



**COMMISSIONE PARLAMENTARE
PER L'INFANZIA**

DOCUMENTAZIONE PER IL SEMINARIO DI STUDIO

**Verso un Garante dei diritti dell'infanzia e
dell'adolescenza**

25 giugno 2007
ore 9.00 - 18.00

DOCUMENTAZIONE

Commissione parlamentare per l'infanzia

Relazione per l'istituzione di un garante nazionale per l'infanzia e l'adolescenza - Documento XVI-bis n. 4 - XIV legislatura

Pag. 5

Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali

Osservatorio Nazionale per l'Infanzia e l'Adolescenza

*Documento finale del gruppo di lavoro dell'Osservatorio nazionale per l'Infanzia sull'istituzione del Garante per l'infanzia
Dicembre 2003*

Pag. 23

Gruppo di studio Accademia dei Lincei - UNICEF Italia

*Testo per l'istituzione del Garante Nazionale per l'infanzia e l'adolescenza
Anno 2003*

Pag. 43

Regione del Veneto

Ufficio del Pubblico tutore dei Minori del Veneto

*Una proposta per un sistema integrato di Garanti dell'infanzia e dell'adolescenza
Dicembre 2006*

Pag. 49

Doc. XVI-bis

n. 4

COMMISSIONE PARLAMENTARE PER L'INFANZIA

(istituita con legge 23 dicembre 1997, n. 451)

(composta dai deputati: Burani Procaccini, Presidente; Bolognesi, Capitelli, Carlucci, Castellani, De Franciscis, Giacco, Segretario; Leone, Licastro Scardino, Lisi, Martini, Mazzuca, Mussolini, Pepe, Pisa, Santori, Santulli, Sardelli, Valpiana, Zanella; e dai senatori: Boldi, Segretario; Barelli, Carella, Ciccanti, D'Ippolito, Fasolino, Franco, Gubetti, Montagnino, Vicepresidente; Mugnai, Pagliarulo, Pellicini, Vicepresidente; Rollandin, Rotondo, Sodano, Soliani, Stanisci, Tonini, Tredese, Valditara)

**RELAZIONE PER L'ISTITUZIONE DI UN GARANTE
NAZIONALE PER L'INFANZIA E L'ADOLESCENZA**

Approvata nella seduta del 29 luglio 2003

Trasmessa alle Presidenze delle Camere il 30 luglio 2003
(ai sensi dell'articolo 1, comma 5, della legge 23 dicembre 1997, n. 451)

INDICE

	<i>Pag.</i>
Premessa	5
1. Atti e impegni internazionali relativi alla tutela dei diritti dell'infanzia	6
2. Le esperienze dei Garanti nazionali per l'infanzia in alcuni Paesi europei	7
3. Il quadro normativo in Italia	9
4. Le esperienze regionali	12
5. Le proposte di legge	14
6. Osservazioni conclusive e proposte della Commissione	15

**RELAZIONE PER L'ISTITUZIONE DI UN GARANTE NAZIONALE
PER L'INFANZIA E L'ADOLESCENZA**

(ai sensi della legge 23 dicembre 1997, n. 451)

Premessa

La Commissione parlamentare per l'infanzia, avendo partecipato con una delegazione rappresentativa di tutti i gruppi parlamentari ai lavori della Sessione speciale dell'Assemblea delle Nazioni Unite interamente dedicata all'infanzia svoltasi a New York dall'8 al 10 maggio 2002, nel cui ambito si è svolto anche un Forum dell'Unione interparlamentare, ha potuto confermare la necessità, già precedentemente avvertita, di istituire anche in Italia un Garante nazionale per l'infanzia e l'adolescenza. Tale figura, infatti, già esiste in molti Paesi europei — sia pure con caratteristiche, funzioni e poteri diversi —, è specificamente richiesta da molti atti internazionali e dall'Europa in particolare. Si è inoltre costituita, sin dal 1997, una rete internazionale di *ombudsmen*, denominata ENOC (*European network of ombudsmen for children*) e sono state presentate anche in questa legislatura numerose proposte di legge finalizzate all'istituzione di tale figura.

Dalla ratifica della Convenzione sui diritti del fanciullo (New York, 20 novembre 1989) ad oggi appare del resto opportuna una riflessione rispetto ai progressi compiuti in materia di tutela dei diritti dell'infanzia. La stessa Sessione speciale dell'Assemblea delle Nazioni Unite aveva tra i suoi obiettivi proprio quello di valutare l'effettiva applicazione della Convenzione nei Paesi che l'avevano sottoscritta, le iniziative assunte e le possibili future azioni comuni.

Per quanto concerne l'Italia, dopo la ratifica della Convenzione di New York avvenuta con legge 27 maggio 1991, n. 176, si è svolto un intenso lavoro di approfondimento e di riflessione — anche attraverso l'istituzione di un'apposita Commissione speciale per l'infanzia presso la Camera dei deputati, presieduta dall'onorevole Russo Iervolino — a conclusione del quale è stata approvata la legge 23 dicembre 1997, n. 451, che ha istituito con carattere permanente la Commissione parlamentare per l'infanzia, l'Osservatorio nazionale per l'infanzia e il Centro nazionale di documentazione e di analisi per l'infanzia, creando un sistema integrato di competenze, ruoli e funzioni. La Commissione, i cui principali compiti sono quelli di controllo e di indirizzo sulla concreta attuazione degli accordi internazionali e della legislazione relativi ai diritti e allo sviluppo dei soggetti in età evolutiva, ha elaborato la presente relazione ai sensi dell'articolo 1, comma 5 della legge 23 dicembre 1997, n. 451, tenendo conto oltre

che delle audizioni svolte sull'argomento⁽¹⁾ anche degli intendimenti espressi dal Governo nel Piano di azione e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva per il periodo 2002-2004, deliberato dal Consiglio dei ministri il 27 giugno 2003, ove, nel programma di interventi legislativi, si è individuata in particolare la creazione di un Ufficio di pubblica tutela del minore.

1. Atti e impegni internazionali relativi alla tutela dei diritti dell'infanzia

L'esigenza di istituire un Garante per l'infanzia e l'adolescenza è ribadita da numerosi atti ed impegni internazionali.

La Convenzione sui diritti del fanciullo, fatta a New York il 20 novembre 1989, resa esecutiva con legge 27 maggio 1991, n. 176, all'articolo 18 prevede che al fine di garantire e di promuovere i diritti enunciati nella Convenzione stessa, gli Stati provvedano alla creazione di istituzioni, istituti e servizi incaricati di vigilare sul benessere del fanciullo.

Il documento conclusivo della Sessione speciale dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite dedicata all'infanzia, svoltasi a New York dall'8 al 10 maggio 2002, al numero 31 afferma che i governi partecipanti alla Sessione speciale si impegnano ad attuare misure quali, tra le altre, l'istituzione o il potenziamento di organismi nazionali come i difensori civici indipendenti per l'infanzia.

Le Osservazioni conclusive relative all'Italia – nell'ambito dell'esame dei rapporti presentati dagli Stati parti ai sensi dell'articolo 44 della Convenzione sui diritti del fanciullo, fatta a New York il 20 novembre 1989 – formulate dal Comitato per i diritti del fanciullo delle Nazioni Unite il 31 gennaio 2003, al n. 15 contengono la raccomandazione che lo Stato parte si impegni a nominare un difensore civico indipendente nazionale per i minori.

Per quanto riguarda gli atti europei, la risoluzione del Parlamento europeo su una Carta europea dei diritti del fanciullo (A3-0172/92 dell'8 luglio 1992), invita al punto 6 gli Stati membri a designare un difensore dei diritti dell'infanzia, allo scopo di tutelarne i diritti e gli interessi, di riceverne le richieste e le lamentele e di vigilare sull'applicazione delle leggi che la proteggono, nonché di informare e orientare l'azione dei pubblici poteri a favore dei diritti del fanciullo. Nella risoluzione su misure per la protezione dei minori (A4-0393/96 del 12 gennaio 1996), il Parlamento europeo al punto 24 invita gli Stati membri a potenziare la partecipazione sociale dei minori e ciò in particolare attraverso la nomina di responsabili per l'infanzia sulla falsariga del diritto norvegese o di altri esempi rivelatisi positivi e afferma che è importante che esistano istituzioni e organismi che effettuino il controllo, indipendente e imparziale, dell'effettivo rispetto della normativa vigente e dei diritti del fanciullo.

(1) Audizione del prof. Lucio Strumendo, pubblico tutore per i minori della regione Veneto, seduta del 14 maggio 2003; del prof. Alfredo Carlo Moro, del prof. Giovanni Micali, presidente dell'UNICEF-Italia, e dell'avv. Sergio Russo, coordinatore del Comitato sulla questione minorile nell'Unione Europea presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, seduta del 27 maggio 2003.

La raccomandazione 1286 del Consiglio d'Europa (24 gennaio 1996), su una strategia europea per i minori, raccomanda al Comitato dei ministri di invitare gli Stati membri, tra l'altro, al n. 7, a nominare un incaricato (difensore civico) per l'infanzia o un'altra struttura che offra garanzie di indipendenza, abbia le competenze richieste per migliorare la vita dei bambini e sia accessibile al pubblico attraverso mezzi quali uffici locali. Il Consiglio d'Europa è tornato sul tema il 7 aprile 2000 (raccomandazione 1460, n. 8), raccomandando al Comitato dei ministri di richiedere a quegli Stati membri che ancora non lo hanno fatto di nominare un difensore civico nazionale per l'infanzia e il 26 marzo 2002 (raccomandazione 1551, n. 4), chiedendo al Comitato dei ministri di prendere l'impegno di istituire un difensore civico nazionale per i fanciulli, o una simile istituzione indipendente, per curare i diritti dei fanciulli e sorvegliare la loro applicazione. Quest'ultimo documento, al n. 5, auspica anche l'istituzione di un difensore civico indipendente europeo per l'infanzia con poteri d'iniziativa.

Infine la Convenzione europea sull'esercizio dei diritti dei fanciulli, fatta a Strasburgo il 25 gennaio 1996 e ratificata con legge 20 marzo 2003, n. 77, prevede all'articolo 12 che gli Stati incoraggino la promozione e l'esercizio dei diritti dei fanciulli attraverso specifici organi che abbiano, tra le altre, le seguenti funzioni: fare proposte per rafforzare le disposizioni legislative relative all'esercizio dei diritti dei fanciulli; formulare pareri sui progetti di legge relativi ai diritti dei fanciulli; fornire ai mezzi di comunicazione, al pubblico e alle persone ed agli organi che si occupano delle questioni relative ai minori, informazioni generali riguardanti l'esercizio dei diritti dei fanciulli; ricercare l'opinione dei fanciulli e fornire loro tutte le informazioni appropriate.

2. Le esperienze dei Garanti nazionali per l'infanzia in alcuni Paesi europei

Il Garante per l'infanzia è una figura piuttosto diffusa nel panorama europeo, essendo costituito, a livello nazionale o regionale, in numerosi Paesi (Austria, Belgio, Danimarca, Francia, Islanda, Lituania, Norvegia, Polonia, Portogallo, Regno Unito, Russia, Slovenia, Spagna, Svezia, Ungheria).

Il 9 luglio 2003 – all'inizio del semestre italiano di presidenza dell'Unione europea – la Commissione parlamentare per l'infanzia ha organizzato presso la Camera dei deputati una giornata di studio «Verso un Garante nazionale per l'infanzia e l'adolescenza – Confronto con alcune esperienze europee», per conoscere direttamente alcune esperienze significative di Paesi nei quali sono già operanti garanti nazionali e, inoltre, per contribuire alla riflessione su un garante europeo per l'infanzia e l'adolescenza.

La giornata di studio si è svolta con la partecipazione di nove rappresentanti di organismi di garanzia dei diritti dell'infanzia di Paesi europei (Stiria – Austria, Danimarca, Francia, Norvegia, Polonia, Svezia, Catalogna – Spagna, Comunità autonoma di Madrid – Spagna, Ungheria); all'iniziativa, aperta dal Presidente della Camera, sono

intervenuti anche esponenti del Governo, componenti della Commissione parlamentare per l'infanzia e giuristi.

I risultati del convegno, di grande interesse sia per l'ampiezza del panorama delle esperienze illustrate, sia per la rilevanza dei contributi, hanno consentito di delineare con maggiore precisione la struttura, le concrete linee d'azione e gli orientamenti degli organismi istituiti nei diversi Paesi europei per la garanzia dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza.

Non è ovviamente possibile rinvenire una figura unitaria di Garante, avendo ciascuno degli organismi dei diversi Paesi europea struttura e caratteristiche proprie. Si vanno comunque definendo alcune linee tendenzialmente comuni sia in ordine all'organizzazione sia in riferimento alle funzioni svolte dagli organismi in esame.

Per quanto riguarda la struttura, vi sono Paesi in cui sono istituiti Garanti nazionali (Francia, Danimarca, Portogallo, Polonia, Islanda, Lituania, Norvegia), altri in cui operano Garanti regionali (Spagna, Germania, Belgio, Regno Unito, Russia) ed altri ancora nei quali coesistono gli uni e gli altri (Austria). In alcuni casi, gli organismi nazionali hanno anche articolazioni periferiche: ad esempio, il *Défenseur des enfants* francese ha corrispondenti territoriali, in larga parte volontari, in 35 dei 100 Dipartimenti in cui è suddivisa la Francia ed è in programma la realizzazione di una presenza ancora più capillare, anche nei Territori d'oltre mare. Nell'ipotesi dei Garanti nazionali, si tratta generalmente di organi monocratici (con la sola eccezione della Danimarca, in cui è istituito un Consiglio nazionale per i bambini), la cui nomina è prevalentemente governativa, spettando essa, a seconda dei casi, all'esecutivo nella sua collegialità ovvero a singoli ministri (in Norvegia il Garante viene nominato dal Re su proposta del Governo). I Garanti portoghese e polacco sono, invece, di derivazione parlamentare, essendo eletti rispettivamente dal Parlamento a maggioranza qualificata e dalla Camera con l'approvazione del Senato. Il mandato di questa tipologia di Garanti ha una durata piuttosto estesa, assestandosi sui 5 o 6 anni (solo in Norvegia e Portogallo la durata è di 4 anni), e, in alcune ipotesi, esso risulta altresì rinnovabile (Norvegia, Polonia, Svezia e Portogallo). La durata del mandato dei Garanti è, a volte, superiore a quella degli stessi organi che li hanno designati, in modo da accentuare il carattere di indipendenza dal potere politico dell'istituzione (Comunità autonoma di Madrid). Sono, in ogni caso, sempre previste rigorose cause di incompatibilità dell'ufficio con altre attività, sempre a presidio dell'indipendenza ed autonomia dell'organo.

Non tutti i Garanti europei si dedicano però esclusivamente alla tutela dell'infanzia: in alcuni Paesi, infatti, tale compito è svolto da articolazioni interne di organismi dotati di competenze di carattere più generale, volte alla garanzia dei diritti umani. Si tratta, in particolare, dei Garanti dell'Ungheria, del Portogallo e della Comunità autonoma della Catalogna.

Le funzioni svolte dai Garanti sono piuttosto simili in tutti i Paesi. Esse consistono essenzialmente in attività di promozione ed informazione circa i diritti dell'infanzia, consulenza sia ai privati, sia agli organi governativi e legislativi, anche ai fini dell'adozione di opportune iniziative, ascolto dei bambini, spesso attraverso apposite linee tele-

foniche gratuite, raccolta di denunce, assistenza nelle ipotesi concrete, monitoraggio. Peraltro, il Consiglio danese non si occupa affatto di casi singoli, ma svolge prevalentemente attività di studio e di divulgazione della conoscenza dei diritti dei bambini e degli adolescenti. In alcuni casi, il Garante ha poteri più incisivi, in quanto è competente a rappresentare sul piano istituzionale l'interesse dei bambini (Svezia), ovvero a svolgere vere e proprie indagini sulle violazioni dei diritti dei minori (Spagna - Comunità autonoma di Madrid, Belgio - Comunità francese, anche se con poteri non giuridicamente vincolanti), con la possibilità di richiedere documenti ed informazioni a tutte le autorità competenti (Belgio - Comunità fiamminga) o, infine, a prestare assistenza legale e giudiziaria (Portogallo). In alcuni Paesi, comunque, i compiti del Garante non risultano tassativamente individuati dalle leggi istitutive, al fine di non limitare e circoscrivere le potenzialità operative dell'organo, che diventa così idoneo ad adeguare il tipo di intervento alle necessità di volta in volta emergenti (Norvegia).

