

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIII LEGISLATURA —————

N. 4171

DISEGNO DI LEGGE

**d’iniziativa dei senatori SALVATO, MAZZUCA POGGIOLINI,
DANIELE GALDI, CARCARINO e DE LUCA Athos**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 22 LUGLIO 1999

—————

Istituzione del tutore nazionale pubblico dell’infanzia

—————

ONOREVOLI SENATORI. - «Gli Stati parte si impegnano a rispettare i diritti enunciati nella presente Convenzione ed a garantirli ad ogni fanciullo che dipende dalla loro giurisdizione, senza distinzione di sorta ed a prescindere da ogni considerazione di razza, di colore, di sesso, di lingua, di religione, di opinione pubblica o altra del fanciullo o dei suoi genitori o rappresentanti legali, dallo loro origine nazionale, etnica o sociale, dalla loro situazione finanziaria, dalla loro incapacità, dalla loro nascita o da ogni altra circostanza. Gli Stati adottano tutti i provvedimenti appropriati affinché il fanciullo sia effettivamente tutelato contro ogni forma di discriminazione o di sanzione motivate dalla condizione sociale, dalle attività, opinioni professate o convinzioni dei suoi genitori, dei suoi rappresentanti legali o dei suoi familiari»: così recita l'articolo 2 della Convenzione sui diritti del fanciullo, firmata a New York il 20 novembre 1989 e ratificata dall'Italia ai sensi della legge 27 maggio 1991, n. 176. Siamo a dieci anni dalla firma della Convenzione ed ancora non è stato compiuto il percorso diretto alla costruzione di un sistema integrato di tutela dei diritti dei minori. Il quadro normativo è insufficiente, pur riconoscendo che passi in avanti sono stati fatti, primo fra tutti il Piano nazionale per l'infanzia.

L'Italia non ha ancora ratificato la Convenzione europea sull'esercizio dei diritti dei fanciulli che, fra l'altro, all'articolo 12 sollecita gli Stati ad attivare organi che abbiano le funzioni di promozione e di esercizio dei diritti dei fanciulli. Carlo Alfredo Moro, già giudice minorile e presidente della Fondazione degli innocenti, durante i lavori della Conferenza nazionale sull'infanzia e sull'adolescenza tenutasi a Firenze lo scorso

novembre, ha dichiarato: «Per prevenire le situazioni di disagio e per sviluppare interventi di superamento degli effetti negativi di tali situazioni è indispensabile che sussistano adeguate strutture non solo di sostegno ma anche di garanzia e di tutela dei diritti dei bambini (...). Sul tema del pubblico tutore mi sembra opportuno indicare le funzioni che potrebbero essere utilmente svolte da un simile organo (...). Solo un organo di questo tipo potrà tutelare gli interessi diffusi dell'infanzia e cioè quelle situazioni in cui un interesse collettivo dell'infanzia, e non solo un diritto di un singolo soggetto, è a forte rischio di essere compromesso. Basti pensare, per esempio, senza potere essere esaustivi, alla programmazione urbanistica spesso assai disattenta alle esigenze dei cittadini minori; alla collocazione di fabbriche inquinanti o di ripetitori nocivi in prossimità di scuole; al passaggio di nodi stradali ad alta intensità di traffico proprio nelle vicinanze di luoghi ad alta frequentazione per l'infanzia; a situazioni di particolare degrado ambientale che compromettono particolarmente la salute dei cittadini di minore età; alle carenze di adeguati servizi territoriali per i soggetti in età evolutiva; al mancato rispetto delle leggi sui manifesti pubblicitari che possono turbare la sensibilità dei minori; alla violazione delle norme di legge a tutela dei soggetti in formazione da parte delle emittenti pubbliche o private. Un organo di garanzia potrebbe rendersi interprete di queste esigenze trascurate e intervenire con segnalazioni, raccomandazioni e anche interventi giurisdizionali per tutelare questi che sono interessi e diritti diffusi dell'infanzia e dell'adolescenza».

