amministrativ@mente
Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo
www.amministrativamente.com

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI ROMA "FORO ITALICO"

Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo (Classe A)

Pubblicata in internet all'indirizzo www.amministrativamente.com

Rivista di Ateneo dell'Università degli Studi di Roma "Foro Italico"

Direzione scientifica
Gennaro Terracciano, Gabriella Mazzei, Julián Espartero Casado

Direttore Responsabile
Gaetano Caputi

Redazione
Giuseppe Egidio Iacovino, Carlo Rizzo

FASCICOLO N. 4/2023

Estratto

Iscritta nel registro della stampa del Tribunale di Roma al n. 16/2009

ISSN 2036-7821

Comitato scientifico

Annamaria Angiuli, Antonio Barone, Vincenzo Caputi Jambrenghi, Francesco Cardarelli, Enrico Carloni, Maria Cristina Cavallaro, Guido Clemente di San Luca, Andry Matilla Correa, Chiara Cudia, Gianfranco D'Alessio, Mariaconcetta D'Arienzo, Ambrogio De Siano, Ruggiero Dipace, Luigi Ferrara, Pierpaolo Forte, Gianluca Gardini, Biagio Giliberti, Emanuele Isidori, Bruno Mercurio, Francesco Merloni, Giuseppe Palma, Alberto Palomar Olmeda, Attilio Parisi, Luca Raffaello Perfetti, Fabio Pigozzi, Alessandra Pioggia, Helene Puliat, Francesco Rota, Josè Manuel Ruano de la Fuente, Leonardo J. Sańchez-Mesa Martĩnez, Ramón Terol Gómez, Antonio Felice Uricchio.

Comitato editoriale

Jesús Avezuela Cárcel, Giuseppe Bettoni, Sveva Bocchini, Salvatore Bonfiglio, Vinicio Brigante, Sonia Caldarelli, Giovanni Cocozza, Andrea Marco Colarusso, Sergio Contessa, Giuseppe Doria, Manuel Delgado Iribarren, Fortunato Gambardella, Flavio Genghi, Jakub Handrlica, Margherita Interlandi, Laura Letizia, Giuseppina Lofaro, Federica Lombardi, Gaetano Natullo, Carmen Pérez González, Giovanni Pesce, Marcin Princ, Sara Pugliese, Antonio Saporito, Giuliano Taglianetti, Simona Terracciano, Stefania Terracciano, Salvatore Villani.

Coordinamento del Comitato editoriale

Valerio Sarcone.

ISSN 2036-7821

amministrativ@mente
Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo
www.amministrativamente.com

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI ROMA "FORO ITALICO"

La funzione di ispettorato sociale dei Garanti regionali per l'Infanzia e l'Adolescenza.

di Alessandro Di Martino

(Ricercatore di diritto amministrativo presso l'Università degli Studi di Napoli "Federico II")

Sommario

1. L'ispettorato sociale nel quadro giuridico nazionale e regionale. 2. Le caratteristi-che della funzione di ispettorato sociale che andrebbero riconosciute Garanti regionali per l'infanzia e l'adolescenza. 2.1. Rischi e benefici sottesi alla funzione di ispettorato sociale del Garante dell'infanzia e dell'adolescenza: brevi cenni. 3. Il Garante regionale per l'infanzia e l'adolescenza come organo 'filtro' della relazione tra assi-stenti sociali e Tribunale per i minorenni. 4. Ispettorato sociale e vigilanza collaborativa: alcune proposte.

Abstract

The social inspectorate function of the Regional Guarantor Authorities for children and adolescents still represents an aspect little investigated by legal and sociological science, but nevertheless represents a topic on which the Regional Guarantors themselves, starting from the national regulation, which is indeed incomplete , intend to make improvements with the aim of enhancing and maximizing the protection of minors.

The work certainly does not intend to retrace the evolution of the figure of the Regional Ombudsmen for Children and Adolescents, who, in the perspective of maximizing what was stated by the 1989 UN Convention on the Rights of the Child and by the European Convention on the Rights of Children of 1996, like the national one, should operate as "independent expert figures [...] present in the area, easily accessible, capable of perceiving with a non-sectoral approach the actual condition of childhood and adolescence in their area.

* *Il presente lavoro è stato sottoposto al preventivo referaggio secondo i parametri della double blinde peer review*

ISSN 2036-7821

1. L'ispettorato sociale nel quadro giuridico nazionale e regionale.

La funzione di ispettorato sociale delle Autorità garanti regionali per l'infanzia e l'adolescenza rappresenta tuttora un aspetto poco indagato dalla scienza giuridica e sociologica, ma nondimeno rappresenta un tema sul quale gli stessi Garanti regionali, prendendo le mosse dalla disciplina nazionale, invero lacunosa, intendono apportare modifiche migliorative con lo scopo di valorizzare e massimizzare la tutela dei minori.

Il lavoro non intende certamente ripercorrere l'evoluzione della figura dei Garanti regionali per l'infanzia e l'Adolescenza, i quali, nella prospettiva di massimizzare quanto affermato dalla Convenzione ONU sui diritti del fanciullo del 1989 e dalla Convenzione europea dei diritti dei fanciulli del 1996, al pari di quello nazionale, dovrebbero operare come "figure indipendenti esperte [...] presenti sul territorio, facilmente accessibili, capaci di percepire con un approccio non settoriale la condizione effettiva dell'infanzia e dell'adolescenza nella loro zona"[1]. La figura del Garante regionale ha assunto un ruolo centrale per una successiva introduzione di un ulteriore organo a livello nazionale, in quanto molte regioni italiane, ancor prima dell'entrata in vigore della legge n. 112 del 2011[2], istitutiva dell'Autorità garante nazionale per l'infanzia e l'adolescenza, che sostiene l'obbligo di agire "nel rispetto del principio di sussidiarietà"[3], avevano già inserito – nonostante forme e modalità di lavoro differenti[4], nonché andamenti ciclici nel senso dell'aumento ovvero della

[1] In questi termini, L. FADIGA, *Il Garante regionale per l'infanzia e l'adolescenza: un attore non convenzionale nelle politiche sociali*, in *Minorigiustizia*, 3, 2018, 107 ss., spec. 108. Sull'indipendenza di tali Autorità, oltre al citato lavoro di Fadiga (114), si rinvia al contributo di P. PANTALONE, *L'incerta natura giuridica dei Garanti regionali per l'infanzia e l'adolescenza tra tutela effettiva di diritti e adempimento di doveri intergenerazionali di protezione*, in C. Acocella, F. Pinto (a cura di), *I garanti regionali dell'infanzia e dell'adolescenza tra sistemi di tutele e sistema dei poteri*, in corso di pubblicazione.

[2] Aderendosi, in particolare, all'idea di A. AVERARDI, *Garanti senza mercati. Il caso delle autorità di garanzie regionali delle persone private della libertà e per l'infanzia e l'adolescenza*, in F. Pinto, C. Acocella (a cura di), *op. cit.*, sulle tre "differenti stagioni di istituzione e stabilizzazione dei garanti".

