

INTRODUZIONE

La legge 23 dicembre 1997, n. 451, che ha istituito la Commissione parlamentare per l'infanzia, le attribuisce compiti di indirizzo e controllo sulla concreta attuazione degli accordi internazionali e della legislazione relativi ai diritti e allo sviluppo dei soggetti in età evolutiva, prevedendo altresì che la Commissione riferisca alle Camere, con cadenza almeno annuale, i risultati della propria attività e formuli osservazioni e proposte sugli effetti, sui limiti e sull'eventuale necessità di adeguamento della legislazione vigente, in particolare per assicurarne la rispondenza alla normativa dell'Unione europea e in riferimento ai diritti previsti dalla Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo. Alla Commissione spetta anche determinare, d'intesa col Governo, le modalità di svolgimento della giornata italiana per i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, da celebrare il 20 novembre di ogni anno, nella ricorrenza della firma della Convenzione citata, nonché esprimere un parere sul piano nazionale di azione e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva.

La stessa legge n. 451/97 ha istituito anche altri due organismi: l'Osservatorio nazionale per l'infanzia — che ha il compito di predisporre ogni due anni il piano nazionale citato e la relazione sulla condizione dell'infanzia in Italia e sull'attuazione dei relativi diritti, nonché ogni cinque anni lo schema del rapporto previsto dall'articolo 44 della Convenzione sui diritti del fanciullo — e il Centro nazionale di documentazione e di analisi per l'infanzia, al quale spetta raccogliere e rendere pubblici normative, progetti di legge, dati statistici e pubblicazioni scientifiche; realizzare la mappa dei servizi e delle risorse destinati all'infanzia; analizzare le condizioni dell'infanzia; predisporre, sulla base delle direttive dell'Osservatorio, lo schema della relazione biennale e del rapporto quinquennale sopra citati; formulare proposte di progetti-pilota per i soggetti in età evolutiva e per l'assistenza alle madri nel periodo perinatale; promuovere la conoscenza degli interventi delle amministrazioni pubbliche; raccogliere e pubblicare il bollettino di tutte le ricerche e le pubblicazioni che interessano il mondo minorile. In particolare, per il Centro, è stato recentemente emanato il regolamento di organizzazione (decreto del Presidente della Repubblica 12 ottobre 2004, n. 284), che ne individua gli organi, determinandone le rispettive competenze.

1. LE MODALITÀ OPERATIVE NELLA XIV LEGISLATURA

L'attività della Commissione parlamentare per l'infanzia nella XIV legislatura si è configurata secondo prassi e criteri che per alcuni

profili hanno seguito l'impostazione avviata nella XIII, mentre per vari altri se ne sono discostati, con una significativa evoluzione.

Un'importante innovazione è stata anzitutto la decisione di dedicarsi di volta in volta a tematiche specifiche, scelte come oggetto delle relazioni annuali alle Camere o di indagini conoscitive. Nella precedente legislatura, infatti, fu approvata (il 13 febbraio 2001) una sola relazione alle Camere, comprensiva di molteplici materie e riassuntiva dell'intera attività, e venne svolta una singola indagine conoscitiva, su un tema pressoché onnicomprensivo (l'applicazione della Convenzione sui diritti del fanciullo). Nell'attuale legislatura, invece, la Commissione ha approvato ogni anno relazioni alle Camere, concentrandole di volta in volta su un argomento (nel 2002 la giustizia minorile, nel 2003 l'istituzione di un garante nazionale per l'infanzia, nel 2004 l'attuazione della legge n. 285/97), e ha svolto quattro indagini conoscitive, ciascuna con un oggetto delimitato.

Un'altra rilevante novità che ha caratterizzato le modalità operative della Commissione è stata la scelta di rivolgere maggior attenzione ai minori in situazioni di « normalità », dedicandosi quindi all'esame di tematiche che riguardano la stragrande maggioranza dei bambini e degli adolescenti, come quelle relative alla salute o al rapporto tra mezzi di comunicazione e minori. La Commissione ha però tenuto costantemente vigile l'interesse verso i minori in difficoltà o in situazioni di particolare disagio o rischio, occupandosene in molteplici occasioni: dai minori vittime di abuso e sfruttamento in varie forme a quelli in stato di abbandono, dai bambini coinvolti da eventi bellici ai giovani oggetto di procedimenti penali e di condanne.

