



mozione e protezione dei diritti umani (Risoluzione dell'Assemblea Generale 48/134) per monitorare e valutare i progressi nell'attuazione della Convenzione. La struttura dovrebbe essere accessibile ai bambini, dotata del potere di ricevere ed effettuare accertamenti sui ricorsi relativi a violazioni dei diritti del bambino con la dovuta sensibilità, e dotata dei mezzi necessari per la loro efficace attuazione. Il Comitato, inoltre, raccomanda lo sviluppo di appropriati raccordi tra le istituzioni nazionali e regionali.

*CRC/C/15/Add. 198, punti 14 e 15*

17. Il Comitato ONU raccomanda all'Italia di completare l'impegno per istituzione nazionale indipendente competente per promozione diritti infanzia e che tale istituzione nazionale sarà facilmente accessibile ed attivabile per tutti i minori. Il Comitato richiama l'attenzione dell'Italia sul Commento Generale n. 2 (CRC/GC/2002/2) sul ruolo delle istituzioni nazionali indipendenti per i diritti umani, per la protezione e promozione dei diritti dell'infanzia.

*CRC/C/OPSC/ITA/CO/1, punto 17*

### 5. IL GARANTE NAZIONALE PER L'INFANZIA E L'ADOLESCENZA

14. Il Comitato ONU prende nota dell'istituzione di Uffici del difensore pubblico dell'infanzia in quattro Regioni e degli sforzi compiuti affinché venga istituito un difensore per l'infanzia a livello nazionale (tra cui i disegni di legge pendenti in Parlamento), ma vede con preoccupazione la mancanza di un meccanismo centrale indipendente per il controllo dell'applicazione della Convenzione, incaricato di ricevere e indirizzare i ricorsi individuali di bambini ai livelli regionali e nazionali.

15. Il Comitato ONU raccomanda che l'Italia completi i suoi sforzi per istituire un *ombudsman* nazionale indipendente per l'infanzia, se possibile, in qualità di parte di un'istituzione nazionale indipendente per i diritti umani (Cfr.: Commenti Generali n. 2 del Comitato sul ruolo delle istituzioni indipendenti per i diritti umani) e in conformità con quanto stabilito dai Principi di Parigi relativi allo *status* delle istituzioni nazionali per la pro-

Sebbene la Costituzione della Repubblica Italiana affermi che quest'ultima «protegge la maternità, l'infanzia e la gioventù, favorendo gli istituti necessari a tale scopo»<sup>147</sup> e benché l'Italia abbia ratificato e sottoscritto trattati e documenti normativi europei e internazionali<sup>148</sup> che impegnano gli Stati parte ad istituire un Garante nazionale dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, sia come figura a sé stante sia come parte di una Istituzione nazionale indipendente per la promozione e la tutela dei diritti umani<sup>149</sup>, dal 2003 **ad oggi il Paese non si è ancora dotato né dell'una dell'altra.**

Negli ultimi anni i Comitati delle Nazioni Unite creati per

<sup>147</sup> Si veda Costituzione della Repubblica italiana (art. 31 comma 2).

<sup>148</sup> Si veda la Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza (artt. 4 e 18) ratificata con Legge 176/1991; la Convenzione Europea di Strasburgo sull'esercizio dei diritti dei minori (art. 12) ratificata con Legge 77/2003; il Documento internazionale «Un mondo a misura di bambini» del 2002, punto 31/b.

<sup>149</sup> Si veda Commento Generale n. 2 del 2002 del Comitato ONU sui diritti dell'infanzia – punti 4 e 6. La traduzione non ufficiale di tale documento a cura di UNICEF Italia è disponibile su [www.unicef.it/flex/FixedPages/IT/Pubblicazioni.php/L/IT/Item/53/fmiDCategoria/5/fmiDArgomento/](http://www.unicef.it/flex/FixedPages/IT/Pubblicazioni.php/L/IT/Item/53/fmiDCategoria/5/fmiDArgomento/)

<sup>146</sup> Si veda Piano Infanzia 2000-2001, pag. 22 e Piano Infanzia 2002-2004, pag. 19.



monitorare le Convenzioni ONU ratificate dal nostro Paese, hanno rivolto all'Italia periodiche raccomandazioni<sup>150</sup> nell'intento di sollecitare il nostro Governo a conformarsi al più presto agli impegni sottoscritti, *in primis* con la ratifica della Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza e con la Convenzione Europea di Strasburgo sull'esercizio dei diritti dei minori e, in ultimo, all'impegno solenne assunto di fronte all'Assemblea Generale delle Nazioni Unite nel 2007 al momento di candidarsi a membro del Consiglio ONU per i diritti umani<sup>151</sup>.

