

Istituzioni di promozione e di garanzia per i diritti dei bambini: il Pubblico Tutore dei Minori

Lucio Strumendo*

Per una affermazione compiuta dei diritti nelle società democratiche avanzate e fondate sul riconoscimento costituzionale dei diritti è importante risolvere le questioni legate alla loro *effettività*. Sono questioni che coinvolgono la politica, innanzitutto; la qualità della legislazione; il funzionamento delle istituzioni e delle organizzazioni amministrative; il ruolo della società civile e delle sue espressioni associative. Ed è una sfida particolarmente stringente e attuale oggi: nei tempi cioè del proclamato federalismo, delle autonomie, della sussidiarietà.

La sfida della *effettività* è in sostanza quella del passaggio: dalla pronuncia dei principi e dalla scrittura di norme programmatiche e di indirizzo condivise e codificate, alla concreta attuazione di azioni e comportamenti coerenti ed efficaci attraverso l'impiego di procedure, di mezzi, di risorse e di competenze efficienti e adeguate; dalla predisposizione di sistemi di verifica dell'efficacia all'adozione di sistemi di correzione e di conciliazione a fronte di mala amministrazione o di *malpratique (audit e ombudsman)*. È, come si può ben capire, il problema della *congruenza* e della *coerenza*: della congruenza fra strumenti e obiettivi; della coerenza fra bisogni, aspettative, promesse tempi e modi di attuazione.

Credo infatti che per i diritti fondamentali e sociali l'esigenza decisiva oggi nei Paesi dell'Unione Europea non sia tanto quella di sviluppare verifiche e convalide sui valori e sugli obiettivi, largamente condivisi e affermati nelle Carte (Convenzioni internazionali e Costituzioni); quanto piuttosto soffermarsi sul problema della effettività e sui presidi e sulle garanzie di cui possiamo disporre per rendere tali diritti esigibili, praticati e protetti.

Vorrei allora affrontare due questioni che mi sembrano pertinenti e intersecate: l'una è quella del criterio di *sussidiarietà*; l'altra quella del significato e del ruolo degli *ombudsperson* nel processo di applicazione delle Carte Costituzionali.

* Pubblico Tutore dei Minori della Regione del Veneto.

Quanto alla prima (la *sussidiarietà*), non intendo qui ragionarvi per i profili più noti e dibattuti; quanto piuttosto rilevare la peculiarità e la pertinenza di quel criterio per il tema che più mi riguarda: i diritti della persona (del bambino nello specifico) nel rapporto fra gli indirizzi degli organismi sovranazionali (ONU, Consiglio d'Europa, UE) e le politiche degli Stati e delle loro articolazioni istituzionali e amministrative.

Ebbene sia le politiche sociali attivate in quest'ultimo decennio in Europa – ma anche in Italia – a sostegno dell'infanzia e della famiglia; sia la predisposizione di particolari istituti di mediazione, di persuasione, di prevenzione, come ad esempio il Pubblico Tutore dei Minori e il Difensore Civico, si inquadrano nel contesto di una concezione sociale della *sussidiarietà* intesa come criterio di corrette relazioni collaborative: fra organizzazioni internazionali e Stati nazionali; fra governi nazionali e autonomie locali; fra strutture di amministrazione e istituti di mediazione e conciliazione; fra la persona, la famiglia e la rete sociale di maggiore prossimità e le Strutture Pubbliche Amministrative; *sussidiarietà*, intesa inoltre non come obbligo sovraordinato e gerarchico, ma come assunzione di responsabilità sulla base dei criteri della ragionevolezza e della giustificabilità degli interventi.

Insomma, il fondamento della Convenzione di New York (20 novembre 1989) o della Convenzione di Strasburgo (25 gennaio 1996) rispetto alla legislazione dei singoli Stati sta nella condivisione delle sue buone ragioni, perché la *sussidiarietà* come criterio di governo dei problemi complessi è dialogo, collaborazione, persuasione, condivisione.

Quanto alla seconda questione (*le autorità di garanzia e ombudsman*) non vi è dubbio che – perlomeno in Italia – vi è stato finora ritardo, insensibilità e incomprensione sul possibile ruolo virtuoso di questo tipo di istituzioni pregiurisdizionali di protezione e di garanzia dei diritti delle persone (in particolare quelle più deboli ed esposte) nei confronti delle pubbliche amministrazioni e delle agenzie di prestazione di servizi.

