

Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza

Gruppo di Lavoro

***IL SISTEMA DELLE TUTELE
E
DELLE GARANZIE DEI DIRITTI***

1. La riformulazione del quadro legislativo

1.1. L'armonizzazione delle politiche e della legislazione per l'infanzia e l'adolescenza

Non è più rinviabile un processo di armonizzazione delle politiche e delle leggi che in via diretta (perché aventi per oggetto esplicito i diritti dei minori) o in via indiretta (per esempio con riferimento alla povertà delle famiglie) intervengono sulla condizione dell'infanzia e dell'adolescenza.

La costruzione di un “sistema” di tutele e garanzie dei diritti dei minorenni dovrebbe seguire, a nostro parere, alcune regole:

- a. collocarsi all'interno della cornice delle convenzioni, dichiarazioni e raccomandazioni internazionali (con al centro la Convenzione sui diritti del fanciullo del 20 novembre 1989) e dell'Unione Europea (ampliando in particolare i campi di applicazione della Convenzione europea sull'esercizio dei diritti dei fanciulli del 25 gennaio 1996) introducendone in via generale i principi fondamentali (fra cui quelli di più di recente elaborazione, come i principi dell'ascolto, della non discriminazione, della rappresentanza, della informazione al minore e ai genitori, ecc.);
- b. restituire al sistema italiano di protezione legislativa, amministrativa e sociale dell'infanzia, che si è sviluppato per aggiunte successive in tempi e settori e per spinte qualche volta disomogenee, una sua propria coerenza, in particolare in direzione della integrazione delle politiche sociali, sanitarie e dell'istruzione che non di rado operano in contrasto o isolatamente;
- c. assumere la funzione di indirizzo, di orientamento e di individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni di assistenza per l'infanzia e l'adolescenza nei settori della salute, dell'istruzione, della formazione, dei servizi, della giustizia e della sicurezza sociale, anche al fine di garantire uguali condizioni di esigibilità dei diritti sull'intero territorio nazionale;
- d. svolgersi in complementarietà con le autonome legislazioni regionali, in direzione di valorizzarne le specifiche potenzialità e di ridurre le differenze territoriali relative alle condizioni di effettività dei diritti delle famiglie e dei minori;
- e. essere orientato a favorire il benessere dei bambini e dei ragazzi, con un approccio che privilegi gli interventi di prevenzione e di educazione rispetto a quelli punitivi.

A questo ripensamento generale potrebbe contribuire la preparazione di un Testo unico delle leggi sull'infanzia e sull'adolescenza, sul modello del Children Act inglese del 1989, che raccolga le norme civilistiche in materia di promozione dei diritti, prevenzione e tutela e ridefinisca le responsabilità sociali, amministrative e giudiziarie per il rispetto dei diritti dei bambini. Tale testo, oltre a fornire finalmente un quadro organico del sistema delle regole in questa materia, assumerebbe il valore politico di dare centralità alla questione delle nuove generazioni intesa anche come investimento per assicurare un futuro di benessere al nostro Paese.

Riteniamo anche che debba procedere il cammino di approvazione dei progetti legislativi, condivisi da un ampio arco di forze politiche, di revisione della disciplina della filiazione in direzione della abolizione delle distinzioni fra figli legittimi, legittimati, naturali e figliastri con il riconoscimento che tutti i figli sono uguali indipendentemente dallo stato dei loro genitori. In questo progetto avrà un forte contenuto propulsivo la sostituzione della nozione di potestà dei genitori con quella di responsabilità dei genitori, intesa come fascio di diritti e doveri dei genitori verso i figli di cui fanno parte, oltre ai doveri tradizionali di mantenere, istruire e educare i figli e rispettare le loro inclinazioni, anche i doveri di cura e di ascolto.

Inoltre, come strumento operativo, riteniamo che debba essere potenziato un coordinamento permanente fra lo Stato e le regioni che, con un riveduto ruolo dell'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza e del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, si occupi specificamente della protezione sociale dell'infanzia, delle persone e delle relazioni familiari.

1.2. L'armonizzazione della protezione dei bambini dallo sfruttamento e dall'abuso sessuale

Un'attenzione prioritaria va prestata ad alcuni settori in cui la legislazione italiana presenta maggiori criticità rispetto alle indicazioni internazionali.

Il primo è quello della protezione dei minori dallo sfruttamento e dall'abuso sessuale. Se gli importanti provvedimenti legislativi approvati in modo frammentario a partire dal 1996 (quando i reati di violenza sessuale sono stati posti fra i delitti contro la libertà individuale) hanno riguardato prevalentemente l'intervento penale (nella illusione che fosse risolutivo introdurre nuove fattispecie di reati e innalzare il livello delle pene) occorre ora puntare di più sulle attività di prevenzione, di protezione, di presa in carico e di cura svolte attraverso modalità integrate dai diversi soggetti, enti e professioni coinvolti.

A questo scopo è necessario promuovere il coordinamento di progetti di prevenzione e di lotta contro l'abuso, previa attività di osservazione e monitoraggio dell'andamento del fenomeno. Punto di riferimento da incrementare a tal fine potrebbe essere l'Osservatorio per il contrasto della pedofilia e della pornografia minorile istituito in attuazione dell'art. 17, comma 1, presso il Dipartimento delle politiche per la famiglia. In futuro una competenza generale potrebbe essere attribuita al garante nazionale e ai garanti delle regioni e delle province autonome.

A una revisione generale soprattutto dà impulso la Convenzione del Consiglio d'Europa per la protezione dei bambini contro lo sfruttamento e gli abusi sessuali adottata dal Comitato dei Ministri d'Europa il 12 luglio 2007 che si propone di prevenire e combattere gli abusi, di proteggere i diritti dei bambini vittime e di promuovere la cooperazione internazionale in questo campo. In particolare la sua lettura porta a sottolineare che, per correggere alcune delle criticità della legislazione e delle prassi, occorre completare il sistema di tutela ancora su alcuni punti.

a. Deve riacquistare centralità l'attenzione al minore sospetta vittima di abuso fisico, psicologico o sessuale. Questa centralità appare oggi offuscata dal primato attribuito al processo penale nei confronti dell'abusante. Il processo penale indubbiamente è importante per riconoscere gli abusi, interromperne il corso e sanzionare il comportamento, ma non può portare - neppure con il pretesto "fittizio" di garanzie processuali dell'imputato - a ritardare il sostegno in senso ampio per la vittima traumatizzata; e va respinta in particolare la cultura secondo cui ogni trattamento terapeutico e/o riabilitativo del minore costituisce rischio di inquinamento probatorio della sua testimonianza nel processo penale a carico dell'imputato.

In questi casi la tutela del minore comporta contemporaneamente sia la terapia (fisica e psicologica), sia - in caso di assenza di almeno un genitore protettivo - la collocazione in un luogo ecologico (una comunità o una famiglia sostitutiva o la famiglia naturale in caso di riacquisizione di competenze genitoriali sufficientemente buone) che consenta esperienze correttive; entrambi gli interventi devono essere immediati, accompagnando i tempi del processo penale. Non va ignorata neppure la condizione di un minore che denunci un abuso che risulti poi falso, poiché anche questo comportamento è manifestazione evidente di un grave disagio personale che deve essere accolto e gestito. Per questo motivo:

- la legge deve prevedere la segnalazione immediata di ogni situazione di un minore che si sospetti vittima di abuso ai servizi socio-assistenziali e sanitari perché svolgano un percorso di sostegno e di

cura del trauma o del disagio che può essere conseguenza di condotte pregiudizievoli, in vista di assicurare il ristabilimento fisico e psicosociale del minore;

- l'attività terapeutica a favore del minore presunta vittima deve svolgersi indipendentemente dal corso del procedimento penale e senza attenderne lo svolgimento e l'esito, avere riferimento ai bisogni riparativi del trauma attuale del minore a prescindere dall'accertamento delle responsabilità penali, non essere autolimitata nella sua metodologia di ascolto dalla considerazione che un processo penale riguarda quei fatti;

- anche gli adulti non abusanti/maltrattanti più prossimi alla vittima, in quanto potenzialmente protettivi, devono beneficiare, quando occorre, di un sostegno terapeutico e, in particolare, di un sostegno psicologico immediato, nonché di sostegni economici, abitativi, di consulenza legale;

- il bambino presunta vittima non deve essere lasciato solo e gli deve essere spiegato ciò che gli accade e le ragioni per cui degli adulti e delle istituzioni si interessano di lui;

- al bambino presunta vittima che viene convocato in una sede giudiziaria per essere esaminato in un procedimento penale o civile deve essere assicurato un accompagnamento svolto da operatori dei servizi o da persone idonee che lo conoscono e che godono della sua fiducia, oltre che dai genitori protettivi, i quali lo informino nel modo più appropriato e completo di ciò che avverrà, lo aiutino a sentirsi a suo agio e a contenere l'ansia che suscita l'ingresso in un luogo così diverso e con persone sconosciute, gli stiano vicini nel momento della udienza per diminuire l'impatto determinato dal dovere ripercorrere con il racconto degli eventi altamente dolorosi e traumatici e in questo modo lo mettano in condizione di esprimersi con la massima genuinità (va pertanto dettagliata la troppo generica previsione dell'art. 609-decies cod. pen. di varie figure di assistenza del minore vittima limitate oggi al processo penale);

- la testimonianza nel processo penale del minore che ha la qualità di parte lesa deve essere raccolta senza un ritardo ingiustificato ma non prima che il bambino sia stato adeguatamente preparato psicologicamente e informato perché possa comprendere quanto gli verrà richiesto, e avvenire in un contesto protetto, a porte chiuse alla presenza del pubblico (come già prevede l'art. 472, comma 3 bis cod. proc. pen.) e con l'accompagnamento di una figura che abbia confidenza con il minore, ricorrendo per le domande all'aiuto di professionisti formati a questo fine, mettendo il minore in condizioni di esprimersi con serenità e spontaneità, accogliendolo con empatia e usando con lui un linguaggio conforme alla sua sensibilità ed età; essa dovrebbe sempre venire videoregistrata (la norma dell'art. 398, comma 5 bis è spesso elusa, né la testimonianza è sostituibile con perizia o consulenza tecnica) per continuare ad essere mezzo di prova nel corso ulteriore del processo e in tale modo evitare, per quanto è possibile, la ripetizioni di audizioni;

- il processo penale per l'abuso sessuale ai danni dei minori deve avere priorità di svolgimento sugli altri processi;

- quando gli stessi genitori sono abusanti o non protettivi, e c'è dunque un conflitto di interessi fra loro e il minore, si deve prevedere la nomina obbligatoria di un curatore speciale del minore che possa rappresentarne gli interessi e seguirlo nel processo sia civile che penale che lo riguarda (con una competenza generale e non limitata, come oggi, alla querela e alla costituzione di parte civile); lo stesso curatore, eventualmente, a sua volta designerà al minore un difensore per la tutela dei suoi diritti (art. 24, comma 1, Costituzione);

- si devono proteggere in modo più completo la vita privata del minore che si sospetta sia vittima di abuso, la sua identità, la sua immagine prevenendo la diffusione pubblica di ogni informazione che possa condurre alla sua identificazione (e non solo la divulgazione della generalità e immagine, prevista dall'art. 734 bis cod. pen. per qualsiasi persona, anche non minore).

b. Un altro obiettivo è la realizzazione di un sistema generale di prevenzione mirante a potenziare nella società un'attenzione serena (e quindi senza allarmismi) al problema di proteggere i bambini dal rischio di esperienze traumatiche. Esso potrebbe distribuirsi su vari livelli:

- l'istituzione e distribuzione sul territorio di servizi con competenze sull'abuso dotati di personale specializzato;
- la promozione e organizzazione di campagne di informazione e coscientizzazione rivolte specialmente ai genitori e, in particolare, alle neo-madri;
- l'individuazione preventiva fra i requisiti per svolgere professioni che pongano direttamente a contatto con dei bambini di un'idoneità attitudinale che escluda il pericolo che la persona interessata commetta abusi;
- la formazione e sensibilizzazione, dal momento della assunzione, di tutte le persone che lavorano a contatto dei bambini nei settori della istruzione, della salute, della protezione sociale, dell'educazione territoriale, della giustizia, delle forze dell'ordine, delle comunità di tipo familiare, del volontariato sociale e delle attività sportive, culturali e del tempo libero;
- la formazione e sensibilizzazione, in particolare, degli operatori della scuola (dai dirigenti agli insegnanti, fino al personale ausiliario) a partire dall'asilo nido (come primo posto dove il disagio da privato diventa pubblico) circa gli elementi predittivi dell'abuso, il rilievo e il possibile significato dei segni fisici, le modalità di raccogliere in modo corretto alcuni indizi, la segnalazione e la denuncia delle situazioni ritenute come possibili abusi, partendo dal riconoscimento che la scuola è il luogo dove tutti i minori trascorrono molti giorni e ogni giorno molta parte del loro tempo e che ha una visuale diacronica e perciò qui soprattutto la notizia dell'abuso può emergere tempestivamente;
- il potenziamento nella scuola della preparazione di "sentinelle" particolarmente attente, che possano essere di riferimento a tutto il personale scolastico e l'introduzione della professionalità dello psicologo, dell'assistente sociale, dell'educatore (o del pedagogo) come "sportello" stabile di ascolto del disagio degli studenti preadolescenti e adolescenti;
- percorsi di prevenzione nelle scuole primarie e secondarie, tarati per le diverse età, per aiutare i bambini a distinguere i comportamenti leciti da quelli illeciti e potenziarne fin dove è possibile le risorse;
- il coinvolgimento della società civile, degli operatori dei media, del turismo e del settore bancario a partecipare all'elaborazione e attuazione di politiche di prevenzione e ad emanare norme di autodisciplina;
- la creazione di luoghi di confronto e di costruzione congiunta dei diversi soggetti che devono farsi carico del problema e l'elaborazione di protocolli che disciplinino i rispettivi compiti, responsabilità e rapporti;
- l'adozione di misure per prevenire la pubblicazione e diffusione con qualsiasi mezzo di comunicazione sociale di materiali che esaltino i comportamenti di abuso sessuale, prostituzione minorile, pedofilia e pornografia minorile;
- il contrasto ad un utilizzo ambiguo dei bambini nei programmi televisivi, con particolare riferimento a un uso ammiccante, sessualizzato e non rispettoso della differenza di genere delle bambine;
- la creazione di fondi specifici per i programmi contro l'abuso.

c. Ulteriore obiettivo è la messa in atto di misure di protezione, soccorso e assistenza per la presa in carico precoce dei casi di abuso o sospetto abuso. A questo fine occorre:

- disciplinare in modo più congruo l'obbligo di denuncia penale degli esercenti le professioni sanitarie, sociali e educative (medici, psicologi, assistenti sociali, insegnanti e dirigenti scolastici) e definire i limiti del segreto professionale in ogni situazione in cui vi siano ragionevoli motivi per

ritenere che un minore sia vittima di sfruttamento o abuso sessuale; armonizzare su questo punto anche i rispettivi codici deontologici;

- normare le modalità con cui le professionalità che lavorano a contatto con dei bambini devono o possono segnalare ai servizi deputati per la protezione dell'infanzia ogni situazione in cui si abbia motivo ragionevole di credere che un bambino possa essere vittima di sfruttamento o abuso sessuale;

- prevedere campagne di informazione perché le persone che in buona fede hanno sospetti o conoscenza di fatti di sfruttamento o di abuso sessuale ai danni di bambini sappiano a chi farne segnalazione;

- prestare un'attenzione particolare alla condizione dei minori con disabilità gravi o lievi che, avendo una ridotta capacità di resistere, sono i più esposti a maltrattamenti e violenze, anche sessuali;

- prevedere dei percorsi specifici immediati di presa in carico da parte della pubblica autorità, a partire dai primi accertamenti di polizia, a favore dei minori di anni diciotto che esercitano la prostituzione, in analogia con gli interventi previsti dall'art. 403 cod. civ. per i minori moralmente abbandonati, con obbligo di successiva immediata segnalazione alla procura della Repubblica per i minorenni perché promuova il procedimento per la tutela definitiva (art. 25 bis R.D.L. 20 luglio 1934, n. 1404).

d. Occorre, ancora, formulare dei programmi volti a minimizzare i rischi di ripetizione degli abusi. A questo fine è utile prevedere in via generale:

- il trattamento e la cura degli autori degli abusi a carattere sessuale ai danni dei minori, sotto processo o condannati, previa seria valutazione prognostica da cui soltanto può derivare un giudizio di fattibilità, tanto nel contesto carcerario che al di fuori; particolare attenzione in questo senso si deve avere per gli autori degli abusi a loro volta minori, inclusi quelli non ancora imputabili, allo scopo di aiutarli ad affrontare i loro problemi comportamentali nella sfera affettivo-relazionale e sessuale;

- l'introduzione, ai fini di prevenire una ripetizione del reato, anche come misura cautelare del divieto a chi è sottoposto a giudizio per reati di abuso sessuale ai danni di minori o di pedopornografia di svolgere incarichi in scuole o uffici o servizi o istituzioni o strutture pubbliche o private frequentate prevalentemente da minori (oggi limitato dagli artt. 600 septies e 609 nonies cod. pen. a chi è stato condannato).

e. Sul sistema penale, per quanto abbia costituito oggetto di varie novelle legislative, appare necessario compiere, per correggerne e integrarne alcuni aspetti, ancora alcuni interventi che prevedano:

- la punibilità di ufficio di atti sessuali con persona comunque minorenne commessi dai genitori anche adottivi, dal tutore e da ogni persona cui, per ragioni di cura, di educazione, di istruzione, di vigilanza o di custodia il minore sia affidato o che abbia con lui una relazione di convivenza (innalzando pertanto per il reato di atti sessuali con minorenne a diciotto anni l'età del minore oggi prevista a sedici anni dall'art. 609 quater, comma 1 n. 2 cod. pen. e parificando la previsione di questi abusi commessi da persone di cui il minore dovrebbe avere fiducia a quella degli abusi commessi approfittando della condizione di inferiorità fisica e psichica della persona offesa al momento del fatto di cui all'art. 609 bis cod. pen.);

- l'estensione del reato di induzione, favoreggiamento e sfruttamento della prostituzione minorile (art. 600-bis, comma 1 cod. pen.) alle condotte di reclutamento;

- la specificazione che il compiere atti sessuali con un minore in cambio di denaro o di altra utilità economica (art. 600-bis, comma 2 cod. pen.) costituisce reato anche quando il corrispettivo del

denaro o di altra utilità economica sia solo promesso e a prescindere dal fatto che la dazione del corrispettivo o la sua promessa siano fatti al minore o a una terza persona;

- l'ampliamento dell'area del reato di pornografia minorile (art. 600-ter, comma 2 cod. pen.) alle condotte di reclutare un minore per la partecipazione a spettacoli pornografici, rendersi responsabile della partecipazione di un minore a tali spettacoli, trarre profitto da tale partecipazione e partecipare consapevolmente a spettacoli pornografici che includano la partecipazione di un minore;

- la previsione come reato di corruzione di minorenni della condotta di fare assistere un minore degli anni quattordici a atti sessuali anche commessi da terzi o a spettacoli pornografici;

- l'introduzione del reato di adescamento da parte di un adulto quando, anche con mezzi informatici, egli realizzi atti concreti per incontrare un minore degli anni quattordici a scopi sessuali;

- la previsione che per i reati di abuso e sfruttamento a scopo sessuale commessi ai danni di minorenni, di prostituzione minorile e relativi a materiale pedopornografico il colpevole non può invocare, a propria scusa, l'ignoranza dell'età della persona offesa (estendendo a tutti i reati e fino ai diciotto anni in via generale l'ipotesi di influenza della ignoranza dell'età della persona offesa prevista oggi dall'art. 609-sexies cod. pen.);

- la statuizione che per questi reati i termini per la presentazione della querela e di prescrizione decorrono da quando la vittima ha raggiunto la maggiore età.

f. Si tratta infine di continuare le politiche di sviluppo e rafforzamento della cooperazione internazionale da parte delle forze diplomatiche e di polizia per contrastare il grave fenomeno del turismo sessuale e dare piena attuazione al principio di extraterritorialità dei reati di violenza e sfruttamento sessuale.