È stato inoltre fortemente accresciuto l'impegno nelle relazioni internazionali. In alcune circostanze si è trattato di relazioni di natura propriamente interparlamentare, prendendo contatto — nel corso delle diverse missioni svolte — con componenti di Assemblee rappresentative di vari paesi, soprattutto dell'Europa orientale (Romania, Federazione Russa, Ucraina, Bielorussia). In altre occasioni la Commissione ha partecipato con proprie delegazioni a iniziative internazionali: la sessione speciale dell'assemblea delle Nazioni Unite dedicata all'infanzia nel 2002 a New York, nonché congressi e convegni internazionali (contro lo sfruttamento sessuale dei minori a Yokohama nel 2001, su minori e mezzi di comunicazione ad Atene nel 2002, sulla tratta di esseri umani a Bruxelles nel 2002, sul lavoro minorile a Berlino), nonché svolgendo missioni presso organismi dell'Unione europea (la Commissione europea a Bruxelles). Le parlamentari componenti della Commissione sono state poi attivamente coinvolte nella I Conferenza mondiale delle donne parlamentari per la tutela dell'infanzia e dell'adolescenza, tenutasi nell'aula di Montecitorio il 17-18 ottobre 2004. Sono stati anche ascoltati in audizione numerosi rappresentanti di organizzazioni internazionali ed è stata promosso dalla Commissione, nella sede della Camera dei deputati, un convegno con rappresentanti di organismi di tutela dei diritti dell'infanzia di molti Paesi europei, nel luglio 2003.

Riguardo al metodo di lavoro, la Commissione ha scelto di costituire — attraverso deliberazioni dell'Ufficio di presidenza — gruppi di lavoro, ciascuno con un proprio coordinatore, su singole tematiche, com'era già avvenuto nella XIII legislatura. Nel 2002

sono stati avviati quattro gruppi di lavoro, rispettivamente in materia di adozioni e misure di sostegno, di giustizia minorile, di attuazione della legge 285/97 e di rapporto tra *new media* e minori; nel 2003 ne sono stati formati altri due, rispettivamente in materia di salute per l'infanzia e di corretta alimentazione per i minori. I gruppi di lavoro si sono riuniti con frequenza diversa e complessivamente la loro attività si è svolta in modo non sempre costante, ma il loro lavoro ha consentito in vari casi di approfondire tematiche che poi hanno interessato l'intera Commissione, contribuendo così all'elaborazione di documenti (relazioni alle Camere, documenti conclusivi di indagini conoscitive, risoluzioni).

Come già nella precedente legislatura, i componenti della Commissione hanno quasi sempre lavorato in modo tale da raggiungere posizioni ampiamente (e non di rado unanimemente) condivise, evitando di riprodurre sui temi relativi ai diritti dell'infanzia le forti contrapposizioni tra forze politiche che sono proprie della normale dialettica parlamentare.

Un altro elemento di continuità con la XIII legislatura è stato il frequente uso della risoluzione, come strumento parlamentare per esercitare i compiti d'indirizzo propri della Commissione. Alla Commissione parlamentare per l'infanzia sono così state assegnate nel corso dell'attuale legislatura ventisette risoluzioni.

Una rilevante innovazione, infine, è stata introdotta nel definire le modalità di svolgimento dell'annuale giornata per i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza: a partire dal 2003 e poi per i due anni successivi, la Commissione ha infatti voluto assegnare alcuni premi (denominati Premio parlamentare per l'infanzia) a persone, associazioni, enti e organizzazioni senza scopo di lucro che abbiano realizzato iniziative e progetti relativi alla promozione e all'attuazione dei diritti dell'infanzia, così come definiti nella Convenzione sui diritti del fanciullo. Il premio parlamentare per l'infanzia è così divenuto una caratteristica costante delle celebrazioni annuali della giornata del 20 novembre.

Il lavoro svolto secondo le modalità indicate ha consentito alla Commissione parlamentare per l'infanzia di svolgere un ruolo significativo nell'elaborazione di orientamenti in materia di promozione e tutela dei diritti dei minori, fornendo elementi rivelatisi utili in altre sedi parlamentari, sia nell'esame di provvedimenti legislativi, sia nella discussione di atti di indirizzo.

2. I PRINCIPALI TEMI ESAMINATI

2.1. Giustizia minorile.

La Commissione parlamentare per l'infanzia, sulla scorta delle peculiari tematiche riguardanti la necessità di una maggiore tutela del minore, emerse nell'ambito dello svolgimento dell'indagine conoscitiva, avviata il 4 dicembre del 2001, sull'abuso e lo sfruttamento dei minori, ed in considerazione dell'urgenza di individuare ed adottare i più appropriati interventi tesi alla realizzazione di adeguamenti legislativi

rivolti a tali tematiche, ha costituito nel luglio del 2002 un gruppo di lavoro sulla giustizia minorile.

