



CISMAL



PROPOSTE AI CANDIDATI PRESIDENTE DELLA REGIONE LIGURIA

1. Promozione dei Diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza

La Convenzione ONU sui Diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza (di seguito riportata con la sigla internazionale CRC: Convention on the Rights of the Child), promulgata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 20 Novembre 1989, è legge dello Stato italiano dal 27 maggio 1991, essendo stata ratificata con la L. 176/91. Nel maggio 2016 cadrà quindi il 25° anniversario della ratifica in Italia dei Diritti dei bambini e dei ragazzi.

L'inserimento nel nostro ordinamento della CRC ha dato vita a numerosi cambiamenti delle politiche, a livello nazionale e sui livelli regionali, anche se le modifiche dell'organizzazione dello Stato e alcune leggi di settore, dal 2001 in poi, hanno profondamente frammentato il "sistema delle policy" rivolto ai minorenni, che oggi è legato a filiere diverse (famiglia, scuola, protezione, accoglienza, stranieri, contrasto alla povertà, etc.) ma che non ha – a livello nazionale – l'unitarietà e la coerenza richiesta all'Italia dalle Raccomandazioni del 2011 del Comitato ONU sui diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza, proprio in relazione all'attuazione concreta della CRC nel nostro Paese.

A livello regionale ligure, nel corso dei recenti anni si sono susseguite numerose iniziative legislative, tra le quali citiamo la Legge 12/2006 sul sistema integrato dei servizi sociali, la Legge 9/2007 sul Garante Infanzia e Adolescenza (ne parleremo di seguito), la Legge 6/2009 sulle politiche giovanili e minorili e numerosi altri strumenti, tra i quali segnaliamo per portata e importanza la DGR 535/2015 di poche settimane fa, che definisce standard e linee di indirizzo su una molteplicità di interventi, servizi e azioni afferenti l'infanzia e l'adolescenza.

Nel complesso a livello "di sistema" la Regione Liguria ha un quadro normativo sull'infanzia e l'adolescenza meno disomogeneo del livello nazionale; nonostante ciò si riscontrano lacune che devono spingere tutti a fare meglio, alcune delle quali sono di seguito trattate. A fronte di questa situazione, comunque, le problematiche afferenti l'infanzia e l'adolescenza in Liguria sono spesso all'ordine del giorno anche a livello nazionale: non solo per i tassi di denatalità – che si ripercuotono in modo evidente su alcune scelte della politica in merito all'allocazione di risorse – ma anche rispetto a significativi tassi di disagio minorile e familiare. Per citare come esempi due fatti non direttamente trattati nella presente proposta, la Liguria ha la percentuale tra le più alte in Italia di dipendenze dei minorenni da alcool e da gioco d'azzardo e ha il assoluto la percentuale più alta tra le Regioni italiane di minorenni fuori dalla loro famiglia di origine; questo a dimostrazione di uno stato di disagio, non più solo latente, che deve preoccupare tutti.

Il presente documento riporta innanzitutto 10 proposte di carattere generale, che sintetizzano la proposta della rete nazionale PIDIDA per le elezioni regionali 2015 (documento allegato).

- a) Promuovere l'ascolto e la partecipazione dei bambini e dei ragazzi alla vita della comunità
- b) Realizzare un quadro legislativo amico dei bambini e degli adolescenti, che utilizzi i diritti come base di riferimento e strumento operativo
- c) Definire una strategia per i diritti: Piano Regionale Infanzia e Adolescenza
- d) Coordinamento fra Ass.ti e Direzioni e fra Regione e EELL/altre Istituzioni
- e) Valutazione e analisi preventiva dell'impatto di leggi e norme sull'infanzia e sull'adolescenza
- f) Evidenza nel bilancio regionale delle risorse dedicate all'infanzia e all'adolescenza
- g) Regolare Rapporto sulla condizione dell'infanzia e dell'adolescenza in Liguria
- h) Diffusione della conoscenza dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza
- i) Piena istituzione del Garante regionale per l'infanzia e l'adolescenza
- j) Formazione permanente (sui diritti) per gli operatori, educatori, insegnanti, etc. che si occupano di – e lavorano con - bambini e adolescenti

Nello specifico, si articolano i seguenti due ambiti:

2. Promozione di politiche e interventi per il contrasto al maltrattamento e abuso sull'infanzia e sull'adolescenza

I punti sottolineati dal PIDIDA sono strettamente legati alla prevenzione e al contrasto al maltrattamento poiché, come si è affermato, il "buon trattamento" del minore è la prima forma per il sostegno alla resilienza dal trauma. Il Comune di Genova, Direzione Politiche Sociali e Municipi - Servizi Sociali, è attivo su questo tema dal 2001 e ottempera sia alle indicazioni legislative e ministeriali, in quanto Ente Locale, sia opera in stretta sinergia con Cismai, UNICEF, Terres des Hommes ed altre associazioni nazionali ed internazionali.