1.3. L'armonizzazione della protezione dei bambini diversamente abili

Anche la legislazione e le politiche a favore dei minori diversamente abili, o più semplicemente denominati disabili, devono formare oggetto di una revisione generale, per adeguarle alle indicazioni della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità firmata a New York il 30 marzo 2007. In questo settore si è già fatto molto negli anni passati, a partire dalla legge quadro n. 104/1992 per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate, per esempio con l'abolizione delle barriere architettoniche, con la promozione del generale inserimento scolastico e, più di recente, favorendo l'accesso agli strumenti informatici come aiuto a superare le disabilità vocali e visive, ma un grande spazio separa ancora i diritti proclamati dai diritti attuati e rimangono dei punti critici. In ogni caso la grande carenza riguarda le attività di cura e di riabilitazione per aumentare i livelli di autonomia e di abilità, che per essere efficaci devono iniziare molto precocemente.

Avendo presente che i diritti dei minori disabili si incrociano in linea verticale con i diritti degli adulti disabili e trasversalmente con i diritti dei minori in genere, l'obiettivo principale è assicurare ai minori disabili delle opportunità pari a quelle di tutti i minori, compatibili con la presenza di uno svantaggio di natura fisica, mentale, sensoriale e anche intellettiva. In questa dimensione sottolineiamo alcune esigenze prioritarie che spaziano fra previsioni legislative, politiche assistenziali e buone prassi, salvo il doveroso richiamo a tutte le altre indicazioni contenute nella citata Convenzione del 2007.

a. La prima questione è quella di assicurare il diritto dei bambini disabili a crescere nella propria famiglia. La praticabilità di questo diritto è legata fortemente alle risorse economiche di cui la famiglia può disporre. È noto che la famiglia con il figlio disabile è più soggetta al rischio di povertà perché è quasi sempre monoreddito, in quanto la madre per prendersi cura del figlio non

lavora. A sua volta la povertà della famiglia colpisce direttamente sia il figlio disabile che gli altri figli, che rimarranno svantaggiati sotto il profilo dell'uguaglianza delle opportunità nel corso dell'infanzia, nel processo di crescita e nelle prospettive di vita adulta.

Le politiche sociali devono dunque mettere la famiglia in condizione di potersi occupare direttamente del figlio disabile, con dei contributi per l'alloggio, un salario sostitutivo o un'occupazione lavorativa dei genitori che, per le modalità e gli orari, sia compatibile con l'assistenza del figlio e, più in generale, misure di conciliazione fra lavoro e attività di cura della famiglia. Non ci pare adeguata la tutela economica assicurata attualmente con l'erogazione di una pensione o indennità al soggetto disabile minore. Inoltre occorre potenziare di più il diritto del minore disabile alla frequenza scolastica e alla preparazione professionale o, per i casi in cui occorre, alla partecipazione a centri diurni.

Richiamiamo l'attenzione anche sulla comunicazione ai genitori, alla nascita del figlio o successivamente, della notizia della sua disabilità, che deve avvenire in un contesto adeguato e in un modo corretto e essere accompagnata da un'informazione completa delle concrete misure di assistenza e di sostegno disponibili e delle prospettive di maggiore riabilitazione che il figlio avrà crescendo con affetto in famiglia, per portare i genitori con prudenza all'accettazione del figlio e ad una disponibilità che cambierà le loro prospettive familiari e sociali. Gli ospedali pediatrici e le altre strutture per la neonatalità devono essere dotate di un servizio specificamente attrezzato per la corretta comunicazione ai familiari del neonato disabile sia della sua condizione sia delle misure di assistenza e sostegno sopra indicate e per l'invio alle strutture del territorio. Queste provvederanno a fare sì che la famiglia non sia abbandonata a se stessa, come spesso lamenta e, in particolare, proporranno degli incontri di sostegno, fra cui potrebbe esserci la partecipazione a gruppi per i genitori di figli con handicap.

b. Quando invece la famiglia sia incapace di occuparsi del figlio, o decida di non occuparsene direttamente, il bambino disabile ha diritto ad essere collocato in una famiglia in cui crescere (adottiva o affidataria). Ci pare che la buona intenzione espressa in questa direzione con la modifica intervenuta nel 2001 della legge sull'adozione che ha introdotto l'adozione in casi particolari del bambino disabile (art. 44, lett. c legge 4 maggio 1983 n. 184) non abbia avuto uno sviluppo essendo la previsione limitata agli orfani di padre e madre che sono pochissimi e che quasi sempre per la condizione di abbandono potrebbero già andare in una famiglia con un'adozione piena.

La questione viene riproposta dall'art. 23, comma 5, della citata Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità del 2007 che impegna il nostro Stato, qualora i familiari più stretti non siano in condizioni di prendersi cura di un minore con disabilità, a non tralasciare alcuno sforzo per assicurare una sistemazione alternativa all'interno della famiglia allargata e, ove ciò non sia possibile, all'interno della comunità in un contesto familiare. L'adempimento di tale impegno non riguarda solo i neonati ma attiene specialmente:

- ai minori disabili più gravi ricoverati stabilmente (e non solo per un breve periodo di cure o riabilitazione) in strutture sanitarie, anche di lungodegenza, o in istituti psicopedagogici, che per le loro caratteristiche strutturali non rientrano neppure nella tipologia delle comunità di tipo familiare;
- ai minori disabili che crescono in comunità terapeutiche o di tipo familiare, che talvolta sono la prosecuzione dei vecchi istituti.

Le condizioni di questi minori, che nelle strutture che li ospitano sono privati di relazioni e cure affettive stabili, sono poco conosciute e quasi sempre dimenticate. La prima esigenza è perciò, con censimenti periodici, acquisirne gli elenchi per accertare quali di loro sono definibili in stato di abbandono data l'incapacità non temporanea della famiglia di occuparsene, per quali c'è una famiglia comunque presente che non è però in condizione di riprenderli con sé, per quali si può

avviare un percorso di uscita da queste strutture con il ritorno con i genitori adeguatamente sostenuti.

Alcuni di questi minori sono stati dichiarati adottabili ma i tribunali per i minorenni non hanno reperito per loro una famiglia adottiva. Essi si trovano nell'elenco dei minori disabili dichiarati adottabili e non adottati conoscibile dall'anagrafe nominativa curata dal Dipartimento della giustizia minorile del Ministero della giustizia.

Una volta conosciuti i nomi e le storie di questi bambini che si trovano in strutture ospedaliere e sanitarie specifiche, bisogna operare perché tutti, anche quelli con più gravi disabilità, non vi crescano e non vi diventino adulti. Quando si accerti che la loro famiglia non può o non intende riprenderli con sé, il principio è che essi devono trovare accoglienza in famiglie sostitutive: quelle famiglie speciali che si trovano nella società italiana, che hanno un carisma specifico nell'accompagnamento della disabilità, disponibili a prendere questi bambini in affidamento familiare o in adozione, del caso anche nella forma di adozioni aperte che mantengono i contatti con la famiglia di origine. È questo lo spazio particolarmente significativo anche per gli affidamenti professionali.

Per il reperimento di queste famiglie occorre prevedere dei progetti generali specifici. L'esperienza insegna che è utile creare appositi canali di interpello e reperimento attingendo non solo al grande serbatoio dei coniugi che si dichiarano disponibili all'adozione o all'affidamento familiare, ma anche guardando fuori, con campagne e appelli alla società civile. In questa ricerca di risorse familiari devono essere coinvolti il terzo settore, le associazioni di volontariato, le associazioni di famiglie e gli enti autorizzati all'adozione internazionale. Le famiglie che prendono un minore disabile in adozione o in affidamento familiare devono essere appositamente preparate e hanno diritto per questo compito di cura a sostegni sociali e aiuti economici che continuino oltre la maggiore età dell'adottato o affidato. Specifiche misure di carattere economico e di sostegno alla formazione e all'inserimento sociale dei minori adottati di età superiore ai dodici anni o con disabilità accertata erano state formalmente promesse dall'art. 6, comma 8 legge adozioni, ma finora, salvo in una regione, la disposizione è rimasta a livello di buona intenzione. Si tratta dunque di formare un fondo nazionale di destinazione per questo, sapendo che se la famiglie non sono supportate socialmente e aiutate economicamente non è possibile una generale deistituzionalizzazione dei bambini disabili che, allorché entrano in una famiglia, oltre a vivere in un contesto di relazioni stabili, costano anche alla collettività meno che la retta di una comunità terapeutica o di un ospedale.

c. Una nuova stagione delle politiche sociali per i bambini disabili dovrebbe caratterizzarsi anche per il superamento della frammentazione degli interventi agiti a livello nazionale (che hanno visto attivi separatamente soprattutto i Ministeri della pubblica istruzione, della sanità, della solidarietà sociale e delle pari opportunità) e per una continuità e coerenza fra le politiche dello Stato e delle regioni titolari dell'assistenza.

A questo scopo potrebbe contribuire la costituzione di un osservatorio unico sulle disabilità (oggi c'è già l'Osservatorio permanente per l'integrazione scolastica delle persone in situazione con handicap costituito presso il Ministero della pubblica istruzione con D.M. 26 aprile 2002, mentre separatamente dal 2000 il Ministero della solidarietà sociale per superare le carenze informative raccoglie i dati statistici sui diversi aspetti della disabilità) che con la partecipazione congiunta dello Stato nelle sue articolazioni centrali e delle regioni possa:

- monitorare nel suo insieme il fenomeno per avere un quadro descrittivo della disabilità nella popolazione dei minori;
- formulare proposte per la normativa primaria e secondaria che regola i percorsi di sostegno della disabilità minorile;

- effettuare la valutazione della qualità e dell'attuazione delle politiche per il sollievo della disabilità in età minorile;
- favorire un coordinamento degli interventi a livello nazionale e regionale;
- verificare che le opportunità offerte nelle varie realtà regionali e locali raggiungano i livelli essenziali;
- promuovere nel territorio nazionale una cultura che si ispiri al principio che ogni bambino diversamente abile che ha difficoltà a muoversi con il ritmo degli altri va aiutato e seguito dall'inizio della vita, poi nell'asilo, poi nella scuola, poi pensando a percorsi di lavoro e che nessun problema che crea sofferenza ad un bambino diversamente abile va trascurato;
- effettuare il censimento di buone prassi regionali e locali per l'accoglienza e il sostegno dei minori disabili e farle conoscere.

A livello locale e all'interno dei piani di zona è necessaria una attenzione specifica al bambino disabile.

d. Come per i minori abusati anche per i minori disabili è centrale ed essenziale il ruolo della scuola, che offre un contesto di vita in cui questi minori possono vedere realizzato il proprio diritto di cittadinanza nello studio, nelle relazioni sociali, nello sviluppo delle proprie potenzialità e nella formazione dell'identità. In molte scuole si stanno sperimentando dei percorsi di sostegno interessanti in collaborazione con le realtà di terzo settore e di volontariato. Le scuole in genere hanno incrementato la loro progettualità e preparazione per rispondere a problemi specifici. Soprattutto nella scuola dell'infanzia e nella scuola primaria l'integrazione della istituzione scolastica con i servizi in qualche misura funziona.

Spesso peraltro la scuola non sa che cosa fanno i servizi e viceversa: la strada maestra appare quella di mettersi tutti attorno ad uno stesso tavolo e convenire dei protocolli di intesa. Essi dovrebbero prevedere:

- l'incremento a partire dal basso dei processi di integrazione fra i servizi sociali e sanitari e la scuola;
- percorsi formativi comuni degli operatori;
- la creazione di gruppi di lavoro stabili che ricerchino risposte concrete per ogni bambino.

Rimangono alcuni nodi. Uno è la definizione di disabilità a livello scolastico e la delimitazione della sua area. Può essere utile ricordare che la già citata Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità del 2007 vi include "quantità hanno minorazioni fisiche, mentali, intellettuali o sensoriali a lungo termine che ... possono impedire la loro piena ed effettiva partecipazione nella società su una base di eguaglianza con gli altri". C'è invece la tendenza a dilatare questa nozione, con certificazioni di disabilità molto allargate spesso richieste dagli insegnanti, per comprendervi i bambini che hanno difficoltà relazionali o disturbi di comportamento, non definibili come stato di handicap psichico, o i bambini stranieri che hanno semplici problemi di svantaggio sociale o linguistico. Il grande rischio è che patologizzando in questo modo tutto come disabilità:

- si diluiscano su troppi casi le risorse umane che la scuola può offrire direttamente riducendone l'efficacia per chi ne ha veramente bisogno;
- e si sprechino gli insegnanti di sostegno in un ruolo di contenimento e vigilanza per casi per cui ci vuole altro (per esempio, verso i ragazzi che disturbano o hanno ritardi di apprendimento legati a motivi sociali o familiari occorrono a monte interventi psicologici o sociali che agiscano sulle cause, attuati dai servizi specialistici, chiamando in gioco anche la famiglia).

Ciò premesso, il tema della formazione e dell'aggiornamento del personale della scuola in generale (a partire dai dirigenti per arrivare al personale ausiliario) e del personale dedicato al sostegno appare prioritario. C'è bisogno poi per gli operatori di sostegno di una buona formazione

iniziale e di appositi tirocini, con riferimento specialmente alla capacità di interagire nella sfera delle emozioni e di avere relazioni empatiche; per essi va assicurata anche una supervisione.

Riteniamo necessario anche diversificare le competenze professionali degli operatori che devono sostenere le varie situazioni di svantaggio o di privazione di autonomia: per esempio, nelle classi dove sono inseriti bambini con disabilità gravissima, occorre individuare le professionalità più adeguate che li accompagnino e aiutino a recuperare l'autonomia funzionale, e cioè dei riabilitatori, che in realtà oggi non ci sono.

La scuola deve prestare particolare attenzione ai segni predittivi che possono portare ad una diagnosi precoce di disabilità e avviare subito, in questi casi, degli interventi che possono aiutare a superare certe difficoltà prima che esse aggravandosi diventino più difficili da curare.

Una proposta ricorrente, che non si può condividere, è l'inserimento dei disabili in classi dedicate a loro con pochi alunni, o addirittura in classi che raccolgano solo bambini con una precisa patologia (esempio, per down o per paraplegici) mentre è chiaro che i bambini disabili - qualsiasi sia il livello di riduzione delle loro abilità funzionali - devono stare in classe con i bambini normali e formare con loro comunità.

2. La protezione giudiziaria

2.1. La unificazione delle competenze nel tribunale per i minorenni e delle relazioni familiari

Il sistema di protezione giudiziaria dei minori oggi non è pienamente soddisfacente e ne sono largamente noti i punti critici. Ogni proposta di riforma deve partire dal principio che la questione minorile è in primo luogo riconoscimento del minorenne come persona titolare di diritti che la famiglia e le istituzioni devono garantire e rendere effettivi. La giustizia ha lo scopo di affermare i diritti dei minori quando la famiglia entra in crisi (per esempio per la scissione della coppia genitoriale) o malgrado gli aiuti sociali si rivela incapace.

Per intervenire efficacemente in questo settore la giustizia deve connotarsi per alcuni caratteri: essere accessibile, prossima, competente a comprendere le condotte e i fatti di sentimento, attenta all'ascolto, con attitudini miti, capace di relazionarsi con i servizi e con le strutture di mediazione del territorio e, soprattutto, svolgersi in tempi ragionevoli.

Per cominciare, se normalmente i diritti dei minori si affermano sostenendo la famiglia e il loro livello di effettività è fortemente correlato alla qualità delle relazioni familiari, e dunque diritti dei minori e condizione familiare vanno letti insieme, è necessario che un unico organo giudiziario affronti le questioni relative ai minori e alla famiglia e, più generalmente, alla persona vedendole congiuntamente. Superando l'attuale irragionevole frammentazione delle competenze fra tribunale ordinario e tribunale per i minorenni, l'obiettivo potrebbe essere la costituzione di un nuovo ufficio giudiziario (che potrebbe chiamarsi "tribunale per i minorenni e delle relazioni familiari"), in cui sia espressamente privilegiata la specificità e centralità della protezione di quella persona più debole che è il minorenne.

Sulle caratteristiche di questo costituendo ufficio giudiziario ci sono idee divergenti. Ci pare che esso dalla giustizia ordinaria della famiglia e dei giudici tutelari dovrebbe trarre le note della prossimità ai bisogni della gente e della correttezza delle procedure mentre l'esperienza storica dei tribunali per i minorenni deve portarvi una reale specializzazione, l'attenzione prioritaria ai diritti del minore, le attitudini di ascolto e di ricerca del consenso, la progettualità familiare e di contesto. Può essere utile provare a formulare più in concreto alcune proposte che traducano queste intenzioni

(proposte su cui dissente un componente del nostro Osservatorio designato da un'Associazione degli avvocati che si occupano di famiglie e di minori).

a. Cominciando dalla distribuzione territoriale e dalle dimensioni, il nuovo organo deve avere il volto di una giustizia di prossimità. La prossimità non è rivolta a soddisfare le spinte campanilistiche locali o le esigenze degli avvocati, è un valore in sé, perché favorisce l'accessibilità, agevola i rapporti con i servizi e l'ascolto delle persone, avvicina alla comprensione del dolore e della fragilità. La prossimità consente meglio che il nuovo tribunale nel suo operare privilegi degli approcci miti, ricerchi attitudini conciliative e promuova il ricorso a strutture di mediazione familiare e penale esterne ad esso. La prossimità attiene perciò alla essenza e alla qualità di questo ramo della giustizia.

