

DISEGNO DI LEGGE PROVINCIALE

Istituzione del garante dei minori

Relazione illustrativa

"L'umanità ha il dovere di dare al fanciullo il meglio di se stessa," perciò *"l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite proclama la Dichiarazione dei Diritti del Fanciullo affinché esso abbia un'infanzia felice e possa godere, nell'interesse suo e di tutta la società, dei diritti e delle libertà che vi sono enunciati; invita i genitori, gli uomini e le donne in quanto singoli, come anche le organizzazioni non governative, le autorità locali e i governi nazionali a riconoscere questi diritti e a fare in modo di assicurarne il rispetto per mezzo di provvedimenti legislativi e di altre misure da adottarsi gradualmente"*.

L'eloquenza del preambolo della suddetta Dichiarazione - adottata all'unanimità il 20 novembre 1959 - ci introduce nella maniera più appropriata nel tema della difesa dei diritti dei minori.

Dalla Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo del 1948 si assiste ad un crescendo di atti legislativi internazionali dedicati ai diritti dei minori, che hanno contribuito nel tempo a far crescere la consapevolezza che i bambini sono titolari di diritti autonomi e non semplicemente oggetto di una più o meno ampia tutela.

Ciò trova conferma nella Convenzione Internazionale sui Diritti dell'Infanzia, che venne presentata solennemente all'ONU il 20 novembre 1989, trent'anni dopo la Dichiarazione dei Diritti del Fanciullo.

La Convenzione è oggi il documento in assoluto più ratificato: tutti gli Stati del mondo l'hanno ratificata, ad esclusione della Somalia e degli Stati Uniti. In Italia la ratifica è avvenuta nel maggio del 1991.

L'impianto della Convenzione, pur presentando i limiti di un testo che è frutto di una lunga e faticosa mediazione fra culture e sistemi giuridici diversi, appare innovativo per cinque ragioni:

- 1) essa introduce, accanto ai diritti universalmente riconosciuti nella Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, i cosiddetti "diritti di nuova generazione", quali il diritto alla privacy o quello all'ambiente naturale sano;
- 2) si fonda sul principio di non discriminazione: tutti i bambini devono essere considerati uguali a prescindere da appartenenze etniche o religiose, ecc.;

- 3) riconosce il superiore interesse del minore: in ogni azione legislativa, provvedimento giuridico, iniziativa pubblica o privata che riguardi l'infanzia e l'adolescenza, l'interesse dei bambini deve prevalere su qualsiasi altro ordine di priorità;
- 4) afferma il diritto alla vita, alla sopravvivenza e allo sviluppo dell'infanzia;
- 5) introduce il principio dell'ascolto delle opinioni del bambino: i bambini e gli adolescenti hanno il diritto ad essere ascoltati in tutti i procedimenti che li riguardano, soprattutto in sede legale.

I principi contenuti nella Convenzione sui diritti dell'infanzia sono stati in parte recepiti dalla legislazione nazionale. In particolare:

- la legge 184/83 "Disciplina dell'adozione e dell'affidamento dei minori", modificata con la legge n.476/98 che ha dato esecuzione alla Convenzione dell'Aja;
- la legge 104/92 "Legge-quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate", modificata con la legge 162/98 che promuove e finanzia progetti sperimentali nel settore dell'handicap;
- la legge 285/97 "Disposizioni per la promozione di diritti e di opportunità per l'infanzia e l'adolescenza", che prevede il finanziamento di progetti a favore di bambini e adolescenti sulla base di ambiti territoriali di intervento individuati dalle regioni;
- la Carta di impegni per promuovere i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza ed eliminare lo sfruttamento del lavoro minorile, che costituisce un impegno serio del Governo e delle parti sociali firmatari per la realizzazione di un programma di azioni contro una pratica largamente diffusa che lede gravemente i diritti fondamentali e la dignità dei bambini;
- la legge 451/97 che ha istituito:
 - la Commissione parlamentare per l'infanzia, che controlla la concreta attuazione degli accordi internazionali e della legislazione relativa ai diritti e allo sviluppo dei soggetti in età evolutiva;
 - l'Osservatorio nazionale per l'infanzia, che ha compiti di monitoraggio sulla condizione dell'infanzia in Italia e sull'attuazione dei relativi diritti. Per lo svolgimento delle sue funzioni esso si avvale del Centro nazionale di documentazione e di analisi per l'infanzia con sede a Firenze (Istituto degli Innocenti) e predispone un piano biennale di azioni e interventi a favore dei minori (l'ultimo piano è stato adottato con D.P.R. 13 giugno 2000);

- la legge 269/98 che combatte lo sfruttamento della prostituzione, della pornografia, del turismo sessuale in danno dei minori, in quanto nuove forme di riduzione in schiavitù;
- la legge 40/01 che prevede misure alternative al carcere per le detenute che abbiano figli minori.

