



4. ISTITUTI DI GARANZIA A TUTELA DELL'INFANZIA E DELL'ADOLESCENZA



10. Richiamando le proprie precedenti raccomandazioni (CRC/C/ITA/CO3-4, par.13) il Comitato raccomanda all'Italia di:

- a) assicurare piena indipendenza e autonomia all'Autorità nazionale garante per l'infanzia e adolescenza;
- b) aumentare le risorse umane, tecniche e finanziarie dell'Autorità;
- c) creare un'Istituzione nazionale per i diritti umani conforme ai Principi di Parigi.

CRC/C/ITA/CO/5-6, punto 10

Oltre 25 anni fa i Principi di Parigi sullo status delle Istituzioni nazionali per i diritti umani hanno tracciato la strada verso la costituzione, nel mondo, di Istituti di garanzia dei diritti umani aventi base normativa, dotati di autonomia ed indipendenza economica ed amministrativa, adeguate risorse umane e finanziarie ed un ampio mandato. Non sempre tali figure hanno avuto caratteristiche e funzioni pienamente rispondenti ai Principi di Parigi, tuttavia è indubbio che abbiano contribuito all'avanzamento dei diritti umani nel contesto di riferimento, garantendo ascolto e supporto ai beneficiari e facendo da raccordo sia con le Istituzioni che con la società civile.

Tali Istituzioni si sono poi configurate sotto forma di Garanti o Commissioni, monocratiche o collegiali, aventi a volte un mandato tale da occuparsi di diritti umani ad ampio raggio ed altre a volte un mandato specifico relativo cioè ai diritti di determinate categorie di beneficiari, come appunto i minorenni. Molte Regioni italiane sono state pioniere in questo, istituendo la figura dei Garanti regionali dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza ben prima che questa figura fosse varata a livello nazionale ed inaugurando percorsi che successivamente sarebbero stati presi a modello e "normati" dal livello nazionale.



A questo proposito, tra il 1988 ed il 2020, **tutte le Regioni italiane, incluse le Province Autonome di Trento e Bolzano**³⁷, si sono dotate di una legge istitutiva di una **Autorità garante dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza** e sul loro esempio sono nate figure analoghe in diversi Comuni/Città metropolitane. Purtroppo – nonostante le raccomandazioni reiterate negli anni come Gruppo CRC – a livello territoriale queste figure continuano ad essere caratterizzate da disomogeneità, sia in merito alle procedure che ai requisiti di elezione/nomina³⁸ (al fine di raccogliere il più ampio consenso attorno alla figura prescelta, sarebbe infatti auspicabile procedere all'elezione piuttosto che alla nomina del Garante e, a questo proposito, parimenti auspicabile che la sede deputata fosse il Consiglio regionale, rappresentativo di tutte le forze politiche, e non la Giunta regionale o il Presidente di Regione), sia rispetto alla composizione (monocratica/collegiale) ed alle funzioni svolte e alla loro specializzazione (a volte in capo alla stessa figura si sommano le funzioni di più istituti di garanzia, come quelle di Garante dei diritti dei minorenni e di Difensore civico), sia in termini di autonomia organizzativa e finanziaria (alcune sono incardinate presso le Giunte), sia relativamente alle risorse umane, tecniche e finanziarie a disposizione, sia infine in riferimento all'accessibilità da parte dei beneficiari (sia in termini motori, che telematici, linguistici, culturali etc.). Tutti elementi che rischiano di incidere su una loro piena ed efficace operatività.

Sul versante dei Garanti regionali si registra inoltre disomogeneità rispetto alle modalità di relazione con le istituzioni e di coordinamento con i soggetti del Terzo Settore e della società civile, che rischiano di depotenziarne il ruolo di garanzia.

Ciò chiama in causa **l'improcrastinabilità di un attento lavoro di coordinamento, raccordo e riallineamento** – normativo e di approccio culturale e operativo – del sistema articolato e complesso composto da AGIA Nazionale e Garanti regionali (e locali).