Un'ultima notazione, infine, riguarda il fatto che in presenza di Garanti regionali risultano particolarmente accentuati i compiti di assistenza individuale nei casi concreti, in ragione della collocazione territoriale degli uffici, maggiormente sensibili alle problematiche locali. È, ad esempio, significativo il modello del Garante regionale della Stiria (Austria), che ha propri « ambasciatori » presso le scuole ed altri centri di aggregazione con il compito di assumere e ricevere informazioni, mantenendo in tal modo vivo il rapporto di bambini, adolescenti, genitori ed educatori con l'organismo di tutela.

3. *Il quadro normativo in Italia*

La legislazione italiana in materia di tutela dei diritti dell'infanzia, sulla base delle convenzioni internazionali, trova una sua iniziale disciplina con la legge 23 dicembre 1997, n. 451, istitutiva della Commissione parlamentare per l'infanzia, dell'Osservatorio nazionale per l'infanzia e del Centro nazionale di documentazione e di analisi per l'infanzia.

La Commissione parlamentare, bicamerale, ha compiti di indirizzo e controllo sulla concreta attuazione degli accordi internazionali e della legislazione relativa ai diritti e allo sviluppo dei soggetti in età evolutiva, può chiedere informazioni, dati e documenti sui risultati delle attività svolte concernenti i diritti dei minori, e riferisce alle Camere, annualmente, sui risultati della propria attività, formulando osservazioni e proposte per l'adeguamento della legislazione vigente al fine di assicurarne la rispondenza alla normativa comunitaria e ai principi della Convenzione di New York.

L'Osservatorio nazionale, istituito presso la Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento per gli affari sociali e ora presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, predispone, ogni due anni, il piano nazionale di azione di interventi per la tutela dei diritti dell'infanzia e la relazione sulla condizione dell'infanzia in Italia e sull'attuazione dei relativi diritti.

Il Centro di documentazione raccoglie la normativa, i dati e le pubblicazioni scientifiche; realizza la mappa aggiornata annualmente dei servizi e delle risorse destinate all'infanzia a livello nazionale, regionale e locale; analizza le condizioni dell'infanzia; predispone, sulla base delle direttive dell'Osservatorio, lo schema della relazione biennale sulla condizione dell'infanzia in Italia e sull'attuazione dei relativi diritti e del rapporto previsto dall'articolo 44 della Convenzione di New York; formula proposte per la elaborazione di progetti-pilota; promuove la conoscenza degli interventi delle amministrazioni pubbliche; raccoglie e pubblica regolarmente il bollettino di tutte le ricerche e pubblicazioni che interessano il mondo minorile.

Non si dimentichi che altri settori strettamente inerenti alla tutela dei diritti dell'infanzia sono disciplinati da altre fonti normative e i relativi compiti amministrativi o giurisdizionali sono disciplinati da altri centri amministrativi (come in materia di adozioni, di tutela dei minori stranieri, etc.).

In realtà, gran parte delle attribuzioni che lo Stato dovrebbe esercitare rimangono inevase o comunque non sufficientemente determinate, tenuto conto della frammentarietà delle competenze dislocate fra i diversi organi previsti dalla legislazione statale.

Il completamento di questa normativa di carattere nazionale conduce all'istituzione nel nostro Paese di una Autorità garante nazionale dei diritti dell'infanzia che sia nello stesso tempo dotata di piena autonomia e indipendenza di fronte al potere politico e in genere alle organizzazioni di governo; e dei necessari poteri di intervento in tutte le sedi nelle quali la tutela dei diritti dell'infanzia possa essere efficacemente esercitata.

Al fine del completamento del quadro legislativo, occorre individuare i principi costituzionali operanti nella materia, segnatamente in ordine al riparto di competenze fra Stato e Regioni, alla luce delle rilevanti modifiche apportate al testo della Costituzione dalla legge costituzionale 18 ottobre 2002, n. 3.

Anzitutto si deve tenere presente che la materia della tutela dei diritti dell'infanzia, come anche altre materie concernenti i diritti civili e sociali, presenta una duplicità di aspetti a seconda che si guardi alla tutela dei diritti del bambino come persona, segnatamente sul versante civile e penale, ovvero alle politiche sociali — concernenti la sanità, la scuola, l'assistenza, lo sport, il tempo libero, la formazione in genere, etc. — che coinvolgono fortemente la gioventù e quindi i bambini e gli adolescenti nell'ambito della vita sociale. Anzi possiamo dire che essi in queste politiche sono più fortemente coinvolti rispetto alle altre categorie, proprio per la loro naturale debolezza, per essere più esposti ai rischi sociali, per aver bisogno nella crescita, di maggior sostegno da parte delle strutture pubbliche.

Sul punto si deve sottolineare che le politiche sociali nel vigente assetto costituzionale sono principalmente di competenza delle Regioni sul piano legislativo (articolo 117 della Costituzione) e degli enti locali, Comuni e Province, sul piano amministrativo (articolo 118 della Costituzione). Tra esse, solo nella scuola la competenza statale rimane forte ai sensi dell'articolo 33 della Costituzione e anche dell'articolo 117 che attribuisce alle Regioni solo una competenza di carattere organizzativo peraltro limitata all'esigenza di garantire l'autonomia

delle istituzioni scolastiche. Ma tutte le altre politiche sociali, compresa la fondamentale politica sanitaria, risultano ormai attribuite alla competenza regionale e locale.

Allo Stato tuttavia resta un'importante attribuzione di potestà legislativa di carattere generale in queste materie, attraverso la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti sociali e civili da garantire su tutto il territorio nazionale ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera *m*) della Costituzione. Attraverso l'esercizio di siffatta competenza lo Stato ha la capacità di assicurare che in tutti gli ordinamenti regionali i livelli essenziali delle prestazioni siano garantiti a tutti e segnatamente alle categorie più deboli quale può essere considerata quella dei minori e degli adolescenti. Ma la gestione delle politiche sociali concernenti anche questa categoria sicuramente resta di competenza del governo regionale e locale.

Viceversa la tutela dei diritti della persona, e quindi del bambino e dell'adolescente come persona, è riservata alla competenza statale in quanto essa è fondamentalmente attratta nelle materie di cui alla lettera *l*) dell'articolo 117, secondo comma, della Costituzione (ordinamento civile, penale, processuale) e d'altra parte strettamente connessa con l'ordine pubblico e la sicurezza e fortemente implicata dai rapporti internazionali dello Stato. Possiamo quindi affermare che la tutela dei diritti dei minori, intesi in senso stretto come diritti civili e come tutela penale e processuale degli stessi, sia di stretta competenza della legislazione dello Stato. Mentre la connessione di questa materia con quella delle politiche sociali, è data dalla determinazione con legge dello Stato dei livelli essenziali delle prestazioni sociali da garantire su tutto il territorio.

Ne consegue che l'istituzione di un Garante nazionale per l'infanzia e l'adolescenza con competenze ben delimitate in questo ambito, rientra sicuramente nella competenza legislativa statale. Anzi è un impegno specifico dello Stato, sulla base delle convenzioni internazionali sottoscritte.

Il mutato quadro istituzionale, conseguente alle modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione, rende inoltre auspicabile che siano riordinate — eventualmente attraverso una delega al Governo — le competenze degli organismi istituiti dalla legge 23 dicembre 1997, n. 451, con particolare riferimento all'Osservatorio nazionale per l'infanzia, tra i cui compiti principali vi è la predisposizione del Piano nazionale di azione e di interventi per la tutela dei soggetti in età evolutiva, che deve evidentemente essere armonizzato con le ampliate competenze delle Regioni. Tale riordino andrebbe attuato secondo un attento criterio di distinzione tra compiti di politica attiva, di competenza del Governo stesso e delle Regioni, e compiti di tutela dei diritti dei minori, di competenza dell'istituendo Garante. Si deve tuttavia tenere presente che la materia della tutela dei diritti del bambino come persona nell'ordinamento civile, penale e processuale è fortemente connessa con la materia dei diritti sociali del bambino e delle politiche sociali che questi diritti sono chiamate ad esaudire e che pertanto il Garante nazionale per l'infanzia e l'adolescenza dovrà agire in stretta collaborazione con gli organismi regionali e con

gli stessi governi regionali e locali, chiamati a programmare e gestire le politiche sociali.

Nell'ambito del detto riordino sarebbe bene, inoltre, prevedere che il Garante collabori all'organizzazione della Giornata annuale dell'infanzia e dell'adolescenza, istituita con la stessa legge 23 dicembre 1997, n. 451.

4. Le esperienze regionali

Organismi specifici che si occupano dei diritti dell'infanzia, al di là delle diverse denominazioni, risultano istituiti in otto Regioni, attraverso l'approvazione di apposite leggi. Si tratta, in particolare, del Veneto (legge regionale 9 agosto 1988, n. 42), dell'Abruzzo (legge regionale 14 febbraio 1989, n. 15), del Piemonte (legge regionale 31 agosto 1989, n. 55), del Friuli-Venezia Giulia (legge regionale 24 giugno 1993, n. 49), dell'Umbria (legge regionale 23 gennaio 1997, n. 3), della Puglia (legge regionale 11 febbraio 1999, n. 10), delle Marche (legge regionale 15 ottobre 2002, n. 18) e del Lazio (legge regionale 28 ottobre 2002, n. 38).

In realtà, solo quattro di tali organismi (ossia quelli presenti nelle regioni Veneto, Friuli, Lazio e Marche) assumono la struttura di garante in senso proprio, mentre gli altri si configurano sostanzialmente come articolazioni degli organi di governo della Regione.

Per quanto riguarda i Garanti in senso proprio, si tratta di cariche monocratiche configurate in modo autonomo rispetto al potere politico: i titolari dell'*Ufficio del tutore pubblico dei minori* (Friuli), dell'*Ufficio di protezione e pubblica tutela dei minori* (Veneto), il *Garante dell'infanzia e dell'adolescenza* (Lazio) ed il *Garante per l'infanzia e l'adolescenza* (Marche) sono eletti dal Consiglio regionale con maggioranza dei due terzi (anche se in Friuli e nelle Marche solo per le prime tre votazioni) e possono essere da esso revocati con la medesima maggioranza per gravi motivi (Friuli e Veneto). Inoltre, le leggi delle regioni Veneto e Lazio stabiliscono espressamente che il Garante eserciti la sua attività in piena libertà ed indipendenza di giudizio, senza alcuna forma di controllo gerarchico o funzionale.

Sempre a presidio dell'autonomia ed indipendenza dell'organo, sono previste diverse cause di incompatibilità⁽²⁾, tra cui quella con la carica di parlamentare, consigliere ed assessore regionale, amministratore di Comuni e Province, componente di organi dirigenti di partiti e sindacati (Veneto), direttore generale, sanitario ed amministrativo delle ASL, amministratore di ente e azienda pubblici ovvero di enti sovvenzionati dallo Stato.

Per l'accesso all'incarico le leggi di riferimento prevedono, inoltre, specifici requisiti: laurea (Veneto e Lazio), ovvero documentata esperienza di quindici anni (Marche), una specifica competenza giuridico-amministrativa (Friuli e Lazio) in materia minorile e nel

(2) Si vedano, in particolare, l'articolo 5 della legge del Veneto, l'articolo 2, comma 3, della legge delle Marche, l'articolo 5, commi 3 e 4, della legge del Lazio.

settore della tutela dei diritti umani e dell'infanzia, esperienza nel campo del sostegno all'infanzia.

I Tutori durano in carica cinque anni ed hanno sede, in alcuni casi, presso la Giunta regionale (Veneto e Marche), in altri presso il Consiglio regionale (Lazio), mentre in Friuli il Tutore è collocato presso la Direzione regionale dell'assistenza sociale.

Generalmente i Garanti si avvalgono di personale e mezzi della Regione per l'esercizio delle loro funzioni, mentre il Garante del Lazio ha a disposizione un'apposita struttura organizzativa, che può anche essere articolata in sedi a livello provinciale.

Per quanto riguarda le funzioni, è possibile individuare quattro tipologie essenziali di compiti attribuiti agli organi in questione, relative a: reperimento e formazione di personale addetto a svolgere attività di tutela e curatela; promozione di iniziative volte a rendere effettiva la tutela dei diritti dei minori, sia attraverso la realizzazione di studi e ricerche, sia tramite la diffusione di una cultura dell'infanzia e dell'adolescenza; funzioni consultive su atti legislativi ed amministrativi all'esame delle istituzioni regionali; segnalazione di situazioni di rischio alle autorità competenti, ad esempio, ai servizi sociali, all'autorità giudiziaria, alle pubbliche amministrazioni.

Le recentissime leggi delle regioni Lazio e Marche attribuiscono ulteriori e numerose funzioni ai rispettivi Garanti, le più significative delle quali riguardano la vigilanza sull'assistenza prestata ai minori ricoverati in istituti educativo-assistenziali, in strutture residenziali, in ambienti esterni alla propria famiglia o affidati temporaneamente ad altre famiglie (peraltro tale funzione è presente anche tra quelle del Tutore del Veneto); la promozione, in collaborazione con gli enti locali e con le organizzazioni di volontariato, di iniziative per la tutela dei diritti del minore, soprattutto in relazione alla prevenzione dell'abuso; la collaborazione agli interventi di raccolta ed elaborazione dei dati relativi all'infanzia e all'adolescenza; la vigilanza sulla programmazione televisiva, sulla comunicazione a mezzo stampa e sulle altre forme di comunicazione, con potere di segnalazione all'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni di eventuali trasgressioni; intervento nei procedimenti amministrativi; verifica delle condizioni e degli interventi volti all'accoglienza ed all'inserimento del minore straniero non accompagnato.

Gli altri quattro organismi sono invece organi collegiali (Consulta regionale di tutela a difesa dei minori in Abruzzo, Consiglio regionale sui problemi dei minori in Piemonte, Centro regionale per l'infanzia e l'età evolutiva in Umbria, Commissione consultiva per i problemi dei minori in Puglia). In due casi (Piemonte, Puglia) sono composti sia da politici sia da tecnici e hanno legami stretti con le autorità di governo regionale, essendo presieduti dall'assessore regionale ai servizi sociali; in Abruzzo i componenti sono solo tecnici, nominati dalla Giunta regionale; in Umbria la legge istitutiva non prevede nulla sui componenti e le modalità di nomina, ma definisce l'organismo come « strumento conoscitivo per la programmazione e il coordinamento delle politiche per l'infanzia » e precisa che svolge i suoi compiti mediante le strutture della Giunta regionale.

Le funzioni ricalcano in parte quelle attribuite ai Garanti monocratici, riguardando attività di informazione e consultive. Peraltro, gli organismi in esame hanno una più accentuata vocazione allo studio ed approfondimento delle tematiche relative ai minori — anche al fine di identificare le cause degli stati di bisogno e delle situazioni di

rischio (si veda, in particolare, la Consulta regionale di tutela a difesa dei minori della regione Abruzzo) — nonché all'elaborazione di proposte finalizzate al miglioramento delle condizioni dell'infanzia. Il Centro regionale per l'infanzia e l'età evolutiva (Umbria) svolge altresì compiti di promozione della partecipazione di bambine e bambini alla progettazione di spazi e di interventi che li riguardano e di monitoraggio della qualità degli interventi e dei servizi dell'infanzia, con relativa valutazione dell'efficienza e dell'efficacia.

5. Le proposte di legge

Numerose proposte di legge sono state presentate nel corso dell'attuale legislatura al fine di istituire un Garante per l'infanzia. Si tratta dei progetti di iniziativa parlamentare A.C. 315 (Mazzuca), A.C. 695 (Turco ed altri), A.C. 818 (Molinari), A.C. 1228 (Pecoraro Scanio), A.C. 1999 (Pisicchio ed altri), A.C. 3667 (Buontempo ed altri) e A.S. 1916 (Ripamonti).

Tali progetti di legge prospettano soluzioni diversificate per la configurazione del Garante, sia in ordine all'aspetto strutturale sia in ordine a quello funzionale.

