

Percorsi di facilitazione e di mediazione per le garanzie dei diritti dei bambini e delle bambine

Lucio Strumendo*

1. In un sistema avanzato di riconoscimento dei diritti delle persone e di impegno per garantire ad essi fruibilità ed effettività acquista crescente rilevanza ed efficacia il ruolo di apposite istituzioni pubbliche di garanzia, che – nell'ipotesi precipua e specifica dei minori di età – assumono il nome di Garanti dell'infanzia e dell'adolescenza / Pubblici Tutori dei minori, secondo i principi, i criteri e le declinazioni elaborate nel contesto e a seguito delle Convenzioni internazionali ed europee dedicate ai diritti e all'esercizio dei diritti dei fanciulli.

Se la finalità che sta a fondamento di tali istituzioni è la promozione e la protezione dei diritti dei fanciulli, nella prospettiva della loro garanzia, acquistano una forte incidenza e innovativa rilevanza alcune parole-chiave e funzioni, quali *relazione*, *ascolto* e *persuasione*, come momenti e aspetti interconnessi e funzionali per costruire processi di protezione e tutela secondo forme e criteri pre-giurisdizionali, orientati al principio di garanzia (che è funzione peculiare del Pubblico Tutore dei minori) e con l'obiettivo di produrre «mediazione», come esito condiviso, reso possibile dalla capacità maieutica di proporre e di far condividere soluzioni ispirate al principio della proporzionalità e del bilanciamento sia dei punti di vista originari dei soggetti che delle regole giuridiche e socio-psicologiche-amministrative, che stanno a fondamento del problema in trattazione.

Certo, il principio di garanzia, inteso in questa accezione, va declinato, differenziato e circoscritto entro i limiti propri di un istituto – seppur pubblico – a rilevanza non giurisdizionale e per di più né fondato su esplicite norme costituzionali né su norme regolative di rilevanza nazionale.

Non va confuso perciò con l'alta funzione di garanzia che compete alla Corte costituzionale, ove si incrociano il sistema dei valori, dei principi e delle norme fondative della Repubblica e dove si esercitano le arti della ragionevolezza e del bilanciamento.

* *Pubblico Tutore dei minori della Regione del Veneto.*

to fra principi costituzionali e norme legislative; né va confuso ed equiparato al principio di garanzia che compete alle varie giurisdizioni (controllo di legalità) o agli organi amministrativi e contabili di controllo e/o di ispezione.

La garanzia di cui si parla qui è la funzione per rendere più certo e meglio fruibile il diritto, di cui la persona è titolare, nel contesto e in modo concomitante al procedimento di protezione che è in corso di svolgimento.

È cioè una garanzia che si esplicita come:

- capacità di promuovere azioni coerenti con valori, principi, norme consolidate e condivise;
- attitudine a creare prerequisiti di prevenzione, di cura e di benessere;
- disponibilità a ridurre il conflitto in situazioni complesse, contenendo la propensione all'auto-referenzialità professionale;
- orientamento a contaminare i saperi con le esperienze e le diverse competenze professionali fra loro; avvicinare le logiche istituzionali che, pur distinte, debbono poter operare e collaborare per il migliore interesse del bambino;
- riconoscimento che anche il sistema delle garanzie in uno stato costituzionale a forte radicamento di welfare e con accentuato rilievo di sussidiarietà – per il ruolo della società civile, del terzo settore e del sistema delle autonomie locali – è dato principalmente dai presidi socio-sanitari e dal sistema giudiziario.

Sarebbe infatti ingeneroso e pericoloso avere rispetto a questi attori un atteggiamento di presunzione o di non curanza o – ancora peggio – di controllo.

Perciò la funzione di garanzia del Pubblico Tutore dei minori si deve esercitare:

- avendo come primarie e centrali l'attenzione, la valutazione e la vigilanza sui minori e sui loro diritti;
- nel conoscere e riconoscere le peculiari funzioni e responsabilità di ciascuno fra quanti (servizi, professionisti, istituzioni o soggetti) si occupano del minore e del suo ambiente, allorquando interviene una situazione di criticità, disagio, malessere, rischio o rischio di pregiudizio, forieri di azioni pubbliche di cura, protezione e/o tutela;
- nel predisporre risorse e mezzi per sostenere i compiti propri della famiglia sia originaria che allargata o sostitutiva (tutori, famiglie affidatarie, comunità ecc.);
- nel rinvenire e co-costruire procedimenti di lavoro, di cono-

scenza e di relazione in grado di facilitare l'azione propria di ciascun soggetto professionale e, soprattutto, di promuovere la migliore relazione collaborativa con i partner professionali e istituzionali interessati al caso;

– nel condurre un lavoro di monitoraggio complessivo sul ciclo che accompagna il minore, per riconoscere le criticità, per attivare percorsi di conciliazione e di mediazione, per arricchire i sistemi di rilevazione, per costituire intese e protocolli di collaborazione con le istituzioni e le agenzie che concorrono al benessere dei fanciulli (scuola, autorità giudiziaria ecc.).