Quest'ultimo ha affrontato con approfondimenti la delicata questione, oggetto dell'attenzione dei giuristi e dei parlamentari da molti anni, di adeguare la materia del diritto di famiglia e dei minori nell'aspetto ordinamentale e giurisdizionale — sia in ambito penale, che in ambito civile. Tale adeguamento appariva funzionale al miglioramento del vigente sistema procedurale, in modo da garantire una più ampia tutela dei diritti dei minori e della famiglia in tutte le sue accezioni e dare completa attuazione all'articolo 111 della Costituzione, nonché ai principi contenuti nella Convenzione europea di Strasburgo del 25 gennaio 1996, sull'esercizio dei diritti dei bambini, e nelle altre numerose convenzioni in materia di rispetto dei diritti dei minori.

Tra le molteplici audizioni svolte nel merito delle questioni indicate, particolare rilevanza ha assunto l'audizione del Ministro della Giustizia Roberto Castelli, coincisa con la presentazione alla Camera da parte dello stesso Ministro di due disegni di legge di riforma della giustizia minorile: n. 2501 (« Modifiche alla composizione ed alle competenze del Tribunale penale per i minorenni ») e n. 2517 (« Misure urgenti e delega al Governo in materia di diritto di famiglia e dei minori »). Tali disegni di legge, infatti, sono stati oggetto di approfondimento nell'ambito di alcune audizioni svolte.

Cinque, in estrema sintesi, i punti qualificanti i due disegni di legge, su cui si è soffermata anche la riflessione nell'ambito della Commissione parlamentare per l'infanzia:

1. trasferimento di tutte le competenze civili in materia di famiglia e minori ad una sezione specializzata « per la famiglia e per i minori » presso il Tribunale ordinario;
2. mantenimento delle sole competenze penali minorili in capo al Tribunale per i minorenni;
3. azzeramento negli affari civili dell'attuale componente onoraria; dimezzamento (da due ad uno) della componente onoraria con riferimento agli affari penali;
4. ridimensionamento del ruolo dei servizi sociali del territorio nel procedimento civile minorile; ripristino in materia civile della competenza dei servizi sociali del Dipartimento della Giustizia minorile;
5. inasprimento dell'intervento penale sui minori.

La necessità di avviare i progetti di riforma è scaturita dalla finalità di voler superare in campo civile le disfunzioni che traggono origine dalla estrema parcellizzazione delle competenze e dal deficit di specializzazione, nonché di vedere assicurato interamente alla magistratura professionale il momento del giudizio che le è istituzionalmente proprio. In ambito penale si è ravvisata la necessità di fornire risposte alle diffuse critiche di progressivo allontanamento dalla giurisdizione e di garantire una costante prevalenza del profilo giurisdizionale dell'organo giudicante la cui maggioranza deve in ogni

caso rispecchiare una specializzazione di carattere giuridico, pur riconoscendo l'opportunità di non privarlo del tutto dell'apporto di discipline specialistiche (assicurato con il ricorso ai giudici onorari), atteso un più accentuato profilo di specificità del settore penale minorile. Le proposte di riforma hanno inoltre probabilmente recepito la percezione « invasiva » talvolta registrata dal tessuto sociale e spesso portata all'estremo dal sistema mediatico, per cui in nome del superiore interesse del minore si consente alle istituzioni di incidere, anche in modo significativo, nel tessuto familiare (vedi ad esempio minori tolti alle rispettive famiglie di origine e affidati a comunità o altre strutture in nome di maltrattamenti o altre vicende scarsamente documentate o conoscibili).

A tale riguardo, la Commissione ha ritenuto necessario trovare un punto di equilibrio tra la tutela della libertà nelle relazioni familiari e dei genitori di svolgere il proprio ruolo e la tutela del minore quale soggetto debole, finalità da conseguire anche con la predisposizione di modelli procedurali nel processo minorile che siano conformi alla nuova formulazione dell'articolo 111 della Costituzione, consentendo altresì un reale contraddittorio ed esercizio della difesa dinanzi ad un giudice terzo. In tal modo si garantirebbero tutti i soggetti coinvolti ed in particolare il minore, tutelandone l'ascolto e la piena rappresentanza processuale. Il minore rappresenta infatti un soggetto politicamente e psicologicamente più debole rispetto al quale è dovere imprescindibile dello Stato approntare un trattamento di favore che non può essere disgiunto dall'esame complessivo della sua posizione giuridica nell'ambito dell'ordinamento.

Le proposte di riforma hanno tuttavia sollevato molte perplessità, soprattutto in considerazione dell'importanza che viene riconosciuta alle figure professionali specializzate nelle materie psico-socio-sanitarie, ritenute un indispensabile apporto nell'ambito del diritto di famiglia per la valutazione delle dinamiche relazionali che fortemente lo caratterizzano, nonché per la necessità di evitare che il giudice togato, nello svolgimento delle sue funzioni, possa esprimere con approssimazione valutazioni su questioni non giuridiche, condizionando negativamente il giudicato.