Con questa esigenza di prossimità sembra contrastare il fatto oggettivo che, per potere svolgere con efficienza le sue funzioni civili, penali e amministrative il nuovo ufficio dovrebbe avere un organico di magistrati di una certa consistenza cui dovrebbe corrispondere un bacino di utenza valutabile, secondo alcuni calcoli, a non meno di 400.000 abitanti. Uffici troppo piccoli sarebbero sottoccupati e non riuscirebbero ad essere effettivamente specializzati, mentre uffici troppo grandi (quali sarebbero quelli che aggiungerebbero agli attuali tribunali per i minorenni grandi e medi le competenze dei tribunali ordinari) sarebbero ingovernabili e perderebbero ogni contatto con le persone.

Per contemperare i requisiti di prossimità ed efficienza si potrebbero assumere come riferimento territoriale i circondari dei tribunali ordinari (e non i territori delle province, data la diversità delle loro dimensioni) prevedendo che il nuovo ufficio giudiziario deve avere una presenza sul territorio che non sia inferiore a quella che oggi hanno i tribunali ordinari e le loro sezioni staccate e, in essi, il giudice tutelare.

Il tribunale per i minorenni e delle relazioni familiari potrebbe:

- corrispondere al circondario dei tribunali ordinari medi o grandi, quelli che hanno una popolazione di più di 400.000 abitanti;
- essere formato, quando i tribunali ordinari sono più piccoli, dalla riunione dei circondari di due o più tribunali contigui - fino a raggiungere o superare almeno i 400.000 abitanti - mantenendone le attuali sedi e denominandosi "tribunale per i minorenni e delle relazioni familiari" dei capoluoghi riuniti; in questi casi permarranno nelle sedi attuali le cancellerie e uno o più giudici che vi svolgeranno le funzioni monocratiche (comprese quelle di giudici tutelari) e di giudici istruttori o delegati per i procedimenti collegiali; per formare e integrare i collegi e per supplire in caso di incompatibilità alcuni giudici "viaggeranno" tra le sedi, sul modello del magistrato di sorveglianza e del magistrato distrettuale; solo per le procedure di adottabilità e di adozione potrà essere previsto che, per ragioni organizzative, si svolgano in una sola delle sedi.

Il nuovo organo giudiziario avrà una cospicua attività perché unificherà le competenze in materia di famiglia, di persona e di minori e, ad essere decentrate, saranno le competenze del tribunale per i minorenni. Ad esso andranno tutte le attuali materie del tribunale per i minorenni, quelle civili del tribunale ordinario in materia di famiglia e di persona (comprese le azioni di status e le misure di protezione per le persone prive in tutto o in parte di autonomia) e quelle del giudice tutelare. Secondo alcuni, dovrebbero aggiungersi i processi penali contro imputati maggiori di età per i reati di abusi e maltrattamenti quando la vittima è un minore ma la proposta ci trova dissenzienti perché appare poco praticabile (si pensi al trasferimento dei fascicoli e alla duplicazione dei processi contro le stesse persone quando ci sono diverse imputazioni). Il carico del nuovo tribunale in termini quantitativi corrisponderà per circa un terzo al lavoro svolto oggi dal tribunale per i minorenni e per circa due terzi a quello in materia di famiglia e di persona dei tribunali ordinari e del giudice tutelare.

b. La specializzazione del nuovo ufficio sarà assicurata, oltre che dalla esclusività delle funzioni dei giudici professionali, dalla partecipazione qualitativa di giudici onorari esperti nelle scienze umane nei procedimenti di competenza collegiale che riguardano i minori o anche i minori. In questi casi il confronto e la somma delle professionalità tecnico-giuridiche e di quelle di altri saperi integra le competenze e le attitudini operative, e quindi la qualità, del collegio giudicante. I giudici onorari dovrebbero essere esclusi dai procedimenti del giudice monocratico e in quelli collegiali non dovrebbero essere mai assegnatari dei fascicoli come relatori o correlatori di provvedimenti giudiziari.

Più controverso è l'impiego dei giudici onorari come giudici delegati dal collegio per svolgere autonomamente delle attività istruttorie o raccogliere delle informazioni. Una soluzione intermedia, che supera alcune fondate obiezioni proposte dalla classe forense, è che il collegio possa delegare loro lo svolgimento di attività per ipotesi tassative delimitate dalla legge come l'ascolto del minore, l'ascolto delle persone disponibili all'adozione, il monitoraggio del minore imputato durante la messa alla prova e del minore sottoposto a misura nel corso del processo di sorveglianza, escluso ogni altro caso.

Occorre anche definire con legge (per questione di garanzie) in modo più rigoroso (per assicurare la qualità delle nomine) i requisiti, i canali e le regole di nomina e i casi di incompatibilità dei giudici onorari.

c. Un tribunale per i minorenni e delle relazioni familiari deve essere concretamente presente con i suoi giudici e accessibile ai difensori, alle parti, ai servizi e alle persone. A questo fine riteniamo che:

- per i procedimenti monocratici la richiesta del provvedimento possa essere fatta anche verbalmente al giudice che la assume a verbale (modifica dell'art. 43 disp. att. cod. civ.);
- devono essere indicati nei calendari giudiziari e resi pubblici i giorni settimanali di presenza in ufficio del giudice tutelare e del giudice professionale monocratico nei quali è possibile accedere loro liberamente.

2.2. La riforma delle procedure civili e amministrative

All'unificazione delle competenze riteniamo debba accompagnarsi la rivisitazione in modo organico e secondo principi comuni delle procedure civili e amministrative che riguardano le persone e le relazioni familiari, raccogliendole in un capo unico del codice di rito. Le istanze contenute nelle dichiarazioni, convenzioni e raccomandazioni internazionali, la novità introdotte dal nuovo testo dell'art 111 della Costituzione sul giusto processo e le evoluzioni delle relazioni familiari nell'Europa hanno già prodotto delle modifiche della legislazione e provocato delle interpretazioni adeguatrici della Corte costituzionale (a partire dalla sentenza n. 1/2002) e della Corte di cassazione. Ma questi interventi a pioggia su un tessuto vecchio hanno addirittura accentuato i vizi e le incoerenze delle procedure, dove convivono logiche inquisitorie e autoritarie che sopravvivono tenacemente accanto a novità importanti. Di qui la necessità di una riscrittura generale.

a. L'adeguamento deve avvenire prima di tutto attraverso l'individuazione e la generalizzazione di alcuni principi di livello "costituzionale" o comunque di portata generale validi per tutte le procedure. Essi sono:

- l'obbligo di procedere sollecitamente (art. 7 Convenzione europea sull'esercizio dei diritti dei fanciulli di Strasburgo del 25 gennaio 1996, ratificata con legge 20 marzo 2003 n. 77), che oggi è poco rispettato sia quanto alla durata complessiva dei procedimenti che ai tempi di deposito dei

provvedimenti giudiziari; per questo motivo il rispetto di tale obbligo dovrebbe essere monitorato da un'autorità indipendente come il Garante regionale dell'infanzia o in altro modo;

- la dazione al soggetto minore di età di tutte le informazioni pertinenti sui fatti rilevanti del procedimento che lo riguarda, sulle possibili conseguenze dei suoi desideri e sulle possibili conseguenze di ogni decisione (art. 4 Convenzione europea del 1996 citata);

- la consultazione e l'ascolto del soggetto minore di età in ogni procedimento che lo riguarda perché possa esprimere la sua opinione e l'obbligo di tenere conto della sua opinione nella decisione (art. 12 Convenzione dei diritti del fanciullo del 20 novembre 1989 e art. 3 Convenzione europea del 1996 citata); in specie devono essere definite le forme di ascolto (ascolto diretto del minore da parte del giudice, ascolto delegato ad altri oggetti, ascolto di un rappresentante), la distinzione dell'ascolto dall'interrogatorio-esame finalizzato a ottenere informazioni di qualunque tipo a fini processuali, le modalità dell'ascolto che deve avvenire senza alcuna forzatura o improprio condizionamento, la natura e gli effetti della presa in considerazione dell'opinione del minore espressa in occasione dell'ascolto (per esempio, quando un ragazzo vuole interrompere un affidamento familiare chiedendo di ritornare con la sua famiglia), i tempi dell'ascolto (che devono essere quelli del minore, quando è pronto, e non i tempi burocratici del procedimento, magari dopo anni) e i fini dell'ascolto (che sono anche di verifica della fattibilità di un provvedimento in riferimento alla sua accettazione da parte del minore), le diverse modalità di ascolto da parte dei soggetti del processo (anche servizi, pubblico ministero e, soprattutto, difensore del minore che deve ascoltare il bambino e le persone con cui il bambino vive);

- la possibilità che in caso di conflitto di interessi fra il minore e i genitori che lo rappresentano il minore stesso che abbia sufficiente capacità di comprensione chieda la nomina di un curatore speciale o lo nomini direttamente (artt. 4 e 9 Convenzione europea del 1996 citata);

- quando ciò non avvenga, la nomina di un curatore speciale al minore in caso di suo conflitto di interessi con i genitori che lo rappresentano o di loro mancanza (art. 78 cod. proc. civ.);

- la disciplina di nomina di un difensore del minore distinto da quelle dei genitori nel caso che il conflitto di interessi con i genitori rappresentanti legali lo imponga; non c'è infatti terzietà del giudice se nel processo agiscono solo gli avvocati degli adulti e non quelli del minore;

- un adeguato accompagnamento del minore ad ogni processo che comunque lo riguarda da parte di figure di assistenza (oggi previsto in modo generico solo per il minore indagato o imputato dall'art. 12 disp. proc. pen. min. e per il minore vittima di abusi sessuali dall'art. 609 decies, commi 2 e 3 cod. pen., mentre l'art. 5, lett. a della Convenzione europea del 1996 citata generalizza l'assistenza, sia pure a richiesta del minore);

- la ricerca del consenso del minore e dei suoi rappresentanti prima di imporre una decisione (attraverso la obbligatorietà del tentativo di conciliazione giudiziale e/o dell'invio a professionalità mediative);

- l'ascolto di entrambi i genitori in tutti i procedimenti che hanno per oggetto delle decisioni relative ai figli minori (art. 9 Convenzione dei diritti del fanciullo del 20 novembre 1989).

b. Quanto agli aspetti più "tecnici" dei procedimenti civili e amministrativi ci pare importante definire meglio alcuni punti:

- i compiti del pubblico ministero, con specifico riferimento alle facoltà di iniziativa, di intervento e di parere;

- l'attribuzione al minore ultrasedicenne di un potere di ricorso, di intervento e di impugnazione nei procedimenti di potestà e di affidamento (appare infatti giusto che a partire da una certa età un minore possa essere soggetto processuale attivo per la propria situazione);

- l'attribuzione di un potere di ricorso, di intervento e di impugnazione nei procedimenti civili in materia di potestà e di affidamento agli affidatari, che già devono essere sentiti in tutti procedimenti

civili in materia di potestà, di affidamento e di adottabilità del minore affidato (art. 5, comma 1 legge adoz.);

- il riconoscimento della legittimazione ad intervenire nei procedimenti civili di famiglia e dei minori delle associazioni portatrici di interessi diffusi, come oggi è già previsto per il procedimento penale (art. 91 cod. proc. pen.); secondo il rappresentante nell'Osservatorio di Ai.Bi - Amici dei Bambini le associazioni che si occupano della tutela dei diritti dei bambini dovrebbero essere legittimate anche ad agire in giudizio nella rappresentanza di quegli interessi collettivi e superindividuali che sono oggetto della loro attività di tutela.

c. Ci pare ancora necessario riscrivere in via generale il ruolo nei procedimenti giudiziari dei servizi socio-assistenziali e sanitari. I servizi nascono per il soddisfacimento dei bisogni minimi quanto a salute, istruzione e assistenza dei cittadini e non per il tribunale, ma possono essere chiamati a collaborare con un tribunale ed essi stessi possono avere bisogno che un tribunale intervenga per le situazioni che gestiscono. Il loro ruolo processuale è regolato in modo eterogeneo nei procedimenti penali minorili (nei quali è previsto l'intervento dei servizi minorili dell'amministrazione della giustizia e dei servizi di assistenza istituiti dagli enti locali, art. 6 disp. proc. pen. min.), nei procedimenti amministrativi (nei quali i servizi sono indicati come organismi di educazione, di protezione e di assistenza dell'infanzia e dell'adolescenza che possono riferire al tribunale per i minorenni, art. 25 R.D.L. 20 luglio 1934 n. 1404 sostituito con legge 25 luglio 1956 n. 888) e nei procedimenti in materia di affidamento, adottabilità e adozione (dove si trovano le denominazioni di servizi sociali locali, servizi socio-assistenziali degli enti locali, servizi sociali locali e consultoriali, artt. 4, 10, 22, 29-bis legge adoz.). Invece la legge non contiene alcun riferimento ai servizi nei procedimenti di separazione della coppia genitoriale e in quelli civili in materia di potestà, sebbene in questi ultimi procedimenti di fatto essi esercitino un potere di segnalazione attraverso il pubblico ministero, influiscano con le informazioni trasmesse in modo spesso determinante sul contenuto delle decisioni e possano essere incaricati dell'esecuzione del provvedimento giudiziario.

Nel rivedere questa legislazione incompleta ed eterogenea occorre partire dalla considerazione che ormai i servizi socio-assistenziali e sanitari costituiscono i rappresentanti esponenziali degli interessi tutelati e, in quanto tali, devono essere rafforzati in tutto il territorio nazionale. Se come tali vanno riconosciuti, non è più possibile, soprattutto nel quadro di un giusto processo, pensarli e utilizzarli in una ambigua dipendenza funzionale dall'autorità giudiziaria; i servizi non sono un organo di polizia del tribunale, anche perché ciò chiude il rapporto di fiducia dei cittadini con loro, e il tribunale è terzo anche rispetto ai servizi. Si dovrebbe pertanto ridefinirne il ruolo in tre direzioni:

- attribuire loro formalmente la qualità di parti che hanno il compito di promuovere e garantire i diritti dei soggetti deboli nei confronti di altre parti nelle procedure relative alla potestà e di adottabilità;

- riconoscere la loro autonomia e responsabilità nella proposta, elaborazione e esecuzione dei progetti sociali relativi ai minori e alla famiglia (anche nel processo penale minorile, si pensi ai progetti per la messa alla prova che devono essere elaborati dai servizi e non dai giudici);

- come conseguenza, assegnare loro un potere concorrente di ricorso, di intervento e di impugnazione nelle procedure relative alla potestà e in altre procedure da verificare (escludendo le procedure separative dei genitori) come è già previsto per l'amministrazione di sostegno (art. 406, comma 3, cod. civ.), sul modello che prevale nelle altre legislazioni europee.

Riteniamo che debba rimanere ferma nel procedimento penale e nell'ordinamento penitenziario la partecipazione congiunta o disgiunta dei servizi minorili dell'amministrazione della giustizia e dei servizi degli enti locali (art. 6 disp. proc. pen. min.). Invece la titolarità generale delle regioni

per l'assistenza comporta che i servizi che intervengono nei procedimenti civili e amministrativi continuino ad essere (come aveva già stabilito l'art. 23 del D.P.R. n. 616/1997) i servizi socio-assistenziali e sanitari degli enti locali.

d. Una riforma dei procedimenti civili e amministrativi dovrà prendere in considerazione ancora alcuni problemi che indichiamo in ordine sparso ma che sono significativi della urgenza che intervenga una legislazione generale:

- la disciplina del procedimento per i provvedimenti urgenti o temporanei relativi ai minori e del regime delle impugnazioni dei provvedimenti stessi;
- la definizione delle modalità di esecuzione dei provvedimenti relativi ad un minore, che non può essere quella di esecuzione forzata degli obblighi di fare o di non fare a cura dell'ufficiale giudiziario ma deve essere diretta dallo stesso giudice che ha deliberato il provvedimento (come è previsto per il divorzio) o, meglio, dal pubblico ministero (come nelle procedure di sottrazione internazionale di minori);
- le modalità di rapporto fra il tribunale e gli enti locali per il collocamento eterofamiliare dei minori;
- la previsione che le consulenze, che allungano i tempi dei processi, possono essere disposte solo se strettamente necessarie, considerato che il collegio giudicante è già specializzato;
 - l'istituzione presso ogni tribunale degli albi dei consulenti tecnici di ufficio con una professionalità specifica per la materia minorile e familiare e la determinazione dei criteri automatici di rotazione nelle loro scelte.

2.3. La riforma del sistema penale e del procedimento penale minorile

Il sistema penale minorile aveva formato oggetto nel 1988 di una riforma nei suoi aspetti sostanziali e processuali, le cui linee erano riconosciute complessivamente come soddisfacenti. Le proposte relative alla giustizia minorile portate all'esame del Parlamento dal ministro Roberto Castelli e bloccate nel novembre 2003 da una pregiudiziale di legittimità costituzionale hanno poi allargato l'attenzione anche a questo settore, stimolando una discussione alle radici degli atteggiamenti che la società deve tenere quando un ragazzo trasgredisce le regole più essenziali della convivenza civile la cui osservanza è rafforzata da una sanzione penale.

Da questo dibattito emerge che la scelta di fondo del 1988 di rivolgersi a produrre dei cambiamenti della persona e della storia del minore autore di reati e di favorire per lui delle diverse opportunità di vita mantiene tutta la sua validità anche ai fini di una migliore difesa sociale. E tuttavia, fermi questi principi di civiltà giuridica, il sistema penale minorile ha bisogno ormai di alcune integrazioni e correzioni suggerite dalla pratica maturata e dalle esperienze che si sono sviluppate.

Partendo dal diritto penale sostanziale, è evidente la disimmetria fra le novità del processo penale minorile, riformato nel 1988, e il sistema delle pene, della cui regolamentazione la riforma del 1988 non si è occupata limitandosi ad agire sull'area delle misure terminative indulgenziali con l'aggiunta a quelle ad allora previste (perdono giudiziale e non imputabilità) di altre (la dichiarazioni di non doversi procedere per irrilevanza del fatto e per esito positivo della prova). In particolare non c'è un raccordo fra le tipologie delle misure cautelari, pensate appositamente per i minorenni, e delle pene, previste indistintamente per minorenni e maggiorenni.

