

UNICEF
Centro di ricerca

In difesa dei diritti dell'infanzia

Uno studio globale sulle istituzioni indipendenti
dei diritti umani per l'infanzia – Relazione di sintesi

unicef 
uniti per i bambini

CENTRO DI RICERCA DELL'UNICEF

Nel 1988 il Fondo delle Nazioni Unite per l'infanzia (UNICEF) ha fondato un Centro di ricerca per sostenere la propria opera di advocacy a favore dell'infanzia in tutto il mondo e per individuare e approfondire con ricerche le aree di intervento presenti e future del lavoro dell'UNICEF. Gli obiettivi primari del Centro di ricerca, noto fino al 2011 con la denominazione Centro di ricerca Innocenti, sono: migliorare la comprensione, a livello internazionale, delle tematiche attinenti ai diritti dei minori e incoraggiare la piena attuazione della Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza nei Paesi a basso, medio e alto reddito.

Il Centro si prefigge di stabilire un quadro di riferimento che comprenda le ricerche e i saperi all'interno dell'organizzazione a supporto dei suoi programmi e politiche globali. Attraverso il rafforzamento di collaborazioni di ricerca con le principali istituzioni accademiche e lo sviluppo di reti sia nel nord che nel sud del mondo, il Centro cerca di far leva su ulteriori risorse e influenze che favoriscano gli sforzi per una riforma delle politiche per l'infanzia.

Le pubblicazioni prodotte dal Centro rappresentano contributi al dibattito globale su infanzia e adolescenza e sulle tematiche attinenti ai diritti dei minori, presentando un ampio ventaglio di opinioni. Per tale motivo, alcune pubblicazioni non riflettono necessariamente la politica e le opinioni dell'UNICEF su diverse tematiche. Le opinioni espresse sono quelle degli autori e dei ricercatori e sono pubblicate al fine di stimolare ulteriormente il dialogo sui diritti dei minori.

Il Centro collabora con l'istituzione che lo ospita a Firenze, l'Istituto degli Innocenti, in alcune attività. La maggior parte delle risorse finanziarie proviene dal governo italiano, mentre il sostegno finanziario per progetti specifici è erogato da altri governi, istituzioni internazionali e fonti private, e dai Comitati nazionali dell'UNICEF.

Estratti della presente pubblicazione possono essere riprodotti liberamente citando la fonte. Eventuali richieste di traduzione integrale della pubblicazione vanno rivolte a: Communications Unit, florence@unicef.org.

Per ulteriori informazioni, per scaricare oppure ordinare questa e altre pubblicazioni, visitare il sito web all'indirizzo www.unicef-irc.org.

Grafica e impaginazione: BlissDesign.com

Foto di copertina: © UNICEF/INDA2010-00730/Pirozzi; Globe, Thinkstock
© United Nations Children's Fund (UNICEF), novembre 2012

ISBN: 978-88-6522-011-5

La corrispondenza va inviata a:

Centro di ricerca dell'UNICEF - Innocenti
Piazza SS. Annunziata 12
50122 Firenze, Italia
Tel.: (+39) 055 20 330
Fax: (+39) 055 2033 220
florence@unicef.org
www.unicef-irc.org

UNICEF
Centro di ricerca

In difesa dei diritti dell'infanzia

Uno studio globale sulle istituzioni indipendenti
dei diritti umani per l'infanzia – Relazione di sintesi

Ringraziamenti

Questa sintesi presenta i risultati di uno studio globale, frutto di diversi anni di ricerca, collaborazione e consultazione con numerosi partner.

Vanessa Sedletzki, specialista in diritti dell'infanzia presso il Centro di ricerca dell'UNICEF – Innocenti, è la principale autrice e ricercatrice dello studio. Andrew Mawson, capo dell'unità per la protezione dell'infanzia e l'implementazione di standard internazionali del Centro, ha diretto lo studio negli ultimi due anni, rivisto il testo e curato la versione finale sotto la guida di Göran Holmqvist, direttore associato per la ricerca strategica, e Gordon Alexander, direttore del Centro di ricerca dell'UNICEF – Innocenti. Un ringraziamento va all'editor Anastasia Warpinski.

Lo studio nel suo complesso è stato avviato e ha beneficiato della guida e delle competenze di Trond Waage, già difensore civico dei minori in Norvegia e senior fellow presso il Centro di ricerca Innocenti (IRC). Lo studio ha avuto inizio sotto la supervisione di Susan Bissell, già direttrice dell'Unità per l'implementazione di standard internazionali, e sotto la direzione di Marta Santos Pais, all'epoca direttrice dell'IRC. Rébecca Steward e Katherine Wepplo hanno contribuito con ricerche e analisi; Claudia Julieta Duque ha condotto le ricerche di fondo sull'America Latina e i Caraibi, mentre Noortje van Heijst ha fornito assistenza alle ricerche. Il ruolo di supporto amministrativo è invece stato svolto da Claire Akehurst e, in precedenza, da Sarah Simonsen.

I nostri più vivi ringraziamenti vanno a Shirin Aumeeruddy-Cziffra, Jean-Nicolas Beuze, Marvin Bernstein, Richard Carver e Peter Newell, che hanno revisionato

la bozza completa della relazione tecnica. Siamo inoltre grati ai numerosi individui, membri della rete di difensori civici e organizzazioni che hanno sostenuto il processo di ricerca nelle sue diverse fasi, partecipando a consultazioni e/o rivedendo sezioni di bozze precedenti: George Abu Al-Zulof, Begoña Arellano, Julien Attuil-Kayser, Audroné Bedorf, Akila Belebago, Karuna Bishnoi, Xavier Bonal, Sabrina Cajoly, Eva Maria Cayanan, Clara Chapdelaine, Laurent Chapuis, Mary Clarke, Janet A. Cupidon-Quallo, Anna Dekker, Brigette DeLay, Jaap Doek, la Rete europea di difensori civici dei minori, Hugues Feltesse, Elizabeth Fraser, Emilio Garcia Mendez, Brian Gran, Karl Hanson, Karin Heissler, Charlotte Helletzgruber, Maria Cristina Hurtado, l'Inter-American Children's Institute of the Organization of American States, Jyothi Kanics, Lena Karlsson, Jane Kim, Cindy Kiro, Maarit Kuikka, Jean-Claude Legrand, François Levert, Heidi Loening-Voysey, Emily Logan, Jeanne Milstein, Georgios Moschos, John Mould, Aida Oliver, David Parker, Dominique Pierre Plateau, Ron Pouwels, Paul Quarles van Ufford, Bernard Richard, Roberta Ruggiero, Lioubov Samokhina, Johanna Schiratzki, Helen Seifu, Shantha Sinha, Diane Swales, Tseliso Thipanyane, Jorge Valencia Corominas, Lora Vidovic, Christian Whalen, Cornelius Williams e Lisa Wolff.

Il Centro di ricerca dell'UNICEF – Innocenti esprime la propria gratitudine ai governi di Norvegia e Svezia il cui sostegno, in qualità di principali finanziatori della ricerca, ha reso possibile questa iniziativa. Ringraziamo inoltre sentitamente i governi di Francia, Italia e Svizzera per l'ulteriore sostegno finanziario.

Sommario

Ringraziamenti.....	2
Prefazione.....	4
In difesa dei diritti dell'infanzia: Uno studio globale sulle istituzioni indipendenti dei diritti umani per l'infanzia.....	5
1. Introduzione.....	5
2. Cosa fanno le istituzioni indipendenti dei diritti umani per l'infanzia?.....	8
2.1 Dare visibilità a bambini e adolescenti e ai loro interessi superiori nella formulazione delle politiche	10
2.2 Promuovere ambienti favorevoli ai diritti dell'infanzia e dell'adolescenza.....	11
2.3 Promuovere approcci equi per i bambini e gli adolescenti maggiormente emarginati.....	11
2.4 Promuovere la partecipazione dei bambini e degli adolescenti nella società.....	12
2.5 Affrontare situazioni individuali o specifiche.....	13
3. Cosa rende efficaci le istituzioni indipendenti dei diritti umani per l'infanzia?.....	16
3.1 Indipendenza	16
3.2 Partecipazione dei bambini e degli adolescenti.....	19
3.3 Accoglimento di reclami su specifiche violazioni dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza.....	23
3.4 Coinvolgimento internazionale.....	26
4. Conclusione e raccomandazioni.....	29

Prefazione

Nell'arco degli ultimi due decenni, i progressi compiuti nello sviluppo di istituzioni indipendenti dei diritti umani per l'infanzia sono stati considerevoli. Nel 1989, c'erano molte meno istituzioni indipendenti rispetto alle attuali 200 in più di 70 Paesi. Pur assumendo forme diverse (difensori civici per l'infanzia, commissioni per i diritti umani o commissari per i minori), tali istituzioni condividono uno speciale ruolo di facilitazione dei processi di *governance* a favore dei minori e si sono rivelate un importante fattore ai fini dell'attuazione della Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza. La loro opera, tuttavia, è ancora poco conosciuta e la loro natura di istituzioni pubbliche, ma al tempo stesso indipendenti risulta spesso di difficile comprensione.

Le istituzioni indipendenti introducono un'attenzione esplicita ai minori nei sistemi di *governance* tradizionalmente incentrati sul mondo degli adulti. Spesso attraverso l'offerta di meccanismi diretti per una maggiore assunzione di responsabilità da parte dello Stato e di altri "duty bearers" nei confronti dei minori, colmano lacune nel sistema e fanno in modo che l'impatto di politiche e prassi sui diritti dell'infanzia venga compreso e riconosciuto. Esse supportano rimedi e riforme quando qualcosa va storto o i risultati sono inadeguati. Senza minimamente sottrarre responsabilità alla pletera di istituzioni, spesso meglio conosciute, che si occupano di minori (scuole, servizi sanitari, dipartimenti governativi, autorità locali, soggetti operanti nel settore privato e gli stessi genitori), l'operato delle istituzioni indipendenti ne integra e rafforza l'azione per la realizzazione dei diritti di tutti i bambini e adolescenti.

Nell'attuale clima di incertezza economica internazionale, in alcuni Paesi le diseguaglianze fra ricchi e poveri stanno diventando ancora più profonde. Si tratta, inoltre, di un periodo di riflessione sui progressi compiuti verso il raggiungimento degli obiettivi di sviluppo del millennio e verso la definizione di nuovi obiettivi sostenibili ed equi da perseguire. In tempi come questi, le istituzioni indipendenti svolgono un ruolo chiave nel promuovere sistemi che favoriscano e recepiscano i diritti di bambini e di adolescenti; il Comitato per i diritti dell'infanzia è il loro più strenuo sostenitore.

Eppure c'è chi contesta il ruolo e la posizione delle istituzioni indipendenti. Le loro raccomandazioni sono troppo spesso

disattese da quegli stessi governi e parlamenti responsabili della loro creazione. Nel contesto di una grave crisi economica, queste organizzazioni, in genere di piccole dimensioni, sono oggetto di tagli di bilancio. Esse devono continuamente dimostrare la propria rilevanza in un'area in cui risulta difficile attribuire risultati in modo diretto. Ma i problemi delle istituzioni indipendenti possono anche essere di natura interna: la loro efficacia dipende, infatti, dalla capacità di raggiungere i bambini e gli adolescenti più emarginati e fornire soluzioni adeguate alle violazioni dei loro diritti. Leadership e competenza sono aspetti fondamentali della loro capacità di compiere la propria missione.

Questo studio, la prima analisi completa a livello globale delle istituzioni indipendenti dei diritti umani per l'infanzia, si avvale della loro esperienza più che ventennale. Esso rappresenta la prima fase di una serie di attività che si occuperà, fra l'altro, di buona *governance*, processi decisionali e coordinamento finalizzato all'attuazione dei diritti dell'infanzia.

Un rapporto tecnico allegato fornisce agli addetti ai lavori una discussione più ampia sulle tematiche sintetizzate nelle pagine che seguono, come pure una serie di analisi regionali provenienti da tutto il mondo. Il nostro scopo è aiutare i lettori a comprendere la finalità e il potenziale delle istituzioni indipendenti dei diritti umani per l'infanzia, che cosa fanno e come operano. I due rapporti invitano coloro incaricati di prendere decisioni politiche e addetti ai lavori a considerare in che modo il ruolo di tali istituzioni possa essere rafforzato e potenziato.

La posta in gioco è il ruolo dei bambini e degli adolescenti, in particolar modo di quelli più emarginati ed esclusi, nelle nostre società. In un sistema politico concepito per gli adulti, come può un'istituzione essere a misura di bambino? Le istituzioni indipendenti rappresentano una finestra non solo sul carattere dell'infanzia e dell'adolescenza in un determinato Paese, ma anche sul modo reale in cui gli adulti, e le politiche da essi create, vedono e rispettano l'infanzia.

Gordon Alexander
Direttore, Centro di ricerca dell'UNICEF – Innocenti

In difesa dei diritti dell'infanzia: Uno studio globale sulle istituzioni indipendenti dei diritti umani per l'infanzia

1. Introduzione

A partire dagli anni '90, le istituzioni indipendenti dei diritti umani per l'infanzia¹ sono emerse a livello internazionale come organismi influenti per la promozione degli interessi dei minori nel processo decisionale e nel dibattito pubblico. Sono state fondate più di 200 istituzioni pubbliche per monitorare, promuovere e tutelare i diritti dell'infanzia in modo indipendente; oggi tali istituzioni operano in oltre 70 Paesi di tutti i continenti. Nella vasta maggioranza dei casi, la loro creazione ha fatto seguito alla ratificazione da parte dello Stato della Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, che rappresenta il nucleo fondante della loro attività.

Tali istituzioni assumono forme e denominazioni diverse: in italiano, difensore civico per l'infanzia, commissario per l'infanzia, garante per l'infanzia, commissione per i diritti dei minori o commissione per l'infanzia e l'adolescenza; in inglese, *ombudsperson*, *child commissioner*, *child advocate*, *child rights commission* oppure *human rights commission*; in francese, *défenseur des droits de l'enfant* o *médiateur*; in spagnolo, *defensoría* o *procuraduría*; in altre lingue, designazioni alternative. Il loro ruolo è quello di monitorare le azioni dei governi e di altri enti, promuovere la realizzazione dei diritti dell'infanzia, raccogliere reclami, fornire rimedi a eventuali violazioni e offrire uno spazio per il dialogo su bambini e adolescenti all'interno della società e fra i minorenni e lo Stato. Difendere gli interessi superiori dei bambini e dar voce a questi ultimi sono compiti centrali per la loro missione. Questo impegno ha portato a risultati su più livelli, dall'influenzamento di cambiamenti significativi nella politica nazionale all'erogazione di interventi per conto di singoli bambini e adolescenti.

Il Comitato delle Nazioni Unite per i diritti dell'infanzia è uno dei loro principali sostenitori. Ma perché il Comitato e un numero così alto di stati ha ritenuto necessarie tali istituzioni? In molti Paesi esiste già una pletera di istituzioni meglio conosciute che si occupano in qualche misura dei diritti dell'infanzia e molte di esse hanno una lunga storia. L'attuazione della Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza rappresenta una responsabilità a livello nazionale che richiede che tutti gli organi dello Stato facciano la propria parte. L'azione legale tramite i tribunali costituisce il principale strumento di rimedio alle violazioni dei diritti dell'infanzia. I parlamenti sono responsabili della promulgazione di leggi che promuovano i diritti dei bambini, e le commissioni parlamentari specializzate spesso svolgono un ruolo essenziale nel sovrintendere all'attuazione di politiche e norme giurisprudenziali. Ministeri specifici o ministeri per l'infanzia e l'adolescenza hanno responsabilità pratiche fondamentali per lo sviluppo e l'attuazione di una politica governativa che realizzi i diritti dell'infanzia. In teoria, esistono meccanismi di coordinamento volti

ad assicurare che tutte le aree di governo riconoscano gli obblighi contemplati dalla Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza. Apposti osservatori si occupano di monitorare i diritti dei bambini al fine di fornire dati oggettivi in grado di influenzare le scelte politiche. Le organizzazioni non governative (ONG) e altre componenti della società civile, come i mezzi di comunicazione, spesso svolgono un ruolo essenziale di monitoraggio e sensibilizzazione.

Le istituzioni indipendenti dei diritti umani per l'infanzia non sottraggono responsabilità a tali soggetti ma operano al loro fianco al fine di rafforzarne l'azione. Il loro ruolo principale è quello di agevolare processi di *governance* che coinvolgono altri soggetti. Essi si comportano un po' come "l'olio nell'ingranaggio": puntano esplicitamente l'attenzione su bambini e adolescenti in sistemi tradizionalmente orientati verso gli adulti, colmano lacune nel sistema con meccanismi di responsabilità diretta, fanno in modo che l'impatto delle politiche e delle prassi sui diritti dei bambini venga compreso e riconosciuto, e supportano rimedi e riforme quando le cose non vanno per il verso giusto o le politiche risultano inadeguate. Esse introducono flessibilità in sistemi politici e istituzionali che altrimenti possono apparire rigidi e inaccessibili al pubblico, in particolar modo ai minorenni e a coloro che si occupano di problemi che li riguardano.

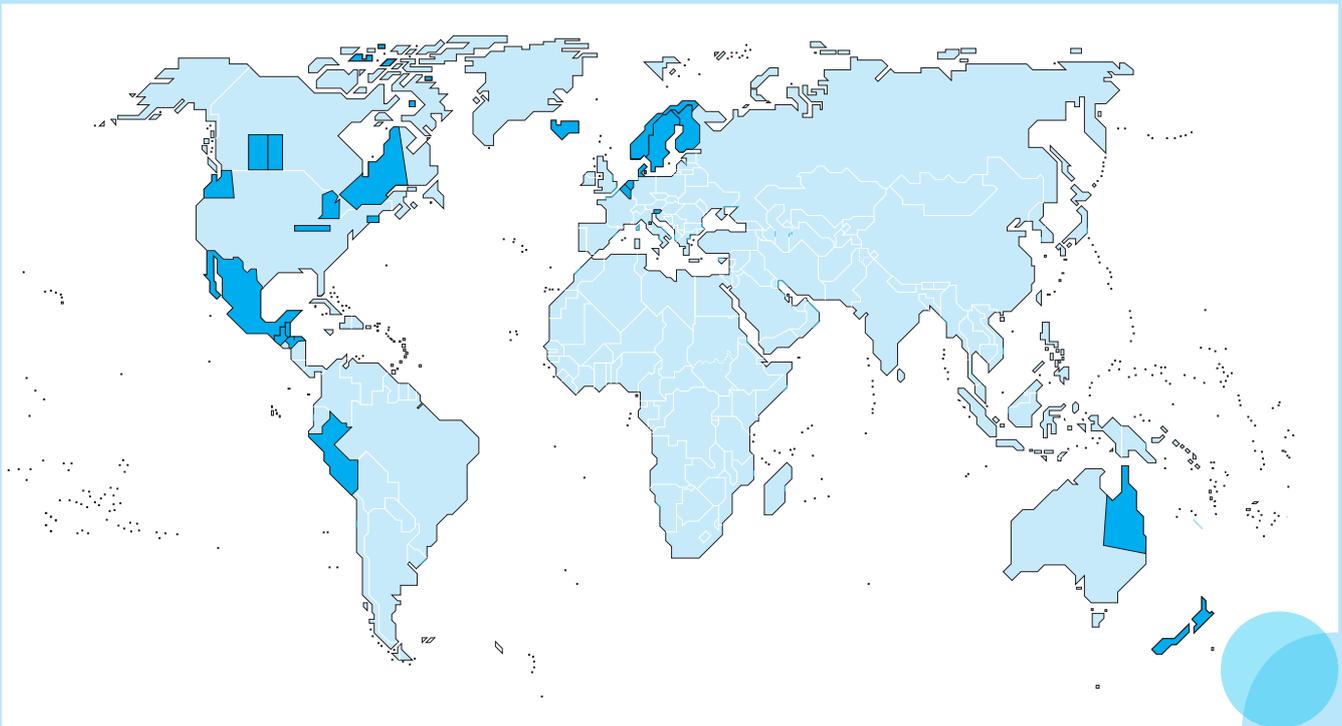
Anche se il preciso mandato delle istituzioni indipendenti dei diritti umani per l'infanzia varia da un luogo all'altro, la loro capacità di incidere sul cambiamento deriva da una combinazione di indipendenza e *soft power*, il potere di segnalare, aggregare, mediare e influenzare legislatori, organismi governativi, pubbliche istituzioni e opinione pubblica. Di fatto, è proprio la capacità di esercitare un'influenza su coloro che hanno responsabilità dirette in materia di politiche e prassi che distingue le istituzioni più efficaci.

E tuttavia le sfide che tali istituzioni si trovano ad affrontare non sono poche. Tradurre la visione del bambino espressa nella Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in una realtà sociale e politica non è mai un processo lineare. E neppure lo è orientarsi all'interno di sistemi di *governance* nazionali e problematiche rilevanti dal punto di vista sociale (compresi gli atteggiamenti normativi nei confronti dell'infanzia) che possono trovarsi al centro dei diritti dei bambini. Non di rado ai diritti dell'infanzia viene assegnata una bassa priorità per molteplici motivi: limitata comprensione delle implicazioni pratiche di tali diritti, priorità di bilancio in conflitto, inerzia politica o istituzionale, resistenza di tipo sociale basata sulla percezione che tali principi siano irrilevanti o inappropriati.