Altro aspetto che ha meritato un particolare approfondimento ha riguardato la dislocazione sul territorio degli uffici giudiziari, ed in tale ambito è stato valutato che sarebbe necessario, per garantire una maggiore fruibilità del servizio, che il giudice dei minori e della famiglia fosse dislocato sul territorio con maggiore diffusività e secondo una « giurisdizione di prossimità ».

Altresì, di fronte alla peculiarità e alla continua evoluzione del diritto di famiglia, la Commissione ha ritenuto fondamentale l'esigenza di garantire che il giudice della famiglia e dei minori sia un giudice specializzato. L'esigenza di specializzazione rappresenta infatti un aspetto irrinunciabile nella materia trattata, non tanto per la complessità o specificità del dato normativo, quanto per la peculiare natura dell'accertamento demandato al giudice, accertamento che riguarda una molteplicità di elementi fisici, psichici, emotivi, relazionali, ambientali e sociali, con le loro complesse interrelazioni, nonché per la peculiare natura della decisione che il giudice deve adottare, connessa alla valutazione dei menzionati elementi ed interrelazioni.

La disciplina giuridica dunque, da sola è insufficiente e deve essere inevitabilmente integrata dall'applicazione di altre professionalità, alle quali un giudice togato deve sapersi riferire nelle diverse circostanze che vengono sottoposte alla sua valutazione.

Le soluzioni astrattamente prospettate sono state:

1. la costituzione di tribunali per la famiglia ed i minori con una maggiore diffusività sul territorio;

2. l'istituzione — in subordine — di sezioni specializzate per la famiglia ed i minori presso ciascun tribunale con competenza sia civile che penale ed alle quali siano addetti magistrati che esercitino in modo esclusivo o prevalente la giurisdizione in materia.

Nessuna delle citate riforme è stata portata a compimento nel corso della legislatura, ma il dibattito che si è aperto ha contribuito ad approfondire una tematica molto delicata che, se da un lato vede l'Italia, con l'istituzione dei Tribunali per i minorenni, all'avanguardia nel panorama europeo, dall'altro non per questo il sistema può ritenersi esente da critiche e da opportunità di miglioramento che nascono dalla concreta applicazione delle leggi e da un'attenta valutazione delle stesse. La Commissione auspica quindi che nella prossima legislatura si possa giungere ad una riforma organica del diritto minorile, sulla scorta delle proposte esaminate dalla Commissione stessa.

2.2. Garante per l'infanzia e l'adolescenza.

Nel corso della legislatura, la Commissione ha dedicato particolare attenzione alla questione relativa all'istituzione di un Garante per l'infanzia e l'adolescenza, ossia di una figura istituzionale unitaria in grado di vigilare sul pieno rispetto ed attuazione dei diritti dei minori.

La Commissione, in particolare, il 9 luglio 2003 ha dedicato al tema la giornata di studio « Verso un Garante nazionale per l'infanzia e l'adolescenza — Confronto con alcune esperienze europee », al fine di conoscere direttamente le esperienze dei Paesi nei quali sono già operanti garanti.

Al convegno, aperto dal Presidente della Camera, hanno partecipato 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), nonché esponenti del Governo, componenti della Commissione parlamentare per l'infanzia e giuristi.

La giornata di studio si è rivelata estremamente proficua, dal momento che ha consentito di mettere a fuoco alcune caratteristiche strutturali e funzionali degli organismi istituiti nei diversi Paesi europei. In particolare, per quanto riguarda la struttura, vi sono Paesi in cui vi sono 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 particolare, nell'ipotesi dei Garanti nazionali, si tratta generalmente di organi

monocratici, la cui nomina è prevalentemente governativa, ma non mancano casi di Garanti di derivazione parlamentare (1). Il mandato di questa tipologia di Garanti ha una durata piuttosto estesa e sono inoltre previste rigorose cause di incompatibilità dell'ufficio con altre attività, il tutto a presidio dell'indipendenza ed autonomia dell'organo.

Nell'ambito del convegno si è altresì evidenziato come le funzioni svolte dai Garanti siano piuttosto simili in tutti i Paesi, consistendo essenzialmente in attività di promozione ed informazione circa i diritti dell'infanzia, consulenza sia ai privati, sia agli organi governativi e legislativi, funzionale all'adozione di iniziative idonee, ascolto dei bambini, anche tramite specifiche linee telefoniche gratuite, raccolta di denunce, assistenza nelle ipotesi concrete e monitoraggio.

