

Servizi sociali

Deliberazioni della Giunta Regionale N. 4312 del 29 dicembre 2004

Approvazione Linee Guida 2005 e Protocollo d'Intesa tra Regione del Veneto Aziende UU.LL.SS.SS. e ANCI sulla protezione e tutela del minore.

La Giunta regionale

(omissis)

delibera

1. di approvare il documento denominato "La presa in carico, la segnalazione e la vigilanza per la protezione e la tutela dell'infanzia e dell'adolescenza nelle situazioni di rischio e pregiudizio in Veneto. Soggetti, competenze, percorsi. Linee guida 2005 per i servizi sociali e sociosanitari" in allegato (allegato A, parte integrante del presente provvedimento), realizzato dal Gruppo di studio istituzionale in materia di vigilanza istituito l'Ufficio del Pubblico Tutore con decreto n.997/2003 del Segretario Regionale della Sanità e Sociale e trasmesso dall'Ufficio del Pubblico Tutore con nota prot. n. 831265/50.00.05.03.05 in data 21 dicembre 2004;
2. di approvare il Protocollo di Intesa fra la Regione del Veneto, le Aziende UU.LL.SS.SS. e l'ANCI Veneto in allegato (allegato B, parte integrante del presente provvedimento);
3. di dare mandato alla Direzione Regionale Servizi Sociali e all'Ufficio del Pubblico Tutore di promuoverne la diffusione presso tutti i servizi e gli enti che si occupano di protezione e tutela del minore nella Regione del Veneto anche attraverso la realizzazione di un programma formativo rivolto a tutti gli operatori interessati.

Allegato A alla DGR n. 4312 del 29 dicembre 2004

La presa in carico, la segnalazione e la vigilanza per la protezione e la tutela dell'infanzia e dell'adolescenza nelle situazioni di rischio e pregiudizio in Veneto.

Soggetti, competenze, percorsi

Linee guida 2005 per i servizi sociali e sociosanitari

Sommario

Premessa

Introduzione

Capitolo primo – Le competenze dei soggetti

1.1 Regione del Veneto.

1.2 enti locali, azienda ulss.

1.3 Ufficio del Pubblico Tutore dei minori del Veneto.

1.4 Autorità Giudiziaria.

1.5 Famiglie affidatarie e comunità tutelari.

1.6 Tutori e curatori speciali.

Capitolo secondo – il percorso di tutela

2.1 L'informazione ai servizi pubblici.

2.2 La stima dell'informazione da parte dei servizi pubblici.

2.3 La diagnosi e gli interventi.

2.4 La segnalazione all'Autorità Giudiziaria.

2.5 Le "restituzioni" al servizio titolare.

2.6 Relazioni informative su richiesta dell'Autorità Giudiziaria.

Capitolo terzo _ la vigilanza

3.1 La vigilanza.

3.2 Gli oggetti della vigilanza.

3.3 Il progetto educativo individuale (Pei).

3.4 Il monitoraggio e la valutazione del progetto d'intervento.

3.5 Le relazioni periodiche all'Autorità Giudiziaria.

SCHEDE INFORMATIVE

Scheda 1 I minori stranieri non accompagnati.

Scheda 2 Le banche dati della Regione Veneto.

Scheda 3 La scheda di segnalazione alla Procura della Repubblica presso il Tribunale per i Minorenni di Venezia.

Avvertenza

I percorsi operativi proposti in queste Linee guida costituiscono una scelta tra le buone prassi possibili ed auspicabili nell'interesse delle bambine e dei bambini. Essi tengono conto sia dell'evoluzione legislativa sia delle esperienze operative alla luce delle regole deontologiche dei vari professionisti coinvolti.

Per quanto riguarda i percorsi giudiziari occorre tenere presente che è all'esame del Parlamento la riforma del processo civile minorile. Non è stato dunque ancora completato l'adeguamento delle regole processuali ai principi del "giusto processo" introdotti dall'art. 111 della Costituzione. Naturalmente spetta ai giudici interpretare la legge e stabilire quali sono le regole processuali vigenti. Eventualmente il Tribunale per i minorenni e la Procura potranno aggiornare la circolare n. 1088/00 con la quale furono fornite indicazioni e suggerimenti in ordine alla tutela giudiziaria dei minori d'età.

In definitiva, i percorsi giudiziari qui suggeriti (peraltro redatti con il contributo della Presidente del Tribunale per i minorenni e del Procuratore) costituiscono un'indicazione dettata prevalentemente da ragioni di efficacia.

LE COMPETENZE DEI SOGGETTI

In Veneto i soggetti che partecipano alla realizzazione di specifici interventi finalizzati alla protezione e alla tutela dell'infanzia e dell'adolescenza sono: la Regione; gli enti locali e le aziende ulss; l'Ufficio del Pubblico Tutore dei minori del Veneto; l'Autorità Giudiziaria; le famiglie affidatarie e gli enti di gestione delle comunità tutelari; i tutori e i curatori speciali.

Ciascuno di questi soggetti ha specifiche competenze.

Regione del Veneto

Le competenze in materia si articolano in tre diversi punti.

Il primo richiama le generali funzioni di indirizzo e di programmazione regionale dei servizi sociali e sociosanitari. Tali funzioni sono relative

all'organizzazione complessiva dei servizi e al loro finanziamento. Per alcune attività, la Regione si avvale – in questo specifico settore – dell'Osservatorio regionale per l'infanzia e l'adolescenza.

Il secondo punto richiama le funzioni di garanzia e di controllo della qualità dell'assistenza sociale e sociosanitaria fornita dai servizi territoriali. La legge regionale 22/02 provvede affinché l'assistenza sia di elevato livello tecnico-professionale, sia erogata in condizioni di efficacia ed efficienza e sia appropriata rispetto ai bisogni di salute – psicologici e relazionali – dei minori d'età e delle loro famiglie. Nell'ambito di questi principi generali, la legge disciplina i percorsi e i criteri per l'autorizzazione alla realizzazione, all'esercizio e all'accreditamento delle strutture per attività sanitarie, sociosanitarie e sociali. Successive deliberazioni della Giunta regionale definiscono la classificazione per tipologia ed ambito di operatività delle strutture e delle attività, i loro requisiti generali e specifici nonché gli standard da osservare per ottenere l'autorizzazione all'esercizio e l'accreditamento (Dgr. 2473/04 e Dgr. 2501/04).

Il terzo aspetto è relativo alle attività di monitoraggio che la Regione svolge in modo originale rispetto al panorama nazionale, attraverso il funzionamento di una banca dati regionale sulle strutture tutelari e sui minori d'età in queste inseriti. Recente è l'avvio di una seconda banca dati sull'affidamento familiare.

Enti locali, aziende ulss

Comuni

Nel Veneto si è attuata da tempo una strategia d'integrazione dei servizi che vede l'attribuzione ai comuni della generalità delle funzioni e dei compiti relativi all'erogazione dei servizi e delle prestazioni sociali, ad eccezione delle funzioni sociosanitarie ad elevata integrazione sanitaria attribuite alle aziende ulss (art. 130, l.r. 11/01).

Le norme regionali incentivano lo sviluppo dell'integrazione sociosanitaria promuovendo le deleghe, da parte dei comuni alle aziende ulss, delle prestazioni sociali a rilevanza sanitaria nonché della gestione dei servizi sociali.

L'esercizio o meno di tale facoltà di delega da parte dei comuni ha portato alla formazione di situazioni territoriali diversificate, secondo le risorse e i vincoli presenti in ciascuno dei contesti locali. La delega può essere totale (funzioni di gestione amministrativa e funzioni tecnico professionali di valutazione e presa in carico) o parziale quando le funzioni amministrative rimangono all'ente locale.

Nelle materie delegate i comuni stabiliscono le priorità d'intervento, conferiscono le relative risorse e verificano il conseguimento dei risultati di efficacia definiti con gli strumenti della programmazione locale.

Al comune spettano, oltre alle funzioni di autorizzazione alla realizzazione e all'esercizio delle attività da parte delle strutture sociali presenti nel proprio territorio, anche quelle di accreditamento e di vigilanza delle attività sociali, sulla base dei requisiti stabiliti dalla Regione.

In materia di tutela dell'infanzia e dell'adolescenza nei casi di emergenza, i sindaci dei comuni possono procedere al collocamento del minore d'età in un luogo sicuro, sino a quando non si possa provvedere in modo definitivo alla sua protezione e salvaguardia (art. 403 c.c.), segnalando il fatto alla Procura presso il Tribunale per i minorenni.

Province

Le Province promuovono, coordinano, incentivano e comunque assicurano nel territorio di loro competenza, in armonia con la programmazione regionale e in linea con la realizzazione del piano di zona, gli interventi sociali relativi ai figli minorenni riconosciuti dalla sola madre.

Aziende ulss

Sono di competenza dell'azienda ulss gli interventi diagnostici e terapeutici, rivolti sia al minore che alla sua famiglia.

L'Azienda ulss assicura la programmazione, la progettazione e la gestione dei servizi sociali in relazione alle deleghe conferite dai comuni e sulla base degli indirizzi espressi dalla Conferenza dei Sindaci.

