

Il bambino è un cittadino: minore età e diritti di cittadinanza

di Luigi Fadiga *

Sommario

1. Il panorama normativo. – **2.** Il bambino soggetto debole? – **3.** L'età come motivo di discriminazione. – **4.** Necessità di una tutela specifica dell'età minore. – **5.** Il diritto all'educazione. – **6.** L'attuale nozione di cittadinanza e le sue dimensioni. – **7.** I diritti di cittadinanza delle persone di minore età e il diritto all'ascolto. – **8.** I ragazzi che provengono da altri paesi si sentono cittadini in Italia? – **9.** La cittadinanza negata. – **10.** La realizzazione del diritto di cittadinanza: una sfida per Stato, Regioni ed enti locali. – **11.** La l.r. 28 luglio 2008, n. 14: note generali. – **12.** Ancora sulla l.r. 14/2008: il raccordo tra autorità giudiziaria e servizi del territorio.

1. Il panorama normativo

Una riflessione sui diritti di cittadinanza dei minori non può che prendere le mosse dall'opera di un autore che ha profondamente segnato negli ultimi decenni la cultura giuridica e la stessa produzione normativa nella materia. Si tratta del volume pubblicato nel 1991 a commento della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo del 20 novembre 1989, a quell'epoca pressoché sconosciuta in Italia, volume che Alfredo Carlo Moro (di lui sto parlando) scrisse nell'imminenza della legge di ratifica e che intitolò appunto: *Il Bambino è un cittadino*.

(*) Già presidente del Tribunale per i minorenni di Roma; professore a contratto di Diritto minorile, Università LUMSA, Roma. Il testo del presente contributo è una versione rivista della *lectio magistralis* tenuta al Convegno "Cittadini si diventa. Famiglie, scuola e territorio: ambiente di apprendimento e di esercizio della cittadinanza", Bologna, 12-13 dicembre 2008.

Da quel libro e da quell'autore, la cui non lontana scomparsa abbiamo commemorato pochissime settimane or sono, questa mia relazione prende in prestito il titolo (e non solo quello), con la gratitudine dell'allievo verso il maestro.

Abbiamo celebrato quest'anno il sessantennale della Costituzione repubblicana, che per la prima volta nella storia del nostro paese ha elevato a dignità costituzionale non pochi principi diretti a proteggere i minori e a garantirne alcuni diritti. Tra questi vanno ricordate le disposizioni dell'art. 30, comma 1, che antepone il dovere al diritto dei genitori di educare i figli; quella dello stesso art. 30, comma 2, che impegna il legislatore ordinario a dettare apposite norme perché si provveda a svolgere i compiti dei genitori in caso di loro incapacità; quella dell'art. 34, che assicura il diritto allo studio; ed infine quella dell'art. 31, comma 2, che impegna la Repubblica a proteggere la maternità, l'infanzia e la gioventù favorendo gli istituti necessari a tale scopo.

In questa linea, e come effetto della pulsione giuridica e morale derivante dalle norme costituzionali sopra menzionate, la riforma del diritto di famiglia del 1975 impegna i genitori a educare i figli tenendo conto delle loro capacità, dell'inclinazione naturale e delle loro aspirazioni (art. 147 c.c.); la legge 184/1983 (modificata con la legge 149/2001) afferma il diritto dei minori di crescere ed essere educati nella famiglia; la recentissima legge 54/2006 sancisce il diritto del figlio di mantenere rapporti con entrambi i genitori anche in caso rottura dell'unità familiare, e riconosce finalmente il diritto del minore all'ascolto. E occorre poi menzionare la legge 285/1997, contenente disposizioni per la promozione di diritti ed opportunità per l'infanzia e l'adolescenza, e la spinta che ne è derivata per l'integrazione dei relativi interventi nella programmazione generale delle politiche sociali: spinta culminata con la legge-quadro 328/2000 di riforma dei servizi sociali.

2. Il bambino soggetto debole?

Va tuttavia ricordato che la Costituzione repubblicana non considera l'età fra le condizioni personali che non debbono produrre discriminazioni o inficiare la pari dignità sociale e l'eguaglianza dei cittadini davanti alla legge. L'art. 3 menziona infatti il sesso, la razza, la lingua, la religione, le opinioni politiche, le condizioni personali e sociali, ma non parla di età minore. È vero che questa viene fatta rientrare in via interpretativa nella voce "condizioni personali": tuttavia l'omissione colpisce. D'altra parte e assai più di recente un fenomeno in certo modo analogo si può riscontrare nella stessa legge 328/2000 di riforma dei servizi sociali appena citata, dove la condizione minorile non è presa in considerazione organicamente in quanto tale, ma è richiamata solo di tanto in tanto in alcuni articoli.