È stata una sottovalutazione che ha riguardato non tanto le garanzie giurisdizionali che indubbiamente hanno solide fondamenta nella Costituzione, nella legislazione, nella organizzazione, nella dottrina e nella giurisprudenza; quanto piuttosto quegli istituti moderni di mediazione, di interposizione, di collegamento, di impulso, di vigilanza, di promozione e di tutela che hanno assunto una crescente rilevanza e diffusione in diversi

ambiti delle attività pubbliche e sociali in quasi tutti gli Stati europei (ultima la Francia che nel marzo 2000 ha nominato il Difensore Civico dell'Infanzia): e cioè l'*Ombudsman*, le *Mediateur*, il Difensore Civico, il Tutore dei Minori.

Sono, questi, come è noto, quegli istituti che promanano dalle istituzioni pubbliche rappresentative (Parlamenti o Consigli Regionali); che operano secondo requisiti di gratuità, amichevolezza, pubblicità e informalità; che hanno come prerogative prevalenti: la consulenza competente a richiesta del cittadino, la mediazione o composizione conciliativa dei conflitti fra cittadini e Pubbliche Amministrazioni, la rilevazione di inerzie o disfunzioni nell'operato dei pubblici operatori (audit), per promuovere l'accesso alla giustizia e ai valori della civiltà anche a quanti per età (i bambini), per appartenenza sociale (i poveri), per appartenenza etnica (gli stranieri), per condizioni fisiche (i malati o i disabili) o per condizione civile sono sprovvisti o indeboliti nella loro capacità di domanda, di rivendicazione e di difesa; a quanti insomma sono perciò più bisognosi di promozione e di tutela per affermare la loro dignità di persona e le loro esigenze di sviluppo umano e sociale.

Si tratta di istituti che si ispirano al principio di «beneficenza» e del consenso informato, prima che al principio di legalità; si tratta di istituti a cui fanno riferimento anche gli artt. 12 e 13 della Convenzione di Strasburgo del 1996, che da un lato incoraggia gli Stati a istituire organismi non strettamente giurisdizionali per dare rappresentanza e azionabilità ai diritti da parte del minore; dall'altro incoraggia «alla mediazione e a qualunque altro metodo di soluzione dei conflitti atto a concludere un accordo» (art. 13 Convenzione di Strasburgo).

Sono in sostanza Istituti che – per ritornare al concetto di sussidiarietà – si richiamano al concetto di «mitezza del potere» (per usare le espressioni di Zagrebelsky) e a una idea della *effettività* dei diritti della persona in uno Stato costituzionale; visti – secondo Allegretti – non tanto in chiave di mera soddisfazione di pretese e aspettative (Stato provvidenza), quanto in termini di promozione di capacità dei cittadini, in termini di realizzazione di un quadro di contesto delle istituzioni, dei poteri, delle PPAA, suscettibili di favorire l'esercizio di tali «capacità». Come si vede, ritorna ancora una volta il principio di sussidiarietà, inteso come filosofia sociale e politica, che punta sulla valorizzazione e sul protagonismo della persona, della famiglia, delle or-

ganizzazioni della cittadinanza attiva ecc. e che vede nello Stato una funzione di *subsidiium*, di aiuto, sostegno, promozione e garanzia.

A soluzioni di questo tipo sono approdate le Costituzioni e le legislazioni della gran parte dei Paesi europei e la stessa Unione Europea.

A tali soluzioni non si è uniformata ancora compiutamente la legislazione nazionale del nostro Paese, che rimane fra quelli dell'Unione Europea il solo quasi a non avere una disciplina normativa di principi di rilievo nazionale né per la tutela non giurisdizionale dei rapporti fra i cittadini e le pubbliche amministrazioni, né per la istituzione di un organo di tutela e di promozione dell'infanzia e dell'adolescenza.

Vi ha provveduto – invece – la Regione del Veneto che nel 1988, con l'approvazione delle leggi regionali 28 e 42, ha contestualmente istituito il Difensore Civico Regionale e l'Ufficio di Pubblica Tutela dei Minori, caratterizzandone le funzioni e prerogative, secondo l'idoneità di ciascuno dei due Uffici.

In particolare la Legge regionale sul Pubblico Tutore (L.R. 42/1988) ha cercato di dare una risposta a tre esigenze: assicurare al minore, privo di genitori una tutela legale adeguata; vigilare sull'assistenza prestata ai minori in condizioni di ricovero in istituto o in affidamento; promuovere l'esercizio dei diritti dei minori davanti alle autorità.

In sostanza, si tratta di funzioni e di prerogative, che hanno un obiettivo specifico: quello di affiancare – senza interferenze e sovraordinazioni – ai servizi e ai diversi soggetti che si occupano per servizio pubblico dei minori, una istituzione di *segnalazione* (alla Magistratura) e di *persuasione* (verso i servizi e la Regione), che, favorendo il processo di rete e di integrazione, aiuti il perseguimento della tutela per i minori e del sostegno alle politiche predisposte per questo scopo.