Anche alla luce delle significative esperienze dei Paesi europei, nella seduta del 29 luglio 2003, la Commissione ha approvato una relazione alle Camere, « Relazione per l'istituzione di un garante nazionale per l'infanzia e l'adolescenza » (Doc. XVI-*bis* n. 4). La relazione parte dalla constatazione che il Garante, oltre ad essere un'istituzione che già esiste in molti Paesi europei, è specificamente richiesta da molti atti internazionali e dall'Europa in particolare (2). Peraltro, in Italia non esiste ancora una figura di carattere nazionale, mentre organismi specifici che si occupano dei diritti dell'infanzia risultano istituiti da leggi regionali (3). Al livello statale, invece, le competenze in materia di minori risultano attribuite a organi distinti — quali la Commissione parlamentare per l'infanzia, l'Osservatorio nazionale per l'infanzia e il Centro nazionale di documentazione e di analisi per l'infanzia — mentre altri settori strettamente inerenti la tutela dei diritti dell'infanzia sono affidati ad ulteriori centri amministrativi (come in materia di adozioni la Commissione per le adozioni internazionali, in materia di tutela dei minori stranieri il Comitato minori stranieri, etc.). In un quadro così complesso, gran parte delle attribuzioni che lo Stato dovrebbe esercitare finiscono per rimanere

(1) La nomina spetta, 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), mentre i Garanti portoghese e polacco sono eletti rispettivamente dal Parlamento a maggioranza qualificata e dalla Camera con l'approvazione del Senato.

(2) Si ricordano, in particolare: La Convenzione sui diritti del fanciullo, fatta a New York il 20 novembre 1989, resa esecutiva con legge 27 maggio 1991, n. 176, articolo 18; 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; la risoluzione del Parlamento europeo su misure per la protezione dei minori (A4-0393/96 del 12 gennaio 1996) 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; le raccomandazioni del Consiglio d'Europa 1286 (24 gennaio 1996), su una strategia europea per i minori, 1460, n. 8 (7 aprile 2000), e 1551, n. 4 del 26 marzo 2002; 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, articolo 12; 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, numero 31.

(3) 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).

indeterminate, in ragione della frammentarietà delle competenze dislocate fra i diversi organi statali.

Pertanto, la Commissione ha evidenziato la necessità di un adeguamento della legislazione vigente, auspicando l'istituzione di un Garante nazionale per l'infanzia e l'adolescenza, quale autorità indipendente sia dal Governo, sia dal Parlamento. L'indicata configurazione del Garante è stata frutto di una riflessione molto approfondita, nella quale la Commissione ha valutato varie possibilità, tra cui quella dell'opportunità di istituire una figura di carattere nazionale ovvero regionale, e nel primo caso se individuare un organismo a carattere monocratico ovvero collegiale. Nel quadro della riforma costituzionale del 2001, che ha attribuito notevoli competenze legislative alle regioni, era infatti emerso il dubbio circa la sussistenza di un'effettiva competenza statale in materia. Peraltro, la Commissione ha constatato come l'istituzione di un Garante nazionale per l'infanzia rientrasse pienamente nelle materie statali, potendosi richiamare in proposito le attribuzioni indicate alle lettere *f*) (organi dello Stato), *g*) (ordinamento e organizzazione amministrativa) e *m*) (livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale) del comma II dell'articolo 117 Cost. Non è stato comunque trascurato l'aspetto del raccordo con gli eventuali Garanti regionali, già istituiti o istituendi, auspicando una cooperazione in spirito di leale collaborazione tra i vari organismi. La Commissione ha ipotizzato anche la costituzione di una Conferenza nazionale per la garanzia dei diritti dell'infanzia, presieduta dal Garante nazionale e composta dai Garanti regionali, che si riunisca periodicamente, con compiti consultivi e di indirizzo. Il Garante — sempre secondo gli indirizzi della Commissione — dovrebbe avere carattere monocratico, in modo da conferire particolare incisività alla sua azione, in virtù di una maggiore capacità decisionale.

In linea generale, il Garante dovrebbe configurarsi come una sorta di « snodo relazionale », in grado di intessere rapporti con tutti gli organismi — pubblici e non — competenti in materia di infanzia, tra cui la Commissione per le adozioni internazionali ed il Comitato per i minori stranieri. Tali rapporti dovrebbero essere finalizzati anche a richiedere informazioni e documenti utili per verificare l'efficacia della tutela dei diritti dei minori sul fronte interno. La Commissione ha preso in considerazione inoltre la possibilità di dotare il Garante di articolazioni territoriali, conferendo comunque al Garante poteri effettivi, quali ad esempio: il 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); la 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. In ogni caso, al Garante dovrebbe altresì spettare l'istituzione e la gestione di un'apposita linea telefonica gratuita, accessibile ai minori e a tutti coloro che vogliono denunciare qualsiasi violazione dei diritti dell'infanzia.