Con riferimento alla Costituzione, vi è stato anni addietro chi ha detto (e tra questi anche autorevolissimi autori) che tutto ciò è un bene, perché diversamente verrebbe convalidata una logica di separazione, creando l'esigenza di una disciplina specifica per i soggetti istituzionalmente deboli. L'obiezione poteva forse essere fondata allora, ma i profondi mutamenti socioculturali che si sono verificati successivamente e l'evoluzione del pensiero giuridico richiedono ormai un ben diverso approccio, reso più urgente dalla rapidità dei cambiamenti intervenuti nell'ultimo decennio.

A questo proposito è stato detto, in maniera suggestiva, difficilmente contestabile, che la condizione minorile costituisce l'unica fascia sociale priva di rappresentanza politica: cosicché l'adempimento dei diritti che le competono è di norma affidato alla sola coscienza del debitore. Ciò è tanto vero che neppure esiste nella lingua italiana, come invece in altre lingue europee quali l'inglese e il francese, una parola capace di individuare tutti i soggetti in età evolutiva, dalla nascita alla maggiore età. L'inglese in quei casi usa il termine *child*; il francese *enfant*. L'italiano ha bambino e ragazzo, ma i due termini non sono fungibili. Deve quindi ricorrere a una perifrasi o, per brevità,

alla parola *minore*: che però non è nemmeno un sostantivo ma un aggettivo comparativo sostantivato, relativo a una condizione di inferiorità e di debolezza.

L'estrema debolezza di questa fascia sociale è evidente. I minori non votano, non possiedono televisioni o giornali, non hanno sindacati, non possono scioperare. Possono, è vero, in certi casi protestare contro le più gravi inadempienze delle istituzioni (basti pensare alle proteste collettive in difesa del diritto allo studio): ma ciò è fisicamente possibile solo a partire da una certa età, quanto meno dalla preadolescenza.

Né può sempre bastare a difendere i loro diritti il ruolo dei genitori. La stessa Costituzione (art. 30, comma 2) prevede infatti la possibilità che costoro non siano in grado di esercitare i loro compiti, e stabilisce che in tal caso la legge debba provvedere a che quei compiti siano comunque assolti. Ed è proprio la legge che prevede in questi casi l'intervento dell'autorità giudiziaria minorile: intervento che non deve essere visto come una intrusione nella cerchia familiare o nel ruolo che compete ai servizi locali, ma come uno strumento di garanzia dei diritti dei minori là dove questi, sul piano individuale, siano violati o negati.

3. *L'età come motivo di discriminazione*

Basterebbe questo a giustificare ormai la necessità di un riconoscimento esplicito dei diritti dei minori: ma sarebbe una giustificazione minimalista e del tutto riduttiva. È andato infatti crescendo e si è affermato il riconoscimento del minore come persona umana già in qualche modo compiuta: una persona con una sua originalità, con sue aspettative, sue potenzialità, sue peculiari caratteristiche che devono essere sviluppate e rispettate; come un cittadino che deve partecipare attivamente alla vita sociale, esercitando i suoi diritti (era questa l'impostazione di Alfredo Carlo Moro). Ed il ruolo dei genitori è stato visto come quello di coloro che offrono al figlio "i mattoni" perché egli stesso, con il loro aiuto attento ma rispettoso, possa costruire

l'edificio della sua personalità (in questo senso Gian Paolo-Meucci), secondo le sue inclinazioni naturali, le sue capacità e le sue aspirazioni. L'art. 147 del codice civile, ricordato più sopra, ha dato valore di diritto positivo a tale concetto.

In quest'ottica, l'esclusione dell'età dall'elenco delle cause di possibile discriminazione operata dall'art. 3 della Costituzione appare oggi una scelta assai meno felice, o quanto meno frutto di una concezione non più attuale della condizione minorile: una concezione troppo fidente, che non la pone sufficientemente al riparo da interpretazioni errate o interessate. E questo rilievo può ormai essere fatto anche nei confronti della pur ottima legge-quadro 328/2000, che in nome di una pur necessaria integrazione di interventi e servizi, non sembra esplicitare a sufficienza la necessità che i diritti dei minori abbiano una loro specifica ed organica tutela.