[3] Il criterio della sussidiarietà, secondo alcuni, va concepito nel senso della semplificazione e concentrazione dello svolgimento delle attività a tutela dei minori, ed in particolare "alla necessità di evitare inutili o dannose sovrapposizioni e duplicazioni di attività". In tal senso, R. FUSTANEO, *I diritti civili dei minori dopo l'istituzione dell'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza*, in *Nuova giurisprudenza civile commentata*, 2, 2013, 452. Critico, invece, rispetto alla sussidiarietà così come disposta dall'art. 3 della legge n. 112 del 2011, M. MAGRI, *Le autorità regionali di tutela dei diritti: il caso dell'Emilia-Romagna*, in *Le istituzioni del federalismo*, 4, 2017, 935, il quale ritiene che "si riscontra debolmente, nella legge n. 112/2011, quel tipo di sussidiarietà intesa come criterio residuale di allocazione di funzioni in capo ad autorità di livello territoriale ampio, finalizzato di agevolare l'amministrazione più prossima ai cittadini".

[4] Sono interessanti le notazioni sul punto svolte da R. PREGLIASCO, *Uno sguardo altrove: un confronto tra le autorità garanti regionali per l'infanzia e l'adolescenza e tra le autorità garanti in Europa*, in *Minorigiustizia*, 3, 2018, 88 ss., la quale, nonostante le peculiarità delle singole regioni, sostiene che le aree di intervento riconducibili alle funzioni svolte dai Garanti regionali dei minori siano sette: vigilanza, accoglienza, segnalazione, promozione, partecipazione, erogazione di prestazioni, interventi presso amministrazioni pubbliche e Autorità Giudiziarie.

ISSN 2036-7821

diminuzione delle funzioni[5] – un proprio garante dei diritti dei bambini e degli adolescenti nel sistema organizzativo di politiche sociali[6].

Sul versante nazionale, la funzione di ispettorato sociale risulta essere estremamente celata ed impone all'interprete un rilevante sforzo di interpretazione, anche in ragione della presenza di due disposizioni normative che da questo punto di vista vengono in rilievo. Anzitutto, l'articolo 4 della legge n. 112 del 2011, istitutiva dell'Autorità garante nazionale per l'infanzia e per l'adolescenza, la quale dispone espressamente che la stessa autorità può "*richiedere alle amministrazioni competenti di accedere a dati e informazioni, nonché di procedere a visite e ispezioni, nelle forme e con le modalità concordate con le medesime amministrazioni, presso strutture pubbliche o private ove siano presenti persone di minore età*". La norma sembra estremamente chiara nell'attribuire la funzione ispettiva al Garante nazionale, anche perché, richiamando l'interpretazione di autorevole dottrina per cui le attività ispettive sono funzionali al momento di "acquisizione di scienza [...], al fine di sapere qualcosa"[7], sembrerebbe assolutamente corretto inquadrare nel novero di poteri di tale organo anche quello

[5] In tema, può essere utile rimandare alla mozione, presentata dal *Comitato di Presidenza dell'Associazione italiana dei magistrati per i minorenni e per la famiglia*, sulla struttura e sui compiti del Garante nazionale e dei Garanti regionali per l'infanzia e l'adolescenza, pubblicata su *Minorigiustizia*, 2, 2009, 270 ss. In particolare, dal documento emerge nitidamente come vi fosse, circa quindici anni fa, un "sostanziale disinteresse degli enti regione verso questa figura", avvalorato anche dalla eliminazione della stessa ad opera di due regioni e facendone assorbire le funzioni nella figura del difensore civico; ciò avrebbe provocato, evidentemente, una diminuzione di tutela rispetto a quella garantita dal Garante regionale, e ciò sia perché sarà gestita da un organismo (il difensore civico) che dovrà vigilare su una pluralità di soggetti deboli e non solo sui minori, sia perché non sarà più una figura specializzata.". Recentemente, sulla figura del difensore civico, seppure nella prospettiva delle ADR in diritto amministrativo, cfr. N. POSTERARO, *Contributo allo studio della difesa civica quale strumento di risoluzione alternative delle controversie*, Napoli, 2023. Sul rapporto tra difensore civico e Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza, cfr. A. CONTALDO, *L'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza alla luce delle previsioni normative nazionali*, in *Familia*, 5, 2020, 551 ss.; secondo R. PREGLIASCO, *ult. op. cit.*, 97, è opportuno operare una netta distinzione della figura del Garante da quella del Difensore civico "perchè solo così può aversi una reale specializzazione del garante per l'infanzia", nonostante la stessa Autrice ritenga comunque fondamentale una sinergia tra le due figure "dandosi reciproca segnalazione di situazioni di interesse comune coordinando la propria attività nell'ambito delle rispettive competenze". Parzialmente differente è l'opinione di E. LAMARQUE, *I garanti comunali per l'infanzia e l'adolescenza*, in *Minorigiustizia*, 3, 2018, 117 ss., ove, per un verso, si ritiene che i Garanti (comunali) per l'infanzia e per l'adolescenza "si pongono come 'redivivi' difensori civici", e per altro verso, tenuto conto delle peculiarità delle prime, la loro introduzione "segna una forte cesura rispetto al modello del difensore civico comunale così come inteso nella legislazione e nella prassi anteriore alla sua soppressione". Vi è, inoltre, chi ritiene che la sovrapposizione funzionale tra difensore civico e Autorità garante per l'infanzia e per l'adolescenza abbia comportato la formazione di un meccanismo di garanzia non adeguatamente coordinato, caratterizzato al tempo stesso da vuoti di tutela e duplicazione di competenze: cfr. R. MEDDA, *L'"Ombudsman" in Italia tra Stato e Regioni: la perdurante assenza di un sistema integrato di garanzia*, in *Le istituzioni del Federalismo*, 4, 2017, 961 ss. L'ambiguità della relazione tra Garante regionale per l'infanzia e l'adolescenza ed il difensore civico regionale è rilevata, in un giudizio sul trattamento economico del secondo, da Corte cost., 31 gennaio 2020, n. 7, in *Giur. cost.*, 1, 2020, 70.

[6] La rilevanza della tendenza che attiene all'impatto della disciplina regionale su quella nazionale è sottolineata, tra gli altri, da A. ALBANESE, *I garanti per l'infanzia e l'adolescenza fra tutela dei diritti e gestione dei conflitti*, in *Le Regioni*, 4, 2014, 721 ss.

[7] Sono parole di S. VALENTINI, *Ispezione (dir. amm.)*, in *Enc. Dir.*, XXII, 1979, 938.

ISSN 2036-7821

ispettivo per ragioni attinenti ad una maggiore competenza circa la tutela dei minori[8].

