori ma dedito al bullismo, possono tutti comportare l'applicazione della medesima misura, che diviene così un contenitore delle fattispecie più disparate, rendendole indistinguibili tra loro anche dal punto di vista statistico.

Malgrado le critiche della scarsa dottrina e di una parte minoritaria della giurisprudenza, l'ampia discrezionalità che la legge lascia al giudice costituisce un potente incentivo alla diffusione della misura, insieme al sovraccarico di lavoro rovesciatosi sui tribunali minorili a seguito delle nuove competenze in materia patrimoniale nella separazione delle coppie di fatto.

### **8. Prassi giudiziarie e criticità**

La gestione tecnica della misura da parte dei servizi sociali – che, si ripete, dal 1977 sono quelli dell'ente locale – trova in tale situazione difficoltà rilevanti e a volte insormontabili.

E' una difficoltà che va aumentando con la scoperta della misura da parte dei tribunali ordinari nei procedimenti di separazione e divorzio. Fino a non molti anni or sono, sulla base di un'interpretazione restrittiva dell'art. 23 lettera c) del d.p.r. nr. 616 del 1977, i tribunali civili ritenevano infatti che l'intervento dei servizi potesse essere chiesto solo dai tribunali per i minorenni. In pochi anni invece, superata ogni remora interpretativa, l'applicazione della misura si è ormai diffusa anche nelle separazioni giudiziali e nei divorzi. In questi casi le difficoltà per i servizi sono maggiori, poiché è impossibile un rapido contatto col giudice a causa della struttura rigidamente contenziosa del procedimento civile ordinario.

Per tutti, vi è in primo luogo la difficoltà di decrittare un provvedimento dal cui testo non sono sempre chiari i poteri attribuiti dal giudice ai servizi. Molte volte si tratta di un mandato del tutto generico, che non permette di capire quali sono i poteri attribuiti al servizio sociale. Se e in che misura il servizio affidatario può contrastare le decisioni dei genitori. Altre volte questo è detto in modo più chiaro ma con facoltà di opzione tra varie scelte: e ciò rende difficili al servizio le scelte più incisive, non sorrette da un imperativo del giudice.

Il mandato ai servizi diviene in quei casi totale, nel senso che il provvedimento esplicitamente dice che il servizio può decidere se allontanare o meno il minore dalla famiglia; se collocarlo in affidamento familiare o in comunità (e quindi scegliere gli affidatari o la comunità); se devono esserci visite di uno solo o di entrambi i genitori; quante e come devono essere le visite

(e quindi anche decidere se consentire uscite pomeridiane o disporre un regime di visite protette); se le visite devono essere sospese rarefatte o rese più frequenti. Insomma, una delega in bianco dove il giudice sostanzialmente nulla decide, ma sfugge alle proprie responsabilità trasferendo di fatto ad altri il suo ruolo istituzionale.

### **9. I decreti provvisori di affidamento al servizio sociale**

L'art. 336 cod. civ. consente al tribunale per i minorenni, in caso di urgente necessità, di prendere provvedimenti temporanei nell'interesse del figlio, che possono essere tutti quelli elencati finora compreso l'affidamento al servizio sociale, l'allontanamento dalla residenza familiare e il collocamento presso una famiglia. Non fissa però la durata di tali provvedimenti, che tuttavia hanno natura temporanea per espressa disposizione di legge.

Da ciò derivano conseguenze nefaste. La natura provvisoria del provvedimento preclude infatti ai genitori, secondo la giurisprudenza prevalente, il reclamo alla corte di appello, e la mancanza di termini predeterminati dalla legge fa sì che la situazione di provvisorietà si protragga anche per molti anni. Questa situazione di denegata giustizia e di incertezza produce danni gravi al minore, che col provvedimento definitivo talvolta viene sradicato da affetti ormai consolidatisi nel tempo.

Una situazione di questo tipo ha portato alla condanna dell'Italia da parte della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo.

Va poi notato che molti tribunali dispongono non già l'affidamento al servizio sociale, ma l'affidamento del minore al Comune. Questa formula, spesso usata indifferenziatamente dall'altra, si traduce in pratica in un affidamento ai servizi sociali comunali, ma è impropria e crea ulteriori equivoci. Se l'affidamento al servizio sociale è misura tecnica prevista e – come si è visto – disciplinata dalla legge, l'affidamento al comune appare piuttosto come l'imposizione di un obbligo di assistenza che già compete al comune stesso e che può esercitarsi anche con forme diverse di intervento accettate dalla famiglia e dal minore (comunità di accoglienza, assistenza domiciliare, centri diurni, contributi economici alla famiglia, ecc.) e senza mandato

dell'autorità giudiziaria. Ad essa tuttavia si ricorre con frequenza là dove l'iniziativa dei servizi locali manca, o ha bisogno dell'avallo del magistrato per vincere resistenze ed inerzie delle amministrazioni comunali.

### **10. I provvedimenti di affidamento al s.s. e il procedimento di adottabilità**

L'affidamento al servizio sociale si incontra anche nel procedimento di adottabilità, che è stato introdotto dalla l. 431/1967, modificato con la l. 184/1983 e ulteriormente modificato con la più recente l. 129/2001. Infatti l'art. 10 comma 3 ricalca la formula dell'art. 333 .... , ed i "servizi locali" sono menzionati più volte (cfr. art. 11 co. 6; art. 12 co. 4; art. 13 co. 2; art. 22 co. 3 e 8), e gli artt. 16 e 23 co.3 stabiliscono che "si applicano gli artt. 330 e seguenti del codice civile".

Ciò rende possibile disporre anche in tali casi e con provvedimento provvisorio l'affidamento al servizio sociale, e rende ancora più ambigua la misura. Per il resto, si rimanda a quanto detto sopra in tema di procedimenti sulla potestà. Va tuttavia precisato che, essendo possibile nel procedimento di adottabilità sospendere la potestà dei genitori e nominare un tutore, ed essendo altresì necessario garantire anche al minore la difesa tecnica di un avvocato, l'intervento dei servizi diviene ancora più complesso per l'esigenza di rispettare le garanzie del contraddittorio.

### **11. Le "irregolarità del carattere"**

Come si è accennato sopra, la l. 888/1956 aveva introdotto anche la misura del collocamento in istituto medico-psicopedagogico, destinata ai minori irregolari non per condotta (o non solo per condotta), ma "per carattere". Negli anni cinquanta del secolo scorso la misura trovava applicazione, ma dopo il trasferimento ai servizi dell'ente locale operato dal d.p.r. n. 616/1977 è caduta del tutto in desuetudine, sostituita dal collocamento in comunità o in piccole strutture idonee.

E' oggetto di discussione la possibilità di utilizzare l'art. 25 legge minorile nei casi di minorenni con problemi psichiatrici, invece di ricorrere alle disposizioni sul trattamento sanitario obbligatorio. Si è osservato però che queste ultime non sono di competenza del tribunale per i minorenni ma del sindaco, e che la legge non prevede eccezioni nel caso di minore età. Per di più, la misura rieducativa non è coercibile, e cessa con la maggiore età o al massimo col compimento del ventunesimo anno. Queste considerazioni hanno indotto il Tribunale per i minorenni di Milano a dichiararsi incompetente di fronte alla richiesta di inserimento coatto in comunità psichiatrica, trattandosi sostanzialmente della richiesta di un TSO e non della misura prevista dall'art. 25 legge minorile.

## **12. L'affidamento degli ultradiciottenni**

L'anticipazione della maggiore età dai ventuno ai diciotto anni effettuata dalla legge 8 marzo 1975 ha posto rilevanti problemi nella materia di cui si occupa la presente ricerca. L'art. 25 legge minorile, un tempo applicabile fino al ventunesimo anno, non dovrebbe più essere possibile in quanto i soggetti maggiori di età che tengono condotta irregolare non rientrano nella competenza del tribunale per i minorenni.

Senonché, a riprova dell'ambiguità della misura, una corrente interpretativa rapidamente affermata ha ritenuto che, col consenso dell'interessato, le misure dell'art. 25 legge minorile possano essere protratte anche dopo il compimento del diciottesimo anni di età. Questo al fine di non interrompere bruscamente il sostegno dato al soggetto, ancora fragile e non autonomo malgrado il raggiungimento della maggiore età.

In tal senso ha deciso il Tribunale per i minorenni di Bologna con un decreto del 9 luglio 2004 in un caso di ragazza straniera condotta minorenni in Italia dal compagno rivelatosi poi uno sfruttatore, e affidata al servizio sociale. Di tale misura il Tribunale ordinò la prosecuzione anche dopo la maggiore età e fino al ventunesimo anno, in considerazione del consenso dell'interessata e del suo diritto a non veder cessata ogni assistenza quando ancora non autosufficiente benché maggiorenne.

### 13. Il rimborso delle spese

L'ultimo comma dell'art. 25 legge minorile dispone: "Le spese di affidamento o di ricovero, da anticiparsi dall'Erario, sono a carico dei genitori." La norma trova spiegazione storica nella natura dei provvedimenti rieducativi, la cui radice affonda nel codice civile del 1865 dove il padre "che non riusciva a frenare la cattiva condotta del figlio" poteva chiedere al presidente del tribunale un ordine di collocamento in una struttura educativa (collegio privato). La stessa logica è alla base dell'art. 25 u.c. legge min.

Ma fin dall'inizio le misure dell'art. 25 legge assunsero una forte valenza assistenziale, consentendo a famiglie poverissime di dare al figlio in tenera età un alloggio e cibo sicuro: cosicché la possibilità di recuperare dai genitori "le spese anticipate dall'Erario" risultò meramente teorica e la norma cadde in desuetudine pressoché ovunque.

Questa conclusione venne rafforzata con l'entrata in vigore delle norme sul processo penale minorile, dove l'art. 28 del Regolamento di attuazione (d. lgv n. 272 1989) pongono a carico dello Stato le spese necessarie per l'applicazione delle misure penali che comportano il collocamento del minore in luogo diverso dall'abitazione familiare "e per ogni altra attività di osservazione trattamento e sostegno". Tuttavia l'argomento era molto debole, perché le misure rieducative non sono misure penali.

Si tratta dunque di spese che dopo il trasferimento di cui al d.p.r. 616/1977 fanno carico all'Ente locale (Comune o consorzio di Comuni), che è tenuto ad anticiparle e che fino ad un recente passato non provvedeva a rivalersi sui genitori, seguendo in questo la stessa prassi precedentemente seguita dal Ministero.

Ben raramente il Comune decide di rivalersi, e solamente in caso di ricovero in struttura con conseguente anticipazione di spesa. Tuttavia, tenuto conto che l'art. 25 legge minorile (e, per quel che si è detto, l'art. 333 cod. civ.) vengono utilizzati anche per le irregolarità del carattere e per problemi psicologici-psichiatrici, in tali casi le spese dovrebbero essere sostenute dal



Servizio Sanitario Nazionale, senza possibilità di recupero o di rivalsa sui genitori.

#### **14. Considerazioni conclusive**

Dovrebbe essere chiaro a questo punto quale complessità di problemi giuridici, tecnici ed amministrativi si sia accumulata e si celi sotto la formuletta “affida il minore al servizio sociale”: quasi di una clausola di stile, che tuttavia se si scopre il contenitore può ritorcersi a volte contro i genitori, spesso contro il minore, talora anche contro gli operatori dei servizi sociali che titolari dell'affidamento.

E' questo un effetto della lunga atonia del legislatore nella materia del diritto minorile, retto ancora da una struttura risalente agli anni Trenta del secolo scorso, con qualche disordinato ritocco che non l'ha semplificata né riorganizzata. Come conseguenza di tutto ciò, si sono andate affermando e consolidando prassi locali diverse, che rendono difficile la verifica dell'esito della misura e la comparazione tra le varie esperienze, nonché la raccolta dei dati necessari per capire il fenomeno.

L'entrata in vigore della parte processuale della l. 149/2001, accentrando nel pubblico ministero minorile il potere di chiedere al tribunale un provvedimento di protezione, ha bruscamente spezzato il flusso comunicativo che si era venuto creando negli anni fra servizi e giudice, senza tuttavia crearne un altro.

Infine, la modifica dell'art.117 della Costituzione e l'attribuzione alle Regioni della competenza esclusiva in materia di organizzazione dei servizi sociali, senza la contemporanea definizione dei livelli essenziali dei diritti dei minore rischia di svuotare di contenuto la misura dell'affidamento ai servizi sociali, malgrado la frequenza con cui vi si ricorre.



**Audizione di giovedì 11 settembre 2014 alla Commissione Parlamentare per l'Infanzia e l'Adolescenza. Indagine conoscitiva sulla povertà e il disagio giovanile.**

1. Ringrazio vivamente la Presidente e la Commissione tutta per questa convocazione in audizione, dalla quale emerge una confortante attenzione per le nuove figure dei garanti regionali dell'infanzia e dell'adolescenza e per il loro possibile ruolo.

Esprimo vivissimo apprezzamento per la scelta del tema dell'indagine in corso. La povertà minorile intesa come specifica condizione di povertà delle persone di età minore è oggetto di insufficiente attenzione nel nostro Paese, e inadeguate sono le strategie di contrasto poste in essere malgrado gli impegni internazionali assunti dall'Italia con la ratifica della Convenzione sui Diritti del Fanciullo, ratifica risalente ormai al 1996.

Come giustamente rileva il programma dell'Indagine, profonde sono le conseguenze sui minori del disagio economico e sociale, e non si può negare a priori una correlazione positiva fra povertà e disagio nelle sue varie forme, comprensive del disadattamento e dei comportamenti socialmente inaccettabili come quello – citato nel Programma – del c.d. cyberbullismo.

Mi preme tuttavia sottolineare che la dimensione economica non basta a spiegare la povertà minorile, che si caratterizza invece principalmente sotto il profilo della povertà educativa. E' questa una caratteristica peculiare della povertà minorile, che viene spesso sottovalutata dall'opinione pubblica e sacrificata ad altre priorità da parte delle istituzioni. Invece, il bambino che vive in una famiglia non in grado per ragioni economiche o culturali di offrirgli un ambiente stimolante è un bambino a rischio di discriminazione e di esclusione sociale fin dai primi anni di vita, se quella carenza anche incolpevole a livello familiare non trova servizi integrativi adeguati e contrappesi nel sistema educativo complessivamente considerato.

2. Una definizione corretta della povertà educativa mi sembra quella fornita da Save the Children in una recente indagine che la Commissione ben conosce: è povertà educativa *"la privazione da parte dei*



*bambini e degli adolescenti della possibilità di apprendere, sperimentare, sviluppare e far fiorire liberamente capacità, talenti e aspirazioni*". Questo concetto era già adombrato nel vecchio art. 147 del codice civile ed ora è stato ribadito come diritto del figlio nel nuovissimo art. 315 bis stesso codice: ma i destinatari del comando giuridico sono i genitori, e non anche invece – come dovrebbe essere – le istituzioni e la comunità.

E' dunque auspicabile che strumenti normativi e amministrativi vengano individuati per porre a carico anche delle istituzioni quel comando, e ciò deve valere sia per lo Stato che per le Regioni. A questo proposito è opportuno citare l'art. 18 della Convenzione sui Diritti del Fanciullo, che impegna gli Stati parti non solamente ad accordare aiuti appropriati ai genitori ma anche a provvedere alla creazione di istituzioni e servizi aventi il compito di vigilare sul benessere del fanciullo.

Com'è noto, la ricerca di Save the Children propone un apposito indice di povertà educativa (I.P.E.), dal quale risulta confermato il fortissimo divario di opportunità educative tra le Regioni italiane. E' quindi indispensabile e urgente definire i Livelli essenziali delle prestazioni per l'infanzia e l'adolescenza (L.E.P.), di cui si è ancora in attesa.

3. La situazione delle persone minorenni in Emilia Romagna appare per certi versi privilegiata, poiché secondo i criteri indicati da Save the Children la nostra Regione si colloca al terzo posto tra quelle italiane, preceduta soltanto da Friuli Venezia Giulia e Lombardia. I più di mille nidi di infanzia dispongono di circa 38.000 posti, e coprono così il 33,7% del fabbisogno raggiungendo una percentuale che supera l'obiettivo indicato dal Consiglio europeo di Lisbona.

Malgrado ciò, permangono settori di popolazione minorile e situazioni particolari dove il rischio di povertà è presente ed attuale. In estrema sintesi, e rinviando alla Relazione sull'attività svolta nel 2013 che oggi consegno alla Commissione, vanno segnalate come fasce a forte rischio quella dei minori stranieri e quella dei minori appartenenti a famiglie nomadi.

Quest'ultima categoria, modesta dal punto di vista quantitativo, sotto l'aspetto qualitativo è probabilmente la più a rischio fin dai primissimi anni di vita. La cittadinanza europea di molti tra loro accentua un nomadismo pendolare delle famiglie, che, poverissime, pur libere di entrare in Italia ben difficilmente riescono a raggiungere i requisiti per la residenza. Ciò ha riflessi profondi sulla povertà materiale ed educativa dei minori, in quanto è per loro difficile usufruire pienamente dei servizi e delle facilitazioni previste per i non



abbienti come per esempio la retta di iscrizione e la refezione scolastica. Da tutto ciò derivano pesanti effetti negativi per l'integrazione sociale. La Regione Emilia Romagna ha di recente pubblicato un importante rapporto sulla popolazione Rom e Sinti, e la Giunta nella seduta del 7 luglio 2014 ha approvato il progetto di legge "Norme per l'inclusione sociale di Rom e sinti" che riformula la vecchia l.r. 1988 n. 47, ormai del tutto superata.

Per quanto riguarda la categoria dei minori stranieri residenti, essa raggiunge valori assai elevati, fino a punte che superano in alcune zone il 20% del totale della popolazione minorile residente, che nella Regione è pari a 711.268 minorenni. La mancanza della cittadinanza italiana anche se si tratta di bambini nati in Italia e l'ambiente familiare spesso povero di stimolazioni costituiscono ostacoli di fondo a una piena integrazione, e possono ipotecare il loro futuro.

I dati sul ritardo scolastico confermano queste osservazioni. Infatti (tab. 11 della Relazione 2013) nella scuola primaria e secondaria di primo grado gli alunni italiani in ritardo sono il 7,6%, mentre gli alunni stranieri in ritardo sono il 54,7%. Scomponendo il dato, si vede che nella scuola primaria il ritardo degli italiani è molto basso (1,6%), mentre è già molto alto quello degli alunni stranieri (13,6%). Si nota poi che nella secondaria di primo grado gli italiani in ritardo sono appena il 6% del totale, mentre gli stranieri sono il 41,1%. Infine, per completezza, si può notare che nella scuola secondaria di secondo grado il ritardo degli alunni stranieri raggiunge il 63,8% contro 21,8% degli italiani.

4. Sforzi maggiori dovrebbero perciò essere compiuti, a parere di questo Garante, per ridurre il grave divario. Se infatti in Emilia Romagna la percentuale di copertura dei nidi e dei servizi per la prima infanzia è a livelli molto elevati, e le classi a tempo pieno nella scuola primaria sono presenti in poco meno della metà dei casi, ben diversa appare la situazione per le classi a t.p. nella scuola secondaria di primo grado. Queste, secondo i dati del MIUR riportati nella ricerca di Save the Children, sono in Emilia Romagna appena il 7% del totale. Il ruolo della scuola secondaria di primo grado è di capitale importanza per contrastare l'esclusione sociale e la devianza minorile, ivi compreso il bullismo. La povertà educativa nella fase della preadolescenza deve trovare più attente le istituzioni attraverso la messa in opera di servizi integrativi adeguati, e un potenziamento del tempo pieno nella scuola secondaria di primo grado sembra essere il punto di partenza non rinunciabile.

**Luigi Fadiga**

*Roma, 11 settembre 2014*



**Resoconto integrale n. 12**  
Seduta del 21 maggio 2014

Il giorno 21 maggio 2014 alle ore 10,30 è convocata, con nota prot. n. 19893 del 16 maggio 2014, presso la sede dell'Assemblea legislativa in Bologna, Viale A. Moro n. 50, la Commissione Cultura Scuola Formazione Lavoro Sport.

Partecipano alla seduta i consiglieri:

Cognome e Nome	Qualifica	Gruppo	Voto
PAGANI Giuseppe	Presidente	Partito Democratico	5 <u>presente</u>
FIAMMENGHI Valdimiro	Vicepresidente	Partito Democratico	3 <u>presente</u>
LEONI Andrea	Vicepresidente	Forza Italia - PDL	6 <u>presente</u>
AIMI Enrico	Componente	Forza Italia - PDL	2 <u>assente</u>
BARBATI Liana	Componente	Italia dei Valori – Lista Di Pietro	2 <u>assente</u>
BAZZONI Gianguido	Componente	Forza Italia - PDL	2 <u>assente</u>
CASADEI Thomas	Componente	Partito Democratico	4 <u>presente</u>
CAVALLI Stefano	Componente	Lega Nord Padania Emilia e Romagna	4 <u>presente</u>
DEFRANCESCHI Andrea	Componente	Movimento 5 Stelle Beppegrillo.it	1 <u>assente</u>
GARBI Roberto	Componente	Partito Democratico	2 <u>presente</u>
MARANI Paola	Componente	Partito Democratico	2 <u>assente</u>
MEO Gabriella	Componente	Sinistra Ecologia Libertà – Idee Verdi	2 <u>assente</u>
MORICONI Rita	Componente	Partito Democratico	2 <u>presente</u>
NOE' Silvia	Componente	UDC – Unione di Centro	1 <u>assente</u>
PARUOLO Giuseppe	Componente	Partito Democratico	2 <u>presente</u>
PIVA Roberto	Componente	Partito Democratico	2 <u>presente</u>
RIVA Matteo	Componente	Gruppo Misto	4 <u>assente</u>
SCONCIAFORNI Roberto	Componente	Federazione della Sinistra	2 <u>assente</u>
VECCHI Luciano	Componente	Partito Democratico	2 <u>presente</u>

Sono altresì presenti i consiglieri: Giovanni FAVIA (Gruppo Misto); Tiziano ALESSANDRINI (PD) che sostituisce Marani; Alberto VECCHI (Forza Italia – PDL) che sostituisce Bazzoni; Franco GRILLINI (Gruppo Misto) che sostituisce Riva.

Partecipa alla seduta: Luigi FADIGA (Garante per l'infanzia e l'adolescenza R.E.R.).

Presiede la seduta: Giuseppe PAGANI

Assiste il segretario: Adolfo ZAULI

Trascrizione integrale a cura della Segreteria della Commissione

DEREGISTRAZIONE INTEGRALE CON CORREZIONI APPORTATE AL FINE DELLA MERA COMPrensIONE DEL TESTO.

*La seduta ha inizio alle ore 10,40.*

Presidente **PAGANI**: Iniziamo la Commissione. Prima del primo e unico punto all'ordine del giorno, mettiamo in approvazione, come di consueto, i verbali delle riunioni precedenti, quello del 14 maggio 2014, verbale n. 11. Chi è favorevole, contrari, astenuti. Il verbale è approvato.

*La commissione lo approva all'unanimità dei presenti.*

- Audizione del Garante per l'infanzia e l'adolescenza della Regione Emilia-Romagna dr. Luigi Fadiga.

Presidente **PAGANI**: Ringrazio per la presenza il professor Luigi Fadiga, Garante per i minori e per l'infanzia della nostra Regione, che è qui con le dott.sse Vecchi Rossella e Tosarelli Antonella. Abbiamo anche Margherita Govi delle Politiche familiari. L'incontro di oggi è in preparazione dell'Assemblea che avrà luogo entro il mese di giugno; poi la programmazione viene fatta esattamente fra alcune ore nella sala di fianco, con i presidenti di Commissione e con la Presidente Palma Costi, per la relazione annuale dell'attività svolta dal Garante per l'infanzia e l'adolescenza, per l'anno 2013. Volevo dire semplicemente una cosa prima di iniziare. Voi sapete che, con la delibera fatta dall'Ufficio di Presidenza, la 153 del 2014, è stata assegnata alla nostra Commissione la competenza per i diritti delle nuove generazioni, quindi c'è un'ipotesi, che è più di un'ipotesi, nel senso che avendo parlato con la Presidente dell'Assemblea Palma Costi, che ha condiviso questa scelta che vi proporrei questa mattina a conclusione dell'incontro con il professor Fadiga e il dibattito che ne scaturirà, che è quella di dedicare una Commissione per il giorno 11 di giugno, mercoledì, per un'audizione del Presidente del Tribunale dei Minori dell'Emilia-Romagna, dott. Giuseppe Spadaro, che ha dato verbalmente la propria disponibilità, ma che andremo a verificare nei prossimi giorni, da oggi in avanti, dopo la Commissione di oggi, invitando a questo incontro con il dott. Spadaro, oltre al professor Fadiga, anche tutte le dirigenti, i dirigenti, gli assessori, che decideranno se venire personalmente o inviare i loro dirigenti degli assessorati competenti sulle materie che riguardano i minori, l'infanzia e l'adolescenza. In particolare faccio riferimento all'assessorato alla Sanità per le politiche di prevenzione rivolte agli adolescenti e le linee guida che sono state elaborate contro gli abusi ai minori in Emilia-Romagna, l'Assessorato alle Politiche sociali, la dott.ssa Marzocchi, con il Progetto adolescenti, l'Assessorato della dott.ssa Bortolazzi, perché segue in particolare le politiche giovanili, la legge 14, e l'Assessorato alla Scuola e la Formazione per le azioni di contrasto alla dispersione scolastica, di cui più volte abbiamo parlato in questa Commissione perché era competente da sempre per i temi della formazione e dell'istruzione. Oltre che a questi assessori, il giorno 11 giugno l'invito sarebbe rivolto anche al Corecom, che sta svolgendo sul territorio della nostra Regione, in tutte le province, delle giornate di approfondimento su

una ricerca che era stata presentata anche in questa Commissione ma che è stata ampliata con un'ulteriore ricerca e documentazione sugli stili di vita degli adolescenti e le conseguenze e le patologie che da queste ne sono in qualche modo scaturite. La proposta di massima, di cui vi chiedo anche di discutere nel confronto sulla relazione del Garante di stamattina, è quella di fare una Commissione in cui proviamo, per una volta, visto che ci hanno attribuito pomposamente i diritti delle nuove generazioni, a fare una riflessione integrata sull'aspetto giudiziario, sulla prevenzione, sull'aspetto dell'infanzia, dei minori, delle politiche dell'adolescenza, sulle politiche sociosanitarie e di prevenzione della nostra Regione, per superare quello che dicevamo nella risoluzione del dicembre scorso, nella giornata mondiale dell'infanzia, quel pericolo di frammentazione fra gli interventi sociosanitari e interventi di prevenzione che possono caratterizzare un limite a delle politiche integrate a tutela dei diritti dell'infanzia della nostra Regione. Detto questo, così alla fine non lo ripeto, darei la parola al professor Fadiga che ringrazio ancora per l'attività svolta e per la disponibilità a essere con noi oggi e, eventualmente, anche l'11 di giugno.

