

Il Garante per l'infanzia

Augusta Tognoni
Magistrato

Abstract

Children's Ombudsman

Law number 112 of 12 July 2011 set up an Ombudsman for children and adolescence, a single body and an independent institute with autonomous powers of organization without the constraints of hierarchical subordination. It has powers of promotion, collaboration, and also security and advisory powers in the promotion and protection of the rights of children and adolescents. The field of action regards research and education programs based on data and information coming from the family national observatory. The general aims and the institutional profile of the Guarantor are described, starting from the child as a central and active subject of rights and not just a passive object of care.

Quaderni acp 2013; 20(5): 227-229

Key words Childhood. Adolescence. Rights

Con Legge 12/7/2011 n. 112 è stata istituita l'Autorità Garante per l'infanzia e l'adolescenza, organo monocratico, con poteri autonomi di organizzazione, indipendenza amministrativa, senza vincoli di subordinazione gerarchica, investito di funzioni di promozione, collaborazione, garanzia e di competenze consultive in tema di tutela dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, con proposte di studi e ricerche sulla base dei dati e delle informazioni dell'osservatorio nazionale sulla famiglia. Vengono illustrate le finalità generali e il profilo istituzionale dell'Autorità Garante, a partire dalla centralità e visibilità del minore come soggetto attivo di diritti e non più solo oggetto passivo di cura.

Parole chiave Infanzia. Adolescenza. Diritti

La Legge 112/2011: finalità generali e profilo istituzionale dell'Autorità Garante

Con Legge 12/7/2011 n. 112 è stata istituita l'Autorità Garante per l'infanzia e l'adolescenza «al fine di assicurare la piena attuazione e la tutela dei diritti e degli interessi delle persone di minore età, in conformità a quanto previsto dalle convenzioni internazionali... nonché dal diritto dell'Unione Europea e dalle norme costituzionali e legislative nazionali vigenti..., con poteri autonomi di organizzazione, con indipendenza amministrativa e senza vincoli di subordinazione gerarchica» (art. 1).

L'Autorità Garante è un organo monocratico. Il titolare di tale carica è scelto tra persone di notoria indipendenza, di indiscussa moralità e di specifiche e comprovate professionalità, competenza ed esperienza nel campo dei diritti delle persone di minore età... (art. 2).

Le competenze dell'Autorità Garante sono molto sfaccettate, dettagliatamente

descritte nell'art. 3. In particolare: (*comma 1, sub a*) promuovere l'attuazione della convenzione di New York e degli altri strumenti internazionali in materia di tutela dei Diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, nonché del diritto della persona di minore età a essere accolta ed educata prioritariamente nella propria famiglia e, se necessario, in un altro ambito familiare di appoggio o sostitutivo; (*sub e*) verificare che alle persone di minore età siano garantite pari opportunità nell'accesso alle cure e nell'esercizio del loro diritto alla salute, e pari opportunità nell'accesso all'istruzione anche durante la degenza e nei periodi di cura; (*sub f*) esprimere, sul piano nazionale, il proprio parere riguardo a interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva; (*sub g*) segnalare al Governo, alle Regioni o agli Enti locali e territoriali interessati, negli ambiti di rispettiva competenza, tutte le iniziative opportune per assicurare la piena promozione e tutela dei Diritti del-

l'infanzia e dell'adolescenza, con particolare riferimento al diritto alla famiglia, all'educazione, all'istruzione, alla salute; (*sub h*) segnalare in casi di emergenza alle autorità giudiziarie e agli organi competenti la presenza di persone di minore età in stato di abbandono al fine della loro presa in carico da parte delle autorità competenti; (*sub i*) esprimere il proprio parere sul rapporto che il Governo presenta periodicamente al Comitato dei Diritti del fanciullo ai sensi dell'art. 44 della Convenzione di New York da allegare al rapporto stesso; (*sub m*) diffondere la conoscenza dei Diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, promuovendo iniziative per la sensibilizzazione e la diffusione della cultura dell'infanzia e dell'adolescenza, finalizzata al riconoscimento dei minori come soggetti titolari di diritti; (*sub o*) favorire lo sviluppo della cultura della mediazione e di ogni altro istituto, atto a prevenire o a risolvere con accordi conflitti che coinvolgano persone di minore età stimolando la formazione degli operatori del settore.

