

Riforme sul banco di prova

Con l'istituzione del Garante cresce la percezione nella società dei minori quali soggetti di diritti

di Luciano Spina *

Alla nuova Autorità viene demandato un ruolo di promozione e controllo sull'effettiva realizzazione delle garanzie raggiunte in ambito nazionale e internazionale

Con la legge 12 luglio 2011 n. 112, entrata in vigore il 3 agosto 2011, è stata costituita l'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza, denominata "Autorità garante".

Quest'ultima opera per assicurare la piena attuazione e la tutela dei diritti e degli interessi delle persone di minore età, in conformità a quanto previsto dalle convenzioni internazionali (in particolare la convenzione di New York sui diritti del fanciullo 20 novembre 1989, resa esecutiva con legge 176/1991 e la convenzione europea sull'esercizio dei diritti dei fanciulli 25 gennaio 1996, ratificata con la legge 77/2003), nonché al diritto dell'Unione europea e dalle norme costituzionali e legislative nazionali vigenti (articolo 1, comma 1).

L'istituzione di tale Autorità costituisce una novità importante nel panorama della legislazione minorile, in quanto pur non essendo deputata alla tutela giurisdizionale dei diritti - di competenza dell'autorità giudiziaria - né esercitando attività socio-assistenziale - propria dei servizi degli enti locali - alla stessa viene demandato un ruolo di promozione e di controllo in ordine all'effettiva realizzazione dei diritti riconosciuti dalle normative interne e internazionali ai soggetti in età minore. Garanti per i minori, con diverse denominazioni, esistono già da diversi anni in alcune Regioni italiane e tali importanti esperienze sono state valorizzate dalla legge in esame attraverso l'istituzione della conferenza nazionale per la garanzia dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza (composta dall'Autorità garante nazionale e dai garanti regionali), che ha, tra i diversi compiti, oltre che quello di scambio di informazioni sulla condizione dei minori di età, di promuovere l'adozione di linee comuni di azione da attuare sul piano regionale e nazionale e da promuovere e sostenere nelle sedi internazionali (articolo 3, commi 7 e 8).

La previsione appare più che opportuna, atteso che un'efficace azione per assicurare la piena attuazione e la tutela dei diritti e degli interessi delle persone di minore età non può che partire dal basso e dalla considerazione della specificità che la condizione dell'infanzia e dell'adolescenza può assumere nelle variegata realtà locali del nostro Paese, in relazione ai diversi fattori culturali, sociali e di disponibilità di risorse per i servizi e per le famiglie, ma anche nella prospettiva di una presenza di prossimità dell'istituzione ai bisogni dei soggetti minorenni.

Tra le varie funzioni del Garante nazionale, vanno evidenziate, innanzitutto, quelle di carattere strettamente promozionale, culturale e formative, essendo tale organo deputato ad assumere iniziative di sensibilizzazione e diffusione della conoscenza dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, in collaborazione con gli enti e con le istituzioni che si occupano di persone di minore di età (articolo 1, comma 1,

Riforme sul banco di prova

lettera *m*), in coerenza con la finalità generale che è quella di sensibilizzare la società tutta sull'importanza fondamentale del riconoscimento dei minori come soggetti di diritti.

All'Autorità è stata poi demandata una attività di "ascolto" istituzionale, fondamentale per poter realizzare appieno la sua attività di promozione al fine di individuare, anche nella propria attività istituzionale, il miglior interesse del minore e segnalare al Governo, alle Regioni e agli enti locali iniziative opportune (si veda l'articolo 3, comma 1, lettera *g*). Sono infatti previste forme di consultazione, comprese quelle delle persone di minore di età e quelle delle associazioni familiari (con particolare riferimento alle associazioni operanti nel settore dell'affido e dell'adozione), nonché di collaborazione con tutte le organizzazioni e le reti internazionali, con gli organismi e gli istituti per la promozione e per la tutela dell'infanzia e dell'adolescenza operanti in Italia e negli altri Paesi, con le associazioni, con le organizzazioni non governative e con tutti gli altri soggetti privati comunque interessati al raggiungimento (articolo 3, comma 1, lettera *d*).

La legge ha introdotto diverse competenze del Garante che possono avere riflessi sulla giustizia minorile e familiare, tra le quali, quella di esprimere pareri sui disegni di legge e sugli atti normativi del Governo in tema di tutela dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza (articolo 1, comma 3); quella di promuovere sinergie con la Commissione parlamentare per l'infanzia e l'adolescenza (articolo 1, comma 5); inoltre, poiché il Garante dovrà presentare alle Camere, entro il 30 aprile di ogni anno, una relazione sull'attività svolta con riferimento all'anno solare precedente (articolo 1, comma 1, lettera *p*), si ritiene che in tale occasione potrà suggerire al Legislatore iniziative per l'introduzione o la modifica di norme di settore, visto che è stata esclusa una iniziativa legislativa autonoma del Garante, come era previsto in alcune delle iniziali proposte di legge.

Nell'espressione dei pareri sui disegni di legge e sugli atti normativi, sarà importante e opportuno adottare un'interpretazione non formalistica del riferimento alla materia della tutela dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, coinvolgendo il Garante anche nella valutazione di nuove normative comunque riferite ai diritti dei minori, anche se contenute in testi riguardanti altre materie o in provvedimenti *omnibus* (si pensi, ad esempio all'impatto sui minori di alcuni provvedimenti legislativi, come la recente legislazione in materia di sicurezza e di stranieri - legge 15 luglio 2009 n. 94).

