

# Capitolo I.

## Misure generali di attuazione della CRC in Italia

4° rapporto di aggiornamento 2007-2008



26

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

<sup>160</sup> Disponibile sul sito dell'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza [www.solidarietasociale.gov.it/NR/rdonlyres/FE602B64-49C7-45E0-9B6E-A6ED271D31A6/0/TelaioPianoazione31ottobre2007.pdf.pdf](http://www.solidarietasociale.gov.it/NR/rdonlyres/FE602B64-49C7-45E0-9B6E-A6ED271D31A6/0/TelaioPianoazione31ottobre2007.pdf.pdf)

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 accordi 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<sup>161</sup>) sul ruolo delle istituzioni nazionali indipendenti per i diritti umani, per la protezione e promozione dei diritti dell'infanzia.

(CRC/C/OPSCITA/CO/1, punto 17)

Nonostante le innumerevoli sollecitazioni che ormai da anni sono rivolte in tal senso, da più parti<sup>162</sup>, all'Italia, in merito alla necessità che essa si doti al più presto di un'istituzione nazionale indipendente per la promozione e la tutela dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, **nemmeno nel corso della XV Legislatura il Parlamento italiano è giunto all'approvazione del disegno di legge sulla creazione del Garante per l'infanzia e l'adolescenza**. Resta ancora disatteso perciò, non solo il dettato costituzionale<sup>163</sup>, ma anche le disposizioni contenute in numerosi documenti nazionali, eu-

<sup>161</sup> 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/frmlDCategoria/5/frmlDArgomento/](http://www.unicef.it/flex/FixedPages/IT/Pubblicazioni.php/L/IT/Item/53/frmlDCategoria/5/frmlDArgomento/)

<sup>162</sup> Cfr. Osservazioni conclusive indirizzate all'Italia dal Comitato ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza nel 2003, punti 14 e 15 e nel 2006, punto 17; 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. Anche l'UNICEF Italia, il Coordinamento PIDIDA, l'Accademia Nazionale dei Lincei, il Gruppo CRC, i Garanti regionali per i diritti dell'infanzia del Veneto, del Friuli Venezia Giulia e delle Marche hanno a più riprese organizzato incontri e presentato proposte per sollecitare l'approvazione dei disegni di legge per l'istituzione del Garante nazionale per l'infanzia e l'adolescenza.

<sup>163</sup> Cfr. art. 31 comma 2 Cost.

## Capitolo I.

# Misure generali di attuazione della CRC in Italia

4° rapporto di aggiornamento 2007-2008



27

I diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia

ropei ed internazionali<sup>164</sup> e nei due principali trattati dedicati ai diritti dell'infanzia ratificati dal nostro Paese e, quindi, a tutti gli effetti, leggi dello Stato: la Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza (artt. 4 e 18)<sup>165</sup> e la Convenzione Europea di Strasburgo sull'esercizio dei diritti dei minori (art. 12)<sup>166</sup>.

Come già avvenuto nelle precedenti Legislature, anche durante la XV Legislatura sono proliferati i disegni di legge in materia<sup>167</sup>, sia alla Camera che al Senato, per la totalità dei quali però la discussione in aula non è mai iniziata, essendosi il loro iter arrestato ancor prima, in seno alle commissioni parlamentari competenti. In alcuni casi, peraltro, i suddetti disegni di legge non sono stati nemmeno assegnati alle commissioni competenti o l'esame in seno ad esse non è mai iniziato.

Si ricorda come l'istituzione del Garante nazionale per l'infanzia e l'adolescenza fosse uno dei punti chiave del **programma del Governo**, al momento delle elezioni politiche del 2006<sup>168</sup>. La stessa **Commissione parlamentare per l'infanzia**, nella persona della Presidente, ha più volte ribadito pubblicamente<sup>169</sup> la necessità di raggiungere l'obiettivo dell'approvazione del disegno di legge istitutivo del Garante entro il termine della Legislatura, sottolineando che se ciò non fosse avvenuto, la responsabilità sarebbe stata attribuita ad una vera e propria mancanza di volontà in tal senso da parte delle forze politiche che siedono in Parlamento<sup>170</sup>. Recentemente anche il **Ministro della Solidarietà Sociale** ha denunciato la mancanza

di volontà e la conseguente dovuta assunzione di responsabilità, da parte del Parlamento, relativamente alla mancata approvazione del disegno di legge in materia<sup>171</sup>.

Destino identico ha incontrato il disegno di legge che prevedeva la creazione di una **Istituzione nazionale indipendente per i diritti umani**<sup>172</sup>, la cui mancata approvazione è stata recentemente ricordata all'Italia sia dal Comitato ONU contro la tortura<sup>173</sup>, sia dal Comitato ONU sull'eliminazione della discriminazione razziale<sup>174</sup>. Il Governo italiano si era, peraltro, solennemente impegnato in questo senso di fronte all'Assemblea Generale delle Nazioni Unite al momento di candidarsi a membro del nuovo Consiglio ONU per i diritti umani<sup>175</sup>.

