

COMMISSIONE PARLAMENTARE

per l'infanzia

S O M M A R I O

COMMISSIONE PLENARIA:

Comunicazioni del presidente sulla proposta di istituire un garante nazionale per l'infanzia e l'adolescenza 139

ALLEGATO (*Relazione sulla proposta di istituire un garante nazionale*) 142

UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI:

Comunicazioni del presidente in materia di adozioni internazionali 141

COMMISSIONE PLENARIA

Mercoledì 16 aprile 2003. — Presidenza del presidente Maria BURANI PROCACCINI.

La seduta comincia alle 14.10.

Comunicazioni del presidente sulla proposta di istituire un garante nazionale per l'infanzia e l'adolescenza.

Maria BURANI PROCACCINI, *presidente*, illustra la proposta di istituire un garante nazionale per l'infanzia e l'adolescenza elaborata sulla base di una relazione che sarà allegata al resoconto della seduta odierna (*vedi allegato*), frutto della collaborazione con il professor Cerulli Irelli, consulente della Commissione in merito all'istituzione di tale figura.

Dopo aver rilevato che è tuttora aperta una riflessione sulla configurazione monocratica o meno del nuovo organo, ritiene che lo stesso dovrebbe comunque

essere titolare di una funzione di coordinamento delle politiche per l'infanzia, in modo da porre fine all'attuale frammentazione delle competenze in materia fra vari organismi e da rappresentare un punto di riferimento per tutti i soggetti che operano nel settore.

Quanto ai compiti che dovrebbero spettare al garante, evidenzia l'importanza di funzioni quali la vigilanza sull'attuazione delle convenzioni internazionali e sulla piena applicazione della normativa europea e nazionale in materia di tutela dei diritti dei minori, nonché la promozione e il coordinamento nell'esercizio della funzione di mediazione familiare, anche mediante la formazione di operatori tecnicamente preparati, ricordando a tale proposito la figura dell'avvocato del fanciullo, deputato a tutelare gli interessi del minore nelle cause di separazione e ad assicurare la terzietà del giudice, che attualmente svolge tale funzione, prevista dal principio del giusto processo.

Evidenzia inoltre l'importante compito attribuito al garante di prendere in esame

denunce, segnalazioni e reclami relativi a violazioni dei diritti di minori o minori in situazione di rischio di violazione dei loro diritti, pervenute sotto qualsiasi forma o presentate direttamente, di promuovere iniziative per la diffusione della conoscenza dei diritti dei minori e di svolgere funzioni di consulenza nella materia di sua competenza, nonché di cooperare con organismi o istituti di tutela dei minori operanti in altri paesi. A tale ultimo proposito, ricorda il dibattito in corso circa la definizione di una carta europea dei diritti dei fanciulli e di una sorta di diritto di cittadinanza europea per gli stessi, come risposta alla sempre più diffusa esigenza di cooperazione in questo campo per far fronte a problemi come quello dei cosiddetti « bambini-ombra ».

Si sofferma sulla possibilità prevista per il garante di richiedere informazioni circa il trattamento dei minori stranieri presenti in Italia, verificando gli interventi di accoglienza e di inserimento e sollecitando l'adozione di iniziative di aiuto o sostegno. Tale funzione consentirebbe di unificare in un solo organismo alcuni istituti che attualmente non possiedono una collocazione ben definita nel nostro ordinamento, a cominciare dalla stessa commissione per le adozioni internazionali, ed assicurare il coordinamento della loro azione.

Sottolinea poi la necessità che il garante svolga le sue funzioni nella massima indipendenza, ritenendo opportuna a tale riguardo la definizione di un regime di incompatibilità molto rigido. Ritiene opportuno che la Commissione infanzia elabori un dettagliato atto di indirizzo riguardo all'istituzione di questo organo ed auspica - ferma restando la possibilità che il Governo presenti un disegno di legge in materia - che presso la Camera ed il Senato siano presentate proposte di legge omogenee a firma di tutti i componenti della Commissione infanzia.