Dott. **FADIGA**: Esprimo grande soddisfazione di essere stato chiamato qui oggi perché mi sembra un risultato di grande rilevanza. La delibera 153 del 2014, che ha definito le competenze della Commissione, ha in questo modo dato al Garante anche la possibilità di una più facile esposizione, preliminare e anche durante, e a richiesta, delle sue attività e dei suoi programmi. Sono veramente lieto di quest'attuale configurazione. Mi fa moltissimo piacere sentire che l'11 di giugno, assicuro già la mia partecipazione, ci sarà questa convocazione allargata, sono convinto che sia indispensabile non parcellizzare gli aspetti che riguardano i soggetti minorenni. Già è stato fatto così da tempo a livello parlamentare con una commissione apposita e credo che questo sia importante anche per cogliere la complessità del fenomeno, che tocca ovviamente non solo i servizi ma la sanità, la scuola, la promozione professionale. Detto questo, la relazione sull'attività del 2013 può essere sintetizzata con un senso di soddisfazione per quanto è stato fatto e per i risultati che s'incominciano così a intravedere, questa è la mia opinione di fondo sulla situazione attuale. La relazione è divisa in tre parti, la prima vuole dare uno sguardo d'insieme sull'attività svolta nel 2013, compresa anche la situazione statistica delle persone di minore età nella regione, la seconda parte contiene approfondimenti su temi specifici di particolare rilevanza sui quali l'ufficio ha lavorato. A questo proposito, ho portato con me alcune delle documentazioni più significative del lavoro svolto di cui dirò meglio e lascerò qui a disposizione della Commissione. Infine una terza parte riguarda la documentazione di singole attività specifiche e comunicati stampa, interventi del Garante e così via. La prima parte che riguarda il quadro generale complessivo: abbiamo notato che resta l'esigenza di collegare la molteplicità dei dati di cui si dispone. Abbiamo moltissimi dati raccolti da varie fonti, non sempre omogenei, non sempre collegabili fra loro. In particolare, abbiamo fatto attenzione alla necessità di un collegamento fra i dati che vengono rilevati a livello regionale sociosanitario e locale con i dati della giustizia. Un punto su cui credo sia necessario confrontarsi è proprio questo, come interagiscono fra loro il sistema della protezione e il sistema della giustizia. Posso



già comunicare con soddisfazione che abbiamo raggiunto un accordo fra la Procura della Repubblica per i minorenni e l'assessorato alle Politiche sociali per un interscambio dei dati, fatto salvo il più assoluto rispetto della riservatezza dei dati stessi. Non solo, è in programma e sarà, spero, realizzato quest'anno la pubblicazione di un volume dove sono raccolti e comparati i dati della Procura e del Servizio Politiche sociali del Sisam (sistema informativo socio-assistenziale sui minori) relativa ai minori fuori dalla famiglia. Abbiamo registrato con molta positività la situazione dei servizi educativi nella regione, che copre quasi il 30% della popolazione interessata, quindi, a un livello molto elevato. Ho espresso molto doverosamente il timore che la crisi attuale possa ripercuotersi, per fortuna attualmente non abbiamo dati su questo punto che ci facciano temere. Abbiamo in carico ai servizi sociali un certo numero di persone di minore età, un valore assoluto di circa 53.000. Quando dico in carico ai servizi sociali non voglio assolutamente dire che sono fuori dalla famiglia o che c'è sempre un provvedimento dell'autorità giudiziaria. Sono situazioni in cui i servizi, nell'ambito delle loro competenze funzionali, intervengono a sostegno, a cura e ad aiuto ai minori e alla famiglia, naturalmente. Solamente un 10% di questi 53.000 casi è avvenuto per disposizione dell'autorità giudiziaria che si è dovuta occupare di protezione di questi soggetti da condotte genitoriali non del tutto consone o addirittura pericolose per i figli. Abbiamo fatto molta attenzione alla fascia dei minori fuori dalla propria famiglia, questo perché il diritto a crescere in famiglia è previsto dalla convenzione delle Nazioni Unite e perché riteniamo che sia di per sé una situazione da monitorare ogni bambino che cresce lontano dai propri genitori. Abbiamo visto che il collocamento in comunità in regione ha ancora dei valori consistenti. Da un lato significa che c'è un'attività lodevole dei servizi per sostenere e seguire i casi che hanno bisogno di aiuto, dall'altro, tuttavia, come è stato rilevato nella relazione, meriterebbe una riflessione. La parte della delibera 1904 che concerne l'affidamento familiare probabilmente può trovare maggiore spazio. In altre parole più affidamenti familiari sarebbero una soluzione auspicabile. Mi rendo perfettamente conto che il momento attuale, dal punto di vista economico e anche dal punto di vista della fragilità dei legami familiari, può creare problemi a una maggiore diffusione dell'affidamento familiare. Credo tuttavia che valga la pena impegnarsi in questo campo proprio perché la delibera 1904 prevede anche questo tipo d'intervento, in modi abbastanza diversificati che si possono adattare a situazioni locali, personali ed economiche di vario tipo. Credo che un forte impegno sull'affidamento familiare possa condurre anche a una diminuzione del collocamento in comunità e questo dovrebbe essere un dato positivo. Rilevante è il numero dei minori in carico ai servizi di neuropsichiatria infantile. Sono stati 45.000 nel 2012, erano 41.000 e rotti nel 2011, e quindi questo è un dato che non può non preoccupare. Molti sono i casi di bambini da zero a due anni; evidentemente c'è una situazione di rischio sotto l'aspetto psicologico che si ripercuote in questo modo. Abbiamo avuto stranieri non accompagnati nel 2012, 341, bisogna verificare che si tratti di nuovi arrivati o di vecchie situazioni ancora seguite, ma, come avrete certamente notato, questi dati sono del 2012 e quindi bisogna verificare la situazione come è evoluta nello scorso anno. Abbiamo lavorato molto con l'Ufficio Scolastico regionale. E' previsto un accordo con l'Ufficio scolastico regionale e l'ufficio del Garante e



abbiamo fatto molta attenzione a diffondere nelle scuole quelli che sono i diritti dei bambini e a coinvolgere i bambini stessi in questa situazione. Così abbiamo fatto un progetto sul laboratorio sui diritti del minore che ha coinvolto 12 scuole superiori e 13 centri di formazione professionale sul territorio. L'ultima visita al centro di formazione professionale risale a venerdì scorso, era un centro di formazione in materia di cuochi e devo dire che ne sono tornato molto soddisfatto anche dal punto di vista gastronomico. Abbiamo inaugurato sabato scorso, a conclusione di un progetto che durava già da un anno, a Portomaggiore, il "Sentiero dei diritti" che è un percorso nei parchi pubblici, dove, con cartelloni fatti dagli stessi ragazzi, vengono rappresentati i principali diritti, tra cui il diritto all'ascolto, il diritto alla protezione; noi pensiamo che questa diffusione dei diritti dei minori sia soprattutto da indirizzare agli adulti. Alcuni diritti tipici delle persone di minore età che la convenzione riconosce, come ad esempio il diritto al gioco, il bambino lo percepisce perfettamente, chi non lo percepisce può essere l'adulto e quindi è bene che da parte dei bambini si rappresenti agli adulti quelli che sono questi diritti. Abbiamo lavorato anche sul giornalismo civico partecipativo con tre numeri tematici dedicati ai temi dell'infanzia e dell'adolescenza. Ho visitato personalmente alcune scuole, instaurando un dialogo con i ragazzi franco e aperto. Sono rimasto colpito dall'attività veramente sentita tra insegnanti e ragazzi su questi temi, ma questo mi ha addirittura più convinto che è importante dilatare l'area del diritto all'ascolto. Già adesso, noi, attraverso le segnalazioni, siamo una specie di antenna che riceve i segnali dal territorio ma occorre rendere più facile la possibilità di esporre i loro problemi e di formarsi un'opinione sulle questioni che li toccano direttamente. Ecco allora che abbiamo fatto una ricerca sugli sportelli di ascolto nelle scuole secondarie di secondo grado e questo è stato fatto nelle province campione di Forlì-Cesena e di Parma. Ho qui il rapporto conclusivo della ricerca che consegnerò al presidente alla fine di questa relazione. Per l'anno in corso è prevista e già progettata una seconda ricerca sull'ascolto nella scuola secondaria di primo grado. Il problema del passaggio dalla scuola media, o scuola secondaria di primo grado, e la scuola superiore, o di secondo grado, è abbastanza rilevante e si vede anche dalle statistiche come vari il numero dei ragazzi. Crediamo che occorra molta attenzione per ascoltare di più i preadolescenti, la fascia dagli 11 ai 13 anni è una fascia che è ancora in formazione e che può risentire negativamente o positivamente di come attraversa quel periodo. Personalmente ritengo che gli insegnanti di scuola media inferiore siano persone che meritano ammirazione. Abbiamo constatato che è scarsa la conoscenza dei diritti dei minori anche al livello tecnico professionale, per questo abbiamo fatto un'indagine sull'offerta formativa che viene erogata dalle università della regione in materia di tutela e promozione dei diritti delle persone di minore età. Il risultato è stato abbastanza allarmante, nel senso che la materia dei diritti del minore non ha visibilità, spesso è compresa in progetti di studio come materia marginale e quindi merita una maggiore visibilità e una maggiore diffusione. Con questo scopo, dall'analisi che per ora è stata solo quantitativa e amplieremo poi alla qualità dell'offerta, abbiamo fatto un incontro, un *focus group*, con i rettori, i loro delegati, i presidenti delle scuole e i direttori dei dipartimenti, che si è tenuto lo scorso marzo e che ci ha offerto l'occasione di una riflessione positiva e di una presa di coscienza anche a livello accademico

della necessità di approfondire e ampliare la formazione specifica in questa materia. Dicevo che l'ufficio del Garante è un'antenna, in base alla legge regionale dobbiamo ascoltare le segnalazioni non solo in materia di diritti individuali, ma anche per gli interessi collettivi. Le segnalazioni sono un mezzo molto importante per accedere al Garante, non c'è nessun dubbio, anche perché la legge regionale consente allo stesso minorenne di rivolgersi direttamente al Garante. Scelta coraggiosa, perché in altri campi si è eccezionalmente questo accesso diretto, all'insaputa dei genitori, può essere una cosa sconveniente ma io credo che sia saggia la scelta che ha fatto il legislatore regionale. E' un canale importante sicuramente per i ragazzi questa possibilità di rapportarsi al Garante direttamente ma a mio parere non va enfatizzata perché il Garante non ha un ruolo di telefono SOS o, ad esempio, come il telefono azzurro che ha una permanenza di accessibilità. Voi qui vedete l'intero ufficio del Garante che non è certamente in grado di attuare questo servizio di permanenza ma direi che non è nemmeno il suo compito. E' vero che la legge regionale parla di segnalazione ai servizi di situazioni che richiedono interventi immediati, però questa immediatezza non può che essere applicata con riferimento al complesso della norma. E' molto più importante, invece, che l'ufficio stimoli e allarghi le possibilità dei ragazzi di parlare, di farsi ascoltare. Abbiamo avuto un certo numero di segnalazioni direttamente dai ragazzi, devo dire che in un caso o due erano palesemente state strumentalizzate, sollecitate da parte dei genitori. In altri casi erano segnalazioni interessanti perché riguardavano delle difficoltà interpersonali, con la famiglia, con i compagni o con la scuola. Nel 2013 le nuove segnalazioni sono state 138 con un aumento del 15% sul 2012. Vengono tutte trattate in un arco di tempo limitato, cerchiamo di definirle entro i tre mesi ma non sempre dipende da noi perché spesso c'è bisogno di assumere informazioni dalle altre istituzioni, per esempio dal tribunale per i minorenni, e quindi diciamo che il termine di tre mesi è un termine che di norma riusciamo a rispettare, ma talvolta per motivi obiettivi non viene rispettato. Come finiscono le segnalazioni: le segnalazioni per legge regionale finiscono o con altre segnalazioni all'autorità competente o con raccomandazioni, con inviti o sollecitazioni. Abbiamo casi in cui preferiamo esprimerci in modo non molto formale, con una lettera esplicativa a chi ha fatto la segnalazione, spiegando perché le cose sono andate in un certo modo, quali sono i diritti che i minori o i genitori o i parenti possono affermare. Altri casi invece li consideriamo meritevoli di un provvedimento più strutturato fatto sulla falsariga di un provvedimento amministrativo. E' ancora da chiarire, in generale non solo per questa situazione, se gli atti dei Garanti siano provvedimenti o meno, certo non hanno forza cogente, anche se da un punto di vista di *moral suasion* hanno un valore, molte volte hanno degli effetti positivi. Abbiamo raccolto, tramite segnalazione, alcuni casi relativi a maltrattamenti. Sono stati segnalati all'autorità giudiziaria, in uno in particolare in cui era in corso un procedimento penale a carico di un educatore di comunità, abbiamo chiesto all'assessorato alle Politiche sociali collaborazione per un'attività di vigilanza più specifica e la nostra richiesta è stata accolta e mi dicono che è prossima una circolare apposita sull'attività di vigilanza da parte dei Comuni e, in caso di assenza o di piena attività dei Comuni, anche da parte della Regione, sulla situazione dei minori ricoverati fuori famiglia. Sulla violenza all'infanzia, in

applicazione dell'art. 19 della Convenzione, abbiamo voluto lavorare parecchio perché abbiamo notato che è scarsa la sensibilità nei confronti di questi fenomeni. L'organizzazione mondiale della sanità ha pubblicato un'opera molto importante, delle linee guida in materia di maltrattamento, dove include nella categoria del maltrattamento una serie di condotte che non sono assolutamente limitate al maltrattamento fisico, ma si allargano anche all'abuso psicologico, alla trascuratezza, agli abusi sessuali e così via. Quest'ampia sfera di situazioni in cui vengono commessi attentati alla persona fisica o psicologica del minore sono stati oggetto di attenzione anche tramite un'apposita ricerca che abbiamo fatto e che si sta concludendo coinvolgendo il Cismai, un centro molto noto a livello nazionale che si occupa appunto di violenza all'infanzia. Proprio per aumentare la sensibilizzazione del mondo giuridico e giudiziario nei confronti della violenza all'infanzia abbiamo anche preso un'iniziativa che ci ha dato soddisfazione sul piano del risultato. Dacia Maraini, che è stata autrice di un testo teatrale nel 2006 nell'ambito di un progetto dell'UNICEF sulla protezione dell'infanzia, ha accettato generosamente di venire a Bologna e di far rappresentare senza spese, per quanto riguarda gli attori, un suo testo teatrale che riguarda proprio quest'argomento. La rappresentazione ha avuto luogo al teatro San Rocco, in via del Pratello. Era presente, come rappresentante della presidente Costi, il consigliere Corradi che ha espresso il suo compiacimento per la rappresentazione stessa. L'ufficio del Garante ha collaborato poi nella stesura delle linee d'indirizzo regionali per la cura dei bambini e adolescenti vittime di maltrattamento e di abuso. Abbiamo poi un'attività in corso molto importante a mio parere che è la ricerca fatta insieme agli uffici del Garante del Veneto e del Lazio, e poi si è aggiunta anche la Toscana, sull'affidamento del minore al servizio sociale; questa è una misura che il giudice può prendere per proteggere il minore ma che si ripercuote sull'attività dei servizi stessi. Martedì prossimo a Roma sarà presentata questa ricerca, il rapporto conclusivo è qui e lo consegnerò alla presidenza. Abbiamo concluso il corso per i tutori volontari, abbiamo qualificato una ventina di persone, alcune sono già state incaricate di tutele da parte del giudice tutelare di Bologna, il progetto si sta allargando insieme al Comune di Bologna per i minori richiedenti asilo. La legge regionale, recentemente approvata, consente di dare un piccolo contributo economico ai tutori ed è stata sicuramente molto importante a questo proposito. Vorremmo lavorare sulla formazione degli esperti giuridici. L'esperto giuridico è una figura prevista dall'art. 17 della legge regionale 14 del 2008. I soggetti pubblici competenti in materia di minori si avvalgono di un supporto giuridico continuativo a sostegno degli operatori. Questa rete degli esperti giuridici diversi anni fa era stata messa in essere dall'assessorato alle Politiche sociali, si è poi andata smagliando con l'andar del tempo, per cui riteniamo di dovere riproporre. Abbiamo formalizzato la proposta e siamo in attesa di conoscere le valutazioni della proposta stessa a livello politico e istituzionale. I rapporti fra servizi e autorità giudiziaria minorile, che nella relazione dello scorso anno erano indicati come delicati e a volte difficili, sono fortunatamente ritornati molto buoni da quando la sede del tribunale per i minorenni non è più vacante, dopo una vacanza della presidenza di un anno circa. C'erano state incomprensioni reciproche e il Garante ha cercato di dipanare questa matassa istituendo tra

l'altro un tavolo apposito per il lavoro dei servizi e dell'autorità giudiziaria. La nuova presidenza è particolarmente attiva e la Commissione potrà verificarlo l'11 giugno. Non vorrei essere troppo lungo, rimando alla lettura della mia relazione, ai dati stessi. E' in previsione, a seguito della delibera del 30 aprile scorso, che ha costituito un comitato tecnico scientifico per la valutazione delle norme e delle pratiche di difesa e garanzia dei diritti, e appunto sta per partire, quest'attività di valutazione che considero molto importante perché dopo più di due anni di applicazione della legge 13 del 2011 è importante vedere quali sono le sue positività e anche quelle che possono essere considerate criticità. Credo di avere riassunto nella misura massima la relazione stessa ma ovviamente sono a disposizione della commissione per ogni chiarimento. Grazie.

Presidente **PAGANI**: Bene, grazie prof. Fadiga. Come dicevo all'inizio, è sostanzialmente un inizio di discussione e confronto questo, l'oggetto della relazione vera e propria del Garante non ci è stato ancora assegnato ma verrà in discussione generale in Assemblea nel mese di giugno, quindi noi abbiamo già previsto la Commissione per l'11 di giugno. Oggi faremo l'invito al presidente del Tribunale dei minori per fare, alla luce anche di queste riflessioni, ricerche, analisi e attività di lavoro fatte dall'ufficio del Garante, una riflessione a tutto tondo rispetto alle politiche integrate sui minori, sull'adolescenza e sull'infanzia nella nostra regione. Se ci sono richieste d'intervento... Thomas Casadei.

Consigliere **CASADEI**: Innanzi tutto un sincero apprezzamento per questi primi risultati, mi sembra che rispetto allo scorso anno e rispetto ai problemi che erano emersi prima dell'istituzione della figura del Garante si siano già messe in campo numerose strategie e anche delle azioni molto concrete che iniziano a dare i primi esiti. L'approccio che è stato presentato d'integrazione mi sembra che sia assolutamente fondamentale, a questo riguardo volevo toccare alcune questioni che nella relazione sono ben evidenziate. Per quello che riguarda l'autorità giudiziaria minorile, rispetto allo scorso anno, c'è questo dato molto importante: dopo una vacanza, del nuovo titolare appunto il presidente del Tribunale per i minorenni, che va a dare una risposta a uno dei problemi che l'anno scorso era stato evidenziato con la giusta rilevanza dal Garante stesso. Mi ha sorpreso però, d'altra parte, il permanere di quest'assenza dell'avvocatura specializzata dal tavolo di lavoro. Su questo peraltro avevamo già discusso lo scorso anno e mi piacerebbe capire quali sono le ragioni per cui le associazioni forensi, uno dei mondi fondamentali per quella strategia integrata che il Garante presentava, è così latitante rispetto a questioni che hanno un rilievo significativo. Forse su questo un'altra presa di posizione, un altro atto dell'Assemblea legislativa forse potrebbe essere, lo sottopongo all'attenzione dei colleghi e del presidente, un modo per continuare a segnalare, anche in sede istituzionale, una questione che credo non possa passare sotto silenzio, su queste cose poi l'attenzione della stampa e dei media è sempre molto scarsa, però facciamo la nostra parte ed evidenziamo il problema. Una seconda questione che mi ha colpito e su cui volevo chiedere se c'erano motivazioni o alcune cause già individuate, riguardo ai minori stranieri e la presa in carico. Ho visto a questo proposito che c'è, diciamo, un differenziale piuttosto significativo tra gran parte della Regione che

ha numeri importanti sulla presa in carico, e invece due province, se non sbaglio Rimini e sicuramente Forlì – Cesena, e volevo capire come mai c'è una percentuale così più bassa rispetto alle prese in carico, cioè se ci sono motivazioni già individuate. Infine un'idea, uno spunto di riflessione, a partire anche da progetti già in corso, mi sembra interessante questo "sentiero dei diritti" e questa sperimentazione che può avvenire anche tramite gli enti locali, mi sembra un aspetto da divulgare, da far conoscere. Ci sono peraltro diversi consigli comunali dei ragazzi e delle ragazze nei diversi Comuni, c'è un progetto che la nostra Assemblea legislativa porta avanti che è Concittadini che porta oltre 10.000 ragazzi e ragazze a contatto con l'istituzione. Volevo sapere se a questo proposito erano già in corso delle sinergie, dei progetti di condivisione, se ancora non è così, forse potrebbe essere interessante ragionare anche in termini di divulgazione di tutto quanto riguarda i diritti dei ragazzi e delle ragazze. Pensavo semplicemente di avere la possibilità anche di consegnare un piccolo opuscolo, di lasciare un materiale informativo in maniera molto facile, molto agile, perché questo contatto avviene in maniera sistematica. Potrebbe essere un'opera di divulgazione molto semplice e forse anche efficace. Su questo mi chiedevo se sono già in corso interlocuzioni o se non sia opportuno attivarle.

Presidente **PAGANI**: Volevo solo fare una precisazione sull'intervento del collega Casadei, per quanto riguarda il progetto Concittadini, con la Presidente Palma Costi e con i responsabili del progetto, si è pensato, sempre dentro quest'ottica di un'attenzione della Commissione sui diritti dei minori, di fare una rendicontazione in Commissione dell'attività che è stata svolta. Concittadini sta producendo anche la sintesi dell'anno 2013 e quindi faremo anche questo in Commissione nei prossimi mercoledì, in sostanza. Ci sono altri? Prego.

Consigliere **FAVIA**: Grazie Presidente. Volevo sottoporre un punto che è proprio nell'interesse dei bambini. Forse potrebbe essere un aspetto che dovrebbe essere potenziato. Parlo della formazione dei genitori e anche dell'assistenza soprattutto nella prima fase. Abbiamo un sistema in Italia che tende a espellere le madri dagli ospedali, di fatto abbandonandole, un po' perché abbiamo una cultura in cui la presenza della famiglia era molto forte e quindi le madri erano sempre affiancate dai familiari. Oggi il contesto sociale è cambiato. Io ho riscontrato che soprattutto molte giovani madri escono dalla struttura pubblica ma non hanno un minimo di percorso e di assistenza a seguire una fase delicatissima sia per il neonato sia per il genitore e spesso devono o rivolgersi a privati oppure magari non compiono quelle che sono le giuste scelte nell'interesse del bambino. Io ho riscontrato come solo l'informarsi, solo seguire alcuni percorsi, può migliorare tantissimo, sia sotto un profilo pedagogico, perché fare i genitori non è una cosa che si impara così però alcuni comportamenti educativi sbagliati da parte dei genitori possono influire poi sulla crescita del bambino. Non credo che consegnare anche un solo un libricino a una neomamma o a un neopapà possa essere un costo insostenibile per la Regione. Io mi riferisco sia a cose estremamente pratiche, come, ad esempio, si fa un primo soccorso nel caso d'ingestione di un corpo estraneo ad aspetti anche più pedagogici.



Credo che il pubblico, che ha disposizione il mondo accademico universitario che ha una grande preparazione su queste tematiche, possa far arrivare questi contenuti ai genitori, informandoli anche dei servizi che esistono e ai quali si possono rivolgere. Oggi invece non abbiano nessun tipo di assistenza, le persone che hanno problemi devono cercarsi da sole le soluzioni. Io credo che invece di mandare, come fanno alcuni Comuni, un cd con le ninna nanne a casa dei nuovi genitori, si utilizzasse quel momento per fare anche un po' d'informazione, sarebbe una cosa importante. Sul tema dei bambini sottratti, ho già avuto modo di segnalare e di interagire con il Garante, con soddisfazione per le risposte che mi sono giunte, per l'attenzione che è stata data, vorrei anche se, mi scuso, non sono componente della Commissione, ci tenevo a venire ma avevo un impegno precedente, quindi non ho seguito la prima parte. Anche qui vorrei capire meglio quest'aspetto. Recentemente la trasmissione "Le iene" ha fatto vedere un servizio abbastanza, a mio avviso, inquietante, per quanto non è con "Le iene" che si fa l'informazione, ma è un mondo che conoscevo già prima di quella trasmissione, è un mondo reale al di là di quello che è stato fatto vedere con toni sensazionalistici e non sicuramente aderenti alla realtà, in tv. E' un problema che c'è, il fatto che si tolgano alle famiglie dei minori non perché hanno subito violenze o perché ci sono dei fatti evidenti e gravi, ma perché ci sono magari situazioni di disagio economico e di altre questioni sicuramente non ideali per il bambino ma neanche tali da allontanare un minore. Spesso si allontana un minore dalla famiglia per problemi economici e poi il costo di questo minore è più alto di quello che basterebbe alla famiglia per avere condizioni dignitose. Io vorrei capire, visto che i giudici applicano la legge e a volte anche la interpretano, perché magari la legge non è esaustiva, se, come Regione, ci sia interesse nel porsi il problema e magari nel sottoporlo alle Camere, perché è un tema devastante. Io quando ho visto e ascoltato storie di persone ricevute in Regione, quando, se sei un genitore e vedi un genitore cui lo Stato allontana un figlio e gli impedisce di vederlo, è una violenza privata enorme. Se la legge consente questo, noi dobbiamo batterci, in quanto politici, per cambiare questa legge, perché se non si può garantire il sostentamento materiale del figlio è un conto, se ci sono situazioni di violenza psicologica o fisica è un altro conto, ma se veramente andiamo a prendere bambini perché la situazione non è ideale, perché c'è del disagio o del disordine, mi sembra una violenza di stato incredibile su cui si dovrebbe intervenire proprio per la tutela del bambino, che ha diritto di crescere con i genitori. Se pensiamo nel dopoguerra, alla povertà che c'era, erano cattivi i genitori? Non voglio fare qualunquismo, però ritengo che al di là dell'estremizzazione del tema legato al sentimento, il problema sia effettivo e sia un problema di conti economici che io trovo senza senso.