Ciò significa saper sviluppare processi per conoscere meglio la condizione generale dell'infanzia (e ciò può avvenire con l'ausilio dell'Osservatorio regionale Nuove generazioni e famiglia), per rintracciare gli esiti delle segnalazioni anche nel percorso in sede giudiziaria e post-giudiziaria (i minori allontanati e accolti in comunità e/o affidato) e seguirne gli sviluppi, onde evitare le patologie di sistema (ad esempio le permanenze prolungate oltre misura in struttura).

2. In questo contesto di indirizzi e criteri, si è venuta dipanando la strategia del Pubblico Tutore dei minori del Veneto e si sviluppa la sua specifica identità.

Ciò è avvenuto dal 2001 a oggi attraverso tappe differenziate di ideazione, verifica, correzione, convalida e ripresa, che hanno riguardato gli ambiti della promozione culturale, della formazione dei tutori, della facilitazione rivolta agli operatori dei servizi e della scuola, della ricerca e dell'approfondimento, della vigilanza e, infine, dell'ascolto e della mediazione.

Alla base di tale ideazione strategica e azione progettuale e programmatica, vi sta una riflessione di sistema sul paradigma dei diritti umani – e dei fanciulli in particolare – in una società moderna, complessa e costituzionalmente fondata, come quella italiana e veneta.

Paolo Zatti (in *La nuova giurisprudenza civile commentata*, a cura di M. Cinque, CEDAM 2004), poneva in tensione da un lato le «icone della legge», dall'altro il valore del «procedimento»; e ne metteva in luce le aporie, le contraddizioni ma anche le possibili opportunità e integrazioni di cui abbisogna una nuova cultura di tutela dell'infanzia e l'amministrazione della giustizia minorile, soprattutto a seguito delle Convenzioni

internazionali sui diritti umani e sui diritti dei fanciulli e dell'avvio anche in Italia di una moderna legislazione di riforme amministrative e sociali (fra le altre leggi 149/2001 e 328/2000).

Mi pare possa essere questo un richiamo utile per un ragionamento sul senso e sull'utilità delle istituzioni di garanzia dei diritti della persona proprio perché tali istituzioni hanno una connotazione pre-giurisdizionale, una impostazione caratterizzata da «mitezza» e da «amichevolezza» nelle relazioni interumane e inter-istituzionali e una propensione alla valorizzazione dei diritti della persona.

Ciò che costituisce il fondamento per tali istituzioni è infatti il senso nuovo del rapporto fra «giustizia e diritti», nel contesto degli Stati contemporanei, caratterizzati da valori, principi e regole costituzionali.

È un rapporto sempre più complesso, sempre più carico di domande, ma sempre più carico anche di contraddizioni; è un rapporto che mette in evidenza da un lato i limiti, la fatica e l'ineadeguatezza del solo ed esclusivo uso del diritto penale per risolvere i conflitti; e che dall'altro chiama in soccorso anche nuove forme di gestione delle tensioni sociali e nuove dimensioni per la loro regolazione secondo giustizia.

Ebbene fra queste nuove dimensioni vi è certamente anche 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); vi sono le istituzioni di garanzia quali il Difensore Civico e il Garante dell'infanzia.

È possibile allora passare dalla domanda su una «giustizia minore» alla richiesta di una «giustizia migliore»? «migliore», 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 queste nuove acquisizioni amministrative, sociali e istituzionali?

Per fare ciò è necessario agire su più fronti. Non vi è dubbio ad esempio che è opportuno agire per addivenire a una riforma della giustizia 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.