Comunica infine di aver già acquisito l'avviso favorevole del Presidente Casini circa lo svolgimento di un convegno presso la Camera dei deputati sul garante nazionale dell'infanzia e dell'adolescenza,

evento che rappresenterebbe un'iniziativa significativa della Commissione incardinata in una visione europea del problema.

Il deputato Piera CAPITELLI (DS-U), sottolineando le difficoltà che potrebbero sorgere nell'istituzione del garante per l'infanzia e l'adolescenza in relazione al nuovo disegno federalista di cui al titolo V della Costituzione, in particolare per quanto riguarda i rapporti tra il garante di nomina statale e quelli regionali, auspica che all'argomento venga dedicata la necessaria attenzione, evitando di assumere decisioni non sufficientemente ponderate.

Maria BURANI PROCACCINI, *presidente*, ritiene che un principio irrinunciabile dell'istituendo organismo dovrà essere quello secondo il quale il garante e gli organismi regionali competenti in materia di tutela dell'infanzia, ove istituiti, cooperino in spirito di leale collaborazione e che al garante sia data la facoltà di promuovere riunioni periodiche, anche al fine di determinare azioni coordinate e comuni. Tra le proposte suggerite al riguardo dal professor Cerulli Irelli vi è quella di istituire presso ciascuna prefettura una sezione del garante nazionale per l'infanzia e l'adolescenza, allo scopo di monitorare e vigilare sul territorio in relazione a fenomeni, come l'accattonaggio, che ledono i diritti dei soggetti più deboli.

Ritiene inoltre che tra i compiti del garante dovrebbe rientrare anche quello di intrattenere costanti rapporti di consultazione e collaborazione con l'UNICEF e con le associazioni e le organizzazioni non governative operanti nel campo della tutela e della promozione dei diritti dei minori.

Sottolinea altresì che dovrebbe permanere la competenza esclusiva dello Stato in ambiti specifici, quale la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale.

Infine, pur condividendo la necessità di garantire un'adeguata riflessione alla te-

Mercoledì 16 aprile 2003

— 141 —

Commissione bicamerale

matica in discussione, sottolinea l'urgenza di intervenire per dare risposte a problemi aperti da molto tempo.

Nessun altro chiedendo di parlare, rinvia il seguito del dibattito ad altra seduta.

La seduta termina alle 14.40.

**UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO
DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI**

**Comunicazioni del presidente in materia
di adozioni internazionali.**

L'ufficio di presidenza si è riunito dalle
14.40 alle 14.50.

ALLEGATO

RELAZIONE SULLA PROPOSTA DI ISTITUIRE UN GARANTE NAZIONALE PER L'INFANZIA E L'ADOLESCENZA

L'esigenza di istituire un Garante per l'infanzia e l'adolescenza deriva da precisi impegni internazionali.

Anzitutto 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 provvedono 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 inoltre che i governi partecipanti alla Sessione speciale si impegnano a dare attuazione al Piano d'azione attraverso misure quali, tra le altre, l'istituzione o il potenziamento di organismi nazionali come i difensori civici indipendenti per l'infanzia. In occasione della Sessione speciale citata, si è svolta a New York il 9 maggio 2002 anche una riunione dell'Unione interparlamentare, il cui documento finale raccomanda una serie di azioni, tra le quali (punto 9/ii) l'istituzione di un ufficio del tutore o difensore pubblico, dotato di risorse adeguate, col compito di indagare sulle violazioni evidenti dei diritti dei minori, sia a livello istituzionale che individuale, e di riferire annualmente al Parlamento.

Per quanto riguarda la normativa europea, 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 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.

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 punto IV, 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 il 7 aprile 2000 è tornato su quest'ultimo tema (raccomandazione 1460), 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.

Infine la Convenzione europea sull'esercizio dei diritti dei fanciulli, fatta a Strasburgo il 25 gennaio 1996 e ratificata con legge 20 marzo 2003 (firmata dal Presidente della Repubblica ma non ancora pubblicata), 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.