In particolare, in merito alla struttura, le proposte di legge delineano varie tipologie: mentre le proposte AA.CC. 1228, 3667 e A.S. 1916 istituiscono il Difensore civico (o Garante) dei minori con carattere nazionale, le proposte AA.CC. 695 e 818 affidano l'istituzione dell'organo a ciascuna regione e la proposta A.C. 1999 lo istituisce a livello provinciale. Infine, la proposta A.C. 315 prevede che il Garante del minore sia nominato dal giudice⁽³⁾.

Nel caso di Garante nazionale, il potere di nomina è demandato ai Presidenti delle due Camere, similmente a quanto avviene in genere per le autorità indipendenti (proposte A.C. 1228 e A.S. 1916). L'A.C. 3667, invece, attribuisce la nomina dell'organo al Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro per il lavoro e le politiche sociali, mentre il Tutore provinciale è eletto dal consiglio provinciale, a maggioranza dei tre quinti dei componenti (anche se, dopo il terzo scrutinio, è sufficiente la maggioranza assoluta: cfr. A.C. 1999).

Per quanto riguarda, poi, i requisiti che il Difensore deve possedere per essere nominato, le proposte di legge prevedono che: il candidato abbia età non superiore a sessantacinque anni (AA.CC. 818, 695)⁽⁴⁾ e sia in possesso di comprovata competenza ed esperienza professionale nella materia concernente l'età evolutiva e la famiglia (AA.CC. 315, 818, 695, 1228, 3667 e A.S. 1916), ovvero magistrato, professore universitario in materie giuridiche e psicopedagogiche, avvocato, psicoterapeuta con almeno cinque anni di esercizio professionale (A.C. 1999), o ancora sia dotato di indiscussa moralità e indipendenza (A.C. 1228 e A.S. 1916). La durata del mandato è fissata

(3) Tale proposta attribuisce al Garante esclusivamente funzioni relative alla tutela dei minori nei casi di grave conflittualità fra i genitori, che pregiudichi l'interesse del minore.

(4) Questi sono i progetti che prevedono il Difensore regionale. Essi stabiliscono pertanto che le regioni determinino i requisiti necessari fermi restando i principi generali appena illustrati.

in quattro anni, prevedendo altresì l'incompatibilità con l'esercizio di qualsiasi carica elettiva nonché con qualsiasi forma di lavoro autonomo e subordinato, comprese l'attività imprenditoriale e l'amministrazione di soggetti pubblici o privati (AA.CC. 695, 818, 1228, 1999, 3667 e A.S. 1916); il Difensore non può, inoltre, ricoprire incarichi nell'ambito di partiti politici o di associazioni che svolgano attività nel settore dell'infanzia (AA.CC. 695 e 818).

In alcuni casi il Garante può reperire il proprio personale (A.C. 1228) anche attraverso il ricorso alle procedure di mobilità previste dall'ordinamento tra i pubblici dipendenti ovvero tramite contratti a tempo determinato. Le proposte A.C. 3667 e A.S. 1916 affidano, invece, ad un regolamento ministeriale (rispettivamente del Ministro del lavoro o della solidarietà sociale) la disciplina dell'organizzazione e del funzionamento dell'ufficio del Garante. Infine, progetti che demandano l'istituzione del Difensore alle Regioni (AA.CC. 695, 818) o alle Province (A.C. 1999) attribuiscono a queste ultime la competenza a determinarne l'organizzazione.

Per quanto riguarda le funzioni, i progetti di legge attribuiscono al Garante svariati compiti, che possono essere essenzialmente ricondotti a quattro aree tematiche. Si tratta di funzioni di carattere generale volte a diffondere e realizzare una cultura dell'infanzia (diffondere la conoscenza dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza; vigilare sull'attuazione delle convenzioni internazionali; promuovere programmi di prevenzione; reperire e formare personale per svolgere funzioni di tutela o curatela), funzioni relative alla produzione delle regole finalizzate a segnalare al Governo l'adozione di opportuni interventi, anche normativi, funzioni relative allo svolgimento di attività amministrative (segnalare alla pubblica amministrazione i fattori di rischio; intervenire nei procedimenti amministrativi; prendere visione degli atti amministrativi relativi ai minori ed impugnarli), funzioni concernenti il profilo giudiziario (trasmettere denunce all'autorità giudiziaria; intervenire in giudizio per rappresentare il minore e per tutelarne gli interessi).

6. Osservazioni conclusive e proposte della Commissione

A conclusione dell'attività di approfondimento svolta, la Commissione ritiene necessario un adeguamento della legislazione vigente, anche per assicurare una maggiore rispondenza agli atti internazionali sopra richiamati e una maggiore vicinanza alle situazioni, e quindi alle normative, presenti nella maggior parte dei Paesi dell'Unione europea.

L'istituendo Garante nazionale per l'infanzia e l'adolescenza dovrebbe assicurare la piena attuazione e la tutela dei diritti dei minori come definiti dalla Convenzione sui diritti del fanciullo, fatta a New York il 20 novembre 1989 e resa esecutiva con legge 27 maggio 1991, n. 176, in ambito familiare e sociale, sui luoghi di lavoro, nella scuola e in ogni manifestazione della vita di relazione, esercitando le sue funzioni in piena autonomia e con indipendenza di giudizio e di valutazione, senza essere soggetto ad alcuna forma di controllo gerarchico o funzionale. Si tratterebbe quindi di un'autorità indipen-

dente sia dal Governo, sia dal Parlamento, al quale dovrebbe tuttavia presentare annualmente una relazione sulla propria attività.

Riguardo alla composizione del Garante, fra i modelli possibili appare preferibile quello di gran lunga più diffuso negli altri Paesi europei, cioè la forma monocratica; non mancano tuttavia valide motivazioni anche a favore di un organo collegiale. La nomina potrebbe essere effettuata congiuntamente dai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica: tale modalità appare infatti presentare le più elevate garanzie e sembra preferibile all'elezione da parte delle Assemblee parlamentari; una determinazione al riguardo dovrà tuttavia opportunamente tener conto dell'eventuale introduzione di una disciplina generale delle autorità indipendenti. La durata in carica dovrebbe consistere in un tempo congruo, con divieto di riconferma, o, in alternativa, in un tempo più limitato (quattro anni) e con la possibilità di essere confermato una sola volta. Il Garante andrebbe scelto tra persone di notoria indipendenza che abbiano ricoperto incarichi istituzionali di grande responsabilità e rilievo nell'ambito della tutela dei diritti dei minori o che abbiano comprovata competenza specifica nel campo dei diritti dei minori. Ovviamente, dev'essere prevista l'incompatibilità con qualsiasi altro impiego pubblico o privato, attività imprenditoriale o carica, anche elettiva, ovvero con incarichi in associazioni che svolgono attività nel settore dell'infanzia.

L'organizzazione interna e le norme relative al funzionamento dovrebbero essere definiti con un regolamento adottato dal Garante stesso.

Per quanto attiene al delicato profilo dei rapporti tra il Garante nazionale e gli organismi regionali competenti in materia di tutela dell'infanzia, ove istituiti, occorre prevedere che cooperino in spirito di leale collaborazione; a tale fine appare utile istituire un apposito organo di concertazione e di raccordo, la Conferenza nazionale per la garanzia dei diritti dell'infanzia, presieduta dal Garante nazionale e composta da tutti i Garanti regionali, comunque denominati, nell'ambito della quale dovrebbe aver luogo non solo uno scambio di informazioni e di esperienze, ma anche un'azione di coordinamento, con particolare riguardo all'individuazione di forme di costante scambio di dati e di informazioni sulla condizione dei minori, alla verifica degli strumenti formativi e di aggiornamento degli operatori del settore dell'infanzia e alla predisposizione degli elenchi di persone idonee e disponibili ad assumere la funzione di tutori e curatori speciali dei minori, nonché alla cura della formazione e all'aggiornamento di tali persone. La Conferenza dovrebbe riunirsi periodicamente, almeno ogni tre mesi.

In linea generale, il Garante dovrebbe configurarsi come una sorta di snodo relazionale, in grado di intessere una fitta rete di rapporti con tutti gli organismi — pubblici e non — competenti in materia di infanzia, che si affacciano sul panorama nazionale ed internazionale. In quest'ottica il Garante intratterrebbe, quindi, rapporti di collaborazione con gli organi dell'Unione Europea, con le organizzazioni non governative che si occupano di tutela e promozione dei diritti dei minori, con organismi di tutela dei minori operanti in altri Paesi, sul versante internazionale, e con la Commissione per le adozioni

internazionali e il Comitato per i minori stranieri — anche al fine di richiedere ad entrambi informazioni e documenti utili per verificare l'efficacia della tutela dei diritti dei minori — sul fronte interno. Nella medesima linea d'intervento, il Garante dovrebbe anche poter stipulare protocolli d'intesa con i ministeri, gli enti pubblici nazionali e locali, l'UNICEF, gli organismi internazionali, gli ordini professionali, le associazioni e le organizzazioni non governative operanti nel settore, avvalendosi altresì, per l'esercizio delle proprie funzioni, del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e degli organismi pubblici di ricerca statistica, economica e sociale, cui richiedere specifiche indagini.

La Commissione ha preso in considerazione inoltre la possibilità di dotare il Garante di articolazioni territoriali, prospettando a tale riguardo più soluzioni. Una prima ipotesi potrebbe essere l'individuazione delle articolazioni territoriali del Garante nazionale nei garanti regionali e nelle istituzioni similari già presenti sul territorio. Tale soluzione appare tuttavia insufficiente, sia perché i garanti locali esistono solo in poche Regioni (né sarebbe possibile con una legge imporre ovunque l'istituzione dei garanti regionali), sia perché il livello regionale appare ancora troppo esteso. Sembra quindi più idonea un'altra soluzione, che consiste nel prevedere l'istituzione di uffici del garante a livello provinciale, che potrebbero avvalersi del supporto logistico degli Uffici territoriali del Governo.

Riguardo alle attribuzioni, occorrerebbe conferire al Garante poteri effettivi, in grado di incidere sul tessuto sociale e civile in cui si trova ad operare. In tal senso, si dovrebbe dotare il Garante del potere di richiedere alle pubbliche amministrazioni, organismi, enti o persone di fornire informazioni rilevanti ai fini della tutela dei minori, ordinando eventualmente, per determinate situazioni, lo svolgimento di specifiche indagini o ispezioni (con la previsione di adeguate sanzioni pecuniarie per i casi di mancata collaborazione con il Garante), o ancora della facoltà di intervenire in giudizio, promuovendo azioni giudiziarie in sede civile, penale o amministrativa a tutela dei minori e ricorrendo alla Corte europea dei diritti dell'uomo e al Comitato per i diritti del fanciullo delle Nazioni Unite per segnalare violazioni dei diritti dei minori. Analogamente il Garante dovrebbe avere la possibilità di chiedere al giudice, qualora i genitori non siano in grado di tutelare i diritti del figlio minore ovvero qualora vi sia un grave conflitto tra il minore e coloro che esercitano la potestà nei suoi confronti, la nomina di un curatore speciale che possa, in rappresentanza del minore stesso, promuovere o partecipare al giudizio.

Oltre che sul versante amministrativo e giudiziario, al Garante dovrebbe essere data la possibilità di influire anche sul fronte normativo, attribuendo ad esso il compito di esprimere pareri in ordine ai progetti di legge ed agli schemi di atti normativi del Governo che concernono il settore di competenza, nonché di proporre l'adozione di iniziative, anche legislative, relative alla tutela dei diritti dei minori.

La Commissione ritiene importante anche la questione della tutela dei minori impiegati nella pubblicità, negli spettacoli pubblici cinematografici e teatrali, nelle trasmissioni televisive e nelle attività sportive professionistiche: al Garante, in tali ambiti, dovrebbe essere

affidata la funzione di rilasciare autorizzazioni preventive all'impiego dei minori.

In ogni caso, al Garante dovrebbero spettare i seguenti compiti:

vigilare sull'attuazione delle convenzioni internazionali e sulla piena applicazione della normativa europea e nazionale in materia di tutela dei diritti dei minori;

promuovere iniziative per la diffusione della conoscenza dei diritti dei minori;

istituire e gestire un'apposita linea telefonica gratuita, accessibile ai minori e a tutti coloro che vogliano denunciare qualsiasi violazione dei loro diritti;

esercitare le funzioni previste dall'articolo 12, paragrafo 2, della Convenzione europea sull'esercizio dei diritti dei fanciulli, fatta a Strasburgo il 25 gennaio 1996 e resa esecutiva con legge 20 marzo 2003, n. 77;

favorire lo sviluppo e l'attuazione della mediazione, anche in attuazione dell'articolo 13 della Convenzione di Strasburgo, e la formazione di operatori di settore.

Nel corso della giornata di studio del 9 luglio 2003 «Verso un Garante nazionale per l'infanzia e l'adolescenza – Confronto con alcune esperienze europee», il Ministro per le politiche comunitarie e il Sottosegretario per il lavoro e le politiche sociali con delega per le politiche sociali hanno annunciato che nella riunione informale del Consiglio dei ministri degli affari sociali dell'Unione europea, che si terrà a Lucca il 25 settembre 2003, tra i temi all'ordine del giorno vi sarà anche quello della tutela dei minori e, specificamente, dell'istituzione di un Garante europeo in tale settore. La Commissione parlamentare per l'infanzia auspica che possa così avviarsi un percorso che conduca ad istituire un Garante per l'infanzia e l'adolescenza dell'Unione europea, che potrà avere utili funzioni di stimolo e di coordinamento.



Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali

Osservatorio Nazionale per l'Infanzia e l'Adolescenza

**Documento finale del gruppo di lavoro dell'Osservatorio nazionale per l'infanzia
sull'istituzione del Garante per l'infanzia**

Indice



1. Questioni preliminari
 - 1.1 La denominazione dell'ufficio da istituire
 - 1.2 Le modalità di formulazione della relativa proposta di legge
2. Opzioni rispetto all'articolazione territoriale
3. Opzioni rispetto al rapporto con i poteri dello Stato
 - 3.1 Figura interna o esterna
 - 3.2 Risorse, sede, personale
4. Nomina e mandato
 - 4.1 Nomina e mandato del Garante nazionale
 - 4.2 Nomina e mandato dei Garanti regionali
5. Le funzioni del Garante e la ripartizione delle funzioni tra Garante nazionale e Garanti regionali
 - 5.1 Funzioni e ruolo del Garante
 - 5.2 Funzioni da escludere
 - 5.3 Ripartizione delle funzioni tra Garante nazionale e Garanti regionali
 - 5.3.1 Funzioni proprie sia del Garante nazionale che dei Garanti regionali
 - 5.3.2 Funzioni proprie solo del Garante nazionale
 - 5.3.3 Funzioni proprie solo dei Garanti regionali
 - 5.3.4 Coordinamento Garante nazionale – Garanti regionali
6. Requisiti, incompatibilità e revoca
 - 6.1 Requisiti
 - 6.2 Incompatibilità



Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali

Osservatorio Nazionale per l'Infanzia e l'Adolescenza

6.3 Revoca

7. Garanzie di pluralismo e rapporto con l'associazionismo

8. Partecipazione dei bambini

8.1 Considerazioni preliminari sulla partecipazione

8.2 Modalità di partecipazione dei bambini ai lavori del Garante

¹ Nel testo si è preferito utilizzare i termini *infanzia* e *bambino* (per indicare soggetti da 0 a 18 anni, secondo le indicazioni degli atti internazionali rilevanti) piuttosto che il termine *minori*.



Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali

Osservatorio Nazionale per l'Infanzia e l'Adolescenza

OSSE
NATOR
NATIONALE
PER
L'INFANZIA
E
L'ADOLESCENZA

1. Questioni preliminari

1.1 La denominazione dell'ufficio da istituire

Il gruppo di lavoro ritiene preferibile l'uso del termine "garante" piuttosto che quello di "pubblico tutore" o "difensore civico del minore" al fine di evitare indebite confusioni concettuali e sovrapposizioni di ruolo con figure istituzionali (avvocati e rappresentanti del bambino come il tutore, il curatore speciale, il genitore) aventi compiti ben precisi che non debbono essere soppiantati o surrogati dal Garante, figura di carattere pubblicistico il cui campo d'attività si colloca essenzialmente sul versante della promozione dei diritti del fanciullo in generale, senza interferenze dirette nell'ambito familiare particolare o nel singolo processo, in conformità con le indicazioni dell'articolo 12 della Convenzione europea sull'esercizio dei diritti dei bambini e dell'art. 18 della Convenzione ONU sui diritti del fanciullo.²

"1 Le Parti incoraggiano, tramite organi che esercitano, fra l'altro, le funzioni di cui al paragrafo 2, la promozione e l'esercizio dei diritti dei bambini.

