



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 ONU 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

Dalla nascita, venti anni fa, del Gruppo CRC, sono stati raggiunti molti progressi in Italia nella costruzione di una cultura dei diritti umani e in particolare dei diritti delle persone minorenni. L'istituzione di figure di garanzia a promozione e tutela dei diritti di questi ultimi rientra certamente tra questi.

⁵¹ Il maggior costo si accompagnerebbe però a effetti redistributivi non irrilevanti: nello scenario 0.4 e in quello ISEE l'incidenza della povertà si ridurrebbe, rispettivamente di 2.2 e 2.8 punti percentuali, e l'indice di Gini della disuguaglianza dei redditi disponibili scenderebbe di 1.4 e 1.7 punti percentuali (fonte: Alleanza contro la povertà, *op. cit.*)



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 e indipendenza economica e amministrativa, nonché di adeguate risorse umane e finanziarie e di un ampio mandato. Tali istituti si sono poi configurati sotto forma di Garanti o Commissioni, monocratici o collegiali, aventi a volte un mandato tale da occuparsi di diritti umani ad ampio raggio e altre a volte un mandato specifico relativo, cioè ai diritti di determinate categorie di beneficiari come appunto i minorenni.

Non sempre tali figure hanno avuto caratteristiche e funzioni pienamente rispondenti a quanto enunciato nei 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.

Molte Regioni italiane sono state pioniere in questo, istituendo la figura dei Garanti regionali dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza (denominati inizialmente Pubblici Tutori dei diritti dei minori), ben prima che questa figura fosse varata a livello nazionale, e inaugurando percorsi (come quello relativo alla formazione dei tutori volontari) che successivamente sarebbero stati presi a modello e "normati" a livello nazionale.

A questo proposito, tra il 1988 e il 2019, **tutte le Regioni italiane⁵², incluse le Province Autonome di Trento e Bolzano, si sono dotate di una legge istitutiva dell'Autorità Garante dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza** e sul loro esempio sono nate figure analoghe in diversi Comuni e città metropolitane. Purtroppo – nonostante le raccomandazioni sollevate negli anni dal Gruppo CRC – a livello territoriale queste figure continuano a essere caratterizzate da disomogeneità, sia in merito alle procedure, sia rispetto ai requisiti di elezione e nomina⁵³ (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 o il Sindaco), sia rispetto alla composizione (monocratica o collegiale) e alle funzioni svolte (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 civico⁵⁴), 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 (in termini motori, telematici, linguistici, culturali etc.). Tutti elementi che rischiano di incidere su una piena ed efficace operatività e sull'autorevolezza del ruolo. Sul versante dei Garanti regionali si registra inoltre – in aggiunta alla diversità di profili operativi e tipologie organizzative – anche una significativa disomogeneità di orientamenti rispetto alle modalità di relazione con le istituzioni, alla pianificazione degli interventi, al coordinamento con i soggetti del Terzo Settore e della società civile e anche alle competenze in merito alla portata dell'azione che coinvolge ambiti amministrativi e normativi che talora non sono considerati (o non possono esserlo a causa delle disposizioni regionali), depotenziandone così 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 dall'AGIA nazionale e dai Garanti regionali (e municipali).

52 Autorità Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza, Relazione al Parlamento, marzo 2020.

53 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.

54 Un esempio è costituito dalla Regione Liguria dove le funzioni ascritte dalla Legge Regionale 9/2007 al Garante regionale dell'Infanzia dal 2009 sono state temporaneamente demandate al difensore civico; tale soluzione si è poi cristallizzata tramite una variazione *ex post* della legge istitutiva del Garante regionale, per allineare (di fatto restringendole, però) le funzioni di quest'ultimo con quelle del difensore civico (variazioni intervenute con Leggi Regionali 44/2008, 6/2009 e 38/2009). Anche altre Regioni e Province Autonome si misurano con criticità analoghe, come ad esempio la Regione Valle d'Aosta, che con Legge Regionale 3/2019 ha attribuito al difensore civico le funzioni di Garante dell'Infanzia.



Nel 2011 l'Italia ha infatti istituito l'**Autorità Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza (AGIA)**⁵⁵ 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 (originariamente costituita da 10 unità comandate da altre amministrazioni pubbliche, cui sono state aggiunte ulteriori 10 unità fino al 2023), vi è la possibilità di esprimere un parere (non vincolante) sul c.d. Piano Nazionale Infanzia (PNI), 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 47/2017⁵⁶, che ha attribuito ai Garanti regionali (e delle Province Autonome) 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 MSNA⁵⁷.