Le azioni avviate sin dal 2001 dall'Ufficio si sono uniformate a questa impostazione e a questi obiettivi; sono state coerenti con questi criteri interpretativi, sui quali si sono attestati stili e metodiche di lavoro, soprattutto con riguardo al rispetto delle autonomie professionali e istituzionali.

In particolare le scelte strategiche relative alle tre funzioni principali hanno cercato di dare valore a una istanza prevalente, fondativa e comune: l'ascolto.

L'ascolto, quasi come in un processo circolare, vede: la *promozio-*

ne culturale, finalizzata a favorire processi educativi attenti all'ascolto e alla dignità della persona del minore; l'*attività di formazione dei tutori*, orientata all'esigenza di fornire presidi qualificati per la rappresentanza, l'assistenza e l'ascolto del minore che si trovi in condizione di privazione della potestà genitoriale; l'*attività di vigilanza e segnalazione*, finalizzata alla facilitazione del dialogo collaborativo fra professionisti e istituzioni e alla valorizzazione delle competenze delle autonomie professionali degli operatori.

In effetti il Pubblico Tutore dei Minori non garantisce «in proprio» – è bene ribadirlo – la tutela giurisdizionale dei diritti, che è di competenza della giurisdizione; né esercita in proprio attività amministrativa di funzioni assistenziali. Semmai promuove una tutela «non conflittuale» dei diritti della persona, esercitando quel «magistero della persuasione», che sta al limite fra il «principio di legalità» e quello di «beneficenza», tra «protezione e tutela»; facilitando, incoraggiando e sostenendo l'esercizio dei diritti dei bambini; rendendone socialmente visibile la soggettività e le esigenze.

Ma la modalità operativa che lo contraddistingue e caratterizza è la pratica dell'ascolto, attraverso la quale interpreta le funzioni attribuitegli dalla legge e le declina in specifiche attività e progetti coerenti con il rispetto dei diritti.

In particolare vi sono due diritti – fra quelli riconosciuti dalla Convenzione di New York – che si pongono più di tutti come principi guida e allo stesso tempo ragione fondante dell'Istituto di garanzia: l'art. 3, che – come è noto – stabilisce che l'interesse superiore del minore di età, nelle decisioni che lo riguardano, deve essere una considerazione preminente, sia che le decisioni siano di competenza di istituzioni pubbliche o private di assistenza sociale, che di Tribunali, di autorità amministrative, di organi legislativi; e l'art. 12 della citata Convenzione secondo cui il minore, capace di discernimento, ha il diritto di esprimere la sua opinione su ogni questione che lo interessa e di vederla presa in considerazione; e quindi deve avere la possibilità di *essere ascoltato* nei modi più consoni alla sua età e al suo grado di maturità.

Se l'ascolto si pone dunque come l'elemento chiave nelle azioni di protezione e tutela dell'infanzia e dell'adolescenza del Pubblico Tutore dei Minori, esso può costituire una delle falserieghe più significative per interpretare l'esercizio delle funzioni iscritte nella L.R. 42/88 e per darne una valutazione di efficacia e congruità.

È secondo questa logica e strategia (l'ascolto – da promuovere, esercitare e monitorare – finalizzato alla segnalazione) che sono stati impostati e avviati programmi, riassumibili in tre direttrici principali: la promozione di una cultura dell'infanzia; il reperimento, la selezione, la formazione e l'assistenza per i tutori volontari; la vigilanza e la segnalazione di casi e circostanze pregiudizievoli per i diritti dei bambini.

1) Fondamentale è la *funzione di promozione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza* che mira a innescare un cambiamento culturale basato sulla centralità del bambino e del suo interesse, su un'idea positiva dell'infanzia. Questa azione di promozione è il primo e più efficace strumento di prevenzione rispetto alle situazioni di disadattamento, maltrattamento e abuso. L'obiettivo è quello di creare una società culturalmente attenta al bambino, alle sue necessità, rispettosa della sua dignità di persona, che è «minore» solo rispetto all'età.

