



Capitolo I

MISURE GENERALI DI ATTUAZIONE DELLA CRC

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 una uniforme ed efficiente protezione e promozione dei diritti dell'infanzia in tutte le Regioni, che includa l'assistenza e il coordinamento degli attuali Garanti regionali da parte del Garante nazionale. Il Comitato richiama lo Stato parte affinché si acceleri il processo volto a istituire e a rendere operativa 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 novembre 2011 è stato nominato il primo **Garante Nazionale per l'Infanzia e l'Adolescenza**⁹⁰ e nel settembre 2012 è stato approvato il regolamento⁹¹ che rende operativa tale autorità⁹². In questi due anni di piena attività l'Ufficio del Garante si è dotato di un proprio sito Web⁹³, di un organico che (a fine marzo 2014) si compone di un dirigente non generale e di 7 unità di personale (avvalendosi inoltre di consulenti ed

esperti nei limiti degli stanziamenti di bilancio), gli è stata assegnata una sede e ha avuto un budget complessivo per il funzionamento dell'Ufficio dell'Autorità di Euro 2.189.784 nel 2013, mentre l'entrata prevista per il 2014 è di Euro 1.281.696⁹⁴.

Il 10 aprile 2014 è stata presentata in Parlamento la Terza relazione annuale⁹⁵. Coerentemente con le priorità di lavoro individuate nel 2013, l'Autorità ha focalizzato 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. Dalla relazione si evince che è stata avviata la prevista mappatura delle Istituzioni che, a vario titolo, sono competenti in materia di infanzia e adolescenza. Per quanto concerne il monitoraggio delle risorse, il Garante ha comunicato al Gruppo CRC che è stato richiesto al Ministro dell'Economia e delle Finanze di impostare un lavoro congiunto che consenta, negli anni, di monitorare le spese del bilancio dello Stato dedicate ai bambini e agli adolescenti, che quindi al momento non è stato ancora realizzato. Dal marzo 2012 fino al dicembre 2013 sono pervenute all'Autorità 238 segnalazioni (di cui 45 nel 2012 e 193 nel 2013, di cui 38 sono state inoltrate ai Garanti regionali).

90 Con nomina congiunta dei Presidenti delle Camere comunicata il 30 novembre 2011.

91 Diversamente da quanto previsto per le altre Autorità di Garanzia presenti nell'ordinamento italiano, 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.

92 Pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 228 del 29 settembre 2012.

93 Vd. <http://www.garanteinfanzia.org>.

94 Per approfondimento vd. par. "Le risorse destinate all'infanzia e all'adolescenza" del presente Capitolo.

95 Le relazioni sono disponibili al seguente link: <http://www.garanteinfanzia.org>.



A partire dal 2013 è diventata operativa la **Conferenza nazionale per la garanzia dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza**⁹⁶, presieduta dal Garante e composta dai Garanti regionali (ne fanno parte Calabria, Campania, Emilia Romagna, Lazio, Liguria, Marche, Molise, Puglia, Toscana, Umbria, Veneto e i Garanti delle due Province Autonome di Bolzano e Trento). La conferenza si è riunita 3 volte nel 2013. È avvenuta la prevista nomina di un Garante Coordinatore nella persona del Garante regionale del Lazio. È stato poi adottato il regolamento interno e particolare attenzione è stata accordata, come previsto, all'elaborazione di una procedura di segnalazione comune a tutti i Garanti, a partire dall'elaborazione di una scheda sulla raccolta delle segnalazioni, con la possibilità di sperimentare una modalità di raccolta e analisi di questi dati su base nazionale.

A partire dal dicembre 2013, è stata istituita anche la **Consulta nazionale delle associazioni e delle organizzazioni**, prevista dal Regolamento attuativo dell'Autorità di garanzia. Per rispondere allo spirito e alla lettera della legge istitutiva, il Garante ha scelto di dotarsi di un luogo permanente di confronto con il mondo dell'associazionismo, prevedendo diverse modalità per le associazioni di contribuire ai lavori, al fine di favorire un'ampia partecipazione.

Per quanto concerne i **Garanti regionali per i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza**, si segnala che solo la Valle d'Aosta e l'Abruzzo⁹⁷ non hanno approvato una legge che prevede l'istituzione di tale figura. Tuttavia, come evidenziato anche nei precedenti Rapporti, 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 Rapporto⁹⁸, **sono attivi 10 Garanti regionali**, a cui si aggiungono i due delle Province Autonome di Trento e Bolzano, anche se si segnala che due di questi non hanno un mandato esclusivo⁹⁹.

