



REGIONE DEL VENETO

UFFICIO PROTEZIONE E PUBBLICA TUTELA DEI MINORI

Una proposta per un sistema integrato di Garanti dell'infanzia e dell'adolescenza



a cura di
Lucio Strumendo

03

2006



REGIONE DEL VENETO

UFFICIO PROTEZIONE E PUBBLICA TUTELA DEI MINORI



Università degli Studi di Padova
Centro Interdipartimentale di ricerca e servizi
sui diritti della persona e dei popoli

Una proposta per un sistema integrato di Garanti dell'infanzia e dell'adolescenza

a cura di
Lucio Strumendo

Dicembre 2006

Segreteria organizzativa

Ufficio di Protezione e Pubblica Tutela dei Minori
via Poerio, 34 Mestre-Venezia (Italia)
tel. 041 2795970 - 041 2795925
fax. 041 2795928
<http://tutoreminori.regione.veneto.it>
pubblicotutoreminori@regione.veneto.it

ISBN

Dicembre 2006

 **Introduzione:**

Verso un sistema nazionale

di garanzie dei diritti dell'infanzia *di Lucio Strumendo* Pag. 05

 **1 Una proposta per un sistema integrato di Garanti dell'infanzia e dell'adolescenza**

Pag. 17

a cura di

Lucio Strumendo

Pubblico tutore dei minori - Veneto,

Francesco Milanese

Pubblico tutore dei minori - Friuli Venezia Giulia,

Mery Mengarelli

Garante dell'infanzia - Marche.

Questa pubblicazione riprende il documento comune, redatto dagli unici tre Tutori e Garanti dell'infanzia e l'adolescenza regionali istituiti in Italia, presentato al convegno internazionale "Una proposta per il Garante nazionale dei diritti dell'infanzia" svoltosi presso l'Università di Padova i giorni 19/20 ottobre 2006.

Il documento comune è qui preceduto dall'introduzione al convegno svolta da Lucio Strumendo, Pubblico tutore del Minori del Veneto.

Il convegno è stato promosso dall'Ufficio del Pubblico tutore dei minori del Veneto e dal Centro interdipartimentale di ricerca e servizi sui diritti della persona e dei popoli.



Verso un sistema nazionale di garanzie dei diritti dell'infanzia

Poco più di due anni or sono (aprile 2004) nell'Aula magna dell'Università di Padova si è svolto un importante convegno. Il titolo del convegno (così come del volume che ne riporta gli atti) era suggestivo; interrogativo ma non in senso retorico; semmai in senso provocatorio. Il titolo recitava: "Una giustizia minore?".

Metteva in luce le aporie, le contraddizioni, ma anche le possibili opportunità ed integrazioni di cui abbisogna l'amministrazione della giustizia minorile, pur irrorata dall'acquisizione di nuovi valori (le "nuove icone" della legge), soprattutto a seguito delle Convenzioni internazionali sui diritti umani e sui diritti dei fanciulli in particolare e dell'avvio di una moderna legislazione di riforme amministrative e sociali.

Mi sembra cosa buona partire da lì quanto meno per la condivisione di un assunto, che mi pare essere pre-requisito per ogni ragionamento sul senso e sulla utilità di istituzioni di garanzia dei diritti della persona, che hanno una connotazione pre-giurisdizionale e una impostazione caratterizzata da "mitezza", dalla "amichevolezza" nelle relazioni (inter-umane e inter-istituzionali) e per la valorizzazione dei diritti della persona.

E l'assunto sta proprio nel senso nuovo del rapporto fra "giustizia e modernità" (come recita il titolo di un lavoro di Federico Stella - Giuffrè Editore 2003).

E' un rapporto sempre più complesso, sempre più carico di domande, ma sempre più carico anche di contraddizioni; è un rapporto che mette in evidenza i limiti, la fatica e l'inadeguatezza del solo ed esclusivo uso del diritto per risolvere i conflitti; e che chiama in soccorso anche nuove forme di governo delle tensioni sociali e nuove dimensioni per la loro regolazione secondo giustizia. Il prof. Stella, seguendo il modello anglosassone

(Jasanoff "La scienza davanti ai giudici" - Giuffrè Editore 2001), ha illustrato questo snodo mettendo in luce da un lato i rischi per le società moderne - "le società del rischio" - portati dalle nuove performance della scienza e della tecnologia ("l'ignoto tecnologico"); ma illustrando dall'altro lato la irrisolvibilità del loro impatto con i loro diritti e con la giustizia, seguendo le procedure del solo diritto penale.

