

Capitolo I.

Misure generali di attuazione della CRC in Italia

3° rapporto di aggiornamento 2006-2007



20

I diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia

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 promozione 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/2002/27⁸) 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)

In Italia non è ancora stato istituito un Garante nazionale per i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza. Continuano, dunque, ad essere disattese sia le raccomandazioni del Comitato ONU contenute nelle Osservazioni Conclusive rivolte all'Italia nel 2003 sia le disposizioni contenute in numerosi documenti internazionali ed europei e nei due principali trattati dedicati ai diritti dell'infanzia ratificati dal nostro Paese, la CRC (artt. 4 e 18) e la Convenzione europea di Strasburgo del 1996 (art. 12), sia quanto stabilito dalla stessa Costituzione (art. 31 comma 2) sia il preciso impegno assunto in tal senso nel Piano Nazionale Infanzia 2002-2004, nonché le conseguenti raccomandazioni avanzate dal Gruppo di Lavoro per la CRC a partire dal primo Rapporto di aggiornamento nel 2005.

⁷⁸ La traduzione di tale documento a cura di UNICEF Italia è disponibile su www.unicef.it/flex/FixedPages/IT/Pubblicazioni.php/L/IT/Item/53/frmiDCategoria/5/frmiDArgomento/

Capitolo I.

Misure generali di attuazione della CRC in Italia

3° rapporto di aggiornamento 2006-2007



21

I diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia

Si segnalano, invece, progressi dal punto di vista legislativo per quanto riguarda la raccomandata istituzione in Italia di un'autorità nazionale indipendente per la promozione e la tutela dei diritti umani⁷⁹, di cui si dovrà necessariamente tener conto nel caso dell'auspicata istituzione del Garante nazionale per i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, e ciò in conformità a quanto stabilito dai Principi di Parigi⁸⁰.

La necessità di istituire al più presto un organismo indipendente per la tutela e la promozione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza è però un'esigenza avvertita già da diversi anni e ormai non più rimandabile. L'attuale Governo si è espressamente impegnato ad istituirlo⁸¹ ed è una delle priorità politiche per il 2007 del Ministro della Solidarietà Sociale⁸².

A livello parlamentare si segnala che già nella XIV legislatura i disegni di legge sul tema giacenti in Senato erano confluiti in un testo unificato, decaduto alla fine della scorsa legislatura.

Nell'attuale XV legislatura sono state presentate diverse proposte di legge per l'istituzione di un Garante per l'infanzia e l'adolescenza, sia alla Camera⁸³ che al Senato⁸⁴, ma il loro iter legislativo procede piuttosto lentamente⁸⁵. Si evidenzia che la Commissione parlamentare per l'infanzia ha espresso l'intenzione di assumere un importante ruolo di impulso e di stimolo nell'elaborazione della proposta di legge istitutiva del Garante⁸⁶.

Le associazioni del Terzo Settore, nonché i garanti regionali, hanno partecipato all'attuale dibattito sull'opportunità di istituire l'Ufficio del Garante dei diritti dell'infanzia

zìa e dell'adolescenza a livello nazionale e di promuovere, entro un sistema nazionale, l'istituzione di un analogo Garante in tutte le Regioni⁸⁷. L'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza ha approvato nel 2004 un documento nel quale ha tracciato le caratteristiche e le funzioni che sarebbe auspicabile possedesse la figura del Garante⁸⁸.

Tra le raccomandazioni avanzate dagli esperti, dal Terzo Settore e da esponenti del mondo giuridico, si segnalano i seguenti punti che in diverse occasioni sono stati portati all'attenzione del Legislatore:

- la conformità della futura legge con i Principi di Parigi, nonché con le raccomandazioni contenute nel Commento Generale n. 2 del Comitato ONU, in particolare per quanto riguarda il rispetto dei requisiti di autonomia e indipendenza del Garante, così come illustrati dall'*European Network of Ombudperson for Children (ENOC)*⁸⁹;
- la necessità di fornire al Garante poteri di indagine ed ispettivi, adeguati rispetto all'effettivo esercizio delle sue funzioni;
- l'importanza di indicare con quali modalità sia possibile per le bambine, i bambini e gli adolescenti entrare in contatto con il Garante;
- l'importanza del fatto che contestualmente all'Ufficio del Garante nazionale venga istituito un organo consultivo, di cui siano parte anche i rappresentanti del Terzo Settore;
- la necessità di prevedere una forma di coordinamento tra il Garante nazionale e gli organismi regionali competenti in materia di tutela dell'infanzia e dell'adolescenza.