Sono i fronti che hanno registrato nel nostro Paese le riforme amministrative degli anni Novanta (dalla legge 142/1990 fino alla legge 328/2000); il recepimento delle indicazioni e delle raccomandazioni contenute nelle Convenzioni internazionali (da quella di New York a quella di Strasburgo); il lento, episodico e graduale incuneamento nel nostro sistema istituzionale delle autorità di garanzia, fra cui l'istituzione del Garante per l'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 sopranazionali. Sono materia ben conosciuta e costituiscono fondamenta largamente condivise, ma proprio per ciò essenziali. È proprio partendo da queste fondamenta essenziali, che si è potuta sviluppare qui nel Veneto un'esperienza che si è via via arricchita, quasi in un processo di implementazione *ultra legem*, di impostazioni, di strategie, di priorità, di metodi che – credo – possano costituire un utile «promemoria» anche qualora si debba intraprendere la strada di legiferare per un sistema nazionale di Autorità Garanti dei diritti dell'infanzia.

3. In sintesi, l'articolazione fondamentale delle funzioni che si è sviluppata nel Veneto, tenendo presente il più possibile il vincolo della coerenza sistemica, ha avuto le seguenti priorità:

– la *promozione* e la *comunicazione* come leve per produrre riflessività e realizzare un cambiamento culturale nel mondo degli adulti che vivono e praticano responsabilità verso i bambini; come strumenti orientati alla valorizzazione di una concezione assio-pratica dei diritti umani e all'assunzione di comportamenti aperti all'accoglienza e all'integrazione.

Ne sono testimonianze le ricerche e pubblicazioni in materia: di minori e ospedale *L'ospedale a misura di bambino - Una ricerca sui diritti dell'infanzia negli ospedali nel Veneto* (CLEUP 2006); di minori stranieri non accompagnati *Migranti Minori - Percorsi di riconoscimento e garanzia dei diritti dei minori stranieri non accompagnati nel Veneto* (CLEUP 2005); di minori e mass-media *Infanzia e adolescenza secondo i media* (collana «Infanzia e diritti», Guerini 2007); e di stato di attuazione della Convenzione a vent'anni dalla sua approvazione *Vent'anni d'infanzia - Retorica e diritti dei bambini dopo la Convenzione dell'Ottantanove* (collana «Infanzia e diritti», Guerini 2008);

– l'apertura e l'attivazione di un servizio di ascolto sulle problematiche del disagio dei minori, 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 accoglienza;

– l'ideazione e l'attuazione di un compiuto percorso di sensibilizzazione, formazione e gestione dei tutori legali volontari al fine di accogliere le nuove domande sociali di rappresentanza, relazionalità e soggettività giuridica entro il nuovo sistema di garanzie dei diritti. Con il tutore, così formato, abbiamo inteso fornire al minore quel «rappresentante», capace di ascoltarlo, di accompagnarlo, di averne cura nel contesto della sua vita di relazioni, anche amministrative e giudiziarie, di cui parla la Convenzione di Strasburgo. Ne dà testimonianza il volume: *Un'esperienza di cittadinanza attiva - Gli esiti del percorso di riflessione sul Progetto Tutori* (collana «Quaderni del Pubblico Tutore dei Minori» n. 7/2008);

– infine un'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 (Linee Guida sulla Tutela, Orientamenti scuola e servizi ecc.);

Sono indirizzi e attività che hanno dato luogo non solo alla sottoscrizione formale di accordi e di protocolli, ma anche alla collaborazione operativa – sui più diversi temi – con l'Autorità Giudiziaria (Giudici tutelari, Tribunale per i Minorenni, Procura minorile), con le Conferenze dei Sindaci, le AA.SS.LL., la Regione e l'Osservatorio. Questi progetti insomma sono stati intessuti in una comune trama di rapporti e di relazioni, che costituiscono la falsariga e il pregio – la cifra distintiva – dell'esperienza di un'autorità di garanzia per i minori.

Sono relazioni e rapporti, la cui praticabilità ed efficacia è stata possibile avendo collocato l'istituto del Garante come sussidiario rispetto ai servizi e ai loro professionisti; con l'accortezza, la prudenza e la discrezione di facilitare il loro lavoro, di promuovere le competenze, di valorizzarne la capacità e l'attitudine a esercitare responsabilità sociale oltre che tecnica. Sono relazioni e rapporti fondati nella comune prospettiva di costruire convergenze e condivisioni nei linguaggi e nei procedimenti; insomma, come si suol dire, un «lavoro di rete», imprescindibile allor-

quando il «prevalente interesse del minore» chiama in causa soggetti, interessi, competenze e responsabilità diverse (servizi, autorità giudiziaria, amministrazioni locali ecc.).

La fertilità e la convenienza di questo metodo di lavoro, orientato a connettere e a produrre dialogo e collaborazione, si sono esplicitate soprattutto in alcuni ambiti del lavoro per la cura e la protezione dell'infanzia, che costituiscono il terreno più pertinente del ruolo del Garante dell'infanzia.

Si tratta di quei campi e di quelle attività in cui vengono in emersione le criticità dei procedimenti di cura, di protezione e di tutela, le difficoltà del lavoro di relazione, le aporie nei processi di interpretazione dei ruoli e delle norme.

Sono gli 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 l'attuale in cui lentamente si va consolidando, nel percorso per la cura del minore, la prassi di una giurisdizione fondata sul giusto processo, sulla terzietà del giudice, sul ruolo nuovo della Procura minorile, e perciò anche sulla rilevanza della responsabilizzazione dell'autonomia degli operatori professionali dei servizi, sul superamento di una impostazione che vede ancora il giudice minorile come 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 un'attitudine peculiare e privilegiata per un'istituzione come quella del Garante; e cioè l'attitudine a «promuovere» e «facilitare» l'assunzione di capacità e di responsabilità, senza atteggiamenti presuntuosi e invasivi, di carattere sostitutivo o alternativo o gerarchico; ma con approccio sussidiario, amichevole, se possibile maieutico.

Sono gli ambiti che hanno dato luogo nell'esperienza del Pubblico Tutore del Veneto alla produzione di processi costruiti, all'insegna della sussidiarietà, dell'effettività e della facilitazione; ma soprattutto di processi alimentati dall'idea di dare valore al «principio di sussidiarietà».

Gli ambiti sono, in sintesi, i seguenti:

1. *Linee Guida e Orientamenti*

– dalla redazione delle *Linee Guida 2005 per i Servizi Sociali e Sociosanitari - La presa in carico, la segnalazione e la vigilanza* (DGR n. 2312 del 29 dicembre 2004); al lavoro successivo di evoluzione nelle *Linee Guida 2008 per i servizi sociali e sociosanitari - La cura e la segnalazione. Le responsabilità nella protezione e nella tutela dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Veneto* (DGR n. 569 dell'11 marzo 2008 - Quaderno n. 01/08 della collana regionale «Linee Guida e orientamenti per la protezione e la cura dell'infanzia e dell'adolescenza»);

– dall'elaborazione degli *Orientamenti per la comunicazione tra scuola e servizi sociali e sociosanitari per la protezione e tutela dei diritti dei bambini e dei ragazzi nel contesto scolastico* (DGR n. 3898 del 9 dicembre 2008 - collana «Quaderni del Pubblico Tutore dei Minori» n. 8/2008) alla promozione delle *Linee di indirizzo regionali per lo sviluppo dei servizi di protezione e tutela del minore - Biennio 2009-2010* (DGR n. 2416 dell'8 agosto 2008).

2. *Vigilanza*

L'avvio di una nuova idea (e di un progetto innovativo) per interpretare le funzioni di «vigilanza» sulle condizioni di vita dei minori che sono allontanati dalla famiglia e che vivono in strutture di accoglienza, in modo compatibile con il pluralismo delle istituzioni che esercitano su di esse controllo e ispezione; ma soprattutto in modo coerente con la logica promozionale, preventiva e facilitante propria del Garante.

3. *Ascolto e mediazione*

La costruzione di un assetto tecnico-professionale in grado di accogliere, ascoltare, orientare, facilitare e mediare istanze di consulenza, informazione, composizione pre-giurisdizionale di casi problematici, attinenti la cura, la protezione e la tutela dei minori in condizioni di malessere, disagio o rischio di pregiudizio. Insomma l'attività di ascolto e mediazione interistituzionale e interprofessionale, attraverso la tecnica della persuasione e della condivisione nella lettura diagnostica dei casi e nella ricerca di prognosi e di soluzioni adeguate.

4. A fondamento di tutte queste attività (così come del resto dell'ideazione e realizzazione del progetto per i tutori legali volontari, che è in sostanza un progetto di formazione della cultura della persona – il minore in cura – e della cultura della comunità solidale – il tutore volontario) vi è un'intenzionalità esplicita, quella cioè di promuovere capacità professionali e responsabilità sociali:

- la responsabilità individuale, che si fa «cittadinanza attiva», riferita ai singoli individui e ai genitori;
- la responsabilità comunitaria, riferita alla società civile e alle sue organizzazioni;
- la responsabilità professionale di quanti operano nei servizi, che non è solo tecnicità e deontologia, ma anche etica e capacità di dare alle relazioni umane valore, assieme al sapere delle competenze;
- la responsabilità della politica e delle istituzioni, che è requisito sia del legislatore, sia delle istituzioni alle quali sono attribuite le competenze di programmare, di operare le scelte di priorità, di sviluppare le politiche, di controllare (Regioni, ULSS e Comuni).

