Da diritti "affermati" a diritti "agiti"

*di Margherita Govi**

Sommario
1. *La sfida del terzo millennio*. – **2.** *L'ambito di operatività della legge*. – **3.** *L'integrazione, i coordinamenti e la programmazione*. – **4.** *La struttura dei servizi del territorio*. – **5.** *L'integrazione con i servizi esistenti*. – **6.** *Aspetti innovativi*. – **7.** *Considerazioni conclusive*.

1. *La sfida del terzo millennio*

A quasi vent'anni dalla firma della Convenzione Onu sui diritti del fanciullo ([1]), si può dire che i diritti dei "cittadini in crescita" siano ormai compiutamente affermati ([2]) ai vari livelli della legislazione (internazionale, comunitaria, statale e regionale). Si può forse sostenere che, dopo la feconda stagione del ventesimo secolo che ha trasformato le libertà in diritti, la sfida del terzo millennio sia rappresentata dalla individuazione delle modalità attraverso le quali le pubbliche amministrazioni devono rendere fruibili tali diritti, anche da parte di chi, per definizione, non ha ancora la (piena) capacità di agire ([3]). Si

(*) Funzionario del Servizio politiche familiari, infanzia e adolescenza, Regione Emilia-Romagna.

(1) Per una completa disamina delle Convenzioni internazionali, vedi L. Fadiga, *Il bambino è un cittadino. Minore età e diritti di cittadinanza*, in questo numero.
(2) In merito alla ancora non completa attuazione dei diritti affermati nella Convenzione Onu sui diritti dei fanciulli, vedi V. Belotti e R. Ruggiero (a cura di), *Vent'anni di infanzia. Retorica e diritti dei bambini dopo la convenzione dell'ottantanove*, Milano, Guerini, 2008.
(3) Ai sensi dell'art. 316 c.c. il figlio è soggetto alla potestà dei genitori sino alla maggiore età; con la maggiore età – al compimento del diciottesimo anno – si

tratta, a ben vedere, di una forma di garanzia di pari opportunità ai blocchi di partenza.

Ed è proprio il livello dell'attuazione che chiama in causa le amministrazioni regionali e locali, alle quali spetta istituire e mettere a punto i mezzi indispensabili per rendere fruibili i diritti affermati. La l.r. 14/2008 prova a raccogliere questa sfida; la legge ha l'ambizione di affrontare l'universo delle nuove generazioni dal punto di vista degli strumenti che la pubblica amministrazione regionale e locale ha a disposizione per attuare i loro diritti e aiutarle ad affrontare e compiere responsabilmente il loro faticoso lavoro di costruzione e sviluppo come persone e come cittadini, e, perché no, i loro doveri.

La legge individua alcune direzioni fondamentali per rendere effettivi i diritti altrove affermati:

– l'ambito di operatività della legge stessa;

– l'integrazione tra le istituzioni e tra le politiche, anche attraverso l'istituzione o la promozione di coordinamenti, per giungere ad una programmazione coerente e complessiva;

– una strutturazione dei servizi territoriali che rappresenti – già in se stessa – un supporto al corretto operare degli operatori;

---

acquista la capacità di compiere tutti gli atti giuridici per i quali non sia stabilita un'età diversa (art. 2 c.c.). Numerosi sono i casi nei quali lo stesso codice civile o le leggi riconoscono agli infradiciottenni poteri di autodeterminazione, anche in contrasto con la volontà dei genitori: per fare solo qualche esempio, l'art. 84 c.c. dispone che chi ha compiuto sedici anni può essere ammesso al matrimonio con provvedimento del tribunale per i minorenni; l'art. 250 c.c. stabilisce che il riconoscimento del figlio che ha compiuto i sedici anni non produce effetto senza il suo assenso; la legge 194/1978 "Norme per la tutela sociale della maternità e sull'interruzione volontaria della gravidanza" (art. 12), consente alla minorenne di praticare l'interruzione volontaria di gravidanza, anche contro la volontà dei genitori, previa autorizzazione del giudice tutelare, che deve tenere conto della volontà della minore; la legge 309/1990 "Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza" (art. 120) consente alla persona minore di età di richiedere personalmente l'intervento dei servizi per accertamenti diagnostici e per l'esecuzione di un programma terapeutico e socio-riabilitativo.

– il recepimento e la valorizzazione di scelte già compiute a livello regionale o locale;

– la previsione di alcuni strumenti nuovi in ambiti ancora inesplorati.

