

MISURE GENERALI DI ATTUAZIONE DELLA CRC IN ITALIA



22

i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia

5. ISTITUTI DI GARANZIA A TUTELA DELL'INFANZIA E DELL'ADOLESCENZA

1. Il Comitato esprime apprezzamento per l'istituzione del Garante nazionale per l'infanzia e l'adolescenza con la Legge del luglio 2011. Pur valutando positivamente la creazione di Garanti regionali in diverse Regioni, il Comitato è preoccupato che tali organismi differiscano considerevolmente in termini di mandato, composizione, struttura, risorse e modalità di nomina e che non tutti i Garanti regionali siano competenti nel ricevere ed esaminare ricorsi individuali. Il Comitato si rammarica inoltre, del fatto che l'istituzione di un organismo nazionale indipendente sui diritti umani abbia richiesto tanto tempo.
2. Il Comitato raccomanda allo Stato parte 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, punti 1 e 2.

Nel 2011 è stata approvata la Legge per l'istituzione del Garante nazionale⁸² e a novembre dello stesso anno è stato nominato il primo **Garante Nazionale per l'Infanzia e l'Adolescenza**⁸³. Il 2012 è stato quindi il primo anno in cui in Italia è stata presente tale figura, anche se si segnala che il regolamento⁸⁴, che rende operativa tale Autorità, è stato approvato solo a settembre 2012⁸⁵. La Legge di Stabilità 2013/2015 ha però confermato per il 2013 il **Fondo di 1 milione** per il funzionamento dell'Ufficio del Garante Nazionale per l'Infanzia e l'Adolescenza. Nel regolamento vengono stabilite le norme che regolano le attività dell'Autorità Garante. In particolare, la sede, la composizione e l'or-

ganizzazione dell'Ufficio (artt. 4 e 5), nonché l'organizzazione della **Conferenza nazionale per la garanzia dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza** (art. 8). Tale Conferenza, presieduta dal Garante e composta dai Garanti regionali (al momento ne fanno parte Lazio, Veneto, Emilia Romagna, Calabria, Liguria, Puglia, Campania, Toscana, Marche e i garanti delle due Province Autonome di Bolzano e Trento) si riunisce *“almeno due volte l'anno su convocazione del Garante e, in via straordinaria, ogni qualvolta ne faccia richiesta almeno la metà dei componenti a pieno titolo.”* Al 30 gennaio 2013, i Garanti si sono riuniti 4 volte, le ultime due come Conferenza di Garanzia. In questo periodo, secondo quanto comunicato dall'Ufficio dell'Autorità Garante al Gruppo CRC, *“il lavoro è stato principalmente di scambio di informazioni e di individuazione di modalità condivise di interazione. Si è lavorato anche alla predisposizione di un regolamento interno di lavoro che prevede, tra le altre cose, la nomina di un Garante Coordinatore che affianca il Presidente nell'espletamento delle sue attività e redige la Relazione annuale della Conferenza. Le priorità di lavoro individuate per il 2013 focalizzano l'attenzione sui servizi per l'infanzia e l'adolescenza, sul diritto di cittadinanza, sul monitoraggio delle risorse dedicate all'infanzia e all'adolescenza, nonché sulle problematiche relative alla limitatezza dei dati sui minorenni”*. È in fase di elaborazione una procedura di segnalazione comune a tutti i Garanti.

