



*22° Convegno dell'Associazione Italiana
dei Magistrati per i Minorenni e la Famiglia*

*GENITORI, FIGLI E GIUSTIZIA:
AUTONOMIA DELLA FAMIGLIA E PUBBLICO INTERESSE
(Parma, 13-15 novembre 2003)*

“Nuovi modelli di famiglia: quali relazioni, quale tutela dei soggetti deboli”

Lucio Strumendo

Mi inserisco in questa discussione, molto qualificata e competente, con discrezione ed attenzione, potendo portare in essa soltanto una testimonianza.

E' la testimonianza di una esperienza istituzionale e personale che spero possa trovare un significato plausibile nel contesto dei lavori di questo convegno di studi.

La testimonianza riguarda l'esperienza di Pubblico Tutore dei Minori del Veneto (Garante dell'infanzia), che nel panorama delle istituzioni pubbliche del nostro paese è una realtà recente, nuova, quasi inedita. Soltanto altre tre Regioni dopo il Veneto – Friuli Venezia Giulia, Marche e Lazio – recentemente hanno proceduto a dare vita ad istituzioni analoghe.

Di questa esperienza credo valga la pena valutare l'eventuale esemplarità e la praticabilità, partendo non tanto e non solo da considerazioni di tipo assiologico o generalista ma da una prima e concreta verifica sperimentale.

E' una riflessione che forse può tornare utile anche in coincidenza sia con una ripresa di interesse per l'argomento sul piano dell'attività parlamentare (sono state presentate e sono in corso di elaborazione varie iniziative per una legge di principi nazionale sul Garante dell'infanzia); sia con le rinnovate sollecitazioni che provengono all'Italia dalle Organizzazioni Internazionali che si preoccupano di promuovere fra gli Stati membri istituzioni per la promozione e la tutela dei diritti umani e dei bambini.

In questo senso, da ultimo, vale la pena citare le Raccomandazioni espresse dal Comitato delle Nazioni Unite in sede di esame del Rapporto dell'Italia, ai sensi dell'art. 44 della Convenzione di New York; ma anche l'art. 12 della Convenzione di Strasburgo, diventata legge dal 1 novembre nel nostro paese a seguito della ratifica intervenuta nel corso di quest'anno (L. 77/2003).

La scelta che ha fatto il Veneto nel 1988 con la Legge Regionale n. 42 è caratterizzata da alcuni elementi fondamentali:

- 1) nasce nel contesto di una nuova cultura dei diritti e della loro effettività: non a caso la legge è contemporanea con la legge istitutiva del Difensore Civico regionale ed è coeva con la Convenzione internazionale di New York 1989;
- 2) recepisce il principio della sussidiarietà non soltanto in termini di relazioni istituzionali fra Stato e Regioni; ma anche fra servizi amministrativi – Autorità Giudiziaria ed Autorità indipendente;
- 3) nasce con le caratteristiche di Autorità indipendente per promuovere i diritti e garantirne la effettività; e le funzioni ad esso assegnate sono coerenti con questo impianto.

In effetti, in quanto istituzione indipendente di garanzia, il Pubblico tutore dei Minori si posiziona - nel panorama dei soggetti preposti alla tutela dell'infanzia e dell'adolescenza - naturalmente in contiguità e in collaborazione fra le Autorità giudiziarie ed i Servizi.

Non garantisce certo la tutela giurisdizionale dei diritti, che è di competenza del giudice; né esercita in proprio attività amministrativa di funzioni assistenziali. Semmai promuove una tutela “non conflittuale” dei diritti della persona, esercitando quel “magistero della persuasione” (promozione, vigilanza, tutela, segnalazione): che sta al limite fra il “principio di legalità” e quello di “beneficità” tra “protezione e tutela”; facilitando incoraggiando e sostenendo l'esercizio dei diritti dei bambini; rendendone socialmente visibile la soggettività e le esigenze.

La modalità operativa che lo contraddistingue e caratterizza è la **pratica dell'ascolto**, attraverso la quale interpreta le funzioni attribuitegli dalla legge e le declina in specifiche attività e progetti.

I diritti dei minori di età, così come sono enunciati e riconosciuti nella Convenzione Internazionale di New York del 1989, nella loro indivisibilità costituiscono il paradigma che fonda e orienta l'azione del Pubblico Tutore. Ma vi sono, tra questi, due diritti che si pongono più di tutti come principi guida e allo stesso tempo ragione fondante dell'Istituto di garanzia: l'art. 3 e l'art. 12 della citata Convenzione.

L'art. 3 – come è noto - stabilisce che l'interesse superiore del minore di età, nelle decisioni che lo riguardano, deve essere una considerazione preminente, sia che le decisioni siano di competenza di istituzioni pubbliche o private di assistenza sociale, che di Tribunali, di autorità amministrative, di organi legislativi.