Presidente **PAGANI**: Grazie collega Favia. Non so se... dott. Fadiga, forse una parte delle cose che adesso il collega Favia diceva, purtroppo lui è arrivato in ritardo, noi abbiamo pensato per l'11 di giugno di chiedere al presidente del Tribunale dei minori che ci ha dato la disponibilità di essere qui a disposizione in audizione per valutare insieme come interagiscono il sistema giudiziario e il sistema della prevenzione dei servizi in Emilia-Romagna e di avere in quella giornata, con il rischio che diventi, usiamo un neologismo, un mappazzone,

speriamo di no, se vogliamo fare integrazione dobbiamo mettere insieme le persone. Corriamo il rischio, l'11 di giugno, di avere insieme il Garante, il Tribunale dei Minori, l'assessorato alla sanità, ai giovani, alla scuola e provare a capire, visto che è una competenza di questa commissione, se si riesce a evitare la frammentazione degli interventi e provare ad andare verso un'omogeneità d'intervento della Regione rispetto a questa materia dei minori, dell'infanzia e dell'adolescenza.

Consigliere **FAVIA**: ci saranno anche le associazioni?

Presidente **PAGANI**: Ci sarebbero anche le associazioni, ci sarebbe il Corecom, ci sarebbe Concittadini. Magari facciamo step di lavori, per dare continuità a questa competenza che ci hanno dato, in sostanza. Prego, dott. Fadiga. Se non ci sono altri io darei al dott. Fadiga la parola per concludere la giornata di oggi, sapendo che abbiamo aperto una riflessione che continuiamo tra alcune settimane.

Dott. **FADIGA**: Grazie. Consigliere Casadei, ecco, comincio con le sue domande. Il problema dell'avvocatura, anche io mi domando perché a Bologna ci sia questo problema mentre in molte altre sedi, penso a Rimini, penso a Parma, penso a Modena non ci sia. Mi rispondo, ma è un'ipotesi, la dimensione della città, il numero degli avvocati, vari elementi, anche, c'è da dire l'elevato numero di associazioni di avvocati che si occupano di materia minorile e familiare e che sono fra loro non sempre in accordo. L'anno scorso, il presidente del Consiglio dell'Ordine fu molto collaborante, a mia richiesta convocò una riunione di tutte le associazioni di avvocati che si occupano di materia minorile e familiare, se non ricordo male erano una decina, a palazzo Baciocchi, quindi nella sede del Consiglio dell'ordine e la riunione si concluse con la promessa di comunicare un referente col quale raccordarsi. Devo dire che questo non è successo, evidentemente per la difficoltà di trovare la persona, però abbiamo continuato a lavorare, perché abbiamo lavorato intanto con gli altri Consigli dell'Ordine, con Rimini molto bene, che ha fatto delle ottime linee guida tra tribunale, avvocati e servizi sociali. Diciamo che adesso c'è il problema in più, posto dalla legge 219 sull'equiparazione dei figli naturali ai figli legittimi, che attribuisce ai Tribunali ordinari una serie di competenze che prima erano dei Tribunali per i minorenni. C'è un problema di raccolta maggiore. Abbiamo un progetto sul punto degli avvocati di strada, con cui abbiamo preso contatto, nell'ambito dell'ascolto del minore anche da parte degli avvocati. Hanno contattato il consiglio dell'ordine per vedere se erano superabili alcune problematiche di tipo deontologico, perché chiaramente l'ascolto del minore da parte dell'avvocato incrocia con altri problemi come quello ovviamente della scelta dell'avvocato d'ufficio e così via. Stiamo lavorando in quella dimensione pensando ad alcuni poli, dove avvocati, indicati dal consiglio dell'ordine, possano rendersi disponibili per l'ascolto dei ragazzi su questioni personali, crediamo che possa essere un modo per il coinvolgimento dell'avvocatura. La concentrazione dei minori stranieri in alcune zone della regione, effettivamente, è vero, noi abbiamo Rimini con 2479 in carico ai servizi sociali; la distribuzione io credo che passi anche attraverso la sensibilizzazione

dei servizi locali a certe situazioni, alla formazione dei servizi stessi, credo, e con questo mi allaccio anche alla domanda del consigliere Favia, io sono convinto che l'allontanamento debba essere evitato con un lavoro fatto prima, però so anche che ci sono degli allontanamenti che sono inevitabili, io non riesco a parlare solo di bambini sottratti, devo parlare anche di bambini protetti. Qual è il limite tra sottrazione e protezione, lo dovete chiedere l'11 di giugno al presidente del Tribunale per i minorenni, perché questo varia anche attraverso la giurisprudenza. Devo dire che qui in regione non è particolarmente elevato, i casi verificatisi prima ancora della mia nomina, abbastanza clamorosi, sono di quattro o cinque anni fa, non ci sono stati da ultimo dei casi che abbiamo dato problemi superiori al normale in caso di allontanamento. Però è vero, l'allontanamento va evitato, ma va evitato con un lavoro precedente di prevenzione del maltrattamento, d'interventi domiciliari di aiuto, di formazione dei genitori. Quanto questo lavoro debba essere fatto è importantissimo ed è in funzione del numero di allontanamenti che si fanno. Direi però che il problema è reso anche più complesso da carenze normative rilevanti sul piano delle garanzie processuali, allo stato della normativa i tribunali per i minorenni possono, a richiesta del pm, emettere provvedimenti di allontanamento a titolo provvisorio e la cosa che si era verificata in passato, che il presidente Spadaro sta rapidissimamente modificando in senso positivo, era di provvedimenti provvisori di durata troppo lunga. Su questo problema concordo sulla necessità di fare attenzione però, ripeto, in alcuni casi purtroppo l'allontanamento è difficilmente evitabile. Molto spesso non si tratta di allontanamento del minore da un nucleo familiare ma di affidamento a uno o all'altro genitore, e questa è una conflittualità elevatissima che arriva fino a noi e noi dobbiamo dire a chi si rivolge al Garante per queste cose, la questione è di competenza dell'autorità giudiziaria e avrete diritto di richiedere la modifica del provvedimento ma noi non ve la possiamo dare. Sulla formazione dei genitori, è vero....

Consigliere **FAVIA**: Ma non pensa che il ruolo del Garante, che è anche di dialogo con la politica, possa essere anche quello di individuare una via, un percorso di modifica del livello normativo. E' sempre compito dell'autorità giudiziaria, però l'autorità giudiziaria è legata alle leggi e spesso c'è un margine molto discrezionale nella scelta che può essere risolto scrivendo meglio e in maniera più puntuale le leggi. Non potrebbe servire il suo lavoro e i nostri momenti di confronto per fare i legislatori e proporre, anche ai legislatori nazionali, delle modifiche.

Dott. **FADIGA**: Ci sono due disegni di legge pendenti, attualmente al Senato, di modifica, di riforma della giustizia minorile. Uno prevede l'istituzione di sezioni specializzate presso tutti i tribunali, quindi in ogni tribunale dovrebbe esserci un'apposita sezione composta esclusivamente da giudici togati, non anche da giudici onorari, e dovrebbe essere competente per tutte le materie che riguardano il diritto dei minori e la famiglia, quindi compreso separazione e divorzio, compreso affidamento a uno o all'altro dei genitori e questo dovrebbe avvenire in ogni tribunale d'Italia. C'è poi un altro progetto più recente, del gennaio scorso mi pare, sempre presentato in Senato, che invece prevede



l'istituzione di un apposito Tribunale per la persona, che dovrebbe essere non in tutte le sedi dei tribunali ma in zone individuate tramite indagine da parte del Governo, che sarebbe delegato a questo rapporto della popolazione e così via e dovrebbe essere competente per tutta la materia che riguarda il diritto delle persone e della famiglia, nonché per i procedimenti penali nei confronti di soggetti minori di età. Per questo progetto di legge si prevede la permanenza di figure come i giudici onorari, seppur in livello numericamente molto più ridotto e senza poteri decisionali autonomi. Attualmente il Senato ha queste due proposte, entrambe abbastanza complesse, entrambe meritevoli di attenzione. A mio parere quella delle sezioni specializzate in tutti i tribunali presenta un rischio molto forte, che manchi, nella sede giudiziaria individuata, in alcune sedi giudiziarie, sufficiente materiale per questo. Le sedi giudiziarie sono state oggetto di revisione, la revisione è ancora in corso, è indispensabile che la sezione ci sia là dove c'è bisogno, altrimenti rischia di essere una sezione fantasma senza la specializzazione necessaria. Non so se ho risposto sufficientemente a questa domanda. Diciamo che, a livello di autorità garante nazionale, il problema sicuramente è considerato e andrà posto all'attenzione parlamentare. A livello rilevanza regionale, possiamo farlo sollecitando soprattutto l'autorità Garante nazionale a farsi parte attiva. A questo proposito, devo dire che, per quanto riguarda la formazione dei genitori e la necessità di insegnare loro i rudimenti di questo ruolo, c'è un progetto, una convenzione tra l'autorità nazionale di Garanzia e l'ordine di pediatri. Proprio su questa materia il progetto si sta sviluppando nelle scuole. Qui a Bologna c'è stato un incontro alle scuole Marconi in via Laura Bassi, e l'argomento era quel giorno, io ho partecipato su invito, e l'ingestione di corpi estranei e il primo soccorso. Su questo punto a livello scolastico ci sono delle iniziative specifiche. A livello più generale, la formazione dei genitori e il sostegno sono di competenza dei servizi locali e l'assessorato alle Politiche sociali ha dedicato molta attenzione al tema, con un congresso e un lavoro che è stato presentato non molto tempo fa proprio sulla formazione al ruolo genitoriale. Non so se ho saltato qualcosa. Se sì, chiedo scusa. Sul progetto Concittadini il 5 maggio scorso ho partecipato a un incontro, ci sono state delle scolaresche, che sono venute da due sedi, mi pare che una fosse è Rimini, c'era anche il Difensore civico, il Corecom, ed è stato un incontro interessante, i ragazzi si sono molto interessati ed è sicuramente utile e positivo coinvolgerli anche in questo modo, far vedere a loro che le istituzioni ci sono e che pensano anche a loro.

Presidente **PAGANI**: Bene, grazie, direi di chiudere qui i nostri lavori anche perché di là c'è convocata la riunione dei presidenti di Commissione. Noi probabilmente ci vediamo mercoledì prossimo, valuteremo insieme se cominciare l'analisi del testo sul dialetto. Comunque rimane, non avendo avuto pareri contrari da parte di nessuno, l'idea di progettare questo incontro per l'11 di giugno. Ok, grazie, buona giornata.

*La seduta termina alle ore 11,40.*

Articolo pubblicato nella newsletter "minori e garanzie" del mese di giugno 2014

## UN APPROCCIO GIURIDICO AL TEMA DEL MALTRATTAMENTO DEI MINORI<sup>1</sup>

### Premessa

Un approccio giuridico al tema del maltrattamento dei minori (o meglio, delle persone di minore età) che prenda le mosse dal diritto penale, rischia di essere pericolosamente riduttivo e fuorviante. Il maltrattamento dell'infanzia va invece considerato, anche dal punto di vista giuridico, come un fenomeno assai più vasto, nei cui confronti l'ordinamento predispone un sistema apposito di prevenzione e di contrasto con strumenti e interventi non solo di tipo penale ma anche di altro tipo, come quelli relativi agli interventi per e sui genitori.

E' un sistema che ha radici negli artt. 30 e 31 della Costituzione e che si è formato gradualmente ma disordinatamente, in una evoluzione non ancora conclusa dove si intrecciano e si sovrappongono competenze dello Stato e delle Regioni, di organi giudiziari e di organi amministrativi, di servizi sociali e di servizi sanitari, che deve ormai tenere conto degli obblighi derivanti al nostro Paese da numerosi strumenti internazionali, primo fra tutti la Convenzione delle Nazioni Unite (N.U.) sui diritti del fanciullo.

Si tratta del sistema di protezione delle persone di minore età, un sistema complesso che va visto in maniera unitaria benché strutturato su due versanti: quello dei servizi e quello giudiziario, che devono interagire verso lo stesso obiettivo, la realizzazione dei diritti del minore.

Obiettivo primario del diritto penale è l'individuazione e la punizione del colpevole: ma in tema di maltrattamenti all'infanzia questo è, da solo, un obiettivo insufficiente e spesso inadeguato se non controproducente. Non subordinato a questo, ed anzi talora prevalente (cfr. artt. 27 e 28 proc. pen. min.), è l'obiettivo di prevenire la condotta maltrattante, di proteggere la vittima, di recuperare ove possibile le relazioni interpersonali. Dunque, l'approccio penale in tema di maltrattamento all'infanzia non può essere il punto di partenza né può essere considerato isolatamente, ma va inquadrato nel più ampio sistema di protezione di cui si è detto.

E' noto che la maggior parte degli episodi di maltrattamento si verifica come patologia delle relazioni educative e di cura, e quindi all'interno della famiglia. Il fenomeno tocca perciò in primo luogo le relazioni genitore-figlio, dove si manifesta come espressione di incapacità genitoriale. Questo termine va inteso nel suo significato oggettivo: un genitore che trascura gravemente il figlio o lo maltratta o ne abusa è certamente "incapace" di adempiere i doveri del suo ruolo. Dunque, ogni violazione dei doveri genitoriali, volontaria o inconsapevole, omissiva o commissiva, rientra nel concetto.

Come ci ricorda l'art. 29 della Convenzione delle N. U., i doveri genitoriali consistono in primo luogo nel "favorire lo sviluppo della personalità del fanciullo nonché lo sviluppo delle sue facoltà e delle sue attitudini

<sup>1</sup> Il presente contributo è stato redatto interamente nei primi mesi del 2013, cioè al momento dell'entrata in vigore la legge 10 dicembre 2012 n. 219 "Disposizioni in materia di riconoscimento dei figli naturali", che demanda importanti compiti normativi a futuri decreti legislativi, in particolare, per quanto riguarda l'oggetto del presente atto, quello di delineare "la nozione di responsabilità genitoriale quale aspetto dell'esercizio della potestà genitoriale". A tutt'oggi tali decreti non sono stati emanati.

Successivamente è stato inoltre emanato il DL 14 agosto 2013, n. 93 convertito in legge 119 del 2013 "Disposizioni urgenti in materia di sicurezza e per il contrasto della violenza di genere, nonché in tema di protezione civile e di commissariamento delle province", che contiene importanti novità normative e culturali specie in materia di violenza intrafamiliare.

Per questi motivi il presente contributo va considerato un inquadramento generale della problematica dal quale partire per l'esame delle norme successivamente emanate, che formeranno oggetto di continuo approfondimento, anche a livello regionale

Articolo pubblicato nella newsletter "minori e garanzie" del mese di giugno 2014

mentali e fisiche in tutta la loro potenzialità". E' solo in funzione del compimento di tali doveri che la legge attribuisce ai genitori quella che nel nostro diritto si chiama ancora "potestà", ma che ormai viene pacificamente interpretata come "responsabilità".

Prima di essere figlio, il minore è anzitutto persona, e in quanto tale va rispettato. Ed è persona di minore età, che ha diritto "alla vita, alla sopravvivenza e allo sviluppo" (Conv. N.U., art. 6). Prima del diritto alla famiglia, il minore ha diritto di essere protetto "contro ogni forma di violenza, aggressione, brutalità fisiche o mentali, abbandono, negligenza, maltrattamenti o sfruttamento, compresa la violenza sessuale, per tutto il tempo in cui è affidato all'uno o all'altro o a entrambi i genitori" (Conv. N.U., art. 19).

Il diritto a questa protezione sussiste indipendentemente dal fatto che la condotta del genitore abbia rilevanza penale e che il genitore sia riconosciuto colpevole. Né può essere di ostacolo il diritto a crescere ed essere educato nella propria famiglia, sancito dall'art. 1 della legge 149/2001. Come ha chiarito la Corte di cassazione (Cass., 2009, n. 18219), quel diritto non deve essere interpretato in senso assoluto, poiché ciò sarebbe in contrasto con gli stessi principi costituzionali, dove si afferma che "è dovere e diritto dei genitori mantenere, istruire ed educare i figli" e che "nel caso di incapacità dei genitori la legge provvede a che siano assolti i loro compiti." (cost., art. 30).

### **Strumenti giuridici non penali di protezione dal maltrattamento**

Occorre dunque vedere quando per il diritto vi è "incapacità" dei genitori, e in che maniera "la legge provvede" a supplire in tutto o in parte i loro compiti. Questo ruolo spetta in primo luogo ai servizi sociali e sanitari, che debbono intervenire con appropriati interventi di sostegno alla genitorialità nel quadro delle competenze loro attribuite dalla normativa nazionale e regionale.

Ma spetta anche all'autorità giudiziaria minorile, che ha il compito di riaffermare il diritto del minore se violato, e – diversamente dai servizi – ha il potere di disporre interventi coercitivi di protezione che limitano o elidono la potestà dei genitori quando è male esercitata.

L'ordinamento giuridico prevede a questo scopo due diversi procedimenti: quello di controllo della potestà dei genitori, e quello di verifica dello stato di abbandono. Il primo è disciplinato dal codice civile, il secondo dalla legge 1983 n. 184 come modificata dalla legge 2001 n. 149. Entrambi sono di competenza del tribunale per i minorenni. Il primo può iniziare a seguito di un ricorso al tribunale dell'altro genitore, di un parente, o del pubblico ministero minorile; il secondo soltanto a seguito di un ricorso al tribunale del pubblico ministero minorile.

### **Il procedimento di controllo della potestà**

Le disposizioni del codice civile in tema di controllo della potestà genitoriale (da sostituire con responsabilità genitoriale?) sono contenute negli articoli 330 e 333 del codice stesso. Il primo riguarda i casi in cui il genitore "viola o trascura i doveri ad essa (alla potestà) inerenti, o abusa dei relativi poteri, con grave pregiudizio del figlio". Il secondo si occupa di condotte meno gravi, ma "comunque pregiudizievoli al figlio". Nel primo caso il giudice (che è il tribunale per i minorenni) pronuncia la decadenza della potestà: vale a dire toglie al genitore tutti i poteri che la legge gli aveva conferito perché adempisse ai doveri del suo ruolo,

Articolo pubblicato nella newsletter "*minori e garanzie*" del mese di giugno 2014

e può anche allontanarlo dalla residenza familiare. Nel secondo caso il giudice (anche qui il tribunale per i minorenni) prende "i provvedimenti convenienti secondo le circostanze".

La genericità di questa formulazione è stata oggetto di critiche. Essa tuttavia permette al giudice di modulare il provvedimento protettivo in funzione del caso concreto e della sua specificità, tenendo presente che scopo del provvedimento non è la punizione del genitore, ma la protezione del minore da una condotta genitoriale che gli reca pregiudizio. Questo termine si collega al concetto di incapacità sopra considerato, e consiste in una lesione del diritto del minore "alla vita, alla sopravvivenza e allo sviluppo" (Conv. N.U., art. 6 cit.).

Sono quindi possibili provvedimenti del tribunale che prescrivono al genitore determinate condotte (come ad esempio accompagnare con regolarità il figlio a una fisioterapia; farlo partecipare ad attività sportive); che autorizzano un intervento dei servizi sociali rifiutato dai genitori (come ad esempio un'assistenza domiciliare e un sostegno alla genitorialità); che dispongono un affidamento familiare temporaneo inutilmente proposto dai servizi. Nel caso di decadenza della potestà, se il provvedimento riguarda entrambi i genitori dovrà essere nominato un tutore dal Giudice tutelare. E' frequente il deferimento della tutela al sindaco, al comune o al servizio sociale.

Sono anche possibili in base alle due norme citate provvedimenti che affidano il minore al servizio sociale, a cui vengono così attribuiti in parte maggiore o minore i poteri autoritativi specificati nel provvedimento. E sono consentiti dalla legge, nei casi di urgente necessità, provvedimenti provvisori di affidamento o di collocamento.

Tutti questi provvedimenti sono sempre modificabili e revocabili in funzione dell'evolversi negativo o positivo della situazione.

### *Il procedimento di verifica dello stato di abbandono*

Un'ulteriore modalità di protezione dei minori contro il maltrattamento che prescinde dall'esistenza di un reato e che si esplica in ambito civile e non penale è offerta dal procedimento per la verifica dello stato di abbandono. Questo è diretto ad accertare se il minore si trovi "privo di assistenza morale e materiale da parte dei genitori o dei parenti tenuti a provvedervi" (art. 8 legge 184/1983 modif. da l. 149/2001). In caso affermativo, il minore è dichiarato adottabile e ha diritto che gli sia trovata una nuova famiglia.

La giurisprudenza ha chiarito che la mancanza di assistenza morale e materiale (e quindi lo stato di abbandono) ricorre non solamente quando il minore si trova fuori dalla famiglia (ad es. perché affidato a terzi o collocato in struttura, e senza più rapporti con i genitori), ma anche quando si trovi nella propria famiglia con i genitori, quando l'incapacità genitoriale di questi raggiunga livelli di tale entità da costituire un rischio gravissimo per l'evoluzione del bambino.

Così, è stato ritenuto (Cass., 2008, n. 29118) che si trovi in stato di abbandono una bambina di tre anni con genitori affetti da gravissime patologie (madre affetta da schizofrenia cronica con delirio paranoideo, padre affetto da irreversibile malattia vascolare con seri danni ai centri motori e ad un'ampia area cerebrale), che determinano assoluta incapacità al ruolo genitoriale esplicitantesi in gravissima trascuratezza e incuria. Ugualmente è stato affermato (Cass., 2009, n. 16795) che la mera espressione di volontà dei genitori di occuparsi del figlio così come una generica speranza del loro recupero non bastano ad escludere lo stato di abbandono e la conseguente dichiarazione dello stato di adottabilità, poiché questa non ha lo scopo

Articolo pubblicato nella newsletter "minori e garanzie" del mese di giugno 2014

di sanzionare i comportamenti del genitore ma di garantire il diritto del fanciullo al suo pieno sviluppo psicofisico.

Come si vede, non rileva sotto questo aspetto accertare se la condotta del genitore abbia o meno posto in essere un reato. E anche nell'ipotesi affermativa, non rileva un suo proscioglimento, poiché il pregiudizio per il minore è una conseguenza oggettiva dell'incapacità al ruolo parentale e non dipende da un accertamento del giudice penale. Sistema penale e sistema di protezione dell'infanzia agiscono su piani diversi, che a prima vista possono anche apparire contrastanti: come quando, dopo il proscioglimento del genitore in sede penale, in sede civile vengano confermati i provvedimenti limitativi della potestà o venga dichiarato lo stato di abbandono.

Ciò è dovuto non solo al fatto che i due sistemi hanno avuto evoluzioni separate, ma anche al cattivo coordinamento ancora esistente fra procedimento penale e procedimento di protezione. Un raccordo normativo tra i due piani è stato visto nell'art. 34 del codice penale, che per certi reati di maltrattamento prevede, come pena accessoria della condanna penale, la perdita o la sospensione della potestà genitoriale. Tuttavia, in base alla presunzione di non colpevolezza, il provvedimento ha effetto soltanto dopo il passaggio in giudicato della sentenza penale, e quindi anche alcuni anni dopo il fatto di maltrattamento. Esso quindi è del tutto inidoneo ai fini della protezione del minore.

In altri casi invece la perdita della potestà genitoriale consegue automaticamente a reati che non comportano condotte maltrattanti, come ad esempio nei delitti di soppressione di stato (art 569 cod. pen.). Qui, la Corte costituzionale è dovuta intervenire per dichiarare l'illegittimità della norma, il cui automatismo finisce per precludere al giudice ogni possibilità di valutazione dell'interesse del minore (Corte cost., 23.1.2013, n.7). Dunque, un corretto rapporto fra interventi penali e interventi di protezione della vittima è ancora da costruire, e deve tendere a realizzare una risposta penale al maltrattamento dell'infanzia integrata e non in contrasto col sistema di protezione. Questo obiettivo è nelle mani di tutti gli operatori minorili: sociali, sanitari, educativi e giudiziari, inclusi tra questi ultimi i difensori.

### **Segnalazioni e procedimenti civili di protezione**

I procedimenti civili di protezione iniziano a seguito di un ricorso al tribunale per i minorenni presentato dai soggetti legittimati a chiederne l'intervento. Come si è detto, nel caso dell'adottabilità unico legittimato è il pubblico ministero minorile, nel caso dei procedimenti di potestà sono anche legittimati a presentare ricorso l'altro genitore o i parenti.