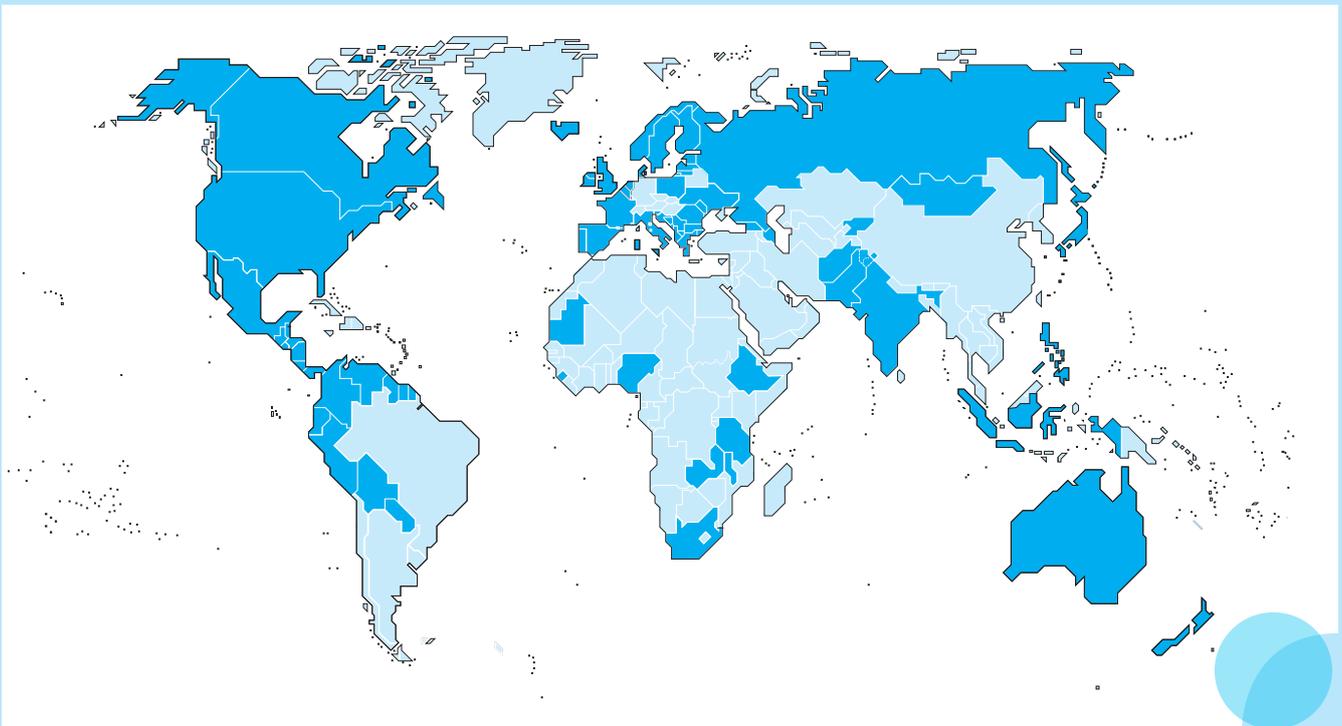
Le istituzioni indipendenti spesso contribuiscono alla creazione di un quadro concreto di riferimento per quanto riguarda i diritti dei bambini con discussioni sia nazionali che locali intorno alla loro istituzione, in relazione ai concetti fondamentali alla base dei diritti dell'infanzia e sul significato che essi assumono nella pratica. Una volta costituite, le istituzioni offrono dimostrazioni concrete di tali diritti, favorendone l'avanzamento attraverso i loro interventi. Il panorama sociale, politico ed economico al

1 In questo studio è stata mantenuta la terminologia utilizzata abitualmente dal Comitato per i diritti dell'infanzia. Il Commento Generale n. 2, 5 e 12 del Comitato per i diritti dell'infanzia fa riferimento a "istituzioni indipendenti per i diritti umani nazionali" ma da allora la denominazione è stata leggermente modificata, probabilmente in considerazione del fatto che molte di tali istituzioni sono costituite anche a livello subnazionale.

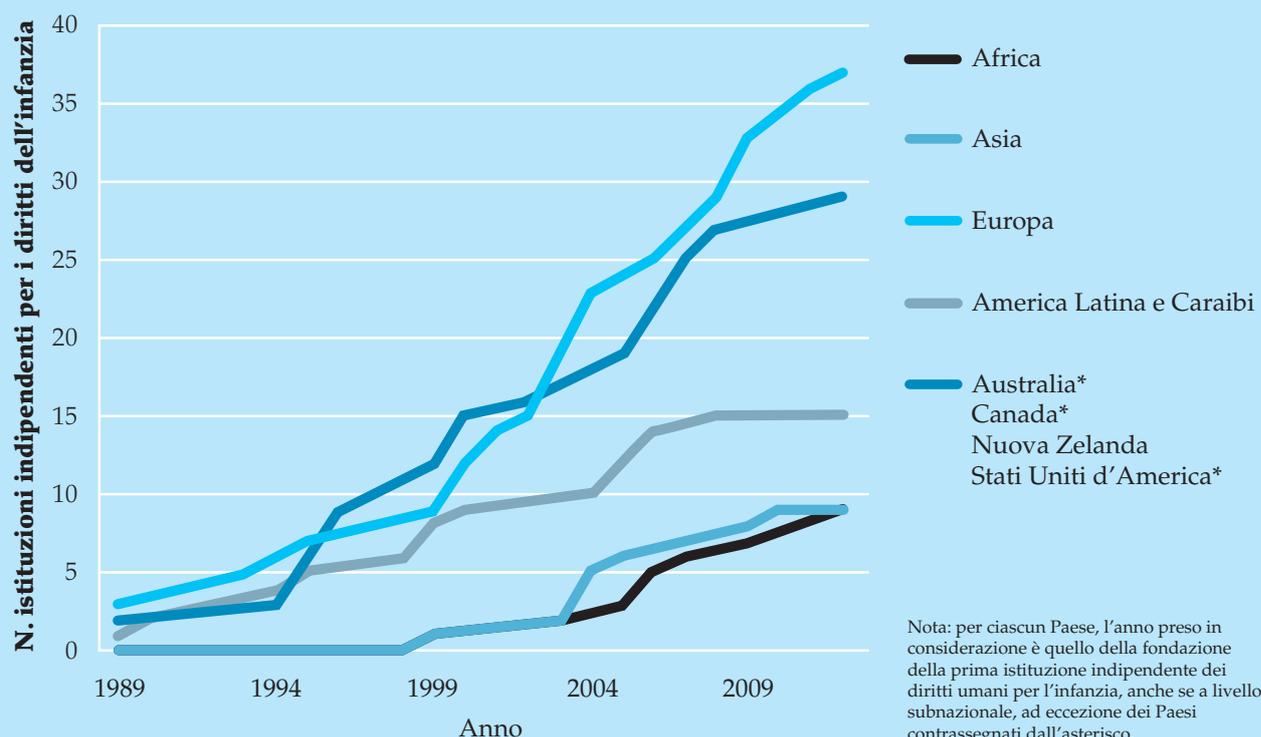
Istituzioni indipendenti dei diritti umani per l'infanzia nel 1996



Istituzioni indipendenti dei diritti umani per l'infanzia nel 2012



Espansione regionale delle istituzioni indipendenti dei diritti umani per l'infanzia, 1989-2012



quale appartengono e contribuiscono, tuttavia, è in costante evoluzione e interessi contrastanti incidono continuamente sulla capacità delle istituzioni di esercitare il proprio mandato in maniera efficace. Se, sul piano teorico, le istituzioni hanno modo di conservare la propria imparzialità e indipendenza dai governi, sono molte le forze che, nel bene o nel male, possono condizionare la loro effettiva autonomia, capacità istituzionale, finanziamenti, reputazione, profilo, autorità e persino la loro stessa esistenza.

Il Comitato per i diritti dell'infanzia, l'organismo internazionale responsabile di monitorare e guidare gli Stati aderenti nel processo di attuazione della Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, ritiene che un'istituzione indipendente con il compito di promuovere e tutelare i diritti dei minori² sia un elemento chiave dell'impegno di un Paese ai fini dell'applicazione pratica della Convenzione. Il Commento Generale n. 2 del Comitato, approvato nel 2002, fornisce linee guida sul ruolo e le caratteristiche di dette istituzioni. Esso si basa sui Principi di Parigi, adottati dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite nel 1993³ come principale insieme di standard internazionali per il mandato, la funzione, la composizione, le attività e le competenze delle istituzioni nazionali per i diritti umani, adattandoli al quadro di riferimento relativo ai diritti dei

minori contemplato dalla Convenzione.⁴ Nelle osservazioni conclusive sui rapporti degli Stati aderenti, il Comitato per i diritti dell'infanzia ha successivamente raccomandato in maniera sistematica la creazione e il rafforzamento di istituzioni indipendenti per i diritti dei minori. Il Comitato ha continuato a svolgere il ruolo di principale forza trainante per lo sviluppo di tali istituzioni in tutte le regioni.

Il presente documento, che sintetizza uno studio più lungo intitolato *Championing Children's Rights*, pubblicato dal Centro di ricerca dell'UNICEF – Innocenti, fa il punto della situazione per quanto riguarda lo sviluppo di istituzioni indipendenti dei diritti umani per l'infanzia a livello internazionale, identificando i ruoli specifici svolti da tali istituzioni. Individua inoltre elementi chiave, caratteristiche e funzioni che contribuiscono al loro successo, o insuccesso, a livello istituzionale.

L'iniziativa di questa ricerca trae origine dall'interesse di lunga data del Centro di ricerca Innocenti nei confronti dell'avanzamento di tali istituzioni, esplicitato già in precedenti pubblicazioni.⁵ Dal 2001, il Centro riceve

2 Comitato per i diritti dell'infanzia, Commento Generale n. 2: *The role of independent human rights institutions in the promotion and protection of the rights of the child* (Il ruolo delle istituzioni indipendenti per i diritti umani in materia di promozione e tutela dei diritti dell'infanzia), CRC/GC/2002/2, 15 novembre 2002, pp. 1-2.

3 Principi riguardanti lo status delle istituzioni nazionali (Principi di Parigi), adottati dall'Assemblea Generale, Risoluzione 48/134 del 20 dicembre 1993.

4 Comitato per i diritti dell'infanzia, Commento Generale n. 2: *The role of independent human rights institutions in the promotion and protection of the rights of the child* (Il ruolo delle istituzioni indipendenti per i diritti umani in materia di promozione e tutela dei diritti dell'infanzia), CRC/GC/2002/2, 15 novembre 2002, pp. 1-2.

5 Flekkøy, M. G., *A Voice for Children: Speaking out as their Ombudsman*, Jessica Kinsley Publishers, Londra 1991; Fondo per l'infanzia e l'adolescenza delle Nazioni Unite, *Ombudswork for Children*, Innocenti Digest 1, Centro di ricerca Innocenti dell'UNICEF, Firenze 1997; Fondo per l'infanzia e l'adolescenza delle Nazioni Unite, *Independent Human Rights Institutions Protecting Children's Rights*, Innocenti Digest 8, Centro di ricerca Innocenti dell'UNICEF, Firenze 2001.

Storia

Il percorso che ha portato alla creazione di ciascuna istituzione è un *unicum*; ciascun contesto differisce infatti dal punto di vista sociale, politico, economico e istituzionale. Alcuni organismi sono nati in risposta a tragici fallimenti nel campo della protezione dei minorenni dagli abusi. Altri sono emersi come parte di una più ampia riforma di *governance* in periodi di transizione politica o a seguito di rivolgimenti sociali.

Mentre alcune nazioni disponevano di un difensore civico per l'infanzia ancor prima dell'adozione nel 1989 della Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza (per prima la Norvegia a partire dal 1981, seguita dal Costa Rica nel 1986 e dalla regione del Veneto nel 1988), la nascita di istituzioni indipendenti dei diritti umani per l'infanzia è cresciuta in modo esponenziale dopo la sua approvazione.

A precorrere i tempi sono stati alcuni Paesi dell'Europa e dell'America Latina.

In Europa, l'esempio della Norvegia ha costituito un modello di riferimento; non a caso le altre istituzioni (in genere difensori civici specializzati) sono state inizialmente fondate in Paesi con governi democratici e con una forte tradizione nell'ambito della difesa dei diritti umani individuali. Se l'Europa settentrionale e occidentale ha mostrato la via, ben presto istituzioni simili sono emerse nell'Europa meridionale e orientale, spesso in un contesto di transizione democratica e generalmente integrate in organismi per i diritti umani di carattere più generale. Nello stesso periodo, la democratizzazione dell'America Latina e il riconoscimento di bambini e adolescenti come soggetti giuridici e politici ha aperto la strada alla creazione di sezioni dedicate ai minorenni all'interno delle istituzioni dei garanti.

A metà degli anni 2000, i paesi dell'Africa (principalmente nella regione orientale e meridionale del continente) e dell'Asia (soprattutto nella regione meridionale e orientale) hanno cominciato a creare istituzioni indipendenti dei diritti umani per l'infanzia nell'ambito degli sforzi compiuti per soddisfare standard internazionali. In genere tali istituzioni sono state create all'interno di commissioni per i diritti umani e uffici del difensore civico preesistenti; solo l'India e le Mauritius dispongono di strutture specializzate.

I Paesi di *common law*, dal Nord America a Giamaica, Regno Unito, Australia e Nuova Zelanda, hanno in genere istituito difensori o commissari specializzati in diritti dell'infanzia con un mandato forte nell'ambito della protezione dei minorenni. Tale mandato si è spesso focalizzato, almeno nella fase iniziale, sulla protezione da violenze e abusi dei bambini e degli adolescenti emarginati. In Stati federali come l'Australia, l'Austria, il Canada, l'India e anche in Italia non di rado il modello è stato inizialmente istituito in alcuni stati o province per poi essere progressivamente adottato dalla maggior parte delle entità federate o regioni.

numerose richieste di informazioni riguardo a istituzioni indipendenti da parte di addetti ai lavori (responsabili di decisioni politiche, ONG, donatori, organizzazioni internazionali e gli stessi difensori civici) alla ricerca di consigli e linee guida. L'obiettivo è quello di rispondere ad alcune delle domande più frequenti fornendo una vasta gamma di lezioni ed esperienze utilizzabili per costituire, rafforzare e collaborare con tali istituzioni. Né il presente documento di sintesi né la relazione tecnica si prefiggono di essere un manuale; sono invece inviti alla riflessione e al dialogo basati su dati oggettivi.

Sia il presente documento di sintesi che la relazione tecnica si basano su informazioni provenienti da un'analisi di diverse tipologie di organismi operanti in tutte le regioni. Questo ha richiesto un'interazione diretta attraverso una serie di conversazioni e un sondaggio (a cui hanno partecipato 67 istituzioni), oltre all'analisi di testi accademici, leggi e relazioni istituzionali, nonché di rapporti e studi provenienti da organismi internazionali rilevanti e ONG. Un limite dell'analisi è che le istituzioni con la maggiore documentazione disponibile tendono a essere quelle

citate con maggior frequenza. Il fatto che un particolare intervento venga fornito come esempio non rispecchia necessariamente una valutazione complessiva dell'operato di un'istituzione; si tratta semplicemente di un'illustrazione del tipo di attività che tali istituzioni possono svolgere.

2. Cosa fanno le istituzioni indipendenti dei diritti umani per l'infanzia?

Il punto di partenza per l'opera delle istituzioni indipendenti per i diritti umani in materia di promozione e tutela dei diritti dei bambini risiede nell'ampio spettro di diritti sanciti dalla Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, che per la prima volta riunisce in un solo standard legale i diritti civili, politici, economici, sociali e culturali di pertinenza dei minori. La Convenzione assume la prospettiva del "minore nella sua totalità", e questa stessa visione informa l'operato delle istituzioni indipendenti. Quattro principi generali della Convenzione guidano l'analisi e l'attuazione di tutti gli altri diritti, vale a dire: la non discriminazione; gli interessi

Principi di Parigi e Commento Generale n. 2 del Comitato sui Diritti dell'Infanzia

Il Commento Generale n. 2 del CDI, pur traendo fondamentalmente origine dai Principi di Parigi (precedentemente noti come "Principi relativi allo status delle istituzioni nazionali"), introduce nuovi elementi significativi che riflettono la prospettiva dei diritti dell'infanzia. Fra i concetti di maggiore rilievo ricordiamo gli interessi superiori del bambino e l'importanza della partecipazione di quest' ultimo. I minorenni, ad esempio, sono cittadini che, a causa della loro età, non dispongono di strumenti semplici per far conoscere le proprie opinioni su questioni che li riguardano direttamente (innanzitutto non hanno diritto di voto). Intervenire attivamente creando modi per ricercare ed esprimere il loro punto di vista rappresenta pertanto una responsabilità fondamentale.

	I Principi di Parigi	Commento Generale n. 2
Status legale e politico	Adottati dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite (tutti gli Stati membri dell'ONU) Non vincolante ma forte appoggio politico	Adottato dal Comitato per i diritti dell'infanzia (comitato costituito da esperti indipendenti che monitorano l'osservanza della Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza da parte degli Stati aderenti) Non vincolante ma significativo valore di guida pratica
Mandato	Riferimento generico a strumenti internazionali per i diritti umani	La Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza deve essere inclusa nel mandato
Competenza	Monitoraggio delle pubbliche autorità (organismi esecutivi, legislativi, giudiziari ecc.)	Monitoraggio di tutte le autorità pubbliche e private rilevanti
Procedura di costituzione	<i>Nessuna menzione</i>	Consultiva, inclusiva e trasparente Sostenuta dai vertici governativi Partecipazione di tutti gli elementi rilevanti dello Stato, del sistema legislativo e della società civile
Composizione	Rappresentazione pluralistica delle forze sociali	Rappresentazione pluralistica della società civile Inclusione di organizzazioni per l'infanzia e giovanili
Meccanismo per reclami individuali	Facoltativo	Obbligatorio
Accessibilità e informazioni	Si rivolge all'opinione pubblica direttamente o tramite organi di stampa	Accessibilità geografica e fisica da parte di tutti i minorenni Approccio proattivo, in particolare per i minorenni più vulnerabili e svantaggiati Dovere di promuovere i punti di vista dei minorenni Coinvolgimento diretto di minorenni attraverso organi consultivi Strategie di consultazione di tipo creativo Programmi di consultazione adeguati
Attività	Difesa e monitoraggio dei diritti umani	Promuovere la visibilità e gli interessi superiori dell'infanzia nell'ambito della definizione, attuazione e del monitoraggio di politiche Assicurare che i punti di vista dei minorenni vengano espressi e ascoltati Promuovere la comprensione e la conoscenza dei diritti dell'infanzia Possibilità di accesso ai minorenni all'interno di strutture assistenziali e detentive

superiori del bambino; il diritto alla vita, alla sopravvivenza e alla crescita; il diritto a esprimere opinioni nel pieno rispetto della propria età e maturità.

Un aspetto importante della Convenzione è che non considera il bambino come un individuo isolato, bensì come membro di una famiglia o comunità, riconoscendo il suo bisogno di aiuto per crescere e prosperare. L'azione per la realizzazione dei diritti dell'infanzia si sviluppa quindi all'interno e per mezzo di una triangolazione di relazioni che coinvolge lo Stato, i genitori (e/o i tutori) e il bambino.⁶

Le istituzioni indipendenti dei diritti umani per l'infanzia sono solo una delle misure generali per l'attuazione della Convenzione individuate dal Comitato per i diritti dell'infanzia.⁷ In quanto tali, esse fanno da complemento ad altre misure, che includono la riforma della giurisprudenza, l'assegnazione di risorse, strategie e organi governativi, sistemi per il monitoraggio dei dati, azioni di sensibilizzazione e il ruolo della società civile.

Il particolare significato delle istituzioni indipendenti risiede sia nelle attività che svolgono sia nell'approccio che esse promuovono. Mentre altri soggetti possono affrontare argomenti specifici (come la giustizia per i minori, l'istruzione, la salute o la questione femminile) da una particolare prospettiva governativa o non governativa, le istituzioni indipendenti adottano strategie incentrate sui minorenni che riflettono le molteplici sfaccettature della loro realtà, l'indivisibilità dei numerosi diritti di cui godono e i fattori che influiscono, direttamente o indirettamente, sulla loro esistenza e sulla realizzazione di tali diritti. Un'analisi olistica delle questioni inerenti ai diritti dell'infanzia pone le fondamenta per le raccomandazioni in materia di politiche da parte delle istituzioni. La loro natura, pubblica ma al tempo stesso indipendente, le colloca a metà strada fra il governo e la società civile, consentendo loro di creare uno spazio per il dialogo fra queste due forze.⁸ Esse cercano di avvicinare diverse parti del sistema politico-istituzionale e della società per tutelare gli interessi superiori del bambino. Esse hanno la funzione di gettare ponti, un ruolo né facile né particolarmente visibile.

2.1 Dare visibilità a bambini e adolescenti e ai loro interessi superiori nella formulazione delle politiche

Poiché pressoché tutte le decisioni politiche influiscono sulla vita di bambini e adolescenti, assicurare che il principio degli interessi superiori del bambino sia portato all'attenzione dei responsabili di tali decisioni costituisce un compito fondamentale delle istituzioni, compito da esse ampiamente assunto. L'analisi di leggi, politiche e prassi (sia in vigore che proposte) dal punto di vista della Convenzione sui diritti

dell'infanzia e dell'adolescenza rappresenta un'attività chiave di molte di queste istituzioni.

Le istituzioni analizzano le decisioni in materia di politiche non solo dopo la loro attuazione ma anche durante il dibattito che ne precede l'adozione. Non è raro che i difensori civici dell'infanzia siano coinvolti nella stesura di disegni di legge attraverso l'invio di pareri consultivi al parlamento, la partecipazione a incontri preparatori e prese di posizioni pubbliche. Un esempio significativo di tali attività è l'analisi sistematica della legislazione riguardante bambini e adolescenti da parte del difensore civico per l'infanzia delle Mauritius e della Commissione nazionale per la protezione dei diritti dell'infanzia in India. Nel 2009, i commissari per l'infanzia e l'adolescenza degli Stati e territori australiani hanno espresso varie raccomandazioni nell'ambito della riforma del sistema fiscale federale affinché si tenesse conto dell'impatto delle diverse politiche e pratiche sullo sviluppo dell'infanzia. Il governo australiano ha accolto alcune delle loro proposte riguardanti sgravi fiscali per le famiglie, congedi parentali e il costo dell'istruzione scolastica per gli adolescenti.⁹ La Commissione nazionale per i diritti umani dell'Indonesia ha suggerito emendamenti alla legislazione in materia di cittadinanza per i figli di padri di altre nazionalità, emendamenti che sono stati incorporati nella legge sulla nazionalità approvata nel 2006.¹⁰

Adottando un approccio sistematico, il Commissario per l'infanzia e la gioventù della Scozia (Regno Unito) ha messo a punto una metodologia per condurre valutazioni delle proposte politiche in termini di impatto sui diritti dei bambini. Diverse istituzioni indipendenti e organizzazioni collegate in altre parti del mondo hanno seguito l'esempio della Scozia, adottando questo quadro di riferimento per le proprie finalità.

