

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

2. Il Comitato raccomanda all'Italia di garantire che il nuovo ufficio del Garante nazionale 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 un'uniforme ed efficiente protezione e promozione dei diritti dell'infanzia in tutte le Regioni, che includa l'assistenza ed il coordinamento degli attuali Garanti regionali da parte del Garante nazionale. Il Comitato richiama lo Stato parte affinché si acceleri il processo volto ad istituire e a rendere operativo un'Istituzione nazionale indipendente per i diritti umani, in piena conformità ai 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*

Il 2011 è stato un anno fondamentale: a giugno è stata approvata la Legge per l'**istituzione del Garante nazionale**<sup>85</sup> e, a novembre, è stato nominato il primo Garante nazionale dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza<sup>86</sup>. L'Italia ha così dato seguito alle raccomandazioni più volte reiterate anche dallo stesso Comitato ONU sui diritti dell'infanzia<sup>87</sup> e rinnovate dal Gruppo CRC nelle diverse edizioni del presente Rapporto, rafforzando il sistema di garanzia dell'attuazione dei diritti dei bambini e degli adolescenti che vivono sul territorio italiano. Il Garante è stato istituito grazie ad un percorso molto partecipato dalle forze politiche, dagli esperti

85 Legge n.112 del 12 luglio 2011 «Istituzione dell'autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza».

86 Con nomina congiunta dei Presidenti delle Camere comunicata il 30 novembre 2011, Vincenzo Spadafora, già Presidente di UNICEF Italia, è il primo Garante nazionale.

87 Cfr. Osservazioni conclusive indirizzate all'Italia dal Comitato ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza nel 2003 (vedi punti 14 e 15), sia nelle Osservazioni conclusive 2006 (vedi punto 17), che nelle ultime del 2011 (vedi punti 12 e 13).



e dalle organizzazioni. Anni di lavoro congiunto hanno gettato le basi per formulare un testo che ha saputo raccogliere indicazioni internazionali ed esperienze di Garanti regionali già presenti sul territorio nazionale, permettendo d'inserire il Garante nell'architettura istituzionale del Paese. La Legge è stata il frutto di un accordo *bipartisan* tra i partiti di maggioranza e opposizione, che ha consentito di accelerare l'iter di definizione della legge<sup>88</sup>.

La **Legge istitutiva** prevede che il Garante venga nominato d'intesa tra i Presidenti di Camera e Senato, e che tale impegno sia incompatibile con qualsiasi altra carica o attività nel settore sia pubblico che privato. Tra le competenze, in particolare, va evidenziata quella dell'ascolto, *in primis* dei bambini e degli adolescenti, ma anche, attraverso la consultazione, delle associazioni e delle organizzazioni; la segnalazione di casi di emergenza, ma anche delle iniziative opportune da adottare alle istituzioni competenti. Il Garante deve formulare pareri, a partire da quello sul Piano Nazionale Infanzia, sul Rapporto governativo al Comitato ONU sui diritti dell'infanzia, al Governo e al Parlamento sui disegni di legge; realizza poi ricerche e studi, il tutto in sinergia con le istituzioni competenti in materia (in particolare la Commissione Parlamentare infanzia, l'Osservatorio nazionale infanzia, il Centro nazionale di documentazione e analisi sull'infanzia e l'adolescenza). Sulla situazione di singoli minorenni o di gruppi di minorenni il Garante può richiedere informazioni e realizzare visite ed ispezioni<sup>89</sup>.

Un'attenzione specifica è stata accordata dal legislatore alla **Conferenza nazionale per la garanzia dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza**, da lui

88 Con l'inizio della XVI Legislatura, sono stati presentati sia in Senato che alla Camera vari disegni di legge in materia e il Consiglio dei Ministri ha approvato il 1° agosto 2008 il disegno di legge sul «Garante nazionale per l'infanzia e l'adolescenza», che il 13 novembre 2008 ha ottenuto il parere favorevole – con alcune integrazioni – della Conferenza Stato-Regioni ed il 5 gennaio 2009 è stato assegnato alle Commissioni della Camera competenti per l'esame. Il 12 gennaio 2009 è iniziato in seno alle Commissioni riunite Affari Costituzionali ed Affari Sociali l'esame, in sede referente, del ddl governativo e di tutti i ddl correlati presentati in materia alla Camera. Il disegno di legge governativo e quelli correlati, confluiti in un testo unico, sono approdati, a fine settembre, in Assemblea alla Camera dei Deputati per la votazione finale; i tempi però non sono risultati maturi e il testo è stato rinviato dall'Assemblea alle Commissioni riunite per un ulteriore approfondimento. Il 16 marzo 2011 il disegno di legge è stato approvato definitivamente alla Camera, ed è stato assegnato alla Commissione Affari Costituzionali del Senato (S2631) che ne ha iniziato l'esame. Il 22 giugno 2011 è stata approvata dal Senato la Legge che istituisce la figura del Garante.