In base all'art. 12, invece, il minore capace di discernimento ha il diritto di esprimere la sua opinione su ogni questione che lo interessa e di vederla presa in considerazione. Pertanto, deve avere la possibilità di essere ascoltato nei modi più consoni alla sua età e al suo grado di maturità.

Il Pubblico Tutore dei minori, dunque, opera affinché in ogni circostanza l'interesse del minore sia rispettato e utilizza l'ascolto per indagare tale interesse. Rispettare o far rispettare il *best interest* del minore significa porsi in suo ascolto per riconoscere, accogliere e soddisfare i bisogni da lui espressi.

Si possono tutelare, garantire i diritti dei minori di età solo rispondendo ai loro bisogni, cioè passando dal piano dichiarativo a quello pratico, andando oltre la fase di enunciazione e creando le condizioni perché i minori possano esercitare i diritti loro riconosciuti.

Se l'ascolto si pone dunque come l'elemento chiave nelle azioni di protezione e tutela dell'infanzia e dell'adolescenza del Pubblico Tutore dei minori, esso si configura diversamente a seconda del contesto e può essere meglio compreso partendo dalle funzioni che la legge 42/88 individua e dalle specifiche connesse attività avviate dall'Ufficio di Protezione e Pubblica Tutela dei minori.

▪ Fondamentale è la *funzione di promozione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza* che mira ad innescare un cambiamento culturale basato sulla centralità del bambino e del suo interesse, su un'idea positiva dell'infanzia. Questa azione di promozione è il primo e più efficace strumento di prevenzione rispetto alle situazioni di disadattamento, maltrattamento e abuso. L'obiettivo è quello di creare una società culturalmente attenta al bambino, alle sue necessità, rispettosa della sua dignità di persona, che è "minore" solo rispetto all'età. E' essenziale che il bambino cresca circondato da figure adulte significative capaci di ascoltarlo e accoglierlo, di promuoverne lo sviluppo emotivo, cognitivo, fisico, di valorizzarne le potenzialità. In quanto soggetto in formazione, il bambino ha diritto di crescere accompagnato da adulti "educanti" che condividano, in una sorta di patto educativo, i principi e le finalità del loro agire.

Su questo versante, l'impegno del Pubblico Tutore si concretizza nel *Progetto informazione e sensibilizzazione per una cultura dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza*, che comprende alcune azioni negli ambiti in cui bambini e ragazzi vivono.

Con riferimento all'ambiente più frequentato dai ragazzi in età scolare vi è il *Progetto Scuola e diritti dell'infanzia e dell'adolescenza*, che propone corsi di formazione e una consulenza specializzata agli educatori che lavorano e si incontrano nella scuola (dirigenti scolastici, insegnanti, genitori).

Il *Progetto sport e diritti dell'infanzia e dell'adolescenza* guarda ad un altro importante ambito extrafamiliare per bambini e ragazzi e punta ad attivare, in collaborazione con il CONI, percorsi di sensibilizzazione e formazione sui diritti dei minori di età, rivolti agli allenatori e ai dirigenti sportivi.

Il *Progetto Informazione e bambini* si configura come un percorso di ricerca e riflessione per scoprire di quali bambini e adolescenti parlano i giornali e la TV, come e perché e per promuovere un'informazione che sia dalla parte dei bambini.

Il *Progetto bambini in ospedale* affronta una riflessione finalizzata all'aggiornamento delle Carte dei diritti dei bambini in ospedale e alla promozione di "linee guida" per garantire l'ascolto e la cura dei loro bisogni fondamentali.

Infine, il *Progetto partecipazione* intende individuare, partendo da un'indagine dell'esistente, alcune linee guida per la costruzione di esperienze partecipative per bambini e ragazzi con valenza educativa.

Insomma un impianto impegnativo ma appassionante volto a promuovere contenuti, stili e metodi educativi attenti ai diritti dei fanciulli negli ambiti della vita sociale più contigui e sensibili all'infanzia e alla adolescenza.

- Vi è poi la *funzione di reperimento, selezione e formazione di tutori volontari* per garantire ai minori privi di genitori o di genitori esercenti la potestà, cura e assistenza e per dare rappresentanza al loro interesse.

Il *Progetto Tutori*, avviato dall'Ufficio nel 2001, risponde a tale necessità. In collaborazione con gli Enti Locali, le Aziende sanitarie, il Tribunale per i Minorenni, i Giudici Tutelari, il Progetto ha l'ambizioso obiettivo di responsabilizzare la società rispetto al problema della tutela legale dei minori, creando e sostenendo un elenco/albo di tutori formati tecnicamente e motivati eticamente, da mettere a disposizione delle Autorità Giudiziarie.

Un tutore volontario, così preparato, potrà concorrere a cambiare il volto della tutela legale, spesso gestita finora solo burocraticamente e con un'attenzione agli aspetti formali e patrimoniali che lascia poco spazio alla relazione umana con il bambino. Il tutore volontario nel nuovo contesto che verrà a configurarsi, può invece essere in grado di ascoltare il minore, di dargli voce, di rappresentarne l'interesse, di "prendersene cura". Non si tratta di creare professionisti dell'ascolto, né di sostituire o doppiare la funzione nobile e complessa della famiglia sostitutiva (famiglia affidataria, Comunità ecc.); ma di mettere a disposizione dei minori meno fortunati persone sensibili e desiderose di dare tempo e spazio mentale a questi bambini, di prestare loro attenzione, affinché non vengano dimenticati, affinché non siano la vittima di possibili disfunzioni del sistema che dovrebbe proteggerli. Il tutore, dunque, come riferimento costante nel processo di tutela, come persona che si prende cura della persona del minore, come vigilante, come ascoltatore di bisogni da segnalare ai soggetti pertinenti. Così il tutore può diventare il soggetto capace di garantire quella assistenza e rappresentanza, auspicata anche dalla Convenzione di Strasburgo del 1996 (artt. 3, 5 e 10), che gli permetta di dare effettività ai diritti di cui il minore è titolare.

In questo quadro il Pubblico Tutore dei Minori si configura promotore di soggetti, che garantiscano qualità, competenza e responsabilità nella rappresentanza e nell'assistenza dei minori per far sì che i loro diritti siano effettivamente realizzati.

- Al Pubblico Tutore è attribuito dalla legge istitutiva anche un terzo compito: quello di *vigilare sull'assistenza prestata ai minori in Istituto o Comunità*, funzione questa che deve essere condotta in stretta collaborazione con la Magistratura, cui spetta l'azione di ispezione, e con la Regione che detiene la funzione di controllo. La "vigilanza" attuata dal Pubblico Tutore, in tale contesto, non si configura quindi in termini censori o autoritativi, ma assume piuttosto il significato del monitoraggio finalizzato alla persuasione, alla facilitazione, alla collaborazione e alla segnalazione agli organi deputati. L'obiettivo è quello di dare valore alle accresciute autonomie e responsabilità professionali degli operatori dei servizi entro il sistema delle prestazioni sociali fondate sul principio di beneficenza e del consenso

informato, per attenuare il ricorso alla sottoposizione del minore ai procedimenti giudiziari e alle regole del principio di legalità (art. 19 Convenzione di New York e art. 13 Convenzione di Strasburgo). E, nuovamente, il modo in cui tale compito può essere idoneamente svolto è attraverso un'accurata e sensibile attività di ascolto, che può concretizzarsi in due principali modalità:

- 1) accogliendo presso l'Ufficio di Protezione e Pubblica Tutela dei minori richieste e rappresentazioni – ad opera di singole persone e di servizi territoriali - di casi, eventi e circostanze relative a diritti dei minori violati o trascurati. Che possono dar luogo, tanto allo svolgimento di un'azione di analisi, di persuasione, di consiglio o di supporto tecnico da parte dell'Ufficio; quanto all'avvio di una procedura di segnalazione” alle strutture amministrative o giudiziarie, affinché la questione venga da esse adeguatamente assunta e trattata;
- 2) accogliendo – nel contesto delle diverse attività di contatto, promozione e sensibilizzazione rivolte al mondo dello sport, della scuola, dei mass media e degli operatori dei servizi – le segnalazioni che possono emergere tanto dai tutori quanto dagli operatori dei servizi e delle istituzioni pubbliche o private che operano con i minori, e tutto ciò al fine di segnalare, sollecitare, persuadere sul perseguimento dell'interesse preminente del fanciullo (art. 3 della Convenzione di New York), qualora nella famiglia disfunzionante, nell'istituzione o nella struttura tutelare esso possa essere posto in pregiudizio.

La L.R. 42/88, nell'indicare le funzioni del Pubblico Tutore dei minori (art. 2), non fa uno specifico ed esplicito riferimento all'“ascolto” o all'accoglimento di istanze, rimostranze, denunce. Parimenti non fissa modi, procedure, obblighi, adempimenti relativi alla condotta dell'Ufficio per trattare la risoluzione dei casi, di cui sia venuto a conoscenza. La legge si limita al riguardo a fare una menzione indiretta ed implicita, quando assegna al Pubblico Tutore dei minori il compito di “segnalare ai Servizi Sociali e all'Autorità giudiziaria situazioni che richiedono interventi immediati di ordine assistenziale o giudiziario.... o fattori di rischio o di danno derivanti ai minori a causa di situazioni ambientali carenti o inadeguate....” (art. 2 lettere f, g).

