

MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI

DIREZIONE GENERALE PER LE TEMATICHE FAMILIARI E SOCIALI
E LA TUTELA DEI DIRITTI DEI MINORI

Servizio minori

**SCHEDA ESPLICATIVA SUL DOCUMENTO DELL'OSSERVATORIO NAZIONALE PER
L'INFANZIA SUL GARANTE**

Con il documento approvato nella riunione plenaria del 16 marzo 2004, l'Osservatorio Nazionale per l'infanzia e l'Adolescenza ha delineato le caratteristiche e le funzioni che sarebbe auspicabile attribuire alla figura del Garante per l'infanzia.

Il Garante per l'infanzia, così denominato per evitare indebite confusioni concettuali e sovrapposizioni di ruolo con altre figure istituzionali, dovrebbe essere una figura esterna e dovrebbe possedere requisiti di indipendenza e di comprovata esperienza in materia di diritti per l'infanzia, evidenziando anche le incompatibilità e la possibile revoca per motivi di indegnità. Nominato da un organo rappresentativo, si è pensato ad una durata del mandato pari a 4 anni con la possibilità di un solo rinnovo.

Il sistema di tutela verrebbe completato da un forte raccordo con le figure istituite o istituende a livello Regionale, essendo state individuate competenze impossibili da realizzare a livello nazionale e opportunamente attribuibili ai Garanti Regionali in quanto radicati nel territorio in cui bisogna operare. Sarebbe auspicabile quindi che l'eventuale disegno di legge che istituisce il Garante Nazionale, contenga anche gli indirizzi essenziali relativi a ruolo e funzioni dei Garanti Regionali per agevolare l'armonizzazione preventiva delle leggi regionali che li istituiranno.

Quanto alla ripartizione dei compiti, l'Osservatorio ha ritenuto che i Garanti Regionali dovranno coprire il più ampio numero di funzioni, mentre al Garante Nazionale spetteranno quelle competenze specifiche proprie del livello centrale tra cui: a) l'esercizio delle funzioni previste dall'art. 12 della Convenzione Europea sull'esercizio dei diritti dei bambini e in ottemperanza all'art. 18 della Convenzione ONU sui diritti del fanciullo; b) attività di sensibilizzazione e promozione dei diritti dell'infanzia; c) attività di consulenza attraverso la formulazione di raccomandazioni, proposte, rapporti.; d) promozione della mediazione; e) assicurare che sia garantita da parte di tutti gli organismi competenti la tutela degli interessi diffusi che risultano più specificatamente connessi alla condizione minorile (a tal fine il Garante dovrebbe essere legittimato ad agire anche giudizialmente per la tutela degli interessi diffusi concernenti i minori); f) promozione di iniziative dirette a rimuovere situazioni di pregiudizio in danno di bambini e adolescenti (a questo fine il

Garante deve godere del potere di acquisire informazioni come quello attribuito alla categoria di soggetti che esercitano funzioni o ricoprono cariche pubbliche elencati ex art. 67 della l. n. 354/75); g) preparazione di rapporti periodici.

Resta fermo il fatto che qualora il Garante Nazionale o i Garanti Regionali avessero notizia di reati commessi da bambini o in danno di bambini provvedono a segnalarli direttamente al Pubblico Ministero.

Tra le possibili funzioni del Garante, l'Osservatorio ha ritenuto opportuno escludere la pronuncia di provvedimenti e le funzioni di rappresentanza dei bambini, anche se ai Garanti Regionali potrebbe essere assegnato il compito di promuovere l'esercizio della rappresentanza e/o assistenza dell'infanzia tramite la formazione dei tutori.

Per coordinare il lavoro del Garante Nazionale con quello dei Garanti Regionali sarà necessario prevedere almeno una volta l'anno, la riunione di una Conferenza nazionale dei Garanti che: individuerà le linee generali per l'attuazione dei diritti per l'infanzia, verificandone successivamente il grado di attuazione; promuoverà iniziative dirette a favorire il coordinamento ed il lavoro di rete tra organismi regionali e nazionali; individuerà forme di collaborazione con l'Osservatorio nazionale per l'infanzia, con le competenti Commissioni parlamentari per l'infanzia e con il Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza.