A ciò si aggiungano:

Legge 46/02, "Ratifica ed esecuzione dei protocolli opzionali alla Convenzione dei diritti del fanciullo, concernenti rispettivamente la vendita dei bambini, la prostituzione dei bambini e la pornografia rappresentante bambini ed il coinvolgimento dei bambini nei conflitti armati, fatti a New York il 6 settembre 2000"

Legge 77/03, "Ratifica ed esecuzione della Convenzione europea sull'esercizio dei diritti dei fanciulli, fatta a Strasburgo il 25 gennaio 1996".

Di notevole interesse, in anni recenti, è pure la Convenzione relativa alla proibizione delle forme peggiori di lavoro minorile (n.182), sottoscritta nel giugno del 1999 e promossa dall'International Labour Organization. Essa – entrata in vigore come norma internazionale il 19 novembre 2000, accompagnata dalla relativa **Raccomandazione 190** - stimola alla costruzione ed all'applicazione di strumenti di intervento nazionali per affrontare le forme estreme, ma in diffusione, di sfruttamento dei minori, e (considerando minori tutte le persone sotto i 18 anni) definisce per la prima volta la soglia delle «forme peggiori» come:

- tutte le forme di schiavitù e di asservimento, la tratta e la vendita, il lavoro forzato e obbligatorio, il reclutamento dei bambini per i conflitti armati;
- l'impiego, l'ingaggio o l'offerta di minori per la prostituzione e per la produzione di materiale o di spettacoli pornografici, per attività illegali e in particolare per la produzione e il traffico di stupefacenti ;
- qualunque lavoro che metta a rischio la salute, la sicurezza o la moralità dei minori, esponendoli ad abusi fisici, psicologici o sessuali, a condizioni ambientali difficili, ad orari prolungati o notturni, all'uso di tecnologie, di macchine e di sostanze pericolose.

Il Parlamento europeo, con la risoluzione n. A3-0172/92, ha invitato sin dal 1992 gli "Stati membri a designare un difensore dei diritti dell'infanzia allo scopo di tutelarne a livello

nazionale 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”.

Questa figura è presente in alcuni Paesi europei (Austria, Belgio, Danimarca, Finlandia, Germania, Irlanda, Islanda, Lussemburgo, Norvegia, Svezia e Spagna), in alcuni paesi dell'America Latina (Colombia, Guatemala, Costa Rica, Perù), in Australia, Nuova Zelanda, Israele, Canada, Ontario e Colombia Britannica.

Nel nostro Paese alcune regioni hanno istituito delle figure assimilabili al tutore per l'infanzia. Si tratta, in primo luogo, del Veneto e del Friuli Venezia Giulia. Il Veneto addirittura con una legge del 1988, mentre il Friuli Venezia Giulia si è attrezzato con la legge 49/93 “Norme per il sostegno delle famiglie e per la tutela dei minori”. In entrambe le regioni è stato istituito l'ufficio di protezione e pubblica tutela dei minori. Si tratta di un ufficio che ha sede presso la Giunta regionale ed opera anche in sedi decentrate. L'ufficio svolge molteplici funzioni: reperisce, seleziona ed prepara le persone disponibili a svolgere attività di tutela e di curatela; vigila sull'assistenza prestata ai minori ricoverati in istituti educativo-assistenziali; promuove iniziative per la prevenzione ed il trattamento dell'abuso sui minori; promuove iniziative per la diffusione di una cultura dell'infanzia e dell'adolescenza che rispetti i diritti dei minori; segnala alle competenti amministrazioni pubbliche fattori di rischio o di danno derivanti ai minori a causa di situazioni ambientali carenti o inadeguate dal punto di vista igienico sanitario, abitativo, urbanistico.

Negli ultimi anni si sono aggiunte anche le Marche, con la legge regionale n.18 del 2002, “Istituzione del Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza”, ed il Lazio, con la legge regionale n.38 del 2002, “Istituzione del Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza”.