La struttura degli uffici è molto differente (ad esempio l'attività di segreteria in alcuni casi è trasversale e supporta il lavoro di tutte le figure di garanzia e l'organico varia da 2 a 6 unità dedicate, alle quali in alcuni casi si aggiungono collaboratori esterni o volontari).

96 Art. 8 del Regolamento.

97 L'Abruzzo, con Legge Regionale n. 46 del 2 giugno 1988, ha affidato in convenzione la funzione e il ruolo di "Difensore dell'infanzia" al Comitato Italiano per l'UNICEF.

98 Si segnala che, in occasione del 20 novembre 2013, alcune Regioni italiane hanno approvato una mozione dedicata all'infanzia e l'adolescenza: in Lombardia (moz. 000138 del 19 novembre 2013) tale documento impegna il Presidente e la Giunta Regionale "a dare piena attuazione alla legge regionale 6/2009 procedendo in tempi brevi alla nomina del Garante regionale per l'infanzia e l'adolescenza"; in Sicilia (moz. 225) impegna il Governo della Regione "a provvedere in tempi brevi alla nomina del Garante regionale".

99 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.



La situazione dei Garanti regionali per l'infanzia e l'adolescenza¹⁰⁰

Veneto, Legge Regionale n. 42 del 9 agosto 1988	Il primo Pubblico Tutore è stato nominato nel 2001. Nel 2010 è seguita una nuova nomina.
Friuli-Venezia Giulia, Legge Regionale n. 7 del 24 maggio 2010 ¹⁰¹ (con cui 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 n. 49/1993)	Ufficio con funzione di Garante. Istituito dal 1 Gennaio 2011, fa capo al Servizio volontariato, solidarietà e immigrazione della Direzione centrale cultura, sport e solidarietà.
Marche, Legge Regionale n. 18 del 15 ottobre 2002	Autorità per la garanzia dei diritti degli adulti e dei bambini ¹⁰² .
Lazio, Legge Regionale n. 38 del 28 ottobre 2002	Primo Garante nominato a giugno del 2007 ed è tuttora in carica.
Calabria, Legge Regionale n. 28 del 12 novembre 2004	Primo Garante nominato nel dicembre 2010 ed è tuttora in carica.
Emilia Romagna, Legge Regionale n. 9 del 17 febbraio 2005	Primo Garante nominato nel novembre 2011 ed è tuttora in carica.
Campania, Legge Regionale n. 17 del 25 luglio 2006	Primo Garante nominato nel luglio 2008. Nel 2013 è seguita nuova nomina.
Molise, Legge Regionale n. 32 del 2 ottobre 2006	Primo Pubblico Tutore nominato nell'ottobre 2007, si è dimesso nel 2011. Nuova nomina ad agosto 2013 ¹⁰³ .
Liguria, Legge Regionale n. 12 del 24 maggio 2006; Legge Regionale n. 9 del 16 marzo 2007 e Legge Regionale n. 38 del 6 ottobre 2009	Non nominato. Il difensore civico svolge funzione parziale anche come Garante per l'infanzia ¹⁰⁴ .
Provincia Autonoma di Trento, Legge Provinciale n. 1 del 11 febbraio 2009	Garante e difensore civico. Nominato a giugno 2009.
Lombardia, Legge Regionale n. 22 del 24 marzo 2009	Non nominato.
Basilicata, Legge Regionale n. 18 del 29 giugno 2009	Non nominato.
Umbria, Legge Regionale n. 18 del 29 luglio 2009	Primo Garante nominato a dicembre 2013 ¹⁰⁵ .
Piemonte, Legge Regionale n. 31 del 9 dicembre 2009	Non nominato.
Toscana, Legge Regionale n. 13 del 9 febbraio 2010	Primo Garante nominato nel dicembre 2011 ed è tuttora in carica.
Provincia Autonoma di Bolzano, Legge Provinciale n. 3 del 26 giugno 2009	Garante nominato a maggio 2010. A marzo 2012 è seguita una nuova nomina.
Puglia, Legge Regionale n. 19 del 10 luglio 2006, art. 30	Primo Garante nominato nel novembre 2011 ed è tuttora in carica.
Sardegna, Legge Regionale n. 8 del 7 febbraio 2011	Non nominato.
Sicilia, Legge Regionale n. 47 del 10 agosto 2012	Non nominato.

100 Vd. www.garanteinfanzia.org/garanti-regionali.

101 La Legge Regionale n. 9/2008 di assestamento di bilancio (http://www.gruppocrc.net/IMG/pdf/FVG_so_18_BUR34_2008.pdf), 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.

