

XVI legislatura

**Disegni di legge  
AA.SS. nn. 2631, 233,  
710, 811 e 1855**

Istituzione dell'Autorità  
garante per l'infanzia

aprile 2011  
n. 289



servizio studi del Senato

ufficio ricerche sulle questioni  
istituzionali, sulla giustizia e sulla  
cultura



# Servizio Studi

Direttore: Daniele Ravenna

## Segreteria

tel. 6706\_2451

### Uffici ricerche e incarichi

#### Settori economico e finanziario

Reggente ufficio: S. Moroni \_3627

#### Questioni del lavoro e della salute

Capo ufficio: M. Bracco \_2104

#### Attività produttive e agricoltura

Capo ufficio: G. Buonomo \_3613

#### Ambiente e territorio

Capo ufficio: R. Ravazzi \_3476

#### Infrastrutture e trasporti

Capo ufficio: F. Colucci \_2988

#### Questioni istituzionali, giustizia e cultura

Capo ufficio: F. Cavallucci \_3443

S. Marci \_3788

#### Politica estera e di difesa

Reggente ufficio: A. Mattiello \_2180

Reggente ufficio: A. Sanso' \_2451

#### Questioni regionali e delle autonomie locali, incaricato dei rapporti con il CERDP

Capo ufficio: F. Marcelli \_2114

#### Legislazione comparata

Reggente ufficio: S. Marci \_3788

### Documentazione

#### Documentazione economica

Emanuela Catalucci \_2581

Silvia Ferrari \_2103

Simone Bonanni \_2932

Luciana Stendardi \_2928

Michela Mercuri \_3481

Beatrice Gatta \_5563

#### Documentazione giuridica

Vladimiro Satta \_2057

Letizia Formosa \_2135

Anna Henrici \_3696

Gianluca Polverari \_3567

Antonello Piscitelli \_4942

---

I dossier del Servizio studi sono destinati alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. Il Senato della Repubblica declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.

XVI legislatura

**Disegni di legge**  
**AA.SS. nn. 2631, 233,**  
**710, 811 e 1855**  
Istituzione dell'Autorità  
garante per l'infanzia

aprile 2011  
n. 289

a cura di: S. Marci



## INDICE

1. INTRODUZIONE .....	7
2. IL CONTESTO INTERNAZIONALE .....	8
3. IL QUADRO NORMATIVO ITALIANO E I VARI SOGGETTI AVENTI COMPETENZA IN MATERIA DI MINORI .....	10
4. LA LEGISLAZIONE REGIONALE .....	15
5. IL GARANTE PER L'INFANZIA NEI PRINCIPALI PAESI EUROPEI.....	17
6. IL GARANTE DELL'INFANZIA NEGLI AA.SS. 2631, 233, 710, 811 E 1855 .....	20
6.1. La denominazione .....	20
6.2. Le modalità della nomina .....	21
6.3. I requisiti per la nomina .....	21
6.4. Le incompatibilità .....	22
6.5. La durata in carica e la revoca .....	22
6.6. L'indennità .....	23
6.7. La sede .....	23
6.8. La struttura .....	23
6.9. Le funzioni .....	24
6.10. I poteri .....	26
6.11. I Garanti regionali .....	27



## 1. INTRODUZIONE

L'A.S. 2631, recante "*Istituzione dell'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza*" è stato trasmesso dalla Camera dei deputati il 22 marzo 2011 e assegnato alla 1<sup>a</sup> Commissione (Affari Costituzionali) in sede referente il 24 marzo 2011, con pareri delle commissioni 2<sup>a</sup> (Giustizia), 3<sup>a</sup> (Affari esteri), 5<sup>a</sup> (Bilancio), 12<sup>a</sup> (Sanità), 14<sup>a</sup> (Unione europea) e Questioni regionali.

Esso trae origine da una serie di disegni di legge esaminati congiuntamente dalle Commissioni riunite I (Affari costituzionali) e XII (Affari sociali) della Camera dei deputati, a partire dal 12 marzo 2009: gli AA.CC. 127 ("*Istituzione del Garante per l'infanzia e l'adolescenza*", Bocciardo e altri); 349 ("*Istituzione del Garante nazionale dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza*", De Poli e altri); 858 ("*Istituzione del tutore pubblico dell'infanzia*", Pisicchio); 1197 ("*Istituzione dell'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza*", Palomba); 1591 ("*Istituzione del Garante nazionale dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza*", Veltroni e altri); 1913 ("*Istituzione del Garante nazionale per l'infanzia e l'adolescenza*", Iannaccone e altri); 2008 ("*Istituzione dell'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza*", Governo) e 2199 ("*Istituzione del Garante per l'infanzia e l'adolescenza*", Cosenza).