Nella relazione la Commissione segnala altresì che nel corso dell'attuale legislatura sono state presentate – presso entrambi i rami del Parlamento – numerose proposte di legge, volte ad istituire un Garante per l'infanzia, il cui esame è stato avviato dalle Commissioni riunite I (Affari costituzionali) e XII (Affari sociali) della Camera (4). I citati progetti di legge attribuiscono al Garante svariati compiti, che possono essere essenzialmente ricondotti a quattro aree tematiche: funzioni di carattere generale volte a diffondere e realizzare una cultura dell'infanzia; 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; funzioni concernenti il profilo giudiziario. Per quanto riguarda il Senato, invece, la Commissione speciale in materia d'infanzia e di minori ha costituito un Comitato ristretto, che ha elaborato un testo unificato delle proposte di legge presentate (5). Il provvedimento delinea una figura di Garante nazionale monocratico, nominato con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta dei Presidenti della Camera e del Senato, « fra persone di specchiata moralità che siano in possesso di specifica e comprovata esperienza e competenza nelle materie inerenti la difesa dei diritti dei minori e della famiglia ». Il Garante successivamente nomina quattro collaboratori, di comprovata esperienza e competenza, che compongono, con lui, l'ufficio direzionale del Garante. Il testo prevede altresì che le regioni, con proprie leggi, provvedano ad istituire Garanti regionali, con i quali il Garante nazionale instaura rapporti di collaborazione funzionale, finalizzati all'organizzazione dell'assistenza, difesa e promozione dei diritti dei minori in maniera omogenea sul territorio nazionale.

La Commissione ha richiamato l'attenzione sulla necessità di istituire un Garante per l'infanzia e l'adolescenza anche in altri

(4) Si tratta delle proposte A.C. 695 Turco ed altri « Istituzione del difensore civico per l'infanzia e l'adolescenza »; A.C. 818 Molinari « Istituzione del difensore civico per l'infanzia e l'adolescenza »; A.C. 1228 Pecoraro Scanio « Istituzione del difensore civico dei minori »; A.C. 1999 Piscichio ed altri « Istituzione del tutore pubblico dell'infanzia »; A.C. 3667 Buontempo ed altri « Istituzione del Garante per l'infanzia e l'adolescenza »; A.C. 4242 Burani Procaccini ed altri « Istituzione del Garante per l'infanzia e l'adolescenza »; A.C. 5135 Fassino ed altri « Istituzione del Garante per l'infanzia e l'adolescenza ». Le proposte di legge sono state assegnate in sede referente alla Commissione I Affari costituzionali, con la sola eccezione dell'A.C. 3667 Buontempo, assegnato alla Commissione XII Affari sociali; quest'ultima nella seduta del 21 luglio 2004 ha deliberato un conflitto di competenze. Il 22 luglio 2004 la Presidenza della Camera ha assegnato tutte le proposte di legge in materia alle Commissioni riunite I e XII. Il 29 luglio 2004 gli Uffici di presidenza delle due Commissioni, in riunione congiunta, hanno concordato circa l'opportunità di attendere la conclusione dell'esame dei progetti di legge in materia, già avviato presso il Senato.

(5) Si tratta delle proposte A.S. 1916 Ripamonti « Istituzione del difensore civico dei minori » (testo identico all'A.C. 1228 Pecoraro Scanio); A.S. 2461 Gubert ed altri « Istituzione del Garante nazionale per l'infanzia e l'adolescenza »; A.S. 2469 Rollandin ed altri « Istituzione di un Garante nazionale per l'infanzia e l'adolescenza » (testo identico all'A.C. 4242 Burani Procaccini); A.S. 2649 Bucciero e Caruso Antonino « Norme quadro per la istituzione dei difensori dei minori e altre norme a tutela degli stessi »; A.S. 2703 Franco Vittoria ed altri, « Istituzione del Garante per i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza » (testo identico all'A.C. 5135 Fassino). L'esame di tali pdl è stato iniziato dalla Commissione speciale per l'infanzia costituita presso il Senato nel luglio 2003, ma l'iter si è arenato a seguito di un parere della Commissione bilancio che evidenziava la mancanza di adeguata copertura finanziaria.

documenti da essa approvati, come, ad esempio, nel documento in materia di pedofilia del 16 luglio 2002, nel parere sul piano d'azione e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva 2002-2004 (approvato l'8 aprile 2003), ovvero nel documento conclusivo dell'indagine conoscitiva sui minori in stato di abbandono e semi-abbandono (Doc. XVII-*bis* n. 8), nel quale si evidenzia come « solo con l'istituzione di una figura unitaria di riferimento le varie problematiche concernenti l'infanzia potrebbero avere un'adeguata risposta sia sotto il profilo della prevenzione, che del coordinamento degli interventi a tutela dell'infanzia ».