Ebbene, fra queste nuove dimensioni, vi è quella della valorizzazione dell'amministrazione, del diritto civile ed amministrativo, della costruzione di processi di condivisione e di consenso per prevenire il danno, vi è quella delle nuove autorità di regolazione, di garanzia e di prevenzione; vi sono insomma quelle che si caratterizzano come forme "miti" della giustizia (Gustavo Zagrebelsky, Norberto Bobbio).

Fra queste nuove autorità - sull'esempio e per la spinta delle moderne democrazie di Common Law, ma non solo - vi sono le istituzioni di garanzia quali il Difensore Civico e il Garante dell'infanzia.

E' possibile allora passare dalla domanda su una "giustizia minore" alla richiesta di una "giustizia migliore?": "migliore", quanto meno nel senso di una giustizia, che riesca a mettere al centro del suo operato il "migliore interesse" del bambino e a considerare utile a questo scopo anche il concorso di nuove acquisizioni amministrative, sociali ed istituzionali.

Per fare ciò penso sia necessario agire su più fronti. Non vi è dubbio che è opportuno agire per completare la riforma della giurisdizione minorile. Ma vi sono anche altri fronti, antecedenti e paralleli a quello prettamente giudiziario e che coinvolgono responsabilità professionali, umane, sociali; che sono oramai e in larga parte appannaggio delle istituzioni e delle Amministrazioni.

Questo è il senso e la direzione di marcia avviati nel nostro Paese dalle riforme amministrative degli anni '90, dalla L. 142/90 fino alla L. 328 del 2000; questo è il senso delle indicazioni e delle

Raccomandazioni contenute nelle Convenzioni internazionali (da quella di New York a quella di Strasburgo); questo è il senso della lenta, episodica e graduale incuneazione nel nostro sistema istituzionale delle Autorità di garanzia; dell'istituzione, insomma, del Difensore Civico e del Garante dell'infanzia.

Non mi voglio soffermare a delucidare le origini, le tappe, le argomentazioni che stanno alla base dei paradigmi adottati a presidio e a garanzia dei diritti dei minori dalle organizzazioni sovranazionali (la Convenzione di New York del 1989, i Principi di Parigi delle Nazioni Unite del 1993, la Convenzione di Strasburgo del 1996, la Raccomandazione del Comitato delle Nazioni Unite di Ginevra del 2003 ecc.). Sono materia ben conosciuta e possono solo costituire per noi pre-requisito, largamente condiviso; così come non mi soffermerò ad illustrare le esperienze che sono state praticate con autorevolezza e successo da altri Paesi dell'Europa e del mondo.

Piuttosto, ciò che mi preme di fare è quello di proporre, ad una riflessione più corale, il senso di una esperienza concreta, certificabile, ponderabile nei suoi pregi, limiti e peculiarità, ecc.; e di considerarne eventualmente gli aspetti paradigmatici, suscettibili di fare del bene nella prospettiva di un dibattito nazionale per l'istituzione di un sistema articolato di Garanti per l'infanzia.

In sostanza e in sintesi mi pare di poter porre la questione in questi essenziali termini: vi è una esperienza in campo, ed è quella delle tre regioni ove è stato istituito ed è operante il Garante dell'infanzia; i paradigmi essenziali di riferimento sono quelli sovranazionali; il contesto, però, per cui ne discutiamo è quello di un sistema per l'Italia; la quale, se da un lato è una nazione con possibili ritardi, opacità, e contraddizioni; è dall'altro anche la Repubblica delle autonomie, delle Regioni con forti vocazioni innovative, soprattutto con riguardo ai diritti umani; con un welfare avanzato; con una società civile che ha

saputo dare prova di maturità e di generosità solidale nella "governance" delle politiche sociali.

Una società e un sistema istituzionale - quello italiano - in sostanza che sono maturi e in grado di accogliere, di dare valore e di declinare in modo peculiare anche queste nuove istituzioni non giurisdizionali di garanzia, - come il Garante dell'infanzia.