2. *L'ambito di operatività della legge*

Nell'individuazione dell'oggetto della legge (art. 1), si compiono alcune scelte, che occorre tenere presenti nell'interpretazione dell'intero testo:

– il riconoscimento dei bambini, degli adolescenti e dei giovani come soggetti di autonomi diritti;

– l'armonia, la continuità e la coerenza delle politiche, senza cesure in base all'età degli interessati;

– l'operatività della legge nei confronti di coloro che "vivono" sul territorio regionale.

La legge parte dal presupposto che bambini e ragazzi sono titolari di autonomi diritti, non rappresentano un'appendice del mondo adulto, ma sono in prima persona i protagonisti della loro vita, insieme alle loro famiglie, quando questo è possibile, o con l'aiuto di adulti responsabili, quando la famiglia, nonostante il sostegno che sempre le deve essere fornito, non ce la fa. È certamente un portato della Convenzione Onu la considerazione del "fanciullo" come soggetto di ogni diritto ivi affermato come suo proprio; l'attuazione di questo principio dovrà guidare l'interprete ad una lettura del ruolo del bambino o ragazzo nella legge regionale come soggetto di diritti, anche all'interno della famiglia, e non semplicemente come oggetto di protezione.

L'unicità della legge per età tradizionalmente separate (minori da una parte, e giovani dall'altra) vuole sottolineare la necessità di "pensare politiche 'longitudinali', che non sezionino la vita sulla base dei bisogni, o, peggio, delle strutture amministrative, ma considerino il cammino di ogni persona (temporale, culturale, esistenziale) come un *continuum*, che

nessuna norma può e deve spezzare" ([4]). Non manca poi il riferimento al dialogo intergenerazionale (art. 2, comma 1, lett. *c*), come valore da promuovere in antitesi a ogni "giovanilismo".

Infine, l'aver previsto, in luogo di requisiti giuridicamente certi e verificabili, quali la residenza o il domicilio, il semplice fatto del "vivere" sul territorio regionale, impone, ancora una volta in sintonia con la Convenzione Onu ([5]), un'attenzione non formale ai diritti di tutti i ragazzi, anche indipendentemente dalla loro condizione giuridica.

3. *L'integrazione, i coordinamenti e la programmazione*

Le politiche che interessano la vita di bambini e ragazzi, così come quelle che riguardano le famiglie, sono molteplici e variamente intersecate tra loro: a ben vedere è difficile trovare un settore che non interessi, almeno indirettamente, la vita dei ragazzi e delle famiglie. Tale molteplicità – unita a quella degli attori istituzionali cui le politiche fanno capo – può avere come conseguenza la frammentazione delle politiche stesse e degli interventi, con il rischio di lacune e ridondanze: per ridurre al minimo questo rischio, la legge dedica l'intero Capo III del Titolo II agli strumenti per l'integrazione delle politiche. La legge dà grande importanza al coordinamento delle politiche e delle attività, soprattutto di prevenzione, quali "condizioni essenziali per la loro efficacia, efficienza ed economicità" (art. 23). A tutti i livelli di programmazione il terzo settore ricopre un ruolo rilevante, anzitutto come sensore dei bisogni della

(4) Dalla relazione al progetto di legge n. 2702, poi scelto come testo base, pubblicata sul supplemento speciale del Bollettino Ufficiale della Regione Emilia-Romagna n. 168 del 18 luglio 2007.

(5) Che, all'art. 2, comma 1 stabilisce: "Gli Stati membri si impegnano a rispettare i diritti enunciati nella presente Convenzione e a garantirli a ogni fanciullo che dipende dalla sua giurisdizione (...)". Per l'interpretazione di questo principio come applicabile anche ai bambini che si trovano in una posizione irregolare, vedi S. Besson, *Il principio di non discriminazione*, in *Vent'anni di infanzia*, cit., pp. 125-156.

comunità, e come soggetto competente alla formulazione di proposte coerenti con tali bisogni.

Si tratta di integrazione al duplice livello intersettoriale e interistituzionale, come si evince dall'art. 9 (*Obiettivi della programmazione regionale*), che impone alla Regione di attuare "i collegamenti tra le politiche di settore" e di praticare "la concertazione con gli enti locali", adottando "strumenti condivisi di prevenzione e tutela".