Purtroppo, la legge italiana non prevede una analoga legittimazione dei servizi o degli operatori sociosanitari, che non possono quindi rivolgersi direttamente al tribunale per i minorenni (com'era invece possibile fino al 30 giugno 2007). I servizi però hanno l'obbligo, sanzionato penalmente, di "riferire al più presto al procuratore della repubblica presso il tribunale per i minorenni del luogo in cui il minore si trova sulle condizioni di ogni minore in situazione di abbandono di cui vengano a conoscenza in ragione del proprio ufficio" (art. 8 legge 1983 n.184, come modif. dalla legge 2001 n.149). Quest'obbligo grava su tutti i pubblici ufficiali, gli incaricati di pubblico servizio e gli esercenti un servizio di pubblica necessità. E' quindi un obbligo personale, che riguarda ogni singolo operatore sociale, sanitario e scolastico quali che ne siano la qualifica professionale ed il livello.

L'omessa segnalazione di abbandono è punita ai sensi dell'art. 328 cod. pen. come omissione di atti di

Articolo pubblicato nella newsletter "*minori e garanzie*" del mese di giugno 2014

ufficio. Di fronte a tali disposizioni sarebbe quindi inutile invocare il diritto alla privacy del minore o dei suoi familiari. La segnalazione non incide su tale diritto, in quanto i dati non sono divulgati ma sono indirizzati per obbligo di legge all'autorità giudiziaria minorile e non destinati a diventare di pubblico dominio. E lo stesso vale nei rapporti tra i vari servizi in particolare tra servizi sanitari che si occupano di adulti (Sert, CSM) e servizi sociali competenti nella protezione del minore: senza una comunicazione ed una integrazione reciproca non potrebbero svolgere il loro compito istituzionale.

### **Segnalazione: a chi, come, quando**

La segnalazione va indirizzata al procuratore della repubblica presso il tribunale per i minorenni, ma se risulta che è in corso procedimento di separazione o divorzio va invece indirizzata al procuratore della repubblica presso il tribunale civile ordinario dove è pendente il giudizio. Ciò per effetto delle modifiche introdotte dalla legge 219/2012 di cui si dirà oltre.

È opportuno che la segnalazione avvenga facendo uso del modello recentemente approvato in via sperimentale dal tavolo di lavoro tra autorità giudiziaria minorile e responsabili regionali dei servizi sociosanitari (vedi Allegato 2). È un modello che ha lo scopo di fornire sin dall'inizio all'autorità giudiziaria i dati personali e familiari il più possibile completi ed esatti, evitando perdite di tempo successive.

Più complesso è stabilire in concreto quando un minore debba essere segnalato. La legge parla di minore "in situazione di abbandono", ma questa non può essere intesa in senso letterale né in senso restrittivo. Il giudizio sull'esistenza o meno di un abbandono non spetta infatti ai servizi ma, come si è detto sopra, al tribunale, con tutte le garanzie di difesa e di contraddittorio tra le parti. Certamente vi è obbligo di segnalazione quando i genitori rifiutano l'intervento di aiuto e sostegno dei servizi malgrado la situazione di pregiudizio in cui il minore si trova. Ma anche se l'intervento è stato accettato, non per questo la situazione di pregiudizio può prolungarsi più di tanto. I tempi dei bambini non sono quelli degli adulti.

Inoltre, l'operatore deve stare molto attento a non focalizzare l'attenzione sui bisogni dell'adulto, dimenticando quelli del minore. Come l'adulto, anche il minore è persona, ed è portatore di autonomi diritti. Il fatto che, in ragione dell'età, non sia in grado autonomamente di farli valere, deve responsabilizzare ancora di più l'operatore nei suoi confronti.

Il primo dei diritti del minore che l'operatore impegnato sul caso deve rispettare è il diritto all'ascolto, inteso come capacità professionale di saper cogliere i messaggi anche non verbali che il minore anche infante manda all'esterno: richiesta di maggiore affetto e di cure; richiesta di stabilità delle figure accudenti; richiesta di ambiente familiare accogliente e nonviolento, e così via. Il rischio (elevato) è che l'operatore "ascolti" solo i bisogni dell'adulto, oppure che viva la segnalazione all'autorità giudiziaria come un insuccesso professionale. È invece indice di buona professionalità saper individuare il momento in cui la segnalazione è opportuna, dandone leale e corretta informazione al genitore inutilmente responsabilizzato.

L'impossibilità di definire a priori e in astratto casi e tempi per la segnalazione aveva originato in passato la diffusa prassi di consultare preventivamente il tribunale per i minorenni in persona del suo presidente o di un giudice delegato. Questo non è più consentito. Dopo l'entrata in vigore delle disposizioni processuali della legge 149/2001, avvenuta il 1° luglio 2007, il servizio deve necessariamente relazionarsi con il pubblico ministero minorile, al quale spetta decidere se dare corso o meno alla segnalazione chiedendo al tribunale l'inizio di un procedimento civile di protezione. È importante che il servizio segnalante venga informato tempestivamente di tali decisioni da parte della procura.

Articolo pubblicato nella newsletter "minori e garanzie" del mese di giugno 2014

In alcune sedi di procura esiste la buona prassi di istituire, anche per la materia civile, un turno, designando un sostituto che i servizi possono contattare e consultare in ogni momento.

### **Segnalazioni e maltrattamenti penalmente rilevanti**

In molti casi i fatti di maltrattamento all'infanzia hanno rilevanza penale e configurano dei reati perseguibili di ufficio. E' fatto obbligo allora ai pubblici ufficiali e agli incaricati di pubblico servizio che ne abbiano avuto notizia nell'esercizio delle loro funzioni farne denuncia senza ritardo e per iscritto al pubblico ministero o a un ufficiale di polizia giudiziaria (art. 331 c.p.p.). Il contenuto della denuncia è così precisato dalla legge: esposizione degli elementi essenziali del fatto, giorno dell'acquisizione della notizia, fonti di prova già note, nonché se possibile generalità e domicilio della persona alla quale il fatto è attribuito e della persona offesa (art. 332 c.p.p.).

Non c'è alcun dubbio che gli operatori dei servizi sociali rientrino nella categoria dei pubblici ufficiali e degli incaricati di pubblico servizio, quindi hanno l'obbligo della denuncia. Da parte loro gli operatori sanitari, che hanno prestato assistenza in casi che possono presentare i caratteri di un delitto procedibile d'ufficio, hanno l'obbligo di riferirne senza ritardo all'autorità giudiziaria (obbligo di referto: art. 365 cod. pen.). L'obbligo di referto è escluso solo quando il referto stesso esporrebbe la persona assistita ad un procedimento penale a suo carico.

Queste due ipotesi sono assai diverse da quelle in cui, a norma degli artt. 8 e 9 della legge 184/1983 e 149/2001 sul diritto del minore a una famiglia, gli stessi destinatari delle norme precedenti (vale a dire gli operatori dei servizi sociali e sanitari) sono obbligati a fare segnalazione del caso al pubblico ministero minorile. Segnalazione e denuncia sono quindi atti diversi per finalità e contenuti, così come sono ipotesi diverse quelle dell'abbandono rilevante ai fini della dichiarazione di adottabilità (artt. 8 e 9 legge citata) e quella del reato di abbandono di persona incapace o minore prevista dall'art. 591 cod. pen.

Quando un caso presenta entrambi gli aspetti, in mancanza di appositi protocolli d'intesa è opportuno mantenere separata e diversificata la segnalazione al procuratore per i minorenni dalle denunce alle procure ordinarie. Il contenuto delle denunce infatti, determinato dall'art. 332 c.p.p. citato sopra, è più specifico e ridotto, mentre la segnalazione alla procura minorile, riferendosi a casi di incapacità genitoriale, deve contenere più ampi elementi di valutazione della situazione personale del minore e del contesto ambientale e familiare.

### **L'art. 403 cc**

Strumento importante di protezione è l'art. 403 codice civile, secondo il quale quando un minore è in una situazione di pregiudizio ambientale abitativo educativo o relazionale, o è trascurato maltrattato o abbandonato, "la pubblica autorità, a mezzo degli organi di protezione dell'infanzia, lo colloca in luogo sicuro, sino a quando si possa provvedere in modo definitivo alla sua protezione". La norma, risalente alla entrata in vigore del codice civile (1942) e mai armonizzata con le successive riforme, pecca di eccessiva genericità, ma non c'è dubbio che attribuisca ai servizi sociali del territorio ("organi di protezione dell'infanzia") il potere/dovere di disporre allontanamenti provvisori e urgenti dandone immediata comunicazione



Articolo pubblicato nella newsletter "minori e garanzie" del mese di giugno 2014

sostanziale né su quello processuale.

Il problema dell'esecuzione dei provvedimenti, spesso esasperato da un'accesa conflittualità fra genitori non controllata e talora alimentata da strategie difensive rozze e professionalmente squalificanti, potrà essere avviato a soluzione solo con una strategia complessa che comprenda una maggior diffusione della cultura della mediazione e che veda impegnati i capi degli uffici giudiziari, i consigli degli ordini forensi, le sedi formative degli operatori giudiziari, le forze dell'ordine e i responsabili dei servizi sociali per l'infanzia. Uno sforzo per definire linee guida comuni è in atto, ma non potrà dare risultati in tempi brevi.

### **Il minore vittima di reati di maltrattamento<sup>2</sup>**

L'emersione del fenomeno della violenza domestica e nelle relazioni strette ha prodotto una maggiore sensibilità per le vittime in generale e per le vittime minorenni in particolare. Nel campo del diritto penale questo ha avuto una duplice conseguenza: la stesura di numerose carte e linee guida sia nazionali che internazionali, e l'introduzione di nuove ipotesi di reato.

Sotto questi aspetti vanno in rapida sintesi ricordate la Convenzione di Lanzarote e la recente Direttiva 2012/29/UE del Parlamento Europeo, e a livello nazionale la Carta di Noto ed i reati di pornografia minorile (art. 600 ter cod. pen.), pornografia virtuale minorile (/600 quater cod. pen.).

Nel nostro ordinamento un certo numero di condotte violente o maltrattanti in danno di soggetti minorenni era da tempo previsto e punito dalla legge penale come reato. Esemplificando, la violenza fisica può costituire il delitto di lesioni personali (artt. 582, 583, 585 cod. pen.); la violenza psicologica il delitto di maltrattamenti in famiglia o verso fanciulli (art. 572 cod. pen.); l'abbandono di minore il delitto di abbandono di persone minori o incapaci (art. 591 cod. pen.).

Tuttavia, fatta eccezione per i delitti contro la personalità individuale (es.: art. 600 bis, prostituzione minorile) e contro la libertà personale (es.: art. 609 bis, violenza sessuale; 609 quater, atti sessuali con minorenne; art. 609 octies, violenza sessuale di gruppo), per i quali l'art. 609 decies prevede che il procuratore della repubblica ne dia notizia al tribunale per i minorenni; che il minore vittima abbia diritto all'assistenza affettiva e psicologica di una persona da lui indicata; che in ogni caso gli sia assicurata l'assistenza del servizio sociale minorile del ministero della giustizia e dei servizi dell'ente locale, non esiste nel nostro diritto penale un sistema organico di protezione e tutela della vittima minorenne. Nemmeno esiste un organico raccordo normativo con il settore della protezione giudiziaria e con quello dei servizi sociali. Questo può dar luogo a sovrapposizione di interventi, o a interventi contraddittori e non coordinati., tanto più che anche la terminologia favorisce gli equivoci, come accade per la nozione di abbandono. Questa infatti ha un diverso significato e diversi effetti in campo penale (cfr. art. 591 cod. pen.) e in campo civile (cfr. art. 8 legge 184/1983).

Un approccio organico alla materia dei diritti delle vittime di reato e della loro assistenza e protezione è fornito invece nella citata Direttiva 2012/29/UE del Parlamento e del Consiglio Europeo, alla quale i Paesi membri dovranno conformare la loro legislazione entro il 16 novembre 2015. Nel frattempo, le disposizioni della Direttiva hanno già valore di criterio interpretativo della normativa vigente e possono fornire indicazioni

<sup>2</sup> Ratificata con legge 1 ottobre 2012 n. 172 Ratifica ed esecuzione della Convenzione del Consiglio d'Europa per la protezione dei minori contro lo sfruttamento e l'abuso sessuale, fatta a Lanzarote il 25 ottobre 2007, nonché norme di adeguamento dell'ordinamento interno



Articolo pubblicato nella newsletter "minori e garanzie" del mese di giugno 2014

---

importanti.

Prima fra queste è il diritto della vittima di essere riconosciuta e trattata "in maniera rispettosa, sensibile, personalizzata, professionale e non discriminatoria", in tutti i contatti con i servizi o con la giustizia penale. Se la vittima è un minore, deve essere considerato il suo superiore interesse e si deve procedere a una valutazione individuale delle sue specifiche esigenze di protezione. Si privilegia un approccio rispettoso che tenga conto dell'età, della maturità, delle opinioni, delle necessità e delle preoccupazioni (art.1). Fin dal primo contatto, la vittima minorenni ha il diritto di capire e di essere capita (art. 3); ha il diritto di essere ascoltata (art. 10); di avere accesso alla difesa a spese dello Stato dove la normativa interna lo preveda (art. 13); di avere un rappresentante legale o un curatore speciale quando vi sia conflitto di interesse con i genitori o quando non sia accompagnato o sia separato dalla famiglia (art. 24 b, c).

Particolarmente significative sono le disposizioni della Direttiva in materia di giustizia riparativa, e cioè di quel particolare tipo di risposta penale al reato che non prevede meccanicamente la punizione del colpevole, ma punta alla sua responsabilizzazione nei confronti della vittima e alla ricomposizione del microconflitto sociale creatosi col reato. E' un tipo di risposta penale ancora acerbo per il nostro ordinamento, ma è già previsto nel procedimento penale minorile introdotto dal d.p.r. 448/1988 attraverso la sospensione del processo e la messa alla prova (art. 28 dpr citato). Con questa infatti il giudice, sulla base di un progetto elaborato dai servizi sociali, può "impartire prescrizioni dirette a riparare le conseguenze del reato e a promuovere la conciliazione del minorenne con la persona offesa". In caso di esito positivo della prova, il reato è estinto e l'imputato prosciolto.

Questo tipo di intervento – ricorda l'art. 12 della Direttiva – deve evitare il pericolo di vittimizzazione secondaria, di intimidazioni e di ritorsioni. Pertanto, perché possa farsi utile ricorso alla giustizia riparativa, è necessario che i servizi coinvolti siano "sicuri e competenti"; che l'intervento sia nell'interesse della vittima; che sia basato sul suo consenso libero e informato revocabile in qualsiasi momento; che siano tenute in debito conto l'età e la maturità della vittima minorenne.

La formazione della polizia, del personale giudiziario, dei giudici e dei pubblici ministeri, degli avvocati è considerata condizione indispensabile per garantire i diritti delle vittime di maltrattamenti e violenze. E' quindi riconosciuta per tutti questi operatori ed a tutti i livelli la necessità di una formazione "sia generale che specialistica che li sensibilizzi maggiormente alle esigenze delle vittime" (art. 25).

Esiste infatti, e non va sottovalutato, il pericolo che nella materia penale la fondamentale esigenza di garantire i diritti dell'imputato – tra i quali il principio costituzionale di non colpevolezza fino alla condanna definitiva – tenga in vita e rinforzi una disattenzione per i diritti delle vittime, e tra queste in primo luogo per quelle di minore età, e tra queste ancora di più per quelle suscettibili di essere discriminate per motivi di genere o di etnia.

E' un rischio che nel nostro ordinamento e nella nostra cultura è più alto che nei Paesi del Centro e del Nord dell'Unione Europea, dove alle garanzie per i diritti dell'imputato fanno da contrappeso sistemi di protezione dell'infanzia forti diffusi e ben strutturati, capaci di difendere i diritti del minore anche di fronte alla giustizia. Deve ammettersi che così non è ancora nel nostro Paese, dove la voce dei servizi di protezione e tutela dell'infanzia è ancora debole e in molte zone assente. Questa voce va rinforzata sul piano istituzionale, giudiziario e della qualificazione professionale. L'art. 24 della legge regionale 28 luglio 2008 n. 14, "Norme in materia di politiche per le giovani generazioni", indica tutti gli strumenti necessari a questo scopo. Non può essere considerato solo una norma programmatica, ma va applicato con maggiore sistematicità e convinzione.

Articolo pubblicato nella newsletter "minori e garanzie" del mese di luglio 2014

## IL TUTORE VOLONTARIO ... QUASI UN MICROGARANTE

### *Tutela e protezione*

La parola "tutela" è molto ricca di significati, e ha una storia molto lunga che affonda le sue radici nel diritto romano. In generale, nella lingua italiana, tutela equivale a protezione, difesa e rimanda ad un'idea di sicurezza. Il termine, a seguito dei mutamenti nelle strutture e nei comportamenti sociali e familiari degli ultimi decenni, ha subito una evoluzione. Nel linguaggio corrente può trattarsi di protezione di qualunque tipo: privata, pubblica, sociale, della salute, dell'ordine pubblico, dell'ambiente, e così via. In questo senso, la parola tutela non ha un significato giuridico preciso ed univoco.

Ma può trattarsi anche di protezione più direttamente giuridica, e allora la parola tutela diventa un termine tecnico, che designa una precisa figura giuridica: quella del tutore. E' di questa tutela e di questo tutore che ci occupiamo in questo numero della newsletter. A scanso di equivoci, la tutela può essere anche civile o legale, ma la legge usa soltanto il sostantivo senza aggettivi.

Per capire di cosa si tratta occorre ricordare che i minori di età non possono autonomamente prendere decisioni o fare scelte che abbiano conseguenze giuridiche. Possono essere proprietari di un appartamento ricevuto in eredità, ma non possono da soli decidere di affittarlo o di venderlo; possono aver subito delle lesioni in un incidente stradale, ma non possono da soli fare causa per chiedere il risarcimento a chi li ha investiti; possono aver diritto a dei sussidi o a delle terapie gratuite, ma non possono chiederli direttamente in proprio nome<sup>1</sup>. Fino a che non abbiano compiuto diciotto anni sono "incapaci di agire", e hanno bisogno di un "rappresentante legale": vale a dire di una persona o di un organismo che parli e agisca in nome e per conto loro. Sono infatti persone titolari diritti, come ci ricorda la Convenzione delle Nazioni Unite sui Diritti del fanciullo, ma non sono in grado di farli valere.

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

### *La rappresentanza legale*

Il compito di rappresentare legalmente il minore spetta, in primissimo luogo, al genitore o ai genitori. A questi spetta infatti che hanno il dovere/diritto di mantenere, educare e istruire il figlio, e perché possano adempiere a tale funzione la legge attribuisce loro la potestà genitoriale (art. 316 cod. civ.) e la rappresentanza dei figli (art. 320 cod. civ.). In base a tali doveri e poteri il genitore o i genitori provvedono al

<sup>1</sup> Ci sono però delle eccezioni, ad es. la richiesta di interruzione della gravidanza, che si può fare a 14 anni al giudice tutelare

Articolo pubblicato nella newsletter "minori e garanzie" del mese di luglio 2014

---

mantenimento, all'istruzione e all'educazione dei figli, li rappresentano in tutti gli atti civili, e sotto il controllo del giudice ne amministrano i beni.

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

Il giudice tutelare e il tutore.

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

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

Il giudice tutelare può chiedere l'assistenza degli organi della pubblica amministrazione e di tutti gli enti i cui scopi corrispondono alle sue funzioni. Ha quindi il potere di chiedere l'intervento della forza pubblica e dei servizi socio-assistenziali di protezione dei minori.

La prima decisione che il giudice tutelare deve prendere è la nomina del tutore. Normalmente, il giudice tutelare decide di nominare una persona della famiglia: un nonno, una zia, un fratello maggiore o altro parente affettivamente legato al minore. Ma può accadere che la famiglia non ci sia o che la nomina di un familiare sia gravemente inopportuna. In tal caso il giudice tutelare è libero di scegliere il tutore anche al di fuori della parentela. Dovrà tuttavia sempre trattarsi di "persona idonea all'ufficio, di ineccepibile condotta, che dia affidamento di educare e istruire il minore" tenendo conto delle sue capacità, dell'inclinazione naturale e delle sue aspirazioni (art. 348 cod. civ. in relazione all'art. 147).

La persona prescelta non può rifiutare la nomina se non per gravi ragioni indicate dalla legge. Dopo la nomina, per gravi ragioni sopraggiunte, il giudice tutelare può esonerare il tutore dall'ufficio. "Fare il tutore" è dunque un dovere civico di solidarietà ed è completamente gratuito. Non è prevista alcuna ricompensa per il tutore, fatta eccezione per il caso in cui il minore tutelato abbia un grande patrimonio che presenti difficoltà di amministrazione. In tal caso, il tutore può chiedere un'equa indennità. Prima di assumere l'incarico il tutore deve giurare davanti al giudice di esercitarlo "con fedeltà e diligenza", e subito dopo deve fare l'inventario dei beni del minore.

Articolo pubblicato nella newsletter "minori e garanzie" del mese di luglio 2014

### *Funzioni del tutore, controlli del giudice tutelare*

Il tutore "ha la cura della persona del minore, lo rappresenta in tutti gli atti civili, e ne amministra i beni" (art. 357 cod. civ.). L'espressione "avere cura di una persona" è densa di significato. Non vuol dire che il tutore debba prendere in casa sua il tutelato, e neppure vuol dire che debba mantenerlo. Vuol dire però che il tutore deve interessarsi attivamente di lui/lei e dei suoi problemi, della sua salute, della sua crescita, del suo andamento scolastico e della sua formazione professionale. Nel fare ciò deve tener conto delle capacità del minore, dell'inclinazione naturale e delle sue aspirazioni, così come deve fare un buon genitore. Deve insomma sentirsi responsabile di una persona di minore età, aiutarla a crescere e a rendersi autonoma. Reciprocamente, come precisa l'art. 358, il minore "deve rispetto e obbedienza al tutore".

Secondo il codice civile, il minore ultra sedicenne deve essere sentito prima che si proceda alla nomina del suo tutore. Ma ormai, dopo l'entrata in vigore della Convenzione delle N.U sui diritti del Fanciullo, sempre ed in ogni caso il minore ha diritto di essere ascoltato. La dimensione dell'ascolto diventa così uno dei momenti essenziali della tutela.

Le decisioni di fondo relative all'educazione e al luogo dove il minore deve vivere sono deliberate dal giudice tutelare su proposta del tutore, sentito il minore che abbia compiuto dieci anni (art. 371 cod. civ.). Il giudice tutelare può convocare in qualunque momento il tutore, allo scopo di chiedere informazioni, chiarimenti e notizie sulla gestione della tutela e di dare istruzioni inerenti agli interessi morali e patrimoniali del minore.

Va sottolineato che l'esercizio della tutela non comporta solo diritti e doveri, ma anche e soprattutto una relazione umana che non si limita alla sfera educativa ma tocca necessariamente quella affettiva. Il tutore non è un estraneo e arcigno controllore. Deve essere un punto di riferimento anche affettivo, un punto di appoggio di aiuto e di guida, e deve egli stesso sentirsi tale. Esiste quindi una forte dimensione personalistica nella tutela, messa forse in ombra dall'attenzione che il codice riserva agli aspetti patrimoniali. Questi tuttavia rappresentano statisticamente l'eccezione e non la regola, pochi essendo i minori in tutela con grandi patrimoni.

### *La tutela agli enti di assistenza*

All'opposto, moltissimi erano un tempo i minori abbandonati o senza famiglia, e di loro si prendeva cura la pubblica assistenza col ricovero in istituto. Non sarà male ricordare a questo proposito che all'inizio degli anni Sessanta del secolo scorso, prima che fosse approvata la legge sull'adozione dei minori in abbandono, circa 200.000 bambini, bambine e adolescenti erano ricoverati negli istituti assistenziali. In questi casi la legge stabilisce che sin dal momento del ricovero o della presa in carico l'istituto di pubblica assistenza assume gli obblighi e i poteri del tutore, fatta salva però la facoltà del giudice tutelare di nominare tutore una persona singola (ad es., un parente) o di deferire la tutela allo stesso ente assistenziale se meritevole di fiducia. Quella disposizione, contenuta negli artt. 354 e 402 del codice civile, è sopravvissuta a tutti i mutamenti normativi e di costume ed è ancora in vigore. Essa però viene interpretata in senso ampio, intendendosi per "istituto di pubblica assistenza" l'ente locale erogatore dei servizi socio-assistenziali, e

Articolo pubblicato nella newsletter "minori e garanzie" del mese di luglio 2014

---

quindi il Comune o il servizio sociale territoriale che a quello fa capo.

Questa forma di tutela viene utilizzata molto di frequente nei procedimenti civili dei tribunali per i minorenni quando in via provvisoria affidano il minore al servizio sociale e deferiscono la tutela al sindaco del comune in cui il minore è domiciliato. A sua volta il sindaco può delegare un operatore anche amministrativo - o nei comuni maggiori un apposito ufficio - a esercitare le funzioni di tutela.

In tal modo, com'è facile immaginare, tutta la dimensione interpersonale della tutela si perde, e può diventare prevalente l'aspetto amministrativo e burocratico.

### **Tutela e volontariato**

Come si è detto, allo scopo di conservare la dimensione interpersonale della tutela anche là dove non è possibile scegliere un familiare o un parente, la legge consente al giudice tutelare di nominare una persona estranea che sia però idonea all'ufficio di tutore, sia di condotta ineccepibile, e dia affidamento di educare e istruire il minore.

Su questa base giuridica si fonda la figura del tutore volontario, già positivamente sperimentata da diversi anni in molte realtà locali. Il tutore volontario è una persona che si mette gratuitamente a disposizione del giudice tutelare per la nomina a tutore, ferma restando la facoltà dello stesso giudice di non utilizzare quella disponibilità e di preferirne altre considerate più adeguate in relazione al caso concreto.

Il collegamento del tutore con i servizi socio-assistenziali è indispensabile tenuto conto dei compiti di protezione che spettano a questi ultimi, ai quali non di rado il minore viene affidato dal giudice. La legge non è precisa a questo riguardo, e permette interpretazioni e prassi differenti: il che aumenta la necessità di collegamenti e di buone interazioni tutore-servizi. Per di più, i procedimenti civili di protezione (decadenza della potestà, adottabilità, adozione) sono di competenza del tribunale per i minorenni e sono piuttosto complessi dal punto di vista processuale, anche perché richiedono la presenza necessaria dei difensori legali. Vi sono inoltre questioni di competenza fra tribunale minorile e tribunale ordinario, non risolte chiaramente dalla legge.