4. *Necessità di una tutela specifica dell'età minore*

È molto facile negare i diritti ai soggetti minori di età. Le fasce deboli – e in particolare quella minorile, che è debolissima – hanno necessità di una tutela specifica. La vasta produzione normativa di livello internazionale o sovranazionale che si è andata sviluppando negli ultimi vent'anni ne è la riprova, e dimostra il bisogno di definire in maniera esplicita diritti che altrimenti sarebbero facilmente elusi.

La Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo fatta a New York il 20 novembre 1989 (ratificata dall'Italia con legge 27 maggio 1991, n. 176), di cui il prossimo anno celebriamo il ventennale, costituisce il caposaldo di quella produzione normativa ed è la riprova di quella esigenza. Ma non è la sola. Ne sono effetti ed esplicitazioni la Convenzione de L'Aja del 29 maggio 1993 in materia di adozione internazionale (ratificata dall'Italia con legge 31 dicembre 1998, n. 476), la Convenzione europea sull'esercizio dei diritti da parte dei fanciulli fatta a Strasburgo il 25 gennaio 1996 (ratificata dall'Italia con legge

20 marzo 2003, n. 77), nonché altri strumenti giuridici internazionali e sovranazionali come le numerose raccomandazioni del Consiglio d'Europa ed alcuni regolamenti dell'Unione Europea.

In questa stessa direzione si colloca poi la diffusione della figura del Garante dei diritti dei minori, detta anche Pubblico Tutore; e l'Italia, che ne è ancora priva, è oggetto di reiterate sollecitazioni in tal senso in sede internazionale. Ed è auspicabile a questo riguardo che le Regioni superino finalmente il timore che quella figura possa diventare un controllore delle politiche locali, e istituiscano sollecitamente con loro leggi i Garanti regionali o provvedano a nominarli dove quelle leggi già esistano. In caso contrario, vi è il rischio concreto ed attuale che nasca presto soltanto un Garante nazionale, del tutto avulso dal territorio ma capace di ritardare o bloccare lo sviluppo dei servizi locali in quelle zone dove essi sono più carenti.

Tutto ciò dimostra come sia largamente sentito il bisogno di un apposito riconoscimento dei diritti delle persone minori di età: non per innescare dannosi conflitti generazionali o per riprodurre logiche di interventi settoriali, ma per evitare che, se fatti rientrare nei più generali diritti di personalità, quei diritti finiscano per essere messi in ombra o addirittura negati.

5. *Il diritto all'educazione*

Tra i diritti che la Convenzione delle Nazioni Unite del 1989 riconosce a bambini ed adolescenti, valore fondamentale va riconosciuto al diritto all'educazione. Quest'ultima incombe anzitutto ai genitori (art. 18), ma il ruolo fondamentale della scuola è riconosciuto espressamente (art. 28). L'educazione deve avere tra l'altro come finalità quella di favorire lo sviluppo della personalità del fanciullo, di inculcargli il rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, nonché il rispetto dei valori nazionali del paese in cui vive e delle civiltà diverse dalla sua. Deve inoltre preparare il fanciullo ad assumere le respon-

sabilità della vita in una società libera, e quindi a partecipare ad essa in uno spirito di comprensione, di pace, di tolleranza, di uguaglianza tra i sessi e di amicizia tra gruppi etnici (art. 29). E la Convenzione riconosce al fanciullo un altro diritto della massima rilevanza: quello di esprimere liberamente la propria opinione su ogni questione che lo concerne (art. 12), con il conseguente diritto (rafforzato e precisato dalla Convenzione europea del 1996) di essere ascoltato in ogni procedura giudiziaria o amministrativa che lo riguarda.

Da tutto questo emerge la figura di una persona di età minore che è parte integrante ed attiva della comunità in cui vive: la figura cioè di un minore che è pienamente cittadino.

6. *L'attuale nozione di cittadinanza e le sue dimensioni*

La nozione di cittadinanza non deve essere intesa nel senso ristretto che comunemente le viene attribuito dal linguaggio corrente. Da un punto di vista sociologico ormai comunemente accettato, la cittadinanza è invece un concetto ben più ampio, ed è costituita dall'insieme dei diritti e dei doveri che garantiscono alla persona la piena appartenenza a una società.

Tre sono le sue dimensioni, affermatesi lentamente a partire dal secolo XVIII: quella civile, quella politica e quella sociale. La cittadinanza civile comprende i diritti fondamentali per l'esercizio della libertà personale (libertà di parola, di espressione, di pensiero...); quella politica comprende i diritti che garantiscono la partecipazione alla vita politica (diritto di voto, diritto di elettorato passivo, ecc.). Queste due vengono anche dette cittadinanze di prima generazione.