Il grado di efficacia di tale potere esercitato dal Garante regionale verrà analizzato successivamente, valutando anche alcune peculiarità dell'istituto della ispezione che si pongono in frizione con il carattere esclusivamente di *moral suasion* delle attività svolte dall'Autorità. Nondimeno non si può evitare di considerare che il quadro normativo di disciplina di tali competenze si è notevolmente irrigidito con l'approvazione del d.lgs. n. 149 del 2015, in virtù del quale, con lo scopo di razionalizzare e semplificare l'attività di vigilanza in materia di lavoro e legislazione sociale, *nonché al fine di evitare la sovrapposizione di interventi ispettivi*, ha istituito l'Ispettorato nazionale del lavoro. Su tale provvedimento normativo si è andata a strutturare la proposta di legge della Regione Abruzzo, ai sensi dell'art. 121, co. 2, Cost., che implica l'aggiunta delle funzioni di ispettorato sociale alle funzioni, già previste dalla citata legge del 2015, dell'Ispettorato del lavoro. Tale modifica, come è sostenuto dai Garanti regionali all'esito della proposta di legge, muove dalla circostanza che non può esservi una categoria di soggetti che intervengono nell'ambito pubblicistico, in questo caso dei minori, che non abbia un controllo dedicato.

L'intervento – per così dire, "all'italiana" – del legislatore statale solleva alcune riserve, attinenti al metodo e al merito: per quanto riguarda il primo aspetto, risulta estremamente controversa l'attribuzione ad un soggetto non competente quanto l'Autorità garante per l'infanzia lo svolgimento di attività inerenti alla tutela dei minori; con riguardo al secondo punto, si tratta dell'ennesima riforma organizzativa "a costo zero"[9], che non solo ingolfa l'Ispettorato del lavoro di ulteriori competenze ma, al tempo stesso, valorizza l'idea che gli interventi del legislatore rischiano di restare lettera morta[10] in assenza di un intervento organizzativo adeguato[11].

---

[8] Nonostante L. FADIGA, *I minorenni e il diritto*, in *Minorigiustizia*, 3, 2019, 28 ss., analizzi le incoerenti linee di sviluppo che hanno circondato l'introduzione e la valorizzazione del modello dei Garanti, sia nazionali che regionali.

[9] Critica rispetto all'esiguità delle risorse a disposizione dell'Autorità garante nazionale per l'infanzia e per l'adolescenza, anche se per ragioni differenti rispetto a quella segnalata, F. ALBANO, *L'autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza: una realtà in divenire*, in *Minorigiustizia*, 3, 2018, 98 ss., spec. 105, la quale individua anche una correlazione con i profili problematici attinenti all'indipendenza, poiché sostiene che "nonostante il bilancio sia autonomo, le spese per il funzionamento dell'Ufficio dell'Autorità garante sono a carico di un fondo *ad hoc* stanziato nel bilancio della Presidenza del Consiglio dei Ministri".

[10] Sono le perplessità condivise (e condivisibili) da E. LAMARQUE, *op. cit.*, 126, la quale ritiene, con riguardo ai Garanti comunali – ma si tratta di una riflessione analogicamente applicabile anche al Garante nazionale e regionale – che un elemento di debolezza di tale figura consiste nella assenza di finanziamenti per l'esercizio delle attività, che "limita le iniziative praticabili a quelle che possono compiersi con le risorse umane e strumentali già disponibili, compromettendo così la stessa possibilità di realizzare quell'opera di promozione dei diritti dei bambini e degli adolescenti che costituisce [...] l'aspetto caratterizzante di tale figura".

[11] Si fa riferimento, in particolare, a quelle riflessioni della dottrina per cui si ritiene che "ogni semplificazione, anche quelle che attengono [...] all'organizzazione, è anzitutto un fenomeno normativo". In questi termini, di

ISSN 2036-7821

La scelta di approfondire specificamente il tema della funzione di ispettorato sociale dalla prospettiva di prevedere funzioni ispettive a vantaggio dei garanti regionali muove, dunque, dal tentativo di contribuire al dibattito in corso sulla traiettoria e, soprattutto, sull'incisività che la stessa debba assumere nell'ambito delle politiche sociali, tenuto anche conto delle potenzialità in essa nascoste in ragione del forte *expertise* dei Garanti regionali per l'infanzia e per l'adolescenza.

2. Le caratteristiche della funzione di ispettorato sociale che andrebbe riconosciuta ai Garanti regionali per l'infanzia e l'adolescenza.

Come premesso, l'istituzione dell'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza nel 2011 costituisce applicazione concreta della Convenzione del 1989, ed a questa sono affidati compiti di protezione e promozione dei diritti dei minori e degli adolescenti, anche attraverso la funzione di ispettorato sociale. Quest'ultima consiste nella previsione di controlli ed attività ispettive volte ad accertare che le norme a tutela dei minori e degli adolescenti siano rispettate in tutti gli ambiti della loro vita, come ad esempio la famiglia, la scuola, il lavoro ed il tempo libero.

L'ispettorato sociale dovrebbe quindi costituire, soprattutto nell'interpretazione degli operatori del settore, uno strumento fondamentale per garantire la tutela dei diritti dei minori e degli adolescenti, nonché per individuare eventuali situazioni di rischio o di pericolo per la loro sicurezza e il loro benessere. Fino a questo momento, tuttavia, le funzioni di vigilanza e controllo delle Autorità garanti regionali per l'infanzia sono state declinate esclusivamente in termini di precauzione e di prevenzione, poiché si ritenevano maggiormente efficaci, nella prospettiva della piena tutela dei minori, interventi meramente difensivi. Al contrario, anche attraverso una valorizzazione delle peculiarità autoritative insite al potere ispettivo[12], l'ispezione sociale attribuito all'Autorità nazionale all'articolo 4 della legge n. 112 del 2011, che dovrebbe, in ragione anche delle logiche di sussidiarietà verticale ed orizzontale richiamate anche dallo stesso testo normativo, essere esteso ai Garanti regionali per l'infanzia e l'adolescenza, andrebbe inteso in termini positivi, di collaborazione ed in una logica di reciprocità[13] con gli altri operatori di settore,

---

recente, F. LIGUORI, *Il problema amministrativo. Aggiramenti e rimedi*, in F. Liguori, *L'azione amministrativa*, Napoli, 2023, p. 48. Sul tema, in precedenza, si rimanda al noto lavoro di F. MERUSI, *La semplificazione: problema amministrativo o legislativo?*, in *Dir. amm.*, 2007, 4, 688.

[12] Sulla natura autoritativa delle ispezioni amministrative, recentemente, cfr. L. PREVITI, *Poteri ispettivi e tutele procedimentali tra esigenze conoscitive e diritto al silenzio*, in *Dir. econ.*, 3, 2021, 357 ss.; in precedenza, S. VALENTINI, *op. cit.*, nonché M. BOMBARDELLI, *Le ispezioni amministrative*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 4, 1989, 1141, che espressamente afferma come nelle ispezioni sia "insito un tratto autoritativo, in virtù del quale l'esplicazione dell'attività ispettiva determina sempre un'incidenza [...] entro la sfera giuridica dei soggetti che la subiscono".

[13] In termini, si veda lo studio monografico di S. TARULLO, *La collaborazione procedimentale*, Torino, 2008, *passim*, nonché, in precedenza, uno dei primi a discorrere del concetto di reciprocità nell'ambito della collaborazione procedimentale, U. ALLEGRETTI, *L'imparzialità amministrativa*, Padova, 1965, 284, secondo il quale la reciprocità non può "non riguardare entrambi i soggetti di un rapporto".