2 Tali funzioni sono le seguenti: a) fare delle proposte per rafforzare l'apparato legislativo relativo all'esercizio dei diritti dei bambini; b) formulare dei pareri sui disegni legislativi relativi all'esercizio dei diritti dei bambini; c) fornire informazioni generali sull'esercizio dei diritti dei bambini ai mass media, al pubblico e alle persone od organi che si occupano delle problematiche relative ai bambini,

2 Si precisa tuttavia che sia nei progetti di legge nazionali attualmente presentati in Parlamento, sia nelle leggi regionali i termini "garante del minore" (proposte -delle quali riportiamo solo i primi firmatari - n. 315 del 31/5/2001 dell'on. Mazzuca, n. 3667 del 10/2/2003 dell'on. Buontempo, n.4242 del 30/7/2003 dell'on. Burani Procaccini, n. 2461 del 31/7/2003 del Sen.Gubert, n.2469 del 1/8/2003 del Sen. Rollandin; legge Regione Marche 15/10/2002 n. 18; legge Regione Lazio 28/10/2002 n. 38); "difensore civico del minore" o dell'infanzia (proposte n. 695 datata 12/6/2001 dell'on. Turco; n. 818 datata 13/6/2001 dell'on. Molinari; n. 1228 datata 5/7/2001 dell'on. Pecoraro Scanio, n.1916 datata 10/1/2003 del Sen. Ripamonti) e "pubblico tutore" (proposta n. 1999 datata 20/11/2001 dell'on. Pisicchio; legge Regione Veneto 9/8/1988 n. 423, Piano nazionale d'azione 2003 - 2004), sono usati indifferentemente per riferirsi ad uno stesso organismo da istituire, le cui funzioni sono articolate in modo identico indipendentemente dal termine utilizzato per designarlo.



Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali

Osservatorio Nazionale per l'Infanzia e l'Adolescenza

d) rendersi edotti dell'opinione dei bambini e fornire loro ogni informazione adeguata.”

(Articolo 12, Convenzione europea sull'esercizio dei diritti dei bambini)

“1. Gli Stati parti faranno del loro meglio per garantire il riconoscimento del principio comune secondo il quale entrambi i genitori hanno una responsabilità comune per quanto riguarda l'educazione del fanciullo ed il provvedere al suo sviluppo. La responsabilità di allevare il fanciullo e di provvedere al suo sviluppo incombe innanzitutto ai genitori oppure, se del caso ai suoi tutori legali i quali devono essere guidati principalmente dall'interesse preminente del fanciullo.

2. Al fine di garantire e di promuovere i diritti enunciati nella presente Convenzione, gli Stati parti accordano gli aiuti appropriati ai genitori ed ai tutori legali del fanciullo nell'esercizio della responsabilità che incombe loro di allevare il fanciullo e provvedono alla creazione di istituzioni, istituti e servizi incaricati di vigilare sul benessere del fanciullo.

3. Gli Stati parti adottano ogni appropriato provvedimento per garantire ai fanciulli i cui genitori lavorano, il diritto di beneficiare dei servizi e degli istituti di assistenza all'infanzia, per i quali essi abbiano i requisiti necessari.”

(Articolo 18, Convenzione ONU sui diritti del fanciullo)

1.2 Le modalità di formulazione della relativa proposta di legge

Esistono due possibilità relativamente alla formulazione di una proposta di legge:

- disegno di legge di iniziativa governativa
- disegno di legge di iniziativa parlamentare

Il gruppo di lavoro ha espresso una preferenza per un disegno di legge di iniziativa governativa anche in considerazione dell'impegno preso dal Governo nel Piano d'azione 2003-2004 (parte III, punto 2.9) ad istituire l'Ufficio di Pubblica tutela del minore “in maniera conforme ai principi sanciti nell'impegno 31 del Documento conclusivo della Sessione Speciale dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite dedicata all'infanzia e dalla risoluzione del Parlamento Europeo A3-0172/92 del 08/7/92 e alle osservazioni della Commissione Parlamentare per l'Infanzia nella relazione in materia di giustizia minorile



Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali

Osservatorio Nazionale per l'Infanzia e l'Adolescenza

approvata all'unanimità il 17/12/2002 e trasmessa alle Camere (Doc. XVI – bis n. 1). Tale autorità deve avere il compito di tutelare i diritti e gli interessi dei minori, vigilare sull'applicazione delle convenzioni internazionali e delle leggi in materia ricevere la richieste e le segnalazioni relative, indagare sulle violazioni dei diritti dei minori, formulare proposte circa l'azione dei pubblici poteri a favore dei diritti del fanciullo, nonché riferire annualmente al Parlamento sulla propria attività.”

2. Opzioni rispetto all'articolazione territoriale

- a. Solo Garante nazionale
- b. Garante nazionale e Garanti regionali
- c. Solo Garanti regionali

02/11/03

Il gruppo di lavoro ritiene opportuna **l'istituzione sia del Garante nazionale che dei Garanti regionali**. Sono state infatti individuate competenze che rientrano senza dubbio nell'ambito di funzioni di carattere nazionale come pure competenze impossibili da realizzare a livello nazionale, ma realizzabili dai Garanti regionali. (vedi punto 5.2)

La proposta che viene quindi avanzata è quella di procedere alla formulazione di un disegno di legge diretto ad istituire il Garante nazionale per l'infanzia. Al tempo stesso poiché si ritiene necessario in relazione ai Garanti regionali, che venga emanata una legge nazionale di indirizzo che individui le loro funzioni, i parametri di valutazione dei diritti e che indichi i poteri sostitutivi dello Stato in caso di inadempienza della Regione, si propone che il disegno di legge che istituisce l'ufficio del Garante nazionale contenga anche gli indirizzi essenziali relativi a ruolo e funzioni dei Garanti regionali, in modo da agevolare l'armonizzazione preventiva delle leggi regionali che li istituiranno.

Nel disegno di legge dovrà essere sottolineata la necessità che la figura del Garante sia profondamente radicata nella realtà territoriale in cui opera. Quindi sarà riconosciuto il



Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali

Osservatorio Nazionale per l'Infanzia e l'Adolescenza

più ampio spazio al ruolo e alle funzioni dei Garanti regionali, mentre al Garante nazionale saranno assegnate le competenze specifiche proprie del livello centrale.

Inoltre il gruppo di lavoro ritiene utile proporre una **norma transitoria** che preveda che fino all'istituzione nella relativa Regione dell'ufficio del Garante regionale, le attività di competenza del medesimo saranno svolte dal Garante nazionale a mezzo di uno o più suoi delegati.

3. Opzioni rispetto al rapporto con i poteri dello Stato

3.1 Figura interna o esterna

a) Figura "interna"

Caratterizzata da rapporto gerarchico o legame comunque forte con il potere esecutivo.

b) Figura "esterna"

Indipendente rispetto al potere amministrativo, legislativo e giudiziario.

Si ritiene che affinché il Garante possa svolgere la propria funzione in indipendenza e autonomia e affinché possa realmente definirsi tale, come emerge anche dalle indicazioni internazionali in materia, sia necessario istituire una figura "esterna", indipendente da ogni potere.³

³ A questo proposito si segnala con riferimento alle esperienze delle Regioni italiane che quattro hanno istituito uffici del garante indipendenti (Veneto, Friuli - Venezia Giulia, Lazio e Marche) mentre quattro (Abruzzo, Piemonte, Umbria e Puglia) uffici che si collocano nell'ambito degli organismi di governo regionali. Tuttavia in quest'ultimo caso l'intenzione delle Regioni non era quella di istituire un garante per l'infanzia bensì di articolare in modo diverso l'attività degli organi di governo all'interno della Regione.



Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali

Osservatorio Nazionale per l'Infanzia e l'Adolescenza

3.2 Risorse, sede, personale

Affinché i Garanti nazionali e regionali possano svolgere il proprio ruolo in autonomia e indipendenza è fondamentale prevedere disposizioni che assicurino **risorse adeguate** (comprehensive di infrastrutture e personale) per svolgere i propri compiti.

“[...]Il Comitato pur riconoscendo che si tratta di una questione molto delicata e che l'ampiezza delle risorse economiche variano a secondo dello Stato parte, ritiene che debba essere compito degli Stati destinare risorse finanziarie ragionevoli per il funzionamento delle istituzioni nazionali di tutela dei diritti umani, alla luce dell'articolo 4 della Convenzione sui diritti dell'infanzia. In effetti il mandato e il loro potere rischierebbe di essere ridotto a nulla, così come l'esercizio dei loro poteri rischierebbe di essere limitato, se queste istituzioni non avessero i mezzi per funzionare efficacemente e assolvere la propria missione. [...]”

(Raccomandazione generale n. 2 del Comitato ONU sui diritti del fanciullo, articolo 11)

“[...] 2. L'istituzione nazionale avrà un'infrastruttura adatta ad uno svolgimento scorrevole delle sue attività, in particolare un adeguato finanziamento. Lo scopo di tale finanziamento dovrebbe essere quello di renderla in grado di avere un suo staff e suoi locali, per essere indipendente dal Governo e non soggetta a controllo finanziario che potrebbe minare la sua indipendenza. [...]”

(Risoluzione A/RES/48/134 dell'Assemblea Generale dell'ONU, *Istituzioni nazionali per la promozione e la protezione dei diritti umani*, 20 dicembre 1993, cosiddetti Principi di Parigi)

Sia per il Garante nazionale che per quelli regionali, l'organizzazione degli uffici e della sede, la composizione del personale ed i relativi requisiti, la determinazione delle sedi decentrate dei Garanti regionali dovranno essere determinati nelle leggi istitutive.

Occorrerà, inoltre, che il legislatore verifichi le modalità delle spese per il funzionamento degli uffici in modo che sia garantita una tutela omogenea in tutta Italia.



Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali

Osservatorio Nazionale per l'Infanzia e l'Adolescenza

4. Nomina e mandato

4.1 Nomina e mandato del Garante nazionale

La **nomina** del Garante nazionale avviene da parte di un **organo rappresentativo**.

(Es. decreto del Presidente della Repubblica su proposta dei Presidenti delle Camere)

La **durata** del mandato è, come per tutti gli organismi elettivi, di alcuni anni (es. 4 anni) con la possibilità di un solo rinnovo.

“[...]3. Per garantire la stabilità dei membri dell'istituzione nazionale, senza la quale non ci sarebbe reale indipendenza, la loro nomina sarà resa effettiva da un atto ufficiale che stabilirà la specifica durata del mandato. Il mandato può essere rinnovabile, purché il pluralismo della composizione dell'istituzione sia assicurato. [...]”

(Principi di Parigi)

Si ritiene anche necessario prevedere l'assegnazione di un'adeguata **indennità**.

Si reputa, inoltre, opportuno prevedere la possibilità di nomina di delegati del Garante nazionale al fine di rendere più efficace il suo intervento mentre si ritiene di dover escludere che questi possa disporre di una rete di suoi uffici decentrati sul territorio nazionale, modalità che pare più opportuna per i Garanti regionali.

4.2 Nomina e mandato dei Garanti regionali

L'organizzazione dei Garanti regionali avviene in base a quanto stabilito in **leggi regionali** che dovranno tuttavia assicurarne indipendenza e imparzialità, prevedere la nomina da parte di un organismo rappresentativo, (es. delibera del Consiglio regionale o decreto del Presidente del Consiglio regionale) o includere un'**indennità adeguata** e prefigurare un'eventuale organizzazione articolata dell'ufficio in **sedì decentrate**, affidate a delegati del Garante regionale, il cui numero ed i cui requisiti saranno anch'essi indicati dalla legge regionale. Il Garante regionale deve infatti risultare il più possibile espressione del territorio in cui opera.



Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali

Osservatorio Nazionale per l'Infanzia e l'Adolescenza

(es. norma del disegno di legge Martinazzoli del 24 marzo 1986, che all'art. 96, comma 1, sotto la rubrica "Rinvio a leggi regionali", sancisce: "le Regioni determineranno con apposite leggi l'organizzazione, le modalità di funzionamento e la dotazione in strutture, personale e fondi degli uffici del pubblico tutore e l'entità del compenso da attribuire alle persone nominate".)

Inoltre è da prevedere l'emanazione di una legge nazionale di indirizzo (vedi punto 2).

5. Le funzioni del Garante e la ripartizione delle funzioni tra Garante nazionale e Garanti regionali

5.1 Funzioni e ruolo del Garante

Si possono ricomprendere le funzioni del Garante all'interno di quattro aree tematiche:

- funzioni di carattere generale volte a diffondere e realizzare una cultura dell'infanzia
- funzioni relative a segnalare agli organi legislativi e di governo l'adozione di opportuni interventi
- funzioni relative alla vigilanza in ordine allo svolgimento di attività amministrative
- funzioni concernenti il profilo giudiziario. (il Garante dovrebbe essere legittimato ad agire anche giudizialmente per la tutela degli interessi diffusi concernenti i minori).

5.2 Funzioni da escludere

Tra le possibili funzioni del Garante si ritiene invece di dover escludere:

- funzioni di rappresentanza dei bambini, impossibile da realizzare a livello nazionale e di difficile attuazione anche a livello regionale in considerazione del fatto che esistono già degli istituti preposti a svolgere tali compiti (tuttavia ai



Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali

Osservatorio Nazionale per l'Infanzia e l'Adolescenza

Garanti Regionali potrebbe essere assegnato il compito di promuovere l'esercizio della Rappresentanza e/o assistenza dell'infanzia tramite la formazione dei tutori)

- pronuncia di provvedimenti.

5.3 Ripartizione delle funzioni tra Garante nazionale e Garanti regionali

Quanto alla ripartizione dei compiti si ritiene fondamentale distinguere le funzioni che spettano sia al Garante nazionale che ai Garanti regionali da quelle proprie solo del Garante nazionale e dei Garanti regionali partendo dalla convinzione che la figura del Garante dovrà essere radicata quanto più possibile sul territorio e che quindi i Garanti regionali dovranno coprire il più ampio numero di funzioni, mentre al Garante nazionale spetteranno quelle competenze specifiche proprie del livello centrale.

5.3.1 Funzioni proprie sia del Garante nazionale che dei Garanti regionali

- a) l'esercizio delle funzioni previste dall'art. 12 della Convenzione europea sull'esercizio dei diritti dei bambini⁴ e in ottemperanza all'art. 18 della Convenzione ONU sui diritti del fanciullo.⁵
- b) sensibilizzazione e promozione dei diritti dell'infanzia nelle scuole, università e in ogni altra sede utile

⁴ Articolo 12 Convenzione europea sull'esercizio dei diritti dei bambini

¹ Le Parti incoraggiano, tramite organi che esercitano, fra l'altro, le funzioni di cui al paragrafo 2, la promozione e l'esercizio dei diritti dei minori.

² Tali funzioni sono le seguenti: a) fare delle proposte per rafforzare l'apparato legislativo relativo all'esercizio dei diritti dei minori; b) formulare dei pareri sui disegni legislativi relativi all'esercizio dei diritti dei minori; c) fornire informazioni generali sull'esercizio dei diritti dei minori ai mass media, al pubblico e alle persone od organi che si occupano delle problematiche relative ai minori, d) rendersi edotti dell'opinione dei minori e fornire loro ogni informazione adeguata.

⁵ Articolo 18 Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia

1. Gli Stati parti faranno del loro meglio per garantire il riconoscimento del principio secondo il quale entrambi i genitori hanno una responsabilità comune per quanto riguarda l'educazione del fanciullo e il provvedere al suo sviluppo. La responsabilità di allevare il fanciullo e di provvedere al suo sviluppo incombe innanzitutto ai genitori oppure, se del caso, ai suoi tutori legali i quali devono essere guidati principalmente dall'interesse preminente del fanciullo.