### **Tutore volontario, formazione, comunità**

La buona volontà non basta per svolgere l'ufficio di tutore. Tenuto conto dei compiti e delle responsabilità che egli si assume, è opportuna la conoscenza delle disposizioni che regolano la materia. Ciò si rivela particolarmente utile nei casi di minori stranieri non accompagnati, considerata la complessità della normativa sull'immigrazione. Ma anche nei casi di tutela di minorenni italiani occorre conoscere almeno i fondamenti della legislazione minorile, per potersi muovere tra i vari organi amministrativi e giudiziari, e sapersi orientare fra le varie procedure di protezione previste dalla legge.

Non si tratta però soltanto di preparazione tecnica o giuridica. Occorrono anche delle doti personali. Occorrono capacità di ascolto, capacità di mettersi in relazione con un bambino o un adolescente, capacità

Articolo pubblicato nella newsletter "*minori e garanzie*" del mese di luglio 2014

---

di svolgere un ruolo educativo, e anche talvolta capacità di essere autorevoli. E occorre sapere che la tutela dura fino alla maggiore età, ma che non per questo, appena compiuto il diciottesimo anno, il ragazzo o la ragazza sono autosufficienti. Anzi, è proprio allora che sono più deboli, perché cessa la protezione della legge che li presume ormai pienamente capaci.

Ecco allora l'esigenza di offrire una sede formativa che prepari a quel compito, che è un vero e proprio servizio civile diretto a promuovere e a realizzare i diritti di quei soggetti di minore età rimasti momentaneamente privi per qualsiasi causa della protezione e della rappresentanza dei genitori. Il tutore volontario diventa dunque una figura che garantisce anch'essa l'adempimento dei diritti del minore: si potrebbe dire che, quasi in parallelo col garante regionale, diventa il micro-garante di quei diritti nel caso specifico.

Non è un compito da affrontare impreparati né un compito che si possa svolgere da soli, quello del tutore volontario. E proprio per questo il volontariato organizzato può essere non solo un sostegno e un riferimento, ma anche il terreno più adatto a sviluppare e far crescere la disponibilità a proporsi per un simile servizio civile.

Articolo pubblicato nella newsletter "minori e garanzie" del mese di novembre 2014

## LE SEPARAZIONI CONFLITTUALI

*di Luigi Fadiga, Garante per l'infanzia e l'adolescenza della Regione Emilia-Romagna*

Centosessantacinquemilaottocentosei bambini e bambine (all'incirca una città grande come Modena) sono stati coinvolti nel 2012 in procedimenti giudiziari di separazione o divorzio, nei quali ovviamente i giudici hanno dovuto decidere anche sul loro destino: dove abitare; come vedere salvaguardato il diritto di mantenere un rapporto equilibrato e continuativo con ciascun genitore; il diritto di ricevere cura, educazione istruzione e assistenza morale da entrambi; il diritto a conservare rapporti significativi con i nonni e con tutti i parenti. A quei bambini vanno aggiunti quelli coinvolti nelle divisioni della coppia di fatto: numero oscuro perché non rilevabile direttamente dalle statistiche giudiziarie, non essendo necessario il passaggio dal giudice se genitori non coniugati decidono di porre fine alla loro convivenza. Va notato però a questo proposito che le convivenze sono in aumento e che sono meno stabili dei matrimoni, come pure sono in aumento le nascite fuori del matrimonio. Dunque il fenomeno della frattura della coppia genitoriale interessa un numero elevato di bambini, e quando la conflittualità tra genitori è forte, forti sono anche i traumi che al bambino possono derivare.

Fino ad un recente passato due erano i tribunali competenti in caso di separazione dei genitori: il tribunale civile ordinario per le coppie coniugate; il tribunale per i minorenni per quelle non coniugate. Quest'ultimo, organo specializzato per la giustizia minorile, poteva essere adito dai genitori non coniugati e non più conviventi, in conflitto tra loro sull'affidamento del figlio e sulla relativa regolamentazione. La competenza di giudici diversi per situazioni analoghe dava luogo a problemi che il legislatore ha voluto superare attribuendo al tribunale ordinario anche la competenza sull'affidamento del figlio di genitori non coniugati.

Questo però non ha posto fine ai problemi, e anzi per certi versi ne ha creati dei nuovi non meno difficili. Mentre infatti il tribunale per i minorenni è un organo specializzato, con un'antica consuetudine al collegamento con i servizi sociali, non altrettanto si può dire per il tribunale ordinario. Solo nelle sedi più grandi esistono sezioni che si occupano in via esclusiva di diritto minorile e di famiglia. Nelle altre invece, dove il numero dei magistrati è ridotto, la materia viene trattata indifferenziatamente insieme alle altre controversie civili da giudici generalisti. E ciò vale anche per i difensori. Solo di recente infatti è prevista una certa specializzazione nell'avvocatura, per merito di alcune valide associazioni professionali.

Le separazioni altamente conflittuali possono così venir decise senza che la posizione dei figli sia valutata con la dovuta attenzione e la necessaria conoscenza dei problemi dell'età evolutiva. Lo dimostra il fatto che il diritto del minore di essere ascoltato dal giudice, sancito dalla Convenzione delle N.U. e introdotto con la legge 8 febbraio 2006 n. 54, ha molto stentato a trovare applicazione nei tribunali ordinari, abituati a trattare controversie di carattere economico e non personale-relazionale. Per di più, i tempi processuali ordinari non tengono alcun conto dei tempi del bambino. In questa situazione, nelle separazioni coniugali ad alta conflittualità il bambino separato è stato a lungo un soggetto invisibile, del quale la giustizia ordinaria ha cercato di occuparsi il meno possibile.

Articolo pubblicato nella newsletter “**minori e garanzie**” del mese di novembre 2014

---

Le profonde innovazioni introdotte nel diritto minorile e di famiglia in quest'ultimo biennio hanno innescato una fase di revisione dell'intera normativa, non solo dal punto di vista processuale ma anche da quello sostanziale e ordinamentale. Se è giusto che un unico tribunale si occupi dell'affidamento dei figli nati dal matrimonio e di quelli nati fuori dal matrimonio, è però necessario che si tratti di un giudice adeguatamente formato nella materia e cioè specializzato: così come deve essere specializzato il giudice che si occupa di brevetti industriali o di diritto del lavoro. Dev'essere quindi un giudice nuovo, e tale non può essere né il vecchio tribunale per i minorenni (creato nel 1934), né il tribunale ordinario attuale.

A questo scopo nella seduta del 29 agosto scorso il Consiglio dei ministri ha approvato un disegno di legge delega, non ancora presentato al Parlamento. Non se ne conosce ancora il testo definitivo; sembra però che si vogliano istituire in tutti i tribunali ordinari delle sezioni famiglia composte da soli giudici professionali. E' fondato il timore che in tal modo l'esclusività delle funzioni e la specializzazione siano impossibili, e che il rapporto giudice-servizi ne risenta in maniera fortemente negativa. I prossimi mesi potranno dare risposta agli interrogativi odierni.



pomeriggio

**Sessione dedicata ai soli partecipanti selezionati dalle Conferenze Territoriali Sociali e Sanitarie**

ore 14,00 **La storia di XY. Presentazione.**

**Luciana Nicoli**

pediatra di comunità, Dipartimento di cure primarie, AUSL Bologna

Ore 14,10-15,30 **Lavori di gruppo**

(coordinamento e facilitazione dei lavori a cura dei referenti del gruppo regionale)

- rilevazione
- attivazione della rete dei servizi
- segnalazione all'autorità giudiziaria e misure di protezione del minore
- valutazione multidisciplinare
- trattamento

ore 15,30 **Discussione dei risultati dei lavori di gruppo in plenaria**

Modera: **Maria Augusta Nicoli**

Agenzia sociale e sanitaria, Regione Emilia-Romagna

ore 17,00 **Conclusioni**

**Silvana Borsari**

Servizio assistenza distrettuale, Regione Emilia-Romagna

ore 17,20 **Compilazione questionario ECM**

\* **È prevista la diretta streaming alla pagina**  
<http://www.saluter.it/saluteroggi>

**L'iscrizione al seminario è gratuita**

**Sono stati richiesti i crediti ECM e OASER**

**Segreteria organizzativa:**

Regione Emilia-Romagna  
Direzione generale sanità e politiche sociali  
Viale Aldo Moro 21 - Bologna  
Servizio Assistenza distrettuale, medicina generale,  
pianificazione e sviluppo dei servizi sanitari  
Michela Bragliani  
tel. 051 527 7315  
e-mail: mbragliani@regione.emilia-romagna.it  
Servizio Politiche familiari infanzia e adolescenza  
Monica Pedroni  
tel. 051 527 7504  
e-mail: mpedroni@regione.emilia-romagna.it

In collaborazione con Azienda USL di Modena

**Per iscrizioni:**  
[www.consultoriemiliaromagna.it](http://www.consultoriemiliaromagna.it)

# bambini e adolescenti



**Bologna**  
**24 febbraio 2014**  
**ore 9,00-17,30**  
sala A  
Terza Torre  
Viale della Fiera 8

**SEMINARIO**  
Accoglienza e cura  
di bambini  
e adolescenti vittime  
di **maltrattamento/abuso**  
in Emilia-Romagna

**Mercoledì 2 aprile 2014**  
**ore 11.00**

sala del Giudizio, Museo della Città – via Tonini 1

Interrranno:

**Rossella Talia** - Presidente Tribunale di Rimini

**Giovanna Ollà** - Presidente Ordine degli avvocati di Rimini

**Maurizio Bigi** - Direttore U.O. Tutela salute famiglia, donna ed età evolutiva, Azienda Usl Rimini

**Margherita Govi** - Assessorato Promozione delle politiche sociali, Regione Emilia-Romagna

**Luigi Fadiga** - Garante infanzia e adolescenza, Regione Emilia-Romagna

Sottoscrizione formale del Protocollo.

Coordina i lavori **Mario Galasso** - Assessore Politiche Sociali, Provincia di Rimini

Info: Provincia di Rimini, Ufficio Servizi Sociali  
0541 716208 - f.faedl@provincia.rimini.it



**Presentazione e sottoscrizione del Protocollo tra Tribunale di Rimini, Ordine degli Avvocati di Rimini, Servizi Sociali territoriali, Provincia di Rimini e Associazioni Forensi, per i procedimenti relativi ai minorenni nei quali il Tribunale Civile di Rimini conferisce incarico ai Servizi Sociali**



**L'umanità ha bisogno di te di Michel Quoist**



**Dedicato ai bambini**

Se la nota dicesse:

non è una nota che fa la musica  
...non ci sarebbero le sinfonie.

Se la parola dicesse:

non è una parola che può fare una pagina  
...non ci sarebbero libri.

Se la pietra dicesse:

non è una pietra che può alzare un muro  
...non ci sarebbero case.

Se la goccia d'acqua dicesse:

non è una goccia d'acqua che può fare un fiume  
...non ci sarebbe l'oceano.

Se il chicco di grano dicesse:

non è un chicco di grano che può seminare un campo  
...non ci sarebbe la messe.

Se l'uomo dicesse:

non è un gesto d'amore che può salvare l'umanità  
...non ci sarebbero mai né giustizia, né dignità,  
né felicità sulla terra degli uomini.

Come la sinfonia ha bisogno di ogni nota

Come il libro ha bisogno di ogni parola

Come la casa ha bisogno di ogni pietra

Come l'oceano ha bisogno di ogni goccia d'acqua

Come la messe ha bisogno di ogni chicco

l'umanità intera ha bisogno di te,

qui dove sei, unico, e perciò insostituibile.



con **Cittadini**



**Istituto Comprensivo di Portomaggiore**  
**Capofila Rete Scolastica Comunale**  
(Nido Comunale, Scuola dell'Infanzia paritaria e statale,  
Scuola Primaria, Secondaria di I e II grado)  
**Comune di Portomaggiore**

## INVITO

Cerimonia inaugurale de:

# IL SENTIERO DEI DIRITTI dell'infanzia e dell'adolescenza

17 maggio 2014 - ORE 9

**PARCO COLOMBANI di Portomaggiore**

In caso di pioggia, l'iniziativa avrà luogo presso il Centro  
dell'Olmo, Via C. Eppi (vicino al supermercato Coop)



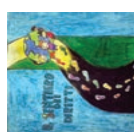
**Il Sentiero dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza** è un Progetto Educativo rivolto alla popolazione scolastica portuense. Inserito nel Programma Formativo Inter Istituzionale **“Tracciare la rotta educativa della cittadinanza attiva e della partecipazione responsabile”** (Anno Scolastico 2013/2014), è stato promosso dal **Comune di Portomaggiore**, finanziato dal **Garante Regionale dell'infanzia e dell'adolescenza** e sostenuto dall'**Assemblea Legislativa dell'Emilia Romagna**.

L'inaugurazione del sentiero coincide con l'anno in cui si celebra il 25° anniversario della **Convenzione Internazionale dei diritti dei minori (1989-2014)**.

*Si ringraziano tutti coloro che a diverso titolo hanno contribuito al successo dell'iniziativa: Famiglie; Singoli Cittadini; Esperti del mondo artistico e culturale; Enti ed Istituzioni; Associazioni ricreative, sportive, culturali; Attività commerciali; Soggetti privati.*

**N.B:** I pannelli che compongono **“Il Sentiero dei diritti”** sono stati pubblicati sul sito dell'Assemblea Legislativa dell'Emilia Romagna. Si possono visionare al seguente indirizzo:

<http://www.assemblea.emr.it/cittadinanza/attivita-e-servizi/concittadini/informazioni-general/i-soggetti-coinvolti/scuole-e-realta-giovanili>



PROGRAMMA

ORE 9:00

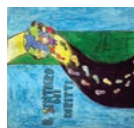
ZONA PALCO

- ◆ Presentazione del **Progetto “Il Sentiero dei Diritti”** a cura del Consiglio Comunale dei ragazzi dell'Istituto Comprensivo di Portomaggiore e di una delegazione di studenti degli altri ordini di scuola
- ◆ **“Un sentiero bellissimo”** canto ispirato agli articoli 1 e 4 della Convenzione: alunni delle **classi I A/B/C** della scuola primaria e bambini delle scuole dell'infanzia paritarie e statali
- ◆ **Lecture, filastrocche e coreografie** ispirate all'articolo 31 della Convenzione: alunni delle **classi II A/B/C** della scuola primaria
- ◆ **Recitazione e drammatizzazione del testo “Vivi la vita” di Madre Teresa di Calcutta**, ispirato all'articolo 6 della Convenzione: studenti delle **classi IA e IC** della scuola secondaria di primo grado accompagnati dalla docente di strumento musicale **Irene De Bartolo, arpista**

DALLE 9:50 ALLE 10:30

ZONA PALCO

- ◆ **Atelier teatrali** ispirati agli articoli 12 e 29 della Convenzione: alunni delle **classi III A, IV A, IV B e IV C** della scuola primaria (brani tratti da “Il piccolo principe”, “Salviamo il mondo”, “Il circo più piccolo del mondo”, “Io ho un sogno”)



PROGRAMMA

DALLE 9:50 ALLE 10:30

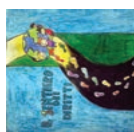
SPAZIO BURATTINI

- ◆ **Spettacolo di burattini** ispirato all'articolo 23 della Convenzione a cura degli alunni della **classe III D** della scuola primaria  
Assistono, in ordine temporale: gli alunni delle classi I e II della scuola primaria e i bambini delle scuole dell'infanzia paritarie e statali
- SPAZIO GIOCHI**
- ◆ **Laboratori ludici** ispirati all'articolo 31 della Convenzione e **gestiti da esperti UISP**  
Partecipano, in ordine temporale: i bambini delle scuole dell'infanzia paritarie e statali e gli alunni delle classi I della scuola primaria
- SPAZIO AUTOGESTITO**
- ◆ **Giochi cooperativi** ispirati all'articolo 15 della Convenzione a cura degli alunni e dei docenti delle **classi III B, III C, V B e V C** della scuola primaria

**SPAZIO MERENDA**

(articolo 24 della Convenzione)

- ◆ **A partire dalle 10:30** servizio di ristoro con succhi di frutta per tutti i bambini, offerti da **Associazioni Sportive** del territorio  
La gestione di questo spazio è affidata ad un gruppo misto di insegnanti, genitori e studenti della scuola secondaria di primo grado



PROGRAMMA

DALLE 10:50 ALLE 12:00

ZONA PALCO

- ◆ **Dalle 10:50 alle 11:20 Saggio musicale** a cura dei maestri di musica **Andrea Bandi e Riccardo Baldrati**: eseguono brani ispirati alla Convenzione dei diritti le **classi II, III, IV e V** della scuola primaria
- ◆ **Alle 11:20 Intervento del Garante Regionale e delle Autorità**
- ◆ **Alle 11:40 “Parole e note musicali”** dedicate all'infanzia a cura di **Monica Delati, Corrado Calessi e Francesca Marchi**
- ◆ **Alle 12:00 Termine della cerimonia**: tutti i bambini e i ragazzi, salutati da **giovani percussionisti senegalesi**, ritornano alle rispettive scuole. I bambini delle scuole dell'infanzia e delle scuole secondarie di primo grado vanno a casa con i propri genitori
- ◆ **Alle 12:20 Uscita da scuola** (per la scuola primaria)

**Si ricorda che sarà funzionante, per tutta la mattina, lo**

**SPAZIO BANCARELLA**

(articolo 29 della Convenzione)

- ◆ con manufatti artistici realizzati dagli alunni della scuola primaria “M. Montessori”  
La gestione di questo spazio è affidata a genitori, insegnanti e studenti delle classi **VA e VD** della scuola primaria



# L'affidamento al servizio sociale

Roma, 27 maggio 2014

Presidenza del Consiglio dei Ministri

Sala Polifunzionale - Largo Chigi, 19

dalle ore 9.00 alle ore 17.00

convegno organizzato dalla  
Conferenza nazionale per la garanzia dei  
diritti dell'infanzia e dell'adolescenza

Saluti delle Autorità

Interventi

Natura, significati, implicazioni  
operative dell'affidamento al  
Servizio Sociale  
Aurea Dissegna  
Pubblico Tutore dei minori, Regione del  
Veneto

L'affidamento al servizio sociale  
nella dottrina: aspetti giuridici  
Leonardo Lenti  
Università di Torino

La ricerca: i risultati in quattro  
regioni  
Valerio Belotti  
Università di Padova, Responsabile  
scientifico della ricerca

Responsabilità ed efficacia degli  
interventi dei Servizi Sociali  
Franca Olivetti Manoukian  
Studio APS, Milano

Protezione e tutela dei minorenni  
tra welfare e giustizia: serve una  
ridefinizione?  
Luigi Fadiga  
Garante per l'infanzia e l'adolescenza,  
Regione Emilia-Romagna

Dibattito

Pausa

Tavola rotonda

Le istituzioni si confrontano e  
si interrogano: orientamenti e  
possibili linee operative

Coordina  
Pasquale Andria  
Presidente del Tribunale  
per i minorenni di Salerno

Intervengono

Rossella Talia  
Presidente del Tribunale  
Ordinario di Rimini

Cristina Maggia  
Procuratore minorile  
presso il Tribunale per i minorenni  
di Genova

Maria Giovanna Ruo  
Consulente legale dell'Autorità  
Garante dell'infanzia  
e dell'adolescenza

Silvana Mordegli  
Presidente dell'Ordine  
Nazionale degli Assistenti Sociali

Maria Cristina Mambelli  
Direttore Area minori e famiglia  
Azienda Ulss n.15, Regione  
del Veneto

Franco Alvaro  
Garante dell'infanzia  
e dell'adolescenza, Regione Lazio

Grazia Sestini  
Garante per l'infanzia  
e l'adolescenza, Regione Toscana

Franca Olivetti Manoukian  
Studio APS, Milano

Intervento conclusivo

Vincenzo Spadafora

Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza

L'istituto  
dell'affidamento  
dei minori di età  
al Servizio Sociale  
rappresenta uno dei  
nodi problematici del  
rapporto tra Servizi  
Sociali e Autorità  
Giudiziarie.

A partire da questa  
consapevolezza, i  
Garanti dell'infanzia  
e dell'adolescenza di  
alcune Regioni - Emilia-  
Romagna, Lazio, Veneto  
e successivamente  
Toscana - hanno  
scelto di realizzare  
una ricerca scientifica  
sull'interpretazione e  
diffusione di questo  
istituto.

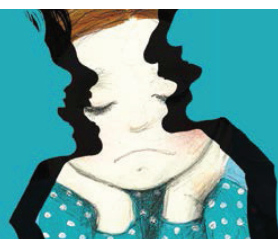
La presentazione della  
ricerca vuole essere  
un'occasione per  
condividerne gli esiti  
a livello nazionale,  
stimolare una riflessione  
individuare orientamenti  
e linee operative  
condivise e proporre  
una ridefinizione a  
livello normativo.

Sono stati richiesti i crediti formativi  
all'Ordine degli Assistenti Sociali





**CONGRESSO  
SOCI CISMAI  
RIMINI 24-25-26  
OTTOBRE 2014**



**IL BAMBINO "SEPARATO":  
GENITORI IN CONFLITTO**

**E FIGLI INVISIBILI**

**Percorsi di tutela e cura**

### VENERDÌ 24 OTTOBRE

- 15.00 Saluti  
Gloria Soavi, *presidente Cismai*
- Relazione introduttiva  
Dora Artiaco, *vice presidente Cismai*
- 15.30-16.00 Vincenzo Spadafora, *Garante Nazionale per l'Infanzia e l'Adolescenza*  
Le azioni del garante sul maltrattamento all'infanzia e sulla protezione dei bambini nelle separazioni conflittuali
- 16.00-17.00 **INCORPORARE E SMEMBRARE:  
DRAMMI GENERAZIONALI**  
Vittorio Cigoli
- 17.00-17.30 discussione
- 17.30-19.30 Tavola Rotonda:  
**LA CORNICE GIURIDICA**  
Coordina: Donata Bianchi  
Interventi di:  
Luigi Fadiga, Giovanna Ruo,  
Annamaria Scapicchio, Gloria Glejeses,  
Rossella Talia
- 20.30 cena
- 21.30 Consulta delle regioni

### SABATO 25 OTTOBRE

- 9.00-11.00 **IL RICONOSCIMENTO DEI BISOGNI  
E DEI DIRITTI DEI BAMBINI INVISIBILI**  
Coordina: Monica Micheli  
Francesco Montecchi  
Figli lacerati dalle separazioni ad alta conflittualità: possibilità di cura e protezione  
Dario Merlino  
Bambini che rifiutano un genitore:  
una lettura relazionale  
Simona Lucchini  
Essere educatori in terra di conflitto:  
interventi di spazio neutro in situazioni di separazione conflittuale
- 11.00 coffe break
- 11.30-13.30 Divisione in 3 gruppi per condividere  
**"LE COSE CHE FUNZIONANO"**  
A. L'INTERVENTO CON IL BAMBINO  
B. L'INTERVENTO CON I GENITORI  
C. LA RETE DEGLI OPERATORI  
In ogni gruppo saranno presentate 3 comunicazioni brevi da parte dei soci, in continuità con i temi delle relazioni plenarie, nell'ottica di approfondire e condividere le buone prassi in tema di valutazione, cura e lavoro di integrazione dei servizi.

### SABATO 25 OTTOBRE

- 13.30 pranzo
- 15.00-16.30 **VALUTAZIONE E "CURA" DEI LEGAMI  
E DELLE FUNZIONI GENITORIALI**  
Coordina: Maria Grazia Foschino  
Gloriana Rangone,  
Una mediazione a misura di bambino  
Petra Filistrucchi, Patrizia Bucarelli  
Conflittualità e violenza domestica:  
distinguere per proteggere i bambini  
Marianna Giordano, Stefania Annibale  
Tra adulti contendenti e bambini invisibili  
funzioni e responsabilità dell'assistente sociale
- 16.30 coffe break
- 17.00-19.00 Divisione in 3 gruppi per condividere  
**"LE COSE CHE FUNZIONANO"**  
A. L'INTERVENTO CON IL BAMBINO  
B. L'INTERVENTO CON I GENITORI  
C. LA RETE DEGLI OPERATORI  
In ogni gruppo saranno presentate 3 comunicazioni brevi da parte dei soci, in continuità con i temi delle relazioni plenarie, nell'ottica di approfondire e condividere le buone prassi in tema di valutazione, cura e lavoro di integrazione dei servizi.
- 20.30 cena
- 21.30 Festa danzante

### DOMENICA 26 OTTOBRE

- Coordina: Andrea Bollini
- 9.30-10.30 Restituzioni lavori di gruppo
- 10.30-11.00 **LA DICHIARAZIONE DI CONSENSO IN TEMA  
DI ABUSO SESSUALE ALL'INFANZIA**  
Marinella Malacrea
- 11.00-11.30 Vanna Iori, *Onorevole, Commissione  
Parlamentare per l'Infanzia e l'Adolescenza*  
Le politiche e riforme legislative  
sulla tutela dell'infanzia
- 11.30-12.30 **Report attività CISMAI prospettive 2015**  
Gloria Soavi
- 12.30 Saluti del Direttivo



UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI MODENA E REGGIO  
DIPARTIMENTO DI GIURISPRUDENZA  
Via San Geminiano, 3 – 41121 MODENA

Insegnamenti di

Diritto internazionale, Diritto penale, Diritto penale avanzato,  
Teoria dell'argomentazione normativa, Teoria e prassi dei diritti umani  
(Professori M. Gestri, L. Foffani, G. Pighi, Gf. Zanetti, Th. Casadei)

Tavola rotonda

*La Convenzione internazionale dei diritti del fanciullo (1989):  
riflessioni e prospettive in occasione del XXV° Anniversario*

Saluti di **Luigi Foffani** (Direttore Dip. di Giurisprudenza, Univ. di Modena e Reggio E.) e di **Ugo Pastore** (Procuratore Tribunale Minorenni di Bologna)

Introduce: **Thomas Casadei** (Univ. di Modena e Reggio E.)