La terza dimensione è quella della cittadinanza sociale. Essa si afferma nel corso del XX secolo, e comprende quell'insieme di diritti che vanno dal benessere minimo alla possibilità di partecipare alla vita sociale. Sono quindi diritti caratteristici del *welfare state*. Essi riguardano tra l'altro la partecipazione alla vita scolastica, la piena fruizione del sistema dei servizi sociali,

l'accesso garantito al sistema sanitario, il diritto alla sicurezza. Rispetto alla cittadinanza civile e a quella politica, questi diritti vengono anche chiamati diritti di seconda generazione.

Più recentemente poi è stata individuata un'ulteriore dimensione della cittadinanza, relativa ai cosiddetti diritti di terza e di quarta generazione: e tra questi sono stati collocati i diritti dei minori volti ad eliminare le discriminazioni di cui siano oggetto a causa dell'età. Si tratta di diritti che non diventano uguali per tutti per il solo fatto di essere riconosciuti dall'ordinamento, poiché non tutti gli individui di una certa comunità sono in grado di fruirne concretamente o di pretenderne l'adempimento. Ed è appunto il caso dei minori, specie di quelli in tenera e tenerissima età.

A questo proposito, per definire i casi in cui quelle discriminazioni sono tollerate e non vengono rimosse, si è parlato di cittadinanza "negata": e su questa "negazione" vale la pena di tornare tra breve, per considerare alcuni dei maggiori ostacoli che oggi si frappongono sulla strada che porta il bambino a essere cittadino.

7. I diritti di cittadinanza delle persone di minore età e il diritto all'ascolto

Volendo ora cercare di individuare con maggiore precisione i diritti di cittadinanza che devono essere riconosciuti alle persone di età minore, se ne possono elencare i principali. Primo fra tutti è il diritto di appartenere pienamente alla comunità. L'emarginazione, l'esclusione, il rifiuto di accoglienza sono ostacoli gravissimi a tale appartenenza, e spetta in primo luogo alla comunità organizzata (Stato, Regioni, enti locali) agire per rimuoverli.

Consequente al diritto di appartenenza è il diritto di partecipare alla vita della comunità, in modo consapevole e responsabile. Occorre che il bambino, il ragazzo, il giovane si sentano parte di quella comunità, siano consapevoli che possono e

devono contribuire alla sua vita e al suo sviluppo, percepiscano il comune legame sociale.

Fa anche parte dei diritti di cittadinanza il diritto alla conoscenza e alla formazione, che permette di comprendere la realtà in cui si vive e quindi di partecipare alla vita sociale. Scuola ed extrascuola hanno un compito parallelo e primario nel riconoscimento di questo diritto, e solo un sistema formativo integrato può garantirne l'attuazione. E a ben vedere, l'intera comunità deve essere "formatrice" ed educante. Nulla è più nocivo a questo proposito di certe zone delle nostre città dove i ragazzi ricevono e introiettano segnali di violenza, di prepotenza, di trascuratezza verso le regole e di disinteresse verso l'ambiente.

Quest'ultima osservazione richiama il diritto a crescere in un ambiente vivibile. Esso comprende il diritto alla salute, ma non solo. L'ambiente deve essere funzionale alle particolari esigenze di bambini e bambine, ragazze e ragazzi, e al loro bisogno di sperimentare gli spazi senza vivere nella paura. Invece, l'ultimo Rapporto Eurispes sulla condizione dell'infanzia segnala che le nostre città ai bambini fanno paura.

L'ambiente vivibile richiama il diritto al gioco e a un corretto uso del tempo libero. Quest'ultimo non deve tradursi in un tempo passivo di consumi condizionati o indotti dalle pulsioni televisive e pubblicitarie. Deve invece essere un tempo attivo, agito creativamente, con spontaneità e non sulla base di bisogni indotti: e a questo scopo molto resta ancora da fare nelle nostre città.