ISSN 2036-7821

nell'interesse del minore e per il migliore perseguimento del pubblico interesse[14].
Prima di analizzare questo aspetto, e cioè prima di verificare se in concreto sia possibile attribuire una natura autoritativa alle funzioni di ispettorato sociale[15], è utile sottolineare alcune delle criticità sottese alla tutela del minore. Anzitutto, un primo profilo problematico che evidenzia la scarsa efficacia dei poteri attribuiti ai garanti, incidendo segnatamente sull'effettività dei diritti e delle politiche sociali, attiene alle modalità con cui i Garanti regionali esercitano il potere di controllo, in quanto, come è stato sottolineato, in caso di un sopralluogo, gli stessi sono tenuti a darne preavviso ai gestori delle strutture, facendo perdere evidentemente utilità alla verifica.
Ulteriore aspetto critico, consequenziale rispetto a quello appena menzionato, che si muove in controtendenza rispetto a percorsi volti alla valorizzazione del ruolo dei Garanti regionali nel comparto della tutela dei minori, attiene alla vigilanza che gli stessi garantiscono rispetto alle strutture che ospitano bambini ed adolescenti. In queste circostanze, è stato sottolineato, non solo dai Garanti, ma anche dalla dottrina, che, all'esito di segnalazioni ricevute, questi svolgono attività istruttorie prive di poteri rispetto alle parti coinvolte, se non quelli di segnalazione alle Autorità competenti[16], e ciò in quanto i Garanti regionali operano con strumenti di *soft law*[17] che conferma l'impossibilità di attribuire alle proprie segnalazioni una efficacia cogente. Tale aspetto, pur essendo stato già approfondito in passato, intercetta un ulteriore profilo critico che attiene alla natura giuridica del Garante regionale, talvolta assimilata ad una Autorità amministrativa indipendente in senso stretto[18],

[14] J. LONG, B. ONGARI, *Le politiche a sostegno dell'infanzia e dell'adolescenza e gli attori non convenzionali del* welfare *minorile*, in *Minorigiustizia*, 3, 2018, 14 ss., spec. 16, ove si ritiene che "quando si parla di *welfare* minorile e in termini più ampi di promozione del benessere delle persone di età minore non si possa prescindere da un lavoro "di rete" e multidisciplinare che coinvolga tutti gli attori dell'accoglienza".

[15] Sulla natura non autoritativa delle funzioni esercitate del Garante regionale si dirà nei paragrafi successivi, ma per ora è possibile comunque rimandare anche al contributo di C. ACOCELLA, *Il garante per l'infanzia e l'adolescenza e le politiche di welfare*, in F. Pinto, C. Acocella (a cura di), *op. cit.*

[16] In tal senso, cfr. A. ALBANESE, *ult. op. cit.*, 747, spec. nota 73.

[17] A conferma di tale aspetto, si veda la Relazione della Corte dei conti, *La gestione dell'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza (2014-2016)*, 2018, 30, dove emerge, sul piano nazionale (ma il ragionamento è certamente estendibile all'ambito organizzativo territoriale, pur non essendo oggetto della trattazione specifica), che la disciplina dei Garanti risulta essere lacunosa in ragione della assenza di poteri interdittivi e sanzionatori.

[18] In questi termini, cfr. G. FERRARI, *Il proliferare del fenomeno delle autorità amministrative indipendenti: verifica in ordine alla possibilità di riconoscere in via interpretativa tale qualificazione ad organismi pubblici di nuova istituzione*, in *Foro amm. (C.d.S.)*, 9, 2011, 2935 ss., ove l'A. sostiene espressamente che il Garante per l'infanzia e l'adolescenza assolve "tutte le condizioni necessarie per qualificarlo Autorità amministrativa indipendente, e cioè: a) la qualificazione che gli ha dato la legge istitutiva («Autorità garante») ; b) la specificazione legislativa non solo delle funzioni assegnatigli, ma anche dei criteri ai quali deve attenersi nel loro esercizio; c) la totale, assoluta indipendenza sul piano sia funzionale che strutturale rispetto all'Esecutivo, che non ha alcuna possibilità di interferire, con poteri di indirizzo e di controllo, sull'attività da esso svolta, ma ha semmai un obbligo di collaborazione; d) la varietà delle funzioni svolte in dichiarata piena autonomia, che non sono solo propositive, ma anche di amministrativa attiva e di consulenza esperibile d'ufficio rispetto ad iniziative pubbliche e private

ISSN 2036-7821

talaltra – come chi scrive ritiene di condividere – al Difensore civico[19], nonostante le differenze già evidenziate[20]. L'adesione a tale orientamento renderebbe, in una certa misura, accettabile i limiti sul piano della cogenza delle segnalazioni effettuate, poiché il Garante (sia nazionale, che regionale), "a differenza di altri organismi indipendenti, non è chiamata a comporre contrasti reali o potenziali fra interessi"[21].
Le questioni problematiche appena evidenziate, quand'anche risolte nella direzione che si è prescelta, rischiano comunque di non trovare una piena risposta sul piano pratico, e ciò poiché quand'anche vi sia una previsione normativa che attribuisce al Garante per l'Infanzia e per l'Adolescenza la vigilanza sull'assistenza prestata ai minori presso istituti educativo-assistenziali, questa – come è emerso da alcune dichiarazioni degli operatori del settore – non viene svolta in modo periodico né metodico, e ciò sarebbe dovuto anche alla parcellizzazione dei soggetti deputati alla tutela dei minori[22]. Il problema, in questo caso, più che porsi in termini di norma attributiva del potere e di principio di legalità, attiene ad aspetti più strettamente organizzativi, nella misura in cui l'attuale struttura del Garante non consente di svolgere un controllo capillare su tutte le strutture che ospitano i minori, tale da indurre chi scrive a ritenere, in una prospettiva futura, necessaria l'introduzione di delegati territoriali, figure che dovrebbero svolgere una funzione di ausilio del Garante quanto alle indagini istruttorie, nonché una funzione operativa perchè consentirebbe di verificare con maggiore attendibilità le condizioni in cui versano i

---

nella materia *de qua*, e non solo su richiesta dei promotori; e) la possibilità di intervenire in settori estranei alla Pubblica amministrazione con denunce e richieste che i relativi destinatari (le Procure della Repubblica) sono *ex lege* obbligati a valutare; f) il ruolo fondamentale svolto, in piena autonomia e non su previo accordo con l'Esecutivo, anche a livello comunitario e internazionale; g) il sindacato che può svolgere sulla qualità delle iniziative nazionali (statali, regionali, comunali) nel momento in cui il Governo ne dà comunicazione ai competenti organismi internazionali". In linea con il pensiero appena citato, cfr. G. MORANI, *Un nuovo organo monocratico, autonomo e indipendente, a tutela dei minori: l'Autorità garante dell'infanzia e dell'adolescenza*, in *Il diritto di famiglia e delle persone*, 1, 2012, 490 ss.