Interventi:

**Luigi Fadiga** (Garante per l'infanzia e l'adolescenza, Assemblea legislativa Regione Emilia-Romagna)

**Sandra Zampa** (Vice Presidente della Commissione parlamentare per l'infanzia e l'adolescenza)

**Classe 3<sup>a</sup> G** Liceo Carlo Sigonio di Modena – Indirizzo Economico-Sociale

**Malaika Bianchi** (Univ. di Parma)

**Caterina Pongiluppi** (Univ. di Modena e Reggio E.)

**Raffaele K. Salinari** (Pres. Terre des Hommes International, Univ. di Bologna)

**Giorgio Pighi** (Univ. di Modena e Reggio E.)

**Marco Gestri** (Univ. di Modena e Reggio E.)

**Maria Grazia Scacchetti** (Univ. di Modena e Reggio E.)

Martedì 18 novembre 2014, ore 9.15-13.00

Aula Magna

Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia, Via San Geminiano, 3 - Modena

*Il convegno è stato accreditato dal Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Modena e attribuisce ai partecipanti 4 crediti formativi.*

*Coordinamento scientifico-organizzativo:*

Thomas Casadei (thomas.casadei@unimore.it)

Caterina Pongiluppi (caterina.pongiluppi@unimore.it)



Comune di Bologna  
Settore Istruzione



Gruppo Nazionale  
Nidi e Infanzia



Gruppo di Lavoro  
per la Convenzione  
sui Diritti dell'Infanzia  
e dell'Adolescenza

**BOLOGNA CITTA' DELLE BAMBINE E DEI BAMBINI**  
**Art. 27 > il diritto alla Salute e al Benessere**  
**giovedì 20 novembre**  
 ore 17.00 - 19.00

Cappella Farnese - Palazzo d'Accursio

**25 anni di diritti:**  
 7° rapporto sulla condizione  
 dell'infanzia e adolescenza in Italia


***Introduce e Coordina:*****Elena Iacucci,**Responsabile Qualificazione e Sviluppo del  
Sistema Formativo Integrato del Settore Istruzione***Interverranno:***- **Luigi Fadiga,**Garante regionale dell'infanzia e adolescenza  
dell'Emilia Romagna- **Arianna Saulini,**

Coordinatrice Gruppo CRC - Save the Children

- **Lorenzo Campioni,**

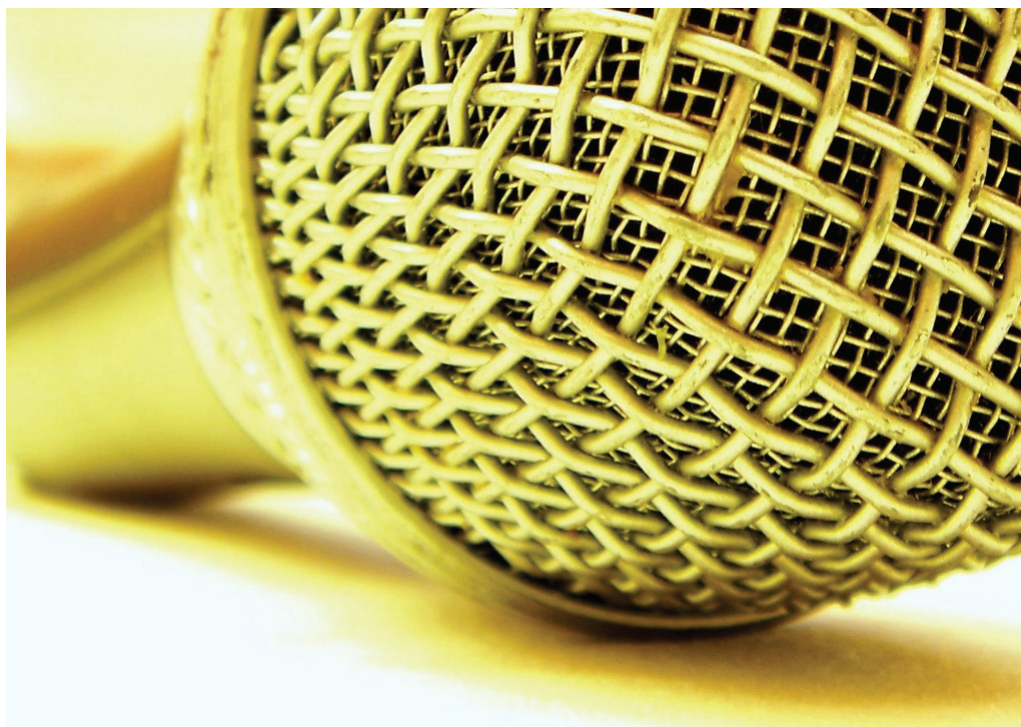
Presidente Gruppo Nazionale Nidi e Infanzia

- **Caterina Pozzi,**

Comunità "La Rupe"

***Conclude:*****Marilena Pillati,**Assessore Scuola, Formazione e Politiche  
per il Personale





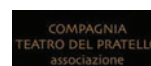
Flickr.com, cc by nc yat fai ooi

# 2h3p - Hip Hop Project Philosophy Poems

l'Hip Hop tra canzone e performance, con esercizi di improvvisazione, scrittura dei brani, sperimentazione di tecniche e giochi teatrali in un laboratorio condotto da Manuel "Kido" Simoncini e Filippo Milani riservato ai ragazzi tra i 14 e i 20 anni. A partire dal 15 novembre e fino a gennaio 2014, ogni venerdì dalle 16 alle 18 in OfficinAdolescenti.

Puoi iscriverti da subito, ma **non oltre il 14 novembre**. Chiedi i dettagli in OfficinAdolescenti o visita [www.bibliotecasalaborsa.it/ragazzi](http://www.bibliotecasalaborsa.it/ragazzi).

L'attività è organizzata con il contributo dell'Ufficio del Garante per l'infanzia e l'adolescenza della Regione Emilia Romagna. Info: OfficinAdolescenti - Biblioteca Salaborsa Ragazzi, Piazza Nettuno 3, Bologna; 051 219 4432 / 347 349 3038; [officinadolescenti@comune.bologna.it](mailto:officinadolescenti@comune.bologna.it)



## Progetto di ricerca sugli sportelli d'ascolto nelle scuole delle province di Forlì-Cesena e Parma realizzato in collaborazione con il Dipartimento di Psicologia dell'Università di Bologna



REGIONE EMILIA-ROMAGNA  
r\_emilia  
Assemblea Legislativa  
AOO\_AL  
allegato al AL/2014/0011585 del 19/03/2014



ALMA MATER STUDIORUM  
UNIVERSITÀ DI BOLOGNA

DIPARTIMENTO DI PSICOLOGIA

### Progetto di ricerca: **Ascoltiamo i minori**

indagine sugli sportelli d'ascolto nelle scuole secondarie di primo grado nelle province di Forlì/Cesena e di Parma; analisi dei bisogni di ascolto delle persone minori di età (studenti di scuole secondarie di I e di II grado e di CFP nelle due province indicate)

### Proponente

Responsabile del Progetto: Prof.ssa Bruna Zani (Dipartimento di Psicologia, Alma Mater Studiorum Università di Bologna)

Collaboratore del Progetto: Dott.ssa Cinzia Albanesi (Dipartimento di Psicologia, Alma Mater Studiorum Università di Bologna)

### Premessa

L'ufficio del Garante nel 2013 ha promosso la realizzazione una indagine conoscitiva sugli sportelli di ascolto nelle scuole secondarie di secondo grado e nei centri di formazione professionale (CFP) nelle province di Forlì-Cesena e Parma.

La ricerca ha mostrato (anche attraverso approfondimenti qualitativi) che gli sportelli d'ascolto nelle scuole secondarie di secondo grado e nei CFP sono abbastanza diffusi, ritenuti da tutti gli attori scolastici (inclusi gli studenti e le studentesse) una risorsa di fondamentale importanza per il funzionamento delle scuole, e per il contrasto al disagio e la promozione del benessere degli studenti e delle studentesse.

Manca ad oggi una raccolta sistematica di dati sulla diffusione degli sportelli di ascolto nelle scuole secondarie di primo grado delle due province, sul loro significato e sulla loro organizzazione, sulla conoscenza ed utilizzo dello strumento negli studenti di questa fascia d'età. Manca altresì una ricognizione puntuale dei bisogni di ascolto dei minori, effettuata a partire dai minori stessi sia preadolescenti che adolescenti

### Finalità

La finalità del progetto è di promuovere la cultura dell'ascolto della persona minore di età, favorendo la conoscenza delle esperienze di ascolto strutturato nella scuola secondaria di primo grado, e la comprensione dei bisogni di ascolto delle persone minori di età al fine di predisporre attività e servizi più vicini alle giovani generazioni (ad esempio, anche mediante l'utilizzo di strategie e strumenti di promozione e comunicazione di nuova generazione) e più capaci di rispondere ai loro bisogni e di tutelare i loro diritti.

### Obiettivi

1. Mappare gli sportelli d'ascolto esistenti nelle scuole secondarie di primo grado delle due province, individuarne caratteristiche e peculiarità.
2. Rilevare il grado di conoscenza/informazione/soddisfazione degli studenti della scuola secondaria di primo grado rispetto ai servizi d'ascolto nella scuola e nel territorio, (eventualmente individuando due/tre scuole campione per provincia). Rilevare contestualmente il grado di conoscenza del Garante per l'infanzia e l'adolescenza da parte dei ragazzi
3. Rilevare il grado di conoscenza /informazione/soddisfazione degli operatori della scuola secondaria di primo grado rispetto ai servizi d'ascolto. Rilevare contestualmente il grado di conoscenza del Garante per l'infanzia e l'adolescenza da parte degli adulti

4. Rilevare il grado di conoscenza/informazione/soddisfazione degli studenti delle scuole secondarie di secondo grado e dei centri di formazione professionale sui servizi di ascolto predisposti nella scuola e nel territorio. Rilevare contestualmente il grado di conoscenza del Garante per l'infanzia e l'adolescenza da parte dei ragazzi;
5. Ascoltare i bisogni e raccogliere indicazioni, proposte e suggerimenti su come migliorare i servizi di ascolto esistenti scolastici ed extrascolastici e favorire l'implementazione di nuovi in grado di rispondere meglio alle necessità dei minori (preadolescenti e adolescenti)

#### **Attività**

1. Mappatura degli sportelli d'ascolto presso gli istituti secondari di I grado delle province di Forlì-Cesena e Parma mediante questionario on line (adattamento e integrazione del questionario già utilizzato nel corso della precedente ricerca, includendo: per le scuole che hanno attivato gli sportelli, i dati sulla fruizione annuale degli ultimi 5 anni; per le scuole che non hanno attivato gli sportelli, i motivi alla base della non attivazione, la presenza di servizi alternativi, il raccordo con il territorio).
2. Ricerca quantitativa sulla conoscenza e l'utilizzo da parte dei ragazzi degli spazi d'ascolto presenti nelle scuole secondarie di I grado e nel territorio (ad esempio, centri socio-educativi, centri di aggregazione, parrocchie e oratori, scout, associazionismo ecc.), individuando due/tre scuole per ogni provincia, mediante questionario on line.
3. Ricerca quantitativa sul grado di conoscenza/informazione/soddisfazione degli studenti delle scuole secondarie di secondo grado sui servizi di ascolto predisposti nella scuola e nel territorio (spazio giovani, centri di aggregazione, parrocchie e oratori, scout, associazionismo ecc., mediante questionario on line.
4. Ricerca qualitativa mediante focus group volta a raccogliere indicazioni, proposte e suggerimenti su come migliorare i servizi di ascolto esistenti e favorire l'implementazione di nuovi in grado di rispondere meglio alle necessità dei minori. Si prevede di realizzare 3 focus group nella scuola secondaria di primo grado (1 per operatori/insegnanti e 2 per i ragazzi : (uno per età 11-13 anni e uno per la fascia di età 13-14 anni) e 3 focus group per la scuola secondaria di secondo grado e dei centri di formazione professionale (uno per ogni gruppo di età così segmentata: 14-15 anni; 16-17 anni; 18 -19) per provincia (totale 12 focus group).

#### **Output**

1. Mappatura degli sportelli d'ascolto presso gli istituti secondari di I grado delle province di Forlì- Cesena e Parma.
2. Documento di sintesi inerente la conoscenza e l'utilizzo di spazi d'ascolto per ragazzi della scuola secondaria di primo grado;
3. Rapporto di ricerca sui dati quantitativi: valutazione dei servizi di ascolto dedicati ai minori da parte degli studenti della scuola secondaria di primo
4. Rapporto di ricerca sui dati quantitativi: valutazione dei servizi di ascolto dedicati ai minori da parte degli studenti della scuola secondaria di secondo grado e dei CFP;
5. Documento di sintesi delle proposte per l'implementazione dei servizi di ascolto a misura di minore include risultati dell'indagine qualitativa

#### **Outcome**

La ricerca consentirà di completare la mappatura delle esperienze di sportello nei diversi ordini di scuola dei due territori, permetterà di valorizzare il punto di vista delle persone minori di età per la predisposizione di servizi di ascolto che li riguardano, dando indicazioni che dovrebbero consentire l'avvicinamento dei minori ai servizi deputati al loro ascolto e alla loro tutela.



### La popolazione di riferimento per l'indagine quantitativa

Alunni frequentanti e classi, A. S. 2012/13, Scuola secondaria di I grado statale e paritaria, Emilia Romagna\*

Provincia	Sezioni/Classi	Alunni	Alunni con Handicap	Alunni con cittadinanza non italiana	di cui nati in Italia
Bologna	1.098	25.819	856	4.039	1.518
Ferrara	351	7.786	321	1.022	264
Forlì-Cesena	456	10.515	223	1.516	416
Modena	855	19.777	530	3.384	1.391
Parma	506	11.406	354	1.951	709
Piacenza	347	7.273	228	1.557	565
Ravenna	420	10.082	260	1.434	415
Reggio Emilia	674	15.428	569	2.670	1.199
Rimini	406	9.573	267	1.179	383
<b>Totale Regionale</b>	<b>5.113</b>	<b>117.659</b>	<b>3.608</b>	<b>18.752</b>	<b>6.860</b>

Alunni frequentanti e classi, A. S. 2012/13, Scuola secondaria di II grado statale e paritaria, Emilia Romagna\*

Provincia	Sezioni/Classi	Alunni	Alunni con Handicap	Alunni con cittadinanza non italiana	di cui nati in Italia
Bologna	1.574	34.419	747	3.960	703
Ferrara	651	14.156	367	1.327	139
Forlì-Cesena	723	16.698	221	1.748	187
Modena	1.373	30.124	661	3.927	815
Parma	812	18.302	451	2.613	318
Piacenza	505	10.998	248	1.631	184
Ravenna	647	14.123	305	1.611	143
Reggio Emilia	916	20.497	586	2.905	500
Rimini	618	13.846	275	2.151	152
<b>Totale Regionale</b>	<b>7.819</b>	<b>173.163</b>	<b>3.861</b>	<b>21.873</b>	<b>3.141</b>

Alunni frequentanti e classi. Scuole statali. A.s. 2012/13. Fonte dati: Anagrafe Nazionale Alunni SIDI\*

Provincia	I grado			II grado		
	Alunni	Classi	Scuole	Alunni	Classi	Scuole
Bologna	28.041	1.204	105	32.406	1.471	81
Ferrara	18.576	813	56	14.040	651	32
Forlì	5.127	223	19	16.399	730	39
Modena	14.850	650	52	29.325	1.342	59
Parma	13.631	603	55	17.738	796	41
Piacenza	3.625	172	27	10.584	484	24
Ravenna	12.274	524	49	13.764	627	28
Reggio Emilia	11.823	515	35	20.169	908	45
Rimini	4.456	189	11	13.007	573	23
<b>Totale Regionale</b>	<b>112.403</b>	<b>4.893</b>	<b>409</b>	<b>167.432</b>	<b>7.582</b>	<b>372</b>

**N.B.** 41 scuole secondarie di primo grado (medie-comprensivi-statali paritarie) a PR 29 scuole secondarie di primo grado (medie-comprensivi-statali paritarie)a FC (da elenchi USP)

**Contributo della Conferenza di garanzia per la riforma della giustizia minorile  
Agosto 2014**



**Contributo per la riforma della giustizia minorile**

Il sistema di giustizia che riguarda le persone di età minore e le loro relazioni familiari risulta allo stato gravemente inadeguato: questo è ciò che emerge dalle segnalazioni ricevute ai sensi dell'art. 6 della l. 12 luglio 2011 n. 112, istitutiva dell'Autorità Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza, da privati e operatori nonché ai Garanti regionali e territoriali riuniti nella Conferenza nazionale dei garanti di cui all'art. 3, co.7 della medesima legge. Il dato è stato confermato dalla univoca indicazione di professionisti del settore ed esponenti della società civile sentiti al riguardo in diverse circostanze e a diverso titolo.

La giustizia civile, che riguarda la tutela dei diritti delle persone di età minore, risulta penalizzata da vuoti normativi, sia sul piano sostanziale sia su quello processuale, sovrapporsi e frazionamento di competenze, con conseguenti tempi incongrui anche ragione di assenza di risorse adeguate, e difetta di strumenti efficaci anche in fase esecutiva. Gli ultimi interventi normativi – con particolare riferimento al nuovo riparto di competenze tra giudice ordinario e giudice specializzato minorile operato dalla l. 219/2012 - non hanno centrato l'obiettivo di semplificazione e razionalizzazione, ma hanno reso ancor più complesso e contraddittorio il quadro, che ne è risultato purtroppo aggravato da ulteriori *deficit* di tutela delle persone di età minore e delle loro famiglie.

Il sistema di giustizia penale minorile è in attesa di interventi da decenni e difetta la normazione del sistema penitenziario.

La situazione è resa ancor più complessa dalla crisi dei modelli familiari, dalla crescente fragilità personale e sociale che frequentemente lascia prive di tutela le persone di età minore, quando invece l'intervento dovrebbe essere tempestivo, mirato al potenziamento di risorse, minimamente intrusivo e solo nel loro interesse, volto al sostegno e al recupero, in una presa in carico della persona di età minore e delle sue relazioni familiari non segmentata ma olistica, come indicato dal Comitato ONU, nella concretezza di ogni situazione.

Perché ciò si verifichi è necessario attuare con determinazione e rapidità una riforma organica che assicuri la concentrazione delle competenze in materia di tutela dei minorenni e delle loro relazioni familiari davanti a un **Unico Giudice** con competenza omnicomprensiva -quantomeno per quanto riguarda l'area civile- con le seguenti caratteristiche:

- sia **specializzato** in ragione della peculiarità della materia che esige la tutela prioritaria della persona di età minore, come sta ad indicare il criterio del suo superiore interesse, costituzionalizzato come clausola



generale dell'ordinamento dalla Corte Costituzionale ed esplicitamente previsto dal diritto convenzionale e dalla giurisprudenza delle Corti Europee. Tale specializzazione, come indicato dalle Linee Guida del Consiglio d'Europa per una giustizia a misura di minore (17.11.2010), non può prescindere dalla multidisciplinarietà e dall'arricchimento del sapere giuridico con quelle scienze che sono necessarie al giudice per stabilire quale sia effettivamente, nel caso concreto, l'interesse di quella specifica persona di età minore e cioè come si possano salvaguardare ed attuare le sue migliori condizioni di sviluppo psico-fisico; l'apporto di tali saperi deve essere co-strutturato all'organo giurisdizionale, in quanto la valutazione dell'interesse del minore è criterio preminente in ogni questione che lo riguarda, non può essere episodico o discrezionale né comportare un incremento dei costi a carico delle famiglie con il ricorso a esperti esterni;

- sia **prossimo** perché deve essere accessibile, anche e soprattutto alle persone di età minore che, sempre come stabilito dagli strumenti convenzionali e dalle citate Linee guida, debbono potervi accedere facilmente per chiedere ed ottenere tutela;
- sia composto da **giudici adibiti esclusivamente alla materia**, per la sua intrinseca diversità da altre aree di giurisdizione.

Si è consapevoli che i suddetti criteri debbono essere attuati con attenzione alle risorse disponibili, in un giusto equilibrio che non può però non veder prevalere anche per il Legislatore, così come per ogni Decisore, il criterio del superiore interesse del minore come preminente e, quindi, la specializzazione effettiva della giurisdizione a tutela sua e delle sue relazioni familiari in ragione della specificità della sua condizione di persona in sviluppo.

Proprio in ragione di ciò, appare necessaria un'attenta riflessione sull'opportunità di **non disgiungere l'intervento civile da quello penale** per il pieno recupero dei minorenni che hanno commesso un reato: difatti l'obiettivo della piena (ri)educazione del minore che ha deviato -come necessario per lui stesso e per la società- è difficilmente attuabile senza partecipazione attiva dei genitori che debbono quantomeno essere sostenuti nel compito educativo. Ciò è possibile se giudice della responsabilità genitoriale e giudice penale del minore sono lo stesso organo.

Si sottolinea inoltre che la riconduzione dell'area a sistema ragionevole comporterebbe risparmio di risorse oggi troppo spesso disperse in interventi inefficaci in quanto frazionati, talvolta contraddittori e talvolta sovrapponibili, oppure tardivi o ancora ineseguiti efficacemente, che hanno valso nel tempo varie condanne per l'Italia anche dalla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo.

Infine sono urgenti e non più rinviabili:

- la riforma processuale, che uniformi i troppi procedimenti civili e rafforzi contraddittorio e diritti di difesa -prevedendo anche rappresentanza e difesa tecnica autonoma del minore- per equilibrare correttamente, nel senso del dettato costituzionale del giusto processo, i poteri officiosi del giudice che sussistono indipendentemente dalla domanda di parte nei procedimenti che riguardano soggetti vulnerabili quali le persone di età minore;



- la riforma del *welfare* che dovrà garantire su tutto il territorio nazionale i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, anche valorizzando gli interventi di sostegno, valutazione ed esecuzione dei provvedimenti a cura dei servizi socio-sanitari.

Si auspica che i temi segnalati siano al più presto presi in considerazione nella prospettiva corretta di coinvolgimento di esperti del settore, che possano apportare scienza ed esperienza per giungere a un sistema di giustizia minorile al passo con le esigenze dei tempi e le indicazioni europee. Si segnala l'opportunità di evitare modalità che ingenerino disorientamento, allarme e preoccupazione in tutti coloro che a diverso titolo se ne occupano e la sensazione di una sottovalutazione delle problematiche e della loro rilevanza sociale.

**Comunicato dell'Associazione Italiana dei Magistrati per i minorenni e la famiglia  
in merito alla riforma della giustizia minorile**



**Associazione Italiana dei Magistrati per i minorenni e per la famiglia**  
Aderente alla "Association Internationale des Magistrats de la Jeunesse et de la Famille"  
[www.minoriefamiglia.it](http://www.minoriefamiglia.it)

L'Associazione Italiana dei Magistrati e per i Minorenni e per la Famiglia

in relazione al disegno di legge delega approvato dal Consiglio dei Ministri il 10 febbraio 2015, delle cui linee essenziali é stata data comunicazione e il cui testo é informalmente reperibile sul web;

esprime

il proprio rammarico per la mancata previsione di un unico ufficio giudiziario che accorpi in sé le attuali competenze civili del tribunale ordinario in tema di famiglia e le competenze civili e penali del tribunale per i minorenni

ribadisce

la propria convinzione che sia possibile coniugare prossimità e specializzazione delineando un ufficio giudiziario unico e autonomo, ispirato al modello dei tribunali di sorveglianza

esprime

il proprio apprezzamento per l'attenzione posta alla specializzazione del giudice, anche con il mantenimento dell'apporto imprescindibile della magistratura onoraria nei collegi giudicanti che si occupano del pregiudizio e dell'abbandono e con la previsione di figure analoghe per le vicende più complesse di competenza del Tribunale ordinario, così valorizzando l'esperienza di integrazione dei saperi dei Tribunali minorili

sottolinea

che la composizione mista dei collegi in ambito penale é stata recentemente ritenuta imprescindibile sia dalle Sezioni Unite della Cassazione con la sentenza n. 18292/14, sia dalla Corte Costituzionale con la sentenza n. 1/2015, nella quale il giudice delle leggi, con pronuncia dichiarativa di illegittimità costituzionale, ha ribadito che l'interesse del minore "trova adeguata tutela proprio nella particolare composizione

*del giudice specializzato” e che tale composizione é prevista “per garantire decisioni attente alla personalità del minore e alle sue esigenze formative ed educative”*

esprime

il proprio apprezzamento per la conservata autonomia dei Tribunali e delle Procure Minorili, a salvaguardia del valore fondamentale dell'esclusività delle funzioni di tutti i magistrati impegnati nei procedimenti civili più delicati e complessi e della trattazione da parte dello stesso ufficio dei procedimenti penali minorili e di quelli civili aventi ad oggetto il pregiudizio e l'abbandono

ribadisce

l'esigenza che per legge siano individuate regole processuali più definite nei procedimenti che hanno ad oggetto la responsabilità genitoriale, la cui mancanza costituisce oggi una delle ragioni più profonde del disagio degli operatori.

Roma, 9 marzo 2015

Il Segretario Generale

Susanna Galli

Il Presidente

Francesco Micela

**Progr.Num.** 1106/2014

**GIUNTA DELLA REGIONE EMILIA ROMAGNA**

**Questo giorno** lunedì 14 **del mese di** luglio  
**dell' anno** 2014 **si è riunita nella residenza di** via Aldo Moro, 52 BOLOGNA  
**la Giunta regionale con l'intervento dei Signori:**

1) Bianchi Patrizio	Assessore
2) Bortolazzi Donatella	Assessore
3) Gazzolo Paola	Assessore
4) Lusenti Carlo	Assessore
5) Marzocchi Teresa	Assessore
6) Melucci Maurizio	Assessore
7) Mezzetti Massimo	Assessore
8) Peri Alfredo	Assessore
9) Rabboni Tiberio	Assessore
10) Vecchi Luciano	Assessore

Presiede l'Assessore Bianchi Patrizio  
attesa l'assenza del Presidente, ai sensi dell'art. 3, comma 2 L.R. 14/89

**Funge da Segretario l'Assessore** Peri Alfredo

**Oggetto:** MODIFICHE ED INTEGRAZIONI ALLA D.G.R. 19 DICEMBRE 2011, N. 1904 "DIRETTIVA IN MATERIA DI AFFIDAMENTO FAMILIARE, ACCOGLIENZA IN COMUNITA' E SOSTEGNO ALLE RESPONSABILITA' FAMILIARI".