2. Al fine di garantire e di promuovere i diritti enunciati nella presente Convenzione, gli Stati parti accordano gli aiuti appropriati ai genitori e ai tutori legali nell'esercizio della responsabilità che incombe loro di allevare il fanciullo e provvedono alla creazione di istituzioni, istituti e servizi incaricati di vigilare sul benessere del fanciullo.

3. Gli Stati parti adottano ogni appropriato provvedimento per garantire ai fanciulli i cui genitori lavorano il diritto di beneficiare dei servizi e degli istituti di assistenza all'infanzia, per i quali essi abbiano i requisiti necessari.



Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali

Osservatorio Nazionale per l'Infanzia e l'Adolescenza

"[...] (f) Assistere nella formulazione di programmi di insegnamento e di ricerca sui diritti umani⁶ e prendere parte alla loro esecuzione nelle scuole, università e circoli professionali;

(g) Pubblicizzare i diritti umani e gli sforzi per combattere tutte le forme di discriminazione, in particolare la discriminazione razziale, incrementando la consapevolezza collettiva, specialmente attraverso l'informazione e l'educazione e facendo uso di tutti gli organi di stampa.

"[...] "

(Principi di Parigi)

- c) consulenza agli organi legislativi, di governo e a ogni altro organo competente attraverso la formulazione di raccomandazioni, proposte, rapporti compresa la possibilità di essere consultato da tali organi in relazione ad iniziative riguardanti direttamente o indirettamente la materia minorile

"[...] (a) Sottomettere al Governo, Parlamento o ogni altro organo competente, su base consultiva o su richiesta delle autorità interessate o attraverso l'esercizio del suo potere di venire indipendentemente a conoscenza di opinioni, raccomandazioni, proposte e rapporti su qualsiasi materia concernente la promozione e la protezione dei diritti umani; l'istituzione nazionale può decidere di renderli pubblici; tali opinioni, raccomandazioni, proposte e rapporti, come pure ogni prerogativa delle istituzioni nazionali, si riferiscono alle seguenti aree:

(i) Qualsiasi disposizione legislativa o amministrativa, come pure disposizioni relative all'organizzazione giudiziaria, intese a preservare ed estendere la protezione dei diritti umani; in questo caso, l'istituzione nazionale esaminerà le disposizioni legislative e amministrative in vigore, come pure leggi e proposte, e farà le raccomandazioni che riterrà appropriate per garantire che tali disposizioni si conformino ai principi fondamentali sui diritti umani; essa dovrà, se necessario, raccomandare l'adozione di una nuova legislazione, emendamenti a quella in vigore e l'adozione di emendamenti delle misure amministrative;

(ii) Ogni caso di violazione dei diritti umani di cui essa decida di occuparsi;

(iii) La preparazione di rapporti sulla situazione nazionale in riferimento ai diritti umani in generale e su specifiche materie;

⁶ Laddove il testo dei "Principi di Parigi" fa riferimento ai diritti umani in generale si può sostituire con diritti dell'infanzia.



Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali

Osservatorio Nazionale per l'Infanzia e l'Adolescenza

(iv) Spostare l'attenzione del Governo su situazioni interne al paese in cui i diritti umani siano violati e presentare delle proposte per mettere fine a tali situazioni e, quando necessario, esprimere un'opinione sulle posizioni e le reazioni del Governo; [...]"

(Principi di Parigi)

- d) promozione della mediazione in ogni sua forma nelle situazioni di conflitto che coinvolgano direttamente o indirettamente bambini e adolescenti sollecitando iniziative di formazione e sensibilizzazione
- e) l'assicurare che sia garantita da parte di tutti gli organismi competenti la tutela degli interessi diffusi che risultano più specificamente connessi alla condizione minorile (a questo fine il Garante dovrebbe essere legittimato ad agire anche giudizialmente per la tutela degli interessi diffusi concernenti i minori)
- f) promozione di iniziative dirette a rimuovere situazioni di pregiudizio in danno di bambini e adolescenti (a questo fine il Garante deve godere del potere di acquisire informazioni)
- g) preparazione di rapporti periodici.

Per lo svolgimento delle sue funzioni il Garante nazionale e i Garanti regionali devono godere della possibilità di acquisire informazioni sia attraverso l'avvalimento di tutti gli uffici ed i servizi pubblici costituenti l'organizzazione centrale e periferica dello Stato, delle Regioni e degli enti locali sia attraverso il potere di visitare liberamente luoghi, quali case famiglia, comunità, istituti penali per i minorenni ospedali, scuole e altri istituti pubblici o privati in cui sono ospitati bambini fuori dalla famiglia.

A questo proposito si segnala, però, che tale facoltà di libero accesso ai luoghi senza autorizzazione negli Istituti Penali per i minorenni, è già concessa nel nostro ordinamento alla figura del magistrato di sorveglianza cui è demandata, fra l'altro, la tutela dei diritti del detenuto e che la facoltà che si vorrebbe attribuire al Garante è già esercitata da



Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali

Osservatorio Nazionale per l'Infanzia e l'Adolescenza

un'ampia categoria di soggetti che esercitano funzioni o ricoprono cariche pubbliche, elencati nell'art. 67 della L. n. 354/75.

Il Garante nazionale e i Garanti regionali quando abbiano notizia di reati perseguibili d'ufficio, commessi da bambini o in danno di bambini le segnalano al pubblico ministero. Nel caso in cui abbiano notizia di reati perseguibili a querela, commessi in danno di bambini, ne fanno segnalazione al competente Pubblico Ministero perché questi possa valutare la sussistenza dei presupposti per la nomina di un curatore speciale per la proposizione della querela.

5.3.2 Funzioni proprie solo del Garante nazionale

a) di verifica e promozione dell'attuazione della Convenzione ONU sui diritti del fanciullo e degli altri strumenti internazionali in materia di tutela dei diritti dei bambini, della piena applicazione della normativa nazionale e europea in materia di infanzia e di promozione dell'armonizzazione della legislazione nazionale con quella internazionale

“[...] (b) Promuovere e assicurare l'armonizzazione e l'implementazione della legislazione nazionale, delle pratiche e dei meccanismi regolativi con gli strumenti internazionali dei diritti umani dei quali lo Stato è parte;
(c) Incoraggiare la ratifica degli strumenti sopra menzionati o l'accessione a quegli strumenti, e assicurare la loro implementazione; [...]”
(Principi di Parigi)

b) di promozione della cooperazione con gli organismi internazionali competenti e con la Rete di garanti europei (ENOC) anche attraverso l'espressione di pareri su documenti che il governo è tenuto a produrre per gli organismi internazionali

“[...] (d) Contribuire ai rapporti che lo Stato deve sottoporre agli organi e ai comitati delle Nazioni Unite; e alle istituzioni regionali, secondo gli obblighi nascenti da trattati e, quando necessario, esprimere un'opinione in materia, con il dovuto rispetto per la propria indipendenza;
(e) Cooperare con le Nazioni Unite e ogni altra organizzazione del sistema delle Nazioni Unite, le istituzioni regionali e quelle nazionali di altri paesi,



Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali

Osservatorio Nazionale per l'Infanzia e l'Adolescenza

competenti nell'area della promozione e della protezione dei diritti umani; [...] “

(Principi di Parigi)

- c) di proposta e parere rispetto alle competenze nazionali in materia di infanzia, ivi compreso il parere obbligatorio, motivato e non vincolante sul Piano nazionale di azione e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva e su ogni altro strumento di politica nazionale per l'infanzia
- d) di coordinamento dei Garanti regionali attraverso la convocazione e l'organizzazione della Conferenza nazionale dei Garanti regionali che presiede
- e) di espressione di pareri sui documenti che il Governo è tenuto a produrre per gli organismi internazionali ivi compreso il parere obbligatorio, motivato e non vincolante sul Rapporto al Comitato ONU sui diritti del fanciullo sullo stato di attuazione della Convenzione ONU sui diritti del fanciullo.
- f) di svolgimento dei compiti dei Garanti regionali fino a quando questi non siano istituiti nei rispettivi territori.

5.3.3 Funzioni proprie solo dei Garanti regionali

- a) di vigilanza e monitoraggio ai fini di segnalazione a chi di competenza;
(esaminare istanze, segnalazioni reclami e denunce relativi a violazioni dei diritti dell'infanzia e attribuire dei poteri di accertamento in relazione a tali violazioni di cui abbia comunque conoscenza, con esclusione dei casi relativi agli istituti penali per i minorenni, dove queste funzioni sono esercitate dal magistrato di sorveglianza).

In particolare il Garante potrà avvalersi di poteri quali : richiedere alle pubbliche amministrazioni, organismi, enti o persone informazioni rilevanti ai fini della tutela dell'infanzia; sollecitare indagini o ispezioni con riferimento a situazioni di bambini al di fuori dell'ambito familiare attraverso i funzionari delle istituzioni pubbliche



Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali

Osservatorio Nazionale per l'Infanzia e l'Adolescenza

del cui esito deve essergli data immediata informazione, effettuare indagini o accertamenti anche attraverso proprio personale (con esclusione dei casi relativi agli istituti penali per i minorenni, dove queste funzioni sono esercitate dal magistrato di sorveglianza); di segnalare al Pubblico Ministero situazioni pregiudizievoli o di abbandono concernenti un bambino;

- b) di predisposizione degli elenchi delle persone idonee e disponibili ad assumere la funzione di tutori e curatori speciali dell'infanzia e di organizzazione o promozione della loro formazione e aggiornamento.

5.3.4 Coordinamento Garante nazionale – Garanti regionali

Il gruppo di lavoro ritiene necessario prevedere forme di coordinamento tra il Garante nazionale e i Garanti regionali ad es. attraverso la Conferenza nazionale dei Garanti che potrà essere organizzata secondo le seguenti modalità.

La conferenza nazionale si riunirà almeno una volta l'anno , sarà presieduta dal Garante nazionale e ne faranno parte tutti i garanti regionali. Compito della conferenza è il coordinamento tra le attività degli uffici dei Garanti regionali tra loro e dei loro rapporti con il Garante nazionale. A tal fine la conferenza deciderà sulle questioni di competenza che dovessero insorgere. In detta ipotesi anche un solo garante regionale potrà chiedere ed ottenere in tempi brevi la convocazione di una riunione della conferenza nazionale dei garanti. La Conferenza individuerà inoltre le linee generali per l'attuazione dei diritti dell'infanzia e ne verificherà il grado di attuazione. Eseguirà il censimento delle risorse istituzionali e del privato sociale; promuoverà iniziative dirette a favorire il coordinamento ed il lavoro di rete tra organismi regionali e nazionali. Inoltre individuerà forme di collaborazione con l'Osservatorio nazionale per l'infanzia, con le competenti



Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali

Osservatorio Nazionale per l'Infanzia e l'Adolescenza

Commissioni parlamentari per l'infanzia e con il Centro nazionale di documentazione ed analisi per l'infanzia e l'adolescenza.

6. Requisiti, incompatibilità e revoca

6.1 Requisiti

Nelle leggi istitutive sia del Garante nazionale che di quelli regionali, sarà inserita una disposizione sui requisiti di indipendenza e di comprovata competenza e esperienza in materia di diritti dell'infanzia.

Si preferisce evitare l'uso di termini quali "indiscussa moralità" per la loro scarsa chiarezza.

6.2 Incompatibilità

Ugualmente sarà inserita una disposizione nelle rispettive leggi sull'incompatibilità con altri incarichi (es con qualsiasi carica elettiva, qualsiasi lavoro autonomo o subordinato, incarichi in partiti politici o associazioni per l'infanzia).

6.3 Revoca

Infine sarà inserita una disposizione sulla revoca dell'incarico per motivi di indegnità.

7. Garanzie di pluralismo e rapporto con l'associazionismo

Si ritiene significativa la collaborazione, sia a livello regionale che nazionale, con il terzo settore e gli operatori del settore a mezzo di organismi consultivi.

La necessità di presenza dell'associazionismo risiede in più fattori:

- garanzia di confronto allargato e plurimo
- garanzia di presenza di opinioni di quanti lavorano sul territorio e portano letture da angolazioni diverse rispetto ai rappresentanti delle istituzioni, con conseguente



Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali

Osservatorio Nazionale per l'Infanzia e l'Adolescenza

maggior possibilità di articolare letture indipendenti dei fenomeni sociali che coinvolgono l'infanzia

- la presenza dell'associazionismo rafforza i percorsi di concertazione tra pubblico e privato che la L.285/97 ha attivato sul territorio.

La presenza dell'associazionismo consente anche che siano garantiti reali percorsi di partecipazione di ragazze e ragazzi ai lavori dell'organismo stesso. (v. paragrafo 8 sulla partecipazione dei bambini).

Per questo motivo sia a livello nazionale sia a livello regionale si ritiene preferibile coinvolgere associazioni che abbiano attivato al loro interno percorsi di effettiva partecipazione delle bambine e dei bambini, delle ragazze e dei ragazzi.

Rispetto alla scelta di quali realtà coinvolgere, vanno distinti i due diversi livelli tra organismo nazionale e regionale.

Con riferimento alla figura del Garante nazionale, un'ipotesi può essere il coinvolgimento tra le associazioni che operano a livello nazionale per la promozione e la tutela dei diritti dell'infanzia, delle associazioni che già risiedono in Osservatorio nazionale, al fine di facilitare processi di relazione, scambio e comunicazione tra Garante e Osservatorio.

A livello regionale, si ritiene opportuno che già nel testo di legge di istituzione siano date indicazioni relative ai criteri di composizione dell'organismo consultivo. Un'ipotesi potrebbe prendere in considerazione la presenza di associazioni nazionali, spesso presenti in più province di una stessa regione, e di altre associazioni che per curriculum sono riconoscibili sul territorio regionale come attive nella promozione dei diritti di bambine e bambini, ragazze e ragazzi.

"[...] 1. La composizione dell'istituzione nazionale e la nomina dei suoi membri, sia attraverso un'elezione o altrimenti, saranno stabiliti secondo una procedura che permetta tutte le necessarie garanzie per assicurare la rappresentanza pluralistica delle forze sociali (di società civile) coinvolte



Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali

Osservatorio Nazionale per l'Infanzia e l'Adolescenza

nella promozione e nella protezione dei diritti umani, particolarmente con poteri che rendano effettiva la cooperazione che deve essere stabilita con, o attraverso la presenza di, rappresentanti di:

(a) Organizzazioni non governative responsabili per i diritti umani e impegnate a combattere la discriminazione razziale, sindacati, organizzazioni sociali e professionali interessate, per esempio, associazioni di avvocati, ricercatori, giornalisti ed eminenti scienziati;

(b) Tendenze nel pensiero filosofico o religioso;

(c) Università ed esperti qualificati;

(d) Parlamento;

(e) Dipartimenti del Governo (se questi sono inclusi, i loro rappresentanti dovrebbero partecipare alle deliberazioni solo in veste consultiva). [...] “

(Principi di Parigi)

8. Partecipazione dei bambini

8.1 Considerazioni preliminari sulla partecipazione

La partecipazione è un processo di cui si parla sempre di più e il termine “partecipazione” lo si trova frequentemente nei progetti rivolti all'infanzia.

A fronte di tanta ridondanza di terminologia si riscontra, però, poca corrispondenza nei dati di realtà. I percorsi di partecipazione sono spesso più di facciata che di reale coinvolgimento dei ragazzi; rari i momenti di confronto su questo tema rispetto a strumenti, obiettivi e modalità. Ancora più rare le esperienze di partecipazione attivate con la presenza/assenza di adulti, fatta di quella sensibilità educativa che consente ad adulti maturi di farsi da parte quando il gruppo di ragazzi è in grado di lavorare per conto proprio.

Esiste, probabilmente, una difficoltà di fondo del mondo adulto a confrontarsi con questo tema, in quanto, probabilmente, sovvertitore di un mondo a dimensione di adulti. C'è da segnalare inoltre la diffidenza degli adulti a credere nella possibilità di percorsi di auto emancipazione e promozione attivati dai ragazzi stessi.

La partecipazione dei ragazzi poggia su alcuni pilastri concettuali da tenere presenti:



Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali

Osservatorio Nazionale per l'Infanzia e l'Adolescenza

- comprensione del compito a cui lavorano, degli obiettivi da raggiungere e della fattibilità degli stessi
- condivisione di senso del compito stesso
- capacità di lavorare in gruppo attraverso la strategia della mediazione e del consenso
- sentirsi liberi di esprimersi e capaci di ascolto delle espressioni degli altri.