[19] A differenza, ad esempio, di come avvenuto con la legge regionale n. 3 del 2019 della Valle d'Aosta, contenente disposizioni in materia di Garante per l'infanzia e per l'adolescenza, che ha inglobato le funzioni del Garante regionale nella figura del difensore civico. Per un commento critico alla soluzione prescelta, P. VIPIANA, *Il Garante per l'infanzia e l'adolescenza in Valle d'Aosta, ultima regione ad aver introdotto l'organo di garanzia dei minori*, in *Le Regioni*, 6, 2020, 1503 ss., che invero ritiene il Garante regionale debba essere previsto come organo a sé, ed in particolare sarebbe maggiormente adeguato "demandare la tutela dell'infanzia e dell'adolescenza ad un organo apposito, la cui denominazione richiami tale compito (garante dell'infanzia e dell'adolescenza)". Si tratta di una considerazione che si condivide dal punto di vista *finalistico*, e cioè incardinare tali funzioni nella figura del Garante regionale, ma non per le ragioni addotte dall'A., che sembrano di tipo esclusivamente formale, ma piuttosto perchè tale figura ingloba soggetti tecnicamente competenti per la migliore tutela del minore.

[20] Su tale discussione, si rinvia nuovamente allo studio di P. PANTALONE, *op. cit.*

[21] *La gestione dell'Autorità garante*, cit., 30. In termini contrari, G. FERRARI, *op. cit.*, 2955.

[22] Aspetto sul quale si vedano le considerazioni di M. MAGRI, *op. cit.*, 956, il quale ritiene che la concentrazione verso un unico soggetto (il Garante regionale) consentirebbe di fornire risposte organizzative adeguate anche rispetto alla crescita esponenziale dei diritti da tutelare.

ISSN 2036-7821

minori nelle strutture cui sono destinati[23].

2.1. Rischi e benefici sottesi alla funzione di ispettorato sociale del Garante dell'infanzia e dell'adolescenza: brevi cenni.

Nella scorsa legislatura, come si è già detto, è stata presentata una proposta di legge con l'obiettivo di istituire le funzioni di ispettorato sociale nel nostro ordinamento, che prevede proprio il conferimento all'Ispettorato nazionale del lavoro di specifiche funzioni di vigilanza e di controllo in materia di affidamento, di idoneità genitoriale e di accoglimento dei minori nelle strutture di accoglienza, in modo tale da consentire, anche in questo delicato ambito, un'adeguata funzione di protezione dei minori da parte dello Stato[24].

Senza dubbio, l'istituzione di funzioni di ispettorato sociale rende necessaria una indagine approfondita, che cerchi di bilanciarne una serie di vantaggi sottesi ad essa – molti dei quali riconducibili alla maggiore tutela apprestabile a vantaggio dei minori – e le numerose insidie che si nascondono nella sua introduzione, rinvenibili nella estrema 'procedimentalizzazione' delle attività e nell'immagine del Garante come ostacolo, tipico, come noto, della narrazione sull'amministrazione contemporanea[25].

Tra i potenziali vantaggi dell'istituzione di un ispettorato sociale spicca, su tutti, l'aspetto relativo alla maggiore tutela dei diritti dei minori e degli adolescenti. L'ispettorato sociale valorizzerebbe il ruolo del Garante regionale inteso come custode della protezione e del rispetto dei diritti delle fasce più vulnerabili della popolazione, poiché garantirebbe, in diverse fasi del percorso di tutela delle fasce più deboli, una presenza costante funzionale a garantire pienamente i diritti dei minori[26]. Questo organo svolgerebbe, dunque, funzioni di monitoraggio e vigilanza in diverse situazioni, persino in quelle complesse e critiche, implicando non solo un significativo potenziamento delle garanzie per i minori e gli adolescenti – poiché verrebbe instaurato un meccanismo di sorveglianza dedicato espressamente al loro benessere e alla salvaguardia dei loro diritti – ma anche perché si determinerebbe un affrancamento di quella visione che intende riconoscere una primazia sulla tutela dei

[23] Secondo F. ALBANO, *op. cit.*, 105, l'assenza di un personale organico stabile, dotato di autonomo ruolo, oltre ad incidere sull'effettività delle azioni del Garante, incidono anche sull'autonomia e sull'indipendenza della struttura stessa.

[24] Anche perchè, come sottolineato da L. FADIGA, *I minorenni e il diritto*, in *Minorigiustizia*, 3, 2019, 28 ss., le persone di minore età rappresentano, a tutti gli effetti, un nuovo gruppo sociale emergente, i cui componenti sono tutt'ora privi di rappresentanza e voce dal punto di vista sociopolitico. Sulla questione si tornerà nel par. 3.

[25] In questi termini, tra gli altri, cfr. F. FRACCHIA, *L'amministrazione come ostacolo*, in *Dir. econ.*, 1, 2013, 357 ss., nonché, più recentemente, F. LIGUORI, *op. cit.*, spec. par. 1.

[26] Si condivide l'interpretazione di P. PANTALONE, *op. cit.*, il quale ritiene che i Garanti regionali per l'infanzia e l'adolescenza dovrebbero assurgere a guardiani "dell'adempimento di doveri altrui". In termini simili, L. FADIGA, *Il Garante regionale*, cit., 111, ritiene che i "garanti dell'infanzia sono in certo modo analoghi a dei sindacalisti che danno voce ai diritti dei loro rappresentati".

ISSN 2036-7821

servizi sociali, ed in particolare quelli relativi ai minori, al giudice minorile[27].
Inoltre, la funzione di ispettorato sociale potrebbe indubbiamente contribuire a una maggiore efficacia nella prevenzione e nel contrasto dei fenomeni di maltrattamento, abuso e sfruttamento dei minori, poiché attraverso una valutazione sistematica e attenta delle situazioni a rischio, il Garante regionale potrebbe avviare misure preventive tempestive, interrompendo così potenziali situazioni di pericolo e offrendo un aiuto concreto a chi si trova in situazioni di vulnerabilità[28]. Si tratterebbe di un approccio, in linea con la direzione che si intende dare a tale potere di ispezione, che muoverebbe da finalità preventive ma che, attraverso un comportamento proattivo delle parti (quindi, non solo il Garante, ma anche i minori stessi), potrebbe ridurre la frequenza di tali problematiche e contribuire a un ambiente più sicuro per i giovani[29].
Un ulteriore vantaggio dell'istituzione di una funzione di ispettorato sociale presso i Garanti regionali riguarderebbe, come già anticipato, il coordinamento e la razionalizzazione delle attività di controllo e vigilanza affidate alle altre figure, soprattutto sul territorio, come il difensore civico. La centralizzazione di tali funzioni in capo ad un unico soggetto specializzato eviterebbe non solo duplicazioni e sovrapposizioni delle azioni delle diverse autorità coinvolte, ma tale sinergia migliorerebbe notevolmente l'efficacia e l'efficienza della programmazione delle azioni da compiere nell'interesse della tutela dei minori, poiché consentirebbe anche di identificare in maniera più accurata e circostanziata le aree geografiche che necessitano di interventi mirati.
La valutazione circa gli aspetti positivi sottesi all'istituzione di una funzione di ispettorato sociale per il Garante regionale non è l'unica da compiere in questa sede, soprattutto laddove l'obiettivo sia quello di fornire alcune soluzioni alternative efficaci rispetto al problema dell'effettività dei diritti dei minori e della frammentazione delle competenze in materia di infanzia ed adolescenza. Il primo grande ostacolo, già accennato in precedenza, potrebbe essere quello dell'aumento

