



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

2. Il Comitato raccomanda allo Stato parte di garantire che il nuovo ufficio dell'Autorità Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza venga istituito quanto prima e che sia dotato di adeguate risorse umane, tecniche e finanziarie in modo tale da assicurare la propria indipendenza ed efficacia, in conformità ai contenuti del Commento Generale del Comitato n. 2 (2002) sul ruolo delle istituzioni nazionali indipendenti per i diritti umani nella promozione e protezione dei diritti dell'infanzia. Raccomanda altresì allo Stato parte di garantire una uniforme ed efficiente protezione e promozione dei diritti dell'infanzia in tutte le Regioni, che includa l'assistenza e il coordinamento degli attuali Garanti regionali da parte del Garante nazionale. Il Comitato richiama lo Stato parte affinché si acceleri il processo volto a istituire e a rendere operativa un'istituzione nazionale indipendente per i diritti umani, in piena conformità i Principi di Parigi, allo scopo di garantire un monitoraggio completo e sistematico dei diritti umani, inclusi i diritti dell'infanzia.

CRC/C/ITA/CO/3-4, punto 2

A novembre 2015 si è concluso il primo mandato dell'**Autorità Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza**⁶⁸. Le aspettative, naturalmente alte, di tutte le realtà operanti nel settore hanno dovuto fare i conti con i dubbi circa la possibilità di un secondo mandato; le incertezze sui tempi della nomina del nuovo Garante hanno imposto mesi di attesa inadeguati rispetto all'importanza del ruolo e ai lavori avviati e in corso⁶⁹. Dopo un periodo di *prorogatio*, il 3 marzo 2016 i Presidenti di Camera e Senato hanno provveduto alla nuova nomina e in data 29 aprile si è finalmente insediata la nuova Garante⁷⁰. Dando seguito alla Raccomandazione⁷¹, reiterata dal Gruppo CRC negli ultimi Rapporti, il Garante ha pubblicato il **Dossier "Disordiniamo! La prima fotografia delle istituzioni centrali e delle risorse nazionali dedicate all'infanzia e all'adolescenza"**⁷², una "mappa" di tutte le risorse e le istituzioni centrali, legate all'universo dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia, di estrema utilità per gli operatori del settore e soprattutto importante per dare avvio a una riflessione che ci auguriamo possa portare le istituzioni competenti a razionalizzare i fondi disponibili e migliorare il coordinamento delle politiche per l'infanzia e l'adolescenza⁷³.

La **Conferenza nazionale per la garanzia dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza**⁷⁴, composta da tutti i Garanti regionali, si è riunita due volte nel 2015. Come segnalato nel precedente Rapporto, una delle principali attività di

⁶⁸ La nomina era stata comunicata il 30 novembre 2011.

⁶⁹ Il Gruppo CRC, a un mese dalla scadenza della *prorogatio* del 29 gennaio, ha scritto ai Presidenti di Camera e Senato per sollecitare la nuova nomina.

⁷⁰ Cfr. De Carli, S., "Filomena Albano è ufficialmente la nuova Garante per l'Infanzia", in *Vita*, del 28 aprile 2016: <http://www.vita.it/it/article/2016/04/28/filomena-albano-ufficialmente-la-nuova-garanteper-linfanzia/139189/>

⁷¹ "Il Gruppo CRC raccomanda: All'Autorità Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza di predisporre un primo rapporto concernente lo stato complessivo delle risorse per l'infanzia e l'adolescenza nel nostro Paese, integrando gli effetti delle

leggi e manovre economiche nazionali con quelli a livello regionale e degli EE.LL., anche per orientare le scelte connesse all'elaborazione del prossimo Piano Nazionale Infanzia e Adolescenza".

⁷² Il Dossier è disponibile su:

<http://www.garanteinfanzia.org/news/pubblicato-il-dossier-disordiniamo>

⁷³ Per approfondimenti sul tema, si vedano il par. 2 - "Le risorse destinate all'infanzia e all'adolescenza" e il par. 6 - "Coordinamento a livello istituzionale e tra Istituzioni e ONG" del presente Capitolo.