Ancora, (*comma 9*) l'Autorità Garante segnala alla Procura della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni situazioni di disagio delle persone di minore età e alla Procura della Repubblica competente abusi che abbiano rilevanza penale e per i quali possano essere adottate iniziative di competenza della Procura medesima, con la precisazione (*comma 11*) che l'Autorità Garante può formulare osservazioni e proposte per la prevenzione e il contrasto degli abusi sull'infanzia e sull'adolescenza in relazione alle disposizioni delle leggi in materia di "tratta delle persone", "lotta contro lo sfruttamento sessuale dei bambini", "pedo-pornografia anche a mezzo Internet", "rischi di espanto di organi e di mutilazione genitale femminile", con disposizioni concernenti la prevenzione e il divieto di dette pratiche.

È importante sottolineare che chiunque può rivolgersi all'Autorità Garante, anche attraverso numeri telefonici di pub-

Per corrispondenza:
Augusta Tognoni
e-mail: augusta.tognoni@gmail.com

blica utilità gratuiti per la segnalazione di violazioni ovvero di situazioni di rischio di violazione dei diritti delle persone di minore età, con l'avvertenza che le procedure e le modalità di presentazione delle segnalazioni sono stabilite con determinazione dall'Autorità Garante e assicurano la semplicità delle forme di accesso all'ufficio dell'Autorità medesima anche attraverso strumenti telematici (art. 6).

Altre norme disciplinano le informazioni, gli accertamenti e i controlli che può effettuare l'Autorità Garante (art. 4); l'organizzazione dell'Ufficio (art. 5); la copertura finanziaria (art. 7).

Il minore soggetto attivo di diritti, non più solo oggetto passivo di cura

È interessante approfondire la *ratio* della legge nell'ottica della filosofia del Diritto di famiglia, che è un contenitore di principi giuridico-medico-scientifico-sociale-etico-morali, con l'obiettivo/fine dell'esclusivo superiore interesse del minore.

Il percorso legislativo per l'istituzione in Italia del Garante nazionale dei Diritti dei bambini e adolescenti – figura presente già in molti Paesi – è stato lungo e faticoso, sollecitato da reiterate raccomandazioni del Comitato ONU sui Diritti dell'infanzia, rinnovate dal Gruppo CRC (Convention of the Rights of the Child), considerata la scarsità dei dati italiani disponibili e in particolare delle statistiche sui bambini vittime di violenza, privati dell'ambiente familiare (compresi i minori in affidamento), vittime di sfruttamento economico, affetti da disabilità, adottati, rifugiati e richiedenti asilo. Omissioni non giustificabili in quanto la Convenzione delle Nazioni Unite sui Diritti del fanciullo del 1989 e la Convenzione europea sull'esercizio dei diritti da parte dei minori del 1996 – ratificate dall'Italia rispettivamente nel 1991 e nel 2003 – affermano con espressioni inequivocabili che la persona in età minore è titolare dei diritti civili, sociali e politici non diversamente dall'adulto; diritti che possono/devono essere esercitati con modalità appropriate secondo l'età.

Finalità della legge istitutiva del Garante è proprio la centralità nonché la visibilità del minore con le sue esigenze, le sue ri-

vendicazioni in tutti i contesti, come soggetto di diritto, partecipe, legittimo contraddittore nella società.

Efficaci sono le proposizioni del Segretario generale del Consiglio dell'UE Javier Solana: «I bambini hanno bisogno di un'attenzione particolare: essi non sono né proprietà dei loro genitori né indifesi oggetti di carità...» e, con un respiro di speranza, «credo fermamente che, investendo sui bambini, stiamo preparando le fondamenta di un mondo in cui la rassegnazione, l'indifferenza e la violazione dei diritti umani non esisteranno più [...]; permettendo ai bambini di partecipare, contribuiamo a renderli più forti, e dei bambini più forti saranno in grado di costruire società più forti e, alla fine, un mondo migliore».

Il bambino, rispettato come membro legittimo della società, è “unità di osservazione”; gli sforzi fatti per misurare e monitorare il suo benessere partono proprio da lui con un approccio orientato all'elaborazione di politiche specifiche per la realizzazione di soluzioni attente ai diritti dei minori. Tra questi, in particolare: il diritto alla salute, intesa nell'accezione dell'OMS come salute fisica e psicologica; il diritto del minore a essere accolto ed educato prioritariamente nella propria famiglia e, se necessario, in altro ambito familiare sostitutivo di appoggio; il diritto a essere ascoltato, protetto, rispettato e incoraggiato a partecipare alle decisioni che lo riguardano, tenendo conto delle sue esigenze, inclinazioni e aspirazioni per una soluzione condivisa. Annota Benita Ferrero Waldner, commissario europeo per le Relazioni esterne e per la Politica europea di vicinato, che «ascoltare i bambini ci permette di dare loro potere», con il corollario che «i progressi giuridico-politici devono essere integrati da azioni concrete» e con l'ulteriore considerazione che «il benessere dei bambini è l'indicatore fondamentale di un habitat sano, di una società democratica e di un buon governo».