8.2 Modalità di partecipazione dei bambini ai lavori del Garante

La partecipazione dei bambini e delle bambine, dei ragazzi e delle ragazze rientra a pieno titolo nella Convenzione ONU sui diritti del fanciullo all'interno del gruppo dei "diritti civili", cioè gli articoli 12, 13, 14, 15, 16.

Si ritiene quindi fondamentale includere disposizioni che promuovano il coinvolgimento e l'ascolto della loro opinione rispetto allo svolgimento delle attività del Garante nazionale e dei Garanti regionali.

Occorrerà quindi prevedere una visibilità del Garante: i bambini e le bambine, i ragazzi e le ragazze dovranno conoscerne l'esistenza (fondamentale quindi il ruolo dei media), ed esso dovrà essere facilmente accessibile. Sarà quindi particolarmente importante curare una campagna d'informazione a misura di bambini e di adolescenti, le procedure previste per la sua attivazione non dovrebbero essere particolarmente burocratiche, ed esso dovrà essere sempre pronto a favorire le forme d'interazione con i bambini stessi.

Rispetto alla presenza dei ragazzi negli organi consultivi a livello regionale è *conditio sine qua non* che un lavoro congiunto con gli adulti rispetti il criterio di attivare percorsi e momenti formativi specifici con i bambini e gli adolescenti, costruiti dal privato sociale che già lavora con i ragazzi e che si allarghi ad includere altre esperienze, al fine di rendere i ragazzi edotti sull'intero processo e capaci di collaborazione attiva.



Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali

Osservatorio Nazionale per l'Infanzia e l'Adolescenza

■ A titolo di esempio una possibile forma di questa partecipazione potrebbe essere la presenza di bambini all'interno dell'organismo consultivo regionale, con la scelta di almeno una persona per ciascuna provincia.

È anche ipotizzabile la provenienza dei ragazzi dagli istituti scolastici (ciò può mettere in moto strategie di effettiva partecipazione a partire da un ambiente di vita così importante) e dall'associazionismo.⁷

Una soluzione alternativa più significativa potrebbe essere l'istituzione di due organi Consultivi del Garante, uno costituito dai ragazzi e l'altro dagli adulti. Si creerebbero, così, le condizioni per vedere e valutare differenti letture, legate alla percezione tra generazioni diverse, di quanto accade sul territorio e di quanto questo influisca su valutazioni della qualità della vita.

Una volta decisa la possibilità di organismi consultivi paralleli piuttosto che misti a livello regionale, anche la composizione dell'organismo consultivo nazionale si configurerebbe rispetto alle scelte fatte sul territorio.

⁷ A titolo di esempio una possibile forma di questa partecipazione potrebbe essere l'istituzione di una quota di bambini all'interno dell'organismo consultivo regionale che potrebbe assumere il nome di Commissione consultiva del Garante regionale da realizzarsi attraverso la scelta di un minorenni per ciascuna provincia, individuato nel Presidente di ciascuna consulta provinciale costituita presso il Provveditorato agli studi di ciascuna provincia della Regione a cui appartiene il Garante regionale.

Per quanto riguarda invece la partecipazione dei bambini alla Commissione consultiva da istituire presso il Garante nazionale, essa potrebbe essere individuata prevedendo che i componenti minorenni delle Commissioni consultive dei Garanti regionali individuino un rappresentante per Regione e che tra tutti i prescelti venga effettuato in sede del Garante nazionale un sorteggio per la individuazione di 10-12 componenti, espressione delle tre macroaree territoriali nazionali (Nord, Centro, Sud).

Il Gruppo di Studio Accademia dei Lincei - UNICEF Italia

presieduto da Giovanni Conso e composto da:
Pasquale Andria, Luigi Citarella, Luigi Fadiga, Angelo Falzea,
Giuseppe Magno, Giovanni Micali e Federico Palomba,
a conclusione delle riunioni di lavoro tenute a seguito dei
seminari del 29 ottobre 2002 e 6 maggio 2003,
si onora di presentare il seguente testo
per l'istituzione del Garante Nazionale per l'infanzia e
l'adolescenza.

Art. 1

Istituzione del Garante Nazionale per l'Infanzia e l'Adolescenza

1. Al fine di assicurare la tutela dei diritti dei minori e la loro piena attuazione, come richiesto dalla Costituzione, dalla legislazione nazionale e dalle convenzioni internazionali, è istituito il Garante nazionale per l'infanzia e l'adolescenza.
2. Il Garante vigila sul rispetto dei diritti dei minori, come definiti dalla Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia, fatta a New York il 20 novembre 1989 e resa esecutiva con Legge 17 maggio 1991 n. 76 e ne promuove l'esercizio anche ai sensi dell'art. 12 delle Convenzione Europea sull'esercizio dei diritti dei minori del 25 gennaio 1996, resa esecutiva con Legge 11 marzo 2003 n. 77.
3. Il Garante esercita le funzioni e i compiti assegnati dalla presente legge con poteri autonomi di organizzazione, con indipendenza amministrativa e senza vincoli di subordinazione gerarchica.
4. Il Garante riferisce alle Camere con una relazione annuale ed è soggetto agli ordinari controlli contabili.
5. Le competenze attribuite al Garante dalla presente legge non modificano le attribuzioni del Governo, delle Regioni e degli altri enti locali in materia di tutela dei diritti dei minori.
6. Nella predisposizione del rapporto previsto dall'art. 44 della Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia, il Governo deve tenere conto del parere del Garante.

Art. 2

Requisiti per la nomina del Garante

1. Il Garante è un organo monocratico, nominato con decreto del Presidente della Repubblica, sentiti i Presidenti della Camera e del Senato.
2. Il Garante è scelto tra persone di indiscussa moralità e di comprovata competenza specifica nel campo dei diritti umani, dei diritti dei minori, della famiglia e delle scienze umane in genere.
3. Il ruolo del Garante è incompatibile con qualsiasi altro impiego pubblico o privato, professione, attività imprenditoriale, carica anche elettiva, e con incarichi in associazioni che svolgono attività nel settore dell'infanzia. Il Garante, per tutto il periodo del mandato, non può svolgere attività politica.
4. Il Garante, se dipendente di una pubblica amministrazione, è collocato in aspettativa senza assegni per l'intera durata del mandato e non può conseguire promozioni se non per anzianità.
5. Il Garante è nominato per 4 anni e il mandato è rinnovabile una sola volta.
6. Al Garante è riconosciuta un'indennità di carica pari a quella prevista per i capi delle Agenzie dello Stato.

Art. 3

Ufficio del Garante

1. Per lo svolgimento dei suoi compiti il Garante dispone di un apposito ufficio, avente sede in Roma, denominato Ufficio del Garante nazionale per l'infanzia e l'adolescenza, di seguito indicato come "l'Ufficio".
2. All'Ufficio del Garante sono assegnati dipendenti dello Stato e di altre amministrazioni pubbliche, collocati fuori ruolo nelle forme previste dai rispettivi ordinamenti, il cui servizio è equiparato ad ogni effetto di legge a quello prestato nelle rispettive amministrazioni di provenienza. Il contingente è determinato con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Garante, entro novanta giorni dalla proposta stessa.
3. I funzionari dell'Ufficio del Garante nell'esercizio delle loro funzioni sono pubblici ufficiali e sono vincolati dal segreto d'ufficio.
4. Le spese di funzionamento del Garante e del suo Ufficio sono a carico del bilancio dello Stato.

Art. 4
Funzioni del Garante

1. Il Garante, salve sempre le preesistenti competenze delle altre Autorità ed Agenzie, svolge i seguenti compiti:

- a) esercita le funzioni previste dell'art. 12 della Convenzione Europea sull'esercizio dei diritti dei minori e in ottemperanza dell'art. 18 della Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia;
- b) verifica e promuove l'attuazione della Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia, delle Convenzioni internazionali e degli altri strumenti internazionali in materia di tutela dei diritti dei minori e la piena applicazione della normativa nazionale e europea in materia di minori;
- c) prende in esame denunce, segnalazioni e reclami relativi a violazioni dei diritti di minori o relativi a minori in situazione di rischio di violazione dei propri diritti, a lui pervenuti sotto qualsiasi forma o presentati direttamente da qualsiasi persona fisica, anche minorenni, o da enti;
- d) prende in esame situazioni di minori a rischio di violazione dei propri diritti, o vittime della violazione dei propri diritti, delle quali sia venuto a conoscenza;
- e) per lo svolgimento delle sue funzioni può visitare liberamente luoghi, quali case famiglia, comunità, stabilimenti di detenzione, ospedali e altri istituti pubblici o privati in cui sono ospitati minori fuori dalla famiglia;
- f) richiede informazioni circa il trattamento dei minori stranieri non accompagnati presenti in Italia, verificando gli interventi di accoglienza e di inserimento e sollecita l'adozione di iniziative di sostegno e aiuto;
- g) favorisce lo sviluppo e l'attuazione della mediazione e la formazione dei relativi operatori di settore;
- h) formula linee d'indirizzo per il coordinamento dell'attività di tutti gli organismi istituzionali e non istituzionali, che operano nel campo della tutela dei minori;
- i) propone l'adozione di iniziative, anche legislative, relative alla tutela dei diritti dei minori;
- j) promuove iniziative per la diffusione della conoscenza dei diritti dei minori in collaborazione con l'UNICEF e con associazioni e Organizzazioni non Governative (ONG) competenti nel campo;
- k) collabora con organismi e istituti di tutela dei minori operanti in altri Paesi;

- l) esprime obbligatoriamente parere motivato sul Piano Nazionale di azione e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva e su ogni altro strumento di politica nazionale per l'infanzia;
- m) segnala al Comitato ONU sui diritti dell'Infanzia e all'UNICEF ogni violazione dei diritti dei minori;
- n) mantiene costanti rapporti di consultazione con l'UNICEF e con le associazioni e le Organizzazioni non governative (ONG), operanti nel campo della tutela e della promozione dei diritti dei minori;
- o) promuove studi e ricerche sulla condizione minorile, avvalendosi anche di istituti pubblici o di enti privati;
- p) convoca e organizza la Conferenza Nazionale dei Garanti dei diritti dei minori, che presiede;
- q) determina gli Uffici a cui è attribuita l'organizzazione della Conferenza nazionale dei Garanti dei diritti dei minori, nell'ambito del potere regolamentare di cui al precedente articolo 1.3;
- r) provvede allo svolgimento dei compiti dei Garanti regionali e locali, fino a quando questi non siano istituiti nei rispettivi territori.

Art.5

Poteri d'indagine del Garante

1. Il Garante può richiedere alle pubbliche amministrazioni, organismi, enti o persone di fornire informazioni rilevanti ai fini della tutela dei minori.
2. Il Garante può ordinare che, attraverso i funzionari delle istituzioni pubbliche o attraverso proprio personale, vengano effettuate, con riferimento a determinate situazioni di minori al di fuori dell'ambito familiare, indagini o ispezioni, del cui esito deve essergli data immediata informazione.
3. Quando il Garante ha notizia di situazioni pregiudizievoli o di abbandono concernenti un minore o in danno di minori, ne fa tempestiva segnalazione al Pubblico Ministero presso la giurisdizione minorile.
4. Quando il Garante ha notizia di reati perseguibili d'ufficio, commessi da minori o in danno di minori, ne fa rapporto al Pubblico Ministero competente.
5. Quando, a seguito di ispezioni o di informative comunque ricevute, il Garante ha notizie di negligenze, abusi o mancata attuazione dei diritti dei minori può richiedere informazioni ulteriori. Nel caso di accertata violazione dei diritti dei minori, il Garante

indica i rimedi atti a rimuovere la situazione, senza pregiudizio per le necessarie denunce e segnalazioni ai fini civili, penali, amministrativi o disciplinari.

Art. 6

Rapporti con il Parlamento e con il Governo in materia di legislazione minorile

1. Il Garante esprime parere in ordine ai progetti di legge, nonché agli schemi di atti normativi del Governo che concernono i settori di propria competenza.
2. Il parere deve essere espresso entro 30 giorni.
3. Il Garante é sentito in audizione, sui provvedimenti legislativi, anche d'iniziativa parlamentare, che riguardano i settori di propria competenza.

Art. 7

Rapporti con uffici e servizi pubblici

- 1) Il Garante, per lo svolgimento delle proprie funzioni, può avvalersi degli uffici e servizi pubblici costituenti l'organizzazione centrale e periferica dello Stato.
- 2) Gli uffici ed i servizi degli Enti territoriali prestano collaborazione al Garante nell'espletamento delle sue funzioni.

Art. 8

Rapporti con gli organismi di ricerca

Il Garante promuove idonee forme di collaborazione con le Università e con altri Istituti, pubblici e privati, di statistica e ricerca, nei settori di propria competenza, anche mediante la stipula di apposite convenzioni.

Art. 9

Conferenza nazionale dei Garanti dei diritti dei minori

1. E' istituita, con sede presso il Garante Nazionale per l'infanzia e l'adolescenza, la Conferenza Nazionale delle Autorità Garanti dei diritti dei minori.
2. Della Conferenza Nazionale fanno parte il Garante Nazionale per l'infanzia e l'adolescenza e le analoghe Autorità regionali e locali, comunque denominate.

Art. 10

Compiti della Conferenza Nazionale dei Garanti dei minori

1. La Conferenza Nazionale, nel rispetto delle competenze dello Stato e delle Regioni, svolge i seguenti compiti:

- a) individua le linee generali di attuazione dei diritti dei minori;
- b) verifica il grado di attuazione dei diritti dei minori a livello nazionale e regionale;
- c) esegue il censimento delle risorse istituzionali e del volontariato e ne verifica la capacità d'interazione, anche individuando specifiche ed interessanti forme di sperimentazione;
- d) individua forme di costante scambio di dati e d'informazioni sulla condizione dei minori a livello nazionale e regionale;
- e) verifica gli strumenti formativi e di aggiornamento del personale posti in essere;
- f) predispose gli elenchi delle persone idonee e disponibili ad assumere la funzione di tutori e curatori speciali dei minori, curandone la formazione e l'aggiornamento;
- g) elabora proposte di legge-quadro per uniformare la disciplina dei singoli organismi regionali e locali di tutela dell'infanzia e dell'adolescenza e verifica la possibilità di delega delle proprie funzioni ai Garanti locali;
- h) elabora un Rapporto generale annuale sulle politiche di protezione dei minori, da presentare alle Camere.

Art. 11

Copertura finanziaria

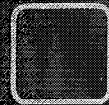
1. All'onere derivante dall'attuazione della presente legge, stabilito nella misura [massima] di [ottanta] milioni di euro per ciascuno degli anni 2003, 2004 e 2005, si provvede mediante corrispondente riduzione dello stanziamento iscritto, ai fini del bilancio triennale 2003-2005, nell'ambito dell'unità previsionale di base di parte corrente "Fondo speciale" dello stato di previsione del Ministero dell'Economia e delle Finanze per l'anno 2003, allo scopo utilizzando gli accantonamenti relativi al medesimo Ministero.
2. Per gli anni successivi al 2005, si provvede ai sensi dell'articolo 11, comma 3, lettera c) della legge 5 agosto 1978, n. 468 e successive modificazioni.
3. Il Ministro dell'Economia e delle Finanze è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.