All'articolo 8 del Regolamento viene istituita anche la **Consulta nazionale delle associazioni e delle organizzazioni**, che si dovrà riunire almeno *“due volte l'anno presso la sede del Garante”*. Al momento della stesura del presente Rapporto tale Consulta non è stata ancora nominata e quindi convocata. Si segnala comunque che ampia attenzione è stata accordata dal Garante allo sviluppo di **collaborazioni e sinergie con il mondo dell'associazionismo e delle organizzazioni**, sia attraverso iniziative congiunte con singole associazioni, che ad azioni con i Coordinamenti. Ad esempio, il Garante ha supportato il Gruppo CRC nella presentazione pubblica dello scorso Rapporto CRC, favorendo l'apertura del confronto con le

82 Legge 112/2011, *“Istituzione dell'autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza”*.

83 Con nomina congiunta dei Presidenti delle Camere comunicata il 30 novembre 2011, Vincenzo Spadafora, già Presidente di UNICEF Italia, è il primo Garante Nazionale per l'Infanzia e l'Adolescenza.

84 Si tratta 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. Si veda ANSA 18 aprile 2012. In occasione della relazione del Garante il 18 aprile 2012, anche l'allora Presidente della Camera – On. Gianfranco Fini – aveva auspicato che i gruppi parlamentari potessero rapidamente presentare una proposta di modifica in tal senso.

85 Pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale 228 del 29 settembre 2012, si veda la notizia segnalata su www.gruppocrc.net/Garanti-per-l-infanzia-e-l



istituzioni governative. In tale occasione le associazioni del Gruppo CRC hanno sottoposto all'attenzione dell'Autorità alcune raccomandazioni del 5° Rapporto CRC rivolte alla sua attenzione, in particolare relative alla promozione dell'ascolto e della partecipazione dei bambini e degli adolescenti, e la redazione di un rapporto articolato entro il 2012 concernente lo stato complessivo delle risorse per l'infanzia e l'adolescenza nel nostro Paese. Dalle informazioni ricevute dall'Ufficio si evince che *“è stata avviata la prevista mappatura delle Istituzioni che, a vario titolo, sono competenti in materia di infanzia e adolescenza, estesa anche al monitoraggio delle risorse destinate all'infanzia e all'adolescenza”* e che si sono realizzati *“primi incontri per la definizione di un progetto comune con il Coordinamento PIDDIDA sulla partecipazione dei bambini e dei ragazzi”*.

Nell'aprile 2012 è stata presentata **la prima relazione al Parlamento**⁸⁶, in cui sono state anticipate le proposte e i temi identificati come prioritari rispetto al lavoro del Garante. Nello specifico le priorità di intervento evidenziate nella relazione riguardavano i seguenti temi: Riforma della giustizia minorile, Minori di origine straniera che vivono in Italia, Sfruttamento e abuso sessuale dei minorenni, Rapporto tra detenute madri e loro figli, Ruolo dei media, Protezione dei dati sensibili. Si segnala in tal senso che *“a dicembre 2012 l'Autorità ha firmato con il Capo della Polizia ed alla presenza del Ministro dell'Interno, un protocollo finalizzato a rafforzare l'attività di prevenzione e repressione dei fenomeni di abuso di cui sono vittime i cittadini di minore età”*. Il gruppo tecnico costituitosi in seguito alla firma ha avviato il lavoro in due aree prioritarie, l'accoglienza dei minorenni non accompagnati e il rapporto tra minorenni e web. Nel corso del 2012 sono state messe in campo azioni, in alcuni casi anche unitamente ad associazioni, per bloccare la previsione di smembramento del Dipartimento per la giustizia minorile,

86 Disponibile su www.gruppocrc.net/IMG/pdf/AGIA_1_Relazione_Annuale_2012.pdf e sul sito dell'Autorità Garante www.garanteinfanzia.org/sites/default/files/ricerca/allegati/GI-PrimaRelazioneParlamentoBassa.pdf