E' questo il senso e l'obiettivo della presente proposta, rivolta espressamente ai rappresentanti del Parlamento e del Governo, nel momento dell'avvio della nuova legislatura, nel momento in cui si formano le decisioni sull'agenda parlamentare e sulle priorità programmatiche, sulla compatibilità e sulla verifica di intese bipartisan, possibili in una materia come questa.

Le esperienze regionali, che oggi sottoponiamo alla vostra attenzione, si sono svolte ovviamente sotto l'egida delle indicazioni degli organismi internazionali (ONU e Consiglio d'Europa); hanno utilizzato come falsariga e minimo comune denominatore le corrispettive leggi regionali di istituzione; hanno fatto tesoro delle proposte di legge che hanno accompagnato la XIV legislatura; in particolare hanno costituito per noi un parametro di riferimento sia la proposta elaborata in sede Unicef / Accademia dei Lincei, sia il Documento del Gruppo di lavoro dell'Osservatorio Nazionale per l'Infanzia sull'istituzione del Garante dell'infanzia (2004), a cui mi onoro di aver partecipato e che si distingue proprio per aver ideato un sistema convincente, articolato sul livello nazionale e regionale. E, tuttavia, proprio partendo da questi fondamenti essenziali, ciascuna delle esperienze regionali si è arricchita, quasi in un processo di implementazione *ultra legem*, di impostazioni, di strategie, di priorità, di metodi che - credo - possano costituire un utile "promemoria" qualora si debba intraprendere la strada di legiferare per un sistema nazionale di Autorità Garanti dei diritti dell'infanzia.

Tenterei di riassumere i tratti caratterizzanti della esperienza svol-

ta dalle regioni interessate in 5 formulazioni, sintetiche ed essenziali; alle quali è sottesa una comune impostazione di metodo.

Questi i 5 punti:

1. abbiamo interpretato il tema della "promozione" come leva per produrre riflessività e realizzare un cambiamento culturale nel mondo degli adulti che vivono responsabilità verso i bambini, all'insegna della valorizzazione di una cultura assio-pratica dei diritti umani e dell'assunzione di comportamenti aperti all'accoglienza e all'integrazione

2. Abbiamo aperto - e sollecitato ad aprire - luoghi e forme di ascolto di minori, di loro rappresentanti e di operatori dei servizi dando seguito sia ad azioni di consulenza, di composizione di conflitti, di mediazione, di persuasione; sia ad azioni di monitoraggio e di vigilanza, soprattutto allorquando si tratta di minori allontanati dalla famiglia e accolti presso strutture di affidamento.

3. A questa dimensione dell'ascolto, appartiene anche il Progetto tutori (la loro sensibilizzazione, formazione, gestione dell'albo). La considerazione che ci ha mosso - in una lettura evolutiva del Codice Civile, della Convenzione di Strasburgo e delle nuove domande sociali di rappresentanza, relazionalità e soggettività giuridica - è che il Tutore legale volontario si inquadra entro il nuovo sistema di garanzie dei diritti; e con il tutore, così formato, noi abbiamo inteso e intendiamo fornire al minore quel "rappresentante", capace di ascoltarlo, di accompagnarlo, di averne cura nel contesto della sua vita di relazioni, anche amministrative e giudiziarie. Nel corso del triennio nel Veneto - ad esempio - abbiamo reclutato e formato quasi 500 tutori; di essi più della metà sono già stati nominati ed utilizzati; fra di essi cresce sempre di più il numero di tutori per minori stranieri non accompagnati.

4. C'è una quarta opzione - che abbiamo assunto e praticato -: ed è quella di considerare l'istituto del Garante come sussidiario rispetto ai servizi e ai loro professionisti, con l'accortezza, la "pru-

denza" e la discrezione di facilitare il loro lavoro, di promuovere le competenze, di valorizzarne la capacità e l'attitudine ad esercitare "responsabilità" sociale oltre che tecnica.

5. Anche per questo abbiamo dato luogo - ed è la 5^a linea di azione - ad una attività coordinata e sistematica di ricerca, di analisi, di elaborazione tecnico culturale orientata a incrementare conoscenze e saperi per promuovere, sulle questioni di più elevata criticità, riflessività e responsabilizzazione (Minori stranieri non accompagnati, Linee Guida, Ospedali).