Una nuova riforma pertanto deve ampliare e differenziare anche la tipologia delle pene applicabili a coloro che abbiano commesso dei reati fino al giorno della maggiore età, individuando delle pene differenti che possano educare a scelte di vita positive. Mentre oggi le due pene stabilite per adulti e minorenni sono solo la pena detentiva e la pena pecuniaria (art. 17 cod. pen.), occorre

introdurre come pene applicabili direttamente ai minorenni altre pene non carcerarie, come la semidetenzione, la permanenza domiciliare, la permanenza domiciliare nei fine settimana, la libertà controllata, le sanzioni a contenuto interdittivo e, soprattutto, le sanzioni consistenti in condotte riparatorie o di svolgimento di prestazioni di pubblica utilità che possono maggiormente essere riempite di contenuti che orientino al cambiamento. Con la possibilità di applicare questo arco di pene - e di scegliere quelle più idonee a contenere e responsabilizzare - la condanna alla reclusione o all'arresto potrebbe avere nelle scelte dei giudici un carattere residuale per il caso che solo il carcere possa trattenere il ragazzo dalla prosecuzione del suo percorso deviante. Poiché la condanna ad una pena pecuniaria non ha nessun significato per il trattamento e la rieducazione, va stabilito che quando per un reato è prevista una pena pecuniaria, da sola o congiunta ad una pena detentiva, debba essere applicata al suo posto a chi ha commesso un reato durante la minore età una pena non carceraria di quelle sopra indicate.

Quanto al processo penale, punto principale di debolezza è oggi la sua irragionevole durata, che contrasta con l'art. 111 della Costituzione e con le indicazioni internazionali (il già citato art. 7 Convenzione europea sull'esercizio dei diritti dei fanciulli di Strasburgo del 25 gennaio 1996) e snatura lo stesso processo, che il legislatore pensava dovesse definirsi con fuoriuscita in breve tempo del minore: abbiamo invece vicende processuali molto lunghe, che spesso durano anni in primo grado e si concludono a molta distanza dal fatto avendo ormai come protagonisti dei giovani adulti. Le spiegazioni di questa "crisi" sta solo in parte nel carico di lavoro degli uffici giudiziari minorili e nella assuefazione alla normalità dei tempi lunghi ed è in qualche misura strutturale: il procedimento penale minorile prevede in più rispetto a quello ordinario le indagini sulla personalità e si rivela di più complessa gestione per gli interventi educativi e le misure di messa alla prova o di mediazione-riparazione che possono innestarsi nel suo svolgimento. Bisogna inoltre constatare che i riti acceleratori non hanno funzionato e hanno dimostrato la loro completa inutilità perché la direttissima non si fa pressoché mai (non potendo svolgersi in tempo le indagini sulla personalità; e quando si fa sacrifica proprio queste indagini) e i procedimenti immediati ritornano spesso al giudice per le udienze preliminari come giudizi abbreviati allungando addirittura i tempi di definizione.

Una soluzione potrebbe venire dall'introduzione di un rito specifico per i minorenni, con una forma di citazione diretta da parte del pubblico ministero, che sostituisca gli attuali quattro riti (ordinario, direttissimo, immediato, abbreviato) tratti senza ripensamenti dal procedimento ordinario, così come il procedimento minorile prima del 1989 conosceva solo il rito sommario.

Un'altra possibilità in chiave anticipatoria e deflattiva dovrebbe essere l'allargamento del rito semplificato per l'irrelevanza del fatto di cui all'art. 27, comma 2, disp. proc. pen. min., prevedendo che il pubblico ministero possa chiedere al giudice per le indagini preliminari sentenza di non luogo a procedere, oltre che per irrilevanza del fatto, anche per concessione del perdono giudiziale e per non imputabilità, quando gli elementi consentano già una definizione in questo senso, con facoltà per il giudice di prosciogliere nel merito ove le prove di colpevolezza presentate non siano sufficienti né ulteriori indagini utili appaiano esperibili, di cambiare la formula di proscioglimento proposta dal pubblico ministero o di disporre il rinvio a giudizio.

Fra le modifiche meno strutturali ci pare di poterne indicare alcune significative:

- la previsione che la polizia, il pubblico ministero, il difensore e il giudice spiegano all'indagato o imputato minorenne il significato delle attività cui egli partecipa e lo trattano con umanità secondo i principi introdotti dalle regole minime dell'ONU per l'amministrazione della giustizia, le cosiddette Regole di Pechino (in allargamento del disposto di cui all'art. 1 disp. proc. pen. min.);
- la modifica della disciplina degli accertamenti sulla personalità (di cui all'art. 9 disp. proc. pen. min.) prevedendo che anche il difensore svolga accertamenti sulla personalità e possa ottenere la

loro acquisizione paritaria nel procedimento (in applicazione dell'art. 111 Costituzione sulla parità delle parti);

- la previsione che la polizia giudiziaria, il pubblico ministero e il giudice, quando interrogano l'indagato o imputato o i suoi genitori acquisiscano *direttamente* da loro elementi circa le vicende di vita e le condizioni e le risorse personali, familiari, sociali e ambientali e procedano all'ascolto della opinione dell'indagato o imputato (art. 12 Convenzione sui diritti del fanciullo);

- una disciplina della mediazione penale e delle attività riparatorie quali possibili definizioni alternative del procedimento prevedendo che tali istituti possono applicarsi in ogni fase del giudizio di merito e anche per reati procedibili di ufficio e avere come esiti l'estinzione del reato conseguente a condotte riparatorie (come per il processo del giudice di pace: art. 35 D.L.vo 20 agosto 2000 n. 274) o l'estinzione del reato per esito positivo della mediazione o l'applicazione di una diminuzione per esito positivo della mediazione o riparazione quando non si applichi l'estinzione del reato;

- il mantenimento della mediazione e delle attività riparatorie, con migliore formulazione delle loro modalità, anche all'interno della messa alla prova (art. 28, comma 2 disp. proc. pen. min.);

- la disciplina dell'assistenza e dell'accompagnamento di un tutore o, in assenza, di un curatore speciale quando i genitori del minore indagato o imputato mancano o non possano partecipare al processo, così eguagliando nel trattamento processuale i minori stranieri e quelli più trascurati dalla famiglia;

- l'introduzione della figura del mediatore culturale per l'assistenza all'indagato o imputato straniero (art. 12 disp. proc. pen. min.).

2.4. L'approvazione di un ordinamento penitenziario minorile

C'è anche una assoluta urgenza di introdurre nella nostra legislazione un ordinamento penitenziario minorile. L'ordinamento penitenziario vigente, che è stato approvato con legge 26 luglio 1975 n. 354 e ha avuto successive modifiche, e il suo attuale regolamento di attuazione, contengono infatti pochissime norme relative ai minorenni, in quanto ci si proponeva che ciò formasse materia di un altro provvedimento legislativo; l'art. 79 ord. pen. dispone per questo motivo che "le norme dettate per gli adulti si applicano anche nei confronti dei minori sottoposti a misure penali fino a quando non sarà provveduto con apposita legge", legge che avrebbe dovuto differenziare nettamente il trattamento dei detenuti minori da quello degli adulti in relazione alla specificità propria dei soggetti minori di età e alle esigenze educative che sono imposte da convenzioni, dichiarazioni e raccomandazioni internazionali. Poiché questa legge finora non c'è, è stata la Corte costituzionale con varie sentenze a intervenire per dichiarare l'illegittimità dell'applicazione ai minorenni di alcune norme, perché contrastanti con i principi costituzionali che richiedono "la protezione della personalità del minore" anche nel corso dell'esecuzione della pena.

Il fatto che negli anni trascorsi nelle carceri minorili siano state fatte molte sperimentazioni e siano stati tracciati e realizzati, sia pure informalmente e talvolta per iniziative locali, dei percorsi innovativi, consente oggi di formulare proposte di un ordinamento penitenziario minorile molto più mature e corrispondenti alle caratteristiche dell'utenza tutta particolare che sono i minori e i giovani adulti. In questo senso si va dirigendo un testo di ordinamento penitenziario minorile che il Dipartimento per la giustizia minorile del Ministero della giustizia ha elaborato e, nel gennaio 2008, presentato come schema di disegno di legge al Guardasigilli: ordinamento che prevede percorsi trattamentali sempre più diversificati anche sul territorio, perché più sono le risposte possibili più ci si troverà nelle condizioni di poter individuare quella maggiormente idonea.

Per il riempimento dei contenuti e la specificazione delle modalità delle nuove pene non carcerarie che si svolgono nella cosiddetta area penale esterna (per le quali vedi al punto 2.3.) riteniamo che occorra confermare e sviluppare ancora di più una collaborazione ordinaria dei servizi dell'amministrazione della giustizia con gli enti locali (che devono dare il sostegno dei loro servizi, proporre le attività di pubblica utilità o riparative, prevedere delle borse di studio e di lavoro, ecc.). In questo modo si rompe la separatezza dell'intervento penale minorile per restituire al territorio la attenzione dei ragazzi più difficili e la responsabilità di costruire per loro dei progetti di vita.

L'introduzione più generale e la principalità della applicazione delle pene non carcerarie non eviterà che il futuro ordinamento penitenziario minorile si occupi ancora del carcere, che continuerà ad essere destinato ad accogliere i ragazzi più difficili. La precipua finalità del carcere minorile, che ne caratterizza la diversità dai carceri degli adulti, è che il trattamento deve avere un forte orientamento educativo rivolto al recupero della cultura della legalità. A questo fine, a nostro parere, occorre concentrare l'attenzione su alcune questioni decisive: l'edilizia carceraria, la presenza di personale educativo, l'apertura del carcere verso l'esterno, le modalità di ingresso e dimissione, la mediazione penitenziaria.

a. Alcuni carceri minorili sono, ancora oggi, strutture vetuste con una capacità di accogliere molte decine di detenuti, anche se divisi in gruppi, e un'organizzazione concepita secondo una finalità di sicurezza interna ed esterna. Secondo noi bisognerebbe istituire progressivamente dei carceri di dimensioni ridotte, con la forma di comunità alloggio, organizzate in piccole unità abitative (non più di dieci posti), che consentano relazioni personalizzate e stili di vita di tipo familiare con i minori ospitati, evitando così costosi investimenti nelle vecchie strutture, fino alla loro dismissione.

b. La seconda scelta caratterizzante è che gli educatori devono diventare sempre più responsabili e attori del percorso trattamentale quotidiano. Ciò significa che:

- l'intera giornata dei minori deve essere programmata nelle sue attività e gestita nei vari momenti di studio, di formazione professionale, di orientamento ed inserimento lavorativo, di socializzazione, di attività sportive e culturali, di mensa, di tempo libero e di riposo dal gruppo degli educatori (in cui devono aggiungersi, per i detenuti stranieri, dei mediatori culturali);

- ogni ragazzo deve avere inoltre un educatore di riferimento che gli sta vicino, lo ascolta, lo informa, progetta con lui il suo futuro, lo orienta al recupero della cultura della legalità, lo accompagna in caso di convocazione davanti all'autorità giudiziaria.

c. Un ordinamento penitenziario minorile dovrebbe prevedere un carcere "semi-aperto" disciplinando le modalità delle relazioni e delle uscite dei minori detenuti con l'esterno per attività culturali, di tempo libero, di studio, di formazione professionale, di orientamento ed inserimento lavorativo. È questa apertura in forma controllata e progressiva che può attivare nei minori dei processi di maturazione e di responsabilizzazione ai fini della consapevolezza delle conseguenze socialmente negative delle proprie azioni, della acquisizione di nuove abilità sociali e del positivo inserimento e reinserimento nella comunità.

d. Altri aspetti su cui va focalizzata l'attenzione sono le modalità dell'ingresso e delle dimissioni dalle strutture detentive. Il momento dell'ingresso, che avviene spesso attraverso il centro di prima accoglienza, è delicato e complesso. La accoglienza del minore deve essere sempre più orientata ad una funzione di ascolto e di assistenza anche psicologica, nonché di raccolta di informazioni e acquisizione di conoscenze socio-familiari utilizzabili nella definizione immediata dei progetti di trattamento e per il procedimento penale.

Anche per le dimissioni, preparate in conveniente anticipo dai servizi minorili dell'amministrazione della giustizia, risulta indispensabile potenziare il sistema integrato in

collaborazione con i servizi dell'ente locale per la predisposizione di programmi orientati alla restituzione del minorenne al contesto familiare, sociale e territoriale di competenza, costruendo e attuando dei progetti concreti e utili di reinserimento familiare, abitativo, di lavoro o di studio. Il carcere serve così per costruire percorsi di vita tutelati nel dopo carcere.

e. Particolarmente importante ci pare la proposta del Dipartimento per la giustizia minorile di introdurre, come nuova misura alternativa alla detenzione, la mediazione penitenziaria. Il magistrato di sorveglianza potrebbe ordinare la liberazione anticipata o una riduzione di pena quando c'è stata attività di mediazione-riparazione e essa ha avuto esito positivo. L'attivazione di processi riparativi verso la vittima e verso la società che abbiano come premio ed esito l'anticipo della fine della pena del carcere può cambiare il significato della detenzione.

2.5. La formazione

La qualità della protezione giudiziaria passa anche attraverso una formazione strutturata e continua dei soggetti professionali che si occupano dei minori in occasione di un procedimento civile, amministrativo o penale che li riguarda. Al riguardo sottolineiamo alcuni punti.

a. La formazione non può essere solo tecnica (anche se la conoscenza delle regole giuridiche è doverosa e necessaria). Essa deve rivolgersi particolarmente in direzione di sviluppare in magistrati, difensori, operatori dei servizi, educatori, ma anche in tutori e in curatori speciali, le attitudini e le qualità di relazione, di ascolto, di empatia, di considerazione delle proprie emozioni e di quelle degli altri rilevate e accettate come reali, e la capacità di considerare i fatti di sentimento che entrano in gioco nella trattazione dei casi delle persone.

b. In questa direzione di sviluppo delle attitudini devono essere portati avanti nuovi strumenti formativi. Fra questi può proporsi la partecipazione dei giudici e dei pubblici ministeri a esperienze di autoformazione per piccoli gruppi, con metodologia attiva e guida di specialisti della formazione.

c. Per quanto concerne il processo civile minorile, la terzietà del giudice ribadita come regola del giusto processo rivitalizza la funzione dei pubblici ministeri minorili di agire in giudizio per la protezione degli interessi dei bambini; essi perciò devono essere formati appositamente dal Consiglio superiore della magistratura a svolgere questo compito in modo adeguato e non solo formale, ad acquisire una consuetudine di rapporto connotato da stima e fiducia con i servizi del territorio, ad esercitare attivamente i poteri di iniziativa, di indicazione di elementi probatori, di parere e di impugnazione.

3. La protezione amministrativa

3.1. L'istituzione del garante per l'infanzia e l'adolescenza

Se il quadro degli strumenti di protezione dei minori si va completando nella duplice direzione della prevenzione e della tutela, pur se in modo disomogeneo per qualità nelle diverse realtà territoriali, è più lento il processo di formazione di un organo che promuova la crescita di una cultura dell'infanzia e lo svolgimento di pratiche di protezione dell'infanzia. Questo organo, che Alfredo Carlo Moro - che per primo l'ha proposto - chiamava ufficio di pubblica tutela è stato introdotto da qualche anno in alcune regioni con la denominazione di pubblico tutore (Veneto e Friuli Venezia-Giulia) e di garante dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza (Marche) e da poco è presente in un'altra regione (Lazio). Non è stata invece ancora approvata una legge nazionale che

istituisca il garante nazionale e stabilisca i compiti e i poteri verso le istituzioni che si occupano di infanzia dei garanti nominati dalla regioni e dalle province autonome.

Al di là della denominazione di questo ufficio (quella di garante per l'infanzia e l'adolescenza appare definirne i compiti di garanzia dei diritti meglio di quelle di pubblico tutore o di difensore civico del minore, che comunque si riferiscono alla stessa realtà) riteniamo che ci devono essere un garante nazionale e, insieme, dei garanti per l'infanzia e l'adolescenza regionali (o provinciali, nelle province autonome di Trento e Bolzano) che anche le regioni che non conoscono ancora questa figura dovrebbero istituire. La figura del garante nazionale è necessaria perché ci sono funzioni che possono e devono essere svolte in forma centrale e nei confronti delle istituzioni nazionali. Ma più importante ancora è la presenza generalizzata dei garanti regionali e provinciali:

- perché essi devono essere radicati profondamente nelle realtà territoriali in cui operano ed espressione efficace dei bisogni provenienti dal basso;
- perché la competenza regionale e provinciale in materia di assistenza e di attività di promozione della persona impone che essi agiscano al medesimo livello territoriale.

Il garante nazionale e i garanti territoriali devono essere pensati fra loro assolutamente indipendenti. In particolare i secondi non sono un'articolazione decentrata del garante nazionale, come è chiaro sia per le diverse modalità di nomina (il garante nazionale dallo Stato, gli altri da regioni e province autonome) sia per le leggi che li regolano (ogni regione e provincia autonoma disciplinerà le funzioni del suo garante) sia per i diversi livelli di competenze, anche se fra loro necessariamente occorre istituire delle forme di coordinamento e di relazione.

In comune questi uffici devono avere alcuni caratteri:

- la natura amministrativa di autorità indipendenti, come figure esterne alla pubblica amministrazione, mentre le istituzioni che li hanno nominati devono solo provvedere alle spese di funzionamento dei loro uffici;
- la scelta dei titolari fra persone di elevatissima e riconosciuta competenza nel campo dei diritti dei minori.

3.2. Il garante nazionale per l'infanzia e l'adolescenza

Va anticipato che le competenze del garante nazionale per l'infanzia e l'adolescenza non verrebbero a sovrapporsi a quelle della Commissione parlamentare per l'infanzia o alle attività dell'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza; il garante nazionale si aggiunge nell'ambito di questi e di altri organi che già si occupano di minori e con loro si coordina e collabora, ma ha compiti autonomi di grande ampiezza che devono incidere anche sulla attività degli altri organi.

L'ufficio del garante nazionale, che dovrebbe prevedere qualche forma di partecipazione dei ragazzi alle proprie attività e alla redazione delle sue proposte, potrebbe avere le funzioni così definite:

a. funzioni promozionali di natura informativa e operativa:

- per diffondere e generalizzare una cultura dei diritti dell'infanzia;
- per promuovere anche con campagne nazionali i nuovi diritti dei minori, come quelli di partecipazione e di cittadinanza, e l'effettività dei diritti giuridici e sociali dei minori più svantaggiati e sfortunati, come i disabili, gli stranieri, gli zingari, le vittime di abusi;

b. funzioni di proposta politica:

- per l'armonizzazione della legislazione nazionale ai principi affermati dalle carte, dichiarazioni e raccomandazioni internazionali;

- per la legislazione in generale in materia di infanzia, in particolare per la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali dei minori che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale (art. 117, comma 2, lett. m della Costituzione);
- per la realizzazione di politiche sociali sempre più attente ai diritti dei minori e, in particolare, per la promozione di programmi di prevenzione;

c. funzioni di studio e di relazione:

- come osservatorio generale e aggiornato (per ogni settore, anche quello giudiziario) sul livello di protezione dei minori in Italia, che raccoglie e riunisce i dati a disposizione dei ministeri e degli osservatori e delle commissioni particolari costituiti presso di essi, in collaborazione con il Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia;
- come organo di monitoraggio del livello e della qualità del sistema di protezione dei minori;
- come autore della relazione generale annuale al Parlamento sulla condizione dei minori in Italia;

d. funzioni di amministrazione attiva e di controllo rivolte a:

- cooperare con gli organismi internazionali che si occupano di infanzia;
- operare un raccordo con i garanti regionali e provinciali, in particolare nella Conferenza nazionale dei garanti;
- intervenire autorevolmente con una opera di persuasione e sollecito nei confronti delle istituzioni;
- avere un coordinamento organico con le forze sociali e con l'associazionismo.