Nel 2011 l'Italia ha infatti istituito **l'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza (AGIA)**³⁹ con il compito

principale di “assicurare la piena attuazione e la tutela dei diritti e degli interessi delle persone di minore età, in conformità a quanto previsto dalle convenzioni internazionali”.

Tra le funzioni attualmente attribuite all'AGIA vi è la possibilità di esprimere un parere (non vincolante) sul c.d. Piano Nazionale Infanzia (predisposto ogni due anni dall'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza), così come sugli atti normativi del Governo e sui progetti di legge all'esame del Parlamento che riguardano l'infanzia e l'adolescenza. Tali compiti sono stati ampliati dalla Legge 47/2017⁴⁰ che ha attribuito ai Garanti regionali (e delle PA) dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza (o, se non istituiti, all'AGIA), la competenza nella formazione dei tutori volontari dei minori stranieri non accompagnati (MSNA). All'AGIA, spetta inoltre un'azione di monitoraggio dell'intero sistema di tutela volontaria dei MSNA⁴¹.

La normativa prevede inoltre che l'AGIA si avvalga della “**Conferenza nazionale per la garanzia dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza**” per assicurare idonee forme di collaborazione con i garanti territoriali “in possesso dei medesimi requisiti di indipendenza, autonomia e competenza esclusiva in materia di infanzia e adolescenza” e che assicuri forme idonee di consultazione sia delle persone minorenni che degli Enti del Terzo Settore e di tutti gli altri soggetti impegnati nella promozione e tutela dell'infanzia e dell'adolescenza, in Italia e all'estero: a questo scopo l'AGIA ha costituito la “Consulta nazionale delle associazioni e delle organizzazioni preposte alla promozione e alla tutela dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza” e la “Consulta delle ragazze e dei ragazzi”.

Il sistema italiano di garanzia dei diritti, pur con i traguardi raggiunti negli anni, presenta tuttavia delle lacune che il Comitato ONU sui Diritti dell'Infanzia ha ben evidenziato negli anni nelle Osservazioni conclusive⁴² rivolte all'Italia e che è fondamentale colmare: la pandemia da COVID-19 ha infatti messo ancor più in luce, se non ampliato, le disparità esistenti e l'impatto che esse rischiano di avere sui diritti delle persone di

³⁷ Autorità garante per l'Infanzia e l'Adolescenza, Relazione al Parlamento 2020, Aprile 2021:

https://www.garanteinfanzia.org/sites/default/files/agia_relazione_al_parlamento_2020_v5_web.pdf

³⁸ Sia in caso di nomina che di elezione, è fondamentale che la trasparenza delle procedure venga sempre garantita, tramite la pubblicazione in tempo utile del relativo bando pubblico e successivamente degli esiti.

³⁹ Legge 112/2011 recante “Istituzione dell'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza”.

⁴⁰ Legge 47/2017 (c.d. Legge Zampa) recante “Disposizioni in materia di misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati”.

⁴¹ D.Lgs. 220/2017 recante “Disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142, di attuazione della direttiva 2013/33/UE recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale nonché della direttiva 2013/32/UE recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale”.

⁴² Si veda raccomandazione contenuta nel box ad inizio paragrafo.



minore età che i citati Istituti di garanzia sono chiamati a presidiare.

In questo senso è stato emblematico il ritardo nella nomina della nuova Garante nazionale in un momento storico cruciale, come quello appunto del deflagrare della pandemia da COVID-19: in quel periodo infatti risultava scaduto il mandato della precedente Garante, che stava operando in regime di prorogatio. Grazie agli appelli del Terzo Settore italiano⁴³, a novembre 2020 le Autorità competenti hanno finalmente nominato la nuova AGIA⁴⁴ che avrebbe poi assunto l'incarico a gennaio 2021⁴⁵.

