

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 fondamentale 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 vogliono 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.