Altra forma di integrazione, di cui si parlerà meglio al paragrafo 4, è inoltre quella "gestionale e professionale tra i servizi del territorio", volta ad evitare frammentazioni burocratiche, basate sulle diverse appartenenze degli operatori e che nulla hanno a che vedere con le esigenze della vita dei ragazzi e delle loro famiglie (art. 9, comma 2, lettera *d*).

Una particolare sottolineatura merita l'integrazione socio-sanitaria (art. 9, comma 3), condizione imprescindibile per la promozione della salute come definita dall'Organizzazione mondiale della sanità: "stato completo di benessere fisico, psichico e sociale e non semplice assenza di malattia" e già recepita dal piano sociale e sanitario della Regione ([6]).

Si parte dunque dall'attuazione delle politiche e degli interventi integrata tra i vari settori (educativo, sociale, sanitario, culturale e del tempo libero) (art. 9, comma 2) e coordinata tra i livelli di governo (regionale, provinciale, distrettuale): si tratta di pensare ad una programmazione coerente, non spezzettata tra i territori, nella consapevolezza che nel mondo globalizzato il campanile, da solo, non basta più.

A livello regionale (art. 9, comma 4) è previsto uno specifico programma, nell'ambito del Piano sociale e sanitario regionale recentemente approvato, che coniuga promozione e tutela, protezione e sviluppo e che contiene le linee di indirizzo per la programmazione provinciale e distrettuale, in un'ottica

(6) Vedi deliberazione Assemblea legislativa 22 maggio 2008, n. 175 "Piano sociale e sanitario 2008-2010".

di promozione della salute come voluta dall'Organizzazione mondiale della sanità.

A livello provinciale (art. 5) oltre che nell'ambito dei programmi già noti ([7]), in materia di tutela e accoglienza, in coerenza con le funzioni della Provincia sono previste soprattutto finalità di formazione degli operatori, di raccordo e integrazione delle politiche del territorio, di diffusione di buone prassi, nonché di supervisione (art. 20).

A livello distrettuale (art. 19), in coerenza con quanto previsto nel Piano sociale e sanitario è il nuovo piano di zona distrettuale per la salute e il benessere sociale, che, tramite l'ufficio di piano, che si avvale delle figure di sistema, dovrà farsi carico di questo livello di integrazione.

Come supporto alla programmazione nei vari livelli sono previsti numerosi coordinamenti.

A livello regionale è previsto un organismo consultivo della Giunta (art. 22, commi 1-4), formato da rappresentanti delle amministrazioni, anche statali, che operano sul territorio in tutti gli ambiti che interessano la vita di bambini e ragazzi, e che assumerà anche le competenze del coordinamento regionale adozione ([8]). Questo organismo, che comprenderà anche rappresentanti del privato sociale, avrà il non facile compito di fornire alla Regione il quadro complessivo delle politiche

(7) A partire dal 2002, prima e in attesa dell'approvazione del piano regionale degli interventi e dei servizi sociali, ora piano sociale e sanitario (v. nota 6), nell'ambito del programma annuale degli interventi e dei criteri di ripartizione delle risorse del fondo sociale, la Regione ha via via approvato piani stralcio, all'interno dei quali sono stati previsti programmi provinciali in materia di tutela, affidamento familiare, accoglienza in comunità e adozione.

(8) Il Coordinamento regionale adozione (CRAD), istituito nel 2002 in attuazione del progetto regionale adozioni "quale sede di raccordo tra le istanze pubbliche e private impegnate nel complesso sviluppo della rete integrata di servizi a favore delle coppie e dei minori coinvolti nella esperienza adottiva (...)" è formato da rappresentanti dell'Associazione nazionale comuni italiani (ANCI), dell'Unione province italiane (UPI), da rappresentanti dei coordinatori sociali delle aziende USL, da rappresentanti degli enti autorizzati alle pratiche di adozione internazionale, e da alcuni rappresentanti della magistratura minorile e delle associazioni delle famiglie adottive quali invitati permanenti.

attive sul territorio e facenti capo alle varie amministrazioni dello Stato nei suoi vari settori (scolastico, della giustizia, della sicurezza, ecc.) ma anche locali, in assenza del quale è difficile pensare ad una programmazione regionale davvero coordinata con gli altri livelli istituzionali.

All'interno dell'amministrazione regionale un coordinamento tecnico (art. 22, commi 5-6) avrà il compito di monitorare e raccordare gli interventi previsti dalle varie politiche regionali con quanto disposto da questa legge e con i programmi internazionali e dello Stato.