⁷⁹ Ad aprile 2007 alla Camera si è concluso l'iter per l'approvazione di un testo unificato delle proposte di legge concernente l'istituzione della Commissione nazionale per la promozione e la tutela dei diritti umani ed il Garante delle persone detenute e private della libertà personale. Al momento della stesura del presente Rapporto tale disegno di legge è dunque all'esame del Senato.

⁸⁰ Per «Principi di Parigi» si intendono i principi delle Nazioni Unite relativi allo status di istituzioni nazionali per la promozione e protezione dei diritti umani, approvati dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite nel 1993 con Risoluzione 48/134.

⁸¹ Cfr. «Per il bene dell'Italia», Programma di Governo 2006-2011, pagg. 73-74. www.unioneweb.it/wp-content/uploads/documents/programma_def_unione.pdf

⁸² Programmazione strategica per l'anno 2007 «Avvio del processo di programmazione strategica per l'anno 2007 – individuazione delle priorità politiche» www.solidarietasociale.gov.it/SolidarietaSociale/evidenza/Direttiva2007.htm

⁸³ C. 305, C. 1436, C. 1557 e C. 1580.

⁸⁴ S. 192, S. 660, S. 1280, S. 1304 e S. 1380.

⁸⁵ Al momento della stesura del presente Rapporto, pur essendo stati tutti (tranne S. 660) assegnati alle Commissioni competenti in sede referente, non è iniziato l'esame di alcuno dei suddetti disegni di legge.

⁸⁶ Resoconto sommario dell'ottava seduta della Commissione parlamentare per l'infanzia, 15 febbraio 2007.

⁸⁷ Il Comitato italiano per l'UNICEF, il Coordinamento PIDIDA, l'Accademia dei Lincei, il Gruppo di Lavoro per la CRC, i Garanti del Veneto, Friuli Venezia Giulia e Marche hanno a più riprese organizzato incontri e presentato proposte per sbloccare e/o richiedere l'avvio di un percorso legislativo efficace e definitivo verso l'istituzione del Garante Nazionale per l'Infanzia e l'Adolescenza.

⁸⁸ Disponibile sul sito www.welfare.gov.it/Sociale/minori/osservatorio/doc/Osservatorio.htm

⁸⁹ Istituito nel 1997, l'ENOC è un network di cui fanno parte i Garanti Nazionali per i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza di Austria, Belgio, Croazia, Danimarca, Francia, Georgia, Grecia, Ungheria, Islanda, Irlanda, Lettonia, Lituania, Lussemburgo, Macedonia, Malta, Irlanda del Nord, Norvegia, Polonia, Portogallo, Russia, Slovenia, Spagna, Svezia e Regno Unito. Ha elaborato un manuale, contenente utili indicazioni sulle caratteristiche che deve possedere un Garante per i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza per essere effettivamente indipendente, disponibile sul sito www.ombudsnet.org/enoc/training/index.asp

Capitolo I.

Misure generali di attuazione della CRC in Italia

3° rapporto di aggiornamento 2006-2007



22

I diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia

Per quanto concerne i **Garanti regionali**, si riscontra che nel corso del 2006 altre due Regioni⁹⁰, la **Campania** ed il **Molise**, si sono dotate di una legge istitutiva rispettivamente di un «Garante dell'infanzia e dell'adolescenza» (L.R. 24 luglio 2006 n. 17) e di un «Tutore pubblico dei minori» (L.R. 2 ottobre 2006 n. 32). La Regione **Puglia** ha, invece, dedicato all'istituzione del Garante dei diritti dell'infanzia l'art. 30 della L.R. 10 luglio 2006 n. 19 «Disciplina del sistema integrato dei servizi sociali per la dignità e il benessere delle donne e degli uomini di Puglia»⁹¹. Anche la Regione **Liguria** ha dapprima optato per questa soluzione⁹², ma ha poi approvato il Testo Unico «Disciplina dell'ufficio del Garante regionale dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza» (L.R. 16 marzo 2007 n. 9). La situazione è invece rimasta invariata in Lombardia, Piemonte, Sardegna, dove le proposte di legge che prevedono l'istituzione del Garante continuano ad essere giacenti presso i rispettivi Consigli regionali⁹³. Ancora oggi, quindi, il Garante è stato nominato ed è effettivamente attivo sul territorio soltanto nelle Marche, nel Friuli Venezia Giulia ed in Veneto. In alcune Regioni il ritardo nell'istituire la figura del Garante è attribuibile a perplessità in merito all'opportunità di una simile figura laddove già esiste ed è operativo il Difensore Civico, mentre si evidenzia la differenza di funzioni che in realtà ricoprono questi due organismi. Sarebbe opportuno considerare i Garanti regionali uno strumento di garanzia dei diritti minimi dell'infanzia, attraverso l'inserimento della loro istituzione fra i punti dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, ex art. 117 della Costituzione⁹⁴. Risulta comunque evidente che a livello regionale persiste una disomogeneità non solo per quanto riguarda l'a-