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 e dell'Adolescenza ha ben evidenziato negli anni nelle Osservazioni Conclusive⁵⁸ rivolte all'Italia e che – ancor più che in passato – è fondamentale colmare: il diffondersi dell'epidemia da COVID-19 ha infatti messo ancor più in luce, se non ampliato, le disparità esistenti e l'impatto che queste rischiano di avere sui diritti dei bambini e delle bambine, delle ragazze e dei ragazzi; diritti che i citati istituti di garanzia sono chiamati a presidiare. Per questo motivo, la stessa AGIA ha richiesto al Presidente del Consiglio dei Ministri che nelle *task force* istituzionali istituite per far fronte all'emergenza COVID-19 venissero inseriti esperti in materia di infanzia e adolescenza, ma purtroppo tale appello è rimasto in larga parte inascoltato, se non per il Comitato di esperti istituito presso il Ministero dell'Istruzione⁵⁹.

A quanto fin qui enunciato va aggiunto che l'Italia, nonostante i diversi progetti di legge susseguitisi di legislatura in legislatura⁶⁰, continua a essere priva di un'**Istituzione nazionale indipendente provvista di un ampio mandato a tutela dei diritti umani**, conforme ai Principi di Parigi già richiamati; ciò malgrado le ripetute raccomandazioni ricevute in tal senso non solo da parte del Comitato ONU sui Diritti dell'Infanzia, ma anche nell'ambito di altre procedure poste a presidio dei principali trattati ONU sui diritti umani che l'Italia ha ratificato, e nonostante l'impegno⁶¹ preso dal Governo Italiano prima di candidarsi – e poi essere eletto – per il triennio 2019-2021 al Consiglio dei diritti umani dell'ONU.

Alla luce di quanto premesso, risulta indispensabile ripensare il sistema italiano di promozione e garanzia dei diritti umani, in modo da superare le disfunzioni

55 Legge 112/2011, recante "Istituzione dell'Autorità Garante per l'infanzia e l'adolescenza".

56 Legge 47/2017 (c.d. Legge Zampal), recante "Disposizioni in materia di misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati".

57 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".

58 Cfr. box a inizio paragrafo.

59 Cfr. <https://www.miur.gov.it/web/guest/-/coronavirus-azzolina-istituto-comitato-di-esperti-metteremo-rapidamente-a-punto-il-nostro-piano-per-la-scuola->.

60 Sul tema sono state presentate nell'ultima Legislatura le seguenti proposte di legge: C.855; C.1323; S.654; S.593; S.1065.

61 Cfr. https://www.esteri.it/mae/resource/doc/2018/04/brochure_human_rights_v12_pagine_affiancate.pdf.



qui sollevate e da assicurare un adeguato raccordo tra le figure di garanzia attualmente esistenti (a partire dall'AGIA e dalle corrispettive figure regionali, passando per il Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale e dai suoi omologhi sul territorio), fino a quell'Istituzione nazionale indipendente per i diritti umani che ci auspichiamo possa essere al più presto costituita.

Pertanto, **il Gruppo CRC raccomanda:**

1. Al **Parlamento** di approvare la legge istitutiva di un'Istituzione nazionale indipendente a tutela dei diritti umani, conforme ai Principi di Parigi;
2. Al **Parlamento** di intervenire per consolidare l'indipendenza e l'efficacia dell'operatività dell'AGIA, potenziandone l'organico e stabilizzandone il personale, in modo da garantire continuità alla sua azione e avere sufficienti risorse per presidiare tutti i diritti di tutte le persone minorenni; di prevedere che la sua partecipazione al processo legislativo nazionale avvenga tramite l'emissione di un parere vincolante; di contemplare il potere dell'AGIA di autoregolamentarsi, al pari delle altre Autorità di garanzia nazionali; di valorizzare ulteriormente, mediante i meccanismi consultivi dell'AGIA, i principi dell'ascolto e della partecipazione dei minorenni, dell'inclusione e della multiculturalità, in modo da tenere nella dovuta considerazione la condizione di tutti i/le bambini/e e i/le ragazzi/e, in particolare quelli/e più vulnerabili; di prevedere per l'AGIA la possibilità di procedere a visite e ispezioni presso determinate strutture pubbliche o private che ospitano minorenni, senza la necessità di preve autorizzazioni che rischierebbero di vanificarne l'efficacia;
3. Al **Legislatore regionale e provinciale** di allineare i requisiti di eleggibilità, nomina e incompatibilità e di indipendenza economico-organizzativa dei Garanti regionali e provinciali per l'Infanzia con quelli dell'AGIA, in modo da

rendere il raccordo tra loro conforme alle previsioni di legge; di far sì che, ove non previsto, i Garanti regionali e provinciali per l'Infanzia si dotino di meccanismi stabili di consultazione, sia dei minorenni, sia degli enti del Terzo Settore operanti sul territorio nell'ambito dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, nonché di strumenti periodici di rendicontazione delle proprie attività al pari di quanto già avviene a livello nazionale con la presentazione della Relazione annuale; di fare in modo che i Garanti dell'infanzia territoriali non sommino su di sé 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 anche di competenze.