Ci sono dunque sollecitazioni che vengono dalla Comunità internazionale, ci sono gli esempi di regioni a noi vicine, ma soprattutto c'è la necessità di supplire alle evidenti carenze del nostro ordinamento giuridico che non prevede ancora una adeguata tutela dei diritti dei fanciulli e degli adolescenti. Colmare questa lacuna è lo scopo di questo disegno di legge provinciale che istituisce presso la presidenza del Consiglio provinciale il garante dei minori. Sono due i piani sui quali devono svilupparsi le garanzie e la tutela dei minori. Quello della tutela dei diritti soggettivi e quello dello sviluppo dei bisogni collettivi. Per quanto riguarda la tutela dei diritti soggettivi particolare attenzione va rivolta alla accessibilità ai servizi. Molto bisogna lavorare per garantire sia l'esigibilità dei diritti che il recupero delle situazioni di povertà ed emarginazione che proprio sui minori hanno le

ripercussioni più pesanti e durature. In relazione allo sviluppo dei bisogni collettivi, i minori, non avendo “peso” e rappresentanza politica né potere economico, sono particolarmente trascurati. Eppure esistono situazioni in cui l’interesse collettivo dell’infanzia e adolescenza deve rivestire un’importanza molto maggiore a quella che attualmente riveste. Basti pensare per esempio alla programmazione urbanistica spesso assai disattenta alle esigenze dei minori, a città e paesi che sembrano costruiti col solo scopo di far circolare liberamente le automobili mettendo a rischio non solo la sicurezza, ma la stessa vivibilità per i minori; ma anche al bombardamento pubblicitario, in grado d’influenzare pesantemente il comportamento dei più piccoli e realizzato a volte anche attraverso manifesti pubblicitari che letti senza il filtro della cultura e dell’esperienza possono impressionare, influenzare e turbare la sensibilità dei minori; a situazioni di particolare degrado ambientale o alla collocazione di impianti inquinanti o di ripetitori in prossimità di scuole o altri luoghi ad alta frequenza di adolescenti o addirittura fanciulli. In tutte queste situazioni, ma anche in molte altre naturalmente, si sente la necessità di un organo di garanzia che si renda interprete di esigenze ed interessi collettivi altrimenti trascurati, che possa intervenire con segnalazioni, raccomandazioni e che abbia titolo per interventi giurisdizionali mirati a tutelare gli interessi ed i diritti diffusi dell’infanzia e dell’adolescenza.

Il garante dei minori dovrebbe svolgere un ruolo chiave:

- nell’assicurare l’attuazione dei diritti già stabiliti dall’ordinamento giuridico e nel rimuovere gli ostacoli che si frappongono al loro pieno rispetto;
- nell’affermare ed estendere nella realtà locale quanto contemplato nella Convenzione sui diritti dell’infanzia, promuovendo il riconoscimento dei diritti non ancora fatti propri dalla cultura, dalla vita quotidiana e dalla legislazione;
- nel reclamare maggiore giustizia per i bambini e gli adolescenti.

Si tratta quindi di un ruolo importante, anche di sensibilizzazione della comunità locale in relazione al diritto dei minori a vivere in una società accogliente che tiene conto delle loro necessità ed esigenze.

In particolare l’UNICEF raccomanda che *“il difensore civico per l’infanzia sia accessibile ai bambini perché i bambini possano averne fiducia. Deve perciò non essere burocratizzato e deve rivolgersi direttamente ai bambini . Anche lo stile dell’ufficio dovrebbe essere informale e aperto al contatto, perché i bambini si accostino con fiducia. L’informazione sulla sua esistenza deve essere pensata espressamente per i bambini e diffusa attraverso*

i media e ovunque possa attrarre la loro attenzione. L'ufficio deve garantire di essere la voce di tutti i bambini, l'informazione deve riguardare i bambini di tutte le fasce di età e di tutte le etnie, sani e disabili, di ambiente rurale o urbano, femmine e maschi, appartenenti ad ogni classe sociale. Il raggiungimento di questo obiettivo comporta la disponibilità di una vasta gamma di materiali e di strategie di informazione adatti ad ogni età e redatti in più lingue".