A livello provinciale il coordinamento tecnico (art. 21) rappresenta lo strumento di raccordo degli interventi e di confronto tra i tecnici dei vari settori e delle diverse amministrazioni operanti a livello provinciale, per evitare contraddizioni, sprechi e sovrapposizioni. Si tratta in parte di uno strumento nuovo e in parte di una razionalizzazione dell'esistente ([9]): l'accorpamento di tutti i coordinamenti in materia di tutela e accoglienza di bambini e ragazzi oggi variamente esistenti a livello provinciale rappresenta una necessaria razionalizzazione, peraltro già in atto sul territorio; da segnalare come innovative la procedura istitutiva, che vede coinvolta la Conferenza territoriale sociale e sanitaria ([10]), e la previsione di un raccordo con l'ufficio di supporto della Conferenza stessa, nonché con i coordinamenti dei servizi educativi e scolastici.

(9) Per una analisi dei coordinamenti vedi: *Tutela e accoglienza dei bambini e dei ragazzi in Emilia-Romagna. I rapporti regionali*, Bologna, Regione Emilia-Romagna, 2005 (Quaderni del Servizio politiche familiari, infanzia e adolescenza, n. 9); L. Campioni, A. Finelli e M.T. Tagliaventi (a cura di), *Crescere in Emilia-Romagna. Primo rapporto sui servizi e sulla condizione dell'infanzia e dell'adolescenza*, Bergamo, ed. Junior, 2005, p. 258 ss.

(10) La Conferenza territoriale, originariamente istituita per il solo ambito sanitario dalla l.r. 19/1994, ha assunto la denominazione di "sociale e sanitaria" in seguito alla l.r. 2/2003. È composta dai sindaci e dal presidente della provincia; ha trovato particolare rilancio nel disegno del piano sociale e sanitario 2008-2010, con l'attribuzione, tra l'altro, di funzioni di coordinamento delle politiche sociali, sanitarie e socio-sanitarie.

A livello distrettuale tale funzione è svolta dall'ufficio di piano, tramite le figure di sistema, già note e operanti nella programmazione sociale.

4. *La struttura dei servizi del territorio*

Gli articoli 15 e 16 fanno riferimento a servizi già esistenti sul territorio regionale: per alcuni di essi – i servizi educativi e gli interventi nell'ambito scolastico – la legge opera un semplice rinvio alle norme di settore, per i centri per le famiglie le nuove norme danno atto dell'evoluzione intervenuta a far tempo dalla loro istituzione: di queste tipologie si parlerà al paragrafo 5.

Per quanto riguarda i servizi sociali, cui spetta l'esercizio della tutela dei minori, gli articoli 17 e 18 individuano un modello organizzativo che, nel rispetto dell'autonomia statutaria dell'Ente titolare della funzione ([11]), si basa su alcuni parametri capaci, secondo il legislatore regionale, di creare "qualità" nell'attività degli operatori. Si tratta principalmente:

– dell'indicazione della metodologia del lavoro di équipe, che consente l'attivazione di tutte le professionalità stabilmente o di volta in volta necessarie e opportune (ivi compreso l'esperto giuridico, che si prevede interno al servizio), nonché della costituzione di équipe multiprofessionali stabili, capaci di garantire la presa in carico complessiva e la progettazione individualizzata. Si tratta di un'organizzazione dei servizi che, superando la logica della consulenza, li aiuti a considerare il ragazzo all'interno della complessità delle relazioni e delle problematiche che caratterizzano quella specifica fase della sua vita. Inoltre, a garanzia dell'unitarietà dell'intervento, si prevede l'individuazione di un responsabile del caso, scelto

(11) Circa la correttezza costituzionale di norme regionali in materia di organizzazione e svolgimento di funzioni locali, al fine di "assicurare requisiti minimi di uniformità" vedi la sentenza della Corte costituzionale n. 372/2004.

all'interno dell'équipe, indicativamente secondo la prevalenza delle problematiche del ragazzo;

– della individuazione nell'assistente sociale di una "figura professionale specificamente dedicata, con continuità e prevalenza, alla tutela dell'infanzia e dell'adolescenza": si riconosce così la necessità di una formazione specifica, nonché di una caratterizzazione del ruolo professionale di chi si occupa di minori, garanzia di una particolare attenzione ai diritti dei "cittadini in crescita";