89 In particolare, l'accessibilità piena è garantita dalla formula «chiunque può rivolgersi al garante» art. 6; Legge istitutiva.

presieduta e composta dai Garanti regionali: essa promuove l'adozione di linee comuni di azione dei garanti, e individua forme permanenti di scambio di dati e informazioni sulle condizioni dei minorenni, a livello nazionale così come regionale.

Al momento della stesura del presente Rapporto non è stato ancora approvato il **regolamento** che deve essere adottato con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri. Si tratta, come segnalato dallo stesso Garante nella propria relazione, di un'anomalia, in quanto diversamente da quanto previsto per le altre Autorità di Garanzia presenti nell'ordinamento italiano, in questo caso la Legge istitutiva non ha conferito autonomia regolamentare ovvero il potere di definire in modo pienamente autonomo le norme essenziali relative all'organizzazione e al funzionamento dell'Ufficio<sup>90</sup>. Tuttavia l'ufficio del garante è già operativo e si è dotato di parte dell'organico a sua disposizione. Il 18 aprile è stata presentata a Palazzo Montecitorio la *prima relazione al parlamento*<sup>91</sup>, che ovviamente essendo stata redatta a 5 mesi dalla nomina del garante non è un resoconto dell'attività svolta, ma un momento per anticipare le proposte e i temi su cui l'*authority* intende lavorare per il prossimo anno. Il Gruppo CRC monitorerà il prosieguo dell'attività e l'operatività di tale ufficio.

Sono in discussione in Parlamento diversi disegni di legge per l'istituzione di una **Istituzione nazionale indipendente sui diritti umani**<sup>92</sup>; occorrerà, nella definizione finale della legge in materia, accordare particolare attenzione al raccordo con il Garante nazionale per l'infanzia e l'adolescenza, per dare attuazione ad un approccio che inserisca i diritti dei bambini e degli adolescenti a pieno titolo all'interno di un rafforzato quadro di riferimento nazionale sui diritti umani.

Per quanto concerne invece la **presenza dei Garanti regionali per i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza**, come già evidenziato nei precedenti Rapporti del

90 L'auspicio del Presidente della Camera in occasione della relazione del Garante il 18 aprile è che i gruppi parlamentari possano rapidamente presentare una proposta di modifica in tal senso della Legge istitutiva. Si veda ANSA 18 aprile.

91 Disponibile su [http://www.gruppocrc.net/IMG/pdf/AGIA\\_I\\_Relazione\\_Annuale\\_2012.pdf](http://www.gruppocrc.net/IMG/pdf/AGIA_I_Relazione_Annuale_2012.pdf)

92 Conforme ai Principi di Parigi e alla Risoluzione 48/134 adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 20 dicembre 1993, non attuata dall'Italia.



### LA SITUAZIONE DEI GARANTI REGIONALI PER L'INFANZIA E L'ADOLESCENZA<sup>94</sup>

**Veneto, Legge Regionale, 9 agosto 1988, n.42**  
Pubblico Tutore è stato nominato nel 2001. Nel 2010 è seguita una nuova nomina.

**Friuli-Venezia Giulia, Legge Regionale 24 Maggio 2010, n.795**  
Ufficio con funzione di Garante. Istituito dal 1 Gennaio 2011 fa capo alla Direzione centrale istruzione, università, ricerca, famiglia, associazionismo e cooperazione ed ha più sedi nel territorio regionale.

**Marche, Legge Regionale 28 luglio 2008, n. 23**  
Autorità per la garanzia dei diritti degli adulti e dei bambini<sup>96</sup>.

**Lazio, Legge Regionale 28 Ottobre 2002, n. 38**  
Primo Garante nominato a giugno del 2007 ed è tutt'ora in carica.

**Calabria, Legge Regionale 12 novembre 2004, n.28**  
Primo Garante nominato nel dicembre 2010 ed è tutt'ora in carica.

**Emilia Romagna, Legge Regionale 17 febbraio 2005, n.9**  
Primo Garante nominato nel novembre 2011 ed è tutt'ora in carica.

**Campania, Legge Regionale 25 luglio 2006, n.17**  
Primo garante nominato nel luglio 2008, ha concluso il mandato e non è seguita una successiva nomina.

**Molise, Legge Regionale 2 ottobre 2006, n.32**  
Primo Pubblico Tutore nominato nell'ottobre 2007, si è dimesso nel 2011 e non è seguita una successiva nomina.

**Liguria, Legge 24 maggio 2006, n.12, Legge 16 marzo 2007, n.9 e Legge regionale 6 ottobre 2009, n.38**  
Difensore civico facente funzioni parziale anche Garante

infanzia<sup>97</sup>.

**Provincia Autonoma di Trento, Legge provinciale 11 febbraio 2009, n. 1**  
Garante e difensore civico. Nominato a Giugno 2009.