Ebbene, tutti questi indirizzi ed attività hanno dato luogo non solo alla sottoscrizione formale di accordi e di protocolli, ma anche alla collaborazione operativa con l'Autorità Giudiziaria (Giudici tutelari, Tribunale per i Minorenni, Procura minorile), con le Conferenze dei Sindaci, le AA.SS.LL., la Regione, l'Osservatorio - sui più diversi temi (Tutori, Linee guida per la segnalazione e la vigilanza, Scuola, Minori stranieri non accompagnati, Ospedali, Mass media, ecc. come abbiamo documentato nella pubblicazione consegnata agli atti). Questi progetti insomma sono stati intessuti in una comune trama di rapporti e di relazioni, che - io penso - costituiscano la falsariga e il pregio - la cifra distintiva - dell'esperienza di una autorità di garanzia per i minori. E' questa la comune impostazione di metodo di cui parlavo prima.

Sono relazioni, rapporti, che hanno come fondamento e prospettiva la costruzione di convergenze e di condivisioni nei linguaggi e nei procedimenti; insomma, come si suol dire, un "lavoro di rete", imprescindibile allorché il "prevalente interesse del minore" chiama in causa soggetti, interessi, competenze e responsabilità diverse (servizi, Autorità giudiziaria, Amministrazioni locali, ecc.).

Ho verificato la praticabilità l'opportunità e la convenienza di questo metodo di lavoro, orientato a connettere e a produrre dialogo e collaborazione, soprattutto in due ambiti del lavoro per la

protezione e la tutela del minore:

- quello della predisposizione di istituti e presidi per garantire l'ascolto e la rappresentanza del minore (i tutori);
- quello della definizione e assunzione di buone prassi nell'approntamento e nella gestione della "presa in carico di un minore" in situazione di rischio o pregiudizio, allorquando si pone il problema della segnalazione del fatto all'Autorità giudiziaria (alla Procura minorile) per l'avvio eventuale o del ricorso al Tribunale o della restituzione del problema ai Servizi territoriali (Linee Guida).

Sono i due ambiti in cui vengono a confronto due distinti ma contigui universi (la giurisdizione e l'amministrazione); due distinte caratterizzazioni tecnico professionali (quella sociale e quella legale); due diversi criteri di azione (principio di beneficenza e principio di legalità); due diversi approcci all'azione (costruzione del consenso informato o atto imperativo della giurisdizione). Sono gli ambiti in cui anche si rivelano maggiormente le difficoltà - ma anche le opportunità - proprie di ogni passaggio di fase; come io credo sia questo: in cui non si è ancora consolidata per il diritto minorile la prassi di una giurisdizione fondata sul giusto processo, sulla terzietà del giudice, sul ruolo nuovo della Procura minorile, sulla rilevanza della responsabilizzazione dell'autonomia degli operatori professionali dei servizi, sul superamento di una impostazione che vede ancora il Giudice minorile non solo come terzo giudicante, ma anche Giudice amministratore nella logica della "volontaria giurisdizione".

Sono questi gli ambiti in cui meglio si è potuta sperimentare ed esplicitare quella che a me pare una attitudine peculiare e privilegiata per una istituzione come quella del garante e cioè l'attitudine a "promuovere " facilitare" l'assunzione di capacità e di responsabilità, senza atteggiamenti presuntuosi ed invasivi, di carattere sostitutivo o alternativo o gerarchico; ma con approccio sussidiario, amichevole, se possibile maieutico.

E sono gli ambiti, questi, per i quali anche in un sistema nazionale vanno promosse quelle attitudini.

Da questa esperienza deduco quattro diverse prospettive.

La prima è che questa possa essere una linea di lavoro per il garante non solo fattibile e possibile; ma anche utile perchè accolta con gradimento dagli operatori; che possono così avere un alleato, nel ritrovare, nel nuovo contesto culturale e giuridico della protezione / tutela del minore, la forza identitaria del proprio ruolo e responsabilità e con essa possono costruire le alleanze per un rapporto sinergico e collaborativo con Procura, Tribunale per i minorenni e Giudice Tutelare.

La seconda prospettiva è data dalla imprescindibilità della dimensione regionale per pensare ad una collocazione idonea ed efficace per il garante dell'infanzia; il quale deve poter agire allo stesso livello dimensionale in cui si programmano e si indirizzano le politiche sociali per la famiglia e l'infanzia e in cui si possono realizzare l'ascolto, la formazione e la facilitazione.