– di alcune indicazioni che si situano a metà tra il suggerimento metodologico e la tutela dei diritti: è il caso dell'attenzione alla famiglia d'origine, che va sostenuta, ma anche interpellata e, quando possibile, coinvolta nelle decisioni che riguardano il figlio e dell'indicazione (che andrà incentivata dalla Regione tramite le Province) dell'associazionismo degli enti locali, per assicurare le prestazioni che sarebbe troppo impegnativo – e probabilmente diseconomico – assicurare a livello di singolo servizio, come l'emergenza notturna e festiva;

– la promozione, da parte delle Conferenze sociali e sanitarie, di équipe di secondo livello in materia di tutela. Si tratta di servizi specialistici di ambito almeno sovradistrettuale, che dovranno supportare le équipe territoriali quando la complessità del caso o dell'intervento lo richiedano e che potranno, per scelta locale, occuparsi anche di accoglienza in famiglia o in comunità e di adozione, ambiti spesso strettamene collegati alla tutela ([12]). Ferma la responsabilità e la titolarità del caso in capo al livello territoriale, si è previsto un supporto "organico" a favore del servizio locale, che può non avere le risorse o l'esperienza necessarie per affrontare situazioni particolarmente complesse. La composizione multidisciplinare e la metodologia del lavoro di équipe sono – a maggior ragione – richieste per il livello specialistico.

(12) La D.G.r. 846/2007 in materia di affidamento familiare e accoglienza in comunità, già prevedeva, infatti, équipe centralizzate specialistiche.

5. *L'integrazione con i servizi esistenti*

L'attenzione alle famiglie con figli è un obiettivo costante della legislazione regionale: già dal 1989, con la l.r. n. 27, vennero previsti, in via sperimentale, i "centri per le famiglie con bambini aventi lo scopo di fornire informazioni, mobilitare e raccordare risorse pubbliche, private solidaristiche, favorire iniziative sociali di mutuo aiuto". Nel 2008 l'art. 15 della l.r. n. 14 dà atto dell'evoluzione delle competenze dei centri in corrispondenza con il mutare della vita delle famiglie e di una diversa concezione della funzione dei servizi sociali: l'informazione passa da fine a mezzo per la promozione del benessere delle famiglie, si finalizzano i centri anche alla "prevenzione del disagio familiare e infantile e alla tutela dei bambini e dei ragazzi", si parla, tra l'altro, di congedi familiari, di mediazione familiare, di banche del tempo.

Nell'ottica "dell'integrazione gestionale e professionale tra i servizi del territorio", cui si è accennato al paragrafo 2, la programmazione dei centri dovrà essere "integrata con i consultori familiari" ([13]); i centri dovranno "mantenere un forte collegamento" con i servizi educativi, sociali, con le autonomie scolastiche, i centri di servizio e consulenza per le istituzioni scolastiche autonome ([14]), e con i coordinamenti zonali e provinciali di cui si è parlato al paragrafo 3.

---

(13) A seguito dell'"Accordo tra il Dipartimento delle politiche per la famiglia, il Ministero della salute, la Regione Emilia-Romagna e l'ANCI regionale per l'attivazione di interventi, iniziative ed azioni finalizzati alla realizzazione delle indicazioni di cui all'art. 1, comma 1250 e comma 1251, lett. *b*), *c*) e *c-bis*) della legge 296/2006 (*Fondo per le politiche della famiglia*)", nel corso del 2008 sono stati conclusi protocolli a livello distrettuale tra centri per le famiglie e consultori per potenziare gli interventi sociali a favore delle famiglie e il supporto alla genitorialità.

(14) Istituiti dall'art. 22 della l.r. 12/2003 "Norme per l'uguaglianza delle opportunità di accesso al sapere, per ognuno e per tutto l'arco della vita, attraverso il rafforzamento dell'istruzione e della formazione professionale, anche in integrazione tra loro" con il "fine di sostenere l'innalzamento generalizzato dei livelli di istruzione, di favorire il successo formativo e di contrastare l'abbandono scolastico".

L'integrazione tra i servizi per l'infanzia e l'adolescenza e di quelli per le famiglie non ne rappresenta solo un dato caratterizzante: è divenuta una vera e propria condizione di esistenza di un sistema che si regge solo in quanto "tengono" le connessioni tra le sue parti.