spetto formale, ma anche in merito ai contenuti dei provvedimenti istitutivi del Garante. In particolare, occorre rilevare che non a tutti i Garanti regionali è attribuita la facoltà di ricevere segnalazioni di violazioni dei diritti dei minori⁹⁵ e soltanto alcune leggi regionali istitutive, tra cui le due più recenti, prevedono una forma di coordinamento con il Garante nazionale, anche se con frequenza soltanto triennale⁹⁶. Per quanto riguarda il coordinamento tra i Garanti regionali e le associazioni del Terzo Settore si segnala negativamente che sono a volte previste solo forme generiche di collaborazione ma non strutturate⁹⁷.

Pertanto il Gruppo di Lavoro raccomanda di:

1. istituire il prima possibile un Garante nazionale per l'infanzia e l'adolescenza, con caratteristiche di autonomia e indipendenza, conformemente all'attuazione del Commento Generale n. 2 del Comitato ONU e a quanto previsto dagli strumenti internazionali ratificati nel nostro Paese e da quelli europei cui l'Italia è vincolata a dare immediata applicazione, che disponga di un organo consultivo di cui siano parte anche rappresentanti del Terzo Settore;
2. far sì che tutte le Regioni si avviino verso l'istituzione effettiva di un Garante regionale per l'infanzia e l'adolescenza e adottino leggi regionali uniformi in materia, assicurando altresì un adeguato coordinamento con la figura del Garante nazionale, una volta istituito, raccogliendo la proposta di inserire l'istituzione del Garante regionale fra i livelli essenziali delle prestazioni per l'infanzia e l'adolescenza;
3. raccogliere, comparare e monitorare le nascenti leggi a livello regionale e istituire quanto prima un momento seminariale di incontro tra Stato, Regioni, Istituzioni, Terzo Settore, per fare il punto sull'evoluzione delle varie normative sul Garante.

⁹⁰ Oltre a Veneto (L.R. 9 agosto 1988 n. 42), Marche (L.R. 15 ottobre 2002, n. 18), Friuli Venezia Giulia (L.R. 24 Giugno 1993, n. 49, art.19), Lazio (L.R. 28 Ottobre 2002, n. 38), Calabria (L.R. 12 novembre 2004 n.28) ed Emilia Romagna (L.R. 17 febbraio 2005 n.9).

⁹¹ La Regione Puglia con L.R. 11 Febbraio 1999 n.10, art.3 aveva altresì costituito un Centro regionale di documentazione per l'infanzia. Anche altre Regioni hanno previsto una struttura analoga di promozione e controllo dei diritti dell'infanzia: la Regione Piemonte (L.R. 31 Agosto 1989 n.55, art.1), che ha istituito un Consiglio regionale sui problemi dei minori, l'Umbria (L.R. 23 Gennaio 1997 n.3, art.11), che ha creato il Centro regionale per l'infanzia e l'età evolutiva.

⁹² Con l'articolo 33 della L.R. 24 maggio 2006 n.12 «Promozione del sistema integrato di servizi sociali e socio-sanitari»

⁹³ L'Abruzzo e la Basilicata hanno delegato al Comitato italiano per l'UNICEF il ruolo di Difensore dei diritti dell'infanzia rispettivamente con L.R. 2 giugno 1988 n.46 e L.R. 17 aprile 1990 n.15.

⁹⁴ Proposta del Comitato Italiano per l'UNICEF per introdurre la figura del Garante regionale come meccanismo per la garanzia dell'attuazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali.

⁹⁵ Possono ricevere questo tipo di segnalazioni i Garanti di Emilia Romagna e Lazio (anche da parte di minori), Abruzzo, Calabria, Campania.

⁹⁶ La medesima disposizione è contenuta soltanto nella L.R. 15 ottobre 2002, n. 18 che ha istituito la figura del Garante nella Regione Marche.

⁹⁷ Rispetto alla Legge Regionale della Liguria si esprimono inoltre alcuni dubbi in merito al riconoscimento per l'Ufficio del Garante di emolumenti di entità decisamente inferiori a quelli di un consigliere regionale, ritenendo che sia possibile una mancanza di autorevolezza del garante stesso verso l'Istituzione a cui si riferisce la sua azione.