In data 17 marzo 2009, le Commissioni riunite hanno adottato come testo base il disegno di legge di iniziativa governativa (A.C. 2008), apportandovi poi alcune modifiche.

Il provvedimento è così pervenuto, il 29 settembre 2009, all'esame dell'Assemblea, che ne ha però deliberato il rinvio in Commissione il 7 ottobre 2009.

Le Commissioni riunite hanno ripreso l'esame il 15 gennaio 2011, per concluderlo, il 9 marzo 2011, con l'approvazione di ulteriori modifiche.

L'Aula della Camera dei deputati ha approvato il provvedimento nella seduta del 16 marzo 2011.

L'A.S. 233, recante "*Istituzione del difensore civico dei minori*" (Pontone e altri), è stato presentato al Senato il 29 aprile 2008 e assegnato alla 1<sup>a</sup> Commissione (Affari Costituzionali) in sede referente il 5 giugno 2008, con pareri delle commissioni 2<sup>a</sup> (Giustizia), 3<sup>a</sup> (Affari esteri), 5<sup>a</sup> (Bilancio) e 14<sup>a</sup> (Unione europea).

L'A.S. 710, recante "*Istituzione del garante dei minori*" (Caruso e altri), è stato presentato al Senato il 28 maggio 2008 e assegnato alla 1<sup>a</sup> Commissione (Affari Costituzionali) in sede referente il 10 giugno 2008, con pareri delle commissioni 2<sup>a</sup> (Giustizia), 3<sup>a</sup> (Affari esteri), 5<sup>a</sup> (Bilancio), 7<sup>a</sup> (Pubblica istruzione), 11<sup>a</sup> (Lavoro), 14<sup>a</sup> (Unione europea) e Questioni regionali.

L'A.S. 811, recante "*Istituzione del Garante nazionale dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza*" (Serafini e altri), è stato presentato al Senato il 23 giugno 2008 e assegnato alla 1<sup>a</sup> Commissione (Affari Costituzionali) in sede referente il 17

settembre 2008, con pareri delle commissioni 2<sup>a</sup> (Giustizia), 3<sup>a</sup> (Affari esteri), 5<sup>a</sup> (Bilancio), 7<sup>a</sup> (Pubblica istruzione), 14<sup>a</sup> (Unione europea) e Questioni regionali.

L'**A.S. 1855**, recante "*Istituzione dell'Autorità garante per i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza*" (Perduca e altri), è stato presentato al Senato il 4 novembre 2009 e assegnato alla 1<sup>a</sup> Commissione (Affari Costituzionali) in sede referente il 2 dicembre 2009, con pareri delle commissioni 2<sup>a</sup> (Giustizia), 3<sup>a</sup> (Affari esteri), 5<sup>a</sup> (Bilancio), 7<sup>a</sup> (Pubblica istruzione), 14<sup>a</sup> (Unione europea) e Questioni regionali.

## 2. IL CONTESTO INTERNAZIONALE

Tutti i disegni di legge in esame fanno riferimento a convenzioni internazionali in materia di protezione dei minori e, in primo luogo, alla **Convenzione sui diritti del fanciullo, fatta a New York il 20 novembre 1989** e resa esecutiva dalla legge 27 maggio 1991, n. 176, il cui art. 18, comma 2, afferma che "*Al fine di garantire e di promuovere i diritti enunciati nella presente Convenzione, gli Stati parti accordano gli aiuti appropriati ai genitori ed ai rappresentanti legali del fanciullo nell'esercizio della responsabilità che incombe loro di allevare il fanciullo e provvedono alla creazione di istituzioni, istituti e servizi incaricati di vigilare sul benessere del fanciullo*".

Al termine della Sessione speciale dedicata all'infanzia, svoltasi a New York dall'8 al 10 maggio 2002, l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite ha adottato una risoluzione, nella quale gli Stati partecipanti alla Sessione si sono impegnati a prendere in considerazione, tra l'altro, l'istituzione o il rafforzamento di enti nazionali quali *ombudsmen* indipendenti per l'infanzia, laddove ciò risultasse appropriato, o altre istituzioni incaricate della promozione e della tutela dei diritti dei bambini<sup>1</sup>.