Ufficio del Pubblico Tutore dei minori

La legge regionale 42/1988 individua e disciplina le competenze dell'Ufficio del Pubblico Tutore dei minori del Veneto, che si sostanziano nei seguenti aspetti:

a. reperimento, selezione, preparazione di persone disponibili ad assumere la tutela legale di un minore di età, sostegno e consulenza ai tutori o ai curatori nominati dall'Autorità Giudiziaria;

- b. vigilanza sull'assistenza prestata ai minori d'età che vivono in ambienti esterni alla propria famiglia (famiglia affidataria o comunità tutelare);
- c. promozione di iniziative per la prevenzione e il trattamento dell'abuso e del disadattamento;
- d. promozione di iniziative per la diffusione di una cultura dell'infanzia e dell'adolescenza rispettosa dei suoi diritti;
- e. elaborazione di pareri sulle proposte di provvedimenti normativi e di atti di indirizzo riguardanti i minori d'età che la Regione intende emanare;
- f. ascolto e segnalazione ai servizi e all'Autorità Giudiziaria di situazioni che richiedono interventi immediati di ordine assistenziale o giudiziario;
- g. segnalazione alle competenti amministrazioni dei fattori di rischio o di danno derivanti a bambini e ragazzi a causa di situazioni ambientali carenti o inadeguate dal punto di vista igienico-sanitario, abitativo, urbanistico.

Autorità Giudiziaria

Le competenze spettanti all'Autorità Giudiziaria e pertinenti a questo contesto di analisi sono distribuite tra i seguenti soggetti: la Procura della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni, il Tribunale per i minorenni, il Giudice tutelare, la Procura della Repubblica presso il Tribunale ordinario; il Tribunale ordinario.

Procura della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni

- a. riceve le denunce di notizia di reato a carico di un minorenne, svolge le indagini preliminari e, se non deve richiedere l'archiviazione, esercita l'azione penale davanti al Tribunale per i minorenni;
- b. vaglia le segnalazioni pervenute dai servizi o da soggetti privi di legittimazione alla presentazione del ricorso (cittadini e volontariato sociale) riguardanti situazioni di pregiudizio e di abbandono per un minore di età; inoltra l'informativa alla Procura presso il Tribunale ordinario, qualora ravvisi una fattispecie di reato a danno di un minore e ad opera di un adulto;
- c. restituisce la segnalazione predetta al servizio segnalante quando non ravvisa la sussistenza delle condizioni inerenti al principio di legalità per la presentazione di un ricorso al Tribunale;
- d. oppure richiede con ricorso al Tribunale per i minorenni di dichiarare lo stato di adottabilità di un minore in stato di abbandono, (art. 9, co.2, L. 184/83), di pronunciare la decadenza o l'affievolimento della potestà genitoriale (artt. 330 e 333 c.c.), di disporre l'affidamento ai servizi sociali del minore e/o il suo allontanamento dalla residenza familiare (art. 333 c.c.);
- e. effettua o dispone ispezioni nelle comunità tutelari con ricorrenza semestrale o ispezioni straordinarie ogniqualvolta lo ritenga opportuno (art. 9, co. 3, L. 184/83). Il Procuratore o il suo delegato, in occasione delle visite ispettive, sollecita ed accoglie le istanze dei minori d'età collocati fuori dalla residenza familiare dirette ad una verifica periodica della loro condizione (art. 25, Convenzione internazionale sui diritti del fanciullo del 1989 _ L. 176/91).

Tribunale per i minorenni

- a. decide sui ricorsi presentati dal Procuratore o dalle parti private nei casi previsti. In particolare, può dichiarare lo stato di adottabilità (art. 15, L. 184/83), pronunciare la decadenza o la limitazione della potestà genitoriale; pronunciare l'allontanamento dalla famiglia di un minore che si trovi in una situazione pregiudizievole a causa del comportamento di uno o di entrambi i genitori; disporre l'affidamento del minore ai servizi sociali o l'affido familiare ove manchi l'assenso degli esercenti la potestà (artt. 330 e 333 c.c.);
- b. vigila sui minori di età per i quali ha emesso un decreto di affidamento familiare in assenza di consenso degli esercenti la potestà (art. 4 co. 3 L. 184/83);
- c. giudica i minori d'età accusati di aver commesso un reato.

Giudice tutelare

- a. nomina il tutore legale al minore di età privo di un rappresentante legale, salvo nei casi in cui tale competenza è attribuita al Tribunale per i minorenni, ossia quando vi è dichiarazione dello stato di adottabilità o di sospensione della potestà genitoriale;
- b. sovrintende alla tutela ed esercita le funzioni che la legge gli attribuisce in merito;
- c. rende esecutivo con decreto l'affido familiare o l'inserimento in comunità tutelare disposto dal servizio sociale previo consenso manifestato dai genitori o dal tutore e sentito il minore;
- d. vigila sui minori d'età sottoposti ad affidamento consensuale per i primi due anni.

Procura della Repubblica presso il Tribunale ordinario

- a. indaga ed esercita l'azione penale nei confronti del maggiorenne accusato di aver commesso reato anche in danno di un minore di età;
- b. segnala tale caso alla Procura della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni per la tutela civile del minore di età.

Tribunale ordinario

- a. in sede civile, dispone l'affidamento dei figli in caso di separazione dei genitori coniugati;
- b. in sede penale, è competente per i procedimenti giudiziari che vedono un minore vittima di un reato, qualora l'autore sia maggiorenne.

Famiglie affidatarie e comunità tutelari

La legge individua nell'affidamento familiare la forma privilegiata d'accoglienza di un minore d'età allontanato dalla sua famiglia d'origine; ove ciò non sia possibile la legge consente l'inserimento in una comunità tutelare.

Famiglie affidatarie

Le famiglie affidatarie sono famiglie disponibili ad accogliere temporaneamente bambini e ragazzi allontanati dalla loro famiglia.

Alla famiglia affidataria competono l'accoglienza, l'educazione, l'istruzione del minore d'età, il mantenimento dei rapporti con la scuola ed altri servizi.

Le famiglie affidatarie partecipano ad un percorso di formazione e di valutazione ai fini della loro idoneità e dell'individuazione del miglior abbinamento possibile sulla base delle proprie risorse e delle caratteristiche del minore accolto e della sua famiglia d'origine.

Nel percorso di accoglienza, le famiglie affidatarie collaborano con i servizi titolari del caso all'elaborazione e alla realizzazione del progetto educativo individuale (Pei) del minore d'età e si rapportano con il tutore.

Comunità tutelari

Le comunità tutelari sono luoghi di accoglienza per i minori d'età allontanati dalla famiglia. Il loro compito è di farsi carico dell'accoglienza, della cura, dell'istruzione e dell'educazione dei minori d'età inseriti. Collaborano con i servizi titolari del progetto d'intervento per il minore d'età e, se del caso, con altri soggetti privati, rispettando il regime giuridico del bambino e le decisioni dell'Autorità Giudiziaria.

La normativa regionale per l'accoglienza dei minori d'età prevede una tipologia di servizi formata da: comunità educative per minori, comunità educative mamma-bambino, comunità educative per minori con pronta accoglienza, comunità educative diurne per minori/adolescenti, comunità educativo-riabilitative per minori/adolescenti (allegato A alla Dgr. 2473/04).

All'ente responsabile e gestore delle comunità tutelari compete la redazione del Progetto della comunità che esprime identità, valori, scelte educative, modalità d'intervento e risorse proprie dell'ente.

Nell'accoglienza del minore d'età, l'ente gestore partecipa, in collaborazione con il servizio titolare, all'elaborazione del progetto educativo individuale (Pei). La sua attuazione è di responsabilità dell'ente in virtù delle sue competenze e capacità professionali. Nel realizzare il progetto, la comunità tutelare tiene contatti periodici con il tutore legale del minore accolto.

All'ente gestore della comunità tutelare competono la predisposizione e il mantenimento dei requisiti e degli standard stabiliti dalla Regione per l'autorizzazione all'esercizio e per l'accreditamento. L'ente gestore, inoltre, è responsabile della propria gestione organizzativa – ossia del funzionamento interno e dell'aspetto amministrativo – e risponde della formazione professionale dei propri operatori.

Il tutore legale e il curatore speciale

Il tutore legale

In base al dettato del codice civile, il tutore è responsabile della cura del minore d'età sottoposto alla sua tutela, lo rappresenta in tutti gli atti civili e, qualora il minore possieda un patrimonio, ne amministra i beni (art. 357 c.c.). Tra le competenze del tutore non rientra l'accudimento quotidiano del minore, che spetta alla comunità tutelare o alla famiglia affidataria.

Poiché il minore nei rapporti patrimoniali non ha capacità di agire, in assenza di un genitore esercente la potestà, sarà rappresentato dal tutore.

Quanto ai rapporti personali, per rappresentare e difendere i diritti della personalità del minore d'età efficacemente, è necessario che il tutore, in base alla legislazione nazionale e alle convenzioni internazionali di riferimento, coinvolga il minore d'età capace di discernimento, nei modi più

opportuni, nelle decisioni che lo riguardano.

In questi casi, dunque, il tutore non si sostituisce al minore, ma lo affianca, intervenendo solo dove necessario per meglio rappresentare la sua opinione, ricercata con la pratica sistematica dell'ascolto e portata alla conoscenza degli altri soggetti competenti a decidere del futuro del tutelato.

In definitiva il tutore, in relazione all'età del minore e alla sua effettiva capacità di discernimento, rappresenta il punto di vista del minore, ovvero lo assiste aiutandolo ad esprimere direttamente la sua opinione.

Egli deve, a tal fine, portare a conoscenza del minore le informazioni che lo interessano, sempre nei termini e nelle modalità più appropriate alla sua età e al suo grado di sviluppo.

Il tutore svolge le sue funzioni sotto la supervisione del Giudice tutelare nei casi stabiliti dal codice civile; si relaziona con i servizi che seguono il minore e con la comunità tutelare o la famiglia affidataria che lo accoglie.

Il curatore speciale

Nel processo civile il giudice nomina al minore d'età un curatore speciale quando manchi chi lo rappresenti e comunque quando vi sia un conflitto d'interesse con gli esercenti la potestà o il tutore (art. 78 c.p.c.).

Secondo la Convenzione europea sull'esercizio dei diritti dei fanciulli del 1996 al curatore sono attribuiti tre fondamentali compiti: 1. fornire al minore d'età capace di discernimento ogni informazione pertinente; 2. dare al minore d'età capace di discernimento le più opportune spiegazioni sulle conseguenze della sua opinione; 3. rendere edotto il giudice dell'opinione del minore (art. 10 co.1).

Il ruolo disegnato dall'art. 10 mette in luce la peculiarità della funzione svolta dal rappresentante, che non è quella comunemente prevista dal nostro diritto civile di agire in nome e per conto di un'altra persona, ma è diretta anche a promuovere l'opinione del bambino per portarla alla conoscenza del giudice, come posizione distinta e autonoma rispetto a quella dei genitori.

IL PERCORSO DI PROTEZIONE E DI TUTELA

Il percorso di protezione e di tutela dei minori d'età nelle situazioni di rischio e di pregiudizio, nonché i rapporti e le competenze tra i vari servizi coinvolti, evidenziano alcune dimensioni cruciali.

La prima dimensione è relativa all'informazione, cioè alle modalità e ai contenuti di possibili segnalazioni dirette ai servizi di tutela dei minori d'età e provenienti da altri attori individuali (cittadini) e collettivi (scuole, altri servizi, associazioni, etc.).

La seconda riguarda la stima dell'informazione ricevuta, vale a dire i comportamenti da adottare per valutare l'informazione acquisita e le conseguenti azioni da intraprendere, che dipenderanno dal contenuto dell'informazione.

La terza concerne la diagnosi e gli interventi di sostegno, da progettare e realizzare, in connessione con le risorse individuali e familiari presenti o attivabili, per contenere e superare la situazione di pregiudizio per il minore d'età. Ciò senza intraprendere il percorso conflittuale con il ricorso all'Autorità Giudiziaria.

La quarta dimensione considera la compatibilità dell'intervento con il complesso dei poteri, dei doveri e delle responsabilità che la legge attribuisce ai genitori nei confronti dei figli. Ciò in relazione all'opportunità di segnalare il caso all'Autorità Giudiziaria, ovvero alla doverosità della segnalazione stessa in quanto obbligatoria per legge.

Infine, la quinta dimensione richiama le competenze e le attività di monitoraggio e di vigilanza, soprattutto in riferimento ai bambini e ai ragazzi allontanati dalla loro famiglia e affidati a famiglie affidatarie o inseriti in comunità tutelari.

L'informazione ai servizi

La legge individua i titolari degli interventi sociali nei comuni e nei loro servizi. In Veneto, la realizzazione di questi interventi può essere delegata dai comuni ai servizi delle aziende ulss (cfr. paragrafo 1.2).

Sono qui considerati i soggetti che possono inviare informazioni ai servizi, le modalità con le quali le inviano e le ragioni sottese alle informazioni inviate.

L'informazione può essere trasmessa da soggetti individuali (il minore d'età stesso, un familiare, un parente, un vicino, un professionista di altri servizi non di tutela e qualsiasi altro cittadino) o collettivi (scuole, servizi non di tutela, strutture di accoglienza, associazionismo, forze dell'ordine, Pubblico Tutore dei minori,...) che ritengono indispensabile, oltre che legittimo, riferire ai servizi di una possibile situazione di rischio

o di pregiudizio in cui incorre un minore d'età.

Rischio

Con il termine "rischio" si vuole qui intendere una situazione sfavorevole in cui non si è in grado di prevedere, con ragionevole certezza, lo sviluppo di un possibile danno alla salute psico-fisica del minore d'età, di una distorsione del suo sviluppo o di altri risultati patologici. Il rischio consiste nell'esistenza di uno squilibrio tra i fattori di svantaggio e le risorse disponibili al minore stesso, alla sua famiglia e al suo intorno sociale per superare le difficoltà.

Pregiudizio

Con il termine "pregiudizio" si vogliono intendere gli atti e le carenze che, in forma obiettiva e non transitoria, non assicurano al bambino o al ragazzo una situazione idonea alla realizzazione del suo sviluppo psico-evolutivo, causando danni alla sua crescita fisica, affettiva, intellettuale e morale. Queste si manifestano in situazioni di trascuratezza e/o abbandono oppure in lesioni fisiche, psicologiche o sessuali ad opera di un familiare o di altri soggetti.

L'informazione

L'informazione, da qualsiasi fonte provenga, deve essere sempre vagliata.

Se la fonte è nota, i servizi, per garantire che l'informazione si basi su un atto di responsabilità, possono chiedere la formulazione verbale e la sottoscrizione della comunicazione.

Stima dell'informazione da parte dei servizi

La stima consiste nei comportamenti adottabili dal servizio titolare del caso per valutare l'informazione acquisita in modo da passare ad azioni conseguenti e differenziate a seconda del contenuto dell'informazione stessa.

In questo senso, le azioni si rivolgeranno all'intorno sociale in cui vive il bambino o il ragazzo, chiamando in causa soprattutto gli esercenti la potestà salvo nei casi in cui ciò non appare opportuno a tutela del minore o se si prospetta un sospetto di reato, specie se si tratta di abuso sessuale intrafamiliare. Se necessario, il servizio attiverà la propria osservazione diretta.

Il percorso di stima può avere diversi esiti:

- a. la constatazione che la situazione rilevata non costituisce un rischio o un pregiudizio per il minore d'età;
- b. l'avvio delle azioni di diagnosi, di sostegno e di cura per le situazioni di rischio;
- c. la segnalazione all'Autorità Giudiziaria per le situazioni di pregiudizio e di emergenza (cfr. paragrafo 2.4);
- d. il collocamento del minore d'età, in caso di emergenza, in un luogo sicuro sino a quando non si possa provvedere in modo definitivo alla sua protezione e salvaguardia (art. 403 c.c.).

In questa fase di stima, l'attenzione del servizio titolare è rivolta alla possibilità di intervento e, dunque, alla diagnosi del malessere comunicato o rilevato. Il servizio titolare sperimenta innanzitutto la protezione non conflittuale del minore, evitando il suo coinvolgimento in procedure giudiziarie.

Nei casi in cui l'informazione comunicata presenti i caratteri di un reato è d'obbligo la denuncia.

Notizia di reato: denuncia e segreto professionale

I pubblici ufficiali e gli incaricati di un pubblico servizio devono denunciare all'Autorità Giudiziaria o ad un'altra Autorità che a quella abbia obbligo di riferirne, la notizia di reato perseguibile di ufficio di cui siano venuti a conoscenza nell'esercizio o a causa delle loro funzioni o del loro servizio (art. 331 c.p.p.). L'omissione costituisce reato (artt. 361 e 362 c.p.).

Tale disposizione non si applica se si tratta di un reato punibile a querela, né si applica ai responsabili delle comunità terapeutiche socio riabilitative per fatti commessi da persone tossicodipendenti affidate per l'esecuzione di un programma definito da un servizio pubblico (art. 362 co. 2 c.p.).

La denuncia è dunque obbligatoria anche per quanti, nell'esercizio di una professione sanitaria, compresa quella di psicologo, prestano la propria assistenza od opera in casi che possono presentare i caratteri di un delitto (art. 365 c.p.).

Tuttavia, recita l'art. 365 c.p., questa disposizione non si applica quando il referto esporrebbe la persona assistita a procedimento penale.

Per questo, va ricordato che, nell'ambito dell'esercizio della propria attività, i professionisti dei servizi sociali e sociosanitari sono tenuti alla riservatezza e al rispetto del segreto professionale.

Per "notizia di reato" s'intende l'esposizione degli elementi essenziali del fatto, il giorno dell'acquisizione della notizia, nonché le fonti già note. Contiene inoltre, quando è possibile, le generalità e il domicilio della persona cui il fatto è attribuito, della persona offesa e di coloro che siano in grado di riferire su circostanze rilevanti per la ricostruzione dei fatti (art. 332 c.p.p.).