In occasione del convegno «Una proposta per il Garante nazionale dei diritti dell'infanzia» (Padova, 19 - 20 Ottobre 2006), i Pubblici Tutori / Garanti dei minori del Veneto, del Friuli-Venezia Giulia e delle Marche hanno concordato un documento, elaborato a partire dalla loro comune esperienza di istituzioni regionali, in vista di una legge che istituisca a livello nazionale l'Ufficio del «Garante dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza» e promuova, entro un sistema nazionale, l'istituzione di un analogo Garante ad opera di tutte le Regioni. I principali passaggi del documento sono qui riassunti:

Il sistema nazionale di garanzia dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, nel rispetto dei principi e dei criteri delle Autonomie (art. 117 Cost.) della sussidiarietà (art. 118 u.c. Cost.) e delle coerenti differenziazioni fra le competenze del Garante nazionale e dei Garanti regionali, dovrebbe avere come presupposti e ragioni d'essere:

- Il mantenimento e la valorizzazione di un welfare avanzato, che individui e renda effettivi i livelli essenziali di assistenza e garanzia dei diritti civili e sociali su scala nazionale, riconoscendo il ruolo fondamentale in questa materia di Regioni e Comuni;
- La centralità dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, come sanciti a partire dalla Convenzione di New York del 1989 e dalla Convenzione di Strasburgo del 1996.
- L'affermazione di una cultura del diritto che abbandoni progressivamente i criteri della volontaria giurisdizione e del paternalismo giudiziario in materia minorile, riconoscendo anche in questo campo la terzietà del giudice, il rispetto dei tempi e l'ascolto del minore. Questo comporta ridurre all'essenziale il ricorso alla giurisdizione e valorizzare le forme pre-giurisdizionali per prevenire e comporre i conflitti in cui sono implicati i minori, riconoscendo le competenze – distinte ma collaborative – dei servizi (*principio di beneficenza*) e della giurisdizione (*principio di legalità*).
- La legge istitutiva del «sistema» deve individuare le funzioni essenziali di tale istituto, senza esercitarsi nell'elencazione di possibili attività e programmi. Essa deve garantire l'autonomia e l'indipendenza di tali autorità e attribuire risorse adeguate agli scopi del mandato.
- Tutto ciò che non è attribuito dalla legge al Garante nazionale è competenza dei Garanti regionali (cfr. art. 117 Cost.). In particolare, è responsabilità dell'ufficio nazionale del Garante vigilare sul rispetto su tutto il territorio nazionale dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili

e sociali dei minori di età (cfr. Cost., art. 117 co. 2 lett. m); curare il rapporto con il Parlamento; assicurare il collegamento con gli Organismi internazionali per i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, con gli altri Garanti nazionali e con le organizzazioni non-governative nazionali.

All'interno di questo quadro valoriale e istituzionale, le **funzioni essenziali e caratterizzanti del Garante dell'infanzia (a livello regionale e nazionale)** sono:

- promuovere la diffusione di una cultura che rispetti e valorizzi i diritti di bambini e bambine, ragazzi e ragazze, in particolare attivando iniziative di «ascolto» delle culture espresse dai minori di età e favorendo il coinvolgimento e la partecipazione di bambini e adolescenti ai processi decisionali che li riguardano, compresa la progettualità e l'attività degli stessi Garanti;
- promuovere la figura del «rappresentante» del minore, così come tracciata dalla Convenzione di Strasburgo del 1996, riconducibile alle figure di tutori legali, protutori, curatori, amministratori di sostegno, ecc., da formare, motivare e accompagnare nell'ambito delle comunità locali;
- attuare la mediazione nei conflitti che implicano la violazione dei diritti dei minori, svolgendo attività di ascolto, conciliazione, persuasione nei confronti dei soggetti, privati ed istituzionali, tenuti ad assicurare l'effettività dei diritti del minore, per limitare il coinvolgimento di minori in procedimenti giudiziari. In tale attività il ruolo del Garante è sussidiario rispetto ai servizi e agli operatori sociali, sanitari, educativi, ecc., ed assume una connotazione di facilitazione, diversa da quella di un difensore civico;
- svolgere attività di monitoraggio e di vigilanza sull'assistenza prestata ai minori accolti in strutture o ambienti esterni alla propria famiglia - in coordinamento con Regione, Osservatorio, Procura minorile;
- promuovere e, se del caso, realizzare attività di facilitazione a favore di servizi sociali, sanitari, educativi, di pubblica sicurezza e di altri soggetti che si occupano di minori d'età;
- promuovere e svolgere direttamente attività di analisi, ricerca e proposta su situazioni di interesse generale (interessi diffusi) e sull'effettivo rispetto dei diritti dei bambini e dei ragazzi.

A cura di Lucio Strumendo Pubblico Tutore dei minori del Veneto, Mery Mengarelli Garante regionale Marche infanzia e adolescenza, Francesco Milanese Tutore pubblico dei minori della Regione autonoma Friuli Venezia Giulia.