[27] Su tale aspetto si tornerà più in avanti, ma è estremamente utile comprendere come, talvolta, anche il Tribunale per i minorenni, al quale è affidato il compito di vigilare sul corretto espletamento dei servizi sociali, possa essere inadempiente, creando così vuoti di tutela rispetto ai diritti dei minori. È il caso della pronuncia della Corte EDU, 13 luglio 2000, *Scozzari e Giunta c. Italia*, nn. 9221/98 e 31963/98, che riguardava un provvedimento emesso dal Tribunale per i minorenni di Firenze, per l'allontanamento di figli minori dalla famiglia e il loro inserimento in una comunità, con progressiva limitazione, fino all'interruzione, del diritto di visita del genitore. Per un commento alla decisione, cfr. N. PASCHETTI, *Scarsa vigilanza del Tribunale per i minorenni sull'operato dei servizi sociali e sui soggetti affidatari: severa condanna della Corte di Strasburgo*, in *Famiglia e diritto*, 1, 2001, 19 ss., nonché A. BULTRINI, *Affido di minori, ruolo dei servizi sociali e degli affidatari membri di una comunità*, in *Corriere giuridico*, 11, 2020, 1530 ss.

[28] Tali aspetti sono stati notati, di recente, da C.T. ANTONIAZZI, *Comitato di controllo sulla Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza*, in *La comunità internazionale*, 2, 2019, 317 ss.

[29] Valorizzando, dunque, la natura sussidiaria, da intendere in termini di rapporti *bottom-up*, tra Garanti regionali e soggetti da tutelare, così come ricordato condivisibilmente da A. AVERARDI, *op. cit*.

ISSN 2036-7821

dei costi complessivi per la spesa pubblica, poiché l'allocazione di queste funzioni di ispettorato sociale in capo ai Garanti regionali implicherebbe il ricorso a nuove risorse finanziarie sia per la struttura operativa, che per l'assunzione di personale specializzato, nonché per l'acquisizione di strumenti e attrezzature adeguate. Rispetto a tale argomento, il legislatore ha sì imposto, con riguardo alla disciplina nazionale, lo svolgimento delle funzioni di ispezione sociale presso l'Ispettorato del lavoro, con la clausola di invarianza finanziaria che evidentemente crea una frizione con le finalità sottese al processo di riforma, rinvenibili nella massimizzazione dei diritti dei minori[30].

Ulteriore criticità relativa alla previsione di funzioni di ispettorato sociale in capo ai Garanti regionali investirebbe secondo taluno i rischi di 'burocratizzazione'. In altre parole, la previsione di poteri più penetranti, rispetto a quelli di *moral suasion* affidati ai Garanti regionali, potrebbe nascondere il pericolo di rallentare il flusso di azioni concrete a tutela dei minori. Non si ritiene, tuttavia, di poter condividere tale interpretazione, che proviene in larga parte dagli operatori del settore che vedrebbero nel potenziamento del ruolo dei Garanti una prova di forza rispetto ad altri soggetti che già operano nel campo della tutela dei minori. La centralizzazione di alcune competenze non implica, infatti, l'eliminazione di altri 'corpi tecnici' deputati a tali materie, ma, al contrario, una definizione chiara delle competenze nella più ampia prospettiva di ottimizzazione delle situazioni in cui versano i minori[31].

Rispetto a quanto appena detto, gli operatori del settore sostengono fermamente che la funzione di ispettorato sociale svolta dai Garanti regionali implicherebbe il rischio di conflitti di competenza con le istituzioni già esistenti[32]. L'ispettorato sociale, se non ben strutturato e definito nei suoi compiti specifici, potrebbe generare sovrapposizioni e contrasti con le Autorità già deputate alla tutela dei diritti dei minori e degli adolescenti, come gli assistenti sociali o il Tribunale per i minorenni, in modo non solo da erodere l'efficacia delle funzioni ispettive, ma anche da minare la

[30] Come confermato recentemente da C. ACOCELLA, *Contributo allo studio dell'effettività dei diritti sociali*, Napoli, 2022, 79, secondo la quale "il dato economico entra a vario titolo nella considerazione dei pubblici poteri all'atto di strutturare e mettere in campo politiche sociali".

[31] Assolutamente condivisibile è l'interpretazione, sul punto, di A. ALBANESE, *op. cit.*, 750, che nota come diverse leggi regionali, nel disciplinare l'attività del Garante per l'infanzia e per l'adolescenza "prevedano comunque la possibilità, ed anzi più spesso la necessità, che egli intrattenga rapporti di collaborazione con i soggetti rappresentativi degli interessi del mondo dell'infanzia e ne ascolti la voce".

[32] Nell'ambito della tutela e gestione dei minori stranieri non accompagnati, ad esempio, oltre alle amministrazioni che si occupano tradizionalmente dei flussi migratori (come, ad esempio, le Prefetture, anche attraverso i Sistemi di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati), anche l'Autorità garante per l'infanzia e per l'adolescenza assume un ruolo fondamentale in ragione del fatto che la legge (art. 2, d.lgs. n. 220 del 2017) attribuisce alla stessa il monitoraggio del sistema nazionale dei tutori volontari. In tema, Trib. min., Palermo, 20 giugno 2018. Sul tema, *ex multis*, cfr. F. ALBANO, *Minori stranieri non accompagnati nella prospettiva dell'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza*, in *Minorigiustizia*, 3, 2018, 98 ss.

ISSN 2036-7821

chiarezza e l'efficienza delle azioni messe in campo.

3. Il Garante regionale per l'infanzia e l'adolescenza come organo 'filtro' della relazione tra assistenti sociali e Tribunale per i minorenni.

Inquadrato il dibattito sulle funzioni di ispettorato sociale va segnalato come la discussione sul potenziamento del ruolo dei Garanti regionali abbia suscitato molte perplessità nella visione degli assistenti sociali, per i quali i primi interferirebbero nel loro operato e nella loro autonomia professionale: si tratterebbe, in sostanza, di un "controllo dall'alto", idoneo a compromettere l'approccio personalizzato e flessibile che essi adottano nel trattare le singole situazioni di disagio sociale riferite ai minori.

Inoltre, si è anche sostenuto che un tale rafforzamento dei Garanti regionali potrebbe implicare un conseguente clima di sfiducia nei confronti dell'operato degli assistenti sociali. Sono due, in particolare, i motivi per i quali tali preoccupazioni non sembrano condivisibili: il primo riguarda l'approccio metodologico che si è scelto e sul quale, si ritiene, dovrebbero improntarsi i rapporti tra tutti gli attori chiamati a svolgere un ruolo nella garanzia di spazi di tutela da attribuire al minore; il secondo, che involge invece profili di merito, riguarda l'attitudine del Garante a svolgere controlli ed ispezioni, nonché a porre in essere determinate attività, certamente maggiore rispetto a quella degli assistenti sociali[33].