In particolare, le buone prassi attive sono:

- 1) Progetto "Arianna. Contrasto alla violenza all'infanzia e all'adolescenza", articolato in 9 Gruppi Territoriali, uno per Municipio, che riuniscono tutti coloro che operano sui minorenni di quel particolare territorio (insegnanti, educatori, operatori asili nido e scuole materne, operatori consultoriali, pediatri di famiglia qualora utile la polizia di stato ed il comando dei carabinieri della zona ...). Essi realizzano formazioni sugli indicatori del maltrattamento, su come riconoscere ed agire con un bambino maltrattato in classe, formazione e brochure sulle punizioni fisiche utilizzate come mezzo educativo, elaborazione di linee guida sulla segnalazione e presentazione delle stesse nei 9 Municipi genovesi.. alla rete di ciascun territorio.
- 2) Progetto di rete "Amaltea. Attivazione e sviluppo d'interventi di rete tra Servizi Sociali, Servizi Sanitari territoriali ed ospedalieri, Autorità Giudiziaria e Polizia di Stato a tutela e cura dei minorenni vittime di maltrattamento e abuso e delle loro famiglie naturali, affidatarie e adottive", che ha realizzato, insieme con gli altri partner della rete, formazioni interistituzionali (Ordine dei Medici, Istituto Gaslini, Ospedale Evangelico Internazionale, Polizia di Stato ...), linee guida per il Pronto Soccorso cittadini per l'accoglienza delle vittime di violenza e schede di segnalazione condivise, etc. Sono attualmente in programma una informazione sulla residenzialità offerta dal Comune alle vittime di violenza ed il problema delle minorenni in stato di gravidanza.

I temi da approfondire per migliorare l'operatività, che si portano all'attenzione come proposte nel presente documento, sono i seguenti:

- 1) Difficoltà nel fornire sostegno sociale, educativo e psicologico alla famiglia fragile: le risorse economiche per la tutela e protezione del minore sono attualmente catalizzate dalla residenzialità per i minorenni allontanati dalla famiglia. Il maltrattamento familiare crea un attaccamento insicuro e disordinato verso le figure parentali (M. Ainsworth), che comporta difficoltà nell'attenzione, diffidenza ed aggressività nei rapporti sociali, etc. Inoltre l'itinerario frequente del minore, allontanato dalla famiglia naturale, è caratterizzato da continui distacchi affettivi (famiglia NEAR, famiglia affidataria, residenzialità che cambia a seconda del sesso e dell'età del minore ...) e questo itinerario non sostiene la buona uscita dal trauma del maltrattamento ma al contrario fornisce ulteriori traumi (maltrattamento istituzionale), che aggravano gli esiti del trauma iniziale (cfr. adolescente che scappa da ogni situazione).
- 2) Utilità di una formazione interprofessionale ed interistituzionale che possa fare condividere alla rete di protezione, cura e tutela, saperi, che migliorino l'intervento coordinato sul minore.
- 3) Nella delibera regionale n° 535/2015 si citano prevenzione, formazione, segnalazione e valutazione ma non la presa in carico, cioè l'aiuto per il minorenne vittima di l'accompagnamento psicologico ed educativo per la fuoriuscita e l'elaborazione del trauma.

3. Compiuta istituzione del Garante Regionale per l'Infanzia e l'Adolescenza

La Regione Liguria ha promulgato nel 2007 la Legge 9 con la quale veniva istituita la figura del Garante Regionale Infanzia e Adolescenza. Tale Legge è stata emendata a seguito di altre norme, tra cui la LR 6 ottobre 2009, che ha affidato al Difensore Civico "fino all'effettiva istituzione del Garante", alcune funzioni e attività di cui alla Legge originaria. Il testo finale della Legge sul Garante, come emerge dai successivi emendamenti, è riportata in allegato 1 al presente documento; nell'allegato 2 sono riportate in tabella le funzioni ad oggi svolte dal Difensore Civico a garanzia dell'Infanzia e dell'Adolescenza. Ai sensi della vigente legislazione regionale è quindi corretto affermare che il Garante non è "effettivamente istituito" ma che alcune delle funzioni di garanzia ascritte a tale figura sono svolte dal Difensore Civico; nell'ambito di tale mandato, è stato attivato un apposito Ufficio, che svolge le funzioni assegnate, che a tutti gli effetti è l'ufficio del Garante Infanzia della Regione Liguria, che opera nell'ambito delle funzioni ad assegnate.

Per la precisione, sono 7 su 23 le funzioni di garanzia affidate al Difensore Civico Regionale:

1. segnalare e raccomandare azioni normative e legislative a favore dei diritti dei minori;
2. monitorare e vigilare sulla tutela dei diritti dei minori e segnalare le violazioni ai competenti Organi sociali e giudiziari;
3. vigilare, con la collaborazione di operatori e degli enti preposti, affinché sia data piena applicazione alla Convenzione di New York di cui alla l. 176/1991, su tutto il territorio regionale, raccogliendo le segnalazioni di eventuali violazioni dei diritti dei minori e adoperandosi verso le Amministrazioni competenti per superarne e rimuoverne le cause;
4. promuovere iniziative per la celebrazione della giornata italiana per i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, istituita dall'articolo 1 della legge 23 dicembre 1997 n. 451 (istituzione della Commissione parlamentare per l'infanzia e dell'Osservatorio nazionale per l'infanzia);
5. segnalare alle competenti Amministrazioni pubbliche fattori di rischio o di danno derivanti ai minori a causa di situazioni ambientali carenti o inadeguate dal promuove iniziative a favore dei minori a rischio affetti da malattie rare o di rilevante impatto sociale, sotto il profilo della prevenzione, diagnosi precoce, trattamento e riabilitazione, concorrendo ad assicurare ad ogni minore il diritto al trattamento ottimale;
6. curare iniziative a favore dei minori ospedalizzati e delle loro famiglie, vigilando sulle attività delle strutture sanitarie e socio-assistenziali convenzionate con la Regione o da essa accreditate ove essi si trovano ricoverati od ospitati;
7. fornire sostegno tecnico e legale agli operatori dei servizi sociali dell'area minorile, favorendo l'organizzazione di corsi di cultura e aggiornamento;

Tra le funzioni citate nella Legge 9/2007 che non sono oggi previste, ve ne sono alcune afferiscono direttamente ai "principi di Parigi" che definiscono le funzioni di garanti, pubblici tutori e simili. Tra queste si citano la diffusione pro-attiva della cultura dei diritti, la sensibilizzazione circa i diritti di categorie, professionisti, mass media, il raccordo con altri Enti, l'organizzazione di momenti formativi, etc. Queste funzioni, insieme ad altre specifiche che riguardano la sensibilizzazione contro l'abuso e il maltrattamento, il lavoro di tutela degli stranieri, dei minorenni ospedalizzati, etc. non sono ad oggi previste.

In sostanza, si può affermare (ai sensi della LR 38/2009) che ad oggi non è pienamente istituito il Garante regionale Infanzia ma che è operativo l'ufficio del Garante, che in questi ultimi anni ha operato puntualmente nell'ambito delle funzioni assegnate. Ad oggi non è coperta tutta la parte di operatività legata all'azione in proprio da parte della figura di garanzia e questo rimanda alla evidente incompletezza del ruolo, che non si configura in pieno con ciò che ad un Garante viene generalmente (perché la figura del Garante, con il nome di Ombudsperson, è diffusa a livello mondiale, in riferimento alle categorie vulnerabili: infanzia/adolescenza, carcerati, stranieri, etc.).

L'incompletezza delle funzioni oggi esperibili ha altre conseguenze: assenza di risorse e del budget, che nell'ultima versione della Legge (art. 5 comma 2 e art. 9) non sono; ufficio al minimo (una persona); assenza di nomina della Commissione Consultiva aperta alla società civile (e anche ai minorenni); non produzione di Rapporti e proposte alla Regione, etc.

La stessa recente DGR 535/2015 (Allegato 3), che disciplina un numero molto elevato di servizi, attività, misure a favore dell'infanzia e dell'adolescenza non cita MAI il ruolo del Garante Regionale e questa lacuna appare inspiegabile e meritevole di emendamento nel prossimo futuro.

Ai fini della presente proposta, viene in questa sede richiesto di operare affinché siano rese operative TUTTE le funzioni del Garante Infanzia e Adolescenza di cui alla Legge 9/2007, con adeguate risorse, personale, budget, ampliando le funzioni oggi presenti e costruite in 4 anni di lavoro (protocolli, procedure, accoglimento e gestione di segnalazioni e casi, costante collegamento con gli altri Garanti regionali e con il Garante Nazionale, solo per citarne alcune); non è compito degli scriventi indicare quale soluzione concreta adottare, perché in quasi 10 anni il panorama italiano ha visto – oltre alla nomina del Garante Nazionale Infanzia e Adolescenza – una molteplicità di soluzioni: Garanti distinti da altre funzioni (a titolo di esempio: in Toscana, nel Lazio e in Emilia Romagna); Pubblici Tutori Regionali con funzioni multiple (Infanzia, carceri, difensore civico insieme, come nelle Marche e recentemente in Veneto). Ciò che in questa sede si propone è che venga data piena completezza al Garante, quale che sia la soluzione scelta, superando le funzioni di garanzia esercitate in modo non pieno e pro-tempore, ribadendo anche il valore “pubblico” della funzione di garanzia dei diritti, in accordo con i Principi di Parigi, quindi riconoscendo effettività ed efficacia a tale funzione, che deve essere ascritta a quelle “di competenza pubblica”, al servizio del governo e del patto di comunità.

Si chiede pertanto che:

- a) venga pienamente istituita la figura del Garante regionale
- b) vengano tesaurizzate, valorizzate e ampliate le competenze acquisite e il lavoro svolto in questi 4 anni
- c) vengano definite e messe a disposizione una adeguata struttura di supporto e adeguate risorse economiche per sviluppare tutte le funzioni di cui alla Legge 9/2007
- d) venga data pubblica visibilità al processo di scelta della figura di garanzia, comunque organizzata, garantendo un processo di scelta indipendente dalle lottizzazioni di parte
- e) venga istituita la Commissione Consultiva di cui alla Legge 9/2007, art. 4