REGIONE DEL VENETO

UFFICIO PROTEZIONE E PUBBLICA TUTELA DEI MINORI

Una proposta per un sistema integrato di Garanti dell'infanzia e dell'adolescenza



a cura di
Lucio Strumendo

0

2006



Università degli Studi di Padova
Centro Interdipartimentale di ricerca e servizi
sui diritti della persona e dei popoli

**Una proposta
per un sistema integrato di
Garanti dell'infanzia e
dell'adolescenza**

a cura di
Lucio Strumendo

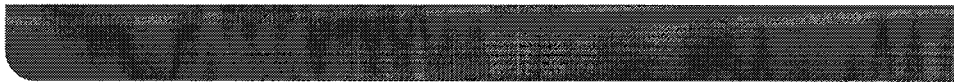
Dicembre 2006

Segreteria organizzativa

Ufficio di Protezione e Pubblica Tutela dei Minori
via Poerio, 34 Mestre-Venezia (Italia)
tel. 041 2795970 - 041 2795925
fax. 041 2795928
<http://tutoreminori.regione.veneto.it>
pubblicotutoreminori@regione.veneto.it

ISBN

Dicembre 2006




 **indice**

 **Introduzione:**

Verso un sistema nazionale

di garanzie dei diritti dell'infanzia *di Lucio Strumendo* Pag. 05

 **Una proposta per un sistema integrato di Garanti dell'infanzia e dell'adolescenza** Pag. 17

a cura di

Lucio Strumendo

Pubblico tutore dei minori - Veneto,

Francesco Milanese

Pubblico tutore dei minori - Friuli Venezia Giulia,

Mery Mengarelli

Garante dell'infanzia - Marche.

Questa pubblicazione riprende il documento comune, redatto dagli unici tre Tutori e Garanti dell'infanzia e l'adolescenza regionali istituiti in Italia, presentato al convegno internazionale "Una proposta per il Garante nazionale dei diritti dell'infanzia" svoltosi presso l'Università di Padova i giorni 19/20 ottobre 2006.

Il documento comune è qui preceduto dall'introduzione al convegno svolta da Lucio Strumendo, Pubblico tutore del Minori del Veneto.

Il convegno è stato promosso dall'Ufficio del Pubblico tutore dei minori del Veneto e dal Centro interdipartimentale di ricerca e servizi sui diritti della persona e dei popoli.


 **Verso un sistema nazionale
di garanzie dei diritti dell'infanzia**

Poco più di due anni or sono (aprile 2004) nell'Aula magna dell'Università di Padova si è svolto un importante convegno. Il titolo del convegno (così come del volume che ne riporta gli atti) era suggestivo; interrogativo ma non in senso retorico; semmai in senso provocatorio. Il titolo recitava: "Una giustizia minore?".

Metteva in luce le aporie, le contraddizioni, ma anche le possibili opportunità ed integrazioni di cui abbisogna l'amministrazione della giustizia minorile, pur irrorata dall'acquisizione di nuovi valori (le "nuove icone" della legge), soprattutto a seguito delle Convenzioni internazionali sui diritti umani e sui diritti dei fanciulli in particolare e dell'avvio di una moderna legislazione di riforme amministrative e sociali.

Mi sembra cosa buona partire da lì quanto meno per la condivisione di un assunto, che mi pare essere pre-requisito per ogni ragionamento sul senso e sulla utilità di istituzioni di garanzia dei diritti della persona, che hanno una connotazione pre-giurisdizionale e una impostazione caratterizzata da "mitezza", dalla "amichevolezza" nelle relazioni (inter-umane e inter-istituzionali) e per la valorizzazione dei diritti della persona.

E l'assunto sta proprio nel senso nuovo del rapporto fra "giustizia e modernità" (come recita il titolo di un lavoro di Federico Stella - Giuffrè Editore 2003).

E' un rapporto sempre più complesso, sempre più carico di domande, ma sempre più carico anche di contraddizioni; è un rapporto che mette in evidenza i limiti, la fatica e l'inadeguatezza del solo ed esclusivo uso del diritto per risolvere i conflitti; e che chiama in soccorso anche nuove forme di governo delle tensioni sociali e nuove dimensioni per la loro regolazione secondo giustizia. Il prof. Stella, seguendo il modello anglosassone

(Jasanoff "La scienza davanti ai giudici" - Giuffrè Editore 2001), ha illustrato questo snodo mettendo in luce da un lato i rischi per le società moderne - "le società del rischio" - portati dalle nuove performance della scienza e della tecnologia ("l'ignoto tecnologico"); ma illustrando dall'altro lato la irrisolvibilità del loro impatto con i loro diritti e con la giustizia, seguendo le procedure del solo diritto penale.


Ebbene, fra queste nuove dimensioni, vi è quella della valorizzazione dell'amministrazione, del diritto civile ed amministrativo, della costruzione di processi di condivisione e di consenso per prevenire il danno, vi è quella delle nuove autorità di regolazione, di garanzia e di prevenzione; vi sono insomma quelle che si caratterizzano come forme "miti" della giustizia (Gustavo Zagrebelsky, Norberto Bobbio).

Fra queste nuove autorità - sull'esempio e per la spinta delle moderne democrazie di Common Law, ma non solo - vi sono le istituzioni di garanzia quali il Difensore Civico e il Garante dell'infanzia.

E' possibile allora passare dalla domanda su una "giustizia minore" alla richiesta di una "giustizia migliore?": "migliore", quanto meno nel senso di una giustizia, che riesca a mettere al centro del suo operato il "migliore interesse" del bambino e a considerare utile a questo scopo anche il concorso di nuove acquisizioni amministrative, sociali ed istituzionali.

Per fare ciò penso sia necessario agire su più fronti. Non vi è dubbio che è opportuno agire per completare la riforma della giurisdizione minorile. Ma vi sono anche altri fronti, antecedenti e paralleli a quello prettamente giudiziario e che coinvolgono responsabilità professionali, umane, sociali; che sono oramai e in larga parte appannaggio delle istituzioni e delle Amministrazioni.

Questo è il senso e la direzione di marcia avviati nel nostro Paese dalle riforme amministrative degli anni '90, dalla L. 142/90 fino alla L. 328 del 2000; questo è il senso delle indicazioni e delle



Raccomandazioni contenute nelle Convenzioni internazionali (da quella di New York a quella di Strasburgo); questo è il senso della lenta, episodica e graduale incuneazione nel nostro sistema istituzionale delle Autorità di garanzia; dell'istituzione, insomma, del Difensore Civico e del Garante dell'infanzia.

Non mi voglio soffermare a delucidare le origini, le tappe, le argomentazioni che stanno alla base dei paradigmi adottati a presidio e a garanzia dei diritti dei minori dalle organizzazioni sovranazionali (la Convenzione di New York del 1989, i Principi di Parigi delle Nazioni Unite del 1993, la Convenzione di Strasburgo del 1996, la Raccomandazione del Comitato delle Nazioni Unite di Ginevra del 2003 ecc.). Sono materia ben conosciuta e possono solo costituire per noi pre-requisito, largamente condiviso; così come non mi soffermerò ad illustrare le esperienze che sono state praticate con autorevolezza e successo da altri Paesi dell'Europa e del mondo.

Piuttosto, ciò che mi preme di fare è quello di proporre, ad una riflessione più corale, il senso di una esperienza concreta, certificabile, ponderabile nei suoi pregi, limiti e peculiarità, ecc.; e di considerarne eventualmente gli aspetti paradigmatici, suscettibili di fare del bene nella prospettiva di un dibattito nazionale per l'istituzione di un sistema articolato di Garanti per l'infanzia.

In sostanza e in sintesi mi pare di poter porre la questione in questi essenziali termini: vi è una esperienza in campo, ed è quella delle tre regioni ove è stato istituito ed è operante il Garante dell'infanzia; i paradigmi essenziali di riferimento sono quelli sovranazionali; il contesto, però, per cui ne discutiamo è quello di un sistema per l'Italia; la quale, se da un lato è una nazione con possibili ritardi, opacità, e contraddizioni; è dall'altro anche la Repubblica delle autonomie, delle Regioni con forti vocazioni innovative, soprattutto con riguardo ai diritti umani; con un welfare avanzato; con una società civile che ha


saputo dare prova di maturità e di generosità solidale nella "governance" delle politiche sociali.

Una società e un sistema istituzionale - quello italiano - in sostanza che sono maturi e in grado di accogliere, di dare valore e di declinare in modo peculiare anche queste nuove istituzioni non giurisdizionali di garanzia, - come il Garante dell'infanzia.

E' questo il senso e l'obiettivo della presente proposta, rivolta espressamente ai rappresentanti del Parlamento e del Governo, nel momento dell'avvio della nuova legislatura, nel momento in cui si formano le decisioni sull'agenda parlamentare e sulle priorità programmatiche, sulla compatibilità e sulla verifica di intese bipartisan, possibili in una materia come questa.

Le esperienze regionali, che oggi sottoponiamo alla vostra attenzione, si sono svolte ovviamente sotto l'egida delle indicazioni degli organismi internazionali (ONU e Consiglio d'Europa); hanno utilizzato come falsariga e minimo comune denominatore le corrispettive leggi regionali di istituzione; hanno fatto tesoro delle proposte di legge che hanno accompagnato la XIV legislatura; in particolare hanno costituito per noi un parametro di riferimento sia la proposta elaborata in sede Unicef / Accademia dei Lincei, sia il Documento del Gruppo di lavoro dell'Osservatorio Nazionale per l'Infanzia sull'istituzione del Garante dell'infanzia (2004), a cui mi onoro di aver partecipato e che si distingue proprio per aver ideato un sistema convincente, articolato sul livello nazionale e regionale. E, tuttavia, proprio partendo da questi fondamenti essenziali, ciascuna delle esperienze regionali si è arricchita, quasi in un processo di implementazione ultra legem, di impostazioni, di strategie, di priorità, di metodi che - credo - possano costituire un utile "promemoria" qualora si debba intraprendere la strada di legiferare per un sistema nazionale di Autorità Garanti dei diritti dell'infanzia.

Tenterei di riassumere i tratti caratterizzanti della esperienza svol-



ta dalle regioni interessate in 5 formulazioni, sintetiche ed essenziali; alle quali è sottesa una comune impostazione di metodo.

Questi i 5 punti:

1. abbiamo interpretato il tema della "promozione" come leva per produrre riflessività e realizzare un cambiamento culturale nel mondo degli adulti che vivono responsabilità verso i bambini, all'insegna della valorizzazione di una cultura assio-pratica dei diritti umani e dell'assunzione di comportamenti aperti all'accoglienza e all'integrazione

2. Abbiamo aperto - e sollecitato ad aprire - luoghi e forme di ascolto di minori, di loro rappresentanti e di operatori dei servizi dando seguito sia ad azioni di consulenza, di composizione di conflitti, di mediazione, di persuasione; sia ad azioni di monitoraggio e di vigilanza, soprattutto allorquando si tratta di minori allontanati dalla famiglia e accolti presso strutture di affidamento.

3. A questa dimensione dell'ascolto, appartiene anche il Progetto tutori (la loro sensibilizzazione, formazione, gestione dell'albo). La considerazione che ci ha mosso - in una lettura evolutiva del Codice Civile, della Convenzione di Strasburgo e delle nuove domande sociali di rappresentanza, relazionalità e soggettività giuridica - è che il Tutore legale volontario si inquadra entro il nuovo sistema di garanzie dei diritti; e con il tutore, così formato, noi abbiamo inteso e intendiamo fornire al minore quel "rappresentante", capace di ascoltarlo, di accompagnarlo, di averne cura nel contesto della sua vita di relazioni, anche amministrative e giudiziarie. Nel corso del triennio nel Veneto - ad esempio - abbiamo reclutato e formato quasi 500 tutori; di essi più della metà sono già stati nominati ed utilizzati; fra di essi cresce sempre di più il numero di tutori per minori stranieri non accompagnati.

4. C'è una quarta opzione - che abbiamo assunto e praticato - ed è quella di considerare l'istituto del Garante come sussidiario rispetto ai servizi e ai loro professionisti, con l'accortezza, la "pru-

denza" e la discrezione di facilitare il loro lavoro, di promuovere le competenze, di valorizzarne la capacità e l'attitudine ad esercitare "responsabilità" sociale oltre che tecnica.

5. Anche per questo abbiamo dato luogo - ed è la 5^a linea di azione - ad una attività coordinata e sistematica di ricerca, di analisi, di elaborazione tecnico culturale orientata a incrementare conoscenze e saperi per promuovere, sulle questioni di più elevata criticità, riflessività e responsabilizzazione (Minori stranieri non accompagnati, Linee Guida, Ospedali).

Ebbene, tutti questi indirizzi ed attività hanno dato luogo non solo alla sottoscrizione formale di accordi e di protocolli, ma anche alla collaborazione operativa con l'Autorità Giudiziaria (Giudici tutelari, Tribunale per i Minorenni, Procura minorile), con le Conferenze dei Sindaci, le AA.SS.LL., la Regione, l'Osservatorio - sui più diversi temi (Tutori, Linee guida per la segnalazione e la vigilanza, Scuola, Minori stranieri non accompagnati, Ospedali, Mass media, ecc. come abbiamo documentato nella pubblicazione consegnata agli atti). Questi progetti insomma sono stati intessuti in una comune trama di rapporti e di relazioni, che - io penso - costituiscano la falsariga e il pregio - la cifra distintiva - dell'esperienza di una autorità di garanzia per i minori. E' questa la comune impostazione di metodo di cui parlavo prima.

Sono relazioni, rapporti, che hanno come fondamento e prospettiva la costruzione di convergenze e di condivisioni nei linguaggi e nei procedimenti; insomma, come si suol dire, un "lavoro di rete", imprescindibile allorquando il "prevalente interesse del minore" chiama in causa soggetti, interessi, competenze e responsabilità diverse (servizi, Autorità giudiziaria, Amministrazioni locali, ecc.).

Ho verificato la praticabilità l'opportunità e la convenienza di questo metodo di lavoro, orientato a connettere e a produrre dialogo e collaborazione, soprattutto in due ambiti del lavoro per la



protezione e la tutela del minore:

- quello della predisposizione di istituti e presidi per garantire l'ascolto e la rappresentanza del minore (i tutori);
- quello della definizione e assunzione di buone prassi nell'approntamento e nella gestione della "presa in carico di un minore" in situazione di rischio o pregiudizio, allorché si pone il problema della segnalazione del fatto all'Autorità giudiziaria (alla Procura minorile) per l'avvio eventuale o del ricorso al Tribunale o della restituzione del problema ai Servizi territoriali (Linee Guida).

Sono i due ambiti in cui vengono a confronto due distinti ma contigui universi (la giurisdizione e l'amministrazione); due distinte caratterizzazioni tecnico professionali (quella sociale e quella legale); due diversi criteri di azione (principio di beneficenza e principio di legalità); due diversi approcci all'azione (costruzione del consenso informato o atto imperativo della giurisdizione). Sono gli ambiti in cui anche si rivelano maggiormente le difficoltà - ma anche le opportunità - proprie di ogni passaggio di fase; come io credo sia questo: in cui non si è ancora consolidata per il diritto minorile la prassi di una giurisdizione fondata sul giusto processo, sulla terzietà del giudice, sul ruolo nuovo della Procura minorile, sulla rilevanza della responsabilizzazione dell'autonomia degli operatori professionali dei servizi, sul superamento di una impostazione che vede ancora il Giudice minorile non solo come terzo giudicante, ma anche Giudice amministratore nella logica della "volontaria giurisdizione".

Sono questi gli ambiti in cui meglio si è potuta sperimentare ed esplicitare quella che a me pare una attitudine peculiare e privilegiata per una istituzione come quella del garante e cioè l'attitudine a "promuovere" "facilitare" l'assunzione di capacità e di responsabilità, senza atteggiamenti presuntuosi ed invasivi, di carattere sostitutivo o alternativo o gerarchico; ma con approccio sussidiario, amichevole, se possibile maieutico.

E sono gli ambiti, questi, per i quali anche in un sistema nazionale vanno promosse quelle attitudini.

Da questa esperienza deduco quattro diverse prospettive.

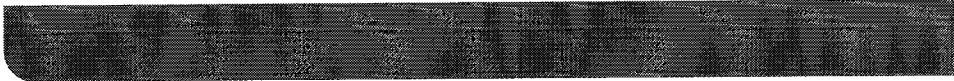
La prima è che questa possa essere una linea di lavoro per il garante non solo fattibile e possibile; ma anche utile perchè accolta con gradimento dagli operatori; che possono così avere un alleato, nel ritrovare, nel nuovo contesto culturale e giuridico della protezione / tutela del minore, la forza identitaria del proprio ruolo e responsabilità e con essa possono costruire le alleanze per un rapporto sinergico e collaborativo con Procura, Tribunale per i minorenni e Giudice Tutelare.

La seconda prospettiva è data dalla imprescindibilità della dimensione regionale per pensare ad una collocazione idonea ed efficace per il garante dell'infanzia; il quale deve poter agire allo stesso livello dimensionale in cui si programmano e si indirizzano le politiche sociali per la famiglia e l'infanzia e in cui si possono realizzare l'ascolto, la formazione e la facilitazione.