Infine, il minore non potrebbe considerarsi come persona se non gli fosse riconosciuto il diritto all'ascolto. La Convenzione delle Nazioni Unite del 1989 è chiara al riguardo, e più ancora lo è la Convenzione europea del 1996. Non si tratta di interpellare il bambino ogni volta che una questione lo riguarda, come se fosse una formalità o un passaggio obbligato prima di decidere. Si tratta di un diritto di spessore molto più ampio, che riguarda l'intero modo dell'adulto di relazionarsi con il bambino e il ragazzo. Ascoltare un minore significa

mettersi in un atteggiamento di attenzione nei suoi confronti, significa desiderare di comunicare con lui. Di comprenderne le ansie e le aspirazioni, le speranze e la paura. Certo, anche la parola è un veicolo per l'ascolto: ma non è il principale quando si deve ascoltare un soggetto debole. La Convenzione europea sull'esercizio dei diritti da parte dei minori centra il problema quando afferma che l'ascolto non va disgiunto dalla informazione, preventiva e successiva. Non può esservi cioè vero ascolto, se al soggetto che ha diritto di essere ascoltato non vengono comunicate le informazioni necessarie perché si formi un'opinione e perché si renda conto delle possibili conseguenze delle sue scelte.

8. *I ragazzi che provengono da altri paesi si sentono cittadini in Italia?*

Questa elencazione ci permette ora di leggere la realtà italiana con maggiore realismo ma con grande disagio. Come vivono la loro condizione di cittadini (il loro diritto ad essere cittadini) i ragazzi e le ragazze che vivono nel nostro paese, ma provengono da altri paesi o da altre culture?

Una recente ricerca della Fondazione ISMU (Iniziative e Studi sulla Multietnicità) su un campione di 17.000 preadolescenti, diretta a indagare i percorsi di inserimento dei figli degli immigrati dentro e fuori la scuola, ha rivelato che, fra le ragazze e i ragazzi stranieri, appena il 32% dichiara di sentirsi italiano. Per quanto riguarda gli esiti scolastici, solo il 31,1% degli stranieri dichiara un rendimento scolastico buono, contro il 45,6% degli italiani.

Per quanto riguarda le aspirazioni, il 38% degli stranieri maschi vorrebbe iscriversi ad un istituto professionale e il 23,2% ad un liceo; tra le ragazze questa percentuale sale al 36,1%. Infine, il 43,9% dei maschi e il 54,2% delle femmine sogna di laurearsi.

Questi dati devono far riflettere. Essi infatti significano che

sette ragazzi su dieci non si sentono accolti dalla comunità in cui vivono e in cui molto spesso sono anche nati, e che questa comunità non ha fatto e non fa abbastanza per garantire loro il diritto di esserne cittadini.

Ho citato questo esempio perché a me sembra emblematico. In scala ridotta viene subito in mente la similitudine con i casi di minori che vivono in una famiglia con genitori gravemente incapaci o maltrattanti: e gli effetti di questa mancanza di cure sono ben noti.

Tuttavia, la ricerca della Fondazione ISMU riguarda minori stranieri di seconda generazione e scolarizzati, e dunque una fascia che già gode in buona misura dei diritti sociali ed è quindi favorita rispetto ad altri gruppi che sono invece oggetto di marginalizzazioni estreme. E su questi gruppi vale la pena di soffermarsi.

9. *La cittadinanza negata*

Tra i minori più marginalizzati vanno ricordati in primo luogo i minori stranieri non accompagnati, e cioè quelli privi di un adulto che li rappresenti e protegga. Dal punto di vista giuridico sono i minorenni non aventi cittadinanza italiana o di altri Stati dell'Unione Europea che, non avendo presentato domanda d'asilo, si trovano per qualsiasi causa nel territorio dello Stato privi di assistenza e rappresentanza da parte dei genitori o di altri adulti legalmente responsabili. Così infatti li definisce l'art. 1, comma 2 del d.P.C.M. 9 dicembre 1999, n. 535, emanato in forza del d.lgs. 13 aprile 1999, n. 113.

Dal punto di vista statistico si tratta di un fenomeno sommerso e di un numero oscuro: tuttavia, grazie all'impegno dell'Associazione Nazionale Comuni d'Italia (ANCI), si è ormai in grado di conoscerne un po' meglio la parte emersa.

Dal secondo rapporto ANCI sui minori stranieri non accompagnati, pubblicato nel 2007, si apprende che (in base ai dati del Comitato minori stranieri, organismo previsto dal d.lgs.