Infine, ulteriori preoccupazioni espresse dagli assistenti sociali rispetto ad un preteso "controllo dall'alto" avrebbero ad oggetto la circostanza che il Garante si soffermerebbe eccessivamente sulle lacune delle attività, istruttorie ed operative, degli assistenti sociali, piuttosto che sulla promozione di un approccio orientato alla prevenzione e all'assistenza. Queste le ragioni alla base di una prospettazione delle funzioni di ispettorato essenzialmente "accusatoria", volta a ricercare colpe e responsabilità, e non invece, come si propone, a supporto e funzionale alla messa in campo di politiche utili per affrontare le situazioni di disagio sociale coinvolgono i minori.

Il tema, dunque, è particolarmente delicato ed investe l'ambito delle relazioni tra soggetti attivi nella tutela degli adolescenti, e cioè il Garante regionale, gli assistenti sociali ed il Tribunale per i minorenni. Nel contesto attuale, che poi ha indotto anche il Garante regionale abruzzese a presentare una proposta per l'istituzione di una funzione di ispettorato sociale, il ruolo degli assistenti sociali è molto penetrante, poiché le loro relazioni sono inviate al Tribunale per i minorenni che, in base a

[33] In questo senso, cfr. E. LAMARQUE, *op. cit.*, 125, la quale ritiene che "essendo le relazioni del garante con gli altri poteri pubblici fondate sulla autorevolezza del garante stesso, a seconda della provenienza professionale del garante differente sarà la sua possibilità di instaurare rapporti di proficua collaborazione con i dirigenti scolastici, i dirigenti ospedalieri, i servizi sociali, il tribunale per i minorenni".

ISSN 2036-7821

quanto emerge dalle stesse relazioni, decideranno sulla sorte dei minori[34]. In questa dinamica, per un verso, emerge paradossalmente l'assenza del Garante regionale per l'infanzia, e per altro verso, invece, la primazia degli assistenti sociali, deputati a svolgere una relazione sulla situazione del minore senza, tuttavia, essere sottoposto ad uno stringente controllo di merito da parte dei Garanti stessi.

A questo punto, ci si chiede se non sia necessario inserire in questa dinamica anche il Garante regionale per l'infanzia e per l'adolescenza, che dovrebbe svolgere, ad avviso di chi scrive, una funzione di filtro tra le relazioni degli assistenti sociali e le decisioni del Tribunale per i minorenni. Non solo il caso di Bibbiano, che ha messo in luce diverse criticità[35] – le metodologie degli affidamenti, le relazioni intercorrenti tra servizi sociali e servizi dell'amministrazione della giustizia minorile, nonché il ruolo del garante regionale per l'infanzia e l'adolescenza – ma una recente pronuncia della Corte EDU del 2022 ha messo in risalto la genericità delle relazioni degli assistenti sociali che vengono fatte proprie dai giudici. Ed è proprio in questo senso che affiora l'esigenza di garantire un controllo, da parte del Garante regionale per l'infanzia e l'adolescenza, non esclusivamente preventivo e precauzionale, ma inclina a ricercare una dimensione collaborativa e proattiva, nella prospettiva di un più adeguato accertamento del fatto e, conseguentemente, di una migliore tutela dei diritti sociali dei minori.

Le considerazioni del Garante dei minori dell'Abruzzo trovano una indiretta conferma nella recente sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo del 20 gennaio 2022, con la quale l'Italia è stata condannata per la violazione dell'articolo 8 della CEDU, avendo dichiarato una minore adottabile senza valutare altre soluzioni, che sarebbero state meno drastiche e che avrebbero salvaguardato il rapporto del minore con la madre[36].

Il caso della cittadina cubana, che ha chiesto aiuto ai Servizi sociali, è emblematico delle problematiche che possono sorgere nei procedimenti riguardanti i minori e le valutazioni delle capacità genitoriali. La madre si è rivolta alle autorità cercando protezione e supporto per sé e per la sua giovane figlia, ma la conclusione del procedimento si è tradotta nell'allontanamento brusco della bambina e nella

[34] Si può cogliere chiaramente dall'art. 4, l. n. 184 del 1983, che il Servizio sociale è tenuto a mantenere una comunicazione costante e informativa con il Giudice Tutelare o il Tribunale per i Minorenni. Tale comunicazione riguarda l'andamento del programma di assistenza e l'evoluzione delle condizioni del nucleo familiare di origine, e conferma l'intenzione del legislatore di conferire al Giudice un ruolo più ampio rispetto a quello di mero supervisore o spettatore passivo dell'esecuzione del programma di assistenza. Sul punto, cfr. anche L. CRACCO, C. FEDRIGONI, *Ruolo e compiti del servizio sociale nell'esecuzione di provvedimenti civili emessi dal Tribunale per i minorenni*, in *Riv. AIAF*, 3, 2012.

[35] Per le quali si rimanda al contributo di L. FADIGA, *Regione Emilia Romagna: servizi sociali, Magistratura e caso Bibbiano*, in *Minorigiustizia*, 4, 2020, 210 ss.

[36] Corte EDU, 20 gennaio 2022, *D.M. e N.c. c. Italia*, con commento di N. CARDINALE, *Il mancato sostegno alle madri vittime di violenza domestica: una nuova condanna per l'Italia da parte della Corte EDU*, in *Sistema Penale*, 1° marzo 2022.

ISSN 2036-7821

dichiarazione di adottabilità, basata principalmente sulle relazioni degli assistenti sociali, senza una valutazione psicologica approfondita o il coinvolgimento di esperti neutri[37]. La sentenza sottolinea, dunque, l'importanza della valutazione psicologica in queste situazioni, al fine di determinare con precisione la capacità della madre di svolgere il suo ruolo di genitore e l'impatto che la separazione avrebbe avuto sulla figlia. Il mancato coinvolgimento di esperti indipendenti, nonché l'assenza di una perizia tecnica, sono stati ritenuti fattori critici che hanno compromesso l'adeguatezza e l'equità della decisione presa e, al tempo stesso, hanno consentito l'emersione di una preoccupante tendenza delle autorità giudiziarie a basarsi su valutazioni vaghe e generiche svolte dagli assistenti sociali, non supportate da elementi di fatto specifici, e a non considerare adeguatamente le circostanze individuali dei casi.

Tale pronuncia, di cui si sono riportati i passi più rilevanti nell'economia del presente lavoro, induce a riflettere, dunque, sul ruolo del Garante regionale per l'infanzia e l'adolescenza, del quale nulla si è detto nella decisione in commento e mai si è fatto riferimento nell'ambito del procedimento di affidamento. La prospettiva da accogliere, dunque, dovrebbe essere quella che valorizza il ruolo di filtro del Garante rispetto all'operato degli assistenti sociali, soluzione che implicherebbe la possibilità per il giudice di giungere ad una decisione più efficace nella prospettiva della tutela della posizione del minore. Tutto ciò, come detto, non deve essere tradotto, dal punto di vista pratico, nella sottrazione di compiti agli assistenti sociali, ma, al contrario, significa impostare un meccanismo organizzativo funzionale al perseguimento del buon andamento dell'azione amministrativa e dell'esercizio di una funzione attraverso la collaborazione attiva con i diversi attori che si occupano della salvaguardia dei minori, nonché alla deflazione del contenzioso[38].