⁷⁴ Art. 8 del Regolamento.



coordinamento è stata la definizione dello schema di raccolta dati sulle segnalazioni, finalizzata a fornire un quadro complessivo e quantitativo su tutto il territorio nazionale, che dia anche delle indicazioni sulle principali tipologie e criticità delle segnalazioni.

Nel 2015 sono arrivate ai Garanti, complessivamente, circa 1800 segnalazioni. Il dato, che è ancora in elaborazione, evidenzia tra i motivi principali di segnalazione problemi derivanti da conflittualità familiari o con i servizi e sotto- linea, soprattutto a livello nazionale, la crescita delle segnalazioni sulla tematica dei media e della comunicazione.

Rispetto alla **Consulta nazionale delle associazioni e delle organizzazioni**⁷⁵, nel 2015 sono stati portati a compimento i documenti dei gruppi di lavoro attraverso la pubblicazione dei relativi Dossier, in particolare si segnala **“Comunità residenziali per minorenni: per la definizione dei criteri e degli standard – Documento di proposta”**, che si poneva l’obiettivo di avviare un processo per la definizione degli standard strutturali e gestionali e dei criteri di qualità delle relazioni, nelle Comunità di tipo familiare⁷⁶. Gli altri due documenti realizzati concernono il tema della **Dispersione scolastica** e della **Partecipazione alla vita sociale e l’ascolto dei minorenni**. Auspichiamo che le attività della Consulta possano essere riprese quanto prima e che venga

perfezionato il meccanismo di consultazione permanente tra le Associazioni e l’Autorità Garante, nonché vengano trovate modalità di confronto anche con la Conferenza dei Garanti regionali.

Nel 2015, hanno terminato i lavori e prodotto documenti di proposta anche le due Commissioni consultive promosse dall’Autorità: la **Commissione consultiva per la prevenzione e cura dei maltrattamenti** ha prodotto il documento **“Prendersi cura dei bambini e degli adolescenti vittime di maltrattamento”** e la **Commissione consultiva sulla tutela dei minorenni stranieri non accompagnati** ha elaborato il documento-proposta **“Verso un sistema di tutela dei minorenni stranieri non accompagnati”**. Infine, nel mese di novembre 2015, l’Autorità ha anche pubblicato **“La tutela dei minorenni in comunità. La prima raccolta dati sperimentale elaborata con le Procure della Repubblica presso i Tribunali per i Minorenni”**, che riporta gli esiti del progetto sperimentale di monitoraggio dei minorenni fuori dalla famiglia d’origine, collocati in comunità⁷⁷. Si osserva che non sempre Governo e Parlamento hanno ritenuto di avvalersi dell’opportunità di raccogliere il parere preventivo dell’Autorità Garante sugli atti normativi che riguardano⁷⁸, direttamente o indirettamente, le persone di minore età, come invece previsto dall’art. 3, comma 3, della Legge 112/2011⁷⁹.

⁷⁵ Prevista dal Regolamento attuativo dell’Autorità di garanzia ed istituita con Decreto del Garante del 17 aprile 2014. Si evidenzia che era stato costituito un Gruppo di Coordinamento, del quale sono stati chiamati a far parte delegati delle realtà nazionali che operano in rete in modo permanente e dedicate esclusivamente alle persone di minore età: Coordinamento PIDIDA, Gruppo di lavoro sulla CRC e Tavolo Nazionale Affidato.

⁷⁶ Il Dossier è disponibile su:

http://www.garanteinfanzia.org/sites/default/files/documenti/Comunita_residenziali_minorenni_doc_proposta.pdf. Si evidenzia anche che, su impulso dell’Autorità Garante, è stato istituito nel 2015 e continua tuttora a riunirsi, presso il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, il “Tavolo di confronto sulle comunità

per minori”, proprio con la finalità di definire Linee di indirizzo sull’accoglienza nelle strutture.

⁷⁷ Per un approfondimento, si veda cap. IV, par. 2b - “Le comunità d’accoglienza per minori” del presente Rapporto.

⁷⁸ Nella relazione annuale 2015 del Garante al Parlamento, a proposito della Riforma del processo civile, si legge: “Il Ministro Orlando non ci ha consentito, come previsto dalla Legge istitutiva dell’Authority, di esprimere il nostro parere formale al testo in discussione, che ci è stato negato durante le molte settimane trascorse dall’annuncio della riforma alla diffusione del testo ufficiale” (pag. 9).