Più attiva la situazione sul fronte **regionale**: nel corso del 2007 altre due Regioni, il Lazio ed il Molise, hanno formalmente nominato un Garante regionale per l'infanzia e l'adolescenza, mentre la Provincia Autonoma di Trento ne ha approvato la legge istitutiva<sup>176</sup>. Al momento della stesura del presente Rapporto, dunque, un Garante per l'infanzia e dell'adolescenza è stato nominato nelle **Marche**, nel **Friuli Venezia Giulia**, in **Veneto**, in **Lazio**, in **Molise**. A livello regionale persiste però la **disomogeneità tra le leggi istitutive** del Garante, nonostante le istanze portate avanti dalle associazioni che lavorano su questo tema in merito all'esigenza di uniformità<sup>177</sup>, sia in merito alla struttura ed alla composizione, sia in merito ai compiti. Si segnalano altresì l'approvazione, sporadica, di Garanti dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza a livello provinciale<sup>178</sup>.

<sup>164</sup> Cfr. con quanto previsto ne: il Piano Nazionale Infanzia 2002-2004; il documento dell'Osservatorio nazionale per l'infanzia del 2004 «Documento finale del Gruppo di lavoro dell'Osservatorio nazionale per l'infanzia sull'istituzione del Garante per l'infanzia»; il documento internazionale «Un mondo a misura di bambino» del 2002, punto 31/b; i Principi di Parigi (Risoluzione Assemblea Generale ONU 48/134 del 1993); il Commento Generale n. 2 del 2002 del Comitato ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza sul tema delle istituzioni nazionali indipendenti per i diritti umani in materia di promozione e protezione dei diritti dell'infanzia, le Linee Guida della Rete Europea dei Garanti per l'infanzia e l'adolescenza (ENOC).

<sup>165</sup> Ratificata con Legge 176/1991.

<sup>166</sup> Ratificata con Legge 77/2003.

<sup>167</sup> Si vedano i disegni di legge della XV Legislatura: C. 305, C. 697, C. 1436, C. 1557, C. 1580, C. 2992, S. 192, S. 660, S. 1280, S. 1304, S. 1380, S. 1754, S. 1838.

<sup>168</sup> Cfr. «Per il bene dell'Italia», Programma di Governo 2006-2011, pagg. 73-74, disponibile sul sito [www.unioneweb.it/wp-content/uploads/documents/programma\\_def\\_unione.pdf](http://www.unioneweb.it/wp-content/uploads/documents/programma_def_unione.pdf)

<sup>169</sup> In occasione del Seminario di studio del 25 giugno 2007 *Verso un Garante dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza* organizzato dalla Commissione parlamentare per l'infanzia e da UNICEF Italia, i membri della Commissione si erano impegnati a far pressione affinché entro la fine della XV Legislatura venisse approvato il ddl istitutivo del Garante nazionale per l'infanzia e l'adolescenza.

<sup>170</sup> Nell'articolo intitolato «Infanzia, la lunga strada per il Garante» pubblicato sul quotidiano l'Unità il 7 agosto 2007 Anna Serafini, parlando del disegno di legge da lei stessa presentato in materia, aveva dichiarato «[...] per il ruolo di cui sono investita [Presidente della Commissione parlamentare per l'infanzia], posso dichiarare che, se verranno frapposti ostacoli immotivati [all'approvazione della figura del Garante] li renderò noti pubblicamente perché non sono più giustificabili ulteriori perdite di tempo».

<sup>171</sup> Dichiarazione resa dal Ministro Paolo Ferrero lo scorso 5 Marzo 2008, in occasione della sua partecipazione al convegno della Sinistra-L'Arcobaleno sull'infanzia negata e ripresa dall'Agenzia ANSA: «Non essere riusciti a presentare una legge sul Garante per l'infanzia e l'adolescenza in questa legislatura è "scandaloso" [...]. In questo caso si è trattato di ignavia più che di impossibilità, perché non c'era contrasto politico a riguardo».

<sup>172</sup> Nell'aprile 2007 la Camera aveva approvato il disegno di legge C. 626 «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», ma il testo, al termine della XV Legislatura, attendeva ancora di essere discusso nell'altro ramo del Parlamento (con numerazione S. 1463).

<sup>173</sup> Si vedano: Osservazioni conclusive indirizzate all'Italia dal Comitato ONU contro la tortura nel 2007, punto 8 e Osservazioni conclusive indirizzate all'Italia dal Comitato ONU sull'eliminazione della discriminazione razziale nel 2008, punto 13. Traduzione a cura del Comitato per la Promozione e Protezione dei Diritti Umani.

<sup>174</sup> Cfr. Osservazioni conclusive indirizzate all'Italia dal Comitato ONU sull'eliminazione della discriminazione razziale, 72esima Sessione, 18 Febbraio - 7 Marzo 2008, punto 13.