2.3. Mezzi di comunicazione e minori.

Nella XIV legislatura, la Commissione parlamentare per l'infanzia ha avviato importanti iniziative in materia di rapporto tra mezzi di comunicazione e minori.

In primo luogo, si ricorda che nell'indagine conoscitiva sull'abuso e lo sfruttamento dei minori una specifica parte è stata dedicata al tema « minori, internet e mezzi di comunicazione ». In tale ambito, hanno avuto luogo varie audizioni di rilievo, fra cui quella del Ministro per l'innovazione e le tecnologie, in relazione alla tutela dei minori nella problematica della regolamentazione di Internet (30 gennaio 2002) (6). Dal complesso degli interventi è emersa la difficoltà di una regolamentazione di Internet, visto che dal carattere transnazionale e a-territoriale della rete derivano complesse questioni giuridiche di fronte alle quali una regolamentazione limitata esclusivamente all'ambito statale rivela la sua assoluta inadeguatezza ed insufficienza. L'unica strada percorribile sembra essere rappresentata dall'armonizzazione a livello internazionale delle legislazioni nazionali, al fine di ottenere un sistema normativo comune. Nel corso dell'indagine è stata altresì evidenziata la necessità di stabilire obblighi e responsabilità a carico degli Internet *providers*, dei quali sono individuabili quattro tipologie: coloro che forniscono solamente le infrastrutture di telecomunicazione (la cui responsabilità non può concepirsi); quelli che provvedono ad un servizio completo per il cliente (accesso e contenuti), per i quali la responsabilità per eventuali fatti illeciti è fuori di dubbio; coloro che forniscono il solo accesso alla rete ovvero aggiungono ulteriori servizi connessi all'uso della rete, per i quali l'affermazione della responsabilità è più problematica. È stata altresì evidenziata l'opportunità che i *providers* conservino i *file* di accesso alla rete per un tempo congruo, mentre appare problematico porre a carico degli stessi *providers* un obbligo di controllo del contenuto dei siti. Infatti non è pacifico definire quali siti abbiano contenuto pedopornografico, in quanto, a parte i casi evidenti, i valori etico-morali non sono unanimemente condivisi, né esiste nel nostro

(6) La Commissione ha inoltre ascoltato rappresentanti di associazioni di *provider* (7 febbraio 2002), Francesco Verdoliva, sostituto procuratore della Repubblica presso il Tribunale dei minorenni di Salerno (12 febbraio 2002), nonché Cesare Mirabelli, presidente del Consiglio nazionale degli utenti (19 febbraio 2002).

ordinamento una definizione giuridica di pedopornografia. Sono, infine, emerse perplessità sull'efficacia e sulla reale praticabilità di un controllo sui possessori delle carte di credito, al cui uso si fa ricorso per il commercio di materiale pedopornografico.

Alla questione è stato dedicato il convegno « Il bambino virtuale », promosso dalla Commissione parlamentare per l'infanzia il 5 aprile 2002. La finalità della giornata di studio era quella di affrontare uno degli aspetti più delicati della « questione mediatica »: comprendere i profili che influenzano i rapporti tra le nuove tecnologie della comunicazione e i minori, in modo da individuare una strategia ed una politica delle comunicazioni in grado di affrontare la sfida posta dalle evoluzioni tecnologiche della multimedialità.

Sul tema del rapporto tra TV e minori, è stata inoltre svolta l'audizione del Ministro delle comunicazioni, Maurizio Gasparri (6 marzo 2002), nel corso della quale il ministro ha tra l'altro annunciato l'attivazione del numero telefonico 114, con il quale bambini ed adolescenti, vittime di maltrattamenti o in condizioni di grave difficoltà, possono accedere gratuitamente ad un servizio di emergenza (7). Di grande rilievo è poi l'approvazione, nella seduta del 12 febbraio 2003, della risoluzione 8-00036 Burani Procaccini, Castellani, De Francis, Fasolino, Giacco, Mazzuca, Montagnino, Rollandin, Rotondo, Tredese, Valpiana (8), nella quale si impegna il Governo a promuovere la predisposizione di un testo unico della legislazione a tutela dei minori nei vari settori della comunicazione, prevedendo altresì che ogni convenzione, licenza, contratto di servizio o autorizzazione all'esercizio di attività televisive contengano uno specifico disciplinare sul rispetto dei diritti dei minori e prevedano l'obbligo dei concessionari a rispettare i codici di autoregolamentazione in materia. La risoluzione contiene, inoltre, l'impegno a destinare maggiori risorse all'incremento della quota di produzione nazionale ed europea di programmi specificamente destinati ai minori, ivi compresi cartoni animati di qualità, nonché ad assicurare la realizzazione di appositi spazi da dedicare all'informazione rivolta specificamente ai ragazzi. La Commissione impegna poi il Governo ad attivarsi per la realizzazione di: una classificazione delle opere rivolte ai minori; campagne di sensibilizzazione, informative ed educative, anche televisive, nonché l'aggiornamento del corpo docente; istituzione, in ogni emittente televisiva, di una figura responsabile della programmazione televisiva rivolta ai minori; effettività dell'obbligo accessorio per le emittenti televisive di mandare in onda una formula esplicita di scuse, che spieghi la violazione della norma a tutela del minore. Infine, la risoluzione chiede al Governo la trasmissione annuale di una relazione al Parlamento sull'attuazione della normativa vigente in materia di tutela dello sviluppo dei minori, anche in relazione al rispetto delle disposizioni normative da parte dei concessionari, licenziatari e soggetti autorizzati alle trasmissioni radiotelevisive.