⁷⁹ Legge 112/2011, art. 3, comma 3: “L’Autorità garante può esprimere pareri al Governo sui disegni di legge del Governo medesimo nonché sui progetti di legge all’esame delle Camere



Con la Legge 208/2015 (c.d. Legge di Stabilità per il 2016) sono state stanziare per l'Autorità Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza risorse pari a € 1.641.374⁸⁰.

Per quanto concerne la situazione dei **Garanti regionali per i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza**, la Valle d'Aosta e l'Abruzzo⁸¹ continuano a essere le uniche due Regioni che non hanno approvato una legge che preveda l'istituzione di tale figura. Le leggi istitutive approvate a livello regionale, come ben evidenziato nella rilevazione su "Norme, prassi e procedure dei Garanti per l'infanzia e l'adolescenza delle Regioni e delle Province Autonome"⁸², effettuata dal Garante Regionale dell'Emilia-Romagna, differiscono in mandato e competenze. Ciò unitamente alla differente impostazione data a ogni ufficio dal singolo Garante, anche in base alle proprie formazioni professionali, comporta una forte disomogeneità sul territorio. Come già sottolineato in passato, sarebbe auspicabile

l'approvazione da parte della Conferenza di Garanzia di Linee Guida utili anche in vista del completamento delle nomine in tutte le Regioni.

Rispetto alla nomina, al momento della stesura del presente Rapporto, **sono attivi 10 Garanti regionali** (due in meno rispetto allo scorso anno⁸³), a cui si aggiungono i **due** delle Province Autonome di Trento e Bolzano. La Lombardia ha nominato il Garante per l'infanzia e l'adolescenza nel 2015, ma Lazio, Molise e Toscana non hanno ancora nominato un nuovo Garante, dopo la scadenza del mandato o le dimissioni dei precedenti. Hanno invece provveduto alla nuova nomina il Veneto, le Marche e la Calabria.

Si segnala la tendenza preoccupante all'accorpamento delle figure di garanzia (Difensore Civico, Garante per l'infanzia e l'adolescenza e Garante dei detenuti) anche in quelle Regioni che storicamente ne avevano promosso per prime l'istituzione^{84,85}.

e sugli atti normativi del Governo in materia di tutela dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza".

⁸⁰ Per un approfondimento, si veda il par. 2 - "Le risorse destinate all'infanzia e all'adolescenza" del presente Capitolo.

⁸¹ L'Abruzzo, con Legge Regionale n. 46 del 2 giugno 1988, ha affidato in convenzione la funzione e il ruolo di "Difensore dell'infanzia" al Comitato Italiano per l'UNICEF.

⁸² La quarta Relazione annuale al Parlamento dell'Autorità Garante contiene una riflessione sui Garanti dei diritti delle persone di minore età in Italia, curata dall'Ufficio sulla base degli esiti della ricognizione.

⁸³ In Toscana, l'*interim* Garante dell'infanzia e dell'adolescenza è esercitato dal Segretario generale del Consiglio Regionale; in Molise e Lazio si è ancora in attesa di nuova nomina.

⁸⁴ Dopo le Marche – dove con le modifiche apportate con Legge del 2008 l'Autorità di Garanzia si occupa sia degli adulti che dei minorenni – e Trento – dove il difensore civico ha anche il ruolo di Garante per i diritti dei bambini e degli adolescenti – anche il Friuli Venezia Giulia e il Veneto hanno approvato nuove leggi per attuare tale modifica.

⁸⁵ Cfr. www.garanteinfanzia.org/garanti-regionali e www.gruppocrc.net/Garante-per-l-infanzia.