Il sintetico riferimento alle norme vigenti in materia di servizi educativi per la prima infanzia ([15]) ed a quelle sul diritto allo studio e sull'istruzione e la formazione professionale ([16]), al di là di un'esigenza di completezza della disamina di quanto normato a livello regionale, ha lo scopo di evidenziare, da un lato, come anche queste norme facciano "sistema" con i servizi e gli interventi previsti dalla legge in esame, dall'altro di sottolineare come questa legge si ponga in continuità con le scelte, anche non recenti, compiute in ambiti da sempre riconosciuti come essenziali per lo sviluppo della società regionale.

6. *Aspetti innovativi*

Per alcuni aspetti questa legge rappresenta un'innovazione nel panorama regionale: per quanto riguarda gli interventi a favore dei minori inseriti nel circuito penale, ad esempio, si compiono alcune scelte innovative.

Per contribuire all'attuazione del principio che accentua l'aspetto *educativo* (più che *rieducativo*) della pena erogata ad un minorenne ([17]), si persegue (art. 27) la territorializzazione degli interventi, prevedendo:

(15) L.r. 10 gennaio 2000, n. 1, modificata e integrata dalle leggi regionali 14 aprile 2004, n. 8 e 29 dicembre 2006, n. 20, attuata con D.C.r. 646/2005 "Direttiva sui requisiti strutturali ed organizzativi dei servizi educativi per la prima infanzia e relative norme procedurali, in attuazione dell'art. 1, commi 3 e 3-*bis* della l.r. n. 1/2000, come modificata dalla l.r. n. 8/2004".

(16) L.r. 8 agosto 2001, n. 26 "Diritto allo studio ed all'apprendimento per tutta la vita. Abrogazione della legge regionale 25 maggio 1999, n. 10" e l.r. 30 giugno 2003, n. 12, citata alla nota 14.

(17) Vedi la sentenza della Corte costituzionale n. 168/1994. In generale, sulla

– un progetto personalizzato per ciascun ragazzo, condiviso tra amministrazione della giustizia, servizi sociali e sanitari, che lo accompagni in tutto il percorso, compresa la dimissione dal circuito penale;

– dimissioni concordate tra gli stessi soggetti;

– coinvolgimento, nell'attuazione del progetto, delle istituzioni, ma anche delle organizzazioni datoriali, dei sindacati, del terzo settore.

Sempre in quest'ambito, e per dare attuazione alla nostra Costituzione (art. 2), che riconosce e garantisce i diritti, ma chiede anche l'adempimento dei doveri, a tutti, anche ai ragazzi, si introducono i concetti di giustizia riparativa e quello di mediazione penale, come procedimento complesso che coinvolge il reo, la vittima e gli altri soggetti danneggiati dal reato per la risoluzione del conflitto.

Di particolare rilevanza è l'art. 24 ([18]), che affronta la materia dei minori vittime di reato, tanto difficile e complessa quanto spesso (mal) trattata dai media. La norma impegna la Regione ad un'attenzione a questa problematica, a partire dalla prevenzione (lettere *a*), *b*), *c*) del comma 1), passando per l'accompagnamento nel percorso, anche giudiziario (lettera *d*) del comma 1 e commi 2, 3 e 4) e garantendo la presa in carico e il diritto a cure tempestive, quando il danno si è verificato (lettera *e*) del comma 1 e comma 5). Sono compiti complessi, che gravano sui servizi territoriali, ma che la Regione si impegna a sostenere, a partire dalla indispensabile formazione degli operatori, fino alla "partecipazione" alle azioni dello Stato e degli enti locali per la tutela dei minori vittime di reato o, comunque, di attività criminose o illegali.

---

funzione della pena a minorenne, vedi anche le sentenze della Corte costituzionale n. 140/1993, n. 109 e n. 433/1997, n. 16/1998 e, in merito alle misure di sicurezza, la sentenza n. 324/1998.

(18) Sull'art. 24, vedi ampiamente M.T. Pedrocco Biancardi, *Un sistema regionale armonico e integrato per prevenire e curare disagi infantili e familiari* e L. Fadiga, *Il bambino è un cittadino. Minore età e diritti di cittadinanza*, in questo fascicolo.