Si ritiene significativa, inoltre, la collaborazione, sia a livello regionale che nazionale, con il terzo settore a mezzo di organi consultivi. La presenza dell'associazionismo, infatti, rafforza la concertazione tra pubblico e privato che la l. 285/97 ha attivato sul territorio e consente che siano garantiti reali percorsi di partecipazione che prevedano il coinvolgimento e l'ascolto dell'opinione di ragazze e ragazzi rispetto ai lavori dell'organismo stesso, come previsto nella Convenzione ONU sui diritti del fanciullo.

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

Indice



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

8. Partecipazione dei bambini¹

8.1 Considerazioni preliminari sulla partecipazione

8.2 Modalità di partecipazione dei bambini ai lavori del Garante

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

1. Questioni preliminari

1.1 La denominazione dell'ufficio da istituire

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

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

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

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

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

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

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

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

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

(Articolo 18, Convenzione ONU sui diritti del fanciullo)

1.2 Le modalità di formulazione della relativa proposta di legge

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

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

Il gruppo di lavoro ha espresso una preferenza per un disegno di legge di iniziativa governativa anche in considerazione dell'impegno preso dal Governo nel Piano d'azione 2003-2004 (parte III, punto 2.9) ad istituire l'Ufficio di Pubblica tutela del minore “in maniera conforme ai principi sanciti nell'impegno 31 del Documento conclusivo della Sessione Speciale dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite dedicata all'infanzia e dalla risoluzione del Parlamento Europeo A3-0172/92 del 08/7/92 e alle osservazioni della Commissione Parlamentare per l'Infanzia nella relazione in materia di giustizia minorile approvata all'unanimità il 17/12/2002 e trasmessa alle Camere (Doc. XVI – bis n. 1). Tale autorità deve avere il compito di tutelare i diritti e gli interessi dei minori, vigilare sull'applicazione delle convenzioni internazionali e delle leggi in materia ricevere la richieste e le segnalazioni relative, indagare sulle violazioni dei diritti dei minori, formulare proposte

circa l'azione dei pubblici poteri a favore dei diritti del fanciullo, nonché riferire annualmente al Parlamento sulla propria attività.”

2. Opzioni rispetto all'articolazione territoriale

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

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

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

Nel disegno di legge dovrà essere sottolineata la necessità che la figura del Garante sia profondamente radicata nella realtà territoriale in cui opera. Quindi sarà riconosciuto il più ampio spazio al ruolo e alle funzioni dei Garanti regionali, mentre al Garante nazionale saranno assegnate le competenze specifiche proprie del livello centrale.

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

3. Opzioni rispetto al rapporto con i poteri dello Stato

3.1 Figura interna o esterna

a) Figura "interna"

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

b) Figura "esterna"

Indipendente rispetto al potere amministrativo, legislativo e giudiziario.

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

3.2 Risorse, sede, personale

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

"[...]Il Comitato pur riconoscendo che si tratta di una questione molto delicata e che l'ampiezza delle risorse economiche variano a secondo dello Stato parte, ritiene che

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

debba essere compito degli Stati destinare risorse finanziarie ragionevoli per il funzionamento delle istituzioni nazionali di tutela dei diritti umani, alla luce dell'articolo 4 della Convenzione sui diritti dell'infanzia. In effetti il mandato e il loro potere rischierebbe di essere ridotto a nulla, così come l'esercizio dei loro poteri rischierebbe di essere limitato, se queste istituzioni non avessero i mezzi per funzionare efficacemente e assolvere la propria missione. [...]"

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

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

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

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

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

4. Nomina e mandato

4.1 Nomina e mandato del Garante nazionale

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

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

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

"[...]3. Per garantire la stabilità dei membri dell'istituzione nazionale, senza la quale non ci sarebbe reale indipendenza, la loro nomina sarà resa effettiva da un atto ufficiale che

stabilirà la specifica durata del mandato. Il mandato può essere rinnovabile, purché il pluralismo della composizione dell'istituzione sia assicurato. [...] “

(Principi di Parigi)

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

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

4.2 Nomina e mandato dei Garanti regionali

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

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

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

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

5.1 Funzioni e ruolo del Garante

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

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

5.2 Funzioni da escludere

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

- funzioni di rappresentanza dei bambini, impossibile da realizzare a livello nazionale e di difficile attuazione anche a livello regionale in considerazione del fatto che esistono già degli istituti preposti a svolgere tali compiti (tuttavia ai Garanti Regionali potrebbe essere assegnato il compito di promuovere l'esercizio della Rappresentanza e/o assistenza dell'infanzia tramite la formazione dei tutori)
- pronuncia di provvedimenti.

5.3 Ripartizione delle funzioni tra Garante nazionale e Garanti regionali

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

5.3.1 Funzioni proprie sia del Garante nazionale che dei Garanti regionali

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

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

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

(Principi di Parigi)

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

“[...] (a) Sottomettere al Governo, Parlamento o ogni altro organo competente, su base consultiva o su richiesta delle autorità interessate o attraverso l'esercizio

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

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

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

⁵ Articolo 18 Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia

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

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

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

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

del suo potere di venire indipendentemente a conoscenza di opinioni, raccomandazioni, proposte e rapporti su qualsiasi materia concernente la promozione e la protezione dei diritti umani; l'istituzione nazionale può decidere di renderli pubblici; tali opinioni, raccomandazioni, proposte e rapporti, come pure ogni prerogativa delle istituzioni nazionali, si riferiscono alle seguenti aree:

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

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

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

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

(Principi di Parigi)

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

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

A questo proposito si segnala, però, che tale facoltà di libero accesso ai luoghi senza autorizzazione negli Istituti Penali per i minorenni, è già concessa nel nostro ordinamento alla figura del magistrato di sorveglianza cui è demandata, fra l'altro, la tutela dei diritti del detenuto e che la facoltà che si vorrebbe attribuire al Garante è già esercitata da un'ampia categoria di soggetti che esercitano funzioni o ricoprono cariche pubbliche, elencati nell'art. 67 della L. n. 354/75.

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

5.3.2 Funzioni proprie solo del Garante nazionale

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

“[...] (b) Promuovere e assicurare l'armonizzazione e l'implementazione della legislazione nazionale, delle pratiche e dei meccanismi regolativi con gli strumenti internazionali dei diritti umani dei quali lo Stato è parte;

(c) Incoraggiare la ratifica degli strumenti sopra menzionati o l'accessione a quegli strumenti, e assicurare la loro implementazione; [...]"

(Principi di Parigi)

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

"[...] (d) Contribuire ai rapporti che lo Stato deve sottoporre agli organi e ai comitati delle Nazioni Unite; e alle istituzioni regionali, secondo gli obblighi nascenti da trattati e, quando necessario, esprimere un'opinione in materia, con il dovuto rispetto per la propria indipendenza;

(e) Cooperare con le Nazioni Unite e ogni altra organizzazione del sistema delle Nazioni Unite, le istituzioni regionali e quelle nazionali di altri paesi, competenti nell'area della promozione e della protezione dei diritti umani; [...]"