⁸⁶ L'Ufficio del Tutore pubblico era previsto dalla Legge Regionale n. 49/1993. La Legge Regionale n. 9/2008 di assestamento di bilancio aveva previsto che il ruolo svolto dal Tutore dei Minori fosse esercitato dal Presidente del Consiglio Regionale. Con la Legge n. 7 del 24 maggio 2010 subentra la struttura stabile per l'esercizio delle funzioni del Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza. La Legge 9/2014 prevede che: "Il

Garante regionale è costituito in collegio, composto dal Presidente e da due componenti. Il Presidente esercita funzioni di indirizzo e coordinamento delle attività del collegio e la funzione specifica di garanzia per i bambini e gli adolescenti. I componenti esercitano le funzioni di garanzia per le persone private della libertà personale e per le persone a rischio di discriminazione".

⁸⁷ Legge Regionale n. 9 del 16 marzo 2007 e Legge Regionale n. 38 del 6 ottobre 2009. Solo 7 su 23 delle funzioni del Garante Infanzia sono affidate al Difensore Civico, che opera nell'impossibilità di svolgere un ruolo pro-attivo di promozione della cultura dell'infanzia e, nei fatti, può solamente estendere ai minorenni le funzioni "su richiesta e segnalazione" proprie del Difensore Civico ai minorenni. L'istituzione è stata approfondita in un incontro pubblico svoltosi l'11 maggio 2015

(<http://www.pididaliguria.it/2015/05/05/incontro-con-icandidati-alla-presidenza-della-regione-liguria/>), realizzato dal PIDIDA Liguria e dal CISMAL in occasione delle elezioni regionali liguri.

⁸⁸ In assenza della nomina del Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza, alcune sue funzioni – segnatamente quelle relative alla ricezione di istanze da parte dei cittadini – sono coperte dal Difensore Civico. Tali funzioni sono però solo parziali e passive (attivazione in caso di richiesta di intervento). Lo stesso Difensore Civico regionale ha ribadito in più occasioni pubbliche che la sua funzione non è, né può essere, equiparata a quella del Garante per l'Infanzia.

⁸⁹ Nelle Marche, l'ufficio del Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza è stato istituito con Legge Regionale n. 18/2002. La Legge Regionale n. 23/2008 ha però abrogato tale Legge e istituito la figura dell'Ombudsman regionale per i diritti degli adulti e dei bambini.



Regione	Legge istitutiva ¹	Mandato esclusivo	Prima nomina	Nomina attuale
Abruzzo	Non approvata	/	/	/
Basilicata	Legge Regionale n. 18 del 29 giugno 2009	Garante regionale dell'infanzia e dell'adolescenza	Primo Garante nominato a ottobre 2014	Tuttora in carica
Calabria	Legge Regionale n. 28 del 12 novembre 2004	Garante dell'infanzia e dell'adolescenza	Primo Garante nominato nel dicembre 2010	Nominato ad aprile 2016
Campania	Legge Regionale n. 17 del 25 luglio 2006	Garante per l'infanzia e l'adolescenza	Primo Garante nominato nel luglio 2008	Nominato nel 2012
Emilia-Romagna	Legge Regionale n. 9 del 17 febbraio 2005	Garante dell'infanzia e dell'adolescenza	Primo Garante nominato nel novembre 2011	Tuttora in carica
Friuli Venezia Giulia	Legge Regionale n. 49/1993 – poi Legge Regionale n. 9 del 2014 ⁸⁶	Garante Regionale dei diritti della persona (con funzione specifica di garanzia per i bambini e gli adolescenti)	Primo Pubblico tutore nominato nel 1996	Nominato a settembre 2014
Lazio	Legge Regionale n. 38 del 28 ottobre 2002	Garante dell'infanzia e dell'adolescenza	Primo Garante nominato a giugno del 2007	In attesa di nuova nomina
Liguria	Legge Regionale n. 12 del 24 maggio 2006 ⁸⁷	Difensore Civico (svolge funzione parziale anche come Garante per l'infanzia ⁸⁸)	Non nominato	Non nominato
Lombardia	Legge Regionale n. 22 del 24 marzo 2009	Garante per l'infanzia e l'adolescenza	Primo Garante nominato ad aprile 2015	Nominato ad aprile 2015
Marche	Legge Regionale n. 18 del 15 ottobre 2002 – poi Legge Regionale n. 23/2008	Autorità per la garanzia dei diritti degli adulti e dei bambini ⁸⁹ .	Primo Garante nominato nel marzo 2003	Nominato a settembre 2015
Molise	Legge Regionale n. 32 del 2 ottobre 2006	Pubblico Tutore dei minori	Primo Pubblico Tutore dei minori nominato nell'ottobre 2007, si è dimesso nel 2011. Nuova nomina ad agosto 2013 ⁹⁰ , dimessa nel 2015	In attesa di nuova nomina
Piemonte	Legge Regionale n. 31 del 9 dicembre 2009	/	/	/
Puglia	Legge Regionale n. 19 del 10 luglio 2006, art. 30	Garante dell'infanzia e dell'adolescenza	Primo Garante nominato nel novembre 2011	Tuttora in carica
Sardegna	Legge Regionale n. 8 del 7 febbraio 2011	/	/	/
Sicilia	Legge Regionale n. 47 del 10 agosto 2012	/	/	/
Toscana	Legge Regionale n. 13 del 9 febbraio 2010	Garante dell'infanzia e dell'adolescenza	Primo Garante nominato nel dicembre 2011, si è dimesso nel 2015	Interim del Segretario generale del Consiglio Regionale
Trentino Alto Adige Provincia Autonoma di Bolzano	Legge Provinciale n. 3 del 26 giugno 2009	Garante per l'infanzia e l'adolescenza	Garante nominato a maggio 2010	Nominato a marzo 2012
Trentino Alto Adige Provincia Autonoma di Trento	Legge Provinciale n. 1 del 11 febbraio 2009	Difensore Civico e Garante dei minori	Garante nominato a giugno 2009	Nominato a febbraio 2014
Umbria	Legge Regionale n. 18 del 29 luglio 2009	Garante infanzia e adolescenza	Primo Garante nominato a dicembre 2013	Tuttora in carica
Valle d'Aosta	Non approvata	/	/	/
Veneto	Legge Regionale n. 42 del 9 agosto 1988 – modificata da Legge Regionale n. 37 del 24 dicembre 2013	Garante regionale dei diritti della persona	Il primo Pubblico Tutore dei minori è stato nominato nel 2001	Nominato nel 2015