L'art. 12 della **Convenzione europea sull'esercizio dei diritti dei fanciulli, fatta a Strasburgo il 25 gennaio 1996** e resa esecutiva dalla legge 20 marzo 2003, n. 77 impegna le Parti ad incoraggiare la promozione e l'esercizio dei diritti dei fanciulli, attraverso organi aventi, tra l'altro, le seguenti funzioni:

- a) formulare proposte per rafforzare il dispositivo legislativo relativo all'esercizio dei diritti dei fanciulli;
- b) formulare pareri sui progetti legislativi relativi all'esercizio dei diritti dei fanciulli;

---

<sup>1</sup> La Commissione parlamentare per l'infanzia, avendo partecipato con una delegazione rappresentativa di tutti i gruppi parlamentari ai lavori della Sessione speciale dell'Assemblea delle Nazioni Unite sull'infanzia del 2002, ha in seguito approvato, nella seduta del 29 luglio 2003, la "*Relazione per l'istituzione di un Garante nazionale per l'infanzia e l'adolescenza*" (XIV legislatura, doc. XVI-bis, n. 4).



c) fornire informazioni generali relative all'esercizio dei diritti dei fanciulli, ai mezzi di comunicazione, al pubblico ed alle persone o agli organi che si occupano di questioni relative ai fanciulli;

d) ricercare l'opinione dei fanciulli a fornire loro ogni informazione appropriata.

L'art. 10 della **Convenzione del Consiglio d'Europa per la protezione dei minori contro lo sfruttamento e l'abuso sessuale, fatta a Lanzarote il 25 ottobre 2007**, il cui disegno di legge di ratifica è attualmente all'esame delle Commissioni riunite 2<sup>a</sup> (Giustizia) e 3<sup>a</sup> (Affari esteri, emigrazione) del Senato (A.S. 1969-B), afferma che le Parti adotteranno le misure necessarie ad assicurare il coordinamento a livello nazionale o locale tra i diversi organismi responsabili della protezione dei bambini, la prevenzione e la lotta allo sfruttamento ed abusi sessuali sui minori, in particolare il settore dell'educazione, della salute, dei servizi sociali, delle forze dell'ordine e delle autorità giudiziarie.

Le Parti adotteranno le misure legislative o di altro genere, necessarie per istituire o designare:

a) istituzioni nazionali o locali indipendenti competenti per la promozione e la protezione dei diritti del bambino, assicurando che esse siano dotate di risorse e responsabilità specifiche;

b) meccanismi per la raccolta di dati o punti di informazione a livello nazionale o locale e in collaborazione con la società civile, che consentano, nel rispetto delle esigenze legate alla protezione dei dati personali, l'osservazione e la valutazione dei fenomeni di sfruttamento e di abusi sessuali a danno dei bambini.

Le Parti, infine, incoraggeranno la collaborazione fra i poteri pubblici competenti, la società civile ed il settore privato al fine di meglio prevenire e combattere lo sfruttamento e gli abusi sessuali a danno dei bambini.

L'esigenza di istituire, a livello nazionale, un *ombudsman* per i diritti dei bambini è stata espressa dall'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa nelle raccomandazioni 1286(1996), 1460(2000) e 1551(2002).

Risoluzioni in tal senso sono state adottate anche dal Parlamento europeo. Si ricorda, in particolare<sup>2</sup>, la risoluzione "*Verso una strategia dell'Unione europea sui diritti dei minori*", adottata dal Parlamento europeo il 16 gennaio 2008. In essa il Parlamento europeo: ha espresso rammarico per il fatto che non tutti gli Stati membri abbiano istituito garanti per l'infanzia, come auspicato dalla commissione delle Nazioni Unite per i diritti del fanciullo, per promuovere il rispetto dei diritti dell'infanzia e l'ulteriore applicazione della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti dell'infanzia ed ha esortato gli Stati membri che non l'abbiano ancora fatto a provvedervi quanto prima; ha sottolineato la necessità che l'Unione europea fornisca sostegno finanziario alla rete europea dei garanti per l'infanzia (ENOC), affinché essa possa affrontare più in profondità le questioni riguardanti i diritti dei minori nell'intera Unione europea; ha

---

<sup>2</sup> L'Analisi tecnico-normativa allegata all'originario disegno di legge governativo ricorda anche le risoluzioni del Parlamento europeo A3-0172/92 e A4-0393/96.