La terza prospettiva è data dalla correlativa necessità di una legge nazionale che da un lato promuova e vigili sul rispetto dei livelli essenziali per i diritti civili e sociali dei minori; e che dall'altro curi il rapporto con le istituzioni nazionali, svolga gli adempimenti previsti dalle convenzioni internazionali ed assicuri il collegamento con i Garanti regionali.

Nel corso della XIII e XIV legislatura sia la legge nazionale sul Difensore civico che quella sul Garante dell'Infanzia non sono andate a buon fine anche sulla base di una obiezione: dopo l'approvazione della riforma del Titolo V della Costituzione (Legge Costituzionale n. 3/2001) il legislatore nazionale non avrebbe più potuto legiferare su materie trasferite alla competenza della regione.

Io non credo che sia una obiezione fondata; sono convinto invece che con l'articolo 117 della Costituzione - laddove, al Comma 2 Lettera m, si parla di livelli essenziali di garanzia che debbono



essere determinati a livello nazionale - si faccia riferimento anche alla strumentazione di monitoraggio e di garanzia, che istituzioni come il Garante e come il Difensore civico possono rappresentare. Ecco perché è essenziale una legge nazionale; ed è importante che nel corso di questa legislatura si creino le condizioni idonee per una sua approvazione.

La quarta prospettiva, di conseguenza, è quella di pensare il Garante per i minori con la dotazione di alcuni requisiti e attitudini particolari. Ed allora, per esempio, se è imprescindibile - come per le altre autorità indipendenti, quali il Difensore civico - il requisito della autonomia e della indipendenza oggettiva (che è un presupposto normativo, ma anche un disvelarsi nella prassi); ritengo che diversamente debba essere interpretato, per il Garante dell'infanzia, il requisito della "terzietà": nel senso che per esso deve prevalere il momento della facilitazione su quello della mediazione; della azione, esterna ma concomitante, piuttosto che quello - improprio - del terzo giudicante.

In sostanza penso che la sua autorevolezza - in assenza di ogni connotazione di potestas - possa derivare più dalla capacità di declinare le sue funzioni in modo sussidiario, amichevole, persuasivo dialogante, piuttosto che da una caratterizzazione esortativa e predicatoria; o ancorpeggio invasiva, secondo lo schema improprio di un qualsivoglia ennesimo controllo.

Con questo insieme di pensieri, di concetti e di esperienze - maturate nel corso di un quinquennio e non nella solitudine intellettuale ma con l'esercizio dello scambio e della contaminazione con le istituzioni contigue dell'amministrazione e della giurisdizione - abbiamo predisposto quello che con approssimazione abbiamo chiamato "Documento comune"; comune perché elaborato con il concerto dei pubblici tutori/garanti delle Regioni Friuli Venezia Giulia e Marche.

Io non indugero' nella illustrazione o nella giustificazione di questo Documento, che spero risulti di per sé chiaro e convincente,

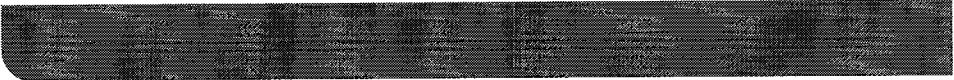
Ciò che mi preme conclusivamente sottolineare, è che questo documento è stato pensato espressamente per contribuire - ovviamente assieme ad altri che non sono mancati e che non mancheranno - ad una riflessione che sia, oltre che culturale e meta giuridica, anche politica; politica perché affidata alla valutazione e alle decisioni di organi politici (Parlamento, Governo, Regioni); e perché si propone di arricchire l'offerta di istituzioni pubbliche del nostro Paese.

E' un documento che non sottintende nessuna presunzione di eccellenza; ma solo la consapevolezza che, per la decisione, è utile affiancare alla considerazione dei principi anche la cognizione e la valutazione del loro impatto esperenziale.

E' per questo che nel documento abbiamo distintamente enumerato tre questioni:

le questioni di preambolo: e cioè le ragioni costitutive di un sistema di garanzie in Italia e nelle Regioni; che risiedono nella acquisizione culturale e normativa delle Raccomandazioni Internazionali sui diritti del fanciullo;

le questioni attinenti ai pre-requisiti, ai criteri e agli indirizzi che devono presiedere a tali istituzioni, partendo dalle peculiarità del nostro Paese: il nuovo impianto della Costituzione, fondata sulla autonomia e sulla sussidiarietà; il ruolo essenziale delle regioni per le politiche sociali e quindi per la valorizzazione dei livelli di garanzia dei diritti sociali e relazionali; la connessione logica e la distinzione funzionale fra garante nazionale e garanti regionali (appunto, un sistema); l'evoluzione della giustizia minorile; a cui penso non sia di disturbo, in un processo di innovazione, l'affiancamento rispettoso e collaborativo, di una autorità non giurisdizionale, come il Garante dell'infanzia, che - per la contiguità con i servizi e con l'autorità giudiziaria, che la caratterizza - ne agevoli la collaborazione, partendo dalla valorizzazione della centralità dei diritti dei bambini.



Ed infine in quel documento abbiamo affrontato la questione delle funzioni. Rispetto alle quali non credo che sia bene, in una legge generale di indirizzo e di principi, elencare una minuziosa casistica di funzioni e di attività da assegnare al Garante (nazionale e regionale), come se si trattasse di un documento programmatico. Credo piuttosto che si tratti di enucleare e di definire normativamente come essenziali solo quelle funzioni che si pongono come caratterizzanti di questa istituzione, con particolare riguardo proprio alla tipicità ed alla esclusività del suo approccio alla condizione e ai diritti dei bambini; e che noi abbiamo richiamato in pochi punti e parole chiave: promozione culturale; ascolto da realizzare promuovendo l'accessibilità, l'amichevolezza, la gratuità; formazione dei rappresentanti/tutori; mediazione interistituzionale; facilitazione; vigilanza; ricerca ed analisi per favorire riflessività ed innovazione.

Lucio Strumendo
Pubblico Tutore dei minori del Veneto


 **UNA PROPOSTA
PER UN SISTEMA INTEGRATO DI GARANTI
DELL'INFANZIA E DELL'ADOLESCENZA**

Settembre 2006

Lucio Strumendo,
Pubblico Tutore dei minori - Veneto

Francesco Milanese,
Pubblico Tutore dei minori - Friuli Venezia Giulia


Mery Mengarelli,
Garante dell'infanzia - Marche

1. Preambolo

L'impegno ad istituire un Garante nazionale dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza è stato assunto dall'Italia in varie occasioni, in particolare attraverso la ratifica della Convenzione del Consiglio d'Europa sull'esercizio dei diritti del fanciullo (l. 77/2003).

Nel 2003, a seguito dell'esame del terzo Rapporto dell'Italia sull'attuazione della Convenzione sui diritti del fanciullo, il Comitato istituito dalla Convenzione stessa, tra le altre cose, esprimeva la seguente raccomandazione: "che l'Italia porti a fondo l'impegno di istituire un ombudsman nazionale indipendente per l'infanzia - se possibile come parte di un'istituzione nazionale indipendente a favore dei diritti umani e in accordo con quanto stabilito dai Principi di Parigi relativi allo status delle istituzioni nazionali per la promozione e la tutela dei diritti umani (Risoluzione dell'Assemblea Generale 48/134) al fine di monitorare e valutare i progressi nell'attuazione della Convenzione. Dovrebbe trattarsi di una struttura accessibile ai minori, in grado di accogliere e trattare, con la dovuta sensibilità, le denunce di violazione dei diritti dei bambini e dotata degli strumenti adeguati per potersi rivolgere agli stessi in modo efficace. Il Comitato raccomanda inoltre un adeguato raccordo tra le istituzioni a livello nazionale e regionale". (UN Doc CRC/C/15/Add.198, 31 gennaio 2003, paragrafi 14 e 15).

Nonostante siano state presentate nel corso degli anni numerose proposte di legge in tal senso, manca nel nostro Paese una figura di Garante nazionale dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza. Non mancano però del tutto esempi di una simile figura, in particolare nell'ambito di alcuni ordinamenti regionali. Istituzioni peraltro operanti già da tempo in gran parte dei paesi europei.



C'è dunque la necessità di riprendere il filo della discussione e rilanciare l'iniziativa per sviluppare un sistema nazionale di garanzia dei diritti dei minori d'età, partendo dalle elaborazioni già prodotte e tenendo debito conto dell'esperienza maturata in ambito regionale ed a livello europeo.

Tale "sistema" deve necessariamente avere un punto di coordinamento nella figura di un Garante nazionale; ma sul piano operativo non può che svilupparsi su scala regionale, poiché è a questo livello che si collocano prevalentemente le politiche di welfare.

I Garanti dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza infatti, oltre che organi di promozione, vigilanza o di mediazione dei conflitti, sono parte integrante di un sistema avanzato di stato sociale, titolari di una funzione di stimolo e di facilitazione che esercitano, secondo il principio di sussidiarietà, a beneficio di tutti coloro che operano in relazione ai minori d'età: le istituzioni pubbliche ai diversi livelli territoriali, i servizi pubblici e privati, i professionisti, le famiglie e l'associazionismo; nonché gli stessi bambini e adolescenti. La finalità di un simile sistema è quella di operare a fianco delle istituzioni della comunità affinché i diritti sanciti dalla Convenzione delle Nazioni Unite del 1989 siano effettivamente esercitati e goduti.

2. Indirizzi e criteri

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 qualificarsi per i seguenti aspetti:

1. il sistema nazionale di garanzia dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza qui proposto si ispira alle indicazioni fornite

dalla normativa internazionale e dagli altri strumenti raccomandatori elaborati in materia di diritti umani dei minori d'età e di istituzioni nazionali sui diritti umani. Esso tuttavia se ne discosta, in ragione delle peculiarità sociali e istituzionali del nostro Paese e della sua caratterizzazione di stato sociale evoluto;

2. l'istituzione di un simile sistema ha infatti come presupposti e ragioni d'essere:

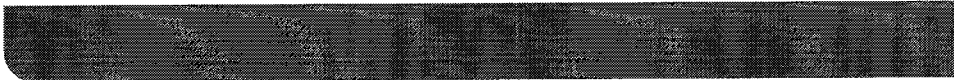
a) il mantenimento e la valorizzazione di un welfare avanzato, che individui e renda effettivi i livelli essenziali di assistenza e garanzia dei diritti civili e sociali su scala nazionale;

b) il riconoscimento del ruolo fondamentale di Regioni e Comuni nella promozione, programmazione realizzazione e gestione dei servizi per l'infanzia e la famiglia;

c) 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 sull'esercizio dei diritti del fanciullo del 1996.

d) l'affermazione, nella logica del giusto processo (art. 111 Cost.), di una cultura del diritto che - abbandonando progressivamente i criteri della volontaria giurisdizione e del paternalismo giudiziario - conduca anche nell'ambito minorile al riconoscimento della terzietà del giudice, al rispetto dei tempi del processo e dell'ascolto del minore. Tale contesto comporta la valorizzazione delle forme pre-giurisdizionali (il Garante, "Autorità di persuasione"), per "prevenire e comporre i conflitti" in cui sono implicati i minori, riconoscendo le competenze - distinte ma collaborative - fra l'azione svolta dai servizi ai sensi del principio di beneficenza (la protezione del minore) e l'ambito della giurisdizione, il cui fondamento è dato dal principio di legalità (la tutela), "evitando procedimenti giudiziari che coinvolgono i minori dinanzi all'Autorità giudiziaria".

Solo in tale contesto - di sviluppo sociale e comunitario, ispirato ad un "diritto mite" - una figura come quella del Garante,



caratterizzata nel senso sopraindicato, trova una collocazione opportuna, adeguata e pertinente;

3. la legge istitutiva, nell'osservanza delle competenze nazionali, regionali e degli enti locali e nel rispetto dei principi di adeguatezza e sussidiarietà, deve individuare le funzioni essenziali di tale istituto, senza esercitarsi nell'elencazione di possibili attività e programmi;

4. il Garante nazionale e i Garanti regionali sono istituzioni dotate di propria autonomia, suffragata dalle forme della loro nomina (incardinamento costitutivo ad opera delle assemblee rappresentative, requisiti, incompatibilità) e dalla disponibilità di risorse adeguate agli scopi del mandato.

5. la dimensione regionale costituisce l'ambito territoriale più idoneo per l'istituzione del Garante, soprattutto in relazione alla pregnanza delle funzioni di formazione dei tutori e rappresentanti dei minori, di sostegno e facilitazione a vantaggio dei servizi territoriali; fattori che consigliano sia una collocazione istituzionale dei Garanti quanto più possibile prossima al sistema articolato dei servizi, sia modalità organizzative e di relazione nell'azione del Garante tali da favorire il processo di collaborazione sinergica con coloro che operano professionalmente con i bambini.

6. il Garante nazionale è titolare di funzioni specifiche che la legge determina seguendo il metodo utilizzato per la riforma dell'art. 117 Cost.: tutto ciò che non è attribuzione del Garante nazionale è nella competenza dei Garanti regionali. 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). Il Garante nazionale cura il rapporto con il Parlamento, svolge i compiti di collegamento con gli Organismi internazionali per i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza istituiti da

Convenzioni internazionali sottoscritte e ratificate dall'Italia; mantiene i collegamenti con gli altri Garanti nazionali e con le organizzazioni non governative che operano a livello nazionale per la promozione e tutela dei diritti dell'infanzia.

7. la legge istitutiva, nell'osservanza delle competenze nazionali, regionali e degli enti locali e nel rispetto dei principi di adeguatezza e sussidiarietà, sollecita e promuove la realizzazione a livello regionale di Garanti regionali.

8. Il Garante nazionale promuove e coordina un tavolo nazionale di collegamento e di confronto con tutti i Garanti regionali.

3. Funzioni


In ragione di tutto ciò le funzioni essenziali e caratterizzanti che dovrebbero costituire il profilo del Garante dell'infanzia sono:

1. promuovere la diffusione di una cultura che rispetti e valorizzi i diritti di bambini e bambine, ragazzi e ragazze;

2. promuovere iniziative di "ascolto" delle culture espresse dai minori di età, favorendo in particolare, con metodi e risorse adeguate, il coinvolgimento e la partecipazione di bambini e adolescenti ai processi decisionali che li riguardano, compresa, per quanto possibile e opportuno, la progettualità e l'attività dei Garanti nazionale e regionali;

3. promuovere la formazione del "rappresentante" del minore, così come tracciata dalla Convenzione di Strasburgo del 1996 (tutori legali, protutori, curatori, amministratori di sostegno, etc.) e sovrintendere all'attività di tali rappresentanti. Il ruolo del Garante si esercita nella cura della loro formazione e aggiornamento, nella gestione del relativo "albo" e nella individuazione e/o designazione di tali "rappresentanti";

4. attuare la mediazione nei conflitti che implicino la violazione dei diritti dei minori, svolgendo attività di ascolto, conci-



liazione, persuasione nei confronti dei soggetti privati ed istituzionali, tenuti ad assicurare l'effettività dei diritti del minore, per evitare procedimenti che coinvolgano minori davanti all'autorità giudiziaria. In tale attività il ruolo del Garante è sussidiario rispetto ai servizi e agli operatori ed assume una connotazione peculiare di facilitazione, attitudine diversa da quella - solo apparentemente analoga - del Difensore civico;

5. svolgere attività di monitoraggio e di vigilanza sull'assistenza prestata ai minori accolti in strutture residenziali e comunque in ambienti esterni alla propria famiglia - anche in coordinamento con altre istituzioni che si occupano di controllo-ispezione (Regione, Osservatorio, Procura minorile) - nella prospettiva del rispetto e della valorizzazione dei diritti e del miglior interesse del bambino;

6. 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, attraverso l'ascolto, la consulenza, la promozione di buone prassi, la mediazione inter-istituzionale e la segnalazione anche interagendo e collaborando con l'Autorità Giudiziaria;

7. 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, al fine in particolare di offrire materia di riflessione agli organi competenti per l'attuazione delle politiche a favore di infanzia e adolescenza, secondo l'ottica del "miglior interesse del fanciullo".