A tutto questo va aggiunto che l'Italia, nonostante i diversi progetti di legge susseguitisi di legislatura in legislatura⁴⁶, continua ad essere **priva di una Istituzione nazionale indipendente provvista di un ampio mandato a tutela dei diritti umani**, conforme ai Principi di Parigi già richiamati, a discapito delle ripetute raccomandazioni ricevute in tal senso sia dal Comitato ONU sui Diritti dell'infanzia, che da altre procedure di monitoraggio dei principali Trattati internazionali ratificati dall'Italia e nonostante l'impegno⁴⁷ preso da quest'ultima prima di candidarsi - e poi essere eletta - al Consiglio dei Diritti umani dell'ONU per il triennio 2019-2021.

Alla luce di quanto premesso, risulta indispensabile ripensare il sistema italiano di promozione e garanzia dei diritti umani, in modo da superare le disfunzioni testimoniate ed assicurare un adeguato raccordo tra le figure di garanzia attualmente esistenti (a partire dall'AGIA e dalle corrispettive figure regionali fino al Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale e dei suoi omologhi sul territorio) e fino all'Istituzione Nazionale indipendente per i Diritti Umani che auspichiamo possa essere al più presto costituita.

Pertanto, in linea con quanto suggerito dal Comitato ONU sui Diritti dell'Infanzia, **il Gruppo CRC raccomanda:**

1. Al **Parlamento** di approvare la legge istitutiva di una Istituzione nazionale indipendente a tutela dei diritti umani, conforme ai Principi di Parigi;
2. Al **Legislatore nazionale**, di consolidare l'indipendenza e l'efficacia dell'operatività dell'AGIA, potenziandone l'organico; stabilizzandone il personale, investendo nelle risorse necessarie a presidiare tutti i diritti di tutte le persone minorenni sotto la giurisdizione dello Stato, prevedendo che la sua partecipazione al processo di adozione di atti normativi e programmatici in tema di infanzia e adolescenza, avvenga tramite l'emissione di un parere vincolante; contemplando il potere dell'AGIA di autoregolamentarsi, al pari delle altre Autorità di garanzia nazionali; valorizzando ulteriormente, nell'ambito dei meccanismi consultivi dell'AGIA, i principi dell'ascolto e della partecipazione dei minorenni, dell'inclusione e della multiculturalità; prevedendo la possibilità di procedere a visite e ispezioni presso strutture pubbliche o private che ospitano minorenni, senza la necessità di preve autorizzazioni che rischierebbero di vanificarne l'efficacia;
3. Al **Legislatore regionale/metropolitano/comunale**, di allineare i requisiti di eleggibilità/nomina/incompatibilità e di indipendenza economico/organizzativa dei Garanti territoriali per l'Infanzia con quelli dell'AGIA; di far sì che, ove non previsto, i Garanti territoriali per l'Infanzia si dotino di meccanismi stabili di consultazione sia dei minorenni che degli enti del Terzo Settore operanti sul territorio, nonché di strumenti periodici di rendicontazione delle proprie attività; di fare in modo che i Garanti dell'Infanzia territoriali non sommino su di loro le funzioni di più figure di garanzia con diversa specializzazione, a meno che i relativi uffici non siano dotati delle necessarie risorse in termini non solo quantitativi ma di competenze.

⁴³ <https://grupprocrc.net/gruppo-crc-nuova-autorita-garante-sia-indipendente-autonoma-e-dotata-delle-risorse-necessarie-in-linea-con-le-indicazioni-onu/>

⁴⁴ <https://www.garanteinfanzia.org/news/carla-garlatti-nuova-titolare-autorita-garante-infanzia>

⁴⁵ <https://www.garanteinfanzia.org/news/carla-garlatti-ha-assunto-lincarico-di-autorita-garante-linfanzia-e-ladolescenza>

⁴⁶ Sul tema sono state presentate nell'ultima Legislatura le seguenti proposte di legge: C.855; C. 1323; C.1794; S. 654; S.593; S.1065; S.1126; S.2109; S.2303; S.2338.

⁴⁷ https://www.esteri.it/mae/resource/doc/2018/04/brochure_human_rights_v12_pagine affiancate.pdf