La terza prospettiva è data dalla correlativa necessità di una legge nazionale che da un lato promuova e vigili sul rispetto dei livelli essenziali per i diritti civili e sociali dei minori; e che dall'altro curi il rapporto con le istituzioni nazionali, svolga gli adempimenti previsti dalle convenzioni internazionali ed assicuri il collegamento con i Garanti regionali.

Nel corso della XIII e XIV legislatura sia la legge nazionale sul Difensore civico che quella sul Garante dell'Infanzia non sono andate a buon fine anche sulla base di una obiezione: dopo l'approvazione della riforma del Titolo V della Costituzione (Legge Costituzionale n. 3/2001) il legislatore nazionale non avrebbe più potuto legiferare su materie trasferite alla competenza della regione.

Io non credo che sia una obiezione fondata; sono convinto invece che con l'articolo 117 della Costituzione - laddove, al Comma 2 Lettera m, si parla di livelli essenziali di garanzia che debbono

essere determinati a livello nazionale - si faccia riferimento anche alla strumentazione di monitoraggio e di garanzia, che istituzioni come il Garante e come il Difensore civico possono rappresentare. Ecco perché è essenziale una legge nazionale; ed è importante che nel corso di questa legislatura si creino le condizioni idonee per una sua approvazione.

La quarta prospettiva, di conseguenza, è quella di pensare il Garante per i minori con la dotazione di alcuni requisiti e attitudini particolari. Ed allora, per esempio, se è imprescindibile - come per le altre autorità indipendenti, quali il Difensore civico - il requisito della autonomia e della indipendenza oggettiva (che è un presupposto normativo, ma anche un disvelarsi nella prassi); ritengo che diversamente debba essere interpretato, per il Garante dell'infanzia, il requisito della "terzietà": nel senso che per esso deve prevalere il momento della facilitazione su quello della mediazione; della azione, esterna ma concomitante, piuttosto che quello - improprio - del terzo giudicante.

In sostanza penso che la sua autorevolezza - in assenza di ogni connotazione di potestas - possa derivare più dalla capacità di declinare le sue funzioni in modo sussidiario, amichevole, persuasivo dialogante, piuttosto che da una caratterizzazione esortativa e predicatoria; o ancorpeggio invasiva, secondo lo schema improprio di un qualsivoglia ennesimo controllo.

Con questo insieme di pensieri, di concetti e di esperienze - maturate nel corso di un quinquennio e non nella solitudine intellettualistica ma con l'esercizio dello scambio e della contaminazione con le istituzioni contigue dell'amministrazione e della giurisdizione - abbiamo predisposto quello che con approssimazione abbiamo chiamato "Documento comune"; comune perché elaborato con il concerto dei pubblici tutori/garanti delle Regioni Friuli Venezia Giulia e Marche.

Io non indugero' nella illustrazione o nella giustificazione di questo Documento, che spero risulti di per sé chiaro e convincente,

Ciò che mi preme conclusivamente sottolineare, è che questo documento è stato pensato espressamente per contribuire - ovviamente assieme ad altri che non sono mancati e che non mancheranno - ad una riflessione che sia, oltre che culturale e meta giuridica, anche politica; politica perché affidata alla valutazione e alle decisioni di organi politici (Parlamento, Governo, Regioni); e perché si propone di arricchire l'offerta di istituzioni pubbliche del nostro Paese.

E' un documento che non sottintende nessuna presunzione di eccellenza; ma solo la consapevolezza che, per la decisione, è utile affiancare alla considerazione dei principi anche la cognizione e la valutazione del loro impatto esperienziale.