Nel susseguirsi delle Legislature, compresa quella attuale, sono stati innumerevoli i disegni di legge presentati in Parlamento, sia sul tema dell'istituzione di un Garante nazionale dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza<sup>152</sup>, sia su quello della creazione di una Istituzione nazionale indipendente per la promozione e la tutela dei diritti umani, ma l'iter di adozione è stato sempre lento ed irto di ostacoli e non è mai giunto a conclusione per nessuna delle due auspiccate figure<sup>153</sup>.

In merito alla creazione di un **Garante nazionale dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza**, si segnala che nell'attuale XVI Legislatura il Governo ha approvato e presentato alla Camera dei Deputati un proprio disegno di legge<sup>154</sup>. L'iter procedurale che dovrebbe condurre all'emanazione della relativa legge da parte del Parlamento è iniziato a febbraio 2009: le Commissioni riunite Affari Costituzionali e Affari Sociali della Camera dei Deputati hanno iniziato l'esame del disegno di legge di iniziativa governativa e di tutti i progetti che erano già stati presentati alla Camera dei Deputati da parte di esponenti sia della maggioranza che dell'opposizione<sup>155</sup>.

<sup>150</sup> Si veda «Osservazioni conclusive indirizzate all'Italia dal Comitato ONU sui diritti dell'infanzia nel 2003», punti 14 e 15 e nel 2006, punto 17 (riportate nel riquadro all'inizio del paragrafo); «Osservazioni conclusive indirizzate all'Italia dal Comitato ONU sull'eliminazione della discriminazione razziale nel 2008», punto 13; «Osservazioni conclusive indirizzate all'Italia dal Comitato ONU contro la tortura nel 2007», punto 8; «Osservazioni conclusive indirizzate all'Italia dal Comitato ONU per i diritti umani nel 2005», punto 7; «Osservazioni conclusive indirizzate all'Italia dal Comitato ONU sui diritti economici sociali e culturali nel 2004», punto 32.

<sup>151</sup> Documento A/61/863 disponibile su: <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N07/309/81/PDF/N0730981.pdf?OpenElement>

<sup>152</sup> Si veda in merito l'analisi compiuta nei precedenti Rapporti disponibili su [www.gruppocrc.net/Garante-per-l-infanzia](http://www.gruppocrc.net/Garante-per-l-infanzia)

<sup>153</sup> Nel 2004, durante la XIV Legislatura, i diversi progetti esistenti in Parlamento sul tema della creazione del Garante nazionale dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, erano confluiti in un testo unico da discutere ed approvare, che però andò a cadere con la fine anticipata di quella Legislatura. Del pari, nell'aprile 2007, la Camera aveva approvato un disegno di legge intitolato «Istituzione della Commissione nazionale per la promozione e la protezione dei diritti umani e la tutela dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale», il cui testo, mentre attendeva di essere discusso nell'altro ramo del Parlamento, decadde per la fine anticipata della Legislatura.

<sup>154</sup> A.C. 2008 «Garante nazionale per l'infanzia e l'adolescenza» approvata dal Consiglio dei Ministri il 1° agosto 2008 e presentata alla Camera l'11 dicembre 2008.

Pur apprezzando la volontà governativa di colmare questa lacuna dell'ordinamento italiano, è necessario constatare che il **progetto di legge governativo** così come formulato, non si conforma a quelli che sono gli standard internazionali in materia, enunciati in documenti cardine quali i Principi di Parigi<sup>156</sup>, il Commento Generale n. 2 del 2002 del Comitato ONU sui diritti dell'infanzia<sup>157</sup> nonché le Linee Guida dell'ENOC (*European Network of Ombudspersons for Children*)<sup>158</sup>, nonostante la prolifica attività di approfondimento e di sensibilizzazione svolta negli anni in Italia su questo tema, sia sul versante istituzionale, sia su quello dell'associazionismo<sup>159</sup>. Si segnala in tal senso anche la lettera inviata da 52 associazioni del Gruppo CRC, alle Commissioni della Camera presso cui è in discussione disegno di legge, per segnalare la propria preoccupazione<sup>160</sup>. I punti critici sono diversi e riguardano sia

<sup>155</sup> A.C. 127 «Istituzione del Garante per l'infanzia e l'adolescenza» e A.C. 349 «Istituzione del Garante nazionale dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza», presentati il 29 aprile 2008; A.C. 1197 «Istituzione dell'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza» e A.C. 858 «Istituzione del tutore pubblico dell'infanzia» presentati il 28 maggio 2008 (NdR.: quest'ultimo prevede l'istituzione di Tutori pubblici dell'infanzia in ogni Provincia italiana); A.C. 1591 «Istituzione del Garante nazionale dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza» presentato il 31 luglio 2008; A.C. 1913 «Istituzione del Garante nazionale per l'infanzia e l'adolescenza» presentato il 18 novembre 2008; A.C. 2199 «Istituzione del Garante per l'infanzia e l'adolescenza» presentato il 12 febbraio 2009.