La denuncia deve essere indirizzata alla Procura della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni se l'autore del reato è un minore d'età oppure alla Procura presso il Tribunale ordinario se si tratta di un adulto. Può essere presentata anche alla polizia giudiziaria (carabinieri, polizia, guardia di finanza).

Va infine ricordato che l'art. 622 c.p. stabilisce in via generale che "chiunque avendo notizia per ragione... della propria professione o arte di un segreto lo rivela senza giusta causa, ovvero lo impiega a proprio o altrui profitto, è punito se dal fatto può derivare nocumento... a querela della persona offesa".

I delicati problemi che il segreto professionale pone a medici, psicologi ed assistenti sociali nascono dalla necessità di assicurare un giusto equilibrio tra le esigenze della terapia dell'utente (che si fonda sul consenso informato e sull'alleanza terapeutica) e quelle della giustizia.

I doveri deontologici al riguardo sono stabiliti dal codice deontologico dei medici (artt. 9 e 34), dal codice deontologico degli psicologi (artt. 11, 12, 13 e 24 e 25) e dal codice deontologico degli assistenti sociali (artt. 17, 18, 20).

Con particolare riferimento ai casi di abuso sessuale e di maltrattamento, occorre evitare incertezze o confusioni tra la denuncia della notizia di reato e la segnalazione all'Autorità Giudiziaria della situazione di pregiudizio in cui si trovi eventualmente un minore.

La denuncia ha per oggetto un affare penale di competenza della Procura ordinaria o della Procura presso il Tribunale per i minorenni a seconda dell'età dell'indagato.

La segnalazione, invece, riguarda un affare civile e deve essere comunque trasmessa, nei casi di abuso e maltrattamento, alla Procura presso il Tribunale per i minorenni per le iniziative civili di competenza.

Le mere diagnosi di disagio formulate da operatori socio sanitari nell'ambito di valutazioni psicologiche e socioeducative _ in mancanza di una notizia di reato – possono costituire oggetto di segnalazione per l'adozione di provvedimenti di competenza della giustizia minorile.

Diagnosi e interventi

Gli interventi di presa in carico da parte del servizio titolare debbono svolgersi, per quanto possibile, in collaborazione con il minore d'età e la famiglia.

Tali interventi sono progettati e realizzati sulla base delle risorse individuali e familiari presenti nel caso e delle opportunità e delle risorse disponibili nel territorio, al fine di contenere la situazione di rischio per il bambino e di favorirne la soluzione, nel rispetto del suo migliore interesse.

Queste azioni si fondano sui seguenti presupposti:

- a. l'individuazione del servizio titolare della presa in carico;
- b. la comunicazione ai diversi soggetti coinvolti nelle attività di diagnosi e negli interventi e il percorso di acquisizione della loro collaborazione e del loro coinvolgimento;
- c. l'elaborazione e la realizzazione del progetto d'intervento da parte del servizio titolare in collaborazione, se del caso, con altri servizi;
- d. l'eventuale ricorso all'attività di consulenza o mediazione dell'Ufficio del Pubblico Tutore dei minori del Veneto.

Servizio titolare

E' il servizio responsabile della valutazione e della presa in carico delle situazioni che richiedono interventi di protezione e di tutela e che mette a disposizione professionalità e competenze.

L'ente locale è istituzionalmente tenuto ad intervenire in tale ambito e può esercitare la funzione di tutela direttamente o tramite delega all'azienda ulss (cfr. paragrafo 1.2). Nel caso di delega la responsabilità del caso è dell'ulss salvo accordi diversi formalizzati tra le parti in appositi protocolli d'intesa.

Comunicazione ai soggetti coinvolti

La comunicazione al minore e agli esercenti la potestà e l'acquisizione della loro collaborazione costituiscono un elemento preliminare importante per non pregiudicare il percorso di tutela.

Gli interventi di presa in carico devono svolgersi sempre in un rapporto basato sul consenso informato dell'utente.

I punti sui quali sviluppare l'azione informativa riguardano: le motivazioni della proposta di presa in carico, le competenze e le responsabilità da attribuire al servizio titolare del caso e le opportunità offerte dal sistema dei servizi, il progetto proposto, gli eventuali altri servizi che parteciperanno al progetto e le rispettive competenze, la responsabilità delle persone esercenti la potestà, i criteri di valutazione dei risultati del progetto.

La comunicazione deve presentare alcune fondamentali caratteristiche di comprensibilità, che impongono un'attenzione sia alle modalità con cui viene attuata che ai luoghi dove si svolge, poiché entrambi devono rispondere a criteri di idoneità. Deve prevedere forme, linguaggi e tempi di comunicazione adeguati alle capacità di ascolto e al rispetto delle esigenze dei diversi soggetti coinvolti, compreso il minore di età.

Devono essere messe in atto delle verifiche della comprensibilità delle informazioni raccolte dai soggetti coinvolti, in particolar modo nei confronti delle persone di lingua e cultura straniere.

Con gli esercenti la potestà e, se del caso, con il minore d'età vanno concordate le azioni di valutazione e di monitoraggio del Progetto d'intervento che, oltre a esplicitare il responsabile del caso, deve indicare gli obiettivi, le problematiche, i tempi, i soggetti e i servizi da sottoporre e coinvolgere nelle azioni di verifica.

Queste indicazioni sarebbe opportuno che venissero registrate in modo ordinato nella specifica cartella relativa al caso.

Progetto d'intervento

Si tratta dell'insieme coordinato ed integrato degli interventi sociali e/o sociosanitari finalizzati a promuovere il benessere del minore d'età e a rimuovere la situazione di rischio o di pregiudizio in cui questi si trova. Il progetto dovrà creare le premesse materiali, sociali, e psicologiche per avviare un percorso riparativo individuale e familiare che favorisca l'adeguata ripresa del processo evolutivo del minore e riduca i rischi di uno sviluppo patologico.

L'elaborazione del progetto d'intervento si effettua in base ad un attento esame di fattibilità del progetto stesso, cioè in relazione alla capacità delle azioni da realizzare di dare una risposta ai bisogni ed alle domande emersi, alla concreta disponibilità del minore d'età e della sua famiglia (e/o del tutore) a collaborare alla buona riuscita del progetto, alle risorse attivabili – servizi e personale, ai tempi di svolgimento delle diverse fasi, alla valutazione di possibili incompatibilità di ruolo dei professionisti coinvolti.

Il progetto, redatto in forma scritta, deve contenere: gli obiettivi sociali e sanitari da raggiungere; le azioni previste; i diversi soggetti coinvolti; i tempi, i luoghi e le modalità di ascolto del minore d'età; i criteri di verifica di processo e di risultato adottati; i tempi di attuazione delle diverse fasi di cui si compone il progetto stesso.

Particolare attenzione va prestata alla definizione dei tempi del progetto d'intervento che devono essere compatibili sia con i tempi logici degli interventi previsti, sia con i tempi del bambino o del ragazzo. Ciò anche al fine di evitare che si creino le condizioni per il perdurare di situazioni di evidente pregiudizio e di violazione dei suoi diritti.

Nel caso in cui il progetto d'intervento preveda l'inserimento in una comunità tutelare o l'affidamento familiare, viene redatto, in collaborazione con i soggetti coinvolti, un Progetto Educativo Individualizzato. Il Pei è parte integrante del Progetto d'intervento.

Consulenza e mediazione dell'Ufficio del Pubblico Tutore dei minori

Il Pubblico Tutore dei minori rappresenta un'originalità ed una specificità del sistema di tutela presente nel Veneto e una risorsa aggiuntiva per la tutela non conflittuale del minore.

L'Ufficio, nell'ambito delle proprie attività di ascolto, accoglie istanze, rimostranze, richieste di consulenza di privati cittadini (minori ed adulti), di associazioni o di istituzioni che vogliono segnalare situazioni di disagio, sofferenza, maltrattamento o abuso di bambini e ragazzi.

In questi casi l'Ufficio, in relazione alle risorse professionali e tecniche di cui dispone, offre il proprio sostegno per individuare gli elementi critici della problematica pervenuta e propone soluzioni, suggerimenti, mediazioni che possano facilitare il superamento delle criticità.

In particolare, l'attività può riguardare: specifici chiarimenti a carattere giuridico ed amministrativo, specifiche valutazioni della problematica in esame, attività di mediazione tra il cittadino e le istituzioni con cui è in conflitto, promozione di percorsi di mediazione interistituzionali, eventuali

segnalazioni alle autorità competenti sullo stato di rischio e sulla necessità di un intervento di tutela.

Segnalazione all'Autorità Giudiziaria

Per "segnalazione" s'intende una comunicazione dei servizi titolari del caso finalizzata ad informare l'Autorità Giudiziaria di una situazione di pregiudizio per un minore d'età.

In alcuni casi la legge stabilisce per i servizi l'obbligo di segnalazione, in altri casi la segnalazione può essere facoltativa.

Segnalazioni facoltative

Quando, nonostante l'intervento di presa in carico realizzato in un contesto non conflittuale, il servizio titolare verifica la persistenza o l'aggravamento della situazione, valuta l'opportunità di segnalare il caso alla Procura della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni.