3.3. I garanti territoriali per l'infanzia e l'adolescenza

L'esperienza storica dei garanti territoriali nelle prime regioni che li hanno costituiti è stata molto positiva. I garanti, in assenza di una legislazione nazionale che attribuisse loro poteri di intervento nei confronti delle istituzioni pubbliche, hanno avuto un ruolo propulsivo che ha innalzato la qualità del livello di protezione dei minori, hanno contribuito alla elaborazione di nuove politiche per i minori (per esempio, in funzione della partecipazione) e all'investimento di risorse in queste direzioni, hanno operato in modo innovativo per la formazione permanente degli operatori sociali che si occupano di infanzia e di nuovi attori del volontariato sociale.

Alla luce di ciò, si può ritenere che anche nel resto del territorio nazionale la presenza dei garanti potrebbe essere decisiva per un rilancio delle politiche dell'infanzia e per raccordare gli interventi atomizzati fra i servizi. Le funzioni che potrebbero essere loro attribuite dalle legislazioni regionali e provinciali devono essere necessariamente ampie. A titolo esemplificativo possono indicarsi questi ambiti:

a. funzioni promozionali di natura operativa:

- promozione in generale dei diritti dei minori, specie di quelli più deboli e dimenticati (per esempio, i diritti sociali dei minori zingari che crescono in condizioni inimmaginabili nei campi regolari o irregolari);
- promozione di una cultura di ascolto e di considerazione delle opinioni dei fanciulli;
- interventi per assicurare la tutela dei bisogni collettivi che risultano più specifici ai minori (come la programmazione urbanistica di spazi verdi e parchi gioco, le piste ciclabili, la protezione dall'inquinamento soprattutto nei pressi delle scuole, il rispetto del minore nei manifesti pubblicitari e nelle trasmissioni televisive e radiofoniche) e per realizzare una migliore qualità della vita nell'ambiente in cui i minori vivono;
- promozione e diffusione con corsi di formazione e con azione di sensibilizzazione della mediazione come forma pre-giudiziale intesa a prevenire e comporre i conflitti in cui sono implicati i minori e ad evitare l'insorgere di procedimenti giudiziari che coinvolgono i minori;

- sensibilizzazione e promozione dei diritti dei minori nelle scuole, nell'università e in ogni altra sede utile;

- promozione della costituzione di associazioni di tutori volontari;

- b. funzioni di proposta politica per:

- segnalare e proporre alla regione o provincia autonoma l'opportunità di nuove norme e regole relative all'esercizio dei diritti dei fanciulli (art. 12, comma 2, lett. a Convenzione europea sull'esercizio dei diritti dei fanciulli del 1996);

- rivolgere agli organi competenti raccomandazioni, proposte e rapporti;

- c. funzioni di studio e di informazione per:

- lo studio e la raccolta di dati sulla condizione dei minori, in collaborazione con gli osservatori;

- la comunicazione di informazioni concernenti in generale l'esercizio dei diritti dei fanciulli ai mezzi di comunicazione di massa, al pubblico, alle persone e agli organismi che si occupano delle questioni relative ai fanciulli (art. 12, comma 2, lett. c Convenzione europea sull'esercizio dei diritti dei fanciulli del 1996);

- d. funzioni di amministrazione attiva consistenti nel:

- vigilare, in accordo con gli altri enti proposti e nel rispetto delle loro competenze, sui singoli progetti relativi ai minori fuori della propria famiglia e sulla adeguatezza delle loro collocazioni, in particolare attraverso la facoltà di accedere alle comunità e alle strutture sanitarie anche di lungodegenza del territorio che accolgono dei minori;

- accogliere e esaminare le denunce, le segnalazioni e i reclami relativi alle violazioni dei diritti dei minori;

- segnalare alla pubblica amministrazione i fattori di rischio per i minori;

- operare per fare rimuovere situazioni di pregiudizio in danno di minori derivanti dalla condotta di genitori o parenti (attraverso la segnalazione ai servizi per una eventuale presa in carico) o dalla inadeguatezza di altri soggetti (comunità assistenziali, affidatari, scuole, pubblica amministrazione in genere);

- fare partecipare in qualche forma i minorenni alle sue attività e alla formulazione delle sue proposte;

- presentare una relazione annuale sulla condizione dei minori al consiglio regionale o provinciale;

- e. funzioni formative:

- per gli operatori sociali, sanitari ed educativi che si occupano di infanzia;

- per le persone volontarie che siano disponibili (e che i servizi possano segnalare a tale scopo ai giudici) ad assumere funzioni di assistenza personalizzata e di accompagnamento come tutori o curatori speciali di minori figli di genitori decaduti dalla potestà o in conflitto di interessi con il figlio o lontani (è il caso dei minori stranieri non accompagnati).

La legge nazionale potrebbe attribuire al garante territoriale per l'infanzia alcune facoltà aggiuntive come:

- attività di indagine e di informazione in relazione alle violazioni dei diritti dei minori di cui abbia comunque conoscenza;

- facoltà di intervenire nei procedimenti civili e amministrativi (per esempio, nelle procedure di rimpatrio assistito del minore stranieri), di prendere visione degli atti e di impugnare i provvedimenti;

- relazione periodica sulle condizioni dei minori che vivono fuori della famiglia;

- trasmissione di segnalazioni al procuratore della Repubblica per i minorenni (con particolare riferimento ai minori che vivono fuori della famiglia), al procuratore della Repubblica ordinario (per le procedure di competenza del tribunale ordinario) e al giudice tutelare.

3.4. La protezione di urgenza

La protezione amministrativa passa anche attraverso la collocazione eterofamiliare, “in luogo sicuro”, disposta autonomamente dalla pubblica autorità, dei minori che appaiono in condizione di abbandono o di pregiudizio. Nel concreto la norma che ne fa obbligo, l'art. 403 cod. civ., trova oggi applicazioni diverse nel territorio nazionale: mentre non fa questione che vi si ricorra per il minore trovato in una situazione di abbandono materiale (il neonato lasciato nel cassonetto, il bambino che vaga da solo per strada senza che si trovino i genitori, il bambino scoperto nell'atto di essere gravemente maltrattato o che si presenta alla polizia a denunciare di avere subito violenza o che rifiuta di fare ritorno a casa dove lo percuotono, il ragazzo in fuga o che si sta prostituendo), più dubbi lascia la pratica di allontanare un minore dalla famiglia dove si trova al di là di situazioni di urgenza con la giustificazione dei tempi lunghi di un procedimento giudiziario del tribunale per i minorenni.

Questo esercizio di protezione attuato dalla pubblica amministrazione deve essere necessariamente mantenuto, perché risponde ai bisogni di soccorso immediato nello stato di necessità, ma nell'interesse dei minori occorre darne una disciplina più rigorosa definendo:

- quali sono le condizioni più gravi che possono giustificare l'esercizio di un potere della pubblica amministrazione esercitato nell'immediatezza, in anticipo e in surrogazione dell'intervento giudiziario;
- quali soggetti amministrativi sono pubblica autorità e possono disporre - quando in qualunque modo hanno notizia di un minore trovato in quelle condizioni - un provvedimento di allontanamento e collocamento provvisorio (la cui attivazione non può essere lasciata alla discrezionalità del singolo operatore);
- la necessità di una motivazione del provvedimento amministrativo di allontanamento e collocamento provvisorio, in quanto può incidere sui diritti dello stesso minore alla famiglia e alla salute oltre che costituire limitazione delle responsabilità dei genitori o del tutore;
- quali garanzie giurisdizionali devono seguire per verificare il buon esercizio di tale potere; in particolare entro quali termini deve essere fatta la comunicazione del provvedimento amministrativo all'autorità giudiziaria minorile e entro quali termini questa deve emanare un provvedimento di conferma o di revoca o un provvedimento sostitutivo.

4. La protezione sociale

4.1. Il sistema di protezione sociale

Progettare ed agire interventi di *protezione sociale* significa necessariamente richiamare le responsabilità istituzionali: lo Stato (con responsabilità di indirizzo, orientamento e definizione delle priorità e dei livelli essenziali delle prestazioni che devono essere garantiti sul territorio nazionale) e le regioni (che hanno titolarità esclusiva in materia socio-assistenziale a seguito dell'avvenuta modifica del titolo V della Costituzione). Da qui sorge la necessità di collocare gli interventi di protezione sociale in una progettazione complessa ed integrata capace di promuovere benessere individuale e collettivo, di prevenire ogni manifestazione di disagio, di sostenere forme di presa in carico negli ambiti in cui il disagio si manifesta. Per questo occorre individuare ed implementare le risorse di rete, di accompagnamento, di accoglienza e di benessere relazionale della comunità locale, che costituiscono il capitale sociale. È attraverso la cura e la riqualificazione della

normalità che si può accogliere e sostenere il disagio, in particolare della famiglia fragile, e favorire percorsi di reinserimento sociale.

In tale ambito va altresì recuperata e riproposta la *valorizzazione* delle diverse forme di sussidiarietà orizzontale riconoscendole quali espressioni di cittadinanza attiva e di assunzione esplicita di corresponsabilità in riferimento alla costruzione del benessere dei minori, della famiglia e della comunità locale nel suo complesso. Secondo il rappresentante di Amici dei Bambini è necessaria anche una *responsabilizzazione* del privato sociale organizzato e qualificato, divenuto adulto, all'interno del quale la cittadinanza torni ad essere vera protagonista e interlocutrice, partecipe delle decisioni in termini non solo di informazione o consultazione ma di corresponsabilità, in un'ottica di sussidiarietà circolare.

Nelle tutele sociali va portata al primo posto la centralità del bambino e va affermata la centralità per lui della dimensione della progettazione educativa individualizzata. L'intervento per il bambino e la famiglia deve essere realizzato attraverso la definizione di un progetto nel quale vanno determinate le esigenze specifiche del minore, il percorso individuato e le modalità di coinvolgimento della famiglia.

Destinatari privilegiati devono essere i minori più svantaggiati, che sono oggi gli stranieri e, soprattutto, gli zingari.

Allo stesso titolo l'attenzione va rivolta ai figli che hanno genitori detenuti. È stato detto che la detenzione è una pena collettiva, perché oltre a colpire il colpevole produce effetti punitivi riflessi sui familiari, in particolare sul coniuge o convivente e sui figli. Essi non solo sono privati dell'apporto economico del congiunto detenuto (e quindi diventano più poveri) ma subiscono più ancora una privazione affettiva. Anche le soluzioni rivolte ad assicurare la costituzione e la continuità delle relazioni della madre detenuta con il bambino si manifestano problematiche. La possibilità che la madre accudisca il figlio fino ai tre anni in carcere (art. 11 ord. penit.) comporta la crescita del bambino in una struttura regressiva della personalità, oltre che privativa della quotidianità di contatti con i coetanei e di stimoli sensoriali nella ritualità delle giornate, mentre l'allontanamento dopo i tre anni può essere vissuto dal bambino come una punizione inflitta dalla genitrice e costituisce comunque per lui un trauma inimmaginabile. Più accettabile è la misura penale della detenzione domiciliare speciale per le condannate madri di prole con età non superiore a dieci anni (art. 147-quinquies ord. penit.), la quale però è soggetta a tali limitazioni che la rendono nella assoluta maggioranza dei casi inapplicabile. Si rende dunque necessario una revisione di tutta questa materia prevedendo per le madri una struttura detentiva apposita di casa famiglia, che le accolga con il figlio e da cui il figlio esca per andare all'asilo e alle scuole.

Una segnalazione generale meritano - oltre alle condizioni di abuso già trattate al punto 1.2. - altre situazioni in parte trascurate che esigono forme efficaci di tutela sociale: i minori che vivono in famiglie aderenti a 'ndrangheta, mafia, camorra, ecc.; le vittime di violenza assistita causata da violenza diretta su madri e fratelli; tutte le forme di patologia delle cure, tra cui la sindrome di Munchausen per procura e il chemical abuse, che possono determinare la morte stessa del bambino; la violenza sulle donne gravide e sulle neo madri.

Pensando alle strategie di azione di ordine generale, il sistema di tutele sociali passa attraverso la fine definitiva dello strumento più tradizionale, quello del collocamento negli istituti, e un ripensamento dei contenuti degli altri strumenti ormai diffusi nella società italiana:

- i sostegni alla famiglia perché possa esercitare nel modo più pieno le responsabilità sui figli e per i figli assicurando così il diritto del minore a crescere nella propria famiglia;
- le collocazioni eterofamiliari che costruiscono legami giuridici temporanei aggiuntivi del minore, come l'affidamento familiare e il collocamento in comunità;

- le collocazioni eterofamiliari che costruiscono legami giuridici stabili e definitivi del minore con una nuova famiglia, mediante l'adozione.

In questo quadro, assume grande importanza la puntualizzazione dei compiti e degli stili di comunicazione dei due principali attori della protezione sociale della famiglia e dei minori, che sono i servizi e la scuola, senza dimenticare per questo le altre varie agenzie sociali che agiscono sul territorio.

4.2. Il diritto del minore a crescere nella propria famiglia

Giustamente il legislatore (legge 4 maggio 1983 n. 184 avente ad oggetto “diritto del minore ad una famiglia”) afferma solennemente il diritto del minore non all'assistenza (attuata in passato con i collocamenti negli istituti) ma alla famiglia.

Si tratta perciò di costruire un quadro degli strumenti sociali che possono entrare in gioco al fine di assicurare il diritto di ogni minore di crescere nella famiglia in cui è nato.

a. Prioritario appare un progetto generale di sostegno della genitorialità (anche di quella capace o, meglio, sufficientemente capace, perché i genitori perfetti non esistono). I genitori hanno bisogno di aiuto, materiale e educativo. E in questo contesto occorre offrire loro anzitutto:

- la disponibilità di asili nido;
- la disponibilità di scuole dell'infanzia (quanti bambini piccoli più sfortunati potrebbero, in questo modo, essere tolti dal passare il loro tempo in pericolo nella strada, in alcuni quartieri più a rischio delle grandi città del Sud);
- le scuole per i genitori;
- dei servizi specifici, presso i consultori familiari, che aiutino tutti i genitori e in maniera specifica le neo-madri, con una attenzione particolare alla prevenzione dei fattori di rischio.

b. Un secondo livello è l'impegno contro la povertà. Le difficoltà materiali, negate in teoria, sono in concreto, soprattutto nel Sud del Paese, una delle cause dei ricoveri assistenziali - ora ricoveri in comunità - così costosi per la collettività e dannosi per i bambini. E non ci sono segni di possibile miglioramento perché la povertà oggi è addirittura in crescendo tra le famiglie straniere che mancano di tutto e fra le famiglie monogenitoriali (mamme che, per potere lavorare, si fanno mettere il figlio in struttura) ed è legata alla mancanza di occupazione, ai redditi molto bassi di una parte della popolazione e al costo delle abitazioni (molti ricoveri conseguono a situazioni abitative gravemente inadeguate o a sfratti).

Quando una famiglia non raggiunge le condizioni di benessere minime, è necessario che gli enti locali attuino tutti i possibili interventi per aiutarla al fine di garantire al bambino di rimanere nella sua famiglia. Occorre differenziare le condizioni di difficoltà genitoriali, in qualche caso amplificate dal maltrattamento, da quelle di reale povertà; nella normalità un allontanamento di un bambino deve essere effettuato per ragioni di effettivo pregiudizio e non per povertà.

Il principio che “le condizioni di indigenza dei genitori o del genitore esercente la potestà genitoriale non possono essere di ostacolo all'esercizio del diritto del minore alla propria famiglia” è già contenuto nella legge (art. 1, comma 2, legge 4 maggio 1983 n. 184, modificata dalla legge n. 149/2001) ma occorre renderlo esigibile muovendosi in due direzioni. Anzitutto si tratta di arrivare a garantire le necessarie risorse per rendere possibile che regioni e province autonome e comuni sostengano con idonei interventi anche economici e alloggiativi i nuclei familiari al fine di prevenire l'abbandono e consentire al minore di essere educato nell'ambito della propria famiglia. Gli interventi di sostegno e aiuto ai genitori ad occuparsi direttamente del figlio possono essere molto diversi, legati alla varietà delle condizioni che si presentano: senza avere la pretesa di

indicarli in modo esaustivo, quelli più generali sono contributi economici al nucleo, sostegni alla maternità, assegnazione di una casa, affidamenti diurni del bambino.

La seconda direzione attiene ai casi specifici che si presentano. Poiché paradossalmente sono proprio alle autorità giudiziarie che pervengono le informazioni dei disagi più gravi che compromettono i figli, per assicurare un necessario coordinamento occorre prevedere che il procuratore della Repubblica presso il tribunale per i minorenni, il tribunale per i minorenni, il tribunale che procede per separazione e divorzio e il giudice tutelare, allorché vengono a conoscenza di situazioni in cui la famiglia non è in grado di assicurare un'adeguata cura materiale ai figli, devono segnalarle alle autorità amministrative per gli interventi assistenziali che, nella loro autonomia, facendo uso delle risorse specifiche disponibili, potranno assumere.

c. Ci pare però soprattutto che per assicurare il diritto del minore alla famiglia le politiche degli enti locali dovrebbero privilegiare gli investimenti sociali e sanitari rivolti alla cura delle relazioni genitori-figli, prendendo in considerazione il bambino con i suoi genitori e dentro la sua famiglia.

La prevenzione dovrebbe privilegiare specifiche fasce a rischio (genitori che hanno superato positivamente un percorso di uscita dalla tossicodipendenza, genitori giovanissimi, genitori che provengono da famiglie disagiate, ecc.) con interventi di sostegno e accompagnamento a partire dai primi segnali di attesa di un figlio e, a livello terziario, con la presa a carico della famiglia che ha danneggiato il bambino attuata con interventi di recupero psicosociale e educativo. Ci sono pratiche sociali di cura ormai sperimentate in vari territori - e che bisognerebbe estendere - come:

- gli aiuti alla coppia genitoriale quando il bambino è piccolo (esempio, progetti di home visiting);
- l'educativa territoriale per i bambini;
- l'educativa sanitaria per il disagio psichico.

A titolo esemplificativo della direzione che dovrebbero seguire le politiche locali, potrebbe essere utile sensibilizzare i reparti neonatali e i medici di base perché segnalino ai servizi i casi rilevati di genitorialità non sufficientemente adeguata e attivare, più in generale, dei sistemi di rilevazione precoce della genitorialità a rischio.