Inoltre, sembra evidente che il Garante dovrà essere investito di tale funzione consultiva anche in relazione ai diversi progetti e disegni di legge già pendenti nei due rami del Parlamento.

Riflessi diretti sulla giustizia minorile e familiare risulta avere la previsione dello svolgimento di un'attività di sensibilizzazione e di sviluppo della cultura della mediazione (si deve intendere sia penale, che familiare) e di ogni altro istituto atto a prevenire o risolvere con accordi conflitti che coinvolgono persone minore di età, stimolando la formazione degli operatori del settore (articolo 1, comma 1, lettera *o*).

Si ricorda, inoltre, la competenza del Garante a segnalare alla procura della Repubblica presso il tribunale per i minorenni situazioni di disagio delle persone minori di età e alla procura della Repubblica competente abusi che abbiano rilevanza penale o per i quali possano essere adottate iniziative di competenza della procura medesima (articolo 3, comma 9), le cui notizie potrà apprendere o

*Tra le competenze
che possono avere riflessi
sulla giustizia minorile
e familiare
c'è anche la possibilità
di esprimere pareri su Ddl
e atti normativi del Governo*

Riforme sul banco di prova

L'attenzione e l'azione per la promozione e la tutela vanno poste prioritariamente sulle condizioni dei bambini che risultino ancora, di fatto, istituzionalizzati

attraverso le segnalazioni dirette, anche telefoniche, da parte di qualsiasi soggetto (articolo 6, enfaticamente intitolato "Forme di tutela") o attraverso le visite e ispezioni che direttamente ha facoltà di realizzare presso strutture pubbliche o private ove siano presenti minori o nei centri penali minorili (Ipm, Cpa, comunità e istituti di semilibertà), previa autorizzazione del magistrato di sorveglianza o del giudice che procede (articolo 4, commi 2 e 3).

Nell'esercizio dell'attività ispettiva va fatta attenzione a evitare sovrapposizione con le competenze demandate dalla legge all'autorità giudiziaria e ai servizi socio-assistenziali, così come nel ricevere le segnalazioni di «violazione ovvero di situazioni di rischio di violazione dei diritti delle persone di minore età», ai sensi del citato articolo 6, appare opportuno che, per i casi che costituiscono materia di intervento dell'autorità giudiziaria, il Garante, una volta disciplinate le procedure e le modalità di presentazione delle segnalazioni (articolo 6, comma 2), trasmetta immediatamente l'informazione alle autorità competenti, evitando di svolgere attività improprie di indagine e approfondimento della notizia di rilevanza penale o civile.

Risulta anche fondamentale che il Garante eviti da subito il rischio di diventare un improprio organo di controllo dell'attività giurisdizionale o amministrativa in relazione a possibili segnalazioni provenienti da soggetti che lamentino insoddisfazione rispetto a provvedimenti della magistratura o dei servizi che li coinvolgono. Si tratta di aspetti che, in ogni caso, appare opportuno vengano disciplinati, una volta che l'organismo sarà pienamente operativo, anche mediante protocolli con l'autorità giudiziaria, attraverso il coinvolgimento del Consiglio superiore della magistratura, sulla falsariga della recente esperienza (giugno 2010) di adozione delle «Linee guida sulle procedure di allontanamento/esecuzione coattiva di bambini/ragazzi dal proprio nucleo familiare», che ha visto partecipi a un tavolo di lavoro istituzionale, oltre che lo stesso Csm, l'Ordine nazionale degli assistenti sociali e altri soggetti, quali l'Associazione magistrati per i minorenni e per la famiglia, l'associazione nazionale magistrati e rappresentanti dell'avvocatura.

Una volta costituito l'ufficio del Garante, appare comunque fondamentale individuare, fin da subito, aree di intervento più urgenti, oltre che categorie di soggetti meritevoli di maggiore attenzione e tutela, a cominciare dall'attenzione all'effettiva realizzazione del diritto all'ascolto del minore, non solo in ambito giudiziario, sulla cui mancata attuazione vi è stato anche il recente richiamo del Comitato Onu per i diritti dell'infanzia, in particolare per i procedimenti di separazione e divorzio, ma anche, più in generale, in tutte le occasioni - dagli interventi sulla scuola alla programmazione urbanistica del territorio, tanto per fare degli esempi - in cui l'ascolto risulta indispensabile in quanto è coinvolto un interesse, individuale o collettivo, dei soggetti minori di età.

Per quanto riguarda poi alcune categorie di soggetti maggiormente vulnerabili, l'attenzione e l'azione per la promozione e la tutela vanno certamente poste prioritariamente sulla condizione dei bambini che, nonostante tutti gli interventi dei servizi, risultino, di fatto, ancora istituzionalizzati; sulla condizione dei bambini maltrattati o trascurati o problematizzati; sullo stato dei minori migranti e rom; sulla situazione dei bambini disabili o affetti da gravi patologie, che trovano notevoli difficoltà nella loro integrazione scolastica, sociale e relazionale e che, spesso, se abbandonati dai genitori, rischiano l'istituzionalizzazione a vita, in mancanza di disponibilità di famiglie sostitutive; su alcune situazioni di minori ristretti in istituti penali minorili per assenza di risorse alternative.

** Vicepresidente dell'Associazione italiana dei magistrati per i minorenni e per la famiglia*