(7) A seguito della delibera dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (n. 2/02/CIR del 19 febbraio 2002).

(8) Testo unificato delle risoluzioni n. 7-00014 Boldi ed altri; 7-00135 Burani Procaccini ed altri; 7-00015 Rotondo ed altri; 7-00138 Capitelli ed altri; 7-00149 Burani Procaccini ed altri; 7-00175 Valpiana.

La questione del rapporto tra televisione e minori è stata anche il tema della giornata nazionale per i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza del 20 novembre 2002, nel corso della quale è stato presentato il *Vademecum* sull'uso consapevole dei mezzi di comunicazione, « Comunicare è bello ». Si tratta di un volumetto illustrato che si completa anche con un gioco finale, la cui stesura e realizzazione è stata interamente curata dalla Commissione per l'infanzia, volto ad aiutare bambini e genitori ad affrontare il tema del « comunicare » in senso lato. La finalità del *Vademecum* era infatti quella di raggiungere sia i ragazzi (in particolare di età compresa tra i 10 e i 13 anni), affinché loro stessi possano valutare le modalità con cui interpretano la comunicazione, sia gli adulti, richiamandone l'attenzione circa la necessità di vigilare sull'uso consapevole e critico di questi strumenti.

Il complesso rapporto minori/mezzi di comunicazione è stato poi ulteriormente sviluppato nel corso dell'iniziativa « Telecomando io », promossa sempre dalla Commissione per l'infanzia il 4 giugno 2003, volta a presentare un laboratorio ideato e realizzato dai ragazzi dell'Istituto « Daniele Manin » di Roma per una lettura analitica e critica della televisione.

L'attività svolta dalla Commissione sulla questione del rapporto tra minori e mezzi di comunicazione si è sviluppata in un momento particolarmente fervido per la tematica in esame sia dal punto di vista istituzionale che normativo. Infatti, l'importanza e l'attualità del tema è stata segnalata dal messaggio del Presidente della Repubblica su pluralismo e imparzialità dell'informazione, inviato al Parlamento, ai sensi dell'articolo 87, secondo comma, della Costituzione, il 23 luglio 2002, cui ha fatto seguito un ampio dibattito parlamentare (9). Il Capo dello Stato, nell'indicare come prioritaria la definizione di una nuova regolamentazione legislativa dell'intera materia delle comunicazioni e delle radiotelediffusioni, necessaria in conseguenza della nuova realtà tecnologica, del quadro normativo comunitario e delle indicazioni della Corte costituzionale, ha sottolineato l'importanza di collocare all'interno di tale testo la disciplina della tutela dei minori, « troppo spesso non tenuta nella dovuta considerazione nelle programmazioni delle emittenti televisive ».

È stata, inoltre, approvata la legge 3 maggio 2004, n. 112, recante norme di principio in materia di riassetto del sistema radiotelevisivo e della RAI (c.d. « legge Gasparri »), il cui articolo 10 è specificamente rivolto alla tutela dei minori nella programmazione televisiva ed in parte recepisce alcune delle indicazioni contenute nella citata risoluzione approvata dalla Commissione. La norma impone alle emittenti televisive l'osservanza delle disposizioni per la tutela dei minori previste dal Codice di autoregolamentazione TV e minori, firmato il 29 novembre 2002, nonché l'applicazione di specifiche misure a tutela dei minori nella fascia oraria di programmazione dalle ore 16,00 alle ore 19,00, all'interno dei programmi direttamente rivolti ai minori,

(9) Si vedano le sedute dell'Assemblea della Camera dei Deputati del 25 luglio 2002 e delle Commissioni riunite I, VII e IX della medesima Camera del 2 e 9 ottobre 2002.