E' per questo che nel documento abbiamo distintamente enumerato tre questioni:

le questioni di preambolo: e cioè le ragioni costitutive di un sistema di garanzie in Italia e nelle Regioni; che risiedono nella acquisizione culturale e normativa delle Raccomandazioni Internazionali sui diritti del fanciullo;

le questioni attinenti ai pre-requisiti, ai criteri e agli indirizzi che devono presiedere a tali istituzioni, partendo dalle peculiarità del nostro Paese: il nuovo impianto della Costituzione, fondata sulla autonomia e sulla sussidiarietà; il ruolo essenziale delle regioni per le politiche sociali e quindi per la valorizzazione dei livelli di garanzia dei diritti sociali e relazionali; la connessione logica e la distinzione funzionale fra garante nazionale e garanti regionali (appunto, un sistema); l'evoluzione della giustizia minorile; a cui penso non sia di disturbo, in un processo di innovazione, l'affiancamento rispettoso e collaborativo, di una autorità non giurisdizionale, come il Garante dell'infanzia, che - per la contiguità con i servizi e con l'autorità giudiziaria, che la caratterizza - ne agevoli la collaborazione, partendo dalla valorizzazione della centralità dei diritti dei bambini.

Ed infine in quel documento abbiamo affrontato la questione delle funzioni. Rispetto alle quali non credo che sia bene, in una legge generale di indirizzo e di principi, elencare una minuziosa casistica di funzioni e di attività da assegnare al Garante (nazionale e regionale), come se si trattasse di un documento programmatico. Credo piuttosto che si tratti di enucleare e di definire normativamente come essenziali solo quelle funzioni che si pongono come caratterizzanti di questa istituzione, con particolare riguardo proprio alla tipicità ed alla esclusività del suo approccio alla condizione e ai diritti dei bambini; e che noi abbiamo richiamato in pochi punti e parole chiave: promozione culturale; ascolto da realizzare promuovendo l'accessibilità, l'amichevolezza, la gratuità; formazione dei rappresentanti/tutori; mediazione interistituzionale; facilitazione; vigilanza; ricerca ed analisi per favorire riflessività ed innovazione.

Lucio Strumendo
Pubblico Tutore dei minori del Veneto



**UNA PROPOSTA
PER UN SISTEMA INTEGRATO DI GARANTI
DELL'INFANZIA E DELL'ADOLESCENZA**

Settembre 2006

Lucio Strumendo,
Pubblico Tutore dei minori - Veneto

Francesco Milanese,
Pubblico Tutore dei minori - Friuli Venezia Giulia

Mery Mengarelli,
Garante dell'infanzia - Marche

1. Preambolo

L'impegno ad istituire un Garante nazionale dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza è stato assunto dall'Italia in varie occasioni, in particolare attraverso la ratifica della Convenzione del Consiglio d'Europa sull'esercizio dei diritti del fanciullo (l. 77/2003).

Nel 2003, a seguito dell'esame del terzo Rapporto dell'Italia sull'attuazione della Convenzione sui diritti del fanciullo, il Comitato istituito dalla Convenzione stessa, tra le altre cose, esprimeva la seguente raccomandazione: "che l'Italia porti a fondo l'impegno di istituire un ombudsman nazionale indipendente per l'infanzia - se possibile come parte di un'istituzione nazionale indipendente a favore dei diritti umani e in accordo con quanto stabilito dai Principi di Parigi relativi allo status delle istituzioni nazionali per la promozione e la tutela dei diritti umani (Risoluzione dell'Assemblea Generale 48/134) al fine di monitorare e valutare i progressi nell'attuazione della Convenzione. Dovrebbe trattarsi di una struttura accessibile ai minori, in grado di accogliere e trattare, con la dovuta sensibilità, le denunce di violazione dei diritti dei bambini e dotata degli strumenti adeguati per potersi rivolgere agli stessi in modo efficace. Il Comitato raccomanda inoltre un adeguato raccordo tra le istituzioni a livello nazionale e regionale". (UN Doc CRC/C/15/Add.198, 31 gennaio 2003, paragrafi 14 e 15).

Nonostante siano state presentate nel corso degli anni numerose proposte di legge in tal senso, manca nel nostro Paese una figura di Garante nazionale dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza. Non mancano però del tutto esempi di una simile figura, in particolare nell'ambito di alcuni ordinamenti regionali. Istituzioni peraltro operanti già da tempo in gran parte dei paesi europei.

C'è dunque la necessità di riprendere il filo della discussione e rilanciare l'iniziativa per sviluppare un sistema nazionale di garanzia dei diritti dei minori d'età, partendo dalle elaborazioni già prodotte e tenendo debito conto dell'esperienza maturata in ambito regionale ed a livello europeo.