Tale decisione va preferibilmente presa in una sede collegiale che richiami le responsabilità del servizio competente e non del singolo operatore.

In particolare, la segnalazione può rendersi opportuna quando si è di fronte a:

- a. una diagnosi di rilevante alterazione dei rapporti familiari e di prognosi negativa sulle capacità evolutive della famiglia;
- b. un rifiuto immotivato o una immotivata vanificazione degli interventi diagnostici, di cura e di sostegno del minore d'età o della sua famiglia con acquisizione di concrete notizie di una condizione di pregiudizio per il minore d'età.

E' auspicabile che la segnalazione "facoltativa" all'Autorità Giudiziaria avvenga come ultima istanza, dopo aver praticato ogni possibile percorso di mediazione dei conflitti per evitare il coinvolgimento giudiziario del minore d'età (art. 13, Convenzione di Strasburgo, 1996).

La segnalazione secondo il principio di beneficenza può essere considerata opportuna quando ci sono ragionevoli possibilità di risultati positivi dell'intervento progettato, da realizzarsi in adempimento di un provvedimento giudiziario di affidamento ai servizi sociali.

Se il servizio prospetta l'opportunità di modificare il regime giuridico delle responsabilità degli adulti sul minore (affievolimento, sospensione o decadenza della potestà), deve illustrare nella segnalazione le sue ragioni e includere gli accertamenti e le valutazioni in suo possesso del pregiudizio subito dal minore.

Segnalazioni obbligatorie alla Procura della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni

La segnalazione è obbligatoria e va rivolta dai servizi alla Procura della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni, per la tutela giurisdizionale dei diritti del minore d'età, nei seguenti casi:

- a. minore d'età in stato di abbandono, anche se collocato presso una comunità tutelare o una famiglia affidataria, ai fini dell'eventuale dichiarazione del suo stato di adottabilità (art. 9, L. 184/83);
- b. collocamento in via di emergenza in luogo sicuro di un minorenne moralmente o materialmente abbandonato o cresciuto in locali insalubri o comunque in situazione di estremo pericolo, in attesa che si provveda in via definitiva alla sua protezione (art. 403 c.c.);
- c. minore d'età che si prostituisce (art. 2, L. 269/1998);
- d. minore d'età straniero privo di assistenza in Italia, vittima di reati di prostituzione e di pornografia minorile o di tratta e commercio (art. 25 bis, R.D. 1404/1934);

La segnalazione nei casi di emergenza

Per emergenza s'intende una situazione critica del bambino che richiede un intervento immediato per salvaguardare la sua incolumità.

L'emergenza può riguardare la salute psicofisica, l'integrità fisica rispetto ad aggressioni alla persona o situazioni di grave pericolo del minore, anche con riferimento alla sua età e capacità.

L'art. 403 del codice civile stabilisce quali sono gli interventi di emergenza: "quando il minore è moralmente o materialmente abbandonato o è allevato in locali insalubri o pericolosi, oppure da persone per negligenza, immoralità, ignoranza o per altri motivi incapaci di provvedere alla educazione di lui, la Pubblica Autorità a mezzo degli organi di protezione dell'infanzia, lo colloca in luogo sicuro, sino a quando si possa provvedere in modo definitivo alla sua protezione".

Il Codice Penale stabilisce inoltre la punibilità di chi abbandona un bambino che abbia quattordici anni o sia comunque incapace di provvedere a se stesso (art. 591 c.p.) e di chi omette di avvisare l'Autorità qualora trovi abbandonato o smarrito un minore che abbia meno di 10 anni o sia comunque incapace di provvedere a se stesso (art. 593 c.p.).

Per tali situazioni di emergenza descritte dalla legge che richiedono un soccorso immediato, gli interventi generalmente necessari sono:

- a) il ricovero in pronto soccorso ospedaliero del minore con lesioni o sintomi gravi di malattie fisiche o mentali e il rintraccio dei suoi genitori o degli altri adulti che ne hanno la responsabilità;
- b) il rintraccio dei genitori o degli altri adulti responsabili del bambino occasionalmente smarrito o che sia sfuggito alla loro sorveglianza e il suo riaffido;
- c) il collocamento in luogo sicuro – in attesa di un provvedimento giudiziario di tutela – del minore che sia materialmente o moralmente abbandonato o in grave pericolo, sia per la situazione ambientale sia per la qualità degli adulti cui risulta affidato. La situazione di pericolo evidentemente va commisurata anche all'età del minore e alle sue normali situazioni di vita.

Questo intervento di soccorso riguarda anche i minori stranieri non accompagnati che hanno meno di quattordici anni o che sono comunque incapaci di provvedere a loro stessi e che si trovano in Italia per ragioni di immigrazione.

Provvedimento giudiziario urgente di allontanamento del minore

Il collocamento del minore in luogo sicuro, quale intervento di emergenza, deve essere convalidato da un provvedimento giudiziario urgente di allontanamento disposto dal Tribunale per i minorenni, dal momento che il soccorso incide sulle responsabilità giuridiche degli adulti nei confronti del bambino.

Presso la Procura per i minorenni è a disposizione per consultazioni telefoniche un magistrato, reperibile 24 ore su 24, tramite il 112 o il 113. Se necessario, potrà formulare tempestive richieste al Tribunale per i minorenni per la pronuncia del provvedimento urgente di allontanamento del minore.

Le consultazioni con il magistrato di turno, oltre ad assicurare la correttezza dell'intervento nel rispetto della competenza giurisdizionale del Tribunale per i minorenni e dell'imparzialità del giudice, consentono un effettivo coordinamento tra la tutela del minore e la repressione degli eventuali reati di competenza della Procura del Tribunale ordinario (per esempio nel caso di maltrattamenti, abusi sessuali, lesioni).

Segnalazioni obbligatorie al Giudice tutelare

La segnalazione al Giudice tutelare è obbligatoria, per l'attivazione della protezione giuridica del minore d'età, nei seguenti casi:

- a. minore d'età i cui genitori sono morti o, per altre cause, non possono esercitare la potestà, per esempio nel caso dei minori stranieri non accompagnati (art. 343 c.c.);
- b. affidamenti familiari disposti dal servizio locale per la loro esecutività (art. 4, L. 184/1983);
- c. interruzione volontaria di gravidanza di minorenne nei casi di non consenso da parte di almeno uno dei due genitori o del tutore (artt. 12 e 13, L. 194/1978);
- d. conflitti tra genitori separati o divorziati per l'osservanza delle condizioni stabilite per l'esercizio della potestà (art. 337 c.c.);
- e. necessità della nomina di un amministratore di sostegno. In questo caso la legge attribuisce al servizio anche la legittimazione al ricorso (art. 406 c.c.).

Modalità e contenuti della segnalazione

La segnalazione deve sempre essere effettuata in forma scritta, tranne che nelle situazioni urgenti in cui si può svolgere, in prima istanza, attraverso una comunicazione verbale (linea diretta 24 ore su 24 attraverso il 112 e il 113 con la Procura della Repubblica del Tribunale per i minorenni di Venezia).

La segnalazione scritta contiene i riferimenti specifici del soggetto segnalante e dei destinatari della segnalazione, informazioni sulla situazione familiare del minore quando conosciuta e la descrizione del fatto oggetto di segnalazione. Inoltre, in essa si richiamano gli eventuali interventi urgenti di protezione attuati dai servizi, il Progetto d'intervento, quando esistente, con particolare riferimento agli interventi "falliti" e alle relative motivazioni, come la mancanza di consenso da parte dei genitori.

Qualora non si tratti di una prima segnalazione, ma di una segnalazione dovuta ad una modifica sostanziale della situazione del minore d'età, vanno allegate le precedenti relazioni per permettere al Giudice la ricostruzione del caso e la sua valutazione d'insieme.

E' bene che la segnalazione sia sempre accompagnata dalla documentazione delle iniziative già adottate dai servizi titolari. Ciò anche per permettere all'Autorità Giudiziaria di valutare le richieste dei servizi titolari a fronte di quelle della controparte, nella logica delle dinamiche

introdotte dalla normativa sul giusto processo.

Restituzione al servizio titolare

Da parte del Tribunale

Quando il Tribunale per i minorenni pronuncia un provvedimento definitivo di affidamento del minore d'età al servizio titolare (art. 333 c.c.) _ con correlativo affievolimento della potestà dei genitori _ il servizio realizza con le proprie risorse professionali e strutturali l'intervento progettato nell'ambito del regime giuridico stabilito dal decreto. Il servizio adeguerà, dunque, autonomamente l'intervento alla normale evoluzione del caso – compreso l'eventuale allontanamento – mentre segnalerà al pubblico ministero i fatti nuovi che dovessero richiedere una modifica del regime giuridico stabilito dal decreto, come il venir meno o l'attenuarsi del pericolo di pregiudizio per il minore d'età o, al contrario, il suo aggravarsi. Ciò significa che, anche se il Tribunale per i minorenni è il "committente" dell'intervento di sostegno e cura (previo affievolimento della potestà dei genitori), questo si svolgerà di regola nell'ambito di competenza del servizio e, dunque, sotto l'egida del principio di beneficenza.