Molte istituzioni conducono inchieste e producono rapporti sulla base di indagini conoscitive e investigazioni. Tali attività si sono spesso rivelate determinanti ai fini dell'individuazione di illeciti o punti deboli all'atto pratico e dell'attuazione di riforme istituzionali. All'inizio del 2012, per esempio, il Commissario per l'infanzia e l'adolescenza dell'Inghilterra (Regno Unito) ha fatto luce sul trattamento ricevuto dai minori non accompagnati che giungono nel Regno Unito dalla Francia in cerca di asilo e sul loro possibile repentino rimpatrio che non tiene nella dovuta considerazione i loro interessi superiori. A seguito di ciò, le autorità di frontiera del Regno Unito hanno deciso di porre fine a tale pratica.¹¹

Numerose istituzioni conducono ricerche per esaminare le cause all'origine dei problemi dell'infanzia. Si pensi ad esempio a un'analisi svolta nel 2006 dalla *Defensoría del Pueblo* della Colombia sui fattori di rischio che rendono i minorenni

6 Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, Articoli 5 e 18. Si veda Doek, J. E., *Independent Human Rights Institutions for Children*, Innocenti Working Paper n. 2008-06, Centro di ricerca Innocenti dell'UNICEF, Firenze 2008.

7 Comitato sui diritti dell'infanzia, Commento Generale n. 5: *General measures of implementation of the Convention on the Rights of the Child* (Misure generali di attuazione della Convenzione per i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza), CRC/GC/2003/5, 27 novembre 2003.

8 Smith, A., *The Unique Position of National Human Rights Institutions: A Mixed Blessing?*, *Human Rights Quarterly*, 28(4), 2006, pp. 908-911.

9 Presentazione al gruppo per la revisione del sistema fiscale futuro dell'Australia, 2008, e vari comunicati stampa sul portale del Ministero del tesoro, <<http://www.treasurer.gov.au>>, sito web del Ministero del tesoro australiano; data di consultazione: 31 agosto 2012.

10 Commissione nazionale per i diritti umani in Indonesia, Rapporto annuale, 2006, p. 31; Legge della Repubblica di Indonesia numero 12, anno 2006, sulla cittadinanza della Repubblica di Indonesia, Art. 4.

11 Matthews, A., *Landing in Dover: The immigration process undergone by unaccompanied children arriving in Kent*, Commissario per l'infanzia e l'adolescenza per l'Inghilterra, gennaio 2012. Si veda l'Allegato 4: *Correspondence between Maggie Atkinson, Children's Commissioner for England and Rob Whiteman, Chief Executive of UKBA*, p. 69.

particolarmente vulnerabili al reclutamento di bambini soldato. I risultati di questa ricerca hanno poi influenzato le raccomandazioni per un'efficace programmazione a sostegno della reintegrazione dei minori ex combattenti.¹²

Anche per le istituzioni con più risorse può risultare difficile influenzare lo sviluppo legislativo e politico in modo efficace. Fornire una consulenza di qualità sull'ampia gamma di tematiche che riguardano l'infanzia richiede competenze altamente specializzate e risorse commisurate, due cose a cui le istituzioni con personale limitato potrebbero non essere in grado accedere facilmente. Le istituzioni devono spesso affidarsi ai responsabili delle decisioni politiche per ricevere con sufficiente anticipo informazioni sulle varie iniziative legislative in modo da potersi attivare per tentare di influenzarne gli esiti. Chi detiene il potere decisionale potrebbe non solo non seguire, ma addirittura non prendere nemmeno in considerazione le loro raccomandazioni. Il successo delle attività di *advocacy* dovrà pertanto essere misurato anche in base al loro impatto collaterale, come ad esempio la sanzione del principio degli interessi superiori del bambino durante il dibattito, la promozione di coalizioni intorno a temi specifici e la costruzione di competenze.

2.2 Promuovere ambienti favorevoli ai diritti dell'infanzia e dell'adolescenza

Le istituzioni indipendenti dei diritti umani per l'infanzia cercano di promuovere contesti che favoriscano il godimento dei propri diritti da parte dei minorenni. Esse si occupano inoltre dei cambiamenti sociali necessari per assicurare la realizzazione dei diritti dell'infanzia.

Tenuto conto della centralità della famiglia per il benessere dei bambini e degli adolescenti, sovente le istituzioni indipendenti levano la propria voce affinché lo Stato onori i propri obblighi di fornire alle famiglie la necessaria assistenza¹³ e a favore di politiche volte a sostenere la capacità delle famiglie di occuparsi dei propri figli, ivi inclusa la prevenzione dell'istituzionalizzazione dei minorenni. A titolo esemplificativo, ricordiamo le politiche di sostegno alle famiglie povere in Azerbaijan e la richiesta di misure legislative tese a riconoscere il ruolo dei nonni alle Mauritius e dei genitori acquisiti in Francia in risposta all'evoluzione dei contesti sociali.

Le istituzioni indipendenti dei diritti umani per l'infanzia spesso affrontano temi che riguardano l'istruzione, incluso la sua accessibilità, qualità e la scuola come ambiente sicuro, sano e protettivo che rispetti i diritti e la dignità dei bambini e degli adolescenti. Molte istituzioni visitano regolarmente istituti scolastici e organizzano corsi di formazione e workshop nelle scuole, producono e diffondono materiale a misura di bambino e strumenti di guida per aiutare gli insegnanti ad affrontare le tematiche attinenti ai diritti umani.

La situazione dei minorenni in strutture di accoglienza eterofamiliare richiede un monitoraggio specifico.¹⁴ Le istituzioni indipendenti hanno una particolare capacità di perorare la causa sia dei singoli bambini e adolescenti che di loro come gruppo. In quasi un terzo dei Paesi presi in esame, le istituzioni indipendenti dispongono di un mandato specifico per il monitoraggio delle istituzioni per l'accoglienza dei minorenni; un numero molto superiore effettua regolarmente visite nelle strutture di accoglienza eterofamiliare al fine di valutare il benessere dei bambini e degli adolescenti il rispetto dei loro diritti e la qualità dei servizi erogati. In Perù il vice-difensore civico di bambini e adolescenti visita i centri residenziali statali per minorenni e ne valuta il funzionamento e il livello di osservanza dei diritti dell'infanzia. Il punto di partenza del vice-difensore civico è il dialogo con i bambini e gli adolescenti sulle loro percezioni ed esperienze, al fine di orientare ulteriori indagini.¹⁵

Visitare i centri penitenziari per esaminare le condizioni di detenzione dei minori rappresenta uno dei principali ambiti di competenza di queste istituzioni. Si tratta di una funzione svolta dalla schiacciante maggioranza delle istituzioni in tutte le regioni, ivi incluse le istituzioni che non dispongono di un ufficio speciale per i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, nell'ambito delle attività di monitoraggio delle strutture di detenzione. Le istituzioni indipendenti chiedono regolarmente la separazione degli adolescenti dagli adulti ed esprimono raccomandazioni per il miglioramento delle condizioni di vita dei detenuti minorenni. La Commissione per i diritti umani della Malesia, ad esempio, controlla le condizioni di detenzione degli adolescenti nell'ambito della propria attività di ispezione delle strutture detentive che comprende i centri di detenzione per gli immigrati.¹⁶

2.3 Promuovere approcci equi per i bambini e gli adolescenti maggiormente emarginati

Le istituzioni indipendenti dei diritti umani per l'infanzia svolgono un importante ruolo a sostegno di politiche volte a rettificare le situazioni di svantaggio vissute da alcuni minorenni e ad affrontare il problema dell'esclusione.

La maggior parte delle istituzioni prese in esame si occupa della situazione dei gruppi di bambini e di adolescenti maggiormente esclusi, anche se esse sono esplicitamente incaricate di farlo solo in un terzo dei Paesi studiati. Parecchie istituzioni indipendenti adottano un approccio proattivo (per esempio diffondendo materiale specifico e visitando aree, luoghi e istituzioni dove si trovano i minorenni più vulnerabili) per garantire la propria accessibilità da parte di questi gruppi. Una delle conclusioni del presente studio, tuttavia, è che questa attività potrebbe essere rafforzata in numerosi Paesi.

12 Defensoría del Pueblo Colombia e UNICEF, *Caracterización de las niñas, niños y adolescentes desvinculados de los grupos armados ilegales: inserción social y productiva desde un enfoque de derechos humanos*, Defensoría del Pueblo e UNICEF, 2006.

13 Doek, J. E., *Independent Human Rights Institutions for Children*, Innocenti Working Paper n. 2008-06, Centro di ricerca Innocenti dell'UNICEF, Firenze 2008.

14 *Guidelines for the Alternative Care of Children* (Linee guida per l'accoglienza eterofamiliare dei minori), adottate dall'Assemblea Generale, Risoluzione 64/142 del 24 febbraio 2010, par. 130.

15 República del Perú Defensoría del Pueblo, *El derecho de los niños, niñas y adolescentes a vivir en una familia: la situación de los Centros de Atención Residencial estatales desde la mirada de la Defensoría del Pueblo*, Informe defensorial n. 150, Lima, aprile 2010.

16 Commissione per i diritti umani della Malesia, *The State of Prisons and Immigration Detention Centres in Malaysia: 2007-2008*, SUHAKAM, 2010.

Per quanto riguarda i bambini e gli adolescenti appartenenti a minoranze o a popolazioni indigene, la nostra analisi ha stabilito che le problematiche relative all'istruzione e alla lingua vengono comunemente affrontate. Tali aspetti risultano particolarmente importanti alla luce del ruolo svolto da istruzione e lingua nella trasmissione della cultura.¹⁷ Nel 2010, per esempio, il Consiglio canadese dei difensori civici dei bambini e dei giovani ha invocato l'adozione di un piano nazionale per migliorare il benessere e le condizioni di vita dell'infanzia aborigena del Canada. In particolare, ha raccomandato il coordinamento di una strategia tesa a colmare i notevoli divari in termini di sanità, istruzione e sicurezza fra i bambini e i giovani aborigeni e non aborigeni.¹⁸

Diverse istituzioni indipendenti hanno messo a punto strategie mirate per raggiungere i minorenni con disabilità e garantire la propria accessibilità. Tra le rivendicazioni di tali istituzioni vi sono, infatti, l'accesso a tutti i servizi e l'inclusione nella società dei bambini e degli adolescenti con disabilità. A partire dall'intervento dell'Unità per le persone con disabilità della Commissione indipendente per i diritti umani dell'Afghanistan nel 2009, ad esempio, la maggior parte degli istituti scolastici e altri edifici pubblici costruiti nel Paese viene dotata di rampe di accesso.¹⁹

Alcuni Paesi dispongono di istituzioni nazionali per i diritti umani specializzate per affrontare problemi specifici o per tutelare determinati gruppi: è il caso del Difensore civico per l'uguaglianza in Svezia, del Difensore civico per le minoranze in Finlandia e della Commissione nazionale per le donne in India. Un'efficace collaborazione fra gli enti che si occupano dei diritti dell'infanzia e altri enti analoghi (che trattano ad esempio di condizione femminile, persone con disabilità, immigrati o popolazioni indigene) è fondamentale per promuovere un approccio olistico ai diritti dei minori e per aiutare bambini e adolescenti appartenenti a questi gruppi ad affermare i propri diritti.

Nel complesso, tuttavia, l'analisi delle attività delle istituzioni indipendenti per i diritti umani e dei relativi rapporti sembra indicare che la collaborazione tra programmi tematici, sia all'interno di istituzioni più ampie che fra organizzazioni specializzate, resta limitata. Nel caso di istituzioni integrate, è importante prestare attenzione al coordinamento interno fra i diversi uffici.

Molti dei problemi legati alla promozione di un approccio equo nascono dalla marginalizzazione delle tematiche trattate nell'ambito di un contesto sociale e politico più ampio. Dar vita a un cambiamento per i minori emarginati richiede un notevole impegno per aumentare la visibilità delle problematiche che li riguardano e per far sì che siano ritenute degne di attenzione da parte dei politici.

Altre difficoltà sono legate alla natura stessa delle singole istituzioni. La capacità di un'istituzione di promuovere i diritti dell'infanzia più emarginata spesso richiede una

considerazione specifica del suo operato e profilo interno. Nel selezionare i propri collaboratori, ad esempio, alcune istituzioni hanno deliberatamente favorito la diversità etnica e promosso le pari opportunità. Testimonianze aneddotiche sembrano indicare che alcune istituzioni abbiano intenzionalmente assunto personale appartenente a minoranze o gruppi indigeni per poter meglio soddisfare le esigenze dei bambini e degli adolescenti più emarginati.²⁰

2.4 Promuovere la partecipazione dei bambini e degli adolescenti nella società

Le istituzioni indipendenti dei diritti umani per l'infanzia occupano una posizione privilegiata ai fini della promozione della partecipazione dei minorenni alla vita della comunità e della società in generale. Esse possono, infatti, contribuire a mettere in discussione e ad abbattere le barriere legali, politiche, economiche, sociali e culturali che impediscono ai minorenni di essere ascoltati e di avere un ruolo in tutte le questioni che li riguardano.²¹ Le istituzioni sono diventate una fonte di competenze e supporto per i governi e altri interlocutori quando si tratta di creare opportunità per la partecipazione dei giovani e degli adolescenti; molte hanno anche pubblicato guide e manuali dedicati all'argomento.²²

Le istituzioni promuovono il diritto dell'infanzia di essere ascoltata attraverso numerose attività: monitoraggio, ricerca, sensibilizzazione, gestione dei reclami, svolgimento di indagini e consulenza. Esse hanno sostenuto, ad esempio, processi mirati a coinvolgere bambini e adolescenti nella vita scolastica e a dar loro voce in capitolo nelle questioni politiche. Nel 2010, il Commissario per l'infanzia e la gioventù dell'Irlanda del Nord (Regno Unito) ha istituito il programma Democra-School volto a promuovere la democrazia e la partecipazione giovanile all'interno delle scuole. Il Commissario ha distribuito un kit informativo sull'inclusione degli allievi nei consigli scolastici e vari strumenti, come linee guida per le elezioni, esempi di schede elettorali, moduli e rapporti.²³ L'iniziativa, appoggiata dai principali sindacati degli insegnanti, ha portato all'impegno da parte del Ministero dell'istruzione di istituire consigli di bambini e adolescenti in tutte le scuole dell'Irlanda del Nord.

In Europa, alcune istituzioni dell'Austria, delle Fiandre (Belgio) e della Norvegia si sono schierate a favore dell'abbassamento dell'età di voto (solitamente fissata a 18 anni) per concedere il diritto di voto ai minorenni. Questa iniziativa ha avuto successo in Stiria (Austria), dove l'età di voto è stata portata a 16 anni, e in Norvegia, dove diversi comuni stanno testando un'età di voto più bassa.

17 Sedletzki, V., *Fulfilling the right to education for minority and indigenous children: where are we in international legal standards?*, State of the World's Minorities and Indigenous Peoples, Minority Rights Group International/ UNICEF, luglio 2009, p. 43.

18 Canadian Council of Provincial Child and Youth Advocates, *Aboriginal Children and Youth in Canada: Canada must do better*, position paper, 23 giugno 2010.

19 Commissione indipendente per i diritti umani dell'Afghanistan, Rapporto annuale, 1° gennaio – 31 dicembre 2009, AIHRC, 2010, p. 31.

20 Si veda Hon. T. Hughes, *Final Progress Report on the Implementation of the Recommendations of the BC Children and Youth Review*, Representative for Children and Youth (Rappresentante dei bambini e dei giovani), 2010, pp. 38–39, che riconosce la presenza di personale aborigeno, anche a livello dirigenziale, all'interno dell'ufficio e l'importanza di riferimenti espliciti negli annunci di ricerca di personale al fine di incoraggiare le candidature da parte di appartenenti alle comunità aborigene.

21 Comitato per i diritti dell'infanzia, Commento Generale n. 12: *The right of the child to be heard* (Il diritto dei minori a essere ascoltati), CRC/C/GC/12, 20 luglio 2009, par. 135.

22 Per esempio in Australia (Nuovo Galles del Sud, Australia Meridionale e Australia Occidentale).

23 Commissario per l'infanzia e la gioventù dell'Irlanda del Nord, Rapporto annuale e rendiconti, relativi all'anno conclusosi il 31 marzo 2011, NICCY, 15 dicembre 2011, p. 16.

In Asia, la Commissione nazionale per i diritti umani del Nepal ha contribuito a organizzare workshop regionali per dar voce ai minorenni nella stesura della nuova costituzione del Paese.²⁴ A differenza di quella che l'ha preceduta, la Costituzione provvisoria del Nepal comprende una sezione sui diritti dell'infanzia e contempla il diritto ad avere un nome e un'identità, all'erogazione di servizi e alla tutela nei confronti del lavoro minorile e dello sfruttamento, in special modo in presenza di circostanze difficili.²⁵

24 Commissione nazionale per i diritti umani del Nepal, *Status of Child Rights in Nepal* (2008), p. 43.

25 Costituzione provvisoria del Nepal, 2063 (2007), Articolo 22.

L'analisi delle istituzioni indipendenti per i diritti umani ha riscontrato che la promozione della partecipazione debambini e degli adolescenti è stata oggetto di un'attenzione disomogenea. Le istituzioni di Paesi ad alto reddito, spesso rappresentate da difensori civici autonomi specializzati in diritti dell'infanzia, hanno generalmente sviluppato questo aspetto del loro lavoro in misura molto superiore rispetto ad altri Paesi.

2.5 Affrontare situazioni individuali o specifiche

La maggior parte delle istituzioni indipendenti dei diritti umani per l'infanzia è in grado di affrontare situazioni specifiche in cui sono in gioco i diritti dell'infanzia. Il meccanismo dei reclami è la via per porre rimedio a violazioni individuali o collettive dei diritti dei minori. L'accesso a un'efficace azione compensativa in caso di violazioni dei diritti è parte integrante della realizzazione di tutti i diritti umani ed è implicito nella Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza. Gli Stati aderenti hanno l'obbligo di fornire strumenti efficaci e idonei affinché i minorenni possano sporgere reclamo presso gli organi competenti.²⁶ Altri standard internazionali riguardanti due gruppi di bambini e adolescenti riconosciuti come particolarmente a rischio di violazioni dei propri diritti, vale a dire quelli a contatto con il sistema giudiziario e all'interno di strutture di accoglienza eterofamiliare, richiedono a loro volta meccanismi di reclamo adatti ai minorenni.²⁷

Gli esempi di azioni legali basate su reclami sono numerosi; qui di seguito ne riportiamo solo alcuni. In Perù, la *Defensoría del Pueblo* è intervenuta quando le autorità competenti non hanno dato seguito a denunce di abusi sessuali nei confronti di minorenni da parte di un insegnante. L'insegnante è stato successivamente perseguito insieme a quanti avevano ostacolato il procedimento giudiziario nei suoi confronti, e le autorità scolastiche hanno avviato una procedura amministrativa contro di lui.²⁸ Alle Mauritius, il difensore civico per l'infanzia ha ricevuto numerosi reclami da parte di genitori preoccupati per un nuovo sistema di messaggistica

adottato da un operatore di telefonia mobile che presentava caratteristiche e pubblicità mirate agli adolescenti. Il difensore civico ha mobilitato i ministeri competenti, con il risultato di spingere l'azienda a modificare la propria strategia, adottare misure volte a prevenire l'accesso al servizio da parte di giovani di età inferiore a 18 anni e introdurre un'avvertenza speciale in merito ai rischi per gli utenti.²⁹

Nel 2011, la Commissione nazionale per la protezione dell'infanzia dell'India ha denunciato alla polizia il proprietario di una miniera nella quale lavoravano nove bambini.³⁰ Il coinvolgimento nei procedimenti giudiziari è una delle funzioni principali svolte dall'Ufficio del difensore civico dell'infanzia della Giamaica, che ha seguito numerosi casi riferendo, monitorando il procedimento legale o rappresentando minorenni. Nel 2007, per esempio, l'Ufficio ha indagato e segnalato alla polizia un caso di violenza nei confronti di un bambino da parte dello zio. Quando, a seguito di tale intervento, lo zio è stato arrestato e perseguito penalmente, l'Ufficio si è occupato del procedimento per conto del minorenne.³¹

Per le istituzioni indipendenti, affrontare situazioni specifiche è importante perché le mette a diretto contatto con le esperienze dei bambini e dei giovani; risolvere un problema, inoltre, consente loro di dimostrare la propria capacità di ottenere risultati concreti. Questo le pone tuttavia di fronte a un dilemma: le istituzioni che ottengono un pubblico riconoscimento per la loro incisività possono, nel corso del tempo, essere sopraffatte dalla quantità di reclami individuali, con conseguente riduzione della loro capacità di intervento su questioni più ampie riguardanti l'ambito politico e l'intero sistema.

26 Comitato sui diritti dell'infanzia, Commento Generale n. 5: *General measures of implementation of the Convention on the Rights of the Child* (Misure generali di attuazione della Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza), CRC/GC/2003/5, 27 novembre 2003, par. 24.

27 Linee guida delle Nazioni Unite per la prevenzione della delinquenza minorile (Linee guida di Riyadh), approvate e proclamate dall'Assemblea Generale, Risoluzione numero 45/112 del 14 dicembre 1990; Comitato sui diritti dell'infanzia, Commento Generale n. 10: *Children's rights in juvenile justice* (I diritti dei minori nel sistema giudiziario minorile), CRC/C/GC/10, 9 febbraio 2007, par. 89; Linee guida per l'accoglienza eterofamiliare dei minori, adottate dall'Assemblea Generale, Risoluzione numero 64/142 del 24 febbraio 2010, par. 130.

28 Defensoría del Pueblo de Perú, Rapporto annuale 2009, pp. 167–168.

29 Difensore civico per l'infanzia delle Mauritius, Rapporto annuale 2009–2010, capitolo IX.

30 Si veda *Media and Communications*, <http://www.ncpcr.gov.in/media_communications.htm>, sito web della *National Commission for Protection of Child Rights* (Commissione nazionale per la protezione dei diritti dell'infanzia), consultato nel novembre 2012.