<sup>156</sup> I Principi di Parigi sono i principi delle Nazioni Unite relativi allo status delle Istituzioni nazionali indipendenti per la promozione e protezione dei diritti umani e sono annessi alla Risoluzione dell'Assemblea Generale ONU 48/134 del 1993.

<sup>157</sup> La traduzione non ufficiale di tale documento a cura di UNICEF Italia è disponibile su [www.unicef.it/flex/FixedPages/IT/Pubblicazioni.php/L/IT/Item/53/frmlDCategoria/5/frmlDArgomento/](http://www.unicef.it/flex/FixedPages/IT/Pubblicazioni.php/L/IT/Item/53/frmlDCategoria/5/frmlDArgomento/)

<sup>158</sup> Istituito nel 1997, l'ENOC è la rete dei Garanti nazionali europei per i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza. Il documento «*ENOC's Standards for Independent children's rights institutions*» è disponibile sul sito [www.unicef-irc.org/knowledge\\_pages/resource\\_pages/ombuds/enoc\\_standards.pdf](http://www.unicef-irc.org/knowledge_pages/resource_pages/ombuds/enoc_standards.pdf)

<sup>159</sup> Negli anni diversi attori, ad esempio l'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza, la Commissione parlamentare per l'infanzia, l'UNICEF Italia insieme all'Accademia Nazionale dei Lincei e all'INDIMI, il Coordinamento PIDIDA, il Gruppo CRC, il Comitato per la promozione e protezione dei diritti umani, l'Associazione Italiana dei Magistrati per i Minorenni e la Famiglia, i Garanti regionali per i diritti dell'infanzia del Veneto, del Friuli Venezia Giulia e delle Marche hanno a più riprese presentato documenti di proposte e organizzato incontri per sollecitare l'approvazione sia di Garanti per l'infanzia e l'adolescenza – a livello nazionale e regionale – sia di una Istituzione nazionale indipendente per la tutela dei diritti umani.

<sup>160</sup> In data 22 aprile 2009, 52 associazioni del Gruppo CRC hanno sottoscritto e inviato alle Commissioni riunite competenti una lettera in cui si evidenziava che, in base a quanto disposto dall'art. 5 A.C. 2008 di iniziativa governativa, il Garante non è dotato di una propria struttura ma, per lo svolgimento dei propri compiti, si avvale di risorse umane, finanziarie e strumentali attualmente disponibili presso il Dipartimento per le Politiche della Famiglia e presso il Dipartimento per i Diritti e le Pari Opportunità della Presidenza del Consiglio dei Ministri, sia che la copertura finanziaria prevista dall'art. 7 del medesimo DDL, pari a €200.000 (così come precisato nella Relazione tecnica allegata al disegno di legge A.C. 2008), considera solo «i compensi del Garante» e non risulta pertanto adeguata allo svolgimento delle sue funzioni. La lettera è disponibile su [www.gruppocrc.net/Garante-per-l-infanzia](http://www.gruppocrc.net/Garante-per-l-infanzia).



la mancanza delle necessarie caratteristiche di indipendenza gerarchico-funzionale, sia di adeguate risorse economiche e di personale specializzato, sia di incisività dal punto di vista delle competenze, da formularsi e raccordarsi nel rispetto di quelle degli organi già esistenti nel sistema di promozione e garanzia dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza<sup>161</sup> e di quello che deve essere il cosiddetto «superiore interesse del minore» così come enunciato dalla CRC<sup>162</sup>.