Per l'appunto e conclusivamente è proprio a questo tema della «responsabilità», che è valsa la pena di dedicare una specifica attenzione, quasi a falsariga di accompagnamento di tutte le strategie e iniziative intraprese per promuovere, prevenire, proteggere le bambine e i bambini della nostra Regione (Atti del convegno del 20 aprile 2007 presso l'Università di Padova, ora in Quaderno n. 11 a cura di L. Strumendo).

Il concetto della «responsabilità», infatti, non è solo un criterio per interpretare i ruoli delle singole istituzioni; ma è anche leitmotiv e prospettiva dell'intero progetto; è il criterio di regolazione per i comportamenti e le azioni di ogni istituzione e di ogni persona che riveste ruoli e posizioni socialmente rilevanti. Esso infatti risponde, con riguardo alle esigenze del lavoro sociale, di più e meglio anche rispetto alla «coppia» concettuale «diritti» e «doveri», che con maggior frequenza viene impiegata in questi contesti.

Nel concetto di diritti c'è il rischio che nell'enfasi – che talvolta si ferma alla mera enunciazione retorica – si coltivi una dimensione di attesa, di passività, di aspettative per qualcosa che viene erogato da fuori o dall'alto, in un rapporto asimmetrico.

Nel concetto di «doveri» e di «obblighi» si annida il pericolo che

– anziché l'interdipendenza – prevalga una connotazione di «stato etico», di stato-providenza, di adempimento burocratico e formalistico.

Il «principio di responsabilità» invece – costruito com'è sul valore etimologico di «risposta» – chiama in causa una reciprocità, una domanda e una risposta alla chiamata.

Ci riporta quindi, più che all'idea di *officium* (eseguire il compito secondo una sequenza e un uso coerente dei mezzi), all'idea di *munus*, in cui è implicito anche il senso del «dono», senza il quale non si può fare comunità.

E poi, «responsabilità» declina al meglio il senso della relazione, che è forma costitutiva dell'uomo, della persona, della sua socialità (dalla famiglia alla relazione di vicinato, dai rapporti associativi fino ai servizi, alle istituzioni e allo Stato).

Insomma quello della «responsabilità» è un concetto fertile e ricco di sensi e di valori; ha una portata di significati ampia e articolata; consente una visione più armonica delle relazioni umane sociali e politiche.

Del resto anche un'interpretazione dinamica della Costituzione e dello stato costituzionale oggi ci conduce su questa strada. Nel senso che anche la stessa identità e la sostenibilità dello «stato sociale» non sono più riducibili alla mera pretesa di erogazione di prestazioni e servizi, come diritti. Ormai lo «stato sociale» si declina sempre più con l'idea secondo cui il «diritto ai diritti» si esercita attraverso l'assunzione e la promozione di capacità a essere «responsabili» come persone, cittadini, famiglie, aggregazioni sociali, servizi pubblici, corpi intermedi.

Tutto ciò oggi è confermato dalla lettura degli artt. 2, 3, 117 e 118 della Costituzione, che propongono una concezione amichevole e condivisa dell'amministrazione e promuovono una concezione «attiva» della cittadinanza; «attiva» nel senso di favorire cittadini protagonisti consapevoli nell'agire pubblico.

Promuovere, facilitare, educare all'esercizio delle «capacità», all'assunzione di «responsabilità» – punto di incontro di diritti e doveri nello stesso soggetto e di relazioni fra le persone –: questo è il punto, è il compito che la Costituzione e una società, fondata sulla dignità della persona e su regole di libertà, di giustizia e di democrazia, hanno posto alla nostra attenzione.

Su questo ampio campo del lavoro sociale si è esercitata la proposta e la sperimentazione del Garante dell'infanzia del Veneto: con tutta la consapevolezza della complessità; con vigile senso

della «discrezione» e dell'«autolimitazione», in presenza di ruoli istituzionali e/o professionali competenti e caratterizzati come sono quelli che operano con i minori e per i minori; ma anche con la ferma convinzione che anche per essi la presenza di un'istituzione, espressamente motivata e impegnata a perseguire il loro miglior benessere e interesse, può costituire un aiuto utile e di completamento per la loro rappresentanza, il loro protagonismo partecipativo, la loro protezione e cura; insomma il loro benessere nei contesti di vita in cui crescono e si emancipano verso la più libera maturità consapevole.