31 Ufficio del difensore civico dei minori, Rapporto annuale, anno fiscale 2007–2008, 2008, p. 30.

Il ruolo dei parlamenti

I parlamenti svolgono un ruolo speciale in relazione alle istituzioni indipendenti dei diritti umani per l'infanzia, che collaborano con molti organismi pubblici responsabili dell'avanzamento dei suoi diritti. I parlamenti approvano, infatti, la legge che sancisce la nascita dell'istituzione, il suo mandato e gli ambiti di competenza, come pure eventuali successivi emendamenti. In molti casi, hanno voce in capitolo nella scelta e nella designazione dei singoli difensori civici o commissari. Essi supervisionano inoltre le prestazioni delle istituzioni.

La maggior parte delle istituzioni prese in esame presenta al parlamento una relazione annuale sulle proprie attività, fornisce un'analisi della condizione dell'infanzia nel Paese ed evidenzia i vuoti da colmare. Il rapporto annuale, e le eventuali pubblicazioni aggiuntive, costituiscono importanti fonti di conoscenza e informazione per i parlamentari e altri soggetti. Il presente studio ha inoltre rilevato che i difensori civici per l'infanzia spesso interagiscono in modo informale con parlamentari chiave, esercitando pressioni per l'adozione di misure legislative e di altro tipo volte a favorire la realizzazione dei diritti dei bambini e degli adolescenti.

Le istituzioni indipendenti dei diritti umani per l'infanzia e le organizzazioni non governative

L'opera delle ONG integra e sostiene quella delle istituzioni indipendenti dei diritti umani per l'infanzia in numerosi modi. Oltre a essere coinvolti nella fondazione di istituzioni³² in linea con i Principi di Parigi, in molti luoghi i rappresentanti delle ONG sono anche membri delle commissioni per i diritti umani e quindi hanno la capacità di influire sulle priorità di un'istituzione.³³

Le ONG per i diritti umani sono una fonte di conoscenze e competenze, e le istituzioni indipendenti spesso utilizzano le ricerche condotte da tali organizzazioni. Le ONG sono inoltre in grado di sensibilizzare l'opinione pubblica sull'esistenza di un meccanismo indipendente per la tutela dei diritti dell'infanzia e operare per porre rimedio a eventuali violazioni. In alcuni Paesi, come Indonesia,³⁴ Giordania e Messico, i reclami individuali ricevuti dalle istituzioni indipendenti dei diritti umani per l'infanzia vengono raccolti attraverso le ONG, che possono contare su una presenza sul campo più capillare.

Le istituzioni indipendenti dei diritti umani per l'infanzia hanno a loro volta il potenziale per sostenere le ONG. Le istituzioni indipendenti hanno, infatti, accesso diretto ai responsabili decisionali, quindi sono in grado di reiterare le raccomandazioni delle ONG, rafforzandone l'influenza. Le istituzioni indipendenti possono contribuire alla formazione di coalizioni che vanno a vantaggio anche delle ONG e della loro opera in favore dei diritti dei bambini e degli adolescenti. Il difensore civico dell'infanzia in Grecia, per esempio, ha istituito una rete di ONG per monitorare l'attuazione della Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza e agevolare la cooperazione fra società civile e Stato.³⁵

Sviluppare buoni rapporti con le organizzazioni per i diritti dell'infanzia può aiutare le istituzioni a proteggere la propria indipendenza e ottimizzare la propria efficacia. Grazie a queste relazioni, un'istituzione indipendente può rafforzare la sua legittimazione pubblica, riflettere le preoccupazioni e le priorità pubbliche, ricevere commenti sul proprio operato e accedere a informazioni, competenze e preziose reti di contatti.³⁶ La collaborazione diretta con le organizzazioni per la tutela dell'infanzia arricchisce l'opera delle istituzioni indipendenti, agevolando l'accesso a un ampio ventaglio di percezioni, opinioni ed esperienze legate al mondo dell'infanzia.

32 In Svezia, per esempio, le ONG hanno dato vita a un meccanismo di difensori civici che ha aperto la strada per la creazione di un'istituzione pubblica indipendente per i diritti umani a favore dell'infanzia.

33 Vučković-Šahović, N., *The Role of Civil Society in Implementing the General Measures of the Convention on the Rights of the Child*, Innocenti Working Paper no. 2010-18, Centro di ricerca Innocenti dell'UNICEF, Firenze 2010, p. 39.

34 International Council on Human Rights Policy (Consiglio internazionale sulle politiche dei diritti umani), *Performance & Legitimacy: National human rights institutions*, ICHRP, Versoix, 2004, p. 99.

35 Difensore civico dell'infanzia in Grecia, Rapporto annuale 2009, p. 54.

36 International Council on Human Rights Policy (Consiglio internazionale sulle politiche dei diritti umani), *Assessing the Effectiveness of National Human Rights Institutions*, ICHRP, Versoix, 2005, p. 15; Reif, Linda C., *Building Democratic Institutions: The Role of National Human Rights Institutions in Good Governance and Human Rights Protection*, Harvard Human Rights Journal, vol. 13, 2000, p. 26.

Domanda pratica: Quale struttura dovrebbe assumere un'istituzione indipendente?

La domanda di come dovrebbe essere strutturata un'istituzione indipendente dei diritti umani per l'infanzia è ricorrente. Le ricerche sembrano indicare che la struttura influenza determinate capacità dell'istituzione, come ad esempio la sua accessibilità da parte dei bambini e degli adolescenti. Non esiste, tuttavia, un unico modello adatto a tutti.

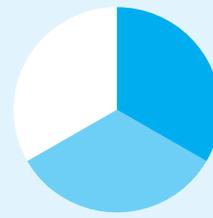
Di tutti i Paesi con un'istituzione indipendente per i diritti umani in materia di promozione e tutela dei diritti dell'infanzia, circa un terzo dispone di un'istituzione autonoma, un terzo dispone di un'istituzione integrata in un organismo per i diritti umani a base allargata con uno specifico mandato sancito per legge per quanto riguarda i bambini e gli adolescenti, e un terzo dispone di un'istituzione con un ufficio per i diritti dell'infanzia integrato senza un mandato sancito per legge.³⁷

Quali sono le considerazioni da fare quando si tratta di decidere a favore di un difensore civico dell'infanzia autonomo oppure integrato in una più ampia istituzione che si occupa di diritti umani?

1. I bambini sono detentori di diritti specifici. Il tratto distintivo di un'istituzione indipendente è la sua specializzazione nell'ambito dell'infanzia; un'istituzione per i diritti umani più ampia, invece, si occupa di tutti i diritti umani. Molte istituzioni autonome sono state create in virtù del fatto che la tutela dei diritti dell'infanzia richiede un'azione ad hoc. A livello mondiale, i primi difensori civici dei bambini sono nati in Europa come istituzioni autonome; è il caso della Norvegia, un Paese con una lunga tradizione giuridica di riconoscimento dell'infanzia come soggetto detentore di diritti.³⁸

2. Accessibilità e partecipazione dei bambini. Gli studi indicano che l'accessibilità da parte dei bambini, come pure il loro coinvolgimento, viene specificata quasi esclusivamente nel mandato delle istituzioni indipendenti. Uno sguardo d'insieme sulle attività delle istituzioni volte a promuovere un contatto diretto e sistematico con i minorenni indica che a svolgere tali attività sono principalmente le istituzioni autonome. Quando un ufficio integrato si dimostra molto attivo in questo ambito, spesso si è in presenza di un difensore civico dell'infanzia con una forte connotazione e una notevole autonomia operativa, come nel caso della Grecia. In tutti gli altri casi, tuttavia, sono gli adulti a presentare la maggior parte dei reclami, il che starebbe a indicare che i minorenni in genere non conoscono l'istituzione e il ruolo da essa svolto.

3. Indivisibilità dei diritti umani e problemi di coordinamento. L'argomento principale a favore di un'istituzione integrata è che è necessario partire dal principio fondamentale dell'interdipendenza e indivisibilità di tutti i diritti umani e integrare la tutela dei diritti dell'infanzia in tutte le aree. Un'unica istituzione ha maggiori probabilità di ottenere una migliore comunicazione, il che può favorire la contaminazione delle idee e la condivisione di prassi virtuose,³⁹ nonché promuovere un approccio unitario alle questioni che incidono sui diritti di tutta l'infanzia e adolescenza.⁴⁰ Questo approccio può inoltre mitigare possibili problemi di giurisdizione, laddove un particolare problema (per es. un caso di discriminazione nei confronti di un bambino con disabilità o di una ragazza indigena) potrebbe



- Ufficio per i diritti dei minori integrato *senza* legislazione specifica
- Ufficio per i diritti dei minori integrato *con* legislazione specifica
- Difensore civico dei minori autonomo

rientrare nell'ambito di competenza di varie istituzioni specializzate.⁴¹ E tuttavia, una struttura integrata non garantisce di per sé un approccio fortemente unitario ai diritti umani; all'interno dell'istituzione deve esistere la volontà di operare in modo interdisciplinare.

4. Status e capacità di influenzare le politiche in materia di diritti dell'infanzia. Un'argomentazione convincente a favore di un'istituzione integrata riguarda la visibilità e l'autorità di un singolo organismo che si propone come unica guida per la promozione e la tutela dei diritti umani in un Paese. Di fatto, un gran numero di istituzioni per i diritti umani a base allargata dispone di mandati sanciti dalla costituzione e beneficia dell'elevato status che ne deriva; le istituzioni specializzate in diritti dell'infanzia, invece, sono quasi sempre frutto di iniziative di legge e raramente compaiono nella costituzione.

Esistono tuttavia dei rischi associati al fatto di assegnare l'intera attività di protezione dei diritti a una singola entità. Un'istituzione debole per via di un mandato restrittivo, di capacità limitate, di una direzione istituzionale inadeguata o dell'incapacità di ispirare fiducia, può compromettere l'intero sistema di tutela dei diritti umani. Inoltre, la visione dei diritti dei bambini sancita nella Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza include le responsabilità di altri soggetti all'infuori dello Stato: genitori, società civile e, implicitamente, il settore privato. È solo relativamente di recente che l'azione di organismi privati ha cominciato a essere considerata un interesse legittimo nell'ambito del più ampio quadro di riferimento internazionale in materia di diritti umani; natura e portata di tale interesse sono tuttora oggetto di dibattito. Per tale motivo, i mandati di alcune istituzioni per i diritti umani a base allargata non si occupano ancora dell'operato del settore privato, cosa che può limitare la portata degli interventi a favore dei diritti dell'infanzia.

Un altro aspetto correlato e significativo è la visibilità dei diritti dell'infanzia all'interno di un'istituzione a base allargata. Quando un'unica voce (l'istituzione a base allargata) parla in nome di tutti i diritti, è necessario assegnare priorità agli argomenti che riguardano un ampio spettro di problemi. Una base legislativa per l'opera svolta nel campo dei diritti di bambini e adolescenti è quindi fondamentale per dare loro voce più a lungo termine. Le istituzioni indipendenti per i diritti umani con struttura autonoma possono contare sull'accesso diretto al parlamento e al governo per sollevare questioni di interesse e influenzare le politiche che toccano i diritti dell'infanzia.

5. Costo. Il rapporto costi-benefici è spesso uno dei fattori determinanti nella scelta della struttura istituzionale. Un'istituzione a base allargata può, infatti, unificare una serie di funzioni, per esempio nell'ambito della logistica e delle infrastrutture. Sono anche emerse proposte innovative volte a unificare le funzioni amministrative pur mantenendo mandati specializzati.

Le istituzioni esistenti dovrebbero essere accorpate?

Un crescente numero di Paesi sta valutando l'opportunità di riformare e unificare le istituzioni per i diritti umani esistenti, un impulso spesso dettato dalla volontà di razionalizzare l'amministrazione e tagliare i costi, oppure delineato nel momento in cui si contempla la creazione di una nuova istituzione specializzata.⁴² Anche fattori politici possono stimolare la discussione sull'accorpamento delle istituzioni. Unificare istituzioni pre-esistenti è una faccenda complessa, e nel calcolare i potenziali benefici (per es. in termini di risparmio) occorre tenere conto anche dei possibili rischi (per es. quello di mettere a repentaglio i progressi ottenuti fino a quel momento, l'incertezza del valore aggiunto dell'operazione e la perdita di capacità o autorevolezza nell'ambito dei diritti dell'infanzia).

37 Alcuni Paesi, come Spagna e Serbia, dispongono di istituzioni a livello locale che presentano una combinazione di tali caratteristiche.

38 Ikkoy, M. G., *A Voice for Children: Speaking out as their Ombudsman*, Jessica Kinsley Publishers, Londra 1991.

39 Carver, R., *One NHRI or Many? How Many Institutions Does It Take to Protect Human Rights? Lessons from the European Experience*, Journal of Human Rights Practice, vol. 3, numero 1, 2011, p. 9. A titolo esemplificativo, si veda inoltre: Defensoría de los Habitantes de Costa Rica, Rapporto annuale 2010-2011, DHR, San José, 2012, p. 122, in merito a un caso di status di rifugiato che coinvolgeva diritti delle donne e dei minori e i rispettivi uffici competenti all'interno della Defensoría.

40 Carver, R., Dvornik, S., e Redžepagić, D., Razionalizzazione del sistema di protezione dei diritti umani croato, Rapporto del team di esperti, febbraio 2010, p. 50.

41 Carver, R., (2011) op. cit., p. 9.

42 Carver, R., ibid. p. 1.

3. Cosa rende efficaci le istituzioni indipendenti dei diritti umani per l'infanzia?

L'efficacia di un'istituzione indipendente per i diritti umani in materia di promozione e tutela dei diritti dell'infanzia è proporzionale sia all'operato dell'istituzione stessa sia all'attenzione e al sostegno che essa riceve dalla società in senso ampio e dalle altre istituzioni pubbliche. Gli elementi che, uniti fra loro, permettono l'avanzamento dei diritti dei bambini e degli adolescenti variano da società a società e da problema a problema, oltre naturalmente a mutare nel corso del tempo. Pur essendo portatrici di cambiamento, le istituzioni indipendenti dei diritti umani per l'infanzia devono sapersi a loro volta adattare all'evolversi delle circostanze per risultare efficaci e preservare la propria incisività. Attribuire a una singola istituzione il successo per lo sviluppo o la riforma di politiche può essere difficile, soprattutto quando il ruolo da essa svolto consiste in larga parte nell'agevolare processi di *governance* che coinvolgono altri soggetti.

Ciononostante, analizzando il modo di operare delle istituzioni indipendenti, i dilemmi che si trovano ad affrontare e i risultati positivi che riescono a ottenere, il presente studio ha individuato una serie di caratteristiche che rafforzano la loro capacità di favorire la realizzazione dei diritti dell'infanzia.

3.1 Indipendenza

L'indipendenza è il tratto distintivo delle istituzioni per i diritti umani per la promozione e la tutela dei diritti dell'infanzia. Si tratta del loro punto di forza principale, nonché della loro fonte di legittimazione e autorità. È la qualità che consente loro di mantenere i diritti dei bambini al centro di ogni attività e in cima alla lista delle priorità, indipendentemente dalle tendenze politiche.⁴³ Il grado di indipendenza è determinante per il successo o il fallimento di un'istituzione.⁴⁴

L'indipendenza è però al tempo stesso anche la loro qualità più fragile.

L'effettiva esperienza di indipendenza di un'istituzione è proporzionale al suo mandato, alle risorse e alla gestione. Essa è influenzata dalla politica e, in minor misura, dalla forza dei mezzi di comunicazione e della società civile circostante.

43 Incontro preparatorio per il Secondo meeting globale delle istituzioni indipendenti dei diritti umani per l'infanzia, Centro di ricerca Innocenti dell'UNICEF, Firenze, 11-12 novembre 2007.

44 International Council on Human Rights Policy (Consiglio internazionale sulle politiche dei diritti umani), *Assessing the Effectiveness of National Human Rights Institutions*, ICHRP, Ginevra 2005, p. 12. Inoltre, John Ackerman sostiene che i quattro fattori fondamentali in base ai quali un'agenzia indipendente finisce col diventare una "copertura autoritaria" oppure una "forza positiva per una governance responsabile" sono la legittimazione pubblica, la forza istituzionale, la responsabilità di secondo livello e la stagnazione burocratica; si veda Ackerman, John M., *Understanding Independent Accountability Agencies* in Rose-Ackerman, Susan e Lindseth, Peter (a cura di), *Comparative Administrative Law*, Edward Elgar, Londra 2010.

La situazione politica è un potente fattore di condizionamento poiché determina chi viene incaricato di guidare l'istituzione, la forza del suo mandato, la quantità di risorse e se le sue raccomandazioni verranno prese in considerazione o meno dal governo. Un'istituzione forte, a sua volta, è in grado di influenzare tutti questi fattori.

Esiste una tensione intrinseca fra l'indipendenza di un'istituzione e la sua natura di organismo pubblico. All'interno del quadro istituzionale tradizionale nella maggior parte dei Paesi (governo, parlamento, sistema giudiziario ecc.), le istituzioni indipendenti dei diritti umani per l'infanzia si collocano sia all'interno sia all'esterno della pubblica arena: se, infatti, da un lato vengono create per monitorare le altre istituzioni, dall'altro sono chiamate a collaborare con esse.

La percezione di indipendenza aiuta le istituzioni a svolgere il proprio mandato

La percezione dell'indipendenza di un'istituzione, in particolar modo da parte di bambini e degli adolescenti, delle comunità emarginate e di altri soggetti operanti nell'ambito dei diritti umani, è fondamentale ai fini della sua capacità di svolgere il proprio mandato. La percezione di indipendenza può incidere sulla propensione delle parti lese a sporgere reclamo presso il difensore civico; sulla capacità del difensore civico di coinvolgere i minori e le comunità più vulnerabili nel proprio operato; sulla fiducia da parte di tutti gli schieramenti e soggetti politici; e sulla forza delle relazioni e delle opportunità di collaborazione con le ONG.

La percezione dell'indipendenza di un'istituzione è influenzata da una serie di elementi, come il pluralismo interno (per es. parità di genere e presenza di personale di origini sociali, etniche e culturali diversificate); il suo fondamento legale e mandato; la sede fisica (è importante che gli uffici siano separati da quelli di altre istituzioni); e dall'imparzialità, spesso collegata a una procedura equa e trasparente di nomina dei dirigenti.

Le procedure di creazione e designazione incidono sull'esperienza di indipendenza di un'istituzione

Poter disporre di uno status legale e soprattutto costituzionale conferisce a un'istituzione una certa posizione e legittimazione. L'approvazione della legislazione in genere richiede un voto da parte del parlamento e implica qualche forma di dibattito democratico. Un processo di costituzione di questo tipo è probabile che dia vita a istituzioni più indipendenti e sostenibili a lungo termine rispetto a quelle create per decreto del potere esecutivo. Quest'ultima procedura potrebbe limitare un'appartenenza politica più ampia, far percepire l'istituzione come una creatura del governo del momento ed esporla al rischio di essere smantellata all'avvento di un nuovo governo.

Praticamente tutte le istituzioni indipendenti dei diritti umani per l'infanzia del mondo sono costituite per legge. In quasi la metà dei Paesi con un'istituzione indipendente il cui mandato comprende i diritti dei minori, l'istituzione è prescritta dalla costituzione nazionale. Oltre a fornire garanzie di sostenibilità, lo status costituzionale indica che l'istituzione è ritenuta un pilastro del sistema dello Stato.

Il mandato legislativo di numerose istituzioni ne stipula l'indipendenza. Un riferimento così esplicito all'indipendenza nella legislazione fondante è un'ulteriore garanzia di effettiva autonomia, in quanto determina la natura e lo status dell'organismo all'interno del sistema istituzionale nazionale.

Come descritto in precedenza, i mandati possono riguardare un'ampia gamma di attività e poteri; definirli in modo esplicito può essere importante per conferire a un'istituzione autorità e una chiara identità. In tutte le regioni del mondo esistono tuttavia esempi di limitazioni significative introdotte nei mandati istituzionali sia in termini legali che pratici. Alcune istituzioni, ad esempio, necessitano dell'autorizzazione governativa o giudiziaria, oppure possono subire il veto del governo durante lo svolgimento di un'indagine. È questo il caso della Commissione per i diritti umani della Malesia, che necessita dell'autorizzazione governativa per effettuare visite ai centri di detenzione.⁴⁵ Un'analisi del Commissario per l'infanzia in Inghilterra (Regno Unito) ha rilevato che l'obbligo di consultare il Segretario di Stato per l'istruzione prima di svolgere qualsiasi indagine e la facoltà di quest'ultimo di indirizzare tale indagine e decidere di modificarne o non renderne pubblici i risultati riducono notevolmente l'indipendenza delle istituzioni.⁴⁶

Nel caso di difensori civici e commissari per l'infanzia, la procedura di designazione delle figure direttive è anch'essa fondamentale ai fini dell'indipendenza delle istituzioni. È una chiara indicazione del grado di fiducia di cui potranno godere le istituzioni e crea una base di attendibilità. Le qualità personali e l'autorità del singolo difensore civico o commissario sono determinanti ai fini dell'effettiva indipendenza goduta dall'istituzione che guidano.

Autonomia finanziaria: una chiave per l'indipendenza in termini pratici

Per poter svolgere il proprio mandato, le istituzioni necessitano di risorse finanziarie sufficienti e sostenibili. Allo stesso tempo, le fonti di finanziamento devono rispettare la legittimità e l'indipendenza delle istituzioni. Le istituzioni per i diritti umani senza voce in capitolo sulle proprie finanze dipenderanno da qualsivoglia organismo eserciti il controllo finanziario.⁴⁷ Se la dipendenza finanziaria dallo Stato potrebbe compromettere l'indipendenza di un'istituzione nel caso in cui i fondi vengano limitati o indebitamente controllati, il finanziamento statale è comunque fonte di legittimazione in quanto conferisce lo status di ente normativo pubblico.

45 Human Rights Commission of Malaysia Act 1999 (Legge sulla commissione per i diritti umani della Malesia del 1999), Legge 597, 1999, Sezione 4 (2). Si veda inoltre la rete di ONG dell'Asia sulle istituzioni nazionali per i diritti umani, Rapporto ANNI del 2010 sulla performance e la fondazione di istituzioni nazionali per i diritti umani in Asia, ANNI, 2010, p. 18.