Su questo versante, l'impegno del Pubblico Tutore si sta concretizzando nel *Progetto informazione e sensibilizzazione per una cultura dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza*, che comprende alcune azioni negli ambiti in cui bambini e ragazzi vivono:

- a) con riferimento all'ambiente più frequentato dai ragazzi in età scolare vi è il *Progetto Scuola e diritti dell'infanzia e dell'adolescenza*, che propone corsi di formazione e una consulenza specializzata agli educatori che lavorano e si incontrano nella scuola (dirigenti scolastici, insegnanti, genitori);
- b) il *Progetto sport e diritti dell'infanzia e dell'adolescenza* guarda a un altro importante ambito extrafamiliare per bambini e ragazzi e punta ad attivare, in collaborazione con il CONI, percorsi di sensibilizzazione e formazione sui diritti dei minori di età, rivolti agli allenatori e ai dirigenti sportivi;
- c) il *Progetto informazione e bambini* si configura come un percorso di ricerca e riflessione per scoprire di quali bambini e adolescenti parlano i giornali e la TV, come e perché e per promuovere un'informazione che sia dalla parte dei bambini;
- d) il *Progetto bambini in ospedale* affronta una riflessione finalizzata all'aggiornamento delle Carte dei diritti dei bambini in ospedale e alla promozione di «linee guida» per garantire l'ascolto e la cura dei loro bisogni fondamentali;
- e) infine, il *Progetto partecipazione* intende individuare, partendo da un'indagine dell'esistente, alcune «linee guida» per la co-

struzione di esperienze partecipative per bambini e ragazzi con valenza educativa.

Insomma un impianto impegnativo ma appassionante volto a promuovere contenuti, stili e metodi educativi attenti ai diritti dei fanciulli negli ambiti della vita sociale più contigui e sensibili all'infanzia e all'adolescenza.

2) Vi è poi la seconda direttrice progettuale, la *funzione di reperimento, selezione e formazione di tutori volontari*, per garantire ai minori, privi di genitori o di genitori esercenti la potestà, la disponibilità di persone in grado di dare ad essi cura, assistenza e rappresentanza al loro interesse.

Il *Progetto Tutori* persegue l'ambizioso obiettivo di responsabilizzare la società rispetto al problema della tutela legale dei minori, creando e sostenendo un elenco/albo di tutori formati tecnicamente e motivati eticamente, da mettere a disposizione delle Autorità Giudiziarie.

Un tutore volontario, così preparato, potrà concorrere a cambiare il volto della tutela legale, spesso gestita finora solo burocraticamente e con un'attenzione agli aspetti formali e patrimoniali che lascia poco spazio alla relazione umana con il bambino. Il tutore volontario, nel nuovo contesto che verrà a configurarsi, può invece essere in grado di ascoltare il minore, di dargli voce, di rappresentarne l'interesse, di «prendersene cura».

In questo quadro il Pubblico Tutore dei Minori si configura come promotore di soggetti, che garantiscano qualità, competenza e responsabilità nella rappresentanza e nell'assistenza dei minori, per far sì che i loro diritti siano effettivamente realizzati.

3) La terza linea direttrice è quella della *vigilanza sull'assistenza prestata ai minori in istituto o comunità*. È funzione questa che deve essere condotta in stretta collaborazione con la Magistratura, cui spetta l'azione di ispezione, e con la Regione che detiene la funzione di controllo. La «vigilanza» attuata dal Pubblico Tutore in tale contesto non si configura in termini censori o autoritativi, ma assume piuttosto il significato del monitoraggio finalizzato alla persuasione, alla facilitazione, alla collaborazione e alla segnalazione agli organi deputati. L'obiettivo è quello di dare valore alle accresciute autonomie e responsabilità professionali degli operatori dei servizi, entro il sistema delle prestazioni sociali per attenuare il ricorso alla sottoposizione del minore ai

procedimenti giudiziari e alle regole del principio di legalità (art. 19 della Convenzione di New York e artt. 12 e 13 della Convenzione di Strasburgo). E, nuovamente, il modo in cui tale compito può essere idoneamente svolto è attraverso un'accurata e sensibile attività di ascolto, che può concretizzarsi in due principali modalità:

- sia accogliendo presso l'Ufficio di Protezione e Pubblica Tutela dei Minori richieste e rappresentazioni – a opera di singole persone e di servizi territoriali – di casi, eventi e circostanze relative a diritti dei minori violati o trascurati, che possono dar luogo, tanto allo svolgimento di un'azione di analisi, di persuasione, di consiglio o di supporto tecnico da parte dell'Ufficio; quanto all'avvio di una procedura di «segnalazione» alle strutture amministrative o giudiziarie, affinché la questione venga da esse adeguatamente assunta e trattata;

- sia accogliendo – nel contesto delle diverse attività di contatto, promozione e sensibilizzazione rivolte al mondo dello sport, della scuola, dei mass media e degli operatori dei servizi – le segnalazioni provenienti o dai tutori o dagli operatori dei servizi e delle istituzioni pubbliche o private che operano con i minori; e tutto ciò al fine di segnalare, sollecitare, persuadere chi ne abbia competenza sul perseguimento dell'interesse preminente del fanciullo (art. 3 della Convenzione di New York), qualora nella famiglia disfunzionante, nell'istituzione o nella struttura tutelare esso possa essere posto in pregiudizio.