Da parte della Procura

La Procura, esercitando i suoi poteri d'impulso processuale, promuove una protezione giuridica complementare all'azione amministrativa dei servizi e corrispondente ai diritti personali e relazionali del minore di età. Allo stesso tempo, il pubblico ministero vaglia e filtra le sollecitazioni dei servizi poiché, a volte, pongono impropriamente sotto l'egida del principio di legalità interventi di diagnosi, cura e sostegno che, in quanto tali, devono invece essere proposti all'utente sotto l'egida del principio di beneficenza e realizzati con il suo consenso informato.

Secondo la prassi sviluppata dalla Procura per i minorenni del Veneto a partire dal 2000, se il pubblico ministero non esercita l'azione civile ne comunica le ragioni al servizio segnalante, cui il caso è "restituito" per eventuali ulteriori iniziative in sede amministrativa.

Si attiva così un confronto tra le esigenze di prevenzione, cura e sostegno – governate dal principio di beneficenza e dal consenso informato dell'utente all'intervento proposto – e le esigenze di tutela giurisdizionale dei diritti – caratterizzate dall'autorità del giudice nel rispetto del principio di legalità _, che consente il controllo delle scelte del pubblico ministero e restituisce trasparenza all'intero percorso di protezione e tutela.

La restituzione pone il servizio nella condizione o di precisare ed arricchire con un "seguito" la segnalazione, facendo emergere i profili del caso che attengono alla tutela giurisdizionale dei diritti, oppure di svolgere i compiti di prevenzione e protezione dell'infanzia che gli competono con maggiore cognizione degli aspetti legali.

Relazioni informative su richiesta dell'Autorità Giudiziaria

La legge prevede che l'Autorità Giudiziaria (Tribunale per i minorenni, Giudice tutelare, Sezione per i minorenni della Corte d'appello) possa chiedere relazioni informative ai servizi sociali e sociosanitari in riferimento ad un procedimento in corso. La richiesta può riguardare le attività di servizio sociale e sociosanitario già svolte oppure attività da svolgere sulla base di un provvedimento del giudice. Poiché tali comunicazioni si svolgono nel corso di un procedimento giudiziario, le relazioni sono portate a conoscenza delle parti private e del pubblico ministero, nel rispetto delle regole del giusto processo.

LA VIGILANZA

Il collocamento di un bambino e di un adolescente fuori dalla residenza familiare può avvenire, come visto in precedenza, sulla base del consenso degli esercenti la potestà o in forza di un provvedimento giudiziario.

In tali casi, al di là dei controlli sulla legittimità del collocamento stesso, sono previste azioni di vigilanza da parte dei soggetti pubblici sulla condizione dei bambini e degli adolescenti.

Le attività di vigilanza svolte dai diversi attori istituzionali competenti (richiamati nel primo capitolo) hanno principalmente lo scopo di assicurare al bambino o al ragazzo allontanato dalla sua famiglia l'inserimento in una comunità tutelare o in una famiglia affidataria che non costituisca elemento di pregiudizio per la sua crescita, intesa in senso complessivo.

Gli attori competenti nelle attività di vigilanza si differenziano secondo si tratti di un affidamento familiare o di un inserimento in comunità tutelare (si veda il riquadro 12).

L'attività di vigilanza si esplica con riferimento ai seguenti aspetti:

- gli "oggetti" generali sui quali verte la vigilanza;
- l'esistenza ed una corretta definizione e realizzazione del Progetto educativo individuale (Pei);
- la messa in campo, da parte dei servizi titolari della tutela, di attività di monitoraggio e di valutazione connesse al più generale "Progetto d'intervento" per il minore d'età e la sua famiglia.

Gli oggetti della vigilanza

L'attività di vigilanza si esplica con riferimento a tre ambiti generali:

- l'adeguatezza del luogo di accoglienza del minore di età allontanato dalla sua famiglia;
- la qualità della permanenza del minore di età in tale luogo;
- l'esistenza e lo stato di attuazione del progetto d'intervento per il minore d'età, in relazione alla sua condizione.

L'adeguatezza del luogo di accoglienza

Nei casi d'inserimento di un bambino o di un adolescente presso una comunità tutelare, l'adeguatezza degli spazi di accoglienza e di permanenza deve essere verificata rispetto agli standard fissati normativamente dalla Regione del Veneto con riferimento alla tipologia della struttura, alle sue dimensioni e alla sua organizzazione. In questi casi, deve essere monitorata anche l'effettiva trasformazione degli istituti in strutture che, per dimensione e organizzazione del personale, garantiscano al minore accolto relazioni di tipo familiare. Agli enti gestori è inoltre richiesta l'esplicitazione delle linee educative alle quali si richiama il loro intervento.

In questo ambito rientrano le attività di vigilanza relative alla verifica della congruenza tra l'offerta educativa e sociale dell'ente gestore della comunità tutelare, o le caratteristiche della famiglia affidataria, e i bisogni di cura del minore allontanato. Ciò anche in relazione al divieto di inserimento in istituto di un bambino con meno di sei anni e agli inserimenti impropri, quando bambini o ragazzi sono ospitati in strutture per adulti con gravi disabilità fisiche e/o psichiche o in strutture che per tipologia non sono indicate alle loro necessità (ad esempio l'accoglimento in strutture educative di bambini con gravi problemi psicopatologici anziché in strutture terapeutiche) e che quindi difficilmente permettono la creazione e il mantenimento di adeguate relazioni educative e di cura.

Altri due aspetti sui quali verte questa dimensione della vigilanza sono la selezione, la formazione e il sostegno delle famiglie affidatarie da parte dei competenti servizi sociali o sociosanitari e la selezione e la formazione degli educatori a cura degli enti gestori delle strutture. Questi aspetti rappresentano delle condizioni necessarie, anche se non sempre sufficienti, sia per garantire una corretta accoglienza del minore d'età allontanato, sia per affrontare, con responsabilità, alcune criticità tipiche degli inserimenti o degli affidamenti più complessi. Criticità che spesso sono alla base dei fenomeni delle dimissioni precoci o delle fughe degli adolescenti accolti, o del peggioramento delle condizioni psicologiche.

Qualità della permanenza nel luogo di accoglienza

Questo oggetto della vigilanza comprende le relazioni interne tra il minore accolto e quanti lo accolgono (educatori o affidatari) e le relazioni esterne al luogo di accoglienza, in special modo con riferimento all'ambiente di origine dal quale proviene il bambino. Su questo ultimo punto vale la pena di ricordare che la rilevante distanza geografica tra la comunità tutelare (o la famiglia affidataria) dall'ambiente socioculturale del minore, quando non motivata da specifiche esigenze di tutela, può comportare una violazione del suo diritto al mantenimento del rapporto con la propria famiglia e con l'ambiente di origine.

La sorveglianza

L'accoglienza comporta il dovere di assicurare la dovuta sorveglianza sui bambini e sui ragazzi. Il minore d'età deve essere protetto dalla condotta di adulti che potrebbero pregiudicare il buon andamento del progetto di tutela; al contempo, deve essere impedito al minore di arrecare danno ad altri. Tale sorveglianza è da intendersi essenzialmente in termini educativi, finalizzata a garantire il rispetto delle norme e delle regole che fanno parte delle quotidiane modalità di relazione tra genitori e figli, tra coetanei, tra generazioni.

Esistenza e stato di attuazione del progetto d'intervento e del Pei

Su questo punto si sono già visti gli elementi contenuti in ogni progetto d'intervento o di presa in carico (cfr. paragrafo 2.3). Nei casi d'inserimento di un minore in una comunità tutelare o di affidamento familiare, viene anche redatto un progetto educativo individualizzato (Pei), in collaborazione con i soggetti coinvolti.

Le diverse attività di vigilanza possono riguardare: l'analisi della situazione complessiva del minore d'età inserito in un'adeguata comunità tutelare o affidato ad una adeguata famiglia, per la valutazione delle sussistenze o meno delle cause del suo allontanamento dalla famiglia di origine; la verifica dell'esistenza del progetto d'intervento e del Pei, il loro stato di attuazione e il grado di raggiungimento degli obiettivi in essi definiti.

Il Progetto Educativo Individuale (Pei)

Il Pei rappresenta la declinazione degli obiettivi generali, fissati nel complessivo progetto d'intervento, in base alle esigenze e alle caratteristiche del singolo bambino o ragazzo inserito in una comunità tutelare o in affidamento familiare.

Il Pei coinvolge, a seconda dei casi, l'ente responsabile della gestione della comunità tutelare o il servizio sociale titolare del comune o dell'azienda sociosanitaria. In esso sono delineati i percorsi e le metodologie educative e gli specifici impegni assunti dalle parti nei confronti del minore d'età e della sua famiglia.

E' costruito in collaborazione con il servizio titolare del caso in base al progetto d'intervento da questo elaborato e ne rappresenta una parte importante.

L'elaborazione del Pei è effettuata, per quanto possibile, in collaborazione con il minore d'età e la sua famiglia.