286/1998) vi è stato in questi ultimi anni un numero annuale di poco inferiore agli ottomila minori segnalati: vale a dire di clandestini che in qualche modo e per qualche ragione sono stati intercettati dai servizi o dalle forze dell'ordine, e pertanto segnalati al Comitato. Ma di questi ragazzi e ragazze è stato possibile identificarne al massimo il 33%, vale a dire uno su tre. Gli altri due sono rimasti ignoti, o perché privi di documenti, o perché si sono subito allontanati da un centro di prima accoglienza ritornando nell'irregolarità. È comunque da segnalare la sensibilità e il forte impegno di molti comuni italiani nell'affrontare questo fenomeno (le prese in carico da parte dei servizi comunali di 701 comuni sono state 7.870 nel 2006), che contrasta con la tardività del Comitato minori stranieri, struttura ormai decisamente superata e da modificare radicalmente. Per la parte sommersa (quindi anche per quelli segnalati ma tornati clandestini) le peggiori ipotesi sono possibili e purtroppo probabili: prostituzione minorile, sfruttamento del lavoro minorile, tratta di minori e così via.

Anche se di sfuggita si deve poi accennare ai minori richiedenti asilo, categoria sempre trascurata a causa del numero ridotto in valore assoluto ma in forte incremento nell'ultimo triennio. Nel 2006 si sono registrati 256 casi: ma basta pensare alle difficoltà che può incontrare un minore straniero nel presentare la domanda di asilo per immaginare quanti ne avrebbero diritto e non ne fruiscono.

Ed infine vanno ricordati i minori stranieri oggetto di intervento penale. Per loro si verifica il cosiddetto fenomeno della "doppia pena", descritto nel bel libro *Minori stranieri in carcere* di Belotti, Maurizio e Moro: vale a dire la concreta impossibilità di usufruire integralmente dei benefici e delle innovazioni introdotte con il nuovo processo penale minorile. Di fatto dunque esiste nei loro confronti una discriminazione ed una grave disparità di trattamento.

La cittadinanza negata riguarda inoltre i nomadi ed i loro figli. È un gruppo sociale non particolarmente numeroso: si calcola che tra Rom, Sinti ed altre etnie non superino in Italia le

150.000 persone. Di queste, circa l'80% è formata da cittadini italiani; per la metà circa si tratta di bambine, bambini e adolescenti. Un afflusso ulteriore ma non quantificabile si è verificato con l'ingresso di Romania e Bulgaria nell'Unione Europea. Va detto però che tale afflusso non ha riguardato solo i nomadi propriamente detti ma anche i minori stranieri non accompagnati: dando paradossalmente luogo a difficoltà di intervento di protezione a livello locale, in quanto cittadini europei e quindi equiparati ai minori provenienti da paesi in grado di assicurare in patria interventi urgenti e ben strutturati.

Le condizioni di vita dei minori nomadi sono tra le peggiori; ad ogni inverno il freddo o l'incendio di qualche baracca ne uccidono più d'uno; la loro scolarizzazione è – a livello nazionale – bassissima. Esistono inoltre casi di grave sfruttamento ad opera degli adulti. Da ultimo, in applicazione dei decreti legge del maggio scorso in materia di sicurezza, si è giunti alla loro identificazione anche con rilievi segnaletici dattiloscopici, e ciò a prescindere da imputazioni di carattere penale.

Occorre riconoscere che i diritti di cittadinanza per questi bambini sono ancora un lontano miraggio.

10. *La realizzazione del diritto di cittadinanza: una sfida per Stato, Regioni ed enti locali*

Ho voluto dilungarmi sull'argomento dei minori stranieri e nomadi perché lo considero emblematico, e perché certamente è destinato a rimanere ancora nel prossimo futuro una delle sfide più impegnative per il sistema dei servizi. Ma il mancato riconoscimento dei diritti di cittadinanza alle persone in età minore ha carattere più generale, anche se fortunatamente non raggiunge estremi così drammatici come quelli accennati sopra.

Una strategia che voglia far diventare cittadini tutti i bambini e le bambine, i ragazzi e le ragazze presenti nel nostro paese indipendentemente dalla loro origine e provenienza, non può

che passare attraverso il coinvolgimento e l'impegno dell'intera comunità organizzata, e quindi dello Stato, delle Regioni e degli enti locali, nel rispetto delle rispettive competenze ed attribuzioni. Alle Regioni spetta ormai la potestà legislativa in materia assistenziale. Il loro ruolo è divenuto perciò determinante per la realizzazione concreta dei diritti di cittadinanza, e la strategia per raggiungere questo obiettivo deve basarsi su due piloni: l'interazione ed il coordinamento degli interventi.

Come sottolinea il titolo di questo congresso, famiglie scuola e territorio sono gli ambienti privilegiati di apprendimento e di esercizio della cittadinanza, e solo nella concretezza di quei contesti si può evitare il rischio che i diritti sociali dei minori vengano soltanto declamati, oppure ricalcati su quelli dell'adulto, o peggio strumentalizzati e forzati ad essere funzionali a quelli. Le normative regionali hanno a questo proposito una responsabilità primaria.