(Principi di Parigi)

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

5.3.3 Funzioni proprie solo dei Garanti regionali

- a) di vigilanza e monitoraggio ai fini di segnalazione a chi di competenza;

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

In particolare il Garante potrà avvalersi di poteri quali : richiedere alle pubbliche amministrazioni, organismi, enti o persone informazioni rilevanti ai fini della tutela dell'infanzia; sollecitare indagini o ispezioni con riferimento a situazioni di bambini al di fuori dell'ambito familiare attraverso i funzionari delle istituzioni pubbliche del cui esito deve essergli data immediata informazione, effettuare indagini o accertamenti anche attraverso proprio personale (con esclusione dei casi relativi agli istituti penali per i minorenni, dove queste funzioni sono esercitate dal magistrato di sorveglianza); di segnalare al Pubblico Ministero situazioni pregiudizievoli o di abbandono concernenti un bambino;

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

5.3.4 Coordinamento Garante nazionale – Garanti regionali

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

La conferenza nazionale si riunirà almeno una volta l'anno , sarà presieduta dal Garante nazionale e ne faranno parte tutti i garanti regionali. Compito della conferenza è il coordinamento tra le attività degli uffici dei Garanti regionali tra loro e dei loro rapporti con il Garante nazionale. A tal fine la conferenza deciderà sulle questioni di competenza che dovessero insorgere. In detta ipotesi anche un solo garante regionale potrà chiedere ed ottenere in tempi brevi la convocazione di una

riunione della conferenza nazionale dei garanti. La Conferenza individuerà inoltre le linee generali per l'attuazione dei diritti dell'infanzia e ne verificherà il grado di attuazione. Eseguirà il censimento delle risorse istituzionali e del privato sociale; promuoverà iniziative dirette a favorire il coordinamento ed il lavoro di rete tra organismi regionali e nazionali. Inoltre individuerà forme di collaborazione con l'Osservatorio nazionale per l'infanzia, con le competenti Commissioni parlamentari per l'infanzia e con il Centro nazionale di documentazione ed analisi per l'infanzia e l'adolescenza.

6. Requisiti, incompatibilità e revoca

6.1 Requisiti

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

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

6.2 Incompatibilità

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

6.3 Revoca

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

7. Garanzie di pluralismo e rapporto con l'associazionismo

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



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

- garanzia di confronto allargato e plurimo
- garanzia di presenza di opinioni di quanti lavorano sul territorio e portano letture da angolazioni diverse rispetto ai rappresentanti delle istituzioni, con conseguente maggiore possibilità di articolare letture indipendenti dei fenomeni sociali che coinvolgono l'infanzia
- la presenza dell'associazionismo rafforza i percorsi di concertazione tra pubblico e privato che la L.285/97 ha attivato sul territorio.

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

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

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

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

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

“[...] 1. La composizione dell’istituzione nazionale e la nomina dei suoi membri, sia attraverso un’elezione o altrimenti, saranno stabiliti secondo una procedura che permetta tutte le necessarie garanzie per assicurare la rappresentanza pluralistica delle forze sociali (di società civile) coinvolte nella promozione e nella protezione dei diritti umani, particolarmente con poteri che rendano effettiva la cooperazione che deve essere stabilita con, o attraverso la presenza di, rappresentanti di:

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

(b) Tendenze nel pensiero filosofico o religioso;

(c) Università ed esperti qualificati;

(d) Parlamento;

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

(Principi di Parigi)

8. Partecipazione dei bambini

8.1 Considerazioni preliminari sulla partecipazione

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

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

Esiste, probabilmente, una difficoltà di fondo del mondo adulto a confrontarsi con questo tema, in quanto, probabilmente, sovvertitore di un mondo a dimensione di adulti. C’è da segnalare inoltre la

diffidenza degli adulti a credere nella possibilità di percorsi di auto emancipazione e promozione attivati dai ragazzi stessi.

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

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

8.2 Modalità di partecipazione dei bambini ai lavori del Garante

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

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

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

Rispetto alla presenza dei ragazzi negli organi consultivi a livello regionale è *conditio sine qua non* che un lavoro congiunto con gli adulti rispetti il criterio di attivare percorsi e momenti formativi specifici con i bambini e gli adolescenti, costruiti dal privato sociale che già lavora con i ragazzi e

che si allarghi ad includere altre esperienze, al fine di rendere i ragazzi edotti sull'intero processo e capaci di collaborazione attiva.

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

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

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

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

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

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