**Cod.documento** GPG/2014/1120

Testo dell'atto

**Num. Reg. Proposta: GPG/2014/1120**

**LA GIUNTA DELLA REGIONE EMILIA-ROMAGNA**

Vista la L.R. 28 luglio 2008, n.14 "Norme in materia di politiche per le giovani generazioni" che all'articolo 31: "Affidamento familiare e accoglienza in comunità" stabilisce:

"1. La Regione, per l'attuazione dei diritti dei bambini e degli adolescenti temporaneamente allontanati dalla famiglia, attribuisce pari dignità all'affidamento familiare e all'inserimento all'interno di comunità che garantiscono un'accoglienza di tipo familiare, pur nel riconoscimento delle specificità di ciascuna opzione. La scelta del tipo di accoglienza, nel rispetto dei provvedimenti giudiziari, è determinata dalle esigenze del bambino, dell'adolescente e della sua famiglia e dall'opportunità di ridurre al minimo la permanenza fuori dalla famiglia d'origine.

2. La Regione garantisce, tramite i competenti servizi territoriali, a ciascun bambino o adolescente che deve essere allontanato dal proprio contesto familiare e sociale, anche insieme a uno dei genitori, la protezione necessaria e un percorso educativo personalizzato di alta qualità, qualunque sia la forma di accoglienza predisposta per lui, all'interno di un quadro di risposte differenziate, per soddisfarne gli specifici bisogni di sostegno, tutela, riparazione ed accompagnamento, anche oltre il diciottesimo anno d'età.

3. La Regione favorisce un'azione di monitoraggio e di raccordo tra le diverse realtà territoriali, in modo da perseguire omogeneità di opportunità ed efficacia nel sistema di accoglienza in tutto il territorio regionale.

4. La Regione, in attuazione dell'articolo 35 della legge regionale n. 2 del 2003, stabilisce con direttiva unitaria le condizioni per l'affidamento familiare e i requisiti strutturali e organizzativi per l'accoglienza in comunità."

Viste inoltre :

- la DGR 19 dicembre 2011, n. 1904 "Direttiva in materia di affidamento familiare, accoglienza in comunità e sostegno alle responsabilità familiari"

- la determinazione del Direttore generale Sanità e politiche sociali 14648 del 15/11/2012 che ha costituito il Tavolo di monitoraggio ai sensi della DGR 1904/11 stessa, con il compito, tra l'altro, di elaborare e trasmettere all'Assessore alla Promozione delle Politiche sociali e al Direttore generale

alla sanità e politiche sociali documenti sull'esito del monitoraggio, eventualmente corredati da proposte;

Considerato che:

- il Tavolo di monitoraggio sopra richiamato ha prodotto un primo documento di esito sulla propria attività , comprensivo di un documento di proposte di modifica della dgr 19 dicembre 2011, n. 1904;
- l'Assessorato Promozione delle politiche sociali e di integrazione per l'immigrazione, volontariato, associazionismo e terzo settore e l'Assessorato alle Politiche per la salute hanno esaminato il documento del tavolo di monitoraggio e predisposto una bozza di deliberazione di modifica della DGR 1904/11;

Considerato che la modifica della DGR 1904/11 è resa opportuna anche dalla recente entrata in vigore delle seguenti norme statali:

- D.P.R. 5 dicembre 2013, n. 159 "Regolamento concernente la revisione delle modalità di determinazione e i campi di applicazione dell'Indicatore della situazione economica equivalente (ISEE);
- D.Lgs. 28 dicembre 2013, n. 154 "Revisione delle disposizioni vigenti in materia di filiazione, a norma dell'articolo 2 della legge 10 dicembre 2012, n. 219 "Revisione delle disposizioni in materia di filiazione, a norma dell'articolo 2 della legge 10 dicembre 2012, n. 219";
- D.Lgs. 4 marzo 2014, n.39 "Attuazione della direttiva 2011/93/UE relativa alla lotta contro l'abuso e lo sfruttamento sessuale dei minori e la pornografia minorile, che sostituisce la decisione quadro 2004/68/GAI";

Dato atto che:

- in data 10 aprile 2014 il Comitato tecnico scientifico della Cabina di Regia per le politiche sociali e sanitarie ha dato una valutazione positiva alla bozza di delibera illustrata;
- in data 22 maggio 2014 la Cabina di Regia per le politiche sociali e sanitarie e la Commissione IV del Consiglio delle Autonomie locali (CAL) hanno altresì dato sulla stessa parere favorevole;
- in data 5 giugno 2014 è stata data informazione in merito alla Conferenza del terzo settore;
- in data 26 giugno 2014 è stata data informazione in merito alle Organizzazioni sindacali;

Acquisito:

- il parere favorevole della IV Commissione Assembleare "Politiche per la salute e politiche sociali" in data 14 luglio 2014;
- ai sensi dell'art 1 lettera l della legge 9/05 il parere favorevole del Garante regionale per l'infanzia e

l'adolescenza, con nota del 18 giugno 2014, conservata agli atti del competente servizio regionale;

Richiamati i seguenti provvedimenti:

- la L.R. 26 novembre 2001, n. 43 "Testo unico in materia di organizzazione e di rapporti di lavoro nella Regione Emilia-Romagna" e ss. mm.;
- le deliberazioni della Giunta regionale n. 1057 del 24 luglio 2006, n. 1663 del 27 novembre 2006, n. 1377 del 20/09/2010, n. 1222 del 4/08/2011, n.1511 del 24/10/2011, n. 57 del 23/01/2012, n.725 del 04/06/2012;
- le deliberazioni della Giunta regionale n. 2416 del 29/12/2008 avente ad oggetto "Indirizzi in ordine alle relazioni organizzative e funzionali tra le strutture e sull'esercizio delle funzioni dirigenziali. Adempimenti conseguenti alla delibera 999/2008. Adeguamento e aggiornamento della delibera 450/2007" e ss.mm.;
- la determinazione del Direttore Generale Sanità e Politiche sociali n.16947 del 29/12/2011 recante "Conferimento incarico dirigenziale di Responsabile del Servizio Politiche familiari, infanzia e adolescenza presso la Direzione generale Sanità e politiche sociali"

Dato atto del parere allegato;

Su proposta degli Assessori alla Promozione delle politiche sociali e di integrazione per l'immigrazione, volontariato, associazionismo e terzo settore, Teresa Marzocchi e alle Politiche per la salute, Carlo Lusenti

A voti unanimi e palesi  
DELIBERA

- 1) di approvare l'allegato, parte integrante e sostanziale del presente atto deliberativo, "Modifiche ed integrazioni alla DGR 19 dicembre 2011, n. 1904 Direttiva in materia di affidamento familiare, accoglienza in comunità e sostegno alle responsabilità familiari";
- 2) di stabilire che la presente modifica entra in vigore alla data della sua pubblicazione sul Bollettino Ufficiale telematico della Regione Emilia-Romagna;
- 3) di pubblicare il presente atto sul Bollettino Ufficiale telematico della Regione Emilia-Romagna.

.

Allegato parte integrante - 1

## **ALLEGATO**

Modifiche ed integrazioni alla DGR 19 dicembre 2011, n. 1904 “Direttiva in materia di affidamento familiare, accoglienza in comunità e sostegno alle responsabilità familiari”

Nella **Parte I - Disposizioni generali e comuni**

### **Paragrafo 1. Oggetto, obiettivi generali e indicazioni comuni per famiglie affidatarie e strutture per minorenni**

dopo le parole “La direttiva fornisce inoltre, indicazioni per:

- a) prevenire l’allontanamento del minore dal proprio nucleo familiare, anzitutto mediante interventi a favore delle famiglie in difficoltà, promuovendo il ruolo e le competenze genitoriali, il coordinamento delle politiche sociali, sanitarie, educative e sostenendo forme di” sono inserite le parole **“aiuto domiciliare e”**;

**Le parole “potestà” o “potestà parentale”, ovunque collocate nel presente atto sono sostituite da “responsabilità genitoriale”;**

Prima di “Le qualità morali” sono inserite le parole ““Fatto salvo quanto previsto dalla legge 6 febbraio 2006, n.38 “Disposizioni in materia di lotta contro lo sfruttamento sessuale dei bambini e la pedopornografia anche a mezzo Internet.”;

ultimo trattino, le parole “salvi in ogni caso gli effetti della riabilitazione.” sono sostituiti dalle parole “L’intervenuta riabilitazione o il verificarsi di una diversa causa di estinzione della pena che comporti anche l’estinzione degli effetti penali della condanna, in ogni caso, è condizione per il riconoscimento delle idonee qualità morali ai fini della presente direttiva.”;

In fine, dopo le parole “procedura penale” sono inserite le seguenti parole: “Nei casi previsti dalla legge e dalle relative circolari interpretative, deve essere fornito il certificato penale del casellario giudiziale ex art. 25 bis del DPR 14 novembre 2002, n. 313.”

### **Paragrafo 3.1 Comune**

dopo le parole : “In attuazione della legge, il Comune:

- è titolare delle funzioni in materia di” sono inserite le parole “tutela dei”;

al quartultimo trattino, le parole “- è responsabile del percorso strutturato di conoscenza e valutazione della disponibilità per l’affidamento familiare e per la gestione di comunità familiari e case-famiglia” sono sostituite da: “- è responsabile del percorso strutturato di conoscenza e valutazione della disponibilità per l’affidamento familiare e per la gestione di comunità nelle quali è prevista la figura dell’adulto accogliente;”

al penultimo trattino, dopo le parole “- concorre con tutti i soggetti interessati nella definizione del progetto individualizzato curandone la congruenza con il progetto quadro”, sono inserite le parole “con particolare riguardo alla fase delle dimissioni dalla comunità e del passaggio alla maggiore età;”;

### **Paragrafo 3.2 Provincia**

al penultimo trattino,

- le parole “nonché l’individuazione e la preparazione dei referenti per il tirocinio” sono soppresse;



- le parole: “familiare o una comunità casa-famiglia” sono sostituite da “per la quale è prevista la figura dell’adulto accogliente”;

### **Paragrafo 5. Metodologia del lavoro integrato e progetto quadro**

terzo capoverso, dopo le parole “La valutazione” sono inserite le parole “, accompagnata da idonee procedure di ascolto del bambino o ragazzo,”;

### **Paragrafo 6. Territorio e sussidiarietà**

secondo capoverso, dopo le parole “La L.R. 14/08 e il piano sanitario e sociale sostengono l’integrazione ai vari livelli come indispensabile e” la parola “chiama” è sostituita con la parola “chiamano”;

dopo il Paragrafo 6 è inserito il nuovo Paragrafo:

#### **“ 6 bis Facilitazioni**

Si ricorda che il D.P.R. 5 dicembre 2013, n. 159 ‘Regolamento concernente la revisione delle modalità di determinazione e i campi di applicazione dell’Indicatore della situazione economica equivalente (ISEE)’, all’art 3 ‘Nucleo familiare’, comma 4 prevede: ‘...Il minore in affidamento temporaneo ai sensi dell’articolo 2 della legge 4 maggio 1983, n. 184, e successive modificazioni, è considerato nucleo familiare a sé stante, fatta salva la facoltà del genitore affidatario di considerarlo parte del proprio nucleo familiare. Il minore in affidamento e collocato presso comunità è considerato nucleo familiare a sé stante.’

È prevista l’attivazione a carico del servizio sociale territoriale di residenza della famiglia di origine di una copertura assicurativa per eventuali danni provocati a terzi dai minori in affidamento familiare, nonché per eventuali danni derivati agli stessi.”

Nella **Parte II - Affidamento familiare**

#### **Paragrafo 1.1 “Affidamento” a parenti**

le parole “ha la potestà” sono sostituite dalle parole “esercita la responsabilità genitoriale”

#### **Paragrafo 1.3 Situazioni particolari di affidamento**

Al penultimo capoverso le parole “che il bambino non può allontanarsi -” sono sostituite da: “che la madre può allontanarsi, ma senza portare con sé il bambino –“

#### **Paragrafo 2.7 Percorso di conoscenza e di valutazione della disponibilità**

Dopo il terzo capoverso , dopo la parola “esperienza”, sono inserite le parole:

“Chi chiede di partecipare al percorso produce all’organizzatore un’autocertificazione ex art. 46 del DPR 28 dicembre 2000, n. 445 attestante il possesso delle qualità morali di cui al Paragrafo 1 della parte I del presente atto, anche in relazione a quanto previsto dalla legge 38/2006”.

All’ultimo capoverso dopo le parole “I servizi possono realizzare l’affidamento familiare a coppie o a singoli inseriti nell’elenco” la parola “provinciale” è sostituito con “distrettuale”.

### Nella **Parte III - Accoglienza in comunità**

#### **Paragrafo 2.1 Obiettivi dell'accoglienza**

Al penultimo capoverso, dopo le parole "L'accoglienza in comunità semiresidenziale ha l'obiettivo di evitare l'allontanamento del ragazzo dalla sua famiglia, tramite un intervento importante ed intensivo" sono inserite le parole "anche mediante forte coinvolgimento e sinergia con le risorse comunitarie sia formali che informali."

#### **Paragrafo 2.2.1 Adulti accoglienti**

Al primo capoverso le parole "Gli adulti impegnati nella gestione di comunità familiari e di comunità casa famiglia" sono così sostituite "Gli adulti impegnati nella gestione di comunità per le quali è prevista la figura dell'adulto accogliente (comunità familiari, comunità casa famiglia, comunità per gestanti e per madri con bambino e strutture per l'autonomia)".

Secondo trattino, le parole "familiare o della comunità casa-famiglia" sono soppresse

Il quarto trattino (**tirocinio...**) è così sostituito:

"- n. 10 incontri di informazione e osservazione - presso una comunità tra quelle nelle quali è prevista la figura di adulto accogliente - per acquisire consapevolezza della complessità del ruolo, corredati da successiva rielaborazione documentata.

Le Province raccolgono la documentazione relativa alle diverse fasi e attestano il compimento complessivo del percorso.

Per le figure che hanno prestato servizio presso comunità familiare o casa famiglia entro la data di pubblicazione della direttiva 1904/11 (29 dicembre 2011), restano validi i requisiti di adulto accogliente acquisiti in base alle norme previgenti.

Per gli stessi, per svolgere il compito di adulto accogliente sono validi altresì i titoli di educatore acquisiti in base alle norme previgenti, ivi compresi i corsi per educatori delle comunità previsti dalle DGR 564/2000 e 846/2007.

Restano validi i tirocini conclusi o iniziati fino alla pubblicazione della presente modifica"

#### **Paragrafo 2.2.2 Personale**

Al primo capoverso, dopo le parole "Gli operatori delle comunità educative residenziali" sono inserite le parole " e semiresidenziali".

Al punto a1), le parole "a1) Gli educatori di comunità educative, anche semiresidenziali o di pronta accoglienza," sono sostituite dalle parole "a1) Gli educatori di tali comunità"

Dopo il n. "7) diplomi di laurea equipollenti." a capo, sono inserite le parole "Per le figure che hanno prestato servizio entro la data di pubblicazione della DGR 1904/11 (29 dicembre 2011) restano validi i titoli acquisiti in base alle norme previgenti."

#### **Paragrafo 2.2.4 Figure e famiglie di supporto**

Al primo capoverso, alle parole "tirocinio formativo professionale" sono sostituite dalle parole "tirocinio formativo curricolare";

le parole "o coinvolte nei percorsi formativi propedeutici alle diverse esperienze di accoglienza" sono soppresse;

prima delle parole "nell'ambito di accordi con associazioni o organismi di volontariato" è inserita la parola "preferibilmente";

**Paragrafo 3. Carta dei servizi**

secondo trattino, in parentesi, dopo la parola “tirocinanti” è inserita la parola “curricolari”;

prima del penultimo trattino (- la disponibilità...) sono inserite i seguenti ulteriori trattini:

“- le modalità di accoglienza di bambini e ragazzi tra i sei e i dodici anni nelle comunità educative residenziali;

- la disponibilità all'accoglienza di madri minorenni anche gestanti e/o madri con un decreto di sospensione di responsabilità genitoriale per le comunità madre/bambino;”

**Paragrafo 6 Obblighi informativi**

All'ultima frase le parole “mamma bambino” sono sostituite da “un nucleo mamma con bambino”;

**Paragrafo 7. Requisiti strutturali**

In fine, dopo le parole “requisiti richiesti” è inserita la seguente frase “Nei paragrafi successivi verranno indicati i requisiti strutturali per categorie di tipologia.”

**Paragrafo 7.1 Requisiti per le strutture di tipo familiare**

Al secondo trattino le parole “(o tre bambini entro i 24 mesi), sono sostituite dalle parole “(o tre bambini entro i 36 mesi)”;

Al secondo trattino le parole “Le camere da letto devono avere un massimo di tre posti letto; può essere presente nella stanza anche un bambino di età compresa entro i dodici mesi, a condizione che sia prevista una superficie aggiuntiva di almeno mq. 2 e per un massimo di due bambini per stanza;” sono sostituite da “Le camere da letto devono avere un massimo di tre posti letto; può essere presente nella stanza anche un bambino di età compresa entro i trentasei mesi, a condizione che sia prevista una superficie aggiuntiva di almeno mq. 2;”

**Paragrafo 7.2 Requisiti per le strutture residenziali educative e per l'autonomia**

Al secondo trattino, in fine, sono aggiunte le seguenti parole: “La camera per tre persone può avere una superficie pari o superiore a mq 18, se di altezza superiore a m 2,70, tenuto conto della cubatura.”

Al terzo trattino sono soppresse le parole “situata in modo da garantire la riservatezza;”

**Paragrafo 8.1.2 Comunità familiare**

Nella parte relativa al **Rapporto numerico**, dopo le parole “L'educatore può essere sostituito da un terzo adulto accogliente convivente.” Sono inserite le parole “Nella fascia oraria che va dal risveglio all'uscita dalla comunità, durante le uscite ed i periodi di vacanza, a garantire il rapporto numerico possono concorrere anche le figure di supporto e ausiliarie.”

Dopo la frase “Nelle ore di riposo notturno deve essere garantita la presenza di almeno uno degli adulti conviventi” è inserita la frase “, oppure là dove presente, dell'educatore della comunità.”

**Paragrafo 8.2.1 Comunità educativa residenziale**

L'intera parte relativa all'**Accoglienza** è sostituita dalla seguente: “**Accoglienza:** bambini e adolescenti da sei a diciassette anni. I bambini con meno di sei anni possono essere ospitati

eccezionalmente nel caso si tratti di fratelli accolti o in caso di emergenza. In tal caso, per tutta la durata della permanenza di bambini, viene sospesa la pronta accoglienza.

In ogni caso, l'accoglienza di bambini e preadolescenti dai sei ai dodici anni dovrà essere prevista e specificamente regolamentata dalla Carta dei servizi.”

Nella parte relativa al **Rapporto numerico**, la frase “Nelle ore di riposo notturno deve essere garantita la presenza di almeno un operatore e la reperibilità di un ulteriore operatore, pertanto le équipes delle comunità dovranno essere formate da un numero di operatori commisurato al numero dei minori secondo il seguente schema:” è così integrata: “Nelle ore di riposo notturno deve essere garantita la presenza di almeno un operatore e la reperibilità di un ulteriore operatore, pertanto le équipes delle comunità dovranno essere formate da un numero di operatori commisurato al numero dei minori **accolti** secondo il seguente schema:”

In fine, dopo le parole “Progetti educativi individualizzati” è inserita la seguente frase:

“Anche il numero degli operatori che compongono l'équipe è corrispondente al numero di minori effettivamente accolti secondo quanto riportato nella tabella.”

#### **Paragrafo 8.2.3 Comunità residenziale educativo-integrata**

La parte relativa alla **Capacità ricettiva** è così sostituita: “**Capacità ricettiva: nove posti**”

Nella parte relativa all'Accoglienza le parole “Paragrafo 1.3.2, lettera a1) e a2)” sono sostituite con le parole “Paragrafo 2.2.2 lettera a1) e a2)”;

Nella parte relativa al **Rapporto numerico**, in fine, le parole: “l'organismo multidisciplinare indicato al Paragrafo 1.5 effettua ” sono sostituite con “in sede di valutazione multidimensionale di cui al Paragrafo 1 viene effettuata”

#### **Paragrafo 8.5.1 Comunità per gestanti e per madri con bambino**

Al secondo capoverso della parte relativa alla **Tipologia**, le parole:

“Restano escluse da tale tipologia le comunità volte al sostegno della donna in grado di occuparsi dei figli.” è sostituita dalla seguente: “Restano escluse da tale tipologia le comunità volte al sostegno della madre la cui genitorialità è ritenuta sufficientemente adeguata.”

Nella parte relativa all'**Accoglienza**, la frase “Il progetto di vita viene messo a punto...entro i primi **trenta** giorni dall'ingresso” è sostituita da “Il progetto di vita viene messo a punto... entro i primi **sessanta** giorni dall'ingresso”

La parte relativa al **Rapporto numerico** è così sostituita:

“**Rapporto numerico:** è garantita, nell'ambito del gruppo di lavoro della comunità, la presenza del responsabile in possesso dei requisiti previsti per le altre tipologie e di almeno un operatore con funzioni di tutela dei bambini o ragazzi e di sostegno alle competenze genitoriali.

E' garantito un operatore dell'equipe ogni 6 minori. Nel rispetto della presente Direttiva, dei rapporti di impiego, dei contratti collettivi nazionali di lavoro e degli accordi sindacali, nell'ambito degli indirizzi dell'ente gestore e in accordo con gli altri educatori, il Responsabile di cui al Paragrafo 2.2.2 b) organizza e gestisce la vita della Comunità con i turni rispondenti al numero delle presenze effettive e le compresenze orarie ritenute più rispondenti alle esigenze delle persone a cui è rivolto il servizio e ai Progetti di vita ed educativi individualizzati.

In ogni caso dovrà essere garantita la vigilanza notturna, da parte di un educatore o di una persona che abbia fatto il percorso da adulto accogliente.

Gli adulti in servizio per la vigilanza notturna presso comunità madre/bambino alla data di pubblicazione della presente modifica possono svolgere il relativo percorso entro ventiquattro mesi dalla pubblicazione stessa.

All'interno della carta dei servizi è necessario specificare la disponibilità o meno all'accoglienza di madri minorenni anche gestanti e/o madri con un decreto di sospensione della responsabilità genitoriale.”

### **Paragrafo 11.1 Requisiti**

Alla lettera d), le parole “salvi in ogni caso gli effetti della riabilitazione.” Sono così sostituiti: “L'intervenuta riabilitazione o il verificarsi di una diversa causa di estinzione della pena che comporti anche l'estinzione degli effetti penali della condanna, in ogni caso, è condizione per il riconoscimento delle idonee qualità morali ai fini della presente direttiva.”;

Dopo la lettera d) è inserita la seguente :

“d1) acquisire il certificato penale del casellario giudiziale di cui all'art. 25bis del DPR 14 novembre 2002, n. 313, nei casi previsti dalla legge e dalle circolari del Ministero del Lavoro e delle politiche sociali dell'11 aprile 2014, “Decreto legislativo n. 39 – Lotta agli abusi e allo sfruttamento di minori” e del Ministero della Giustizia 3 aprile 2014 - Attuazione direttiva contro l'abuso sessuale sui minori – Nuovo obbligo per i datori di lavoro 3 aprile 2014, per il personale assunto dal 6 aprile 2014”;

### **Paragrafo 11.2 Attività istruttoria. Commissione istruttoria**

In fine del Paragrafo, dopo le parole “delle comunità”, è inserita la seguente frase: “La Commissione, con proprio regolamento interno, può stabilire un numero ridotto di presenze necessarie per la validità delle sedute, comunque non inferiore alla metà dei componenti.”

### **Paragrafo 11.3 Domanda per il rilascio dell'autorizzazione al funzionamento**

Prima dell'ultimo Paragrafo e delle parole “Il Comune competente” sono inserite le seguenti parole: “certificato penale del casellario giudiziale di cui all'art. 25bis del DPR 14 novembre 2002, n. 313, nei casi previsti dalla legge e dalle circolari del Ministero del Lavoro e delle politiche sociali dell'11 aprile 2014, “Decreto legislativo n. 39 – Lotta agli abusi e allo sfruttamento di minori” e del Ministero della Giustizia 3 aprile 2014 - Attuazione direttiva contro l'abuso sessuale sui minori – Nuovo obbligo per i datori di lavoro 3 aprile 2014, per il personale assunto dal 6 aprile 2014;”

### **Paragrafo 11.6 Durata e rinnovo dell'autorizzazione al funzionamento. Verifiche e controlli.**

Dopo la frase “Ai sensi dell'art. 6 della L.R. 14/08, la Regione può disporre controlli e verifiche sulle strutture autorizzate.”, le parole successive fino alla fine del paragrafo sono sostituite dalle seguenti:

“E' istituito presso il Servizio competente un nucleo regionale di controllo e verifica, con la funzione di individuare le problematiche connesse alla situazione di disagio all'interno della comunità e di indicare possibili interventi non sanzionatori conseguenti.

Il Direttore generale alla Sanità e Politiche sociali, sentita la Cabina di Regia regionale per le politiche sociali e sanitarie, con proprio atto nomina il nucleo, presieduto dal Responsabile del Servizio competente in materia di tutela dei minorenni e composto da componenti regionali anche segnalati dal Servizio salute mentale della Regione, nonché da un componente degli enti locali (e suo supplente) designato dalla Cabina di Regia.

Nello stesso atto saranno indicate le procedure dell'attività della Regione.”