Delicata è la funzione del Garante di monitoraggio e vigilanza sull'assistenza prestata ai minori accolti in strutture residenziali in sintonia con le altre istituzioni, con facoltà di realizzare visite e ispezioni, consultare le associazioni e organizzazioni e segnalare i casi di emergenza, suggerendo alle istituzioni competenti le iniziative più opportune. Sono com-

piti da realizzare con il rafforzamento complessivo del sistema di garanzia dei diritti dei bambini, valorizzando la Conferenza nazionale per la garanzia dei Diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, composta dai Garanti regionali, presieduta dal Garante nazionale, cui il legislatore riserva un'attenzione specifica. La Conferenza promuove l'adozione di linee comuni di azione dei Garanti e individua forme permanenti di scambio di dati e di informazioni sulle condizioni dei minorenni a livello nazionale e regionale.

Ritenuto che obiettivo preminente della legge è l'interesse superiore del bambino – principio chiave che sta alla base della tutela giuridica e dell'assistenza sociale – è indubbio che qualunque azione deve essere esaminata in base alle possibili conseguenze sul bambino. In questa ottica il Garante ha l'obbligo di formulare pareri sul Piano nazionale infanzia e sul Rapporto Governativo al Comitato ONU riguardo ai Diritti dell'infanzia e, al Governo e al Parlamento, circa i disegni di legge; deve realizzare ricerche e studi in sinergia con le istituzioni competenti in materia (in particolare, la Commissione parlamentare per l'infanzia, l'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza, il Centro nazionale di documentazione e analisi sull'infanzia e sull'adolescenza); interagisce con il sistema della giustizia minorile (denunce alla Procura e al Tribunale per i minorenni) e con il sistema dei servizi socio-sanitari per la tutela amministrativa, dando voce ai diritti dell'infanzia mediante segnalazioni, pareri, raccomandazioni e interventi nei procedimenti amministrativi ove sussistano fattori di rischio o di danno per bambini e adolescenti.

Come già sottolineato, *chiunque può rivolgersi al Garante* (art. 6). Ciò significa che l'Autorità accoglie segnalazioni di violazione dei diritti dal minore stesso, dalla famiglia, dalla scuola, da associazioni ed enti, e può fornire informazioni sulle modalità di tutela e di esercizio dei diritti medesimi. Può anche d'ufficio raccomandare alle amministrazioni competenti l'adozione di interventi di aiuto e sostegno in favore del minore e chiedere l'adozione di specifici provvedimenti in caso di omissione. Può chiedere la modifica di provvedimenti amministrativi ritenuti pregiudizievoli e richiamare le

Box: COSA ABBIAMO IMPARATO

L'istituzione dell'Autorità Garante per l'infanzia e l'adolescenza (Legge 12/7/2011 n. 112) dà attuazione all'art. 31 della Costituzione («La Repubblica... protegge la maternità, l'infanzia e la gioventù, favorendo gli istituti necessari a tale scopo») e alle convenzioni e atti internazionali (la Convenzione di New York del 1989, la Convenzione di Strasburgo del 1996, la Carta europea sull'esercizio dei Diritti del fanciullo) che modificano il concetto giuridico di "minore", considerato come membro legittimo titolare di diritti nella comunità e nella società e non solo soggetto passivo di cura.

Il Garante è un organo monocratico, con poteri autonomi di organizzazione, indipendenza amministrativa, senza vincoli di subordinazione gerarchica; è investito di funzioni di promozione, collaborazione, garanzia e di competenze consultive in tema di tutela dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, con proposte di studi e ricerche sulla base dei dati e delle informazioni dell'osservatorio nazionale sulla famiglia.

Chiunque può rivolgersi all'Autorità Garante attraverso i numeri telefonici di pubblica utilità gratuiti per la segnalazione di violazioni o di situazioni di rischio di violazione dei diritti dei minori.

Il Garante presiede la Conferenza nazionale per la garanzia dei Diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, composta dai Garanti regionali o da figure analoghe per promuovere l'adozione di linee d'azione comuni e individuare forme per un costante scambio di dati e di informazioni.