4. Ispettorato sociale e vigilanza collaborativa: alcune proposte.

A questo punto, tenuto conto anche delle numerose critiche che sono state sollevate, possono essere formulate alcune mozioni migliorative rispetto alla disciplina attuale, nonché rispetto alla Proposta del Garante regionale abruzzese sulle funzioni di ispettorato sociale.

Anzitutto, ci si chiede se affidare all'ispettorato del lavoro anche il controllo della condizione dei minori rispetto, ad esempio, a casi di allontanamento, e quindi determinando un accentramento di attribuzione in capo a quest'organo, non possa,

[37] Non si tratta del primo caso in cui la Corte EDU censura la prassi dei giudici italiani su tali particolari rapporti. In tema, ad esempio, si veda anche Corte EDU, 22 agosto 2017, *Barnea e Caldararu c. Italia*.

[38] In tema, si rimanda, per tutti, a M. CALABRÒ, *La funzione giustiziale nella pubblica amministrazione*, Torino, 2012, spec. cap. 3, ove analizza il ruolo del difensore civico e, in particolare, all'*ombudsman* di settore, "da realizzarsi proprio in quei contesti nei quali appare deficitario il sistema di tutela [...] degli interessi più deboli da un punto di vista economico-sociale" (222). Più recentemente, N. POSTERARO, *op. cit.*, *passim*.

ISSN 2036-7821

paradossalmente, comportare un abbassamento dei livelli minimi di tutela che devono essere garantiti ai minori. Una visione dell'ispettorato sociale costituzionalmente orientata ed ispirata concretamente al dogma della solidarietà e della sussidiarietà potrebbe suggerire, anzitutto, una modifica degli articoli 3 e 4 della legge istitutiva del Garante per l'infanzia e l'adolescenza, attribuendo a quest'ultimo la funzione di ispettorato sociale. Una tale modifica, evidentemente, riempirebbe di significato anche la disposizione – criticata dalla dottrina[39] – sull'applicazione del principio di sussidiarietà, obbligando, come già detto, i Garanti regionali ad avvalersi di delegati territoriali, i quali avrebbero il compito di esercitare un controllo collaborativo sul territorio rispetto alle relazioni svolte dagli assistenti sociali[40].

Ulteriore modifica che si propone, nella prospettiva non solo di garantire una maggiore efficacia al ruolo e alle attività svolte dal Garante regionale, ma anche di massimizzare i diritti dei minori, sarebbe quella di introdurre un onere di motivazione rafforzato per gli assistenti sociali che intendano discostarsi delle indicazioni fornite in sede di controllo collaborativo dal Garante regionale. Una tale previsione, se da un lato rischia di appesantire le attività ispettive che conducono alla relazione degli assistenti sociali, perchè inserirebbe un altro attore nel procedimento deputato a svolgere diverse funzioni appena menzionate (di deflazione del contenzioso e di vigilanza), dall'altro lato garantirebbe una indagine istruttoria certamente più adeguata ed approfondita, nella prospettiva del controllo collaborativo secondo il farsi dell'azione amministrativa. D'altronde, non si tratterebbe di una vera e propria novità, poiché, come rilevato dalla dottrina, in passato, nei regolamenti comunali veniva imposto al funzionario che ricevesse una sollecitazione dal difensore civico 'generalista' di "indicare dettagliatamente, nel caso in cui non ritenesse di uniformarsi, le ragioni per le quali riteneva di disattendere la sollecitazione"[41]. In questo senso, la soluzione che si propone è di recuperare gli approdi cui si era giunti nei regolamenti comunali con riguardo alle funzioni del difensore civico ed applicarli, in virtù della maggiore competenza sulla tutela dei diritti dei minori, alle Autorità garanti regionali attraverso una revisione delle rispettive leggi istitutive.

---

[39] Secondo A. ALBANESE, *op. cit.*, 771, si tratterebbe di una disposizione poco ambigua con riguardo all'ambito di applicazione, poiché può essere riferita "sia alla dimensione orizzontale della sussidiarietà che riguarda la relazione con i privati che operano nel settore così come ai rapporti fra il garante e gli apparati pubblici che dispongono di specifiche competenze in relazione all'infanzia e all'adolescenza, quanto infine alla dimensione verticale dell'azione dell'Autorità di garanzia, che investe i rapporti con le regioni e con gli enti territoriali, ai fini del rispetto della loro sfera di autonomia, ivi inclusa quella che riguarda i garanti istituiti a livello regionale".

[40] Seppur su altro tema, si richiamano le condivisibili opinioni di E. FREDIANI, *Vigilanza collaborativa e funzione «pedagogica» dell'ANAC*, in *Federalismi.it*, 23, 2017, 4, il quale, nel riferirsi alla vigilanza collaborativa, fa riferimento a quel rapporto reticolare tra organismo controllante e soggetti controllati.

[41] Così, E. LAMARQUE, *op. cit.*, 126.

ISSN 2036-7821

Ultima modifica che si propone dal punto di vista normativo è di tipo (solo apparentemente) formale, ed attiene all'inserimento, all'articolo 4 della legge n. 112 del 2008, di un riferimento specifico al potere di controllo, espungendo invece il riferimento all'istituto della ispezione. Questo perchè, come è stato ampiamente detto dalla dottrina e ricordato anche recentemente, il Garante regionale esercita esclusivamente una funzione di *moral suasion* e non esercita, dunque, funzioni autoritative[42]. In questo modo si potrebbe prevedere uno spazio di doverosità dell'intervento dei garanti nella parentesi procedimentale[43], e ciò soprattutto per le numerose ragioni espresse in precedenza, implicando anche una presenza necessaria del Garante nel processo minorile[44], ad oggi tutt'altro che efficace nonostante l'articolo 6 del d.P.R. n. 448 del 1998 (Codice del processo penale minorile) disponga che "*in ogni stato e grado del procedimento l'autorità giudiziaria si avvale dei servizi minorili dell'amministrazione della giustizia. Si avvale altresì dei servizi di assistenza istituiti dagli enti locali*".

Il potenziamento delle attribuzioni e delle funzioni che spetterebbero ai Garanti regionali mira, evidentemente, a massimizzare le garanzie dei diritti dei minori, e l'efficacia di tali misure passerà non solo da provvedimenti normativi per così dire 'abilitanti', ma, inoltre, da un accrescimento della capacità amministrativa.

[42] Si rimanda nuovamente all'articolo di C. ACOCELLA, *Il garante per l'infanzia*, cit., secondo la quale non si giunge, nel caso dei garanti per l'infanzia, all'adozione di atti autoritativi che definiscono assetti di interessi, ma si risolve nell'esercizio di funzioni, altrettanto rilevanti, di propulsione.

[43] Sulla doverosità della funzione amministrativa, ed in particolare del potere di controllo, cfr. S. TUCCILLO, *Contributo allo studio della funzione amministrativa come dovere*, Napoli, 2016, spec. cap. 3.

[44] Su cui si rimanda, anche per alcuni riferimenti giurisprudenziali, al contributo di G. LANEVE, *I rapporti tra Garanti regionali infanzia e adolescenza e l'autorità giudiziaria*.

ISSN 2036-7821