46 Dunford, J., *Review of the Office of the Children's Commissioner (England)* (Analisi dell'Ufficio del Commissario per l'infanzia dell'Inghilterra), presentata al Parlamento dal Segretario di Stato per l'istruzione per ordine di Sua Maestà, novembre 2010, p. 33. A metà del 2012, è in corso un processo di riforma.

47 Centro per i diritti umani delle Nazioni Unite, *National Human Rights Institutions: A Handbook on the Establishment and Strengthening of National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights*, Centro per i diritti umani delle Nazioni Unite, Ginevra 1995, par. 73.

Nelle proprie osservazioni conclusive sui rapporti degli Stati aderenti, il Comitato per i diritti dell'infanzia ha costantemente evidenziato come gli sforzi compiuti da questi Paesi per garantire finanziamenti ragionevoli e costanti alle istituzioni che si occupano di bambini e di adolescenti siano insufficienti.⁴⁸ A causa della carenza di risorse, in molti luoghi si rendono necessari finanziamenti esterni, in particolar modo per quel che riguarda i programmi per i diritti dell'infanzia. In questi Paesi si assiste al coinvolgimento di donatori privati e stranieri all'interno di istituzioni nazionali per sostenere le attività a favore dei diritti dei bambini.⁴⁹

Tale sostegno è un'arma a doppio taglio: da un lato mantiene operativa un'istituzione e la pone potenzialmente al riparo dagli effetti politici che un budget determinato esclusivamente dallo Stato può provocare, ma dall'altro ne mette anche a repentaglio l'indipendenza e la sostenibilità, soprattutto sul lungo periodo. Le priorità dei donatori possono influire sulla strategia a lungo termine di un'istituzione, soprattutto quando le strategie di finanziamento sono soggette a variazioni. Il nostro studio dimostra che questo aspetto è fonte di particolare preoccupazione per gli uffici che si occupano di infanzia all'interno di istituzioni per i diritti umani a base allargata, i cui finanziamenti sono spesso stanziati per singoli progetti ed erogati direttamente da donatori⁵⁰ anziché ricavati da un budget autonomo dell'istituzione. Le strategie per la raccolta di donazioni devono quindi puntare a garantire sia la sostenibilità che il controllo nazionale, promuovendo la diversificazione delle fonti di finanziamento e la concessione di contributi da parte di istituzioni e Stato. In questo modo si fa fronte anche al problema della percezione dell'istituzione come frutto di interessi stranieri. In Marocco, ad esempio, i fondi per il reclutamento di un collaboratore specializzato in diritti dell'infanzia per il Consiglio consultivo per i diritti umani il primo anno provenivano dall'UNICEF, ma successivamente sono stati incorporati nel budget del Consiglio.⁵¹

Meccanismi di responsabilità possono contribuire a preservare l'indipendenza

Le istituzioni indipendenti dei diritti umani per l'infanzia sono solo un tipo di meccanismo di responsabilità. Altri tipi di meccanismi di responsabilità forniscono un feedback costante sui punti di forza e di debolezza dell'istituzione stessa, aspetto fondamentale per favorirne l'indipendenza e aiutarla a rafforzarsi nel tempo. Come qualsiasi altro organismo pubblico, un'istituzione deve rispondere delle proprie azioni e prestazioni, in un modo che ne preservi l'indipendenza.

Meccanismi di responsabilità chiari possono ingenerare fiducia nell'opinione pubblica e rafforzare ai suoi occhi la legittimità dell'istituzione contribuendo a renderne

48 Si vedano, ad esempio, le osservazioni conclusive del Comitato per i diritti dell'infanzia a proposito della Colombia, CRC/C/OPAC/COL/CO/1, 21 giugno 2010, par. 11; del Guatemala, CRC/C/GTM/CO/3-4, 25 ottobre 2010, par. 23; del Nicaragua, CRC/C/NIC/CO/4, 20 ottobre 2010, par. 16; di Panama, CRC/C/PAN/CO/3-4, 21 dicembre 2011, par. 15; del Bangladesh, CRC/C/BGD/CO/4, 26 giugno 2009; delle Maldive, CRC/C/OPSC/MDV/CO/1, 4 marzo 2009; delle Filippine, CRC/C/PHL/CO/3-4, 22 ottobre 2009; e dell'Uzbekistan, CRC/C/UZB/CO/2, 2 giugno 2006.

49 Per esempio, in Afghanistan, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Malawi, Nepal, Pakistan e Zambia, per citarne solo alcuni.

50 Come è avvenuto in Honduras e in Nepal, per esempio.

51 Intervista con la sede nazionale dell'UNICEF, 2012.

trasparenti le azioni.⁵² Essi costituiscono inoltre uno strumento per informare ufficialmente gli organismi statali in merito alle raccomandazioni dell'istituzione, sottolineando la responsabilità di tali organismi ai fini della loro implementazione.

I meccanismi di responsabilità comprendono:

- relazioni scritte sulle attività destinate al parlamento, al governo o all'opinione pubblica a cadenza annuale o periodica. Il livello di attendibilità e supervisione ottenuto da questo processo dipende in larga misura dal grado di coinvolgimento di questi altri soggetti;
- attività di informazione dell'opinione pubblica, sebbene le ricerche per questo studio indicano che tale pratica non è ancora ampiamente diffusa: se si esclude l'aumento dell'utilizzo di siti web e social media da parte delle istituzioni di alcuni Paesi ad alto e medio reddito, sono poche quelle che pubblicano regolarmente bollettini sulle proprie attività;
- monitoraggio da parte della società civile: in Asia, ad esempio, la rete di ONG sulle istituzioni nazionali

52 Ackerman, J. M., *Understanding Independent Accountability Agencies*, in Rose-Ackerman, S. e Lindseth, P. (a cura di), *Comparative Administrative Law*, Edward Elgar, Londra 2010; International Council on Human Rights Policy (Consiglio internazionale sulle politiche dei diritti umani), *Assessing the Effectiveness of National Human Rights Institutions*, ICHRP, Ginevra 2005, p. 23.

per i diritti umani pubblica una relazione annuale sul funzionamento e l'indipendenza di tali istituzioni;

- monitoraggio nell'ambito dell'appartenenza a una rete: il Comitato di coordinamento internazionale delle istituzioni nazionali per i diritti umani passa periodicamente in rassegna le istituzioni per i diritti umani, accreditando quelle che risultano conformi ai Principi di Parigi; non valuta tuttavia le istituzioni indipendenti per i diritti umani a favore dell'infanzia di tipo autonomo né quelle costituite esclusivamente a livello locale;
- valutazione da parte di organismi di monitoraggio internazionali (come il Comitato per i diritti dell'infanzia e altri organi dei trattati, la Revisione periodica universale del Consiglio per i diritti umani delle Nazioni Unite o procedure particolari). Nel corso delle proprie analisi periodiche dei singoli Paesi, il Comitato per i diritti dell'infanzia esamina sistematicamente il mandato, l'indipendenza, il finanziamento e il supporto complessivo da parte dello Stato dei difensori civici dell'infanzia. Altri organi dei trattati prendono a loro volta in esame il ruolo delle istituzioni nazionali per i diritti umani. La Revisione periodica universale del Consiglio per i diritti umani delle Nazioni Unite offre l'opportunità di discutere dell'efficacia delle istituzioni per i diritti umani in ciascun Paese e fornisce raccomandazioni per il loro rafforzamento.

Un'analisi del 2007 delle istituzioni democratiche in Sudafrica, compresa la Commissione per i diritti umani del Sudafrica, ha messo in evidenza la mancanza di coinvolgimento dell'Assemblea Nazionale. Le interazioni delle istituzioni con il Parlamento si limitavano a incontri annuali di durata molto limitata (due o tre ore) con le commissioni competenti. Gli ostacoli a un maggiore coinvolgimento comprendevano il carico di lavoro delle commissioni parlamentari e l'incertezza, da parte dei parlamentari, su quale dovesse essere il proprio ruolo nel preservare l'indipendenza delle istituzioni.

Fra le raccomandazioni dell'analisi possiamo citare le seguenti: la creazione di un'unità all'interno dell'Ufficio del presidente dell'Assemblea Nazionale per coordinare la supervisione di tali istituzioni; il rafforzamento delle commissioni parlamentari di competenza (in particolare assicurandone l'accesso al parere degli esperti), e l'adozione di standard di responsabilità volti a regolare il rapporto fra il Parlamento e le istituzioni interessate.⁵³ A seguito di una risoluzione dell'Assemblea Nazionale del 2008, nel 2010 è stato formalmente creato l'Ufficio per le istituzioni che supportano la democrazia.⁵⁴

53 Parlamento della Repubblica del Sudafrica, *Report of the ad hoc Committee on the Review of Chapter 9 and Associated Institutions, A report to the National Assembly of the Parliament of South Africa*, Città del Capo, 2007, pp. 30-32.

54 *Office on Institutions Supporting Democracy*, <http://www.parliament.gov.za/live/content.php?Category_ID=320>, sito web del Parlamento del Sud Africa, data di consultazione: 20 luglio 2012.

Domanda pratica – In che modo le istituzioni affrontano eventuali minacce?

La sostenibilità di un'istituzione per i diritti umani indipendente e, cosa ancor più importante, l'attenzione nei confronti dei diritti dell'infanzia, non è garantita neanche nei Paesi con le istituzioni più efficaci. Se l'inefficacia rappresenta il rischio principale, le conclusioni e le raccomandazioni delle istituzioni per i diritti umani possono talvolta risultare scomode per chi è al potere, oppure possono scontrarsi con gli interessi divergenti dei vari schieramenti. In tale contesto, la capacità di ottenere risultati e una forte indipendenza possono risultare controproducenti, spingendo i responsabili delle decisioni politiche a mettere in dubbio la necessità dell'esistenza di tali istituzioni. In altri contesti, problematiche di ordine finanziario possono portare a mettere in discussione la fattibilità delle istituzioni, forse soprattutto quando un Paese dispone di più enti che si occupano dei diversi ambiti dei diritti umani.

Istituzioni indipendenti dei diritti umani per l'infanzia sono state smantellate in contesti diversissimi fra loro, come il Ghana, Madrid (Spagna) e il New Jersey (Stati Uniti). La loro esistenza come istituzioni autonome è stata messa in discussione in una serie di Paesi, come la Croazia, l'Inghilterra (Regno Unito), la Francia, l'Irlanda e la Svezia. Le motivazioni comprendevano una combinazione di fattori che andavano dalla necessità di razionalizzare le strutture istituzionali a preoccupazioni relative ai costi e a considerazioni di natura politica. Alla luce della specificità dei diritti dell'infanzia e della mobilitazione da parte dei difensori di tali diritti, le istituzioni sono state in ultima analisi mantenute in tutti i Paesi sopra citati, ad eccezione della Francia. In questo Paese, nel 2011 l'istituzione è stata integrata in un organismo per i diritti umani a base allargata; un'intensa opera di sensibilizzazione ha comunque dato visibilità specifica ai diritti dell'infanzia all'interno della nuova legislazione.

Nel caso del Rappresentante di bambini e giovani nella British Columbia (Canada), l'aperto sostegno da parte delle comunità indigene ha svolto un ruolo importante nel ricordare all'opinione pubblica e al

sistema giudiziario che l'istituzione ha la responsabilità di occuparsi dei diritti e delle esigenze dei bambini e degli adolescenti maggiormente emarginati della provincia, un aspetto che tali comunità ritenevano sarebbe stato compromesso in caso di indebolimento dello status legale dell'istituzione.⁵⁵

Questi esempi sottolineano l'importanza della capacità da parte delle istituzioni di costruire rapporti che vadano al di là di governo e parlamento, e di legarsi a partner in grado all'occorrenza di fare opera di mobilitazione e di parlare in nome dell'istituzione stessa. I mezzi di comunicazione possono rivelarsi determinanti nell'aiutare un'istituzione indipendente dei diritti umani per l'infanzia ad affermarsi come elemento peculiare e permanente dello scenario nazionale. I legami con la società civile, e in particolare con le ONG che si occupano di diritti dell'infanzia, svolgono un ruolo importante ai fini del rafforzamento della legittimazione di un'istituzione; essi sono inoltre i principali gruppi di sostegno che intervengono quando un'istituzione viene minacciata.⁵⁶

Un altro modo per affrontare le minacce è predisporre meccanismi interni in grado di identificarle e prevederle. Il Commissario per l'infanzia e la gioventù dell'Irlanda del Nord (Regno Unito) ha dato vita a un Comitato per il controllo e rischi composto da membri esterni, il quale fornisce una supervisione indipendente e periodicamente individua i rischi che minacciano l'efficacia dell'Ufficio. Può trattarsi di rischi sia strategici, riguardanti ad esempio le risorse e l'indipendenza dell'istituzione, che sostanziali, come nel caso di una decisione giudiziaria sfavorevole in merito a una questione riguardante i diritti dell'infanzia. Il Commissario tiene inoltre un Registro dei rischi societari, che sottopone a revisioni mensili.⁵⁷

L'efficacia, misurata mediante risultati concreti e la capacità di sfruttare al meglio i rapporti con i partner e la fiducia da parte dell'opinione pubblica, rappresenta la migliore forma di protezione e garanzia della sostenibilità di un'istituzione.

55 *Open Letter: UBCIC Supports Representative For Children And Youth Petition To Access Cabinet Documents*, datata 11 maggio 2010, sito web dedicato alle problematiche e alle risorse delle popolazioni indigene, <http://indigenouspeoplesissues.com/index.php?option=com_content&view=article&id=5165:open-letter-ubcic-supports-representative-for-children-and-youth-petition-to-access-cabinet-documents&catid=52:north-america-indigenous-peoples&Itemid=74>, data di consultazione: 2 ottobre 2012.

56 International Council on Human Rights Policy (Consiglio internazionale sulle politiche dei diritti umani), *Performance & Legitimacy: National human rights institutions*, ICHRP, Versoix (Svizzera) 2004, p. 97.

57 Si veda: Northern Ireland Commissioner for Children and Young People (Commissario per l'infanzia e la gioventù dell'Irlanda del Nord), *Annual Report and Accounts*, relativi all'anno conclusosi il 31 marzo 2011, NICCY, 15 dicembre 2011, e i rapporti annuali dell'NICCY per gli anni precedenti.

3.2 Partecipazione dei bambini e degli adolescenti

La Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza riconosce a queste categorie la facoltà di esprimere la propria opinione tenendo conto dell'età e della maturità di ciascuno.⁵⁸ Il diritto del bambino a essere ascoltato è un diritto in sé e per sé ma è anche importante ai fini della realizzazione di tutti gli altri diritti.⁵⁹ Le istituzioni indipendenti dei diritti umani per l'infanzia svolgono un ruolo speciale nel promuovere e dare forma alla realizzazione del diritto di essere ascoltati.

Essendo la partecipazione di bambini e adolescenti un aspetto fondamentale del loro lavoro, numerose istituzioni indipendenti dei diritti umani per l'infanzia sta cercando dei modi per assicurare l'interazione diretta con loro. Si tratta di un ambito in cui, a partire dagli anni '90, le attività

istituzionali si sono andate progressivamente sviluppando in tutte le regioni. Il coinvolgimento dell'infanzia richiede competenze, risorse e impegno specifici e si è dimostrato un compito estremamente arduo per molte delle istituzioni prese in esame nel presente studio.

La partecipazione dei bambini e degli adolescenti alle attività dell'istituzione

Un fondamento legale per coltivare la partecipazione di bambini e adolescenti (come la sua inclusione nel mandato di un'istituzione sancito dalla legge) fornisce all'istituzione la legittimazione necessaria per assegnare risorse a quest'area di lavoro e riferire al riguardo ai responsabili decisionali. Circa un quarto delle istituzioni indipendenti dei diritti umani per l'infanzia (molte delle quali si trovano in Paesi di *common law*) dispone di una legislazione fondante contenente uno o più dei seguenti tipi di clausole:

- clausole generali che impongono all'organizzazione di tener conto delle opinioni dei bambini e degli adolescenti;

58 Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, Articolo 12.

59 Commento Generale n. 12 del Comitato per i diritti dell'infanzia: *The right of the child to be heard* (Il diritto dei minori di essere ascoltati), CRC/C/GC/12, 20 luglio 2009, par. 2.

- una disposizione che prevede l'istituzione di strutture ad hoc per la consultazione di bambini e di adolescenti;
- un collegamento fra la partecipazione di bambini e di adolescenti al lavoro dell'organizzazione e la promozione della loro partecipazione alla società in generale.

Il coinvolgimento diretto di bambini e adolescenti nelle istituzioni indipendenti dei diritti umani per l'infanzia assume normalmente due forme. La prima consiste in meccanismi istituzionalizzati permanenti che coinvolgono alcuni adolescenti in modo regolare, come organi consultivi per i giovani, gruppi di discussione, ambasciatori per l'infanzia e difensori civici, nonché forum attivi sui siti web. Tutti questi meccanismi possono sviluppare la capacità dei partecipanti di esprimere le proprie opinioni e di prendere parte al dialogo politico. Essi tendono a essere piuttosto strutturati e non coinvolgono necessariamente un numero elevato di giovani. In particolare, sono stati progressivamente organizzati consigli della gioventù, che di solito comprendono una decina di adolescenti di varia estrazione, all'interno delle istituzioni indipendenti di tutta Europa e non solo. Essi fungono da organi consultivi permanenti per definire le priorità, l'approccio e le strategie di comunicazione dell'organizzazione. Al tempo stesso, essi sviluppano la capacità dei partecipanti di assumere posizioni informate e di svolgere un ruolo guida.

La forma più ampia di coinvolgimento è invece ad hoc e può comprendere consultazioni, indagini e interviste con bambini e adolescenti di un'area geografica specifica o su un particolare argomento. Tali attività possono risultare utili per raccogliere le opinioni di un numero di partecipanti superiore a quello raggiungibile attraverso i meccanismi permanenti, ma contribuiscono in minor misura allo sviluppo delle capacità dei bambini e degli adolescenti. Se attuato con una metodologia inadeguata, tuttavia, il coinvolgimento ad hoc corre il rischio di essere meramente simbolico.

La nostra ricerca dimostra che la sostanza (gli argomenti) della partecipazione dell'infanzia copre molti ambiti: dall'assunzione del direttore di un Ufficio alla comunicazione, alla ricerca, al monitoraggio e alla valutazione, passando per l'organizzazione e la logistica dell'Ufficio. Per fare qualche esempio, nel 2009 il difensore civico per l'infanzia dell'Irlanda ha condotto una ricerca con 35 minori non accompagnati residenti nella città di Dublino.⁶⁰ Gli adolescenti hanno contribuito allo studio globale e il difensore civico li ha aiutati a realizzare una pubblicazione nella quale raccontare la loro storia e a compilare un manuale destinato a coloro che cercano di aiutare i minori non accompagnati. In El Salvador la *Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos* ha istituito delle unità per la diffusione dei diritti umani in ambito giovanile (*Unidades de Difusión Juvenil de Derechos Humanos*). Tali unità comprendono circa 300 giovani volontari di età compresa fra i 15 e i 25 anni, che fanno riferimento alle sedi locali della Procuraduría. Le attività delle unità si sono evolute nel tempo: la priorità non è più la promozione dei diritti umani bensì il monitoraggio dell'azione dello Stato.⁶¹ Nel 2008, la Commissione indipendente per i diritti umani dell'Afghanistan ha organizzato seminari

tenuti da adolescenti per formare oltre 2.700 adolescenti su varie tematiche riguardanti i loro diritti, in modo tale che i partecipanti potessero a loro volta formare i loro coetanei.⁶²

Accessibilità da parte di bambini e adolescenti

Per accessibilità si intende la capacità di un'istituzione di entrare in contatto con i bambini e gli adolescenti. Si tratta di un aspetto fondamentale del paradigma: interagire con loro attraverso attività proattive sul territorio adatte alle diverse fasce d'età e rivolte in particolare ai soggetti maggiormente emarginanti, e mantenere meccanismi volti a garantire la propria accessibilità in modo da permettere ai bambini e agli adolescenti di mettersi in contatto con l'istituzione di propria iniziativa. L'accessibilità è la chiave per promuovere la partecipazione dell'infanzia al lavoro dell'istituzione. Si tratta di un problema che va ben oltre la scelta della sede, anche se questo aspetto ne fa ovviamente parte.

Il presente studio ha rilevato che solo un numero relativamente ristretto di istituzioni indipendenti dei diritti umani per l'infanzia ha un mandato che impone l'accessibilità da parte di bambini e adolescenti. È significativo che il numero di reclami presentati in prima persona da loro alle istituzioni indipendenti sia relativamente limitato. I motivi devono essere approfonditi, ma potrebbero comprendere l'esistenza di altri meccanismi, meglio conosciuti, ai quali bambini e adolescenti possono ricorrere per chiedere aiuto (per esempio le linee d'ascolto per l'infanzia), la visibilità ancora limitata delle istituzioni fra i minorenni e l'esistenza di strumenti di reclamo inadatti o relativamente inaccessibili.

La stragrande maggioranza delle istituzioni la cui legislazione fondante preveda clausole in merito all'accessibilità diretta da parte di bambini e adolescenti è costituita da istituzioni autonome, specializzate nel settore dell'infanzia e in gran parte inizialmente costituite per proteggerla all'interno del sistema del welfare, cosa che chiaramente richiede la capacità di comunicare direttamente con i singoli soggetti. L'accessibilità è contemplata in particolare nell'ordinamento giuridico di molte istituzioni per la promozione e la tutela dei diritti umani dell'infanzia situate in Paesi di common law, come Australia, Canada, Giamaica, Nuova Zelanda, Regno Unito e Stati Uniti d'America.

Conoscenza

La conoscenza rappresenta il primo passo verso l'accesso; le istituzioni prese in esame dal presente rapporto utilizzano molte strategie diverse per aumentare la consapevolezza della loro esistenza presso i minorenni. Tali strategie comprendono la distribuzione di materiale informativo a bambini e adolescenti, la collaborazione con i media e l'utilizzo di Internet e dei social network. Le scarsissime indagini valutative sul grado di conoscenza delle varie istituzioni indipendenti per i diritti umani da parte dei bambini e degli adolescenti indicano tuttavia una limitata consapevolezza dell'esistenza e del ruolo delle istituzioni in questione. Una valutazione del Commissario per l'infanzia del Galles (Regno Unito), per esempio, ha riscontrato che solo una piccola percentuale di bambini e adolescenti di età compresa fra i 7 e i 16 anni (dal 3 al 21 per cento, a seconda della fascia d'età)

60 Ufficio del difensore civico per l'infanzia dell'Irlanda, *Separated children living in Ireland, A report by the Ombudsman for Children's Office*, 2009.

61 Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos – El Salvador, Rapporto annuale 2010–2011, PDDH, p. 234.

62 Commissione per i diritti umani indipendente dell'Afghanistan, Rapporto annuale, 1° gennaio–31 dicembre 2008, AIHRC, 2009, p. 27.

Domanda pratica – In che modo le istituzioni indipendenti raggiungono i luoghi in cui si trovano i minorenni?

Una presenza a livello locale promuove l'accessibilità di un'istituzione indipendente per i diritti umani da parte di bambini e di adolescenti. Assicura inoltre che operi a diretto contatto con la situazione locale e l'esistenza quotidiana dei soggetti interessati.

Le istituzioni indipendenti hanno progressivamente ampliato la propria opera a livello locale. Tuttavia, più localizzata e autonoma diventa un'organizzazione, più aumentano la sua complessità e i problemi di coordinamento.

In genere, le strutture operanti sia a livello nazionale che locale rientrano in una delle quattro categorie descritte di seguito.

1. Istituzioni nazionali che svolgono alcune attività a livello locale. Un unico ufficio centrale opera in tutto il Paese. Le istituzioni con una struttura di questo tipo si trovano con maggior frequenza in Paesi relativamente piccoli (come Giamaica e Mauritius), con risorse particolarmente limitate o in cui il sistema politico nazionale è fortemente centralizzato, come in Giordania.
2. Istituzioni nazionali che dispongono di filiali a livello locale. Un singolo ufficio, inizialmente istituito nella capitale o in una grande città, crea uffici secondari mantenendo il ruolo di sede centrale. La presenza di istituzioni indipendenti a livello locale è particolarmente rilevante in America Latina, dove quasi tutti gli uffici dispongono di una sede centrale e di filiali regionali o locali. Dove l'ufficio per i diritti umani dell'infanzia fa parte di un'istituzione per i diritti umani a base allargata che dispone già di sedi distaccate, il lavoro sui diritti dell'infanzia a livello locale può essere avviato immediatamente, come avvenuto in Sudafrica e nella Repubblica Unita di Tanzania. Se l'apertura di sedi locali migliora l'accessibilità delle istituzioni, la limitatezza delle risorse a disposizione può ostacolarne la creazione da parte dell'istituzione centrale, soprattutto in zone remote, con una conseguente copertura geografica disomogenea per cui il Comitato per i diritti dell'infanzia ha spesso espresso preoccupazione.⁶⁶

⁶⁶ Comitato CRC, Osservazioni conclusive per Panama, CRC/C/15/Add. 233, 30 giugno 2004, par. 13, Comitato CRC, Osservazioni conclusive per la Bolivia, CRC/C/15/Add. 257, 11 febbraio 2005, par. 13, Comitato CRC, Osservazioni conclusive per la Colombia, CRC/C/COL/CO/3, 8 giugno 2006, parr. 18 e 19.

3. Istituzioni nazionali che coesistono con istituzioni autonome a livello subnazionale. Questa tipologia si ritrova con maggior frequenza in Paesi federali o altamente decentralizzati, dove autorità federali e subnazionali condividono le competenze. A titolo esemplificativo possiamo citare l'Australia, l'India, l'Italia e la Spagna. Come detto in precedenza, uno dei principali problemi è assicurare una copertura omogenea a bambini e adolescenti che vivono in parti diverse del Paese. È inoltre necessario un coordinamento fra le varie istituzioni. Queste problematiche sono state affrontate in modo differente da ciascun Paese: in Italia, per esempio, il garante nazionale dell'infanzia è legalmente tenuto a coordinarsi con i garanti regionali, mentre in India la cooperazione fra la Commissione nazionale e le Commissioni statali per la tutela dei diritti dell'infanzia avviene in modo informale.
4. Istituzioni indipendenti autonome che coesistono a livello provinciale, regionale o comunale. Anche questa tipologia è più frequente negli Stati federali o decentralizzati, come l'Austria, il Belgio, il Regno Unito e gli Stati Uniti d'America. Un altro importante modello è quello in cui le istituzioni autonome vengono create a livello comunale o di comunità in base a un meccanismo di sponsorizzazione chiaramente locale (esempi esistono in Giappone, Perù e le Filippine). Un sistema privo di un'istituzione centrale presenta molte sfide per la gestione di problematiche di portata nazionale, come la possibilità di instaurare rapporti con i responsabili decisionali a livello nazionale. Modelli per affrontare questo aspetto comprendono la creazione di reti di istituzioni subnazionali che adottano posizioni comuni (per es. in Austria e Canada) o la designazione di un'istituzione subnazionale a occuparsi di problematiche nazionali (per es. nel Regno Unito). In alcuni casi, la difficoltà di far convivere una moltitudine di istituzioni autonome operanti a livello locale ha prodotto sforzi (sostenuti dal Comitato per i diritti dell'infanzia) per dar vita a un'istituzione nazionale o federale indipendente dei diritti umani per l'infanzia, come è avvenuto, ad esempio, in Australia, Italia e nella Federazione Russa, dove ora esistono istituzioni di livello nazionale.⁶⁷

⁶⁷ In Canada sono state presentate proposte analoghe ma deve ancora essere creata un'istituzione nazionale.

aveva sentito parlare del Commissario.⁶³ Poiché i minorenni ricevono in genere le informazioni su un'istituzione dagli adulti, il fatto che da un'indagine commissionata da UNICEF Francia nel 2010 fosse emerso che solo 4 adulti su 10 in quel Paese conoscessero il *Défenseur des enfants*⁶⁴ fa ritenere che l'istituzione del difensore civico non fosse molto conosciuta presso il pubblico.

Una delle conclusioni di tale studio è che il programma scolastico raramente include riferimenti a istituzioni

⁶³ Thomas, N., et al., *Evaluating the Children's Commissioner for Wales: Report of a Participatory Research Study*, International Journal of Children's Rights, 18, 2010, p. 33.

⁶⁴ Indagine condotta da TNS Sofres il 24 e 27 settembre 2010 presso un campione rappresentativo di 1000 persone di età uguale o superiore a 18 anni. L'indagine ha avuto per oggetto questa istituzione autonoma prima della fusione del *Défenseur des enfants* con l'istituzione a base più allargata del *Défenseur des droits*.

indipendenti per la promozione e la tutela dei diritti dell'infanzia, un'opportunità mancata di raggiungere un gran numero di bambini e adolescenti.

Accessibilità geografica

L'accessibilità fisica di un'organizzazione è un aspetto fondamentale. Non sorprende che l'impatto della decentralizzazione degli uffici sull'accessibilità dell'istituzione sia ampiamente comprovato da dati oggettivi. Per le istituzioni che in principio erano costituite da un singolo ufficio in una grande città, stabilire una presenza fisica in altre località ha spesso un impatto chiaro e immediato sul numero di reclami ricevuti.⁶⁵

⁶⁵ In contesti diversi come la Croazia, i Territori Palestinesi Occupati e l'Uganda, le istituzioni indipendenti hanno notato un aumento dei reclami da parte di singoli individui a seguito dell'apertura di sedi locali.

Molte istituzioni indipendenti dei diritti umani per l'infanzia in America Latina dispongono di *defensorías* locali. Questo aiuta le comunità rurali e indigene ad accedere a tali istituzioni esattamente come avviene per le persone che abitano nei centri urbani. In Perù, ad esempio, vi sono 840 *Defensorías del Niño y del Adolescente* locali, che nel 2010 si sono occupate di oltre 130.000 casi.⁶⁸

Un altro modo di potenziare l'accessibilità geografica delle istituzioni è quello di recarsi fisicamente in zone remote al fine di avere un'interazione diretta con le persone. Nel 2009, il *Comisionado Nacional de los Derechos Humanos* dell'Honduras ha istituito unità mobili per promuovere la conoscenza della commissione presso il grande pubblico, raccogliere reclami e divulgare informazioni sui casi in sospeso e sull'esito delle indagini.⁶⁹

Nei Paesi colpiti da conflitti armati, gli spostamenti del personale sono stati utilizzati per consentire all'istituzione indipendente di valutare la situazione di bambini e di adolescenti e sensibilizzare l'opinione pubblica sulle difficoltà che dovevano affrontare. La Commissione indipendente per i diritti umani dell'Afghanistan dispone di un team per il monitoraggio sul campo dei diritti dell'infanzia, mentre all'apice del conflitto nel nord del Paese, la Commissione per i diritti umani dell'Uganda ha visitato i campi per gli sfollati interni.⁷⁰

Accessibilità da parte di tutti i gruppi di minori

L'accessibilità da parte di tutti i minorenni, compresi quelli più emarginati, incarna il principio di non discriminazione promosso dall'Articolo 2 della Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza. Nel perseguire l'equità, le istituzioni indipendenti dei diritti umani per l'infanzia hanno compiuto sforzi sempre maggiori per raggiungere i bambini e gli adolescenti più emarginati. I gruppi di minorenni tradizionalmente considerati maggiormente a rischio di esclusione comprendono, fra gli altri, quelli di estrazione più povera, quelli che vivono o lavorano in strada, che non frequentano la scuola, gli appartenenti a minoranze e popolazioni indigene e i portatori di disabilità.

Tali categorie offrono un'importante guida ma possono essere fuorvianti. La realtà dell'esclusione è che molteplici fattori tendono a combinarsi fra loro. Una ragazza di una famiglia povera monoparentale, ad esempio, può essere più emarginata rispetto al fratello che potrebbe comunque frequentare una scuola; il sesso di appartenenza si combina in questo caso con la povertà e la situazione familiare. Se vogliono davvero raggiungere l'infanzia più emarginata, le istituzioni devono mettere a punto un'analisi dell'esclusione in grado di individuare e comprendere le specifiche dinamiche locali.

Vari studi, compreso questo, ritengono che la mancanza di coinvolgimento dei bambini più piccoli rappresenti

una notevole carenza dei meccanismi di partecipazione dell'infanzia.⁷¹ La maggior parte delle strutture partecipative prese in esame include gli adolescenti; alcune di esse riescono a raggiungere bambini dell'età di sette-otto anni, ma si tratta di un fenomeno inusuale.⁷²

Pur avendo stabilito che tale categorizzazione ha i suoi limiti, i bambini e adolescenti appartenenti a minoranze o a popolazioni indigene, insieme a quelli rifugiati o immigrati, si trovano spesso al limite estremo dell'esclusione, con un accesso molto ridotto a rimedi efficaci contro le violazioni dei propri diritti. La sfiducia nelle istituzioni statali può dissuadere i minorenni più emarginati dall'accedere a un difensore civico. Per esempio, nonostante l'esistenza di uffici della *Defensoría del Pueblo* in tutti i 32 dipartimenti della Colombia, il Comitato per i diritti dell'infanzia ha criticato la loro inaccessibilità ai minorenni delle zone rurali del Paese, dove elevate percentuali di bambini e adolescenti sono afrocolombiani, indigeni o sfollati.⁷³

Il Comitato per i diritti dell'infanzia ha chiesto che vengano intrapresi particolari sforzi per raggiungere l'infanzia più emarginata e svantaggiata.⁷⁴ La nostra analisi delle pratiche esistenti illustra vari approcci utilizzati per raggiungere tali gruppi. Alcune istituzioni promuovono la propria accessibilità attraverso pubblicazioni, come i siti web, in varie lingue. Il sito della *Defensoría del Pueblo* in Perù è disponibile anche in versione quechua e dispone di un modulo di reclamo in questa lingua indigena.⁷⁵ Il Commissario per l'infanzia del Galles (Regno Unito) include nel proprio sito web materiale informativo sull'ufficio e il suo mandato tradotto in 10 lingue parlate da comunità di immigrati.⁷⁶

Essere accessibile per i bambini e gli adolescenti con disabilità rende più credibili e legittimi gli sforzi di sensibilizzazione di un'istituzione che opera per conto dei bambini e degli adolescenti con disabilità. Le informazioni in merito all'accessibilità fisica delle istituzioni da parte di minorenni con disabilità è generalmente carente. Una serie di istituzioni prese in esame, tuttavia, utilizza metodi adeguati per comunicare e veicolare le proprie preoccupazioni a questa categoria, per esempio adattando i propri siti web, offrendo messaggi nei linguaggi dei segni e recandosi materialmente dai bambini e adolescenti con disabilità per raccogliergli le opinioni. Nell'Ontario (Canada), l'Ufficio del difensore provinciale di bambini e adolescenti effettua visite mensili in scuole speciali per bambini non udenti e non vedenti e/o con gravi disturbi dell'apprendimento per informarsi sulle loro esperienze in materia di accesso ai servizi. Poiché altri mezzi di comunicazione presentano notevoli barriere per questi studenti, essi si sentono più a loro agio esternando i propri problemi di persona allo staff dell'Ufficio del difensore

71 Hodgkin, R., e Newell, P., *Child Participation and Children's Ombudsman Institutions within the European Union (Preliminary Report)*, dicembre 2008, p. 20.

72 Per ulteriori informazioni su come promuovere la partecipazione dei minori più giovani, si veda Lansdown, G., *Can you hear me? The right of young children to participate in decisions affecting them*, Bernard Van Leer Foundation, 2005.

73 Comitato CRC, Osservazioni conclusive per la Colombia, CRC/C/COL/CO/3, 8 giugno 2006, par. 18.

74 Comitato CRC, Commento Generale n. 2, par. 15.

75 <<http://www.defensoria.gob.pe/quechua.php>>, data di consultazione: 13 ottobre 2012.

76 <<http://www.childcom.org.uk/en/about-us/>>, data di consultazione: 13 ottobre 2012.

68 Directorio de Defensorías del Niño y el Adolescente Registradas, sito web del Ministero per lo sviluppo sociale e femminile, <http://www.mimdes.gob.pe/archivos_sites/dgna/dna/directorio/index.htm>, data di consultazione: 13 ottobre 2012.

69 Comisionado Nacional de los Derechos Humanos de la República de Honduras, Rapporto annuale 2009, CONADEH, p. 14.

70 Commissione per i diritti umani dell'Uganda, Rapporto annuale 2004, UHRC, p. 110.

civico.⁷⁷ La capacità delle istituzioni indipendenti dei diritti umani per l'infanzia di comunicare con i soggetti affetti da disabilità cognitive resta tuttavia poco esplorata.

Il Commento Generale n. 2 sottolinea la necessità che le istituzioni abbiano accesso ai bambini e agli adolescenti nelle strutture di accoglienza eterofamiliare e in tutti gli altri contesti che comprendano l'infanzia.⁷⁸ Ciò risulta particolarmente importante per i minorenni che si ritrovano in contesti "chiusi", separati dalle proprie famiglie e comunità, e che hanno meno opportunità di denunciare le loro condizioni di vita e, in generale, di interagire con il mondo esterno.

Le istituzioni indipendenti dei diritti umani per l'infanzia spesso hanno la facoltà di fare visite senza preavviso a istituti di detenzione, orfanotrofi, centri di accoglienza per minorenni, scuole e ospedali. Alcune istituzioni indipendenti, in particolare quelle create in risposta a segnalazioni di abusi nel sistema di assistenza all'infanzia (per es. in Australia, Canada, Nuova Zelanda e Stati Uniti d'America), visitano di frequente le strutture "chiusi". La Commissione per i bambini e i giovani e il Tutore dei minorenni del Queensland (Australia) organizzano visite mensili ai soggetti che vivono in strutture di accoglienza eterofamiliare nello Stato. Il personale della Commissione raccoglie direttamente i reclami dei bambini e degli adolescenti e può intervenire in loro difesa nel caso in cui i loro diritti non vengano rispettati e le loro esigenze soddisfatte.⁷⁹

L'accessibilità da parte dei bambini e degli adolescenti all'interno di istituti presenta una serie di problematiche. Il libero accesso senza preavviso a luoghi in cui i minorenni trascorrono del tempo è importante, ma nella pratica spesso incontra molti ostacoli. Diverse istituzioni, fra cui la Commissione indipendente per i diritti umani (l'istituzione nazionale per i diritti umani della Palestina), più volte hanno protestato perché al proprio personale veniva impedito l'accesso ai centri di detenzione e non veniva concessa la possibilità di compiere visite non annunciate.⁸⁰

Limitazioni di ordine legale spesso rendono difficoltoso per le istituzioni indipendenti fare visita a bambini e adolescenti in ambienti privati chiusi (per es. nel caso in cui lavorino in abitazioni private come domestici o in fabbrica come operai).⁸¹ Solo in pochi Paesi la legge conferisce ampi poteri all'istituzione in questo ambito. Il difensore civico per

l'infanzia delle Mauritius è autorizzato, a fini investigativi, ad accedere a qualsiasi struttura in cui, fra le altre cose, sia presente un minore su base temporanea o permanente, oppure in cui il minore svolga un'attività lavorativa.⁸² Analogamente, il *Defensor del Pueblo* in Colombia può visitare qualunque ente pubblico o privato per svolgere indagini in merito a un reclamo o per impedire una violazione dei diritti umani.⁸³ Questi due casi costituiscono un'eccezione, anziché la regola, fra le istituzioni prese in esame.

3.3 Accoglimento di reclami su specifiche violazioni dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza

La portata del meccanismo di presentazione di reclami dipende dall'ampiezza delle tematiche trattate in materia di diritti dell'infanzia e dalle limitazioni del mandato legislativo.

La capacità di gestire reclami riguardanti l'intero spettro dei diritti dell'infanzia si fonda su un mandato di ampio respiro che faccia esplicito riferimento alla Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza e ad altri strumenti internazionali; si basa inoltre su una legislazione nazionale forte in linea con gli standard internazionali in materia di diritti dei bambini. In molti reclami presentati alle istituzioni prese in esame, non era di per sé presente alcuna violazione di leggi nazionali. Anzi, talvolta è proprio la rigida applicazione della legge a provocare una situazione iniqua o ad avere un effetto negativo sulla possibilità dei bambini e degli adolescenti di godere dei propri diritti. È in casi come questi che emerge un'importante qualità dell'istituzione indipendente per i diritti umani in materia di promozione e tutela dei diritti dell'infanzia: la capacità di farsi carico di questioni che esulano dal tradizionale ambito di competenza dei tribunali di un Paese.

Il nostro studio indica che le istituzioni indipendenti si occupano di reclami che riguardano l'intero spettro dei diritti dei minorenni: violenza sessuale, abusi all'interno delle famiglie, detenzione prolungata in carceri minorili, mancato accesso all'istruzione, inadeguata erogazione di servizi sanitari, bullismo, affidamento, mantenimento economico, partecipazione dei bambini e degli adolescenti, discriminazione su base etnica e razziale, trattamento dei minori non accompagnati e separati dalla famiglia, accesso ai servizi sociali da parte di bambini e adolescenti con disabilità, per citarne solo alcuni.

77 Ontario Office of the Provincial Advocate, Rapporto annuale 2010–2011, p. 19.

78 Comitato CRC, Commento Generale n. 2, par. 15. Questo punto echeggia le disposizioni delle linee guida delle Nazioni Unite per la prevenzione della delinquenza minorile e le norme delle Nazioni Unite per la protezione dei minorenni privati della libertà. Linee guida delle Nazioni Unite per la prevenzione della delinquenza minorile (Linee guida di Riyadh), adottate e proclamate dall'Assemblea Generale, Risoluzione 45/112 del 14 dicembre 1990, par. 57; Linee guida delle Nazioni Unite per la protezione dei minori privati della libertà, adottate dall'Assemblea Generale, Risoluzione 45/113 del 14 dicembre 1990, par. 77. Si vedano inoltre le Linee guida relative all'accoglienza eterofamiliare dei minorenni, adottate dall'Assemblea Generale, Risoluzione 64/142 del 24 febbraio 2010, par. 130.

79 Queensland Commissioner for Children and Young People and Child Guardian, Rapporto Annuale 2010–2011, p.52.

80 Commissione indipendente palestinese per i diritti umani, Rapporto annuale 2007, p. 259.

81 Molti sistemi giuridici prevedono disposizioni sulla privacy che impediscono a istituzioni pubbliche di accedere a strutture private in assenza di un mandato della magistratura.

82 "(2) For the purposes of an investigation under this Act, the Ombudsperson for Children may (...) (b) enter premises where – (i) a child is present, either temporarily or permanently, including an educational or health institution and a place of detention, in order to study the environment of such a place and assess its suitability; (ii) a child may be in employment; (iii) there is reasonable ground to believe that the moral and physical safety of a child may be in danger; (...) (d) enter any licensed premises where the Ombudsperson for Children suspects that alcohol and tobacco may be handled, consumed or purchased by children;(...)" [(2) Ai fini di un'indagine ai sensi della presente Legge, il difensore civico per l'infanzia può (...) (b) accedere al luogo in cui - (i) un minore è presente, sia in modo temporaneo che permanente, ivi incluse istituzioni scolastiche, sanitarie o detentive, al fine di esaminarne l'ambiente e valutarne l'idoneità; (ii) un minore può svolgere mansioni lavorative; (iii) esistono ragionevoli motivi di credere che la sicurezza fisica e morale di un minore sia in pericolo; (...) (d) accedere a locali muniti di licenza in cui il difensore civico per l'infanzia sospetti che alcolici e tabacco possano essere forniti, consumati o acquistati da minorenni; (...)], The Ombudsperson for Children Act (Legge sul difensore civico per l'infanzia), Legge 41 del 10 novembre 2003, Art. 7.