A livello regionale si segnala che negli anni è arrivato a 15 il numero di Regioni italiane che si sono dotate di una Legge Regionale istitutiva del Garante dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza<sup>163</sup>. Tuttavia, al momento della stesura del presente Rapporto, questa figura risulta essere attiva sul territorio **solo in 6 Regioni**: Veneto, Friuli Venezia Giulia, Marche, Lazio, Campania e Molise<sup>164</sup>. In proposito occorre però rilevare che, come evidenziato anche nelle note del Rapporto governativo<sup>165</sup>, **nelle Marche** era operativo l'ufficio del Garante regionale per l'infanzia e l'adolescenza istituito con Legge Regionale 18/2002; successivamente la Legge Regionale 23/2008<sup>166</sup> ha abrogato tale legge e dato vita ad una nuova figura di garanzia denominata «Ombudsman regionale per i diritti degli adulti e dei bambini» che presenta competenze in tema di difesa civica, garanzia dei diritti dei detenuti e tutela dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, con affidamento al difensore civico in carica, che si è insediato ufficialmente il 17 novembre 2008; mentre **in Friuli Venezia Giulia** nel 2008 con Legge di assestamento di bilancio la figura del Garante, che esisteva dal 1994, è stata soppressa: le sue funzioni sono state attribuite al Pre-

sidente del Consiglio Regionale, prima in via transitoria, e dall'agosto 2009 fino alla termine dell'attuale Legislatura<sup>167</sup>.

Anche nella Provincia Autonoma di Trento all'inizio del 2009 è stata approvata una Legge Provinciale che abroga la Legge Provinciale istitutiva del Garante dei diritti dell'infanzia e ne assegna i compiti al Difensore civico<sup>168</sup>. In Piemonte, invece, diversamente da quanto descritto nel Rapporto governativo<sup>169</sup>, non risulta essere stata approvata una legge istitutiva del Garante per l'infanzia e l'adolescenza, pur essendo presenti a livello regionale altre strutture dedicate all'infanzia e all'adolescenza<sup>170</sup>.

A livello regionale persiste quindi **disomogeneità tra le leggi istitutive** del Garante<sup>171</sup>, sia in merito a nomina, struttura, composizione, compiti<sup>172</sup>, sia relativamente ad oggettive difficoltà operative rilevate dagli stessi Garanti finora nominati<sup>173</sup>.

Si segnala inoltre l'approvazione, sporadica, di Garanti dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza anche a livello provinciale<sup>174</sup>.

Considerazioni analoghe a quelle espresse relativamente al Garante nazionale per l'infanzia valgono anche per quel che concerne la mancata istituzione in Italia di una **Istituzione nazionale indipendente per la promozione e la tutela dei**

<sup>161</sup> Nel testo del A.C. 2008, adottato come testo base per la discussione, non si prevede un luogo di coordinamento tra il Garante nazionale e le omonime Autorità regionali, funzione invece che andrebbe garantita, ad esempio per il tramite di una Conferenza nazionale dei Garanti, così da tutelare parità di accesso a questa figura e di esercizio dei propri diritti da parte dei minori su tutto il territorio nazionale.

<sup>162</sup> Si veda Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza (art.3).

<sup>163</sup> Hanno approvato una legge istitutiva del Garante per l'infanzia e l'adolescenza, le seguenti Regioni: Abruzzo (L.R. 46/1988), Veneto (L.R. 42/1988), Friuli Venezia Giulia (L.R. 49/1993), Marche (L.R. 18/2002), Lazio (L.R. 38/2002), Calabria (L.R. 28/2004), Emilia Romagna (L.R. 9/2005), Puglia (art. 30 L.R. 19/2006), Campania (L.R. 17/2006), Molise (L.R. 32/2006), Liguria (L.R. 9/2007) e la Provincia Autonoma di Trento (L.P. /2007), Umbria (L.R. 18/2009), Lombardia (L.R. 6/2009), Provincia Autonoma di Bolzano (L.P. 3/2009), Basilicata (L.R. 18/2009).

<sup>164</sup> Si specifica che l'Abruzzo ha, con Leggi Regionali, delegato il ruolo di Difensore dei diritti dell'infanzia al Comitato regionale per l'UNICEF.

<sup>165</sup> Rapporto governativo, op. cit., pag. 12.

<sup>166</sup> Si veda la Legge Regionale 23/2008, pubblicata sul BU n. 75 del 7 agosto 2008.

<sup>167</sup> Si veda Supplemento ordinario n. 18 del 22/08/2008 al BUR n. 34 del 20/08/2008, pagg. 29-30.

<sup>168</sup> Si veda la Legge Regionale 1/2009 «Modifiche alla Legge Provinciale sul Difensore civico. Compiti del Difensore civico in materia di infanzia e adolescenza».

<sup>169</sup> Rapporto governativo, op. cit., pag. 12.

<sup>170</sup> In Piemonte, il Consiglio regionale sui problemi dei minori (istituito con Legge Regionale 55/1989, art. 1). Nel Rapporto governativo, pubblicato a febbraio 2009, viene inclusa anche la regione Umbria, che però ha approvato la legge solo lo scorso luglio. In Umbria è invece presente il Centro regionale per l'infanzia e l'età evolutiva (L.R. 3/1997, art. 11).