Si tratta, quindi, di un'attività che da un lato cerca di venire incontro a richieste obbiettive e non rare di aiuto, di indirizzo, di sostegno a persone, genitori, zii, nonni, operatori dei servizi, responsabili di strutture tutelari, che si trovano in una “impasse” istituzionale o psicologica o organizzativa e a cui è doveroso tentare di dare risposte e sostegno; dall'altro si tratta di raccogliere e dare un senso all'attività di “segnalazione”.

Quello dell'ascolto, della vigilanza e segnalazione si configura pertanto come uno scenario molto complesso, per il quale la vigente normativa chiama ad agire più soggetti (legge 149/2001, artt. 2 e 9; legge regionale 42/88 art. 2).

Tant'è che, data la necessità di meglio definire, in modo condiviso, ruoli e responsabilità dei vari soggetti istituzionali coinvolti, e al fine di integrare le diverse funzioni in un'ottica di concertazione e collaborazione, è stato di recente istituito un Gruppo di studio istituzionale, composto dal Presidente del Tribunale per i minorenni di Venezia, dal procuratore della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni, dal

Pubblico Tutore dei minori e dal Dirigente del Servizio famiglia della Direzione regionale per i Servizi Sociali. Il Gruppo dovrà principalmente affrontare e aggiornare le “linee guida” per la tutela dei minori nelle situazioni di pregiudizio, approvate con una DGR nel 2000, tenendo conto delle innovazioni nel frattempo intervenute: come ad esempio le disposizioni della Legge 149/2001 (criteri di accreditamento art. 2, attività ispettiva e compiti della Procura art. 9); l’esigenza di dare coerente applicazione ai principi del giusto processo e della difesa d’ufficio e ai connessi diritti di rappresentanza legale e di gratuito patrocinio per i minori (la cui applicazione è stata differita più volte fino al luglio 2004); la preannunciata chiusura per il 2006 degli istituti di tutela; ed infine l’acutizzarsi del fenomeno dei “minori stranieri non accompagnati” con la connessa gestione di una compiuta accoglienza nel nostro Paese, coerente con i principi delle Carte internazionali.

In conclusione non so se questo mio intervento possa aver portato motivazioni e contributi congrui con il tema in discussione e cioè con nuovi modelli della famiglia; mi pare tuttavia che rispetto al nuovo che si va delineando nell’ambito della tutela dei minori e soprattutto dei minori che soffrono il disagio di vivere “fuori dalla propria famiglia originaria, potesse valere la pena di ragionare sulla concretezza di una esperienza di promozione e di garanzia dell’infanzia del nostro Paese.

Le funzioni del Pubblico Tutore dei Minori per l'ascolto dei bambini (L.R. 42/88 art. 2)

<p>Promozione culturale</p>	<p>Progetto Informazione e sensibilizzazione per una cultura dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza Progetto Scuola Progetto Sport Progetto Informazione Progetto Minori in ospedale Progetto partecipazione Pubblicazioni, materiale informativo, sito web</p>	<p>Promozione di una cultura dell'infanzia e dell'adolescenza <u>per l'ascolto e l'accoglienza dei bisogni</u> e l'affermazione del principio del superiore interesse del minore</p>
<p>Formazione Tutori</p>	<p>Progetto Tutori</p>	<p>Un tutore volontario per <u>ascoltare</u> il minore tutelato, dargli voce e rappresentarne l'interesse</p>
<p>Progetto Vigilanza Segnalazione</p>	<p>Ascolto Vigilanza Accoglimento di istanze, rimostranze, denunce (la casistica)</p>	<p><u>Ascolto</u> di cittadini, operatori, amministratori pubblici, minori finalizzato al monitoraggio e alla segnalazione agli organi deputati alla tutela</p> <p>Gruppo di studio istituzionale su vigilanza-segnalazione</p>

Progetto: “L’Attività di ascolto per la tutela dei diritti dei bambini”

OBIETTIVI GENERALI: FINALITÀ	RISULTATI ATTESI
A) Valutare il grado di recettività della Convenzione internazionale sui diritti dell’infanzia	Tipologia dei diritti dell’infanzia e adolescenza più frequentemente disattesi nella realtà regionale al fine di una ulteriore progettazione per la loro implementazione.
B) Sviluppare una analisi dettagliata delle segnalazioni che giungono all’Ufficio del Pubblico Tutore dei Minori del Veneto nell’ambito dell’attività di ascolto dei cittadini e dell’attività di supervisione e formazione dei Tutori dei minori, relativamente ai casi che implicano il coinvolgimento del Tribunale per i Minorenni.	Individuazione delle criticità e dei punti disattesi delle Linee Guida per la Tutela dei Minori in caso di pregiudizio al fine di una revisione delle linee guida e di una loro implementazione.