Il Pei deve essere scritto e redatto in tempi compatibili con quelli di vita e di crescita del minore d'età e, secondo la normativa regionale, ciò deve avvenire entro i primi 90 giorni dell'accoglienza del minore.

Nel caso di un inserimento del minore in una comunità tutelare, il Pei deve essere coerente con il progetto di comunità dell'ente gestore della struttura di accoglienza; nel caso di un affidamento familiare, la coerenza deve sussistere rispetto alle specificità della famiglia affidataria.

Nel Pei sono precisati:

- a. l'operatore responsabile della sua attuazione;
- b. gli obiettivi fattibili di medio e lungo termine che si vogliono raggiungere con l'inserimento o l'affidamento del minore di età;
- c. la definizione degli interventi e delle loro modalità di attuazione, specificando i soggetti ai quali compete la loro attuazione e gli ambienti da coinvolgere: la comunità tutelare o la famiglia affidataria, i gruppi amicali, la scuola, l'associazionismo e, in generale, il tessuto sociale e culturale specifico del territorio in cui il minore vive;
- d. le specifiche attività rivolte a rinsaldare il legame tra il minore d'età e la sua famiglia e a mantenere le relazioni, se opportuno, tra questi e il suo eventuale tutore;
- e. il lavoro di rete, anche a diversi livelli, con le altre istituzioni del territorio che collaborano al raggiungimento degli obiettivi e alla realizzazione degli interventi previsti;
- f. la definizione dei tempi necessari alla realizzazione degli interventi e al raggiungimento degli obiettivi;
- g. le attività di monitoraggio e di valutazione del progetto;
- h. le fasi di conclusione del progetto, stabilite in modo condiviso dai diversi soggetti coinvolti. Anche la fase finale del Pei è oggetto di una specifica progettazione che prevede un percorso di accompagnamento del minore nella fase del rientro in famiglia o, comunque, dell'uscita dalla comunità di accoglienza. Al minore dovrebbe essere data la possibilità di sperimentare la futura condizione, per un passaggio graduale costruito sulla base di tempi rispettosi della sua specifica condizione.

Il monitoraggio e la valutazione del progetto d'intervento

Nelle attività di monitoraggio e di valutazione del progetto d'intervento, un primo aspetto riguarda la programmazione di incontri tra i soggetti che hanno partecipato alla sua elaborazione (servizi titolari, comunità di accoglienza o équipe affidi, minore, esercente potestà) e tra questi soggetti e altri coinvolti nella sua attuazione (ad esempio la scuola), al fine di verificarne la progressiva attuazione.

Gli incontri hanno una periodicità definita e dichiarata, a tutela del diritto del minore "a non essere abbandonato" e privato del suo diritto alla famiglia.

Il ricorso sistematico all'ascolto, in primis da parte del servizio che ha la titolarità del caso, sia del minore che dell'esercente la potestà (famiglia di origine o tutore), utilizzando le modalità più appropriate al soggetto specifico, consente di monitorare il progetto dal punto di vista del soggetto centrale del percorso di tutela.

L'attività di monitoraggio, svolta dal servizio titolare del progetto in collaborazione con gli altri servizi coinvolti nella presa in carico, deve produrre

della documentazione scritta riguardante lo stato di salute psicologica e fisica del minore (prima, durante e dopo il suo inserimento o affidamento); eventi, aneddoti o episodi che hanno impresso dei cambiamenti; la verifica del raggiungimento degli obiettivi prefissati di medio e lungo termine; gli aggiornamenti apportati al Pei in itinere.

Tale documentazione è portata a conoscenza dell'esercente la potestà e del minore, in relazione alla sua maturità e capacità di discernimento, ed è a disposizione dei soggetti istituzionali che hanno diritto di richiederla.

Qualora siano previsti interventi di natura sociosanitaria, come nei casi di maltrattamento e di abuso, la normativa regionale invita al ricorso a specifiche modalità di attuazione del monitoraggio e di valutazione del progetto attraverso la valorizzazione dell'unità valutativa multidimensionale distrettuale (uvmd), che costituisce il punto di forza dell'integrazione e del confronto tra diversi servizi ed operatori.

Le relazioni periodiche all'Autorità Giudiziaria

Al fine di monitorare la situazione dei bambini e dei ragazzi allontanati dalla loro famiglia, la legge prevede che le comunità tutelari e i servizi sociali locali inoltrino semestralmente una relazione al Procuratore presso il Tribunale per i minorenni (se si tratta di un inserimento in comunità tutelare) o al Giudice tutelare (in caso di affidamento familiare consensuale) oppure al Tribunale per i minorenni (se si tratta di un affidamento familiare giudiziale), contenente un aggiornamento sul luogo di collocamento del minore, sulla sua condizione psico-fisica e sullo stato del rapporto con la famiglia di origine, al fine di valutare il raggiungimento degli obiettivi perseguiti e comunque la compatibilità della situazione del minore con il suo diritto di crescere ed essere educato nell'ambito della propria famiglia (artt. 1, 4 e 9, L. 184/83).

In Veneto, come già ricordato, la raccolta delle relazioni semestrali riguardanti minori d'età in comunità tutelari sono eseguite – a seguito di un protocollo d'intesa – a cura dell'Osservatorio regionale sull'infanzia e l'adolescenza che le inoltra alla Procura per i minorenni, ponendo così il pubblico ministero nella condizione di assumere le iniziative del caso.

Analogo il ruolo svolto dall'Osservatorio sulla base di un altro Protocollo d'intesa siglato con il Tribunale per i minorenni per le situazioni riguardanti i minori d'età in affidamento familiare.

Riquadro 1 – L'Osservatorio regionale per l'infanzia e l'adolescenza

L'Osservatorio, istituito in attuazione della legge 451/1997, è un organismo tecnico che persegue i seguenti obiettivi:

- contribuire alla costruzione di un quadro completo e costantemente aggiornato di conoscenze sulla condizione, i diritti e la tutela dell'infanzia e dell'adolescenza al fine di assicurare documentazione, ricerca ed analisi alla Giunta regionale del Veneto e agli altri soggetti pubblici, per consentire la pianificazione e la programmazione degli interventi;
- garantire una capillare diffusione della documentazione raccolta a tutti gli operatori, favorendo la conoscenza e la valorizzazione delle esperienze territoriali realizzate nel settore.

Riquadro 2 – L'attività di ascolto, di vigilanza e di segnalazione dell'Ufficio del Pubblico Tutore dei minori del Veneto

L'attività di ascolto, di vigilanza e di segnalazione svolta dall'Uptm è funzionale ad una tutela non conflittuale dei diritti del minore di età. Il Pubblico Tutore dei minori non garantisce in proprio la tutela giurisdizionale dei diritti, che è di competenza dell'Autorità Giudiziaria, né esercita attività amministrativa di funzioni assistenziali, propria dei servizi sociali, ma opera nell'interstizio, al confine tra questi due ambiti – la tutela e la protezione – caratterizzati rispettivamente dal principio di legalità e da quello di beneficenza. Rispetto alle situazioni che gli sono segnalate da singoli, associazioni, privato sociale, servizi territoriali, il Pubblico Tutore svolge un'azione di consiglio e supporto tecnico o di composizione e mediazione tra i soggetti coinvolti, segnalando il caso, se necessario, alle autorità amministrative o giudiziarie affinché contribuiscano alla sua risoluzione per quanto di loro competenza.

Riquadro 3 – Le relazioni semestrali alla Procura della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni

In base alla normativa vigente, gli enti gestori delle comunità tutelari devono inviare semestralmente una relazione alla Procura dando indicazioni sulle generali condizioni di crescita del minore d'età, sulla residenza dei suoi genitori e sullo stato dei rapporti tra il minore e la famiglia di origine, al fine di poter valutare la condizione del minore e verificare il suo eventuale stato di abbandono. In Veneto, sulla base di una convenzione stipulata tra la Procura presso il Tribunale per i minorenni e la Regione, le informazioni sono raccolte dall'Osservatorio regionale per l'infanzia e l'adolescenza tramite un'apposita scheda semestrale poi inoltrata al Procuratore.

Riquadro 4 – Il "Progetto tutori" dell'Ufficio del Pubblico Tutore dei minori del Veneto.

Il Progetto Tutori, approvato con la DGR n. 2667 del 30 settembre 2002, è finalizzato alla creazione di una rete regionale di persone socialmente motivate, tecnicamente preparate e disponibili ad assumersi la tutela legale di un minore di età; alla consulenza tecnica, al supporto e all'aggiornamento dei tutori nominati; al monitoraggio dell'attività dei tutori.

Le azioni di formazione e di monitoraggio sono realizzate a livello di ulss o aggregazione di ulss, con la collaborazione di alcuni professionisti dei servizi che svolgono la funzione di referenti dell'Uptm e di promotori territoriali del Progetto.

I volontari formati, suddivisi in elenchi territoriali, vengono inseriti in un'apposita banca dati gestita dall'Uptm e messa a disposizione dell'Autorità Giudiziaria per le eventuali nomine.