⁹⁰ Cfr. Domeneghetti, A., "Consulte, commissioni e revisori: in processione per le nomine, Erminia Gatti tutore dei minori", in

Primonumero, del 13 agosto 2013:
<http://www.primonumero.it/attualita/primopiano/articolo.php?id=14531>



Si rileva anche la nomina di un Garante metropolitano nelle città di Palermo⁹¹ Siracusa e, dal 2016, anche Milano.

In merito **all'Istituzione nazionale indipendente sui diritti umani**, il Disegno di Legge n. 1004, "Istituzione della Commissione nazionale per la promozione e la protezione dei diritti umani", era stato assegnato alla 1^a Commissione Permanente (Affari Costituzionali) in sede referente il 29 luglio 2013, ma non è mai iniziato l'esame⁹².

Pertanto il **Gruppo CRC raccomanda:**

1. Alla **Conferenza nazionale per la garanzia dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza** di adottare Linee Guida per l'identificazione di *best practice* su norme, prassi e procedure dei Garanti regionali;
2. Alle **Regioni**, che non vi abbiano ancora ottemperato, viene rinnovato l'invito, già espresso nei precedenti Rapporti CRC, di provvedere senza indugio alla nomina dei Garanti regionali, individuando figure di comprovata esperienza, prevedendo e assicurando un adeguato coordinamento con la figura del Garante nazionale e ponendo tale figura in condizione di essere effettivamente operativa;
3. Al **Governo** e alle competenti **Commissioni Parlamentari** di consultare l'Autorità Garante per un parere preventivo sugli atti normativi che riguardano le persone di età minore, come previsto dalla Legge 112/2011, art. 3, comma 3.

⁹¹ Il primo Garante dei diritti per l'infanzia e l'adolescenza del Comune di Palermo è stato nominato a settembre 2014: <http://www.comune.palermo.it/noticext.php?id=4933#.VUDZASyJjIV>

⁹² Per l'iter del Disegno di Legge n. 1004, si veda: <http://www.camera.it/leg17/126?tab=&leg=17&idDocumento=1004&sede=&tipo=>