Per l'efficacia della cura occorre accertare e curare il disagio al nascere, previa valutazione delle cause dello stesso, e non muoversi solo quando c'è il caso eclatante e la situazione non è più risolvibile.

d. Fra le condizioni particolari in cui occorre assicurare il diritto del bambino alla propria famiglia c'è quella delle donne sole, dal periodo della gravidanza ai giorni del parto alla quotidianità dell'essere ragazze madri con dei neonati e, più generale, di costituire una coppia madre-bambino.

Le donne incinte devono avere diritto di essere assistite indipendentemente dalla residenza o dalla nazionalità con il rispetto della riservatezza. Il problema si presenta oggi particolarmente doloroso per quelle che sono state definite le "madri invisibili", le straniere irregolari, che non hanno diritto ad interventi di cura preventivi gratuiti durante la gravidanza, che hanno solo la possibilità di partorire in ospedale e che spesso non si vedono offerti aiuti per il dopo; inoltre queste donne, per la mancanza di assistenza durante la gravidanza, talvolta non sono informate neppure della possibilità di assistenza ospedaliera al parto e di potere chiedere la sospensione del procedimento per procedere al riconoscimento. Noi riteniamo che il diritto alla assistenza socio-assistenziale prima, durante e dopo il parto e alla decisione libera sul riconoscimento del bambino debba essere assicurato a tutte le donne indipendentemente dalla loro nazionalità e dalla condizione di irregolarità, senza che siano di fatto costrette a non riconoscere il proprio nato.

e. Altre situazioni che meritano attenzione sono quelle delle donne che hanno dovuto abbandonare la casa durante la gravidanza o con i figli dopo esser state vittime di abusi o di

violenza domestica, alle quali occorre assicurare un sostegno economico, una collocazione abitativa e un'assistenza legale.

4.3. L'affidamento familiare

Un bambino che sia temporaneamente privo di un ambiente familiare idoneo può essere affidato ad un'altra famiglia e, solo ove ciò non sia possibile, è posto in una comunità (art. 2, commi 1 e 2 legge n. 184/1983).

L'affidamento familiare è perciò oggi - o dovrebbe essere nell'intenzione legislativa - la forma principale di protezione dei minori in caso di incapacità della famiglia, accanto all'adozione nazionale che riguarda un numero più ristretto di bambini. Infatti esso attua il diritto del bambino alla famiglia attraverso il suo inserimento in una famiglia sostitutiva che ha delle responsabilità paraparentali modellate su quelle dei genitori: dare al bambino il mantenimento, l'educazione, l'istruzione e le relazioni affettive di cui ha bisogno e mantenere per lui gli ordinari rapporti con le autorità sanitarie e con le autorità scolastiche. L'affidamento familiare rappresenta così in modo più evidente il passaggio dalle politiche di assistenza (che venivano attuate con i ricoveri negli istituti, ora chiusi) alle politiche di accoglienza.

Per realizzare nel modo migliore la sfida di fare delle famiglie, pur con i loro problemi, la risorsa principale di solidarietà con altre famiglie in difficoltà e con i loro bambini, come scambio di aiuto, occorre precisare meglio alcuni punti.

a. L'affidamento familiare non ha una forma unica e le legislazioni delle regioni e delle province autonome dovrebbero accogliere e disciplinare queste sue diversità. Accanto alla esperienza classica dell'affidamento familiare residenziale sono state sperimentate varie tipologie di affidamento (l'affidamento diurno, l'affidamento estivo, l'affidamento di fine settimana, l'affidamento accompagnato da sostegni educativi esterni, l'affidamento omoculturale, l'affidamento professionale, ecc.) sulle quali peraltro non ci soffermiamo perché non tutte sono ugualmente praticate e diffuse sul territorio nazionale.

b. L'affidamento familiare, nelle sue varie modalità, si sviluppa quando se ne propone la cultura e la pratica. Seguendo le esperienze che si sono rivelate positive, i progetti di promozione rivolti al reperimento e alla preparazione di famiglie disponibili potrebbero prevedere:

- iniziative diffuse a livello territoriale di sensibilizzazione ed informazione periodiche utilizzando prioritariamente modalità di promozione delle diverse forme di affido capaci di valorizzare ambiti di prossimità, di vicinanza, di amicalità e di quotidianità (network locali, associazioni, parrocchie, oratori, scuole, gruppi ...) nella consapevolezza che le campagne pubblicitarie generali sono scarsamente incisive oltre che comunicare spesso suggestioni semplicistiche e poco utili;
- la valorizzazione in tal senso dell'esperienza delle reti di famiglie e delle associazioni familiari quale ambito, anche, di promozione della cultura dell'accoglienza e dell'affido e quale contesto capace di proporre e sostenere forme efficaci di formazione attraverso percorsi concordati con il servizio sociale pubblico titolare della competenza;
- il sostegno alle reti di famiglie e all'associazionismo familiare quali luoghi di incontro stabile di famiglie affidatarie e non, che oltre ad avere una finalità propria di autosostegno fra gli affidatari stessi si aprono alla partecipazione delle famiglie che intendono unirsi in futuro in questa esperienza;
- forme di partenariato sociale dell'ente locale, titolare della responsabilità pubblica dell'affidamento, con le associazioni di volontariato, le associazioni familiari, le reti di famiglie e gli enti autorizzati all'adozione internazionale, che sono più prossimi alle famiglie e capaci di attivarne le disponibilità e di prendersi a carico la preparazione; taluni sottolineano che

l'affidamento familiare, quando è inserito in un contesto di collaborazione fra famiglie adulte e di una rete di associazioni familiari che lo sostengono con protagonismo politico, culturale e operativo, sale di qualità e, per questo, ha maggiori capacità di aiuto per il bambino ed è in grado di farsi carico anche di bambini con gravi handicap; secondo il rappresentante di Amici dei Bambini titolarità e gestione dell'affidamento familiare dovrebbero essere definiti in collaborazione e attraverso un lavoro di rete tra pubblico e privato, con una pari dignità, dando avvio ad un nuovo processo culturale in cui il servizio pubblico assicuri i servizi standard e intervenga solo in quelle situazioni che il privato sociale qualificato e accreditato non può raggiungere.

Tutte queste attività, anche nella diversità dei loro percorsi, possono costituire uno straordinario implemento di una rete sociale solidale.

c. Per una politica sociale che pratichi più ampiamente la risorsa dell'affidamento familiare è opportuno inoltre che le regioni e le province autonome:

- istituiscano degli uffici specifici per la promozione e l'accompagnamento dell'affidamento familiare, articolati sul territorio, prevedendo organici, risorse economiche, formazione e supervisione per gli operatori;
- monitorino lo svolgimento dell'affidamento familiare nel territorio con lo sviluppo di banche dati specifiche;
- dispongano un piano economico con stanziamenti mirati che consentano un adeguato sostegno delle famiglie affidatarie e l'eventuale rimborso delle spese sostenute per interventi specialistici; vari componenti dell'osservatorio ritengono che un particolare sostegno economico, che si prolunghi anche oltre la maggiore età, deve essere dato agli affidamenti familiari difficili (ad esempio, di bambini e ragazzi con handicap gravi o già grandicelli)..

Nella fase di avviamento delle politiche di affidamento pare opportuno privilegiare la fascia di età dei bambini più piccoli e gli affidamenti consensuali.

d. È innegabile che l'affidamento familiare, salvo in alcune realtà, non è decollato o perché non è stato proposto, o è stato proposto e poi non sono state prese in considerazione e accolte le disponibilità che erano maturate (prima incentivate e poi deluse), o ancora ha avuto alte percentuali di insuccessi perché il passaggio del bambino dalla prima alla seconda famiglia non è stato preparato né successivamente l'affido è stato seguito e sostenuto. Occorre perciò riflettere molto su come l'affidamento viene realizzato; nei casi di non riuscita vedere quali sono stati i punti critici; quando va bene rilevarne le modalità e condizioni positive.

In questa prospettiva dal punto di vista operativo i servizi che si occupano di affidamento familiare devono:

- approfondire se è meglio per un bambino affidato entrare in una famiglia con figli o senza figli e prepararlo anche in relazione a questo aspetto, tenendo conto che quando l'affidamento avviene presso coppie senza figli emerge una maggiore difficoltà di lavorare con la famiglia di origine (anche per l'emergere di aspetti di lealtà del bambino con la sua famiglia) mentre, viceversa, l'ingresso di un bambino affidato in una famiglia con figli può qualche volta comportare delle crisi proprio di questi ultimi;
- individuare e preparare la famiglia affidataria per accogliere “quel” bambino, ma preparare anche il bambino all'incontro con “quella” famiglia e spiegare lealmente alla famiglia di origine le ragioni, le regole, i tempi e gli sviluppi possibili dell'affidamento;
- sostenere successivamente l'affidamento, nel corso del suo svolgimento, in tutti e tre i suoi soggetti (la famiglia affidataria che non deve essere lasciata sola, il bambino affidato e la famiglia di origine) e, in particolare, attribuire centralità al lavoro con la famiglia di origine;
- monitorare costantemente il percorso dell'affidamento verificandone le azioni in relazione agli obiettivi fissati dal progetto educativo individuale (PEI).

e. È noto che molti affidamenti, per via di successive proroghe o perché di fatto il minore non fa ritorno nella famiglia, sono però di fatto a tempo indeterminato, tanto che ci si è chiesti perché definire l'affidamento temporaneo se dura sempre di più. Deve pertanto essere riconsegnato all'affidamento familiare la sua natura “preventiva” (rispetto all'allontanamento del minore dalla propria famiglia di origine) di cui è connotazione la temporaneità, che per essere rispettata deva essere accompagnata da una progettualità rispetto al minore e rispetto alla famiglia di origine (con valutazione e prognosi del tipo di disfunzione e della sua ricuperabilità).

La lunga durata può avere diverse ragioni. La principale è che i bambini che vanno in affido oggi sono tutti dei bambini danneggiati, che hanno bisogno di molto tempo per essere riparati, e arrivano da famiglie biologiche molto problematiche per le quali i tempi di recupero, quando si tenta di farlo, sono in ogni caso lunghi.

I bambini però possono ricevere un danno dal non sapere se, dopo due anni, staranno ancora lì o torneranno e, soprattutto, da proroghe ripetute dell'affidamento familiare, che qualche volta si spinge fino al ventunesimo anno con un proseguimento amministrativo disposto dal tribunale per i minorenni. Essi soffrono in questo caso una condizione di precarietà esistenziale e di instabilità che genera insicurezza. Alcuni componenti dell'Osservatorio ritengono tuttavia che questo danno per il bambino derivi più che da un rinnovo dell'affidamento familiare a tempo indeterminato dal fatto che in tutto questo periodo prorogato manca quasi sempre un sostegno sociale effettivo. Altri, come il rappresentante di Amici dei Bambini, pensano invece che considerato questo danno sia opportuno che un affido familiare non superi limiti ragionevoli di tempo e occorra, perciò, definirne e circoscriverne la temporaneità.

Al di là dei casi particolari, sempre diversi, quando un ritorno del bambino nella famiglia in cui è nato si rivela ormai impraticabile, occorre chiedersi se egli non ha un vero e proprio diritto di legarsi stabilmente con la famiglia affidataria in cui è stato posto e con cui ha instaurato con il tempo dei legami forti e se non sia giusto, per dare fissità alla sua collocazione, almeno verificare se quella famiglia può procedere alla sua adozione. Si tratta perciò di accertare il desiderio dello stesso bambino e la disponibilità della famiglia affidataria per un'adozione e di ricercare se la famiglia di origine vi consente.

Può darsi, come spesso succede, che la famiglia naturale con il tempo di fatto sia sparita e sia maturata una condizione di abbandono del bambino. Ma se i genitori continuano ad esserci, sia pure con legami deboli o malati o occasionali, e se essi sono ancora in qualche misura nella testa e nel cuore del bambino (che ha dunque dei legami plurimi) ed è da escludere la possibilità di un ritorno del bambino alla famiglia di origine che gli creerebbe pregiudizio, la legge in vigore permette di scegliere:

- un'adozione che non rompe i legami giuridici e di fatto con la prima famiglia (l'adozione in casi particolari);
- o un'adozione che rompe i legami giuridici e mantiene i legami di fatto (l'adozione legittimante cosiddetta aperta).

In questa direzione sono andate le pratiche attuate in alcuni tribunali per i minorenni chiamate di “adozione mite”. Peraltro, poiché su questo punto altri tribunali per i minorenni hanno manifestato delle rigidità, riteniamo debba essere il legislatore a intervenire in qualche modo.

f. Un altro momento caldo è l'uscita dall'affidamento familiare. La questione riguarda sia il ritorno del bambino affidato presso i genitori, sia il suo passaggio in un'altra famiglia affidataria o in una comunità, sia l'avvio verso una adozione con il trasferimento in una famiglia scelta dal tribunale per i minorenni. Un buon passaggio dalla famiglia degli affidatari a questi altri contesti di arrivo dovrebbe avvenire:

- con la collaborazione fra le due famiglie;

- con una preparazione adeguata del bambino;
- con progressività, facendo frequentare prima al bambino la famiglia di arrivo, senza operare distacchi improvvisi;
- assicurando che il bambino possa, successivamente, mantenere dei rapporti con gli affidatari.

Il diritto del bambino alla salute verrebbe invece sacrificato da una rottura netta del rapporto con la famiglia affidataria cui si era inevitabilmente legato e che gli aveva voluto bene e da passaggi improvvisi nella nuova famiglia o trasferimenti intermedi in comunità. In particolare appare un mito adultocentrico che per la riuscita dell'adozione il bambino deve sempre interrompere i rapporti di fatto con tutte le persone che prima avevano contato nella sua vita, anche dunque con gli affidatari.

g. Occorre anche completare la disciplina legislativa del ruolo degli affidatari nei procedimenti giudiziari, che si presenta lacunosa (ciò dà luogo a soluzioni giurisprudenziali molto diverse). Se l'affidatario già oggi deve essere sentito nei procedimenti civili in materia di potestà, di affidamento e di adottabilità del minore affidato (art. 5, comma 1, legge n. 184/1983) per portare le opinioni e proposte di chi meglio conosce il bambino, occorre ancora:

- introdurlo come figura di accompagnamento dell'affidato vittima di abusi nell'eventuale procedimento penale contro l'abusante;
- prevedere espressamente (ciò oggi non sempre viene riconosciuto dalla magistratura minorile) che in quanto titolare di poteri paraparentali attribuitigli dalla legge nell'interesse del minore quando l'oggetto del giudizio riguarda l'affidamento del minore o le sue modalità egli possa agire in giudizio con un ricorso (art. 24 della Costituzione), proporre un intervento in un procedimento giudiziario in corso, fare impugnazione e che, a tale fine, gli debbano essere comunicati i provvedimenti relativi al minore.

4.4. Le comunità per minori

Quale è il posto, invece, delle comunità quando la famiglia è temporaneamente incapace?

La legge nazionale (art. 2, commi 2 e 4 legge n. 184/1983) definisce le comunità per minori come "comunità di tipo familiare" "caratterizzate da organizzazione e da rapporti interpersonali analoghi a quelli di una famiglia". Questo significa che elemento costitutivo di ogni comunità è la somiglianza ad una famiglia per lo spazio edilizio dove la comunità vive, che risponde al modello dell'abitazione familiare, e per il legame fra le persone che, come in una famiglia, è insieme di convivialità e di disuguaglianza: convivialità significa che c'è una vita in comune, costituita da vicinanza, amicizia, sentimenti, emozioni, idee condivise; disuguaglianza vuole dire che i ruoli sono diversi fra educatori che esercitano la responsabilità sui bambini ospitati e i bambini che debbono obbedire alle regole.

Le tematiche relative alle comunità si pongono oggi in modo in parte nuovo.

a. Anzitutto, le comunità sono nate come alternative agli istituti e non devono diventare semplicemente sostitutive degli istituti stessi dopo la loro chiusura o costituire dei piccoli istituti assistenziali e, quindi, luoghi di parcheggio e di abbandono.

Occorre un monitoraggio nazionale sulla effettiva chiusura degli istituti e quindi anche sulle comunità per accertare che esse abbiano attitudini e qualità che le distacchino dagli istituti. È inutile dire che la preoccupazione riguarda specificamente i vecchi istituti che si sono trasformati in comunità, i quali devono modificare non solo l'assetto abitativo, che deve essere di tipo familiare, ma anche mentalità, concezione del ruolo e delle modalità educative, stili di vita.

Le comunità devono piuttosto avvicinarsi al modello della famiglia, anche perché la tipologia degli interventi è parificata nella legge agli affidamenti familiari, con la presenza di figure educative stabili. Secondo alcuni componenti dell'Osservatorio a questo modello sembra corrispondere nel

modo più completo quella comunità che solitamente viene definita *casa famiglia* o *comunità familiare*, nella quale sono riprodotti o richiamati i sistemi affettivi e relazionali della famiglia: in essa la presenza stabile di una coppia parentale preparata per l'accoglienza, con i suoi figli se ci sono, che si avvale di supporti esterni che possono andare da una figura saltuaria a più figure professionali fisse, testimonia la possibilità di vivere relazioni affettive forti e durevoli, garantisce fra i componenti della famiglia e i bambini accolti una convivenza fondata sulla stabilità e continuità di relazioni affettive, esprime un'effettiva responsabilità educativa dei genitori verso i propri figli e verso tutti i bambini che sono affidati alla comunità proponendo una genitorialità espressa in termini sia reali che simbolici, rende la comunità parte di un contesto sociale di cui si sente partecipe e di fronte a cui assume il proprio impegno.

b. Lo spazio specifico delle comunità per l'accoglienza dei minori è fissato dalla legge in negativo: vi è consentito l'inserimento di minori temporaneamente privi di un ambiente familiare idoneo quando per loro “non sia possibile l'affidamento”. Questa clausola va riempita, anche se non è facile arrivare a indicazioni generali fisse, a partire dalla definizione e dalla competente presa in carico di singoli progetti. Premesso che non è né produttivo né opportuno oggi contrapporre affidamento familiare a comunità, che rappresentano risposte diverse a bisogni diversi, in linea di massima per i neonati e i bambini più piccoli è opportuno che la scelta sia indirizzata, anche per i casi di pronto soccorso, verso famiglie affidatarie, da preparare appositamente, senza avere paura che il bambino si affezioni e che, a sua volta, la famiglia dia affetto al bambino, perché questo legame è vitale per la sanità del bambino stesso. Per i bambini e i ragazzi che si sospettano gravemente abusati o maltrattati la soluzione comunità con professionalità specifiche e caratteristiche di specializzazione per valenze riparative-terapeutiche può spesso andare meglio, soprattutto per i bambini ospitati con le madri. Strutture madri-bambino specializzate e apposite vanno bene per l'accoglienza delle madri maltrattate con i loro figli, o delle madri con problemi di dipendenza con i figli. È necessario prevedere comunità specializzate anche per bambini vittime di esperienze traumatiche gravi per affrontare la crisi dell'allontanamento assicurando livelli adeguati di sicurezza, protezione e cura e lo svolgimento degli interventi di valutazione circa l'eventuale ricuperabilità delle competenze genitoriali. Occorrono infine strutture attrezzate per la crisi e educative-psicologiche per tutte le situazioni sopra indicate.