### **Paragrafo 11.8 Obblighi conseguenti all'autorizzazione al funzionamento**

Alla lettera c), dopo le parole: “l’obbligo di comunicare preventivamente al Comune” sono inserite le parole “e, per conoscenza, alla Commissione istruttoria”.

Allegato parere di regolarità amministrativa

REGIONE EMILIA-ROMAGNA

Atti amministrativi

GIUNTA REGIONALE

Tiziano Carradori, Direttore generale della DIREZIONE GENERALE SANITA' E POLITICHE SOCIALI esprime, ai sensi dell'art. 37, quarto comma, della L.R. n. 43/2001 e della deliberazione della Giunta Regionale n. 2416/2008 e s.m.i., parere di regolarità amministrativa in merito all'atto con numero di proposta GPG/2014/1120

data 01/07/2014

IN FEDE

Tiziano Carradori

**Progr.Num.** 1106/2014

**N.Ordine** 71

omissis

---

L'assessore Segretario: Peri Alfredo

---

Il Responsabile del Servizio  
Segreteria e AA.GG. della Giunta  
Affari Generali della Presidenza  
Pari Opportunita'



**Progr.Num.** 136/2014

**GIUNTA DELLA REGIONE EMILIA ROMAGNA**

**Questo giorno** lunedì 10 **del mese di** febbraio  
**dell' anno** 2014 **si è riunita nella residenza di** via Aldo Moro, 52 BOLOGNA  
**la Giunta regionale con l'intervento dei Signori:**

1) Errani Vasco	Presidente
2) Bianchi Patrizio	Assessore
3) Bortolazzi Donatella	Assessore
4) Gazzolo Paola	Assessore
5) Marzocchi Teresa	Assessore
6) Melucci Maurizio	Assessore
7) Mezzetti Massimo	Assessore
8) Muzzarelli Gian Carlo	Assessore
9) Peri Alfredo	Assessore
10) Rabboni Tiberio	Assessore

**Funge da Segretario l'Assessore** Muzzarelli Gian Carlo

**Oggetto:** ISTITUZIONE DELL'ELENCO REGIONALE DEGLI ASPIRANTI TUTORI VOLONTARI. RIMBORSI SPESE.

**Cod.documento** GPG/2014/168

Testo dell'atto

**Num. Reg. Proposta: GPG/2014/168**

**LA GIUNTA DELLA REGIONE EMILIA-ROMAGNA**

Visti:

- l'art. 343 c.c., che dispone che "Se entrambi i genitori sono morti o per altre cause non possono esercitare la responsabilità genitoriale si apre la tutela";
- l'art. 346 c.c., che "Il giudice tutelare, appena avuta notizia del fatto da cui deriva l'apertura della tutela, procede alla nomina del tutore e del protutore"
- l'art.348 c.c., che deferisce al giudice tutelare la nomina e i criteri di scelta del tutore;
- l'art. 10 della legge 4 maggio 1983, n. 184 e ss. mm. che dispone che in ogni momento e fino all'affidamento preadottivo il Tribunale per i minorenni può disporre la nomina di un tutore provvisorio;
- l'art 19 della legge 4 maggio 1983, n. 184 e ss. mm. che stabilisce che, durante lo stato di adottabilità il tutore, ove non già esistente, è nominato dal Tribunale per i minorenni;
- l'art.354 c.c., che prevede la possibilità che la tutela sia deferita a "un ente di assistenza del comune", norma oggi interpretata nel senso della deferibilità al comune stesso, che la esercita tramite i servizi;
- l'art. 379 c.c.,che dispone "L'ufficio tutelare è gratuito. Il giudice tutelare tuttavia, considerando l'entità del patrimonio e le difficoltà dell'amministrazione, può assegnare al tutore un'equa indennità. Può altresì, se particolari circostanze lo richiedono, sentito il protutore, autorizzare il tutore a farsi coadiuvare nell'amministrazione, sotto la sua personale responsabilità da una o più persone stipendiate.";
- la L.R. 27 settembre 2011, n. 13 ""Nuove norme sugli istituti di garanzia. Modifica [della legge regionale 16 dicembre 2003, n. 25](#) "Norme sul difensore civico regionale. Abrogazione della [legge regionale 21 marzo 1995, n. 15](#) (nuova disciplina del difensore civico)", della [legge regionale 17 febbraio 2005, n. 9](#) "Istituzione del garante regionale per l'infanzia e l'adolescenza" e della [legge regionale 19 febbraio 2008, n. 3](#) "Disposizioni per la tutela delle persone ristrette negli istituti penitenziari della regione Emilia-Romagna"" che, all'art 5 "Tutela e curatela" dispone: Il Garante promuove, anche in collaborazione con i competenti organi regionali e territoriali, la cultura della tutela ..., anche tramite l'organizzazione di idonei corsi di formazione.";

- la L.R. 28 luglio 2008, n. 14 "Norme in materia di politiche per le giovani generazioni" e, in particolare, l'art.6, comma 1, lettera g) in base alla quale la Regione "prepara, in accordo con il Garante per l'infanzia e l'adolescenza, anche tramite le province, le persone individuate dai servizi del territorio disponibili a svolgere attività di tutela ...";
- la L.R.,. 12 marzo 2003, n.2 "Norme per la promozione della cittadinanza sociale e per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali" e ss. mm. e, in particolare l'art. 19 e l'art.45 che stabilisce che le risorse finanziarie del sistema integrato sono costituite anche dal Fondo sociale locale.

Considerato che:

- dal 7 maggio 2013 al 1 ottobre 2013 si è svolto a Bologna, su impulso del Garante regionale per l'infanzia e l'adolescenza e con la collaborazione del competente Servizio regionale, presso il centro VOLABO un percorso di sensibilizzazione e formazione per tutori volontari, che si è concluso con l'assegnazione di attestati di frequenza;
- a Reggio Emilia promossi dal Comune si sono svolti entro l'estate 2013 due corsi in collaborazione con l'ASP OSEA e il sostegno dell'associazione DAR VOCE e la fattiva collaborazione del Tribunale ordinario di Reggio Emilia;

Rilevato che:

- la partecipazione della Regione all'iniziativa formativa promossa dal Garante regionale per l'infanzia e l'adolescenza risponde certamente ad un adempimento previsto dalle leggi regionali, ma ha anche e soprattutto un valore nell'ottica di integrazione a tutti i livelli in tema di protezione delle persone di minore età (professionale, territoriale, istituzionale), che è forse il più importante principio amministrativo della L.R. 14/2008;
- la Regione vuole porsi a sostegno dell'attività dei tutori volontari caratterizzata da gratuità, come previsto dal codice civile;
- i servizi territoriali, tradizionalmente nella nostra regione nominati tutori pubblici, si vedranno dunque, se la Magistratura riterrà di avvalersene, affiancati da soggetti nuovi per la nostra realtà, privati, volontari, formati.

Considerato infine che la Regione:

- in questa ottica auspica che a livello locale vengano organizzati altri momenti formativi, comunque promossi da Enti pubblici, che vadano nella direzione di quelli già svolti a Bologna e Reggio Emilia;
- nell'ambito delle proprie competenze, allo scopo che la formazione iniziale già svoltasi porti frutto, intende

l'adolescenza, con nota del 18 giugno 2014, conservata agli atti del competente servizio regionale;

Richiamati i seguenti provvedimenti:

- la L.R. 26 novembre 2001, n. 43 "Testo unico in materia di organizzazione e di rapporti di lavoro nella Regione Emilia-Romagna" e ss. mm.;
- le deliberazioni della Giunta regionale n. 1057 del 24 luglio 2006, n. 1663 del 27 novembre 2006, n. 1377 del 20/09/2010, n. 1222 del 4/08/2011, n.1511 del 24/10/2011, n. 57 del 23/01/2012, n.725 del 04/06/2012;
- le deliberazioni della Giunta regionale n. 2416 del 29/12/2008 avente ad oggetto "Indirizzi in ordine alle relazioni organizzative e funzionali tra le strutture e sull'esercizio delle funzioni dirigenziali. Adempimenti conseguenti alla delibera 999/2008. Adeguamento e aggiornamento della delibera 450/2007" e ss.mm.;
- la determinazione del Direttore Generale Sanità e Politiche sociali n.16947 del 29/12/2011 recante "Conferimento incarico dirigenziale di Responsabile del Servizio Politiche familiari, infanzia e adolescenza presso la Direzione generale Sanità e politiche sociali"

Dato atto del parere allegato;

Su proposta degli Assessori alla Promozione delle politiche sociali e di integrazione per l'immigrazione, volontariato, associazionismo e terzo settore, Teresa Marzocchi e alle Politiche per la salute, Carlo Lusenti

A voti unanimi e palesi  
DELIBERA

1) di approvare l'allegato, parte integrante e sostanziale del presente atto deliberativo, "Modifiche ed integrazioni alla DGR 19 dicembre 2011, n. 1904 Direttiva in materia di affidamento familiare, accoglienza in comunità e sostegno alle responsabilità familiari";

2) di stabilire che la presente modifica entra in vigore alla data della sua pubblicazione sul Bollettino Ufficiale telematico della Regione Emilia-Romagna;

3) di pubblicare il presente atto sul Bollettino Ufficiale telematico della Regione Emilia-Romagna.

.

per i motivi indicati in premessa che si intendono qui integralmente richiamati, di:

1. istituire presso il Servizio Politiche familiari, infanzia e adolescenza un elenco regionale, articolato su base distrettuale, delle persone che hanno concluso con attestato di frequenza i corsi promossi da Enti pubblici e organizzati a livello territoriale per la formazione di tutori volontari di persone di minore età, che sono in possesso delle qualità morali di cui alla Parte I, paragrafo 1, dell'allegato alla deliberazione di Giunta regionale n. 1904/2011, disponibili ad accettare l'eventuale incarico;
2. disporre che tale elenco sia consultabile su richiesta dal Garante regionale per l'infanzia e l'Adolescenza e dall'Autorità giudiziaria, qualora interessata ad attingere per la propria scelta dei tutori volontari che intenda nominare;
3. disporre che il Responsabile del Servizio Politiche familiari, infanzia e adolescenza della Regione, con proprio atto, definirà le procedure per l'iscrizione all'elenco;
4. prevedere, all'interno del riparto del Fondo sociale regionale e, in particolare, tra gli obiettivi finanziabili del Fondo Sociale Locale, il sostegno a favore dei tutori volontari nominati dall'autorità giudiziaria, per un importo massimo di norma non superiore a euro 100,00 annui per ciascuna tutela, per il rimborso delle seguenti spese:
  - a. spese sostenute per marche da bollo o diritti di cancelleria, ove dovuti;
  - b. spese documentate sostenute dal tutore nell'esercizio delle funzioni tutorie, ivi compresa l'eventuale l'assicurazione RCT, previa dichiarazione sostitutiva dell'atto di notorietà ex art.47 DPR 28 dicembre 2000,n.445 di non fruire di altri benefici (economici) o indennità per la stessa tutela;
5. prevedere che l'eventuale rimborso al tutore volontario nominato verrà corrisposto dal Comune o altro Ente capofila dell'ambito distrettuale, secondo le procedure stabilite in sede distrettuale, previa documentata richiesta;
6. di pubblicare il presente atto sul Bollettino ufficiale telematico della Regione (BURERT);
7. di dare atto che secondo quanto previsto dal DLGS 14 marzo 2013, n. 33, art. 26 comma 1, nonché sulla base degli indirizzi interpretativi contenuti nella deliberazione di Giunta regionale n. 1621/2013, il presente provvedimento è soggetto agli obblighi di pubblicazione ivi contemplati.

**Progr.Num.** 136/2014

**N.Ordine** 27

omissis

---

L'assessore Segretario: Muzzarelli Gian Carlo

---

Il Responsabile del Servizio  
Segreteria e AA.GG. della Giunta  
Affari Generali della Presidenza  
Pari Opportunita'

# Istituzione del Garante regionale per l'infanzia e l'adolescenza

Legge Regionale 17 febbraio 2005, n. 9

Testo coordinato con le modifiche apportate da:

L.R. 6 febbraio 2007, n. 1

L.R. 27 settembre 2011, n. 13

## Sommario

- Art. 1 Istituzione del Garante per l'infanzia e l'adolescenza
- Art. 2 Funzioni
- Art. 3 Tutela degli interessi diffusi
- Art. 4 Tutela degli interessi e dai diritti individuali
- Art. 5 Tutela e curatela
- Art. 6 Rapporti con il difensore civico regionale
- Art. 7 Nomina, requisiti ed incompatibilità
- Art. 8 Elezione
- Art. 9 Durata del mandato, rinuncia e decadenza
- Art. 10 Indennità
- Art. 11 Relazioni e pubblicità
- Art. 12 Sede e struttura
- Art. 13 Programmazione delle attività del Garante
- Art. 14 Imputazione ed adempimenti di spesa



---

**Art. 1** **Istituzione del Garante per l'infanzia e l'adolescenza**

1. La Regione, nel rispetto delle competenze degli Enti locali, istituisce il Garante per l'infanzia e l'adolescenza (di seguito denominato "Garante"), al fine di assicurare la piena attuazione di tutti i diritti riconosciuti ai bambini ed alle bambine, ai ragazzi ed alle ragazze presenti sul territorio regionale.
2. Il Garante, nell'esercizio delle proprie funzioni, gode della piena indipendenza e non è sottoposto a forme di subordinazione gerarchica.

---

**Art. 2** **Funzioni**

1. Il Garante svolge le seguenti funzioni:
  - a) promuove la conoscenza e l'affermazione dei diritti individuali, sociali e politici dell'infanzia e dell'adolescenza assumendo ogni iniziativa finalizzata alla loro concreta realizzazione;
  - b) vigila sull'applicazione nel territorio regionale della Convenzione sui diritti del fanciullo del 20 novembre 1989, resa esecutiva con legge 27 maggio 1991, n. 176 (Ratifica ed esecuzione della convenzione sui diritti del fanciullo, fatta a New York il 20 novembre 1989) e delle altre convenzioni internazionali ed europee e sull'applicazione e l'attuazione delle disposizioni normative statali e regionali di tutela dei soggetti in età evolutiva;
  - c) rappresenta i diritti e gli interessi dell'infanzia e dell'adolescenza presso tutte le sedi istituzionali regionali, secondo le modalità previste dalla presente legge;
  - d) segnala ai servizi sociali e all'Autorità giudiziaria situazioni che richiedono interventi immediati di ordine assistenziale o giudiziario;
  - e) esercita le proprie funzioni nei confronti di bambini e ragazzi, anche ospitati in ambienti esterni alle famiglie;
  - f) accoglie le segnalazioni provenienti da persone anche di minore età, dalle famiglie, dalle scuole, da associazioni ed enti, in ordine a casi di violazione dei diritti di cui alla lettera a), e fornisce informazioni sulle modalità di tutela e di esercizio di tali diritti;
  - g) segnala alle Amministrazioni i casi di violazione di diritti indicati alla lettera a), conseguenti a provvedimenti, atti, fatti, comportamenti ritardati, omessi, o comunque irregolarmente compiuti, di cui abbia avuto conoscenza da soggetti pubblici e privati, o da parte di persone singole, anche di minore età;
  - h) segnala alle competenti Amministrazioni pubbliche fattori di rischio o di danno derivanti a bambini e ragazzi a causa di situazioni ambientali carenti o inadeguate dal punto di vista igienico-sanitario, abitativo e urbanistico;
  - i) promuove, in collaborazione con gli Assessorati regionali competenti e con soggetti pubblici e privati, iniziative per la diffusione di una cultura dell'infanzia e dell'adolescenza che rispetti i diritti dei bambini e dei ragazzi;
  - l) esprime, su richiesta dei competenti organi regionali, provinciali e comunali, pareri, proposte e rilievi su progetti di legge, di regolamento e di atti amministrativi in ordine al possibile ed eventuale impatto su bambini e ragazzi;
  - m) abrogata.
  - n) collabora agli interventi di raccolta ed elaborazione di tutti i dati relativi alla condizione dell'infanzia e dell'adolescenza in ambito regionale, come previsto dall'articolo 4, comma 3) della legge 23 dicembre 1997, n. 451 (Istituzione della Commissione parlamentare per l'infanzia e dell'Osservatorio nazionale per l'infanzia);
  - o) cura la realizzazione di servizi di informazione destinati all'infanzia e all'adolescenza;
  - p) predisporre una relazione annuale al Consiglio regionale sulla propria attività.
2. La Regione assicura adeguate forme di pubblicità dei servizi di informazione, di cui al comma 1, lettera o), e della relazione annuale, di cui al comma 1, lettera p).

---

**Art. 3** **Tutela degli interessi diffusi**

Al fine di tutelare gli interessi diffusi il Garante può:

- a) segnalare alle competenti Amministrazioni pubbliche della regione e degli Enti territoriali fattori di rischio o di danno derivanti a bambini e ragazzi da attività, provvedimenti o condotte omissive svolte dalle Amministrazioni o da privati;
- b) raccomandare l'adozione di specifici provvedimenti in caso di condotte omissive delle Amministrazioni competenti;
- c) informare il Presidente del Consiglio regionale ed il Presidente della Giunta regionale circa la possibilità di esperire azioni in sede giudiziaria o amministrativa volte alla tutela dei diritti collettivi dell'infanzia;
- d) intervenire nei procedimenti amministrativi, ai sensi dell'articolo 9 della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi), ove sussistano fattori di rischio o di danno per bambini e ragazzi;
- e) prendere visione degli atti del procedimento e presentare memorie scritte e documenti ai sensi dell' articolo 10 della legge n. 241 del 1990.

---

**Art. 4** **Tutela degli interessi e dei diritti individuali**

1. Il Garante, al fine di tutelare gli interessi ed i diritti dei bambini e dei ragazzi presenti sul territorio regionale, agisce d'ufficio o su segnalazione. Il Garante ha pertanto la facoltà, in accordo, ove possibile, con le famiglie dei bambini e dei ragazzi, di:
  - a) segnalare alle competenti Amministrazioni pubbliche della regione o degli Enti territoriali casi di bambini e ragazzi in situazioni di rischio o di pregiudizio;
  - b) raccomandare alle Amministrazioni competenti l'adozione di interventi di aiuto e sostegno, nonché l'adozione, in caso di loro condotte omissive, di specifici provvedimenti;
  - c) promuovere, presso le Amministrazioni competenti, la modifica o la riforma di provvedimenti ritenuti pregiudizievoli per bambini e ragazzi;
  - d) richiamare le Amministrazioni competenti a prendere in considerazione come preminente il superiore interesse del fanciullo, ai sensi dell'articolo 3 della Convenzione sui diritti del fanciullo, ratificata con legge n. 176 del 1991;
  - e) trasmettere, informandone il servizio sociale competente, al Giudice amministrativo, civile o penale, informazioni, eventualmente corredate da documenti, inerenti la condizione o gli interessi della persona di minore età.
2. Il Garante, per adempiere ai compiti previsti dal presente articolo, ha diritto di accesso a tutti gli atti delle pubbliche Amministrazioni non coperti da segreto, ai sensi della legge n. 241 del 1990, e di estrarne gratuitamente copia. Il Garante è comunque tenuto a rispettare le disposizioni di cui al decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196 (Codice in materia di protezione dei dati personali).

---

**Art. 5** **Tutela e curatela**

Il Garante promuove, anche in collaborazione con i competenti organi regionali e territoriali, la cultura della tutela e della curatela, anche tramite l'organizzazione di idonei corsi di formazione.

---

**Art. 6** **Rapporti con il difensore civico regionale**

Abrogato.

---

**Art. 7** **Nomina requisiti ed incompatibilità**

1. Il Garante è scelto tra persone in possesso dei requisiti richiesti per l'elezione a consigliere regionale e di comprovata competenza ed esperienza professionale, almeno quinquennale, in campo minorile ed in materie concernenti l'età evolutiva e la famiglia.
2. Non sono eleggibili:
  - a) i membri del Governo e del Parlamento, presidenti di Regione e Province o sindaci, assessori e consiglieri regionali, provinciali, comunali, circoscrizionali, di città metropolitana o di Comunità montana;
  - b) i membri degli organismi dirigenti nazionali, regionali e locali, di partiti politici e associazioni sindacali o dicategoria;
  - b bis) gli amministratori di enti ed imprese o associazioni che ricevano a qualsiasi titolo sovvenzioni dalla Regione.
3. L'incarico di Garante è incompatibile con l'esercizio di qualsiasi attività di lavoro autonomo o subordinato e di qualsiasi commercio o professione da cui possa derivare un conflitto di interessi con l'incarico assunto.
4. Per quanto non diversamente disciplinato dalla presente legge, si applicano le norme di cui al Titolo I, Capo II, inerente il procedimento di nomina, della legge regionale 27 maggio 1994, n. 24 (Disciplina delle nomine di competenza regionale e della proroga degli organi amministrativi. Disposizioni sull'organizzazione regionale) e successive modifiche.

---

**Art. 8** **Elezione**

1. Il Garante è eletto dal Consiglio regionale con voto segreto. Ciascun consigliere può avanzare una candidatura motivata e accompagnata dal relativo curriculum.
2. È eletto il candidato che ottiene i voti dei due terzi dei consiglieri assegnati alla Regione. Dopo la terza votazione, qualora non si raggiunga detto quorum, l'elezione è rimandata alla seduta del giorno successivo. In questa seduta, dopo due votazioni, ove il candidato non raggiunga i due terzi dei voti assegnati il Garante viene eletto con la maggioranza dei consiglieri assegnati alla Regione.

---

**Art. 9** **Durata del mandato, rinuncia e decadenza**

1. Il Garante resta in carica per cinque anni e non può essere rieletto.
2. Alla scadenza del mandato resta in carica fino alla nomina del successore e comunque per un periodo di tempo non superiore a novanta giorni, entro il quale deve essere nominato il nuovo Garante.
3. abrogato.
4. Il Garante ha facoltà di rinunciare all'incarico in qualunque momento, purché ne dia avviso ai Presidenti del Consiglio e della Giunta regionali, con comunicazione scritta, almeno tre mesi prima.
5. Il Consiglio regionale dichiara la decadenza dall'ufficio di Garante, qualora sopravvengano le cause di ineleggibilità o si verificano le cause di incompatibilità, se l'interessato non le elimini entro venti giorni dall'elezione.

6. Qualora l'incarico venga a cessare prima della scadenza, per qualunque causa, la nuova elezione è posta all'ordine del giorno della prima seduta del Consiglio regionale successiva al verificarsi della cessazione del mandato.

---

## Art. 10 Indennità

Al Garante è corrisposta, per dodici mensilità annuali, un'indennità mensile di funzione pari al 45 per cento dell'indennità di carica mensile lorda spettante ai consiglieri regionali, nonché lo stesso trattamento di missione.

---

## Art. 11 Relazioni e pubblicità

1. Il Garante invia al Presidente del Consiglio regionale ed al Presidente della Giunta regionale, entro il 31 arzo di ogni anno, la relazione di cui alla lettera p) del comma 1 dell'articolo 2, corredata da osservazioni, suggerimenti e proposte circa le innovazioni normative ed amministrative da adottare. Nei casi di particolare importanza, o comunque meritevoli di urgente considerazione, il Garante può inviare in ogni momento relazioni ai suddetti Presidenti. L'Assemblea legislativa, su proposta dell'Ufficio di Presidenza, esamina e discute la relazione del Garante entro due mesi dalla presentazione. Il Garante può riassumere in Aula le relazioni.
2. La relazione annuale e le altre relazioni sono pubblicate nel Bollettino Ufficiale della Regione. Di tali atti è, inoltre, data pubblicità su quotidiani, emittenti radiofoniche e televisive a diffusione regionale.
3. Le Commissioni consiliari possono convocare il Garante per avere chiarimenti sull'attività svolta.

---

## Art. 12 Sede e struttura

1. Il Garante ha sede presso l'Assemblea legislativa dell'Emilia-Romagna e si avvale della struttura di supporto agli istituti di garanzia di cui all'articolo 16 bis della legge regionale 16 dicembre 2003, n. 25 "Norme sul Difensore civico regionale. Abrogazione della legge regionale 21 marzo 1995, n. 15 (Nuova disciplina del Difensore civico)", articolo che si applica integralmente.
2. Per lo svolgimento delle sue funzioni, il Garante opera, anche in collegamento con l'Assessorato regionale competente, con i servizi pubblici che hanno competenza sui minori.

---

## Art. 13 Programmazione delle attività del Garante

1. Entro il 15 settembre di ogni anno, il Garante presenta all'Ufficio di Presidenza dell'Assemblea legislativa il programma di attività per l'anno successivo con l'indicazione del relativo fabbisogno finanziario.
2. L'Ufficio di Presidenza, previa discussione cui partecipa anche il Garante, esamina ed approva il programma. In conformità al programma approvato sono determinati i mezzi e le risorse da iscrivere nella previsione di spesa del bilancio dell'Assemblea legislativa e da porre a disposizione del Garante.

3. Nell'ambito delle previsioni contenute nel programma annuale di attività e della corrispondente dotazione finanziaria, il Garante ha autonomia gestionale e organizzativa.
4. Le determine e i provvedimenti di liquidazione attuativi del programma del Garante sono di competenza del dirigente di riferimento della struttura di supporto agli istituti di garanzia di cui all'articolo 16 bis della legge regionale n. 25 del 2003.

---

**Art. 14** **Imputazione ed adempimenti di spesa**

Alla spesa derivante dall'attuazione della presente legge si fa fronte con l'iscrizione di appositi articoli nei capitoli del bilancio di previsione del Consiglio regionale



Attività di elaborazione testi e ricerca a cura di  
staff del Garante per l'infanzia e l'adolescenza – Regione Emilia-Romagna

Coordinamento editoriale  
Emiliana Bertolini

Progetto grafico ed impaginazione  
Federica Grilli

Stampa  
Centro Stampa Regione Emilia-Romagna

Maggio 2015

Assemblea Legislativa della Regione Emilia-Romagna  
Servizio Istituti di Garanzia  
Garante per l'infanzia e l'adolescenza  
Viale Aldo Moro, 50 – 40127 Bologna

[www.assemblea.emr.it/garanti/attivita-e-servizi/infanzia](http://www.assemblea.emr.it/garanti/attivita-e-servizi/infanzia)