In tale contesto l'articolato intende rimanere fedele all'ispirazione di fondo che ha spinto l'ONU a sostenere l'introduzione della figura del garante dell'infanzia. Secondo quanto messo in rilievo ancora dall'UNICEF la *"funzione centrale dei commissari per l'infanzia è l'affermazione dei diritti fondamentali dei bambini, in contrapposizione alla tradizionale visione per la quale i bambini sono o proprietà degli adulti o individui in divenire. Poiché questi diritti non sono accettati universalmente e poiché ai bambini non è riconosciuto il diritto all'autonomia e all'autodeterminazione, il compito di rappresentare i loro diritti è profondamente diverso da quello di rappresentare i diritti degli adulti. Inoltre, poiché nella maggior parte dei Paesi i bambini hanno una posizione e un profilo politico di scarso rilievo, i loro interessi corrono il rischio di essere schiacciati nel momento in cui entrano in competizione con i diritti degli adulti. Senza un'attenzione esclusiva, ai bambini non verranno mai dati il riconoscimento e la visibilità cui hanno diritto. Perciò la struttura, i metodi operativi, i materiali informativi e lo stile per stabilire un dialogo reale con i bambini dovranno essere significativamente diversi da quelli rivolti agli adulti"*.

Vediamo nel dettaglio gli articoli di maggior sostanza.

L'articolo 1 istituisce il garante dei minori e ne definisce la totale libertà gerarchica e funzionale. La necessità di rendere libera l'attività del garante da ogni controllo gerarchico e funzionale appare evidente se si tiene presente che nello svolgere le sue funzioni potrebbe trovarsi a contrastare o comunque criticare anche lo stesso organo che lo ha nominato. Infatti qualora una legge provinciale dovesse contrastare con i diritti o semplicemente con le legittime aspettative dei minori dovrà essere il garante stesso ad intervenire.

L'articolo 2 elenca i compiti del garante. Il quadro completo delle funzioni è compiutamente apprezzabile tenendo conto della disciplina contenuta in altri articoli. In una visione d'insieme le funzioni del garante possono essere raggruppate in sei grandi filoni:

- il primo, per così dire, è di natura culturale, che si esplicita nella promozione, in collaborazione con gli enti locali e tramite collegamenti con la pubblica opinione, di iniziative per la diffusione di una cultura dell'infanzia e dell'adolescenza che abbia come punto focale il rispetto dei diritti e delle esigenze dei minori;
- un altro filone è riconducibile agli interventi operativi e immediati del garante, finalizzati alla tutela diretta dei minori, ovvero alla vigilanza sull'assistenza prestata ai minori ricoverati in istituti educativo-assistenziali, e ricomprende la segnalazione ai servizi sociali di situazioni che richiedono interventi immediati;
- il terzo filone può essere definito di carattere formativo: esso si realizza attraverso la selezione e la preparazione delle persone disponibili a svolgere attività di tutela o di curatela di minori e la promozione di specifiche iniziative di formazione rivolte ad operatori della scuola, del volontariato nonché agli operatori addetti ai servizi e alle strutture socio-assistenziali e sanitarie, pubbliche e private. Significativo il riconoscimento dell'apporto partecipativo e di ausilio all'attività della magistratura specializzata: infatti le iniziative di formazione possono essere intraprese anche a favore di operatori delle strutture giudiziarie e dell'amministrazione della giustizia minorile;
- un quarto filone privilegia il rapporto immediato fra il garante e i minori, assicurando una struttura di contatto (centro di ascolto) che serve a raccogliere la voce dei bambini e degli adolescenti sui loro problemi, le loro domande e proposte;
- un quinto filone riguarda una serie di funzioni propositive, di supporto e di consulenza che il garante assicura nei casi previsti dalla legge provinciale o in applicazione di altre norme specifiche poste a tutela dei minori: vi rientrano, ad esempio, i pareri obbligatori prestati nell'ambito della funzione normativa o amministrativa generale, sull'uso dei fondi per le iniziative a tutela dell'infanzia e dell'adolescenza; e più in generale l'attività di proposta mirata al miglioramento del sistema normativo e amministrativo in questo ambito di competenza.
- un ulteriore filone riguarda la particolare attenzione che il garante riserva alla vigilanza sulla programmazione televisiva, sulla comunicazione o a mezzo stampa che non deve ledere od offendere, attraverso immagini o parole, la sensibilità dei bambini. Per questo il garante predispone iniziative per facilitare la creazione di un nuovo rapporto tra minori ed informazione con l'intento di sviluppare nei minori capacità critiche.

- un ultimo, ma non meno importante filone, assicura una particolare attenzione alla prevenzione ed al trattamento dell'abuso di natura fisica, psicologica o sessuale attraverso la promozione di un programma di sensibilizzazione e di formazione rivolto agli operatori e attraverso una serie di iniziative rivolte ai minori per aiutarli a sviluppare senso critico e consapevolezza dei possibili pericoli che li circondano.

L'articolo 3 regola i rapporti con le istituzioni che devono essere frequenti e puntuali ed avvenire sempre quando argomento delle decisioni sono i diritti dei minori. È previsto che il garante rediga una relazione annuale sull'attività svolta, sulla situazione dell'infanzia ed adolescenza in Trentino da inviare al Consiglio e alla Giunta provinciale. Un documento che, oltre a fotografare la situazione, potrebbe servire anche come base per le politiche provinciali su questi temi.

L'articolo 4 riguarda le modalità e le procedure di intervento. Il garante dei minori si presenta come un organo aperto all'esterno, in grado di raccogliere ogni segnalazione di rischi, di danni di violazioni dei diritti dei minori. Il garante deve accertare i fatti, indicare all'amministrazione interessata gli interventi e gli adempimenti necessari a garanzia e tutela del minore o dei minori coinvolti e può arrivare a chiedere l'attivazione di un procedimento disciplinare nei confronti dei funzionari pubblici ritenuti inadempienti. Al garante è naturalmente riservata la possibilità di accedere a tutti gli atti della pubblica amministrazione che riguardino la condizione ed i diritti di minori.

L'articolo 5 definisce le competenze che sono esercitate nei confronti della Provincia, degli organi, enti e aziende da essa dipendenti o delegatari di competenze. È riservata al garante la possibilità di ampliare il suo campo di azione nei confronti di altri enti purché i rapporti con questi vengano definiti da apposite convenzioni.

L'articolo 6 è inerente ai rapporti con il difensore civico e con l'assessore competente in materia di politiche giovanili, che dovranno essere improntati alla collaborazione ed al coordinamento delle proprie attività nell'ambito della rispettive competenze.

Gli articoli 7, 8, 9, 10 e 11 riguardano i requisiti per la nomina, le cause di incompatibilità, la durata, la revoca, gli adempimenti e l'indennità del garante. Il garante deve avere una comprovata esperienza professionale in materia di età evolutiva, di famiglia e di diritto

minorile, e la sua funzione è incompatibile con attività di lavoro autonomo o subordinato, nonché con qualsiasi carica elettiva, ovvero con incarichi nell'ambito di partiti politici, sindacati o di associazioni che svolgono attività nel settore dell'infanzia. Incompatibilità molto estese come ulteriore garanzia della sua libertà di azione ed autonomia.

Gli articoli 12 e 13 disegnano l'osservatorio provinciale per la condizione dell'infanzia e dell'adolescenza. Si tratta di un organo tecnico-consultivo del garante che svolge compiti di monitoraggio, raccolta ed elaborazione dei dati relativi alla condizione dell'infanzia e dell'adolescenza nell'ambito provinciale. È composto da 3 esperti in materia di età evolutiva e di famiglia nominati dal garante. L'attività dell'osservatorio è coordinata dal garante stesso.

Con l'articolo 14 il disegno di legge prevede che la Provincia, su proposta del garante, stipuli le convenzioni necessarie per assicurare al garante l'esercizio delle proprie funzioni nei confronti di enti diversi dalla Provincia o ad essa legati nonché la possibilità di attivare recapiti periferici sul modello del difensore civico. Si prevede inoltre che la Giunta individui la struttura di supporto al garante tale da garantire un efficace coordinamento tra gli assessorati e le strutture competenti in materia di infanzia.

L'articolo 15 definisce lo spazio del regolamento di esecuzione che deve essere approvato dalla Giunta provinciale entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge.

Con l'articolo 16 è stata inserita una norma per la prima applicazione la quale prevede che la nomina del garante venga inserita all'ordine del giorno del consiglio provinciale entro trenta giorni dall'entrata in vigore del regolamento di esecuzione della legge. Una norma di garanzia per rendere il più celere possibile la nascita nella nostra provincia del garante dei minori.

L'articolo 17 illustra le modalità di copertura finanziaria della presente legge.

I consiglieri proponenti

cons. Giorgio Viganò

cons. Adelino Amistadi

cons. Giorgio Casagrande

cons. Marco Depaoli

cons. Guigo Ghirardini

cons. G. Battista Lenzi

cons. Giorgio Lunelli

cons. Mario Magnani

cons. Claudio Molinari

cons. Tiziano Odorizzi

cons. Sandro Turella

cons. Luigi Chiocchetti

cons. Paolo Barbacovi

cons. Mauro Bondi

cons. Giuseppe Parolari

cons. Roberto Pinter

cons. Sergio Muraro

cons. Dario Pallaoro

cons. Roberto Bombarda

cons. Riccardo Dossi