Tale "sistema" deve necessariamente avere un punto di coordinamento nella figura di un Garante nazionale; ma sul piano operativo non può che svilupparsi su scala regionale, poiché è a questo livello che si collocano prevalentemente le politiche di welfare.

I Garanti dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza infatti, oltre che organi di promozione, vigilanza o di mediazione dei conflitti, sono parte integrante di un sistema avanzato di stato sociale, titolari di una funzione di stimolo e di facilitazione che esercitano, secondo il principio di sussidiarietà, a beneficio di tutti coloro che operano in relazione ai minori d'età: le istituzioni pubbliche ai diversi livelli territoriali, i servizi pubblici e privati, i professionisti, le famiglie e l'associazionismo; nonché gli stessi bambini e adolescenti. La finalità di un simile sistema è quella di operare a fianco delle istituzioni della comunità affinché i diritti sanciti dalla Convenzione delle Nazioni Unite del 1989 siano effettivamente esercitati e goduti.

2. Indirizzi e criteri

Il sistema nazionale di garanzia dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza - nel rispetto dei principi e dei criteri delle Autonomie (art. 117 Cost.) della sussidiarietà (art. 118 u.c. Cost.) e delle coerenti differenziazioni fra le competenze del Garante nazionale e dei Garanti regionali - dovrebbe qualificarsi per i seguenti aspetti:

1. il sistema nazionale di garanzia dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza qui proposto si ispira alle indicazioni fornite

dalla normativa internazionale e dagli altri strumenti raccomandatori elaborati in materia di diritti umani dei minori d'età e di istituzioni nazionali sui diritti umani. Esso tuttavia se ne discosta, in ragione delle peculiarità sociali e istituzionali del nostro Paese e della sua caratterizzazione di stato sociale evoluto;

2. l'istituzione di un simile sistema ha infatti come presupposti e ragioni d'essere:

a) il mantenimento e la valorizzazione di un welfare avanzato, che individui e renda effettivi i livelli essenziali di assistenza e garanzia dei diritti civili e sociali su scala nazionale;

b) il riconoscimento del ruolo fondamentale di Regioni e Comuni nella promozione, programmazione realizzazione e gestione dei servizi per l'infanzia e la famiglia;

c) la centralità dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, come sanciti a partire dalla Convenzione di New York del 1989 e dalla Convenzione di Strasburgo sull'esercizio dei diritti del fanciullo del 1996.

d) l'affermazione, nella logica del giusto processo (art. 111 Cost.), di una cultura del diritto che - abbandonando progressivamente i criteri della volontaria giurisdizione e del paternalismo giudiziario - conduca anche nell'ambito minorile al riconoscimento della terzietà del giudice, al rispetto dei tempi del processo e dell'ascolto del minore. Tale contesto comporta la valorizzazione delle forme pre-giurisdizionali (il Garante, "Autorità di persuasione"), per "prevenire e comporre i conflitti" in cui sono implicati i minori, riconoscendo le competenze - distinte ma collaborative - fra l'azione svolta dai servizi ai sensi del principio di beneficenza (la protezione del minore) e l'ambito della giurisdizione, il cui fondamento è dato dal principio di legalità (la tutela), "evitando procedimenti giudiziari che coinvolgono i minori dinanzi all'Autorità giudiziaria".

Solo in tale contesto - di sviluppo sociale e comunitario, ispirato ad un "diritto mite" - una figura come quella del Garante,

caratterizzata nel senso sopraindicato, trova una collocazione opportuna, adeguata e pertinente;

3. la legge istitutiva, nell'osservanza delle competenze nazionali, regionali e degli enti locali e nel rispetto dei principi di adeguatezza e sussidiarietà, deve individuare le funzioni essenziali di tale istituto, senza esercitarsi nell'elencazione di possibili attività e programmi;

4. il Garante nazionale e i Garanti regionali sono istituzioni dotate di propria autonomia, suffragata dalle forme della loro nomina (incardinamento costitutivo ad opera delle assemblee rappresentative, requisiti, incompatibilità) e dalla disponibilità di risorse adeguate agli scopi del mandato.

5. la dimensione regionale costituisce l'ambito territoriale più idoneo per l'istituzione del Garante, soprattutto in relazione alla pregnanza delle funzioni di formazione dei tutori e rappresentanti dei minori, di sostegno e facilitazione a vantaggio dei servizi territoriali; fattori che consigliano sia una collocazione istituzionale dei Garanti quanto più possibile prossima al sistema articolato dei servizi, sia modalità organizzative e di relazione nell'azione del Garante tali da favorire il processo di collaborazione sinergica con coloro che operano professionalmente con i bambini.