Il Garante deve inserirsi nel sistema sociale e valorizzare la "persona" considerata in sé e in rapporto ai contesti in cui entra in relazione con gli altri (famiglia, lavoro, scuola, comunità), con particolare attenzione alla sussidiarietà.

amministrazioni competenti a considerare come preminente il superiore interesse del fanciullo. Può intervenire nei procedimenti civili nei quali sia coinvolto un minore, prendere visione degli atti, impugnare i provvedimenti, svolgere attività di indagine e informazione in relazione alla violazione dei diritti dei minori di cui abbia conoscenza, trasmettere segnalazioni al pubblico Ministero e al Giudice tutelare.

Conclusioni

L'istituzione del Garante, in attuazione dalla Convenzione ONU sui Diritti del minore del 1989 che costituisce la base del Piano per l'infanzia, è una significativa opportunità per l'approfondimento e il consolidamento di una cultura puerocentrica volta alla realizzazione delle politiche per l'infanzia. Esse sono da programmare in sinergia con tutti i soggetti in ambito nazionale e internazionale che operano in questo settore.

L'infanzia ha la valenza di un polo relazionale con cui è indispensabile che la cultura degli adulti "entri in rapporto di interazione". Come spiegano gli psicologi, lo "status" infantile è un'acquisizione di caratteristiche che il bambino deve

raggiungere con un'esperienza di vita differenziata e separata da quella degli adulti.

Tutti i soggetti che operano nel settore "infanzia" sono collaboratori del Garante (inequivocabile è in proposito l'art. 6 più volte richiamato). In questa prospettiva un ruolo ampio e privilegiato può/deve essere svolto dal pediatra, conoscitore-testimone delle necessità e delle problematiche dell'infanzia nell'ambito medico, sociale, psicologico, dato lo stretto rapporto con i soggetti titolari dei diritti e degli obblighi (il minore, i genitori, gli assistenti sociali). In particolare il pediatra e l'insegnante possono essere protagonisti della cultura puerocentrica, promotori e sostenitori della visibilità e centralità del minore con forti responsabilità, in quanto salute e istruzione sono fattori prioritari, indispensabili per la formazione della "persona".

Valorizziamo con una collaborazione responsabile la figura del Garante che può esercitare un'influenza profonda e incisiva sulle leggi, le politiche e i programmi, sulle istituzioni pubbliche e private, sulle famiglie, le comunità e gli individui a livello nazionale e internazionale. ♦

AVANZATISSIMA LA NUOVA LEGGE TEDESCA SUL DIRITTO ALL'ASILO NIDO

Disastrosa la situazione italiana

Il primo settembre entra in vigore in Germania la Legge presentata al Parlamento dal Ministro del Lavoro Ursula von der Leyen e rapidamente approvata. La Legge garantisce a ogni bambino da 0 a 3 anni un posto all'asilo nido o, a scelta dei genitori, un equivalente sostegno economico familiare. Lo schema è meno generoso rispetto a quelli approvati nei Paesi scandinavi, ma è molto avanzato per gli standard in uso nei Paesi continentali e in Francia che finora era il Paese più evoluto.

La situazione degli asili nido in Italia è sempre precaria. Secondo i dati Parsifal 2012 l'utenza teorica riguarderebbe i bambini di 0-36 mesi che sono 1.645.000; l'utenza potenziale è valutabile a 737.000 bambini contro 163.000 posti fruibili. Esiste quindi un deficit molto vistoso. La disponibilità suggerita dalla Lisbona Conference è del 33 per 100 bambini da 0 a 36 mesi, mentre la disponibilità reale italiana è del 14% con variabilità scandalose: Palermo 3,6%, Bologna 27,6%, Berlino 40%, Madrid 35%. Il personale è gestito in gran parte da cooperative sociali (55%) che non sempre garantiscono personale altamente qualificato. Solo per il 40% è di ruolo.

Le rette mensili sono alte: per i nidi pubblici vanno da 130 a 405 euro al mese, per i privati da 280 a 400 euro al mese. Secondo una ricerca italiana recente (Del Boca D, Pasqua S. Esiti scolastici e comportamentali, famiglia e servizi per l'infanzia, Università di Torino su banche dati INVALSI e ISFOL-Plus12.2010) i risultati di Italiano e di Matematica sia della II che della V elementare sono associati in modo positivo alla frequenza ai nidi. Lo stesso dicasi per la capacità di ascolto, la capacità di concentrarsi nello studio, la capacità di stabilire relazioni amicali, la creatività nel gioco, la creatività didattica e la capacità di cooperare con i compagni.