o la chiusura dell'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza prevista inizialmente dalla *spending review*, o per rilevare criticità in ddl quali quello sul riconoscimento figli naturali o quello sulla continuità degli affetti nel passaggio affidamento/adozione o di ratifica della Convenzione di Lanzarote. Al momento della stesura del presente non è ancora stata pubblicata la seconda relazione al Parlamento, a cui si rinvia per informazioni più esaustive. Per quanto concerne i **Garanti regionali per i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza**, si segnala che, in seguito all'approvazione della Legge istitutiva in Sicilia⁸⁷, solo la Valle D'Aosta non ha legiferato in materia, anche se come evidenziato nei precedenti Rapporti CRC le leggi istitutive differiscono in mandato, competenze e risorse a disposizione, provocando un'ulteriore differenziazione nell'accesso ai diritti. Rispetto alla nomina, al momento della stesura del presente Rapporto **sono attivi otto Garanti regionali**, a cui si aggiungono i **due** delle Province Autonome di Trento e Bolzano, anche se si segnala che due non hanno un mandato esclusivo⁸⁸.

87 Si veda www.gruppocrc.net/Garanti-per-l-infanzia-e-l

88 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.

89 Si veda www.garanteinfanzia.org/garanti-regionali e www.gruppocrc.net/Garante-per-l-infanzia.

90 La Struttura stabile per l'esercizio delle funzioni del Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza, subentra all'Ufficio del Tutore pubblico previsto dalla Legge Regionale 49/1993. La Legge Regionale 9/2008 di assestamento 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 regionale.

91 Nelle Marche l'ufficio del Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza è stato istituito con Legge Regionale 18/2002. La Legge Regionale 23/2008, ha però abrogato tale legge e istituito la figura dell'*Ombudsman regionale per i diritti degli adulti e dei bambini*.

92 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). 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.



La Situazione dei Garanti regionali per l'infanzia e l'adolescenza ⁹³	
Veneto, Legge Regionale, 9 agosto 1988, n.42	Primo Pubblico Tutore è nominato nel 2001. Nel 2010 è seguita una nuova nomina
Friuli-Venezia Giulia; Legge Regionale 24 Maggio 2010, n.7 ⁹⁰	Ufficio con funzione di Garante. Istituito dal 1 Gennaio 2011 fa capo alla Direzione centrale istruzione, università, ricerca, famiglia, associazionismo e cooperazione.
Marche, Legge Regionale 15 ottobre 2002, n.18	Autorità per la garanzia dei diritti degli adulti e dei bambini ⁹¹
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. Nel 2013 è seguita nuova 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	Non nominato. Il difensore civico svolge funzioni parziale anche come Garante infanzia ⁹²
Provincia Autonoma di Trento, Legge provinciale 11 febbraio 2009, n. 1	Garante e difensore civico . Nominato a Giugno 2009
Lombardia; Legge Regionale 24 marzo 2009, n. 22	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 9 febbraio 2010, n. 13	Primo Garante nominato 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 ed è tuttora in carica.
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	Non nominato
Sicilia, Legge Regionale 10 agosto 2012 n.47.	Non nominato

In merito all'**Istituzione nazionale indipendente sui diritti umani**⁹³, la XVI legislatura si è chiusa senza che fosse approvata la relativa legge, ed i progetti di legge presentati dovranno quindi essere ripresentati nel corso della nuova legislatura.

Pertanto il Gruppo CRC raccomanda:

1. **Al Garante Nazionale e ai Garanti Regionali** di svolgere puntualmente tutte le funzioni assegnate dalla Legge, e di promuovere un efficace coordinamento tra tali figure in grado di supportare e sostenere i Garanti Regionali;

2. **Al Garante Nazionale** di provvedere quanto prima alla redazione di un rapporto articolato concernente lo stato complessivo delle risorse per l'infanzia e l'adolescenza nel nostro Paese;
3. **Alle Regioni** che non vi hanno ancora provveduto viene rinnovato l'invito, già espresso nei precedenti Rapporti CRC, di provvedere senza indugio alla loro nomina, prevedendo e assicurando un adeguato coordinamento con la figura del Garante nazionale, e ponendo tale figura in condizioni di essere effettivamente operativa.

⁹³ Conforme ai Principi di Parigi e alla Risoluzione 48/134 adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 20 dicembre 1993.