11. *La l.r. 28 luglio 2008, n. 14: note generali*

La recente legge regionale 28 luglio 2008, n. 14 dell'Emilia-Romagna, recante norme in materia di politiche per le giovani generazioni, rappresenta a mio giudizio un modello particolarmente apprezzabile di questa normativa, e vorrei qui metterne in evidenza alcuni aspetti di particolare interesse.

Sul piano generale va sottolineato l'esplicito riconoscimento di bambini e adolescenti come fascia sociale titolare di autonomi diritti, contenuto nell'art. 1 e nell'art. 8 della legge. Si evitano così quelle possibili ambiguità interpretative che non di rado, a partire dallo stesso articolo 3 della Costituzione, hanno consentito e talora favorito – in nome di un malinteso concetto di approccio globale e di polivalenza – la messa in ombra della specificità di questo settore. La legge-quadro statale 328/2000 non va esente purtroppo da questa critica. Viceversa, nella legge regionale 14/2008 l'esplicitazione del diritto all'ascolto, la rilevanza dell'educazione alla legalità, la promozione di in-

terventi e di servizi specifici e qualificati (artt. 2 e 3) possono costituire valide garanzie contro quel rischio.

Sul piano più specifico dei servizi, devo dire che troppe volte, nella mia ormai lunga esperienza professionale di giudice minorile, ho avuto modo di sperimentare nei loro interventi sovrapposizioni, scollamenti, inerzie, incompetenze, buchi nella rete. E ho avuto anche modo di constatare, da parte della magistratura minorile e ordinaria, atteggiamenti di supponenza nei confronti dei servizi, di incapacità di raccordarsi e dialogare con loro, di ignoranza del loro ruolo e delle loro attribuzioni, anche se previste dalla legge.

Mi sembra di poter dire che a tal proposito la legge 14 disegna rimedi efficaci. Sono infatti saggiamente previsti, a livello distrettuale e provinciale, appositi organismi tecnici di coordinamento, indispensabili per promuovere ed attuare il collegamento tra servizi e per completare la rete di protezione dei bambini e degli adolescenti, rete che altrimenti è predestinata (soprattutto in situazioni di emergenza) a gravi smagliature tra interventi sociali e sanitari, e a pericolosi buchi nei comuni più piccoli o meno sensibili. Ma deve anche essere apprezzata la previsione che la provincia quale ente intermedio curi la formazione degli operatori e promuova ed attui la creazione di servizi di consulenza e di alta professionalità. Questi ultimi, infatti, svolgono un ruolo insostituibile di supporto dei servizi locali negli interventi più delicati: e qui vengono alla mente i casi di abuso sessuale intrafamiliare, che i servizi di base non sono in grado di gestire da soli. E lo stesso deve dirsi per la previsione di équipe di secondo livello in materia di tutela, affidamento familiare e adozione fatta nell'art. 18.

12. *Ancora sulla l.r. 14/2008: il raccordo tra autorità giudiziaria e servizi del territorio*

La materia degli abusi e delle violenze sessuali evoca l'altro problema ricordato sopra, vale a dire l'esigenza di un corretto

raccordo tra l'autorità giudiziaria (sia minorile che ordinaria) ed i servizi del territorio. Troppe volte questi ultimi sono considerati dal magistrato come semplici destinatari di richieste di indagine psicosociale o peggio come meri esecutori di provvedimenti giudiziari deliberati senza un loro previo coinvolgimento: ed è questa una distorsione che va corretta. Nel caso assai frequente di imputato maggiorenne, la competenza del pubblico ministero ordinario e del giudice penale degli adulti rendono il problema ancor più complesso, e ancor più grave quella distorsione.

Tuttavia, non di rado tutto ciò è favorito da una insufficiente strutturazione dei servizi locali di protezione dell'infanzia, cosicché il singolo operatore finisce per accettare passivamente dei ruoli minimalisti, assumendo nei confronti del giudice un atteggiamento di ingiustificata soggezione. Ed è prova di quest'ultima, in molte zone del paese, l'abnorme numero di provvedimenti giudiziari di affidamento al servizio sociale basati su un'opinabile interpretazione dell'art. 333 del codice civile (si tratta tra l'altro degli affidamenti per i quali non è previsto un termine finale, i cosiddetti affidamenti *sine die*), provvedimenti che sarebbero in gran parte inutili in un più strutturato contesto di servizi territoriali di protezione dell'infanzia e dell'adolescenza.