**Lombardia, Legge Regionale 30 marzo 2009, n. 6**  
Non nominato.

**Basilicata, Legge Regionale 29 giugno 2009, n. 18**  
Non nominato.

**Umbria, Legge regionale 29 luglio 2009, n. 18**  
Non nominato

**Piemonte, Legge Regionale 9 dicembre 2009, n. 31**  
Non nominato.

**Toscana, Legge Regionale 1 Marzo 2010, n. 26**  
Primo Garante nominata nel dicembre 2011 ed è tutt'ora in carica.

**Provincia Autonoma di Bolzano, Legge Provinciale 26 giugno 2009, n.3**  
Garante nominato a maggio 2010. A marzo 2012 è seguita una nuova nomina.

**Puglia, Art. 30, Legge Regionale del 10 luglio 2006, n. 19**  
Primo Garante nominato nel novembre 2011.

**Sardegna, Legge Regionale, 7 febbraio 2011, n. 8**  
Non nominato.

**L'Abruzzo, con Legge Regionale 2 giugno 1988, n. 46**  
ha affidato in convenzione la funzione ed il ruolo di «Difensore dell'infanzia» al Comitato Italiano per l'UNICEF

Gruppo CRC, essa continua ad essere non uniforme sul territorio nazionale. Al momento, **sono attivi nove Garanti regionali e di questi tre non hanno un mandato esclusivo<sup>93</sup>**. Spesso le leggi istitutive differiscono in mandato, competenze e risorse a disposizione, provocando un'ulteriore differenziazione nell'accesso ai diritti. Occorre segnalare positivamente la loro modalità di lavoro comune, che li ha portati,

già prima della Conferenza prevista dalla Legge istitutiva del Garante nazionale, a creare una rete di coordinamento. In alcune Regioni sono state approvate le leggi, ma i Garanti non sono ancora stati nominati, o non si è provveduto alla nuova nomina alla scadenza del mandato, mentre solo la

regionale.

<sup>96</sup> Nelle Marche l'ufficio del Garante per l'infanzia e l'adolescenza è stato istituito con L.R. 18/2002. La L.R. 28 luglio 2008, n. 23 ha però abrogato tale legge e istituito la figura dell'*Ombudsman regionale per i diritti degli adulti e dei bambini*.

<sup>97</sup> Ai sensi della normativa regionale, 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 del Difensore Civico) e non prevedono alcuna facilitazione per i minorenni né alcuna azione proattiva di promozione e tutela dei Diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza. 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 che quindi al momento della redazione del presente Rapporto deve intendersi vacante per la Regione Liguria.

<sup>93</sup> Per la Liguria il difensore regionale sta ricoprendo il ruolo di Garante, in attesa della nuova nomina; nelle Marche l'Autorità di garanzia si occupa sia degli adulti che dei minorenni; a Trento il difensore civico ha anche il ruolo di garante per i diritti dei bambini e degli adolescenti.

<sup>94</sup> Fonte: UNICEF Italia, *La situazione dei garanti regionali per l'infanzia e l'adolescenza*, Scheda informativa e sito Gruppo CRC <http://www.gruppocrc.net/Garante-per-l-infanzia>

<sup>95</sup> La Struttura stabile per l'esercizio delle funzioni del Garante dell'infanzia e adolescenza, subentra all'Ufficio del Tutore pubblico previsto dalla L.R. 49/1993. La L.R. 9/2008 di assetto di Bilancio, nell'ambito di un riordino delle azioni e degli interventi regionali in materia di minori e famiglia, aveva previsto che il ruolo svolto dal Tutore dei Minori, fosse esercitato dal Presidente del Consiglio



28 Sicilia e la Valle D'Aosta non hanno ancora legiferato in materia.

i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia

Questo contesto crea, di fatto, una situazione di discriminazione tra i minorenni che vivono nelle diverse Regioni. Il Gruppo CRC auspica che l'istituzione di un Garante nazionale possa rappresentare l'avvio di una nuova stagione per i diritti umani dei bambini e degli adolescenti in Italia, e che, come previsto dal suo mandato, possa contribuire significativamente al rafforzamento della presenza dei Garanti regionali in ogni Regione e all'efficacia dei loro interventi.

**Pertanto il Gruppo CRC raccomanda:**

1. **Al Governo** di assicurare l'effettiva indipendenza e autonomia del Garante nazionale, fornendo tutta l'assistenza necessaria affinché l'Autorità venga dotata negli anni di risorse adeguate, e vi sia un'effettiva autonomia organizzativa;
2. **Al Garante nazionale e ai Garanti regionali** di svolgere puntualmente tutte le funzioni assegnate dalla Legge, promuovendo in particolare l'ascolto e la partecipazione dei bambini e degli adolescenti, la collaborazione con le Associazioni e le Organizzazioni, valorizzando il ruolo della Conferenza nazionale per la garanzia dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza; inoltre, di prestare attenzione al rafforzamento complessivo del sistema di garanzia dei diritti dei bambini e degli adolescenti;
3. **Alle Regioni** viene rinnovato l'invito, già espresso nei precedenti Rapporti del Gruppo CRC, ad 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 figura del Garante nazionale; particolare attenzione dovrà essere accordata a fornire risorse umane e materiali adeguate alle funzioni che i Garanti regionali devono svolgere.