È comunque necessario che, per quanto possibile e compatibilmente con le situazioni di urgenza, ogni allontanamento di un bambino o un ragazzo dalla propria famiglia venga realizzato all'interno di un progetto dove la scelta della risorsa accogliente sia il frutto di approfondita valutazione e sia caratterizzata da appropriatezza e opportunità con riferimento alla specifica situazione del minore.

Secondo una parte dei componenti dell'Osservatorio bisogna che le normative delle regioni e delle province autonome dettino delle linee almeno di massima per delimitare gli specifici spazi di utenza rispettivamente dell'affidamento familiare e delle comunità. A loro volta i tribunali per i minorenni dovrebbero imporre il rispetto delle priorità disposte dalla legge per l'affidamento familiare.

c. Pur soffermandoci qui di seguito sulla possibile ricerca di un livello di riferimento nazionale per gli standard delle comunità, riteniamo importante richiamare la competenza delle regioni e province autonome relativamente al loro progetto autorizzativo; la normativa regionale e provinciale consente infatti di attuare un sistema differenziato di accoglienza nel quadro della programmazione regionale.

Pertanto la questione dei livelli minimi coinvolge sia lo Stato sia le regioni e le province autonome e, dunque, si tratta di una competenza che comporta la massima collaborazione. Lo Stato ha già disposto che tutte le comunità devono essere di tipo familiare e la conferenza permanente per

i rapporti fra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano ha con delibera 28 febbraio 2002 definito gli standard minimi delle comunità di tipo familiare richiamando quelli previsti per le strutture assistenziali diurne e residenziali dal decreto ministeriale 21 maggio 2001 n. 308, ma pare opportuno proporre una riflessione sull'opportunità di individuare ulteriori standard minimi da assicurare omogeneamente sul territorio nazionale.

La riflessione dovrebbe toccare in particolare :

- i confini strutturali che delimitano le comunità di tipo familiare dagli istituti ormai chiusi e, anche, i confini fra le comunità di tipo familiare e gli affidamenti familiari;
- il tema della differenza, all'interno delle comunità di tipo familiare delle due tipologie delle case famiglia o comunità familiari (presenza di adulti/famiglia residente) e delle comunità educative;
- lo sviluppo di altre tipologie di servizi di accoglienza: comunità di pronta accoglienza, terapeutiche, educative, per madre e bambino, comunità di accompagnamento all'autonomia, comunità pubbliche che ospitano ragazzi del "penale", ecc.);
 - quali devono essere le caratteristiche strutturali, che vanno riferite al modello di una casa familiare per consentire un'accessibilità generale dei bambini ospiti agli spazi interni mentre deve essere escluso ogni riferimento ai requisiti delle strutture alberghiere;
- il divieto di forme di accoglienza riconducibili a "condomini in comunità";
 - i livelli massimi di ospiti delle comunità in generale e quelli diversificati per le specifiche comunità e la distribuzione dei bambini per fasce d'età;
- i livelli minimi e le qualifiche del personale diversificati per comunità specifiche (ad esempio, per gli stranieri adolescenti che durante la giornata vanno a lavorare può bastare una casa di avvio all'autonomia con personale educativo più leggero ma forse occorre in essa la presenza di un mediatore culturale);
- le procedure per l'autorizzazione al funzionamento e la funzione di sorveglianza;
- i tempi massimi di permanenza in comunità, per verificare tempestivamente la recuperabilità delle funzioni genitoriali, con possibilità di altre proroghe;
- la collaborazione con i servizi e con le agenzie sociali e del volontariato del territorio in cui la comunità si trova, considerato che una comunità educativa funziona se sta all'interno di un sistema più ampio;
 - standard organizzativi che prevedano la presenza di figure qualificate;
 - le qualifiche e gli obblighi di aggiornamento annuale obbligatorio degli operatori;
- le strutture per l'uscita dei minori dalle comunità e l'avviamento all'autonomia.

Il rappresentante delle Comunità Giovanni XXIII evidenzia che occorre rispettare l'originalità delle diverse tipologie di comunità. Se l'elemento tipico di una casa famiglia è la presenza di una coppia di adulti, quasi sempre una coppia sposata che sceglie di vivere stabilmente e continuativamente nella casa e in essa svolge le funzioni genitoriali, questa specificità va rispettata e non vanno imposte le stesse regole e norme definite per le comunità educative.

d. Infine si ripropone il problema della sorveglianza sulle comunità e sui minori in comunità. Essa è attribuita al procuratore della Repubblica per i minorenni dall'art. 9, comma 3, della legge 4 maggio 1983 n. 184 sull'adozione, modificato dalla legge n. 149/2001, ma i rilievi proposti sull'effettività e sulla qualità di questa attività ispettiva (come già prima sulle ispezioni che venivano svolte dai giudici tutelari) impongono di chiedersi se si debba trasferire questo compito ad altri organi più appropriati e, in particolare, al garante territoriale dell'infanzia. Se la titolarità di verifica sulle collocazioni eterofamiliari rimane al procuratore della Repubblica per i minorenni, bisogna comunque modificare il testo legislativo per definire meglio gli obiettivi delle visite e per escludere la pratica di deleghe alla polizia giudiziaria (la quale ha tutti altri compiti da svolgere). Si potrebbe suggerire una modifica dall'art. 9, comma 3, legge n. 184/1983 del seguente tenore: "Il

procuratore della Repubblica presso il tribunale per i minorenni o i suoi sostituti effettuano ogni sei mesi ispezioni alle comunità di tipo familiare, per accertare per ogni minore le ragioni e l'utilità del ricovero, la possibilità e i tempi del ritorno presso la famiglia, la esperibilità di un affidamento presso una famiglia disponibile all'accoglienza ovvero l'apertura di una procedura di adottabilità. All'esito della visita quando ravvisi utile la dimissione di un minore il procuratore della Repubblica presso il tribunale per i minorenni verifica con i servizi le possibilità di un ritorno del minore alla famiglia e se del caso chiede con ricorso al tribunale per i minorenni l'apertura di un procedimento civile o di adottabilità o segnala, se il minore ha un tutore, la situazione al giudice tutelare”.

4.5. L'adozione

Riteniamo opportuno confermare fermamente che l'adozione ha esclusivamente l'obiettivo di garantire al minore una famiglia e non viceversa e che, perciò, non potremmo condividere derive legislative che tendano invece a spostare l'istituto verso un presunto o implicito riconoscimento del diritto degli adulti alla filiazione adottiva.

In questo ambito di riconoscimento della centralità del diritto del minore alla famiglia si colloca l'attenzione all'emergere, accanto alle condizioni di minori in totale abbandono, di situazioni “grigie” di abbandono progressivo (che matura cioè progressivamente, anche a tempi lunghi) o di semiabbandono (spesso i genitori sono incapaci educativamente, pur mantenendo il figlio un legame affettivo con loro). Anche per questi bambini occorre affermare il diritto alla famiglia con l'apertura, quando è necessario, a nuove forme di accoglienza.

Per dare una risposta alle loro situazioni già una parte della magistratura minorile realizza dei modelli adottivi prima meno praticati: tali la pronuncia di adozioni legittimanti aperte quando per il bambino è bene mantenere dei rapporti personali con la famiglia di origine (spesso con nonni o zii), l'utilizzazione dell'adozione in casi particolari per dare stabilità ad affidamenti familiari a tempo indeterminato senza rompere i legami giuridici con la famiglia d'origine, i passaggi dolci del bambino dagli affidatari agli adottanti con mantenimento dei rapporti fra le due famiglie. A questo variegato articolarsi delle decisioni della magistratura minorile corrisponde nella cultura della comunità nazionale corrisponde nella cultura della comunità nazionale un'analoga diversità di orientamenti con protocolli di intesa realizzati in alcune parti d'Italia che puntano sull'affidamento familiare anche fino a ventun anni, eliminando di fatto il requisito normativo della temporaneità, ed altri che tendono a realizzare in tali casi l'adozione in casi particolari.

A questo punto si impone, anche per una tutela più generalizzata dei minori, una elaborazione che consenta al dibattito in corso di pervenire a soluzioni condivise, individuando alcuni punti che si sono rivelati critici.

a. Appare ormai incomprensibile la disuguaglianza fra i bambini adottati con adozione cosiddetta “piena”, che hanno lo stato di figli legittimi (art. 27, comma 1, legge adoz.), e i bambini adottati con adozione in casi particolari, che hanno uno stato parificato ai figli naturali (ex art. 55 legge adoz.), con una disparità che si farà addirittura insostenibile quando il legislatore abolirà ogni distinzione fra figli legittimi, figli legittimati e figli naturali. Ogni adozione di minori deve attribuire all'adottato la qualità di figlio con i medesimi effetti giuridici. In particolare ogni figlio adottato entra anche nella famiglia allargata e deve perciò costituire rapporti giuridici con gli ascendenti, i fratelli e i parenti di ciascun ramo genitoriale.

b. Viceversa su altri punti la disciplina dell'adozione deve diventare meno rigida, per potersi adattare ai bisogni di ogni singolo bambino. Questa nuova prospettiva esprime il passaggio dalla adozione intesa come rottura di ogni situazione precedente ad un'adozione pensata come progetto

che si modella sulla figura del minore. Fermo che la forma giuridica assolutamente prevalente e normale rimarrà la cosiddetta adozione “chiusa”, la flessibilità dell’adozione dei minori dovrà riguardare specialmente:

- i rapporti giuridici con la famiglia di origine, che in qualche caso possono e debbono essere conservati, come già avviene nell’attuale adozione in casi particolari;
- i rapporti di fatto con la famiglia di origine o con alcuni familiari, così come con gli ex affidatari, che possono essere mantenuti quando ciò corrisponde all’interesse del minore che aveva con loro dei legami affettivi;
- il cognome del minore adottato, che di norma diventerà il cognome degli adottanti con la possibilità che però l’adottato mantenga il cognome originario o affianchi il cognome degli adottanti al proprio anteponendolo o posponendolo quando il cognome originario sia ormai elemento di identità del soggetto o quando particolari situazioni rendano ciò opportuno.

Su queste modifiche c’è il dissenso di alcuni componenti dell’Osservatorio.

c. Una strada da verificare, nella più ampia prospettiva dell’adozione come risorsa sociale, è la totale degiurisdizionalizzazione dell’adozione internazionale. È un punto su cui ci sono fra noi posizioni diverse e contrastanti. Secondo una parte dei componenti dell’Osservatorio, nella fase iniziale il compito di valutazione e dichiarazione di idoneità dei coniugi disponibili all’adozione internazionale potrebbe essere affidato ai servizi dell’ente locale, senza passaggi al tribunale per i minorenni, ottenendo anche un effetto accelerativo della procedura; mentre, nella fase del perfezionamento dell’adozione dopo l’arrivo del minore straniero adottato in Italia, la Commissione per le adozioni internazionali potrebbe disporre direttamente la trascrizione del provvedimento di adozione straniero nei registri dello stato civile, evitando un passaggio ulteriore dal tribunale per i minorenni i cui compiti costituiscono un duplicato inutile delle valutazioni già compiute dalla Commissione per le adozioni internazionali. Il rappresentante di Amici dei Bambini, favorevole alla degiurisdizionalizzazione, ritiene che la dichiarazione di idoneità, affidata ai servizi dell’ente locale, potrebbe essere gestita dai servizi in collaborazione con gli enti accreditati all’adozione internazionale che rispondano a determinati requisiti di trasparenza, professionalità e prossimità territoriale.

d. Inoltre, in una rilettura dei problemi dell’adozione riferita alla attuale normativa, alcuni punti meritano un approfondimento:

- una maggiore attenzione alla informazione e alla preparazione dei coniugi che si rivolgono all’adozione rispetto alla valutazione;
- l’unificazione della descrizione legislativa dei percorsi sociali per l’informazione e la preparazione relativi all’adozione nazionale e internazionale;
- lo spostamento del baricentro dell’impegno dei servizi dal preadozione alle altre fasi del percorso adottivo; infatti le famiglie si trovano frequentemente a scontrarsi con gli esiti traumatici di esperienze pregresse del bambino adottato, senza neppure conoscerle fino in fondo e senza essere dotate dei supporti necessari; così facendo si perde la partita della salute del bambino una seconda volta, quando la nuova chance gli darebbe la possibilità di risignificare le esperienze passate in un contesto accogliente e disposto ad ascoltare;
- l’attenzione ad una verifica rigorosa dell’effettiva condizione di abbandono del bambino nei paesi stranieri che hanno maggiori criticità e che non hanno sottoscritto la Convenzione de l’Aja del 29 maggio 1993;
- il riconoscimento di uno spazio specifico della cosiddetta “adozione europea” con politiche di cooperazione e solidarietà fra gli Stati dello spazio europeo;
- l’avviamento di un percorso approfondito fra tutti i soggetti impegnati nell’adozione internazionale che possa determinare le condizioni di una reale integrazione fra la Commissione per

le adozioni internazionali e le regioni e gli enti locali, i servizi dell'ente pubblico e gli enti autorizzati, nell'ottica della costruzione di percorsi per l'adozione caratterizzati da coerenza, unitarietà e integrazione.

4.6. I servizi

Fra le attività che il governo di una collettività mette in atto per rispondere ai bisogni dei suoi componenti hanno acquistato un ruolo essenziale i servizi socio-assistenziali e sanitari, che hanno il compito di garantire i diritti sociali minimi alle persone.

È importante sottolineare alcune criticità da rimediare ed alcune linee di riflessione da sviluppare per le loro attività.

a. Questione centrale è che le regioni e le province autonome in una rilettura globale del disagio minorile e delle fragilità delle famiglie e all'interno di un quadro di certezza delle risorse rese disponibili dallo Stato determinino i livelli essenziali di assistenza e individuino le priorità nelle risposte dei servizi. Anche quando non si può ancora parlare di diritti esigibili, pare opportuno avviare un dibattito fra tutti i soggetti impegnati, in particolare regioni e enti locali, affinché vengano individuate linee guida che indichino gli interventi da assicurare e la loro qualità.

Notiamo con soddisfazione che alcune priorità sono già state faticosamente costruite in vari contesti locali, anche se in via di sperimentazione.

Ci pare che particolare preferenza meritino i servizi:

- per i minori diversamente abili;
- per le gestanti italiane e straniere;
- per le donne sole con bambini;
- per l'affidamento familiare e per le comunità;
- per le madri vittime di abusi o di violenza domestica e per i loro bambini;
- per i preadolescenti e gli adolescenti (prevenzione dei comportamenti a rischio, bullismo, dipendenze, ecc.);
- per la prevenzione in genere.

In un'attività di prevenzione è opportuno prevedere che vengano svolte le visite domiciliari per tutti i nuovi nati, per individuare le situazioni che richiedono, a vari livelli, interventi di aiuto, come già in alcune realtà avviene, e occuparsi di alcune situazioni di particolare fragilità che possono essere fattori di rischio di maltrattamento per i figli come:

- la rilevazione e la cura delle depressioni post partum, di cui vanno accertare le cause;
- la rilevazione precoce della violenza domestica, al fine di salvaguardare la salute psico fisica delle madri e dei loro figli, nonché la relazione madre- bambino.

Alcuni hanno proposto che le risorse del fondo nazionale per le politiche sociali siano ripartite in modo vincolato per assicurare gli specifici servizi rivolti alla tutela dei minori o dei minori con la loro famiglia.

b. Occorre anche creare connessioni e integrazioni tra servizi socio-assistenziali e sanitari.

Dovrebbe inoltre essere rivalutata l'attività di servizi, quali i consultori familiari, che sommano all'interno le competenze sociali e sanitarie di valutazione, di controllo e di mediazione, soprattutto sul fronte della prevenzione degli abusi e delle violenze intrafamiliari e dell'intervento precoce nelle condizioni di maggiori fragilità delle donne.

c. In questa riorganizzazione va sottolineato un altro aspetto. Oggi le istituzioni sociali e sanitarie riescono a fare delle diagnosi e delle certificazioni; e in qualche caso gli operatori impiegano una parte del loro tempo nel redigere delle relazioni per i tribunali. Sono invece deficitari o inadeguati gli interventi terapeutici sulle persone rivolti ad agire sulle cause e sul senso del

disagio di un bambino. C'è uno scarto fra i bisogni del bambino e la capacità di cura che si investe per lui. La stessa cultura sanitaria degli psicologi è mortificata in richieste di diagnosi (stesura di relazioni) piuttosto che in attività di cura.

Questa constatazione oggettiva deve comportare delle nuove politiche di protezione dei minori anche sul fronte della prevenzione terziaria dirette in almeno due direzioni:

- occorre intensificare i servizi di cura, già a partire dai bambini piccoli, sapendo che il ritardo di un intervento sanitario può pregiudicare un bambino irrimediabilmente; è già sulla fascia della scuola materna che vanno individuati i bisogni e i problemi e attivati gli interventi di cura, come mostra l'esempio dei bambini autistici;

- e a questo effetto i servizi di diagnosi, di promozione sociale e di cura dei servizi sociali dei comuni devono collegarsi con quelli trattamentali e curativi delle aziende sanitarie locali.

d. La qualità dei servizi per i minori può migliorare attraverso alcuni altri strumenti:

- la ricognizione delle sperimentazioni e delle buone prassi locali che devono trovare cittadinanza e riproposizione nelle politiche locali e regionali: un esempio di buona prassi è quella degli educatori che non sono più solo quelli impegnati nelle comunità ma lavorano sulla strada, animano i centri di incontro per i ragazzi o seguono alcuni ragazzi difficili e le loro famiglie;

- il coinvolgimento dei servizi per gli adulti, al fine della rilevazione delle situazioni dove è necessario un intervento mirato alla tutela dei figli dei loro utenti;

- la rilevazione e unificazione degli interventi con una banca dati dei minori seguiti dai servizi.

e. È importante poi assicurare agli operatori una costante formazione e un continuo aggiornamento. La loro formazione mirata deve rappresentare l'elemento di garanzia e di qualità del sistema dei servizi, soprattutto in relazione ad attività specifiche quali il percorso di affidamento familiare. Rinviamo su questo tema al successivo paragrafo 5.3.

f. Ma servizi pubblici non potranno mai fare tutto. Compito dell'ente locale è la scoperta e la attivazione delle risorse sociali disponibili sul territorio. Per questo è indispensabile una collaborazione con il vasto mondo del volontariato sociale: gli scout, le associazioni giovanili, le società sportive, gli oratori parrocchiali e così via.

g. Una attenzione specifica merita, infine, il tema della responsabilità degli operatori che si occupano dei minori. Se le negligenze o le superficialità colpevoli non possono essere difese, occorre tuttavia chiarire i limiti delle responsabilità civili, amministrative, penali e contabili, con riferimento specialmente ai temi del rispetto della privacy degli utenti, alla omissione degli atti di ufficio, al segreto professionale e all'obbligo di denuncia. Quando un assistente sociale deve difendersi da solo da denunce penali o richieste di risarcimento dei danni infondate per quello che ha fatto per proteggere un bambino e pagarsi un avvocato, si favorisce un deflusso verso una burocratizzazione dei ruoli in direzione di una sostanziale irresponsabilità.