Il Piano nazionale d'azione e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva 2002-2004, presentato dal Governo al Parlamento e assegnato il 3 febbraio 2003 alla Commissione parlamentare per l'infanzia per l'espressione del parere previsto dall'articolo 2 della legge 23 dicembre 1997, n. 451, contiene l'impegno ad istituire l'Ufficio di pubblica tutela del minore. La Commissione parlamentare per l'infanzia, nel Parere approvato l'8 aprile 2003, ha ribadito la necessità di istituire un'Autorità garante per i diritti dei minori, richiamando le convenzioni e gli altri documenti internazionali sopra citati, rinnovando l'auspicio già formulato nella Relazione in materia di giustizia minorile approvata all'unanimità il 17 dicembre 2002 e trasmessa alle Camere il 20 dicembre 2002 (Doc. XVI-bis, n. 1). Nello stesso Parere, la Commissione ha indicato che tale Autorità dovrebbe avere il compito di tutelare i diritti e gli interessi dei minori, vigilare sull'applicazione delle convenzioni internazionali e delle leggi in materia, ricevere le 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.

È quindi di fondamentale importanza che anche l'Italia, come quasi tutti i Paesi dell'Unione europea, istituisca un Garante nazionale dell'infanzia e dell'adolescenza. Tale Garante dovrebbe sovrintendere al rispetto 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. Appare preferibile che il Garante sia un organo monocratico, nominato dai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica per un tempo congruo, con divieto di riconferma, e scelto tra persone di notoria indipendenza che abbiano ricoperto incarichi istituzionali di grande responsabilità e rilievo nell'ambito della tutela dei diritti dei minori. L'organizzazione interna e le norme relative al funzionamento dovrebbero essere definiti con un regolamento adottato dal Garante stesso.

Il Garante e gli organismi regionali competenti in materia di tutela dell'infanzia, ove istituiti, dovrebbero cooperare in spirito di leale collaborazione. Naturalmente, il Garante dovrebbe avere costanti rapporti di consultazione e collaborazione con organismi istituiti nell'ambito delle Nazioni Unite e con organizzazioni non governative operanti nel campo della tutela e della promozione dei diritti dei minori.

L'Autorità centrale prevista dall'articolo 6 della Convenzione sulla protezione dei minori e la cooperazione in materia di adozione internazionale, fatta all'Aja il 29 maggio 1993 e ratificata con legge 31 dicembre 1998, n. 476, dovrebbe essere individuata nel Garante e la Commissione per le adozioni internazionali dovrebbe essere organo del Garante.

Per lo svolgimento delle proprie funzioni, è opportuno prevedere che il Garante si avvalga degli Uffici territoriali del governo (denominazione attuale delle Prefetture). Parimenti occorre prevedere che il Garante possa ordinare che vengano effettuate, con riferimento a determinate situazioni, specifiche indagini o ispezioni,

Mercoledì 16 aprile 2003

— 144 —

Commissione bicamerale

per il tramite degli Uffici territoriali del governo ovvero attraverso propri funzionari.

Il Garante dovrebbe altresì intervenire in giudizio e promuovere azioni giudiziarie in sede civile, penale o amministrativa a tutela dei minori, nonché esprimere parere in ordine ai progetti di legge ed agli schemi di atti normativi del Governo che concernono il settore di competenza e proporre l'adozione di iniziative, anche legislative, relative alla tutela dei diritti dei minori.

Al Garante dovrebbero spettare anche 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 e coordinare l'esercizio della funzione di mediazione familiare, anche mediante la formazione di operatori tecnicamente preparati;

prendere in esame denunce, segnalazioni e reclami relativi a violazioni dei

diritti di minori o a minori in situazione di rischio di violazione dei loro diritti, pervenute sotto qualsiasi forma o presentate direttamente;

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

svolgere funzioni di consulenza nella materia di sua competenza;

organizzare la Giornata annuale dell'infanzia e dell'adolescenza, d'intesa con il Ministro del lavoro e delle politiche sociali e con la Commissione parlamentare per l'infanzia;

cooperare con organismi o istituti di tutela dei minori operanti in altri Paesi;

richiedere informazioni circa il trattamento dei minori stranieri presenti in Italia, verificando gli interventi di accoglienza e di inserimento e sollecitando l'adozione di iniziative di aiuto o sostegno.