I servizi territoriali non sono una struttura servente della magistratura. In mancanza di un'auspicabile previsione normativa nazionale che attribuisca anche a loro la legittimazione processuale attiva nei procedimenti civili davanti al tribunale per i minorenni, la previsione espressa (art. 17) del loro dovere istituzionale di farsi carico delle situazioni di pregiudizio o di rischio psicofisico e sociale dei minori del territorio non è superflua e può costituire un primo antidoto a quella soggezione.

Può efficacemente concorrere al superamento delle distorsioni ricordate sopra la figura dell'esperto giuridico, prevista dall'art. 17, comma 7 della legge 14 allo scopo di fornire un supporto giuridico continuativo agli operatori ed alle équipe

del territorio anche nell'interazione con gli uffici giudiziari. E può infine essere di utilità la previsione (se mi è consentito, forse troppo timida) dell'obbligo dei servizi sociali comunali di prevedere, indipendentemente dalla tipologia organizzativa prescelta, l'assistente sociale come figura specificamente dedicata, con continuità e prevalenza, alla tutela dell'infanzia e dell'adolescenza.

Sempre in tema di raccordo con l'autorità giudiziaria, vanno salutate con molto favore le disposizioni relative ai minori vittime di reato, e tra queste quella dell'art. 24, comma 3, che attribuiscono ai servizi un ruolo attivo nella prevenzione della vittimizzazione secondaria e nell'assistenza indicata dall'art. 609-*decies* del codice penale in favore dei minori vittime di abusi e violenze sessuali. E lo stesso si deve dire per gli interventi in favore dei minorenni imputati di reato, settore dove il nuovo processo penale minorile riserva largo spazio ai servizi locali.

Infine, la legge 14 mostra attenzione ai problemi di socializzazione degli adolescenti e dei preadolescenti, e con i centri di aggregazione, i gruppi educativi di sostegno e l'educativa di strada previsti nell'art. 14 rende possibili interventi di prevenzione e di aiuto per un settore – quello del disadattamento minorile – i cui problemi troppo spesso e troppo volentieri vengono rimossi o ignorati.

Da ultimo va ricordato che, a livello giudiziario, l'attuale ripartizione delle competenze in materia minorile non facilita le possibilità di raccordo e di integrazione degli interventi di protezione. Accanto al settore dei minori vittime di reati di violenza ed abuso sessuale ricordato più sopra e correttamente individuato dalla legge 14 nell'art. 24, comma 3, si pone infatti quello dei provvedimenti di affidamento del figlio in caso di conflittualità di coppia, di separazione coniugale e di divorzio.

Per questi ultimi due casi, la mancanza di sezioni specializzate per la famiglia nei tribunali civili ordinari rende difficile un efficace intervento dei servizi, con i quali per di più il giu-

dice civile ordinario (per non dire dell'avvocatura) stentano a trovare un corretto canale comunicativo. Per di più, il dovere di procedere all'ascolto del minore, ormai previsto espressamente dal diritto positivo con l'entrata in vigore della legge n. 54/2006 sull'affidamento condiviso, va suscitando nei giudici ordinari un'esigenza non sempre giustificata di rivolgersi ai servizi o peggio a un consulente tecnico d'ufficio, quando non a delegare totalmente a loro compiti che un giudice specializzato dovrebbe invece saper gestire direttamente e di persona.

La legge regionale 14/2008 ha opportunamente previsto nell'art. 22, comma 2 l'istituzione di un coordinamento presso la presidenza della Giunta, con il compito tra l'altro di attivare, pur nella distinzione di ruoli, forme di collaborazione "con le magistrature minorili". È auspicabile che tale espressione non venga intesa in senso stretto, limitato ai soli tribunali e procure per i minorenni e al giudice tutelare ed escludente il giudice civile ordinario competente per le separazioni e i divorzi, ma sia letta in un'ottica allargata, comprensiva di tutti quei settori dell'attività giudiziaria del distretto di Corte d'appello, dove le decisioni del magistrato tocchino direttamente i minori.

Vi sono dunque le condizioni perché nella Regione Emilia-Romagna il diritto di cittadinanza dei bambini e delle bambine, dei ragazzi e delle ragazze, già operante per la grandissima maggioranza di loro, trovi un fertile terreno di sviluppo per estendersi a tutti i minori a qualsiasi titolo presenti nel territorio.