6. il Garante nazionale è titolare di funzioni specifiche che la legge determina seguendo il metodo utilizzato per la riforma dell'art. 117 Cost.: tutto ciò che non è attribuzione del Garante nazionale è nella competenza dei Garanti regionali. In particolare è responsabilità dell'Ufficio nazionale del Garante vigilare sul rispetto su tutto il territorio nazionale dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali dei minori di età (cfr. Cost., art 117 co. 2 lett. m). Il Garante nazionale cura il rapporto con il Parlamento, svolge i compiti di collegamento con gli Organismi internazionali per i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza istituiti da

Convenzioni internazionali sottoscritte e ratificate dall'Italia; mantiene i collegamenti con gli altri Garanti nazionali e con le organizzazioni non governative che operano a livello nazionale per la promozione e tutela dei diritti dell'infanzia.

7. la legge istitutiva, nell'osservanza delle competenze nazionali, regionali e degli enti locali e nel rispetto dei principi di adeguatezza e sussidiarietà, sollecita e promuove la realizzazione a livello regionale di Garanti regionali.

8. Il Garante nazionale promuove e coordina un tavolo nazionale di collegamento e di confronto con tutti i Garanti regionali.

3. Funzioni

In ragione di tutto ciò le funzioni essenziali e caratterizzanti che dovrebbero costituire il profilo del Garante dell'infanzia sono:

1. promuovere la diffusione di una cultura che rispetti e valorizzi i diritti di bambini e bambine, ragazzi e ragazze;

2. promuovere iniziative di "ascolto" delle culture espresse dai minori di età, favorendo in particolare, con metodi e risorse adeguate, il coinvolgimento e la partecipazione di bambini e adolescenti ai processi decisionali che li riguardano, compresa, per quanto possibile e opportuno, la progettualità e l'attività dei Garanti nazionale e regionali;

3. promuovere la formazione del "rappresentante" del minore, così come tracciata dalla Convenzione di Strasburgo del 1996 (tutori legali, protutori, curatori, amministratori di sostegno, etc.) e sovrintendere all'attività di tali rappresentanti. Il ruolo del Garante si esercita nella cura della loro formazione e aggiornamento, nella gestione del relativo "albo" e nella individuazione e/o designazione di tali "rappresentanti";

4. attuare la mediazione nei conflitti che implicino la violazione dei diritti dei minori, svolgendo attività di ascolto, conci-

liazione, persuasione nei confronti dei soggetti privati ed istituzionali, tenuti ad assicurare l'effettività dei diritti del minore, per evitare procedimenti che coinvolgano minori davanti all'autorità giudiziaria. In tale attività il ruolo del Garante è sussidiario rispetto ai servizi e agli operatori ed assume una connotazione peculiare di facilitazione, attitudine diversa da quella - solo apparentemente analoga - del Difensore civico;

5. svolgere attività di monitoraggio e di vigilanza sull'assistenza prestata ai minori accolti in strutture residenziali e comunque in ambienti esterni alla propria famiglia - anche in coordinamento con altre istituzioni che si occupano di controllo-ispezione (Regione, Osservatorio, Procura minorile) - nella prospettiva del rispetto e della valorizzazione dei diritti e del miglior interesse del bambino;

6. promuovere e, se del caso, realizzare attività di facilitazione a favore di servizi sociali, sanitari, educativi, di pubblica sicurezza e di altri soggetti che si occupano di minori d'età, attraverso l'ascolto, la consulenza, la promozione di buone prassi, la mediazione inter-istituzionale e la segnalazione anche interagendo e collaborando con l'Autorità Giudiziaria;

7. promuovere e svolgere direttamente attività di analisi, ricerca e proposta su situazioni di interesse generale (interessi diffusi) e sull'effettivo rispetto dei diritti dei bambini e dei ragazzi, al fine in particolare di offrire materia di riflessione agli organi competenti per l'attuazione delle politiche a favore di infanzia e adolescenza, secondo l'ottica del "miglior interesse del fanciullo".

Finito di stampare