Si tratta di attività e strumenti nuovi per la legislazione regionale, ma che trovano collocazione tra i livelli essenziali delle prestazioni, come indicati dalla l.r. 12 marzo 2003, n. 2 sul sistema integrato dei servizi sociali (art. 5, comma 4, lettera *g*) e art. 6, comma 1); le nuove norme rappresentano una più matura esplicitazione dell'enunciato di quella legge, che indicava tra i servizi che costituiscono livelli essenziali i "servizi e interventi di prevenzione, ascolto, sostegno ed accoglienza per minori vittime di abuso, maltrattamento e abbandono" ([19]).

Da segnalare la sottolineatura della finalità di ogni azione indicata, anche a scapito della descrizione dell'intervento, nonché l'attenzione, ancora una volta, a tutte le sinergie doverose con altre amministrazioni pubbliche, ma anche con il privato operante "in modo integrato e sinergico" (comma 2).

Il comma 3 di questo articolo tenta di sviluppare quanto previsto dalle norme statali in ambito processuale (articoli 609-*decies* del codice penale, 498 del codice di procedura penale, citati, ma anche 398, comma 5-*bis* del codice di procedura penale, non citato): si tratta di compiti non tradizionali per i servizi, difficili quanto essenziali per la tutela della vittima e che richiedono impegno di persone e mezzi, ma che, se correttamente attuati, potranno integrare quella "protezione e riparazione del danno, anche per evitarne la reiterazione", che rappresenta il terzo livello della prevenzione, richiesto dall'art. 23.

(19) Per una completa disamina della legge dal punto di vista della tutela, vedi A. Calciolari, *La legge regionale 28 luglio 2008, n. 14: un nuovo strumento di protezione*, in *Bambini da proteggere anche in famiglia. Il compito delle istituzioni e dei servizi*, atti del seminario (Bologna, 21 novembre 2008), Bologna, Regione Emilia-Romagna, 2009 (Quaderni del Servizio politiche familiari, infanzia, adolescenza, n. 19), in corso di stampa. Vedi anche A. Calciolari, *Le politiche regionali in materia di tutela dei bambini e ragazzi*, in *Violenza e salute: il bambino al centro, pensieri ed esperienze di protezione*, 2008 (Quaderni del Servizio politiche familiari, infanzia e adolescenza, n. 18).

7. *Considerazioni conclusive*

In questa prima fase di vigenza della legge è forse opportuno, più che trarre conclusioni o fare pronostici sulla sua attuazione, concentrarsi sulle condizioni necessarie perché l'ambizioso impianto di politiche e strumenti qui previsto possa attecchire all'interno della normativa regionale e improntare dei suoi contenuti l'attività degli enti locali.

Si tratta naturalmente di un insieme di trasformazioni anzitutto culturali che vanno ben oltre l'ambito necessariamente limitato di un primo approccio critico. Per limitarsi all'ambito giuridico – e senza pretese di esaurirlo – credo che la precondizione necessaria, che traspare dall'impianto dell'intera legge e senza la quale il sistema dei servizi a favore dei cittadini di minore età non potrà trasformarsi per far fronte alle sempre nuove esigenze della società, sia l'attuazione integrata e coordinata da parte di molti soggetti.

Anzitutto la legge richiede agli enti pubblici a vario titolo competenti quell'unicità di intenti che ha ispirato il nuovo art. 114 della Costituzione ([20]): credo che la tutela e la promozione del benessere delle giovani generazioni siano compito e dovere della Repubblica, unica, indivisibile, ma "costituita" dai vari enti, che dovranno vivere il riparto di competenze come ricchezza a disposizione della collettività volta ad integrare e non a limitare l'altrui operare.

Si afferma inoltre nella legge che "il servizio sociale opera a favore di bambini e adolescenti anche attraverso il sostegno a famiglie, gruppi, reti sociali": si tratta di praticare – ancora una volta non solo affermare – la sussidiarietà orizzontale: l'ente pubblico non può e non deve fare tutto da solo ([21]), ma

(20) Art. 114, primo comma, Cost.: "La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato".

(21) Ancora una volta in attuazione della Costituzione: "Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà" (art. 118, quarto comma).

ha l'opportunità e il dovere di avvalersi di altre risorse; l'ente locale come promotore, valorizzatore delle risorse locali e garante dell'equità e della qualità degli interventi e della rete dei servizi.

Se la complessità è un portato della società nella quale viviamo, occorre governarla salvaguardando la ricchezza dei vari apporti, senza cadere nel rischio della frammentazione: l'integrazione è una scommessa che si vince insieme.