<sup>171</sup> Numerose sono state le istanze portate avanti dalle associazioni che lavorano su questo tema in merito all'esigenza di uniformità tra le leggi regionali. Ad esempio, l'UNICEF Italia ha elaborato in passato, con il coinvolgimento dei tre Garanti regionali per l'infanzia allora esistenti in Friuli Venezia Giulia, Marche e Veneto, un documento che vuole essere un modello di disegno di legge uniforme per l'istituzione del Garante per l'infanzia a livello regionale, disponibile su [www.unicef.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/4099](http://www.unicef.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/4099)

<sup>172</sup> Ad esempio, la Legge Regionale istitutiva non attribuisce a tutti i Garanti la facoltà di ricevere segnalazioni di violazioni di diritti da parte degli stessi bambini e adolescenti.

<sup>173</sup> Ad esempio, a distanza di oltre un anno dalla nomina, il Garante del Molise non era ancora stato dotato di un Ufficio con le necessarie risorse umane e strumentali (si veda Relazione sull'attività svolta per l'anno 2008, pag. 5 e ss.), mentre il Pubblico Tutore dei minori del Veneto ha suggerito la revisione dell'assetto organizzativo del suo Ufficio al fine di adeguarlo alle sue funzioni ed attività (si veda Relazione annuale 2008, pag. 55 e ss.).

<sup>174</sup> Ad esempio, la Provincia di Foggia (si veda [www.dirittominorile.it/news/news.asp?id=718](http://www.dirittominorile.it/news/news.asp?id=718)), quella di Cagliari (si veda [www.diritto-oggi.it/archives/00033640.html](http://www.diritto-oggi.it/archives/00033640.html)) e quella di Nuoro (si veda [www.unicef.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/4299](http://www.unicef.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/4299)).



# Capitolo I

## Misure generali di attuazione della CRC in Italia

### 2° rapporto supplementare



30

i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia

**diritti umani**, un ente cioè che abbia un ampio mandato e la dovuta specializzazione, nonché le dovute risorse per occuparsi ad ampio raggio di garantire i diritti umani di tutti coloro che si trovano sul territorio nazionale. Come nella precedente Legislatura<sup>75</sup>, anche in quella attuale sono stati presentati più progetti di legge<sup>76</sup>, che in larga parte non soddisfano i principi di garanzia ed indipendenza minimi, fissati dagli strumenti internazionali sopra citati e il cui iter di discussione non è ancora iniziato.

Pertanto, alla luce di quanto sopra esposto, il Gruppo CRC rinnova quanto già raccomandato precedentemente, ed in particolare:

1. Al **Parlamento**, di approvare la legge istitutiva del Garante nazionale dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, come figura a sé stante o come parte di una Istituzione nazionale indipendente per la promozione e la tutela dei diritti umani, con caratteristiche di indipendenza gerarchico-funzionale, alta specializzazione e risorse economiche ed umane adeguate al suo adeguato funzionamento, conformemente agli standard minimi enunciati nel Commento Generale n. 2 del Comitato ONU sui diritti dell'infanzia e nei cd. Principi di Parigi e a quanto previsto nei trattati ratificati dall'Italia;
2. Ai **Consigli Regionali** - in particolare quelli che non hanno ancora legiferato in materia - di adottare leggi uniformi istitutive del Garante regionale dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza e di provvedere senza indugio alla loro nomina, prevedendo e assicurando un adeguato coordinamento con la futura figura del Garante nazionale;
3. Alla **Conferenza Stato-Regioni**, di agire da catalizzatore di buone prassi su questo tema, raccogliendo, comparando e monitorando la normativa regionale in materia e favorendo l'incontro tra lo Stato, le Regioni, le Istituzioni, il Terzo Settore, i ragazzi stessi.

<sup>75</sup> Cfr. con la nota 153 del medesimo paragrafo.

<sup>76</sup> A.C. 1720 «Istituzione della Commissione italiana per la promozione e la tutela dei diritti umani in attuazione della Risoluzione n. 48/134 adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 20 dicembre 1993»; A.C. 1918 «Istituzione della Commissione italiana per la promozione e la tutela dei diritti umani in attuazione della Risoluzione n. 48/134 adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 20 dicembre 1993»; A.S. 1223 «Istituzione della Commissione italiana per la promozione e la tutela dei diritti umani in attuazione della Risoluzione n. 48/134 adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 20 dicembre 1993»; A.S. 1424 «Istituzione del Garante nazionale per la promozione e la protezione dei diritti umani e la tutela dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale».