

## ALLEGATI

## Allegato 1 - Protocolli attivi nel 2009

- Convenzione tra la Regione del Veneto e l'Università degli Studi di Padova relativa all'attività dell'Ufficio di Protezione e Pubblica Tutela dei minori.
- Protocollo di intesa tra l'Ufficio di Protezione e Pubblica Tutela dei minori della Regione Veneto e il Tribunale per i minorenni di Venezia per la segnalazione e la nomina di tutori legali volontari di minori di età.
- Protocollo d'intesa tra l'Ufficio di Protezione e Pubblica Tutela dei minori della Regione del Veneto e la Procura della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni di Venezia per il monitoraggio delle segnalazioni inviate dai servizi alla Procura minorile.
- Protocollo d'intesa tra l'Ufficio di Protezione e Pubblica Tutela dei minori della Regione del Veneto e la Procura della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni di Venezia per monitorare i tempi del percorso di tutela giudiziaria del minore di età.
- Protocollo d'intesa tra l'Ufficio di Protezione e Pubblica Tutela dei minori della Regione del Veneto e il Centro per la Giustizia Minorile di Venezia per la promozione di un Centro regionale per la conciliazione e la mediazione penale minorile.
- Protocollo di intesa tra l'Ufficio di Protezione e Pubblica Tutela dei minori della Regione Veneto, l'Ordine dei giornalisti del Veneto e l'Osservatorio regionale per l'infanzia e adolescenza, con la collaborazione del CORECOM del Veneto, della Provincia di Treviso e il supporto scientifico del Centro Interdipartimentale di ricerca e servizi sui diritti della persona e dei popoli e il Dipartimento di Sociologia dell'Università di Padova.
- Protocollo d'intesa tra l'Ufficio di Protezione e Pubblica Tutela dei minori della Regione del Veneto, Ufficio Scolastico Regionale del Veneto, la Regione del Veneto – Assessorato alle Politiche sociali e il Centro Interdipartimentale di ricerca e servizi sui diritti della persona e dei popoli.

## Allegato 2 - Pubblicazioni



*Collana Quaderni Regionali “Linee Guida e Orientamenti per la promozione e la cura dell’infanzia e l’adolescenza”*

*Quaderno 03/2009*

*Orientamenti per i tutori legali dei minori di età. Funzioni, Responsabilità e buone prassi*



*Collana “Infanzia e diritti”, Guerini Editore*

*Drigo C., Santamaria F. (a cura di)*

*Tutori volontari e bambini. L'esperienza del Garante per l'infanzia nel Veneto.*



*Collana "Infanzia e  
diritti", Guerini Editore*

Strumendo L., Arnosti C.,  
Bonamici M. (a cura di)

*La mediazione per la  
garanzia dei diritti dei  
bambini.*

XVI LEGISLATURA

N. 2008

## CAMERA DEI DEPUTATI

### **DISEGNO DI LEGGE**

presentato dal ministro per le pari opportunità

**(CARFAGNA)**

di concerto con il ministro per i rapporti con le regioni

**(FITTO)**

con il ministro dell’economia e delle finanze

**(TREMONTI)**

con il ministro del lavoro, della salute e delle politiche sociali

**(SACCONI)**

e con il ministro dell’istruzione, dell’università e della ricerca

**(GELMINI)**

Istituzione del Garante nazionale per l’infanzia e l’adolescenza

*Presentato l’11 dicembre 2008*

Art. 1.

*(Istituzione del Garante nazionale per l’infanzia e l’adolescenza)*

1. 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, con particolare riguardo alla Convenzione sui diritti del fanciullo, fatta a New York il 20 novembre 1989 e resa esecutiva dalla legge 27 maggio 1991, n. 176, di seguito denominata: «Convenzione di New York», alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950 e resa esecutiva dalla legge 4 agosto 1955, n. 848, e alla Convenzione europea sull’esercizio dei diritti dei fanciulli, fatta a Strasburgo il 25 gennaio 1996 e resa esecutiva dalla legge 20 marzo 2003, n. 77, nonché dal diritto comunitario e dalle norme costituzionali e legislative nazionali vigenti, è istituito il Garante nazionale per l’infanzia e l’adolescenza, di seguito denominato «Garante», con sede in Roma.

## Art. 2.

### *(Modalità di nomina del Garante, requisiti e incompatibilità).*

1. Il Garante è scelto tra persone di notoria indipendenza e di comprovate professionalità ed esperienza nei campi del disagio minorile e delle problematiche familiari ed educative ed è nominato con determinazione adottata d'intesa dai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica. Il Garante dura in carica quattro anni e può essere riconfermato per non più di una volta. Per tutta la durata dell'incarico non può esercitare,

a pena di decadenza, alcuna attività professionale o di consulenza, non può essere amministratore o dipendente di enti pubblici o privati né ricoprire altri uffici pubblici di qualsiasi natura o rivestire cariche elettive. Se dipendente pubblico, secondo l'ordinamento di appartenenza, è collocato fuori ruolo o in aspettativa senza assegni per tutta la durata del mandato.

2. Il compenso spettante al Garante è determinato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze.

## Art. 3.

### *(Compiti del Garante)*

1. Il Garante svolge i seguenti compiti:

a) promuove l'attuazione della Convenzione di New York e degli altri strumenti internazionali in materia di promozione e di tutela dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, la piena applicazione della normativa europea e nazionale vigente in materia di promozione della tutela dell'infanzia e dell'adolescenza, nonché del diritto del minore ad essere accolto ed educato nella propria famiglia e, se necessario, in un altro ambito familiare di appoggio o sostitutivo;

b) esercita le funzioni di cui all'articolo 12 della Convenzione europea sull'esercizio dei diritti dei fanciulli, fatta a Strasburgo il 25 gennaio 1996 e resa esecutiva dalla legge 20 marzo 2003, n. 77;

c) collabora con la rete dei Garanti europei - *European network of ombuds- persons for children* (ENOC);

d) assicura forme idonee di consultazione, comprese quelle di bambine, di bambini, di ragazze e di ragazzi, e quelle delle associazioni familiari, con particolare riferimento alle associazioni operanti nel settore dell'affido e dell'adozione, nonché di collaborazione con tutte le organizzazioni e le reti internazionali, con gli organismi e gli istituti per la promozione e la tutela dell'infanzia e dell'adolescenza operanti in Italia e negli altri Paesi, con le associazioni, con le organizzazioni non governative e con tutti gli altri soggetti privati operanti nell'ambito della tutela e della promozione dei diritti dei minori;

e) propone l'adozione di iniziative, anche legislative, per assicurare la piena promozione e tutela dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, con particolare riferimento al diritto alla famiglia, all'educazione e all'istruzione;

f) esprime il proprio parere sul piano nazionale di azione previsto dall'articolo 1 del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 14 maggio 2007, n. 103, nei termini e con le modalità stabilite dall'articolo 16 della legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni;

g) può esprimere pareri sui disegni di legge e sugli atti normativi del Governo in materia di infanzia e di adolescenza;

h) può esprimere il proprio parere sul rapporto che il Governo presenta periodicamente al Comitato dei diritti del fanciullo di cui all'articolo 44 della Convenzione di New York;

*i)* partecipa all'individuazione e vigila in merito al rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali relativi all'infanzia e all'adolescenza, di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera *m)*, della Costituzione;

*l)* promuove, a livello nazionale, iniziative di sensibilizzazione e di diffusione della conoscenza e della cultura dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza;

*m)* riferisce alle Camere sull'attività svolta con relazione annuale, da presentare entro il 30 aprile di ogni anno.

2. Il Garante promuove, a livello nazionale, studi e ricerche sull'attuazione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza avvalendosi dei dati e delle informazioni dell'Osservatorio nazionale sulla famiglia, di cui all'articolo 1, comma 1250, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, e successive modificazioni; dell'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza, previsto dagli articoli 1 e 2 del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 14 maggio 2007, n. 103; del Centro nazionale di documentazione e di analisi per l'infanzia e l'adolescenza, previsto all'articolo 3 del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 14 maggio 2007, n. 103, nonché dell'Osservatorio per il contrasto della pedofilia e della pornografia minorile, di cui all'articolo 17, comma 1-*bis*, della legge 3 agosto 1998, n. 269.

3. Il Garante esercita le funzioni e i compiti di cui al presente articolo in piena autonomia e con indipendenza di giudizio e di valutazione e non è soggetto ad alcuna forma di controllo gerarchico o funzionale.

4. Nel rispetto delle competenze e dell'autonomia organizzativa delle regioni, delle province autonome di Trento e di Bolzano e delle autonomie locali in materia di politiche attive di sostegno all'infanzia e all'adolescenza, il Garante assicura idonee forme di collaborazione con i garanti regionali, ove istituiti.

5. Il Garante, al fine di tutelare i diritti e gli interessi delle persone di minore età, d'ufficio o a seguito delle segnalazioni o dei reclami presentati ai sensi dell'articolo 6, può inoltre segnalare alla procura della Repubblica presso il tribunale per i minorenni situazioni di disagio di minori, al fine di consentire l'adozione di provvedimenti e l'apertura di procedimenti di protezione, e alla procura della Repubblica competente abusi che abbiano rilevanza penale o per i quali possano essere adottate iniziative di sua competenza.

#### Art. 4.

##### *(Informazioni, accertamenti e controlli)*

1. Il Garante può richiedere alle pubbliche amministrazioni, nonché a qualsiasi soggetto pubblico, compresi la Commissione per le adozioni internazionali di cui all'articolo 38 della legge 4 maggio 1983, n. 184, e successive modificazioni, e il Comitato per i minori stranieri previsto dall'articolo 33 del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, e successive modificazioni, e a qualsiasi ente privato di fornire informazioni rilevanti ai fini della tutela dei minori, nel rispetto delle disposizioni previste dal codice in materia di protezione dei dati personali, di cui al decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196.

2. Il Garante può richiedere alle amministrazioni competenti di accedere, nelle forme e con le modalità concordate con le medesime amministrazioni, a strutture pubbliche ed enti privati ove siano presenti minori.

3. Il Garante può altresì effettuare visite nei luoghi di cui alle lettere *b)*, *c)*, *d)* ed *e)* del comma 1 dell'articolo 8 delle norme di cui al decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 272, previa autorizzazione del magistrato di sorveglianza per i minorenni o del giudice che procede.

4. Il Garante può richiedere ai soggetti e per le finalità indicate al comma 1 di accedere a banche di dati o ad archivi, sentito il Garante per la protezione dei dati personali.

5. I procedimenti di competenza del Garante si svolgono nel rispetto dei principi stabiliti dalla legge 7 agosto 1990, n. 241, in materia di accesso, partecipazione e trasparenza.

#### Art. 5.

##### *(Organizzazione)*

1. Il Garante, per lo svolgimento dei propri compiti, si avvale delle risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili, alla data di entrata in vigore della presente legge, presso il Dipartimento per le politiche della famiglia e presso il Dipartimento per le pari opportunità della Presidenza del Consiglio dei ministri.

#### Art. 6.

##### *(Forme di tutela)*

1. Tutte le persone possono rivolgersi al Garante mediante segnalazioni, anche attraverso il numero telefonico d'emergenza gratuito 114 ovvero altri numeri telefonici a valenza sociale gratuiti, o mediante reclami relativi a violazioni ovvero a situazioni di rischio di violazione dei diritti dei minori.

2. Le procedure e le modalità di presentazione delle segnalazioni e dei reclami di cui al comma 1 sono stabilite con determinazione del Garante, fatte salve le competenze dei servizi territoriali.

#### Art. 7.

##### *(Copertura finanziaria)*

1. All'onere derivante dal compenso spettante al Garante, valutato nel limite massimo di euro 200.000 annui, si provvede, quanto a euro 100.000, mediante corrispondente riduzione dell'autorizzazione di spesa di cui all'articolo 19, comma 1, del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248, e, quanto a euro 100.000, mediante corrispondente riduzione dell'autorizzazione di spesa di cui all'articolo 19, comma 3, del medesimo decreto-legge n. 223 del 2006, come rideterminate dalla tabella C allegata alla legge 24 dicembre 2007, n. 244.

2. Fermo restando quanto disposto dal comma 1, dall'attuazione della presente legge non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.



## Allegato 4 – Note per un parere in merito al disegno di legge “Istituzione del Garante nazionale per l’infanzia e l’adolescenza” nella prospettiva dell’attuazione di un “sistema” (nazionale e regionale) di garanti per l’infanzia e l’adolescenza

E’ un buon segno che all’inizio della XVI legislatura si apra realisticamente ed autorevolmente la prospettiva per l’istituzione del Garante Nazionale e/o per un “sistema nazionale di Garanti dell’infanzia e dell’adolescenza” attraverso una iniziativa del Governo ed altre proposte parlamentari.

In ordine al Disegno di legge presentato dal Governo va sottolineato in via preliminare che:

- a. è un testo semplice, breve e chiaro, che può consentire quella autonomia di cui abbisogna un Istituto di garanzia;
- b. il DDL prevede soltanto l’istituzione del Garante Nazionale e affronta il problema dei rapporti con le Regioni solo episodicamente nell’art. 3 comma 4;
- c. prevalgono (art. 3) i compiti di promozione e di proposizione di pareri;
- d. per i rapporti eventuali con i Garanti Regionali sono rilevanti sia l’art. 3, comma 3 lett. “i” e l’art. 3 comma 4; sia l’art. 3 comma 5 (le segnalazione del Garante alla Procura minorile) e l’art. 6 (le segnalazioni delle persone al Garante anche attraverso il 114 per quanto riguarda le “forme di tutela”);
- e. le risorse finanziarie ed organizzative rese disponibili sono limitate.

Ma il punto principale su cui vale la pena riflettere è dato dalla impostazione dei rapporti fra Stato e Regioni in relazione ai compiti indicati nell’art. 3 (compiti del Garante). E’ una riflessione che ritengo particolarmente rilevante e pertinente in relazione al senso della esperienza regionale come Pubblico Tutore dei minori / Garante dell’infanzia del Veneto.

Per comprendere quali siano le funzioni più plausibili ed utili per un Garante dell’infanzia, credo valga la pena partire dalla considerazione in ordine al livello in cui si svolgano le azioni istituzionali ed organizzative per la protezione e la tutela, su cui può interloquire ed interagire il Garante. Insomma quale è il rapporto fra lo Stato centrale e le Regioni in materia di politiche sociali per l’infanzia e, correlativamente, per le forme di garanzia.

Su questo interrogativo si è sviluppata la riflessione, prima, e l’attività poi del Pubblico Tutore dei minori nel Veneto. E l’esito è stato quello di privilegiare – pur non omettendo attività di promozione culturale, di ricerca, di proposta e di ascolto – la costruzione per il Pubblico tutore dei minori di un rapporto caratterizzato da

sussidiarietà con i servizi sociosanitari e dalla contiguità positiva con l’Autorità giudiziaria minorile.

E’ sulla base di queste premesse che sono stati realizzati i risultati più significativi dell’esperienza nel Veneto con particolare riguardo alla formazione dei tutori; alla proposizione di buone prassi nel rapporto fra i servizi socio-sanitari e l’Autorità giudiziaria (Linee Guida); all’attività di “ascolto” e alla vigilanza.

Per questo considero che l’aspetto più interessante – ma anche più problematico – del DDL è dato dagli artt. 3, 4 e 6.

Nello specifico con l’art. 3 comma 1 si individuano 11 “compiti” (o funzioni) propri del Garante nazionale, a cui corrispondono sia i criteri di azione del Garante (art. 3 comma 5, e art. 4, informazioni, accertamenti e controlli), sia le “forme” delle istanze ad opera di soggetti e/o persone (art. 6).

Orbene, è certo che per alcuni dei compiti elencati nell’art. 3 comma 1 risulta corretta, opportuna e pertinente l’attribuzione dell’esercizio di quei compiti ad una autorità nazionale; in particolare per quanto previsto alle lettere: a, c, e, f, g, h, i, j, k, laddove si indicano funzioni di promozione, di proposta e di parere che ben sia adattano alla posizione del Garante nazionale.

Ma per i compiti – essenziali e rilevanti:

- richiamati nelle lettere b, d dell’art. 3;
- così come per l’esercizio delle prerogative richiamate all’art. 3 comma 5 e all’art. 4;
- e parimenti per dare adeguato ascolto e risposta alla presentazione di istanze (art. 6);
- e ancora per dare attuazione a più efficaci forme di garanzia nell’ambito della promozione e protezione dei diritti dell’infanzia, quali: la formazione di tutori legali volontari (art. 3 , comma 1 lettera b); la facilitazione dei processi nel lavoro sociale per la protezione e cura dei minori; la segnalazione di situazioni di disagio, rischio o rischio di pregiudizio alla Autorità giudiziaria e/o alle pubbliche amministrazioni competenti (art. 3 comma 5); il monitoraggio e vigilanza/sorveglianza sulle condizioni dei minori che vivono in strutture di accoglienza, (art. 4);

*è necessario ed è opportuno* – oltre che costituzionalmente coerente – *utilizzare il principio di sussidiarietà* (art. 118 Cost.) e contemplare un rapporto più sistematico di “complementarietà” con le Regioni, trattandosi di materie – ora concorrenti, ora esclusive – delle Regioni e delle Autonomie locali (art. 117 Cost., 2° comma).

Per la verità il DDL fa cenno a questa problematica all’art. 3 comma 1° lettera “i” (con il richiamo all’art. 117 Cost., Comma 2° lettera “m”), nel 4° comma dello stesso art. 3 (i rapporti di collaborazione con le Regioni che hanno istituito il Garante regionale). Ma lo fa con una impostazione riduttiva (mera collaborazione)

e parziale (non si pone il problema delle Regioni che non hanno istituito il Garante regionale).

In realtà il richiamo al citato art.117 Cost. dovrebbe essere assunto in modo più centrale e sistematico, al fine di poter determinare *con la legge nazionale di principi sia l'istituzione del Garante nazionale (le sue forme di nomina, le competenze esclusive, le competenze concorrenti, le risorse, ecc.), sia le norme di indirizzo per l'esercizio delle autonome determinazioni legislative delle Regioni.*

E' chiaro che tali norme di indirizzo (criteri generali) hanno il loro fondamento in quei profili minimi ed essenziali di interesse nazionale, che sono dati dalla individuazione e “determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali” relativi all’infanzia; e che il legislatore costituzionale pone in capo allo Stato proprio con il citato art. 117 Cost. comma 2 lettera m.

Ma è altrettanto chiaro che l’esercizio delle politiche sociali corrispettive spetta alle Regioni e alla loro autonoma scelta legislativa, programmatica e di governo.

I punti, che al proposito rilevano, sono dati:

- a. dalla valutazione che anche l’Istituto del “Garante” può essere considerato fra i “livelli essenziali delle prestazioni sociali”; e perciò anch’esso va ricompreso nella citata “determinazione” ad opera della legge dello Stato;
- b. dalla considerazione che solo alla dimensione del territorio regionale (ove si svolgono le funzioni legislative, di programmazione, di vigilanza delle politiche sociali) è possibile ipotizzare una plausibile ed efficace azione dell’Istituto del Garante; e ciò sia in relazione alle funzioni attribuite con l’art. 3 del DDL al Garante nazionale (in tal caso si tratterebbe di materie e compiti concorrenti; ad esempio art. 3, comma 1, lettere a, b, d, e, i, j), sia in relazione alle funzioni di “ascolto, vigilanza, mediazione, segnalazione, sensibilizzazione e proposizione di buone prassi”; che risultano le più significative e pertinenti per le Regioni, ossia per il Garante regionale.

In sostanza si tratta di dare luogo con il DDL – ripensato secondo una logica federalistica – ad una pluralità di esigenze: a cui si deve e si può rispondere in alcuni casi attraverso la figura del Garante nazionale; in altri casi attraverso l’esercizio di funzioni, che solo alla scala regionale può essere assunto e svolto.

In questo senso è plausibile una legge nazionale ed un Garante nazionale: *per assicurare* la rappresentanza e la capacità di interlocuzione dell’Italia nei consessi internazionali secondo le indicazioni contenute nelle Convenzioni; *per coordinare* le azioni dei Garanti regionali; *per concorrere* alla definizione dei Piani periodici previsti dalle leggi (es. L. 149/2001); *per ottemperare* ai principi della Costituzione (art. 117 comma 2 lettera m), che riserva alla Stato il compito di “determinare i livelli essenziali delle prestazioni sociali”(e fra di essi vi è anche l’istituzione di un sistema di garanzia), su cui poi si esercitano le funzioni e i poteri delle Regioni e degli E.E.LL..

Ma è altrettanto plausibile che – in un ordinamento fortemente autonomistico e regionalizzato come il nostro che evolve sempre più verso il federalismo – *alcune tipiche funzioni del Garante dell’Infanzia* – che peraltro hanno costituito motivo di peculiarità, di impegno e di consenso nell’esperienza del Pubblico tutore dei minori/Garante nel Veneto – debbano trovare la loro allocazione di definizione, di strategia e di esercizio in *ambito regionale*.

Ciò vale per la attività di *sensibilizzazione, formazione e gestione dell’Albo dei tutori-curatori*; vale per il lavoro di *ascolto, monitoraggio e vigilanza* sulle condizioni di vita dei minori accolti in strutture; vale infine e ancor più per condurre con efficacia, tatto e discrezione quel lavoro di *facilitazione, accompagnamento e persuasione* (e se del caso, *segnalazione* alla Autorità giudiziaria), orientato verso gli operatori; che certamente è il lavoro che meglio risponde alle esigenze di sussidiarietà, di integrazione, di collaborazione, di “amichevolezza” proprie del Garante e che mal si potrebbe svolgere in assenza di “vicinanza” con i problemi e con gli attori della cura per i bambini (servizi sociosanitari, educativi ed autorità giudiziaria).

PUBBLICO TUTORE DEI MINORI DEL VENETO

*Lucio Strumendo*

Venezia, Aprile 2009

Finito di stampare nel mese di Gennaio 2010  
presso Tipografia Eurooffset  
Martellago (VE)