Il quadro internazionale ed il quadro locale rafforzano la consapevolezza della ne-

cessità di istituire meccanismi indipendenti di protezione e di promozione dei diritti dei bambini. L'idea di una tutela non giurisdizionale specializzata per l'infanzia si è radicata in molti Paesi. Il primo difensore civico per l'infanzia è stato istituito in Norvegia nel 1981. Oltre ai Paesi nordici e del Centro Europa (Austria, Belgio, Danimarca, Finlandia, Germania, Islanda, Lussemburgo, Svezia), anche molti Stati dell'America Latina (Colombia, Costa Rica, Guatemala, e Perù) e Israele, Australia, Nuova Zelanda e Spagna hanno introdotto nelle loro legislazioni figure poste a tutela dei diritti dei minori. In ognuno di questi Paesi, a seconda della propria tradizione giuridica e sociale, tale organismo ha competenze, funzioni, poteri e procedure di nomina differenti. Ad esempio, in Svezia l'ufficio dell'*Ombudsman* per i minori è stato istituito con legge successiva alla ratifica della Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia; presenta un rapporto annuale al governo, anche se opera in totale indipendenza. In Nuova Zelanda l'ufficio del commissario per l'infanzia è stato istituito tramite la legislazione sull'assistenza all'infanzia del 1989; è indipendente dal Governo e presenta un rapporto annuale al Ministro degli affari sociali. In Canada nel 1995 il Governo ha istituito un difensore per l'infanzia, la gioventù e la famiglia, attribuendogli unicamente il mandato di tutelare i bambini a fronte di disposizioni dei servizi sociali.

Sono esperienze diverse ma che evidenziano la sussistenza all'estero di un quadro consolidato di figure previste a tutela dei diritti dei bambini.

A livello regionale vi sono poi esperienze innovative, come ad esempio quella friulana,

ove la Regione ha già istituito con propria legge l'ufficio del tutore pubblico per l'infanzia.

Siamo quindi pronti ad introdurre nel nostro sistema normativo una figura, il tutore nazionale pubblico dell'infanzia, che abbia una funzione propositiva, promozionale, preventiva, mediatrice, di garanzia rispetto all'infanzia e all'adolescenza, nel rispetto della tradizione e dei contenuti della difesa civica.

Con il presente disegno di legge si intende strutturare su tutto il territorio nazionale l'ufficio del tutore pubblico, con un'articolazione regionale ed una competenza su tutte le pubbliche amministrazioni.

Le funzioni ed i poteri sono quelli tipici del difensore civico, ossia compiti di sollecitazione, consulenza, monitoraggio e garanzia affiancati ad un potere meramente raccomandatorio. Principalmente interviene a protezione di interessi diffusi dell'infanzia e dell'adolescenza, ma anche, se richiesto, a seguito di segnalazioni individuali.

Ha l'obbligo di presentare una relazione annuale alle Camere sul suo operato allo scopo di consentire una riflessione utile a migliorare le condizioni generali della vita dei minori e a predisporre strumenti di tutela dei loro diritti.

L'indipendenza dell'organo è assicurata dalla procedura di nomina parlamentare alla stregua di quanto già previsto per le autorità di garanzia.

Nell'interesse superiore del fanciullo, così come le convenzioni internazionali suggeriscono, bisogna predisporre strumenti protettivi dei loro diritti, per evitare che essi rimangano petizioni di principio prive di effettività.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Oggetto della legge)

1. È istituito il tutore nazionale pubblico dell'infanzia con competenza su tutto il territorio nazionale.

2. Il tutore nazionale pubblico dell'infanzia è un organo indipendente e di nomina parlamentare la cui attività è finalizzata a garantire l'interesse superiore del minore.

3. Il tutore nazionale pubblico dell'infanzia dispone di autonomia di azione.

Art. 2.

(Nomina e durata del tutore nazionale)

1. Il tutore nazionale pubblico dell'infanzia è un organo collegiale costituito da quattro membri di cui due eletti dalla Camera dei deputati, a maggioranza assoluta dei suoi componenti, e due eletti dal Senato della Repubblica, a maggioranza assoluta dei suoi componenti, con voto limitato.

2. I soggetti risultati eletti nominano al proprio interno il presidente dell'organo, il cui voto prevale in caso di parità.

3. La durata della carica è pari a quattro anni.

4. Il tutore nazionale pubblico dell'infanzia rimane in regime di *prorogatio* sino alla nomina del suo successore, le cui procedure di nomina sono attivate almeno due mesi prima della scadenza del mandato.

Art. 3.

(Tutori regionali e delle province autonome)

1. Le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano istituiscono con propria legge il tutore pubblico dell'infanzia, rispettivamente regionale e provinciale.

2. I tutori regionali e delle province autonome di Trento e di Bolzano operano nel territorio di propria competenza e su materie di pertinenza regionale o locale.

3. Il tutore nazionale pubblico dell'infanzia coordina il proprio lavoro con quello dei tutori regionali e delle province autonome e ne disciplina la collaborazione attraverso rapporti di tipo convenzionale.

4. I tutori regionali e delle province autonome contribuiscono alla realizzazione delle finalità del tutore nazionale pubblico dell'infanzia.

Art. 4.

(Funzioni)

1. Il tutore nazionale pubblico dell'infanzia è un organo posto a tutela e a promozione dei diritti e degli interessi dell'infanzia e dell'adolescenza. Esso:

a) dispone di un potere raccomandatorio e consultivo;

b) formula proposte per rafforzare il dispositivo legislativo relativo all'esercizio dei diritti dei minori;

c) fornisce informazioni generali relative all'esercizio dei diritti dei minori, ai mezzi di comunicazione, al pubblico, ai minori che vi si rivolgono, alle persone o agli organi che si occupano di condizione dell'infanzia e dell'adolescenza;

d) provvede allo sviluppo di politiche pubbliche tendenti ad accrescere il livello di benessere dei minori e a consolidare la consapevolezza dell'opinione pubblica ri-

guardo alla condizione infantile e dell'adolescenza;

e) deve essere consultato ogniqualvolta il Governo intenda intraprendere iniziative legislative sui temi dell'infanzia e dell'adolescenza e ogniqualvolta la pubblica amministrazione intenda adottare atti amministrativi riguardanti la condizione infantile e dell'adolescenza e i diritti dei minori;

f) deve essere consultato dal Governo nel corso della redazione del rapporto periodico al Comitato dei diritti del fanciullo istituito dalla Convenzione sui diritti del fanciullo, firmata a New York il 20 novembre 1989, e vigilare sulla sua integrale applicazione;

g) ha il potere di esigere dalla pubblica amministrazione la compilazione di dichiarazioni di conseguenze per l'infanzia riguardanti le ripercussioni sui bambini di eventuali modifiche normative;

h) ogni anno presenta alle Camere una relazione annuale sulla propria attività e sulla situazione dei diritti dell'infanzia. Tale relazione è altresì inviata al Comitato dei diritti del fanciullo istituito dalla Convenzione sui diritti del fanciullo, firmata a New York il 20 novembre 1989.

Art. 5.

(Rapporti con l'autorità giudiziaria)

1. Il tutore nazionale pubblico dell'infanzia:

a) può intraprendere in prima persona un'azione legale e rappresentare processualmente i suoi interessi nei casi in cui per il bambino o l'adolescente non sia possibile o opportuno farlo direttamente o per il tramite dei genitori o del tutore;

b) può costituirsi parte civile nei procedimenti penali che abbiano ad oggetto le violazioni dei diritti dei minori;

c) qualora richiesto presta consulenza ai tribunali per i minorenni.

Art. 6.

(Segnalazioni individuali)

1. Ogniqualevolta il tutore nazionale pubblico dell'infanzia riceva una segnalazione di violazioni dei diritti dei minori ha l'obbligo di procedere ad una immediata indagine diretta ad accertare la sussistenza della violazione e di svolgere opera di persuasione nei confronti dell'amministrazione interessata affinché si adegui a quanto raccomandato, e solo nel caso in cui l'organo interessato ometta di intervenire nonostante le sollecitazioni del tutore nazionale pubblico dell'infanzia, questi può richiedere l'intervento dell'autorità sovraordinata perché adempia a quanto raccomandato.

2. Nei casi di cui al comma 1 il tutore nazionale pubblico dell'infanzia può chiedere l'attivazione di un procedimento disciplinare nei confronti del funzionario ritenuto inadempiente.

3. Il tutore nazionale pubblico dell'infanzia ha diritto di accesso a qualsiasi atto della pubblica amministrazione che riguardi la condizione infantile e dell'adolescenza e i diritti dei minori, può richiedere la testimonianza di terze persone e svolgere accertamenti presso le istituzioni pubbliche.

Art. 7.

(Competenze)

1. Il tutore nazionale pubblico dell'infanzia esercita le proprie funzioni nei confronti di tutte le amministrazioni dello Stato, di tutti gli enti pubblici e dei concessionari di pubblici servizi, delle amministrazioni regionali e degli enti locali laddove non sia stato istituito il tutore regionale pubblico dell'infanzia.

Art. 8.

(Meccanismi di attivazione)

1. Chiunque può segnalare al tutore nazionale pubblico dell'infanzia, senza vincoli di forma, casi di violazioni dei diritti dei minori o situazioni che incidono negativamente sulla condizione dell'infanzia e dell'adolescenza.

Art. 9.

(Collaborazioni).

1. Il tutore nazionale pubblico dell'infanzia può avvalersi del contributo di organizzazioni non governative, di centri universitari e di ricerca e di esperti sulla condizione dell'infanzia e dell'adolescenza.

2. Il tutore nazionale pubblico dell'infanzia collabora con il servizio di informazione, di promozione, di consulenza, di monitoraggio e di supporto tecnico, istituito presso il Dipartimento per gli affari sociali della Presidenza del Consiglio dei ministri, ai sensi dell'articolo 8 della legge 28 agosto 1997, n. 285.

Art. 10.

(Caratteristiche)

1. Ognuno dei componenti dell'ufficio del tutore nazionale pubblico dell'infanzia deve essere persona di indubbia moralità e avere accertata competenza e una pluriennale esperienza nel campo dei diritti dei minori.

Art. 11.

(Rinuncia, cause di impedimento, di incompatibilità e di revoca)

1. Ognuno dei componenti dell'organo del tutore nazionale pubblico dell'infanzia deve

essere anticipatamente sostituito in caso di rinuncia all'incarico, di impedimento fisico o psichico, di comportamento non conforme all'incarico svolto, di decesso.

2. Ognuno dei componenti dell'organo del tutore nazionale pubblico dell'infanzia non può ricoprire altro incarico governativo, istituzionale, o svolgere qualsiasi altra attività lavorativa, di associazione o di partito.

Art. 12.

(Ufficio del tutore nazionale pubblico dell'infanzia)

1. Alle dipendenze del tutore nazionale pubblico dell'infanzia è posto un ufficio composto da dipendenti dello Stato e di altre amministrazioni pubbliche, collocati fuori ruolo nelle forme previste dai rispettivi ordinamenti, il cui servizio presso il medesimo ufficio è equiparato ad ogni effetto di legge a quello prestato nelle rispettive amministrazioni di provenienza. Il relativo contingente è determinato, in misura non superiore a venti unità, su proposta del tutore nazionale pubblico medesimo, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, di concerto con il Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica e con il Ministro per la funzione pubblica, entro novanta giorni dalla data di elezione del tutore nazionale pubblico dell'infanzia.

2. Le spese di funzionamento dell'ufficio del tutore nazionale pubblico dell'infanzia sono poste a carico di un fondo stanziato a tale scopo nel bilancio dello Stato e iscritto in apposito capitolo dello stato di previsione del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica. Il rendiconto della gestione finanziaria è soggetto al controllo della Corte dei conti.

3. Le norme concernenti l'organizzazione e il funzionamento dell'ufficio del tutore nazionale pubblico dell'infanzia, nonché quelle dirette a disciplinare la gestione delle spese,

anche in deroga alle disposizioni sulla contabilità generale dello Stato, sono adottate con regolamento emanato con decreto del Presidente della Repubblica, entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, sentito il Consiglio di Stato, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, di concerto con il Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, e con il Ministro della giustizia, e su parere conforme dello stesso tutore nazionale pubblico dell'infanzia.

4. Nei casi in cui la natura tecnica o la delicatezza dei problemi lo richiedano, il tutore nazionale pubblico dell'infanzia può avvalersi dell'opera di consulenti, i quali sono remunerati in base alle vigenti tariffe professionali.

5. Ai componenti l'organo del tutore nazionale pubblico dell'infanzia compete un'indennità di funzione non inferiore a quella di magistrato di Cassazione, determinata con il regolamento di cui al comma 3, in misura tale da poter essere corrisposta a carico degli ordinari stanziamenti.

Art. 13.

(Copertura finanziaria)

1. All'onere derivante dall'attuazione della presente legge, valutato in lire 6.000 milioni a decorrere dall'anno 2000, si provvede mediante corrispondente riduzione dello stanziamento iscritto nell'ambito dell'unità previsionale di base di parte corrente «Fondo speciale» dello stato di previsione del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica per gli anni 2000 e seguenti, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo alla Presidenza del Consiglio dei ministri.