83 Legge n. 24 del 15 dicembre 1992, Art. 28.

A volte, come nel caso di Grecia, Lituania e Mauritius, i mandati istituzionali rispecchiano esplicitamente la consapevolezza che sia gli organismi pubblici che quelli privati sono vincolati dalla Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza a rispettare i diritti ivi espressi. Altre istituzioni, invece, non sono autorizzate a prendere in considerazione reclami riguardanti organismi privati. Questo avviene di frequente nelle istituzioni dei difensori civici di tipo tradizionale, dove il lavoro sui diritti dell'infanzia rientra nell'ambito di un più ampio spettro di diritti umani.⁸⁴

A quasi tutte le istituzioni indipendenti dei diritti umani per l'infanzia è vietato farsi carico di casi in attesa di una decisione da parte del tribunale o di altri organi amministrativi, compresi i casi sottoposti a giudizio d'appello. Talvolta, alle istituzioni viene impedito di prendere in considerazione reclami riguardanti tipologie particolari di organismi pubblici, come quelli che si occupano della sicurezza nazionale o di attività militari.⁸⁵

Vi è anche un numero esiguo di istituzioni indipendenti dei diritti umani per l'infanzia che non può prendere in considerazione reclami di singoli individui. I difensori civici dell'infanzia in Finlandia, Norvegia e Svezia ricevono ogni anno migliaia di comunicazioni, comprese quelle provenienti da bambini e adolescenti, ma in genere portano avanti i casi rivolgendosi ad altri organi competenti, fornendo counselling e assistenza.⁸⁶

Chi può sporgere reclamo?

I mandati delle istituzioni indipendenti dei diritti umani per l'infanzia differiscono notevolmente fra loro per quanto riguarda i soggetti autorizzati a presentare reclami. In certi casi, non si applica alcuna restrizione; in altri, il ruolo del bambino e dei genitori o tutori è chiaramente specificato. Un mandato legislativo che consenta a chiunque di sporgere reclamo ha maggiori probabilità di assicurare una migliore tutela dei diritti dell'infanzia.

La facoltà di raccogliere reclami da qualsiasi fonte agevola la segnalazione di timori in merito al benessere dei bambini e degli adolescenti e configura l'istituzione indipendente per i diritti umani a favore dell'infanzia come un organismo che chiunque può contattare in presenza di motivi di preoccupazione. Un mandato aperto di tale genere incoraggia un maggiore senso di appartenenza all'istituzione da parte del pubblico e sottolinea il concetto fondamentale secondo cui la tutela dei diritti dell'infanzia ricade sotto la responsabilità di ognuno.

I reclami possono essere presentati direttamente dai minorenni presso tutte le istituzioni prese in esame nel presente studio. In alcuni contesti (principalmente istituzioni

integrate), la legge non afferma esplicitamente che i minorenni possono sporgere reclamo, ma la cosa è implicita.

I reclami sporti in forma collettiva (casi presentati congiuntamente in quanto coinvolgono bambini e adolescenti in situazioni analoghe) forniscono a un'istituzione indipendente per i diritti umani in materia di promozione e tutela dei diritti dell'infanzia ulteriori opportunità di individuare problemi che riguardano l'intero sistema.

Un altro approccio fondamentale delle istituzioni al meccanismo di reclamo consiste nell'indagare di propria iniziativa su una violazione dei diritti dell'infanzia. Tre quarti dei Paesi con un'istituzione indipendente per i diritti dell'infanzia le hanno esplicitamente conferito il mandato di occuparsi di casi su propria iniziativa. Tale mandato, sia esso esplicito o implicito, autorizza un'istituzione a esaminare le violazioni dei diritti dei bambini indipendentemente dalla fonte iniziale della segnalazione. Si tratta inoltre di un importante strumento legale che consente alle istituzioni di avere un approccio proattivo anziché reattivo.

Un accurato monitoraggio e registrazione dei reclami fornisce informazioni fondamentali ai fini della valutazione delle prestazioni di un'istituzione indipendente dei diritti umani per l'infanzia. I dati relativi ai reclami possono fornire un quadro di chi accede ai servizi di un'istituzione e quindi fungere da indicatore della sua efficacia nel raggiungere gruppi specifici. Monitorare le violazioni dei diritti più ricorrenti che emergono dai reclami è anch'esso uno strumento chiave di *advocacy*. È importante, pertanto, che i dati relativi agli individui e alla natura dei reclami siano registrati e analizzati correttamente.

Le procedure per sporgere reclamo variano ma in generale tendono a essere notevolmente più flessibili della maggior parte dei procedimenti giudiziari o amministrativi. I meccanismi per sporgere reclamo presso un'istituzione sono gratuiti e non richiedono che il soggetto disponga di rappresentanza legale. La formalità della procedura cambia da istituzione a istituzione. Nella maggioranza dei casi, l'Ufficio può essere contattato con qualsiasi mezzo (lettera, telefonata, email o visita di persona) e la maggior parte delle istituzioni si sforzano di offrire modalità di presentazione dei reclami adatte ai minorenni.

Rispondere ai reclami

Le istituzioni hanno messo a punto una serie di strumenti per garantire che i reclami siano gestiti nel modo più etico e attento alle esigenze dei minorenni.

Un aspetto dell'essere a misura di bambino consiste nella gestione tempestiva dei reclami. Come evidenziato nel rapporto di un'istituzione, "Il senso del tempo di un bambino, o di un adolescente, è diverso da quello degli adulti. Un mese può sembrare un'eternità ... le procedure devono essere tempestive e più celeri rispetto a quelle messe in atto per rispondere a preoccupazioni espresse da adulti".⁸⁷

84 Hodgkin, R., e Newell, P., *The role and mandate of children's ombudspersons in Europe: Safeguarding and promoting children's rights and ensuring children's views are taken seriously*, ENOC, dicembre 2010, p. 7.

85 Si veda, ad esempio, la Sezione 11(1)(b) dell'Ombudsman for Children Act, 2002, Irlanda.

86 Legge sul difensore civico dei minori, 21 dicembre 2004/1221, Finlandia; Legge sul difensore civico dei minori, n. 2002:337, Svezia.

87 Rapporto speciale congiunto del rappresentante di bambini e giovani e del difensore civico della British Columbia, *Hearing the Voices of Children and Youth, A Child-Centred Approach to Complaint Resolution*, gennaio 2010, p. 3.

Molte istituzioni hanno creato linee d'ascolto gratuite che bambini e adulti possono utilizzare per segnalare motivi di preoccupazione, mentre sui propri siti web mettono a disposizione moduli di reclamo (spesso con versioni adatte ai minorenni). Numerose istituzioni, in particolare in Europa,⁸⁸ hanno creato appositi moduli online con cui i bambini e gli adolescenti possono sporgere reclamo presso di loro; anche i siti web di numerose istituzioni a base allargata⁸⁹ offrono moduli analoghi.

Per fornire qualche esempio della ripartizione delle modalità di presentazione dei reclami, fra il 2008 e il 2009 due terzi dei reclami ricevuti dall'Ufficio del difensore civico dell'infanzia della Giamaica sono stati presentati per telefono; i restanti reclami sono giunti tramite visite di persona, per lettera o durante incontri e sessioni di formazione rivolte al pubblico.⁹⁰ Nella Repubblica Srpska, oltre un terzo dei reclami è stato presentato di persona, un quarto per telefono e un altro quarto per posta. I rimanenti reclami sono pervenuti via email, fax o tramite i mezzi di comunicazione.⁹¹

88 Istituzioni in Austria, Belgio, Estonia, Irlanda, Paesi Bassi, Polonia e Regno Unito.

89 Istituzioni in Lettonia, Sud Africa, Tailandia e Zambia.

90 Ufficio del difensore civico dell'infanzia della Giamaica, Rapporto annuale 2008 – 2009, p. 31.

91 Difensore civico dell'infanzia della Republika Srpska (Repubblica Serba di Bosnia ed Erzegovina), Rapporto annuale 2011, p. 24.

Alcuni reclami possono richiedere un intervento urgente se riguardano un minorenne in una situazione di pericolo immediato oppure una decisione dagli effetti irreversibili; altri possono avere minore carattere di urgenza ma devono comunque essere affrontati rapidamente.

La natura del meccanismo di presentazione di reclami presso un difensore civico è in larga misura simil-giudiziaria. Di conseguenza, quando un'istituzione riceve reclami di singoli individui, non emette decisioni vincolanti sui casi individuali, ma agevola invece una procedura di mediazione o di conciliazione tra le parti al fine di affrontare le problematiche del caso.

Per le istituzioni indipendenti è fondamentale avere un mandato forte per poter ascoltare e rispondere ai reclami di singoli individui. A questo fine, uno strumento importante è costituito dalla facoltà di citare in giudizio, grazie alla quale le istituzioni possono esigere la produzione di prove o testimonianze. In caso di inadempienza sono previste sanzioni civili o penali. Oltre la metà dei Paesi con un'istituzione indipendente le ha conferito tali poteri. Altrove, gli strumenti di adempimento consistono principalmente nella richiesta di sanzioni disciplinari e nella presentazione di rapporti speciali al Parlamento; in questi casi le istituzioni devono fare affidamento soprattutto sulla buona volontà delle parti coinvolte.

Circa un quarto delle istituzioni indipendenti dei diritti umani per l'infanzia hanno il mandato di portare un caso in tribunale o di segnalarlo in altro modo al sistema giudiziario. Una decina di istituzioni indipendenti, quasi tutte situate in Paesi di *common law*, sono esse stesse in grado di fornire rappresentanza legale e di portare casi di presunte violazioni dei diritti dell'infanzia direttamente in giudizio. Questo riguarda soprattutto gli organismi che hanno lo specifico mandato di tutelare i diritti dei minorenni affidati ai servizi sociali. In altri luoghi, l'istituzione indipendente può segnalare un caso portato alla sua attenzione alla

polizia o al pubblico ministero, in particolare in situazioni di maltrattamenti.⁹²

In Perù la *Defensoría del Pueblo* ha creato uno strumento specifico per valutare l'osservanza delle proprie raccomandazioni. Il "*Defensometro*" determina in che modo gli organismi pubblici rispondono alle richieste dell'istituzione; esso misura e valuta il grado di osservanza mettendo a confronto prestazioni di entità e periodi diversi. In questo modo l'Ufficio è in grado di individuare i casi di scarsa *aderenza* e dialogare con gli organismi interessati.⁹³

Laddove si siano verificati casi di spicco di gravi abusi sui minori, la grande attenzione dei mezzi di comunicazione e la preoccupazione dell'opinione pubblica possono anch'esse contribuire all'osservanza delle normative e alla riforma delle politiche. L'eco mediatica dei decessi di bambini nel sistema assistenziale canadese,⁹⁴ unita al fatto che personalità di spicco abbiano espresso pubblicamente preoccupazione per le carenze del sistema di tutela dell'infanzia, ha portato all'avvio di un riesame globale del sistema.⁹⁵ In Serbia, la mancata

92 Hodgkin, R., e Newell, P., *The role and mandate of children's ombudspersons in Europe: Safeguarding and promoting children's rights and ensuring children's views are taken seriously*, ENOC, dicembre 2010, p. 13.

93 *Defensoría del Pueblo* de Perú, Rapporto annuale 2011, pp. 191–192.

94 Specialmente in presenza di un coinvolgimento dei mezzi di comunicazione, è necessario prestare il dovuto rispetto alla riservatezza e alla necessità di tutelare la privacy del minorenne.

95 Si veda, ad esempio, Ted Hughes, *BC Children and Youth Review, An Independent Review of BC's Child Protection System*, 7 aprile 2006, pp. 7–8.

osservanza delle raccomandazioni del difensore civico in merito alla discriminazione nei confronti di una ragazza Rom a scuola è stata oggetto di una trasmissione televisiva, che ha utilizzato il caso per richiamare l'attenzione sul ruolo dell'Ufficio del difensore e sull'importanza di attuarne le raccomandazioni.⁹⁶

Il meccanismo dei reclami come opportunità per rafforzare le istituzioni indipendenti e promuovere i diritti dell'infanzia

Il meccanismo dei reclami opera come misura correttiva per casi specifici di violazioni dei diritti riguardanti un singolo minorenni oppure un gruppo di minorenni; consente inoltre di far emergere problemi più ampi, riguardanti l'intero sistema, in materia di realizzazione dei diritti di bambini e adolescenti. Esso può di per sé stimolare una maggiore apertura del governo nei confronti dei cambiamenti necessari per contenere le violazioni e promuovere i diritti dell'infanzia. Le informazioni raccolte attraverso il meccanismo di reclamo sono potenzialmente altrettanto importanti ai fini delle attività di *advocacy* e riforma quanto altre funzioni istituzionali (come la ricerca e l'analisi delle politiche). Il meccanismo di reclamo può costituire un'opportunità, per i soggetti maggiormente colpiti da particolari problematiche, di far sentire la propria voce.

Poiché le comunicazioni e i reclami ricevuti da un'istituzione indipendente possono estenderne la capacità di svolgere questa e altre funzioni in maniera efficace, è importante fare in modo che il meccanismo di reclamo sia utilizzato per far progredire il programma strategico complessivo di un Ufficio. Anche in questo caso, si tratta di promuovere un approccio proattivo anziché rimanere principalmente reattivi. È necessario operare una certa selezione dei casi: un esperto ha affermato che i criteri di selezione non dovrebbero solo riflettere il piano strategico dell'istituzione ma anche essere adeguatamente pubblicizzati, in modo da avere maggiori probabilità di ricevere il tipo di casi che l'Ufficio desidera portare avanti.⁹⁷ Se ciò ha senso dal punto di vista pratico, le istituzioni devono tuttavia vigilare costantemente sul fatto di non contribuire, così facendo, all'esclusione o emarginazione di minorenni o di problemi emergenti.

In ultima analisi, un meccanismo per i reclami adatto ai minorenni deve seguire una serie di principi: centralità degli interessi superiori del bambino; rispetto per la dignità, la privacy e le opinioni del bambino; non discriminazione; informazioni rilevanti presentate in una forma appropriata; assistenza professionale e tempestività.⁹⁸ Questi elementi richiedono notevoli capacità in termini di competenze, preparazione e risorse, che in alcuni ambienti possono essere carenti. La valutazione da parte delle istituzioni indipendenti (con un significativo coinvolgimento di bambini e adolescenti) della sensibilità nei confronti dei minorenni dei propri meccanismi di reclamo è stata limitata. Per quanto riguarda le modalità di gestione dei reclami e di ricerca di soluzioni

creative ai problemi, alcune istituzioni sono riuscite in modo efficace a rafforzare la propria sensibilità nei confronti di bambini e adolescenti. La bassa percentuale di reclami presentati direttamente dai minorenni e testimonianze aneddotiche sembrano indicare, tuttavia, che assicurare nella pratica la propria accessibilità da parte dei bambini e degli adolescenti continua a rappresentare una sfida per istituzioni di tutte le regioni.

3.4 Coinvolgimento internazionale

La cooperazione internazionale fra le diverse istituzioni indipendenti dei diritti umani per l'infanzia e con altri organismi rilevanti operanti nell'ambito dei diritti umani si è rivelata un importante strumento per affrontare le esigenze delle istituzioni: dalla costruzione di abilità al desiderio di influenzare o di promuovere con attività di sensibilizzazione questioni di importanza critica.

Esistono numerose reti di istituzioni, la maggior parte delle quali organizzata su base geografica, che riuniscono istituzioni operanti nella stessa regione o subregione, come nel caso della Rete di garanti per l'infanzia dell'America Centrale e di Panama e dell'Associazione dei commissari per l'infanzia dell'area Asia e Pacifico. Alcune reti comprendono istituzioni subnazionali mentre altre accettano esclusivamente quelle operanti a livello nazionale. Esistono anche reti di istituzioni all'interno dei singoli Paesi, come quelle di Austria e Canada. Le reti possono inoltre essere basate su altri tratti comuni, per esempio storia, lingua e cultura, come nel caso della Rete iberico-americana per la difesa dei diritti di bambini e adolescenti e delle reti francofone di difensori civici e commissioni per i diritti umani.

In genere, le reti di istituzioni indipendenti corrispondono e sono sostenute da organizzazioni intergovernative internazionali che ne riuniscono i Paesi, come il Consiglio d'Europa, l'Organizzazione degli Stati Americani e l'*Organisation internationale de la Francophonie*, oltre ad agenzie specializzate delle Nazioni Unite, come l'Ufficio dell'Alto Commissario per i Diritti Umani e l'UNICEF.

Anche i rapporti con meccanismi di monitoraggio internazionale, come gli organi dei trattati (comitati di esperti che prendono in esame la conformità a determinati trattati sui diritti umani) sono importanti. Per le istituzioni indipendenti dei diritti umani per l'infanzia il rapporto più importante (e reciprocamente vantaggioso) dal punto di vista strategico è quello con il Comitato per i diritti dell'infanzia. Altri organi dei trattati, come il Comitato per i diritti umani, il Comitato contro la tortura e il Comitato per l'eliminazione della discriminazione razziale, sono anch'essi rilevanti. Altrettanto importanti sono le procedure speciali (relatori e rappresentanti speciali, come il Rappresentante speciale sulla violenza contro i bambini e la Relatrice Speciale sul traffico di bambini, la prostituzione infantile e la pornografia infantile) e la Revisione periodica universale del Consiglio per i diritti umani (un'analisi periodica della situazione dei diritti umani in ciascuno Stato membro delle Nazioni Unite). Meccanismi come il Comitato Africano di esperti sui diritti e il benessere dell'infanzia e il Relatore speciale sui diritti dell'infanzia dell'Organizzazione degli Stati Americani sono significativi a livello regionale.

⁹⁶ Difensore civico dei cittadini della Serbia, Rapporto annuale 2010, p. 87.

⁹⁷ Murray, R., *National Human Rights Institutions: Criteria and Factors for Assessing their Effectiveness*, Netherlands Quarterly of Human Rights, Vol. 25/2, 2007, p. 208.

⁹⁸ Rapporto congiunto della Relatrice Speciale sul traffico di bambini, la prostituzione infantile e la pornografia infantile e del Rappresentante speciale sulla violenza contro i bambini, Assemblea Generale delle Nazioni Unite, A/HRC/16/56, 7 marzo 2011, para 41.

Il valore delle interazioni fra le istituzioni per i diritti umani e gli organi dei trattati è ben descritto nel rapporto su un seminario del 2007 organizzato a Ginevra dall'Alto Commissario per i diritti umani. Riferendosi alle istituzioni indipendenti per i diritti umani in generale, non solo a quelle operanti nel campo della tutela e promozione dei diritti dell'infanzia, la relazione sull'incontro concludeva: "Mentre le istituzioni nazionali per i diritti umani sono l'elemento cardine per sistemi nazionali forti per la protezione dei diritti umani, il ruolo internazionale riveste un'importanza fondamentale. Più le istituzioni nazionali per i diritti umani sono in grado di fornire informazioni, partecipare attivamente al sistema internazionale per la tutela dei diritti umani e seguirne le raccomandazioni, più migliorano e rafforzano la loro posizione a livello nazionale. Le istituzioni nazionali per i diritti umani e gli organi dei trattati delle Nazioni Unite in materia di diritti umani sono partner naturali per la tutela e la promozione dei diritti umani."⁹⁹

Reti di istituzioni

Pur operando in collaborazione con un'ampia gamma di soggetti, la particolare posizione delle istituzioni indipendenti implica una certa forma di isolamento a livello nazionale. Le reti possono fungere da gruppi di supporto paritetici per le singole istituzioni, contribuendo così alla loro efficacia.¹⁰⁰ Esse mettono a disposizione forum all'interno dei quali è possibile condividere pratiche virtuose e creative e trarre ispirazione per iniziative future. Un'importante conseguenza del networking è la convergenza delle prassi delle istituzioni. La partecipazione di bambini e adolescenti, ad esempio, è un ambito in cui si è sviluppato un corpus di prassi comuni fra le diverse istituzioni indipendenti dei diritti umani per l'infanzia.

Le reti possono assumere pubblicamente posizioni comuni su argomenti delicati. Questo rafforza la legittimazione delle singole istituzioni quando prendono

99 *Conclusions of the Workshop on National Human Rights Institutions and Treaty Bodies*, Ginevra, 26-28 novembre 2007, par. 3.

100 Sul networking internazionale degli organismi pubblici in generale, si veda Slaughter, A.-M., *A New World Order*, Princeton University Press, 2004.

posizione su un problema a livello nazionale. La rete può inoltre fornire visibilità e supporto in caso di minacce nei confronti di un'istituzione, operando come sistema di allerta e mobilitazione del sostegno a favore dei suoi membri. È importante sottolineare come le reti creino fra i propri membri una solidarietà che va al di là degli incontri e di altri eventi ufficiali. Alimentando i rapporti interpersonali e il senso di appartenenza, esse favoriscono la collaborazione fra le singole istituzioni al di fuori dei contesti formali.

Le reti tendono inoltre a promuovere la conformità agli standard internazionali fra le singole istituzioni. Questo avviene soprattutto attraverso i criteri di ammissione alla rete stessa e il monitoraggio paritetico. Di fatto, le reti di istituzioni indipendenti per i diritti umani si basano spesso su criteri di ammissione selettivi.

Il networking può offrire significativi vantaggi alle singole istituzioni indipendenti e alle istituzioni come gruppo, ma può anche presentare una serie di problematiche. Il grado di apertura di una rete è sempre un argomento controverso e in genere dipende in larga misura da come la rete riesce a bilanciare il proprio ruolo di comunità per la condivisione di informazioni e il supporto paritetico con la funzione di meccanismo di controllo per le singole istituzioni e per la comunità stessa. Le difficoltà di accesso possono avere un effetto paradossale: a rischiare l'esclusione sono proprio le istituzioni più fragili e di recente fondazione che potrebbero beneficiare maggiormente dal supporto della rete. Il networking è anche costoso e richiede tempo.

Un rischio legato alle esigenze del networking è quello di sviluppare disequilibri di potere all'interno delle reti, orientando il loro funzionamento verso le problematiche e tematiche delle istituzioni che dispongono di maggiori risorse. Per controbilanciare tale rischio è necessario lasciare spazio a istituzioni con capacità più limitate, consentendo loro di partecipare alle funzioni chiave della rete e di influire sulle decisioni.