102 Nelle Marche, l'ufficio del Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza è stato istituito con Legge Regionale n. 18/2002 (http://www.consiglio.marche.it/banche_dati_e_documentazione/leggi_regionali_e_regolamenti/leggi_e_regolamenti/archivio_vigente/legge_idx.php?riferimento=1375). La Legge Regionale n. 23/2008 (http://www.consiglio.marche.it/banche_dati_e_documentazione/leggi_regionali_e_regolamenti/leggi_e_regolamenti/archivio_vigente/legge_all.php?riferimento=1576) ha però abrogato tale legge e istituito la figura dell'*Ombudsman regionale per i diritti degli adulti e dei bambini*.

103 Vd. <http://www.primonumero.it/attualita/primopiano/articolo.php?id=14531>.

104 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.

105 Vd. <http://www.consiglio.regione.umbria.it/informazione-e-partecipazione/2013/12/17/consiglio-regionale-7-eletti-i-componenti-dei-collegi-sinda>.

Nel 2013, tutti i Garanti operativi¹⁰⁶, ad eccezione del Lazio, hanno presentato una **relazione sulla propria attività**, come previsto dalle legge istitutiva, che rispecchia le diversità proprie dei vari Garanti. Così, mentre alcune relazioni contengono effettivamente un resoconto dettagliato delle attività svolte dall'ufficio Garante, in altri casi l'analisi compiuta offre lo spunto per riflettere su fenomeni che riguardano i minori, magari anche mettendo in luce la peculiarità del contesto regionale; talune relazioni contengono informazioni precise e dati disaggregati sulle segnalazioni ricevute (si passa dalle 375 alle 29 segnalazioni¹⁰⁷), in altri casi non è stato possibile reperire informazioni in merito alla casistica;

106 In Umbria e in Molise sono stati nominati nel 2013.

107 Le relazioni del Garante dell'Emilia Romagna e del Veneto contengono informazioni disaggregate rispetto alla segnalazione (provenienza, tipo di intervento ecc.) e al numero di fascicoli chiusi e tuttora aperti. In altri casi invece, su richiesta, è stato possibile reperire solo il numero approssimativo della segnalazioni ricevute.



solo in alcuni resoconti sono contenuti dati di contesto aggiornati sui minori presenti nella Regione nei vari settori; infine, solo una relazione contiene una rendicontazione rispetto al budget in dotazione e la spesa dell'ufficio, anche se, a fronte di richiesta in tal senso, 6 uffici hanno reso disponibile tale dato¹⁰⁸

In merito **all'Istituzione nazionale indipendente sui diritti umani**, a maggio 2013 è stato presentato alla Camera il Disegno di Legge n.

1004, basato sul precedente DDL di proposta governativa "*Istituzione della Commissione nazionale per la promozione e la protezione dei diritti umani*", assegnato alla 1^a Commissione permanente (Affari costituzionali) in sede referente il 29 luglio 2013, ma ancora in attesa di essere esaminato. Il Comitato per la promozione e protezione dei diritti umani in un recente documento¹⁰⁹ sottolinea come anche questo Disegno di Legge, come il precedente, non tenga conto pienamente dei requisiti previsti dagli standard internazionali in materia e non abbia coinvolto nel suo processo di stesura la società civile.

Pertanto il Gruppo CRC raccomanda:

1. Al **Garante Nazionale e ai Garanti Regionali** di svolgere puntualmente tutte le funzioni loro assegnate, e di promuovere un efficace coordinamento anche per il tramite della Conferenza nazionale per la garanzia dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza;
2. Al **Garante Nazionale** viene reiterata dal 2013 la richiesta 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 abbiano ancora ottemperato, viene rinnovato l'invito, già espresso nei precedenti Rapporti CRC, di provvedere senza indugio alla nomina dei Garanti Regionali, prevedendo e assicurando un adeguato coordinamento con la figura del Garante nazionale, e ponendo tale figura in condizione di essere effettivamente operativa.

¹⁰⁸ Informazioni ricevute da Save the Children Italia Onlus ai fini dell'aggiornamento del presente Rapporto, a marzo 2014, da parte dei Garanti Regionali. Il dato non è disponibile per il Garante delle Province Autonome di Bolzano e di Trento, mentre non hanno risposto Lazio e Calabria.

¹⁰⁹ Comitato per la Promozione e Protezione dei Diritti Umani, UPR Submission, 1 marzo 2014.