4.7. I compiti educativi della scuola

La scuola deve finalmente realizzare le potenzialità educative enormi che possiede. Purtroppo da diversi anni il sistema scolastico vive in una difficile stagione di limbo riformista in cui i progetti si susseguono e cambiano senza arrivare ad una legge organica conclusiva. L'incertezza che ne deriva sta creando una pericolosa fase di confusione e demotivazione sia tra gli operatori della scuola che tra i genitori degli alunni.

La scuola, inoltre, è troppo spesso isolata all'interno delle realtà istituzionali (per esempio, spesso non ha e non cerca collegamenti con i servizi degli enti locali e con i tribunali per i minorenni, neppure quando ci sono procedimenti penali o civili che interessano i suoi alunni o studenti) e mostra sensibilità inadeguate di fronte a realtà nuove (esempio, per i bambini stranieri,

che oggi sono diventati una componente importante anche sotto il profilo quantitativo e che spesso risultano fortemente penalizzati dalla mancanza di figure, quali i mediatori culturali, che meglio potrebbero facilitare la loro integrazione). E la formazione professionale del personale della scuola - a cominciare dai dirigenti - sovente manca di un'informazione sulle buone pratiche da attuare per sentire e affrontare le condizioni di disagio e pregiudizio dei minori e per scoprire e segnalare gli abusi.

Sul piano delle strutture, c'è una carenza di asilo nido per i quali si tratta di istituire nuove sezioni e di privilegiare i bisogni (non riescono a entrarci neppure gli italiani e sono esclusi di fatto quasi sempre gli stranieri, regolari o no) e di scuole dell'infanzia (ex scuole materne).

Le "Indicazioni nazionali" per la scuola dell'infanzia e per il primo ciclo di istruzione, allegate al Decreto del Ministro della Pubblica Istruzione del 31 luglio 2007, sono un'eccellente proposta culturale e pedagogica che dovrà però al più presto diventare azione educativa generalizzata e matura.

Le necessità emergenti e che chiedono immediati interventi possono essere sintetizzate in alcuni punti chiave. Occorre:

- "riscrivere" un nuovo patto socio-educativo tra famiglie e scuola, un patto che superi l'attuale fase di forte conflitto esistente tra le due più grandi agenzie educative e le orienti verso strategie e obiettivi comuni;
- recuperare la dimensione pedagogica della scuola, anche per l'educazione alla legalità (come è avvenuto con l'azione contro il bullismo);
- garantire alla scuola un'identità definita e sicura che le consenta davvero di porre al centro dell'azione educativa e formativa il cittadino alunno, la sua persona, i suoi diritti;
- soddisfare i forti bisogni socio educativi di asili nido, di scuole dell'infanzia e di scuole primarie a tempo pieno;
- accorciare il percorso scolastico di un anno in modo da consentire ai ragazzi di concluderlo a diciassette anni come avviene ormai in quasi tutti i paesi europei, senza penalizzazioni quindi per quanto riguarda l'accesso al mondo del lavoro o dell'istruzione universitaria;
- credere fortemente in una nuova logica interistituzionale che avvicini la scuola ad altre realtà operanti sul territorio e che pure si occupano di minori (servizi, giustizia minorile, forze di polizia, enti locali, associazioni del volontariato, comunità per minori, etc.); finché è isolata, la scuola pensa che unico suo compito sia trasmettere cultura, mentre deve entrare nella mentalità che non è una isola a parte e che partecipa della comunità locale.

La scuola in particolare deve:

- affrontare con maggiore determinazione le nuove complessità degli alunni stranieri e delle problematiche sociali ed educative connesse ad una società multiculturale e interetnica;
- affrontare il problema della diversità e dell'handicap con nuove logiche operative che consentano il definitivo superamento delle culture meramente assistenziali, tuttora presenti, per trasformarle in azioni formative autenticamente finalizzate alla crescita della persona qualunque sia la sua condizione;
- prestare attenzione diretta al fenomeno del disagio minorile sia per quanto riguarda la capacità di decodificare i segnali di sofferenza degli alunni, sia per progettare interventi di recupero dei minori e delle loro famiglie sia, nei casi più gravi, per segnalare ai servizi e/o al tribunale per i minorenni i casi che dovessero richiedere interventi più forti;
- prendere consapevolezza delle nuove tipologie di appartenenza familiare dei suoi utenti (famiglie adottive, affidatarie, ricostituite, monoparentali, ecc.) vivendo le esperienze di diversità come risorsa e superando una rappresentazione dei rapporti familiari basata sui soli legami biologici (per questo occorre una specifica formazione del personale della scuola che accoglie i bambini adottati,

dal dirigente ai collaboratori scolastici, tenendo presente in particolare le difficoltà che incontrano i bambini stranieri adottati);

- impostare la formazione iniziale e ricorrente sempre più a gestire le nuove esigenze che la realtà pone interessandovi tutto il personale, non solo docente (si pensi quale enorme valore aggiunto potrebbero assicurare i collaboratori scolastici - i bidelli - adeguatamente preparati).

Tutti questi punti possono essere sintetizzati in una definizione della scuola come comunità accogliente che si dà conto delle criticità e valorizza le diversità, che sono elementi di crescita.

5. Per un sistema di protezione dialogico e mite

5.1. La pratica della mediazione

Il sistema di protezione dei minori deve come qualità essenziale essere dialogico e mite. Per un cambiamento della cultura e delle azioni delle istituzioni e degli operatori in questa direzione quattro capitoli ci paiono in questo momento centrali e caratterizzanti: l'educazione dei giovani a attitudini pacifiche e alla mediazione dei conflitti, l'introduzione dell'ascolto dei minori in tutti i campi, la pratica della relazione da parte delle istituzioni, la personalizzazione della scelta di quelle figure di accompagnamento dei minori che sono i tutori e i curatori speciali.

La formazione delle nuove generazioni, a partire dai bambini della scuola materna fino agli adolescenti, a relazioni pacifiche e a atteggiamenti solidali è essenziale per la crescita della società italiana. In questo contesto si colloca la diffusione della mediazione dei conflitti. I ragazzi sempre più devono essere educati alla conoscenza e all'attuazione di pratiche mediative e riconciliative e aiutati ad entrare nella cultura della mediazione.

Le istituzioni sono chiamate a loro volta a favorire la mediazione "tecnica". Ciò deve avvenire sia nell'ambito del processo minorile che al di fuori di esso.

a. Nell'ambito del processo vanno incrementati gli spazi già previsti per la conciliazione e la riparazione dall'istituto della messa alla prova nel processo penale minorile; ma vanno sempre più ampliati anche gli spazi di mediazione che la giurisprudenza ha individuato nel processo civile minorile (oltre che a quelli relativi alla separazione coniugale ed al divorzio). La ricerca del superamento del conflitto deve diventare sempre più un tema centrale del processo minorile e familiare. È quindi necessario che, oltre a colmare le carenze normative indicate in seguito, si incrementino i servizi interistituzionali per la mediazione civile e penale, già istituiti da regioni ed enti pubblici locali con la collaborazione del privato minorile in alcune realtà territoriali.

b. Ma la mediazione deve trovare più ampi spazi anche fuori dal processo ed in particolare nel mondo della scuola, la quale deve sviluppare i comportamenti prosociali degli alunni favorendo in loro la capacità di assumere il ruolo ed il punto di vista dell'altro. La mediazione scolastica per il superamento di problemi di disagio e di bullismo e la mediazione interculturale per l'incremento dell'integrazione dei minori stranieri devono diventare modalità usuali di intervento della scuola.

La prospettiva da coltivare deve essere oltre che operativa anche e soprattutto culturale. I ragazzi devono sapere che l'apprendimento di pratiche mediative presuppone e rafforza l'esistenza di una reale democrazia familiare e sociale, perché a ciascuno (anche minore) è riconosciuto il diritto di far sentire la sua voce. La mediazione vuole ristabilire il dialogo tra le parti in modo che riconoscano il conflitto che le oppone, lo gestiscano e lo superino; vuole instaurare una pace duratura e non solo eliminare un processo giudiziario; non è solo una tecnica di approccio all'altro, ma un valore posto a fondamento della nostra Costituzione, che con il suo sistema di bilanciamento delle funzioni costituzionali non consente a nessuna di prevalere fino a fondo.

c. La mediazione può trovare un campo interessante di applicazione, nella forma della cosiddetta mediazione indiretta, anche nel campo degli abusi ai minori, nel contesto e come esito delle attività di terapia del trauma per la vittima.

d. Per il lancio della mediazione occorrono fondi dedicati, reperendo le risorse accertabili.

e. In Italia non è stata ancora approvata una legge sulla mediazione. Manca in sostanza una definizione normativa del mediatore e delle regole che deve osservare, né vi sono indicazioni sui requisiti di base che egli deve possedere e sulla sua formazione, malgrado la Convenzione europea sull'esercizio dei diritti dei bambini fatta a Strasburgo il 25 gennaio 1996 all'art. 13 chieda agli Stati parte d'incoraggiare l'attuazione della mediazione nel settore civile e la Raccomandazione N.R. 9919 del Comitato dei ministri del Consiglio di Europa impegni i Paesi membri dell'Unione Europea a adottare la mediazione penale entro il marzo 2006. La promulgazione di una legge sulla mediazione è quindi assolutamente urgente.

5.2. La generalizzazione dell'ascolto e la sua promozione

Anche l'ascolto del minore - di cui abbiamo già parlato per i suoi aspetti tecnici trattando del processo giudiziario che riguarda un minore - deve diventare un tema costitutivo di una società giusta che trovi un posto per tutti e sia capace di raccogliere le differenze. Esso può diventare un metodo generale delle relazioni sociali e un atteggiamento anche delle istituzioni.

L'ascolto in famiglia, nella scuola e da parte delle istituzioni è essenziale per più ragioni.

a. L'ascolto soddisfa e realizza il bisogno fondamentale di ogni bambino di attaccamento e di relazione, di cure e di essere "guardato" fisicamente e emotivamente, di trovare che le figure di riferimento gli parlano e lo ascoltano. Un bambino trova la sua base sicura nel dipendere da figure che lo rassicurano e che stanno a sentire; è fondamentale per la sua crescita ricevere e trasmettere informazioni e sentimenti, con uno scambio verbale che esprime la relazione.

b. L'ascolto è anche lo strumento perché i bambini possano esprimere la loro opinione e le loro aspirazioni in tutte le questioni che li riguardano e perché gli adulti possano prenderle in considerazione.

L'ascolto è oggi nella relazione genitori-figli il contraltare della violenza e delle punizioni corporali, anche a titolo correttivo, che sono stati parti della quotidianità di tanti bambini e sono ancora praticati, ma contrasta anche il modello dominante di una genitorialità debole, del padre permissivo ed amicone, sostanzialmente disattento a dare delle regole, delegante i compiti di gestione del figlio, marginale o addirittura assente. L'ascolto è dunque lo strumento per una genitorialità presente e autorevole che attraverso la comunicazione verbale e gli esempi di vita trasmette i valori utili a strutturare una personalità sana del figlio e a farlo crescere bene.

Una politica per l'infanzia che metta al centro l'ascolto dei bambini comporta:

- una generalizzata definizione del diritto del minore all'ascolto in famiglia, nella scuola e nelle procedure civili, penali e amministrative che lo riguardano, con una rilettura dell'intero sistema delle leggi;
- l'ampliamento, nel più ampio quadro degli interventi dei servizi sociali, della pratica dell'ascolto delle persone e, soprattutto, dei bambini;
- la definizione delle modalità dell'ascolto, che deve essere accompagnato da tutte le informazioni e seguito dalla presa in considerazione.

5.3. La formazione degli operatori alla relazione

Per uffici e operatori che si occupano di persone, di famiglia e di minori è importante la qualità delle relazioni con gli “utenti”, che deve essere umanizzata. C'è un percorso di deriva verso pratiche e atteggiamenti “impiegatizi” o burocratici che scoraggiano l'accesso (esempio: “si riceve solo per appuntamento” fissato mesi dopo). È un fatto che perfino le famiglie affidatarie e adottive lamentano talora che trovano difficile rivolgersi ai servizi (e, si può aggiungere, ai magistrati).

Con un'inversione di questo percorso, la progettazione sociale dovrebbe formare gli operatori:

- ad una relazione con carattere di maggiore flessibilità con gli utenti (per esempio, con la riscoperta della visita domiciliare, con la consuetudine dell'ascolto, con la verifica e la comprensione degli stati emozionali di chi si trova in difficoltà, con l'attenzione a non assumere atteggiamenti troppo giudicanti e a rivolgersi a capire i bisogni e le fragilità);
- ad un modello in cui co-struiscono con le persone i progetti su cui lavorare e sono attenti alle esigenze di crescita dei bambini (per esempio, a privilegiare per loro dei contesti in cui ricevano degli affetti);
- ad avere attitudini miti, soprattutto verso le persone più fragili e sofferenti (esempio, informare in modo adeguato i genitori e i bambini quando si deve attuare un allontanamento, evitare quando è possibile degli allontanamenti traumatici, ricercare il consenso degli interessati piuttosto che imporre),

Sempre a questo scopo occorre:

- proporre nei percorsi formativi quelle buone pratiche di comunicazione che in alcuni luoghi sono già state attuate;
- prevedere l'istituzione di sportelli di accoglienza;
- potenziare le attività di cura;
- estendere gli strumenti di sostegno “dialogici” (esempio, i gruppi per le persone che si rivolgono all'affidamento o all'adozione).

5.4. La personalizzazione della scelta dei tutori e dei curatori speciali dei minori

Un esempio di approccio mite è la nuova presentazione delle figure di accompagnamento sociale e giudiziario dei minori più soli, quando i genitori non ci sono o devono essere sostituiti da altri per funzioni speciali, figure che sono i tutori e i curatori speciali.

Le tutele dei minori, che erano quasi sparite con la diminuzione degli orfani e la nuova stagione dell'adozione, hanno ritrovato un campo di applicazione soprattutto per i minori stranieri. Un minore - quando i suoi genitori sono deceduti o, per lontananza (come nel caso, appunto, degli stranieri non accompagnati) o per qualche altro motivo non possono occuparsi di lui - ha diritto ad avere accanto a sé una figura sostitutiva, il tutore, che lo rappresenti e, soprattutto, se ne prenda cura.

Una stessa preoccupazione dirige il ritorno di un'altra figura tradizionale, il curatore speciale del minore, che dovrebbe essere nominato per il procedimento civile che riguarda un minore quando c'è un conflitto di interessi fra il minore stesso e i suoi genitori (per esempio, se si discute di allontanare il figlio dal genitore abusante) (art. 78, comma 2, cod. proc. civ.).

La vera questione è che queste figure si trasformino da presenze solo formali a organi che curano e accompagnano il minore. Perché questo avvenga si devono verificare alcune condizioni.

a. La prima è una buona individuazione della persona. Si dovrebbe definire meglio che la particolare vulnerabilità del minore privo di una sua famiglia o che si trova in conflitto di interessi con essa comporta che gli si affianchino delle figure di assistenza che promuovano e verifichino in maniera pregnante l'effettività della soddisfazione dei suoi diritti e bisogni personali. La legge e la

pratica giudiziaria e sociale dovrebbero pertanto prestare più attenzione ai criteri di scelta privilegiando nell'ordine:

- le persone più protettive della famiglia allargata;
- le persone impegnate nel vasto campo del volontariato sociale o nelle associazioni non profit.

b. La seconda condizione è la separazione degli uffici di tutore o curatore speciale da altre funzioni che possono impoverirne l'esercizio in modalità burocratiche o manifestare un possibile conflitto di interessi o introdurre elementi confusivi.

In questa preoccupazione andrebbero esclusi gli enti (come i comuni o i loro consorzi e i loro rappresentanti legali, sindaci o assessori all'assistenza) e i servizi pubblici o privati che nel territorio di competenza hanno in cura o in carico il minore e i loro operatori (con funzioni apicali o operatori specifici), a prescindere dal fatto che il minore per qualsiasi motivo non sia stato ancora preso in carico o la famiglia rifiuti di collaborare. Va notato che in modo settoriale si va già delineando nella legislazione un principio di *incompatibilità* agli incarichi tutori degli enti che hanno in cura o in carico il beneficiario: esso è espresso nel divieto ai legali rappresentanti delle comunità di tipo familiare e degli istituti, oltre che a coloro che vi svolgono attività, di essere chiamati all'incarico di tutori dei minori (art. 3, comma 3, legge n. 184/1983 sull'adozione) e nel divieto di ricoprire le funzioni di amministratori di sostegno fatto agli operatori dei servizi pubblici o privati che hanno in cura o in carico il beneficiario (art. 408, comma 3, cod. civ.). Proseguendo questo percorso si deve arrivare all'abrogazione dell'art. 354 cod. civ. che consente ancora per i minori il deferimento delle tutele agli enti di assistenza, ai sindaci e agli assessori o ai presidenti delle unità socio-assistenziali.

Il tutore o il curatore speciale, se fosse introdotta questa incompatibilità, potrebbero fare valere i diritti del minore beneficiario anche nei confronti dei comuni e servizi. A loro volta i comuni e i servizi possono trovare nel tutore o nel curatore speciale un interlocutore di cui hanno bisogno per gestire utilmente le situazioni difficili. L'incompatibilità delle funzioni dovrebbe pertanto aiutare ed esaltare dei momenti collaborativi.

Infine tutore e curatore speciale non devono confondersi con la figura professionale del difensore, per non atrofizzare la loro funzione nelle funzioni tecniche-processuali.

c. La terza condizione è che i tutori e i curatori speciali siano appositamente formati. Per individuare e preparare persone idonee e disponibili a svolgere la funzione in alcune regioni si svolgono dei corsi di formazione rivolti a volontari, fra i quali si potrà attingere nelle nomine. Per la designazione in altri casi vengono prese in considerazione le indicazioni delle associazioni. Anche questo è un modo per ritessere la tela di una società solidale attenta specialmente ai bambini e alle persone fragili.