La Rete europea dei garanti per l'infanzia (ENOC)

Costituita nel 1997, la Rete europea dei garanti per l'infanzia (ENOC) è composta da istituzioni indipendenti dei diritti umani per l'infanzia appartenenti agli Stati membri del Consiglio d'Europa e che soddisfano i criteri fissati dagli statuti della rete.¹⁰¹ Oltre a svolgere un ruolo nell'attuazione strategica della Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, la rete ENOC opera in forma collettiva per esercitare pressioni congiunte a favore dei diritti dei minorenni; funge da forum per lo scambio di informazioni, la costruzione di abilità e il supporto professionale, e promuove lo sviluppo di Uffici indipendenti efficaci per l'infanzia in Europa e nel resto del mondo.

La rete è riuscita a instaurare un dialogo di alto livello sulle politiche regionali e internazionali in materia di bambini e adolescenti, come l'elaborazione di strategie per la tutela e la promozione dei diritti dell'infanzia per il Consiglio d'Europa e l'Unione Europea, la messa a punto delle linee guida del Consiglio d'Europa in materia di giustizia a misura di bambino, le attività del Comitato per i diritti dell'infanzia e la partecipazione al III Congresso mondiale contro lo sfruttamento sessuale di bambini e adolescenti. A metà del 2012, la Rete europea dei garanti per l'infanzia comprendeva 39 istituzioni di 31 Paesi.¹⁰²

101 Rete europea dei difensori civici per la tutela dei diritti dei minori, secondo quanto approvato nel maggio 2006, Dublino.

102 Sito web ENOC <<http://www.crin.org/enoc/about/index.asp>>, data di consultazione: 18 luglio 2012.

Le reti forniscono alle istituzioni indipendenti per i diritti umani un canale per accedere a forum regionali e globali e per partecipare a discussioni a livello internazionale. Dati oggettivi confermano che gli sforzi delle reti hanno portato a un coinvolgimento maggiore e sistematico delle istituzioni nel dialogo politico a livello regionale e globale, in particolare per quanto riguarda le attività di definizione degli standard. La partecipazione diretta delle istituzioni indipendenti per i diritti umani è diventata sempre più fondamentale per tali attività, per esempio nel caso della stesura del terzo Protocollo facoltativo alla Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza e l'elaborazione dei Commenti Generali del Comitato per i diritti dell'infanzia.

Molte reti di istituzioni indipendenti dei diritti umani per l'infanzia intrattengono stretti rapporti con organizzazioni intergovernative regionali o globali. L'Ufficio regionale per le Americhe e i Caraibi dell'UNICEF supporta la Rete iberico-americana per la difesa dei diritti di bambini e adolescenti, mentre il Segretariato della Rete europea dei garanti per l'infanzia è situato nella sede del Consiglio d'Europa (anche se mantiene uno status indipendente). Le organizzazioni internazionali, come le ONG, hanno spesso accesso a risorse che possono essere utilizzate per sostenere le attività della rete, come ha fatto Save the Children con la Rete dei garanti per l'infanzia nell'Europa meridionale e orientale.

Il Comitato per i diritti dell'infanzia e altri meccanismi di tutela dei diritti umani

Le istituzioni indipendenti dei diritti umani per l'infanzia e il Comitato per i diritti dell'infanzia (con sede a Ginevra) hanno fra loro un rapporto particolarmente stretto e di reciproco vantaggio. Le istituzioni indipendenti forniscono un monitoraggio continuo della Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza e osservazioni conclusive a livello nazionale; esse sono a loro volta supportate e rafforzate dal Comitato e da altri organismi. Il forte sostegno e il patrocinio del Comitato contribuiscono a potenziare la legittimazione e la credibilità delle istituzioni indipendenti dei diritti umani per l'infanzia a livello nazionale.

La cooperazione fra istituzioni può andare a vantaggio di tutte le parti coinvolte, ma per sfruttarla al meglio sono necessari accesso, visibilità, risorse e una comprensione dei punti di partenza nel processo. Le istituzioni indipendenti hanno presentato rapporti separati sulla situazione relativa ai diritti dell'infanzia nei rispettivi Paesi. Molte hanno partecipato a speciali occasioni di dialogo con il Comitato per i diritti dell'infanzia, anche se questo ha riguardato più di frequente le istituzioni europee, che sono geograficamente più vicine a Ginevra e spesso dispongono di maggiori risorse finanziarie. La capacità di istituzioni di altre regioni di avere un coinvolgimento così diretto con il Comitato risulta problematica.

Il coinvolgimento nell'operato del Comitato per i diritti dell'infanzia può avere esiti positivi per le singole istituzioni indipendenti per i diritti umani. L'interazione con il Comitato può potenziare la legittimazione e la credibilità di un'istituzione a livello nazionale, favorire riforme volte a rafforzarne l'indipendenza e l'efficacia, nonché fornire assistenza nella promozione del cambiamento.

Il Comitato per i diritti dell'infanzia pubblica regolarmente osservazioni conclusive volte a ottimizzare l'efficacia delle istituzioni. Tali raccomandazioni spesso riprendono preoccupazioni relative alle risorse assegnate alle istituzioni, alla loro struttura e alla capacità di offrire un meccanismo di reclamo adatto a bambini e adolescenti in caso di violazioni dei diritti dell'infanzia.

La nostra ricerca indica che le istituzioni e altri soggetti che perorano la causa dei diritti dell'infanzia in diversi Paesi hanno utilizzato queste osservazioni per promuovere riforme strutturali e legislative e sollecitare un aumento degli investimenti a favore dell'efficacia delle istituzioni indipendenti. A seguito di una Osservazione conclusiva relativa all'impatto sulla propria indipendenza dell'utilizzo di pubblici impiegati distaccati da parte dell'Ufficio del difensore civico per l'infanzia delle Mauritius, questo ufficio ha cominciato a reclutare investigatori e parte del personale ausiliario utilizzando il proprio budget.¹⁰³ Il difensore civico dell'infanzia in Irlanda fa riferimento alle raccomandazioni del Comitato per i diritti dell'infanzia e di altri organismi di controllo internazionali a sostegno delle proprie attività di *advocacy* per rafforzare il mandato dell'istituzione mediante una riforma legislativa.¹⁰⁴

Le istituzioni indipendenti dei diritti umani per l'infanzia possono trarre beneficio da follow-up di osservazioni conclusive che hanno alle spalle il peso politico e morale del Comitato per i diritti dell'infanzia. Nel 2011, l'*Unidad de Niñez y Adolescencia de la Defensoría del Pueblo* di Panama, con il sostegno dell'UNICEF, ha istituito un *Observatorio de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia* per il monitoraggio continuo di raccomandazioni da parte del Comitato e di altri organi dei trattati delle Nazioni Unite unitamente alla società civile.¹⁰⁵

Le istituzioni indipendenti possono utilizzare altri meccanismi di monitoraggio internazionale per favorire ulteriormente il progresso dei diritti dell'infanzia. I rapporti destinati ad altri organi dei trattati possono conferire visibilità a problematiche specifiche inerenti ai minorenni in relazione all'attuazione di altri trattati internazionali che integrano la Convenzione sui diritti dell'infanzia.

La Revisione periodica universale del Consiglio per i diritti umani, costituita da un'analisi globale del comportamento, in materia di diritti umani, di un determinato Paese, fornisce a sua volta alle istituzioni indipendenti un importante canale per dar voce alle proprie preoccupazioni. Diverse istituzioni hanno cominciato a sfruttare le opportunità di contribuire all'analisi condividendo le proprie opinioni con modalità diverse: attraverso l'istituzione a base allargata di cui fanno parte, come nel caso della Commissione indipendente per i diritti umani dell'Afghanistan; in qualità di difensore civico autonomo dell'infanzia all'interno del tradizionale Ufficio del difensore civico nazionale, come in Croazia; oppure presentando un rapporto separato (è il caso dell'Irlanda) o congiunto (come i quattro Commissari del Regno Unito).

103 Informazioni presentate dall'Ufficio del difensore civico per l'infanzia di Mauritius, 10 marzo 2010.

104 Rapporto del difensore civico dell'infanzia sul funzionamento dell'Ombudsman for Children Act, 2002, marzo 2012, p. 12.

105 *Defensoría del Pueblo de Panamá*, Rapporto annuale 2011, p. 92.

Guardando al futuro: il ruolo delle istituzioni indipendenti dei diritti umani per l'infanzia nell'ambito della procedura per le comunicazioni sulla Convenzione

In una procedura di comunicazione del 19 dicembre 2011, l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite ha adottato un terzo Protocollo opzionale alla Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza. Tale Protocollo consente al Comitato per i diritti dell'infanzia di ricevere comunicazioni sui casi di presunte violazioni dei diritti di singoli minorenni o di gruppi di minorenni e di condurre indagini (ivi incluse visite ai Paesi) in merito a presunte gravi violazioni sistematiche dei diritti di bambini e adolescenti.

Tenuto conto del loro ruolo a livello nazionale, le istituzioni indipendenti dei diritti umani per l'infanzia fungeranno probabilmente da collegamento principale sul territorio nazionale per supportare l'accesso a questa procedura di comunicazione internazionale.¹⁰⁶ Esse sono nella posizione adatta per fornire una valutazione preliminare dell'idoneità alla presa in considerazione ai sensi del Protocollo opzionale, per segnalare e sostenere potenziali reclami nel corso dell'intero processo, e per fornire documentazione al Comitato. Si prevede inoltre che esse possano monitorare l'osservanza da parte degli Stati delle raccomandazioni fatte dal Comitato in merito ai casi accettati ai sensi del Protocollo opzionale.

Le istituzioni indipendenti per i diritti umani possono svolgere un ruolo fondamentale nell'informare i bambini e gli adolescenti e le loro comunità dell'esistenza di un'azione correttiva internazionale; esse possono anche portare avanti sforzi mirati per raggiungere i minorenni i cui diritti sono maggiormente a rischio di essere violati.

¹⁰⁶ Protocollo facoltativo alla Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza su una procedura di comunicazione, premessa.

4. Conclusione e raccomandazioni

L'operato delle istituzioni indipendenti dei diritti umani per l'infanzia è caratterizzato da numerosi progressi. A titolo esemplificativo, ricordiamo la precoce adozione dell'idea di istituzione e la sua ampia diffusione in tutta Europa e America Latina; il lavoro pionieristico svolto nell'ambito delle politiche globali e delle riforme legislative in materia di diritti dell'infanzia in America Latina e nei Caraibi; il coinvolgimento attivo di ONG nel salvaguardare il concetto in Asia; la creazione di uffici specializzati nella tutela dei diritti dell'infanzia all'interno di istituzioni nazionali per i diritti umani nell'Africa meridionale e orientale; il fiorire di dibattiti in merito alla creazione di istituzioni indipendenti per i diritti umani incentrate sulla promozione e la tutela dei diritti dell'infanzia in Medio Oriente e Nord Africa; e l'importante attenzione nei confronti di bambini e degli adolescenti in difficoltà in numerosi Paesi di *common law*. In ciascuno di questi contesti, gli Stati hanno riconosciuto la necessità di istituzioni che agiscano in modo indipendente per comprendere le situazioni dell'infanzia e difenderne i diritti. E tuttavia, sebbene a partire dagli anni '90 il numero di tali istituzioni sia cresciuto, esse si trovano anche ad affrontare sfide alla loro indipendenza, finanziamenti insufficienti, scarse reazioni alle loro raccomandazioni e, in alcuni casi, addirittura minacce alla loro esistenza.

Una delle domande più comuni poste da quanti sono alla ricerca di linee guida per creare o rafforzare (o difendere) istituzioni indipendenti riguarda la forma che tali istituzioni dovrebbero assumere. Non esiste una formula universalmente valida: è questa la risposta a cui è pervenuta la presente

analisi. Le specifiche realtà nazionali o locali del contesto istituzionale, la politica, gli aspetti finanziari e il sostegno da parte della società nei confronti dei diritti dell'infanzia sono tutti elementi che devono essere tenuti in considerazione. I mandati differiscono a seconda delle circostanze, della storia e dell'impegno nazionale. Ogni struttura organizzativa presenta pro e contro. In ultima analisi, la forma e la portata dell'istituzione devono essere il frutto di processi politici e sociali a livello nazionale e locale in grado di rafforzarne la legittimazione e il senso di appartenenza.

Analogamente, il fatto che un'istituzione indipendente per i diritti umani in materia di promozione e tutela dei diritti dell'infanzia sia strutturata come ufficio del garante oppure come commissione non comporta grandi differenze. In entrambi i casi, le funzioni tendono a essere fortemente personalizzate, con il singolo garante o commissario (o presidente della Commissione, come nel caso dell'India) che funge da portavoce dei bambini e degli adolescenti e svolge un ruolo decisivo nella costruzione di partnership.

Le istituzioni per i diritti dell'infanzia integrate in organismi per i diritti umani a base allargata possono trovarsi a dover affrontare sfide particolari: il lavoro in favore dei bambini e degli adolescenti può subire una stretta a causa di altre priorità organizzative, e i meccanismi e le procedure dell'organizzazione stessa non incoraggiano necessariamente l'accessibilità da parte dei minorenni. È importante che strutture e leadership contribuiscano a sostenere l'influenza e la visibilità delle unità che si occupano di infanzia. I modi per raggiungere questo obiettivo includono l'assegnazione di uno specifico status legislativo all'unità, la definizione di un budget separato nell'ambito degli stanziamenti nazionali

e il riconoscimento alla dirigenza di uno status superiore all'interno dell'organizzazione.

Tutte le istituzioni indipendenti dei diritti umani per l'infanzia condividono un attributo non negoziabile: un mandato fondato sulla Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza. Vi sono poi diversi altri fattori di cui tener conto (e da ribadire continuamente) affinché un'istituzione goda del sostegno e della fiducia dell'opinione pubblica. Essi comprendono l'efficacia e l'indipendenza, che naturalmente si rafforzano a vicenda.

Le caratteristiche che contribuiscono all'efficacia sono la capacità di individuare e analizzare le violazioni dei diritti dell'infanzia (anche attraverso meccanismi di reclamo accessibili); di formulare e promuovere raccomandazioni; di comunicare i motivi di preoccupazione; di mediare, riunire e costruire ponti con altre istituzioni pubbliche e fra il governo e la società in senso più ampio su tematiche riguardanti i diritti dell'infanzia. Le capacità, il carattere e il profilo del personale dell'istituzione, e in particolar modo della sua dirigenza, rivestono una grande importanza. È fondamentale che le raccomandazioni dell'istituzione vengano prese seriamente in considerazione dal governo e da altri soggetti.

Come illustrato nel presente rapporto, l'indipendenza non è solo un prodotto del mandato di un'istituzione, ma anche dei suoi finanziamenti e della sua dirigenza. Il più ampio contesto politico e il coinvolgimento dei mezzi di comunicazione e della società civile influiscono sull'indipendenza, sia reale che percepita, di un'istituzione. I processi coinvolti nella fondazione di un'istituzione (in sostanza, la misura in cui essi implicano una discussione e un dibattito più ampi che coinvolgono una gamma rappresentativa di gruppi di interesse socio-politici) e la trasparenza delle procedure di designazione del personale di alto livello sono tutti elementi che contribuiscono a determinarne l'indipendenza. Il finanziamento è, ovviamente, un elemento chiave: il sostegno diretto e costante da parte di bilanci nazionali rappresenta la situazione ottimale, ma nel contesto di Paesi a reddito medio-basso un'ulteriore fonte di finanziamento è spesso costituita da donatori internazionali, il che presenta sia vantaggi che rischi.

La partecipazione dei bambini e degli adolescenti è un elemento chiave che continua a rappresentare una sfida per tutti, soprattutto per le istituzioni che si occupano di infanzia all'interno di organismi per la tutela e la promozione dei diritti umani a base allargata. A questo riguardo sono stati fatti molti passi avanti, ma resta un ambito che richiede ulteriore attenzione a tutti i livelli. Se la partecipazione in quanto tale preoccupa molto di più della mera ricezione di reclami, una delle conclusioni della presente analisi è che i minorenni presentano relativamente pochi reclami in prima persona alle istituzioni. I motivi possono essere molteplici, ma questo dato indica in modo evidente che i meccanismi per sporgere reclamo non sono ancora sufficientemente a misura di bambino.

Di seguito si riportano le raccomandazioni che riepilogano quelle maggiormente dettagliate contenute nella relazione tecnica più estesa.

- **Governi e parlamenti** devono fare in modo che le istituzioni siano fondate su basi legali adeguate,

comprehensive di una serie di disposizioni fondamentali. È necessario definire esplicitamente che l'istituzione trae fondamento dalla Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, nonché il suo ruolo nel rappresentare gli interessi superiori del bambino e la sua indipendenza. La legislazione deve prevedere procedure di designazione aperte e trasparenti e contenere garanzie per l'assegnazione di risorse provenienti dal bilancio nazionale. Tali risorse devono essere sostenibili e adeguate in modo che l'istituzione possa pianificare il proprio lavoro a medio e lungo termine, e devono essere assegnate in un modo che contribuisca alla capacità dell'istituzione di svolgere il proprio mandato. La legislazione deve concedere all'istituzione adeguati poteri investigativi che prevedano il libero accesso a luoghi, documenti e testimonianze necessarie per svolgere la propria funzione di monitoraggio (anche nell'ambito di realtà private). Deve prevedere che l'istituzione sia accessibile da parte di tutti i minorenni e promuovere la partecipazione di quest'ultimi sia all'operato dell'istituzione che alla società in generale.

- **I governi** devono istruire i dipartimenti e gli organismi pubblici competenti a tutti i livelli affinché collaborino pienamente con le istituzioni in ogni fase della sua attività (indagini incluse). Nel caso in cui non lo facciano, devono assumersene la responsabilità. Dovrà essere prestata la debita attenzione all'attuazione delle raccomandazioni. Discussioni approfondite sulle conclusioni e sulle proposte dell'istituzione all'interno del governo, del parlamento e della società (mezzi di comunicazione compresi) sono fondamentali ai fini della sostenibilità a lungo termine e dell'efficacia dell'istituzione stessa. In particolare, ricade sotto la responsabilità dei governi assicurare che venga dato seguito alle raccomandazioni, dimostrando che queste ultime vengono prese in seria considerazione e adottando adeguate misure.
- **I parlamenti** devono interagire attivamente con le istituzioni indipendenti. Essi devono consultare le istituzioni durante il processo di stesura e approvazione di misure legislative che influiscono sui diritti dell'infanzia; sostenere processi di assegnazione degli incarichi aperti e trasparenti; e assicurare una rigorosa supervisione sia per mezzo di analisi e discussioni approfondite dei rapporti annuali e di altro tipo, sia attraverso valutazioni globali a cadenza regolare.
- **Le istituzioni indipendenti dei diritti umani per l'infanzia**, soprattutto quelle integrate in istituzioni per i diritti umani a base allargata, devono analizzare la propria efficacia nell'incoraggiare la partecipazione dei bambini e degli adolescenti, in particolare di quelli più giovani ed emarginati,¹⁰⁷ e laddove necessario adottare debite misure per rafforzare tale partecipazione. Speciale attenzione dovrà essere prestata ad assicurare meccanismi per la presentazione di reclami che risultino accessibili per i minorenni. Le istituzioni devono essere

¹⁰⁷ Una partecipazione significativa da parte di bambini e adolescenti deve essere basata sulle capacità evolutive degli stessi. In altri termini, devono essere impiegati metodi diversi e la partecipazione può avere portata e obiettivi differenti a seconda dell'età e della situazione del minorenne.

- proattive nel cercare modi di aumentare la conoscenza del loro ruolo presso i minorenni e gli adulti che hanno qualche forma di responsabilità nei loro confronti. Esse devono rafforzare la collaborazione con altri organismi operanti nell'ambito dei diritti umani, compresi altri uffici all'interno di istituzioni a base allargata, in particolare quelli che si occupano delle differenze di genere, e altre istituzioni che operano per tutelare e promuovere gruppi di interesse particolari. Infine, le istituzioni indipendenti hanno la responsabilità di valutare l'osservanza da parte degli Stati, evidenziare gli ostacoli e individuare risultati concreti ottenuti a favore dell'infanzia.
- **La società civile** deve sostenere le istituzioni indipendenti collaborando con loro, condividendo informazioni, supportando i minorenni e altri soggetti quando sporgono reclamo, favorendo il monitoraggio delle raccomandazioni e, laddove appropriato, condividendo competenze tecniche. Le ONG devono avere un ruolo amichevole, ma critico, cooperando con le istituzioni indipendenti ma segnalando anche i casi in cui è necessario rafforzare gli interventi. Il mondo accademico può aiutare l'opera delle istituzioni con ricerche e dati oggettivi. I mezzi di comunicazione svolgono un ruolo fondamentale nel riprendere e far conoscere le raccomandazioni delle istituzioni. Soprattutto, la società civile deve promuovere e difendere le istituzioni indipendenti, facendo in modo che il loro operato sia conosciuto e venendo in loro aiuto nel caso in cui forze sociali e politiche ne minaccino l'efficacia.
- **Donatori e organizzazioni intergovernative** devono fornire assistenza tecnica per la fondazione e il rafforzamento delle istituzioni indipendenti, sensibilizzare l'opinione pubblica sul loro ruolo, fornire consulenza sul mandato legislativo e costruire capacità di supporto all'interno del Paese. Quando forniscono assistenza finanziaria, devono prestare la debita attenzione alla necessità di una sostenibilità a lungo termine delle attività a favore dei diritti dell'infanzia e al senso di appartenenza nazionale delle istituzioni. Donatori e organizzazioni internazionali devono agevolare la creazione e l'unificazione di reti regionali e internazionali di istituzioni indipendenti, offrendo assistenza tecnica, finanziaria e logistica. Devono inoltre sostenere la partecipazione delle istituzioni indipendenti agli organismi e ai dibattiti rilevanti a livello regionale e internazionale.

Il presente documento è la sintesi di uno studios globale che fornisce agli addetti ai lavori una disamina più approfondita delle tematiche affrontate in questa sede e comprende una serie di analisi regionali provenienti da tutto il mondo.



unicef 
uniti per i bambini

ISBN: 978-88-6522-011-5
Stock no: 667U

UNICEF
Office of Research - Innocenti
Piazza SS. Annunziata 12
50122 Florence, Italy
Tel: +39 055 20330
Fax: +39 055 2033 220
florence@unicef.org

www.unicef-irc.org