Riquadro 5 – Se l'informazione non proviene dai servizi

Si pone un problema di stima dell'informazione quando questa proviene da soggetti esterni ai servizi, al fine di valutare se sia possibile stabilire dei criteri e quindi dei comportamenti opportuni per individuare, tra le segnalazioni, quelle che effettivamente richiedono un intervento. Prevala l'idea che qualsiasi informazione debba essere verificata, entro margini di ragionevolezza lasciati alla valutazione del servizio nel rispetto delle sue competenze e professionalità.

Riquadro 6 – Principali reati contro la persona e la famiglia per i quali sussiste l'obbligo di denuncia.

Tra i reati contro la persona: omicidio, infanticidio in condizioni di abbandono materiale e morale, omicidio del consenziente, istigazione o aiuto al suicidio, lesioni personali, omicidio preterintenzionale, morte o lesione come conseguenza di altro reato, rissa, omicidio colposo, lesioni personali colpose, abbandono di persone minori o incapaci, omissione di soccorso, riduzione in schiavitù, prostituzione minorile, pornografia minorile, detenzione di materiale pornografico, iniziative turistiche volte allo sfruttamento della prostituzione minorile, tratta e commercio di schiavi, alienazione e acquisto di schiavi, sequestro di persona, perquisizione ed ispezione personali arbitrarie, violenza sessuale, atti sessuali con minorenne, corruzione di minorenne, violenza sessuale di gruppo, violenza privata, violenza o minaccia per costringere a commettere un reato, stato d'incapacità procurato mediante violenza (artt. 575, 578, 579, 580, 582, 584, 586, 588, 589, 590, 591, 593, 600, 600 bis, 600 ter, 600 quater, 600 quinquies, 601, 602, 605, 609, 609 bis, 609 quater, 609 quinquies, 609 septies, art. 609 octies, 610, 611, 613 c.p.).

Tra i reati contro la famiglia: incesto, supposizione o soppressione di stato, alterazione di stato, occultamento di stato di un fanciullo legittimo o naturale riconosciuto, violazione degli obblighi di assistenza familiare, abuso dei mezzi di correzione o di disciplina, maltrattamenti in famiglia o verso i fanciulli (artt. 564, 566, 567, 568, 570, 571, 572 c.p.).

Tra i reati previsti dalla legge n.183/84: illecito affidamento e mercato internazionale dell'adozione (artt. 71 e 72).

Riquadro 7 _ Le definizioni di "Interventi" e "servizi sociali".

Le norme nazionali e regionali definiscono cosa si deve intendere per interventi e servizi sociali. Nell'articolo 1 della legge 328/00 (Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali), si legge che per "servizi sociali si intendono tutte le attività relative alla predisposizione ed erogazione di servizi, gratuiti ed a pagamento, o di prestazioni economiche destinate a rimuovere e superare le situazioni di bisogno e di difficoltà che la persona umana incontra nel corso della sua vita, escluse soltanto quelle assicurate dal sistema previdenziale e da quello sanitario, nonché quelle assicurate in sede di amministrazione della giustizia."

La legge regionale n. 11/2001 aggiunge all'art. 124: "Per servizi sociali si intendono tutte le attività aventi contenuto sociale, socio-assistenziale e socio-educativo nonché le prestazioni sociosanitarie. [...]. I servizi sociali sono rivolti alla promozione, alla valorizzazione, alla formazione ed educazione, alla socialità di tutti i cittadini, sia come singoli sia nelle diverse aggregazioni sociali, alla prevenzione dei fattori del disagio sociale nonché al reinserimento nel nucleo familiare e nel normale ambiente di vita di quelle persone che, per qualsiasi causa, fossero state escluse od emarginate, nonché a soddisfare, mediante percorsi assistenziali integrati, bisogni della salute della persona".

Riquadro 8 _ La segnalazione per stato di abbandono

In relazione al differimento dell'entrata in vigore delle disposizioni processuali previste dalla legge 149/2001 (D.L. 24 giugno 2004 n. 158), la segnalazione di un minore in stato di abbandono ai fini dell'apertura della procedura di adottabilità è fatta anche al Tribunale per i minorenni.

Riquadro 9 – Condizioni minime per l'allontanamento di un minore d'età dall'ambiente familiare

La collocazione del bambino presso la famiglia di origine corrisponde ad un specifico diritto riconosciuto dalla legge italiana (art. 1, L. 184/83) e dalla Convenzione di New York del 1989 sui diritti del fanciullo (L. 176/91) e, fino a prova contraria, si deve presumere che la famiglia desideri avere il figlio con sé. Pertanto, qualora si ritenga di dover allontanare un bambino o un ragazzo dalla sua famiglia, chiunque sia chiamato ad intervenire _ tranne per i casi di separazione e divorzio – deve preliminarmente verificare:

- che il minore d'età sia il danneggiato;
- che l'attuale situazione del minore d'età non sia modificabile in modo autonomo;
- che l'allontanamento sia meno dannoso della permanenza in famiglia.

Riquadro 10 – L'amministratore di sostegno

Il legislatore attribuisce ai servizi sanitari e sociali direttamente impegnati nella cura e assistenza di un soggetto nell'impossibilità anche parziale o temporanea di provvedere ai propri interessi per effetto di menomazioni fisiche o psichiche – anche un minore non emancipato nell'ultimo anno della sua minore età –, l'obbligo di presentare al Giudice tutelare un ricorso per la nomina dell'amministratore di sostegno (art. 405 comma 2 cod. civ. mod. Legge 6/2004) ovvero di segnalare il caso al pubblico ministero ordinario egualmente legittimato alla proposizione del ricorso (art. 406 e 417 cod. civ. modificato.) e comunque tenuto ad intervenire nel relativo procedimento (art. 407, comma 5 cod. civ. modificato). Va sottolineato che questa norma è importante perché per la prima volta è attribuito ai servizi un potere di ricorso e non solo di segnalazione.

Riquadro 11 _ Limitazioni della potestà genitoriale.

Quando il genitore viola i propri doveri connessi alla potestà o abusa dei relativi poteri, il giudice può decretare:

- la decadenza dalla potestà, nei casi più gravi, che hanno arrecato un pregiudizio al figlio (art. 330 c.c.). Si tratta di un provvedimento estremo che può comportare l'allontanamento del minore o del genitore dalla residenza familiare. La decadenza dalla potestà è prevista anche come pena accessoria per determinati reati (art. 34 c.p.);
- la sospensione dell'esercizio della potestà nei casi meno gravi e quando vi è stata una condanna del genitore per delitti commessi con abuso della potestà. La sospensione può essere disposta anche nei casi di temporanea impossibilità del genitore ad esercitare la propria potestà;
- l'affievolimento della potestà, derivante da alcune misure limitative disposte con riferimento tanto all'attività educativa, quanto alle funzioni di rappresentanza e amministrazione (art. 333 c.c.).

Riquadro 12 _ L'articolazione della vigilanza

La vigilanza sulla condizione dei minori allontanati dalla loro famiglia e collocati in una comunità tutelare o in una famiglia affidataria coinvolge più soggetti istituzionali, ai quali la legge attribuisce compiti diversi ma complementari.

Al Procuratore della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni la legge attribuisce una funzione ispettiva per verificare se sussistano casi di minori, inseriti nelle comunità tutelari, in stato di abbandono, al fine di chiedere al Tribunale per i minorenni di dichiararne l'adottabilità.

Al Tribunale per i minorenni è attribuita la vigilanza sui bambini in affidamento familiare per i quali ha emesso un decreto.

Al giudice tutelare spetta, per i primi due anni, la vigilanza sui bambini in affidamento familiare consensuale.

Ai competenti servizi territoriali spettano le attività di vigilanza sulla condizione dei bambini affidati e sulle famiglie affidatarie. Ai comuni, alle aziende ulss e alla Regione spettano compiti di regolamentazione e vigilanza sulle strutture di tutela (criteri di autorizzazione e accreditamento).

Il Pubblico Tutore dei minori, infine, vigila sull'assistenza prestata ai minori nelle comunità tutelari, interpretando la propria funzione come un monitoraggio, sgravato da significati censori o autorizzativi, e finalizzato invece all'offerta di consulenza e di mediazione per la risoluzione delle problematiche e, nel caso, utile per la segnalazione agli organi deputati.

Riquadro 13 – L'Unità valutativa multidimensionale distrettuale (uvmd)

Rappresenta lo strumento operativo per la realizzazione a livello distrettuale dell'integrazione sociosanitaria. Si tratta di un metodo di lavoro per agevolare la condivisione degli interventi nell'ambito del sistema sociosanitario. Questa modalità operativa particolarmente significativa di valutazione e progettazione multidimensionale prevede l'attivazione di un gruppo di lavoro tra i professionisti, appartenenti a servizi diversi che

operano a sostegno del progetto di vita del minore d'età. Con essa si raggiunge l'obiettivo di valutare le diverse situazioni di bisogno e di programmare gli interventi più adatti, utilizzando le risorse del territorio e di stabilire eventuali ripartizioni della spesa fra i diversi soggetti interessati. L'uvmd si riunisce per valutare le capacità e le risorse della persona integrando diverse chiavi di lettura; concordare il raggiungimento di obiettivi comuni; definire gli interventi; far circolare le informazioni in modo costante e coerente.