<sup>175</sup> Documento A/61/863 disponibile on-line [www.un.org/ga/61/elect/hr/](http://www.un.org/ga/61/elect/hr/)

<sup>176</sup> Si veda legge provinciale 10/2007 della Provincia Autonoma di Trento.

<sup>177</sup> UNICEF Italia ha elaborato, 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 sull'istituzione del Garante per l'infanzia e l'adolescenza a livello regionale, disponibile su [www.unicef.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/972](http://www.unicef.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/972).

<sup>178</sup> Ad esempio, la Provincia di Foggia; per maggiori informazioni si veda [www.dirittiminorile.it/news/news.asp?id=718](http://www.dirittiminorile.it/news/news.asp?id=718)





**Pertanto, alla luce di quanto sopra esposto e della conseguente situazione di stallo che da anni si protrae su questo tema, il Gruppo CRC raccomanda:**

1. Al **Parlamento**, di approvare la legge istitutiva del 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;
2. Ai **Consigli Regionali**, che non hanno ancora legiferato in materia, di adottare leggi istitutive del Garante regionale uniformi, prevedendo e assicurando un adeguato coordinamento con la futura figura del Garante nazionale; agli organi regionali che in base alle leggi regionali istitutive del Garante devono procedere alla nomina, di provvedervi senza indugio;
3. Alla **Conferenza Stato-Regioni**, di organizzare quanto prima un momento di incontro tra lo Stato, le Regioni, le Istituzioni, il Terzo Settore, i ragazzi stessi, per fare il punto sull'evoluzione delle varie normative sul Garante e raccogliere, comparare e monitorare le nascenti leggi a livello regionale sulla tematica.

**La recente nomina del Garante per l'infanzia e l'adolescenza della Regione Lazio**

Il Garante per l'infanzia e l'adolescenza della Regione Lazio è stato istituito con la Legge Regionale 38/2002. Negli ultimi mesi del 2007 il Garante ha iniziato ad operare individuando le seguenti priorità d'intervento:

- a) vigilare sull'applicazione nel territorio regionale della Convenzione dei diritti del fanciullo e delle altre convenzioni internazionali, per diffondere i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, promuovere programmi di sensibilizzazione e di formazione, attivare analisi e studi, nonché monitorare provvedimenti legislativi e deliberativi promulgati dalle varie amministrazioni locali sul tema;
- b) entrare nel merito delle politiche d'intervento degli Enti Locali e della Regione sia per orientare e verificare le risorse destinate ai servizi per l'infanzia e per l'adolescenza, sia per promuovere l'adozione di adeguati *standard* di intervento a favore dei minori;
- c) promuovere e animare una rete regionale composta dai principali *stakeholders* e attori sociali coinvolti nella tutela dell'infanzia e dell'adolescenza, al fine di garantire la realizzazione di azioni di sistema in grado di avere un impatto concreto e misurabile sul territorio e rispondente ai bisogni effettivi del target dei minori.

- d) dare voce alle diverse istanze di cui si compone l'universo dell'infanzia e dell'adolescenza nel Lazio, anche attraverso il coinvolgimento diretto dei minori in forme di partecipazione che consentano loro di incidere realmente nelle dinamiche e nei processi decisionali che li riguardano.
- e) adottare delle strategie di comunicazione che giochino su due tavoli che necessariamente devono incrociarsi: da un lato il contatto diretto con il target, anche attraverso la predisposizione di una piattaforma *web* accessibile e focus consultivi, dall'altro l'*advocacy* sui temi dell'infanzia in seno alle istituzioni, alle agenzie di socializzazione primarie e ai vari livelli della società.

Nella consapevolezza che nella complessa realtà laziale la tutela dei diritti dei minori passi attraverso una forte convergenza delle politiche pubbliche sul tema, il Garante sta puntando alla ricognizione delle *best practices* e dei modelli socio educativi locali per far sì che il tessuto metropolitano non orienti in modo assoluto le direttrici regionali di sviluppo. Partire dalle disuguaglianze e dalle differenti aree problematiche per arrivare a promuovere la qualità delle azioni sul territorio e far sì che il tema dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza non ricada soltanto nel quadro delle emergenze sociali, ma nella "normalità" dell'intervento pubblico.

Promuovere diritti piuttosto che limitarsi a denunciare le violazioni degli stessi: valorizzare la qualità degli interventi per incidere in modo profondo sulla realtà locale e per contestualizzare la dimensione dell'infanzia e dell'adolescenza in un sistema di valori legati agli stili di vita quotidiani, piuttosto che come problema da affrontare solo in situazioni estreme di disagio.

La realizzazione di queste priorità passa per l'adozione di un metodo di lavoro costante e 'sotto traccia', per far parlare le migliaia di bambini e ragazzi del Lazio ponendosi innanzitutto in loro ascolto e cedendo la ribalta alla rappresentazione della loro età e dei loro interessi più vivi.

*A cura di Francesco Alvaro,  
Garante per l'infanzia del Lazio*