invitato tutti gli Stati membri a far sì che i minori siano rappresentati in modo efficace e indipendente in qualsiasi procedimento giurisdizionale o quasi giurisdizionale che li riguardi e abbiano un tutore legalmente designato qualora nessun membro della famiglia responsabile, competente e idoneo sia in grado di assumersi tali responsabilità; ha accolto favorevolmente la creazione, da parte della Commissione, di un gruppo interservizi e la nomina di un coordinatore per i diritti dei minori e auspicato la creazione di una unità di coordinamento anche in seno al Parlamento europeo, che operi in modo coordinato con il gruppo interservizi della Commissione e colleghi e razionalizzi tutte le iniziative e le attività parlamentari relative ai diritti dei minori; il Parlamento europeo ritiene che tali strutture debbano inoltre garantire una rete di scambio di informazioni e di buone prassi dei piani strategici nazionali destinati all'infanzia, posti in essere da taluni Stati membri.

### **3. IL QUADRO NORMATIVO ITALIANO E I VARI SOGGETTI AVENTI COMPETENZA IN MATERIA DI MINORI**

La materia della tutela dei minori tocca in maniera trasversale le competenze di numerosi Ministeri e Dipartimenti della Presidenza del Consiglio. Nel corso degli ultimi quindici anni sono poi stati istituiti numerosi organismi dotati di specifiche competenze in materia, tra i quali si possono ricordare, a titolo esemplificativo, i seguenti.

La legge 23 dicembre 1997, n. 451 ha istituito: la Commissione parlamentare per l'infanzia (poi ridenominata Commissione parlamentare per l'infanzia e l'adolescenza dalla legge 3 agosto 2009, n. 112). Essa ha inoltre istituito l'Osservatorio nazionale per l'infanzia e il Centro nazionale di documentazione e di analisi per l'infanzia, che trovano ora la loro disciplina nel D.P.R. 14 maggio 2007, n. 103<sup>3</sup>.

La **Commissione parlamentare per l'infanzia e l'adolescenza** ha compiti di indirizzo e controllo sulla concreta attuazione degli accordi internazionali e della legislazione relativi ai diritti e allo sviluppo dei soggetti in età evolutiva.

La Commissione:

- chiede informazioni, dati e documenti sui risultati delle attività svolte da pubbliche amministrazioni e da organismi che si occupano di questioni attinenti ai diritti o allo sviluppo dei soggetti in età evolutiva;
- acquisisce dati, favorisce lo scambio di informazioni e promuove le opportune sinergie con gli organismi e gli istituti per la promozione e la tutela dell'infanzia e dell'adolescenza operanti in Italia e all'estero e con le associazioni, le organizzazioni non governative e tutti gli altri soggetti operanti nell'ambito

---

<sup>3</sup> "Regolamento recante riordino dell'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza e del Centro nazionale di documentazione e di analisi per l'infanzia, a norma dell'articolo 29 del D.L. 4 luglio 2006, n. 223, convertito, con modificazioni, dalla L. 4 agosto 2006, n. 248".

della tutela e della promozione dei diritti di minori nonchè dell'affido e dell'adozione;

- riferisce alle Camere, con cadenza almeno annuale, i risultati della propria attività e formula osservazioni e proposte sugli effetti, sui limiti e sull'eventuale necessità di adeguamento della legislazione vigente, in particolare per assicurarne la rispondenza alla normativa dell'Unione europea ed in riferimento ai diritti previsti dalla Convenzione sui diritti del fanciullo, fatta a New York il 20 novembre 1989 (v. *supra*);

- insieme al Governo, determina le modalità di svolgimento della giornata per i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza.

Ai sensi dell'art. 1, comma 5, del già ricordato D.P.R. 103/2007, la Commissione esprime parere sul piano nazionale di azione di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva. Ai sensi dell'art. 1, comma 2, della legge 112/2009, tale parere è obbligatorio.

**L'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza**, che opera presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri:

- predispone ogni due anni il già menzionato piano nazionale di azione di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva, di cui alla Dichiarazione mondiale sulla sopravvivenza, la protezione e lo sviluppo dell'infanzia, adottata a New York il 30 settembre 1990, con l'obiettivo di conferire priorità ai programmi riferiti ai minori e di rafforzare la cooperazione per lo sviluppo dell'infanzia nel mondo. Il piano è articolato in interventi a favore dei soggetti in età evolutiva quale strumento di applicazione e di implementazione della Convenzione di New York sui diritti del fanciullo (v. *supra*). Il piano individua, altresì, le modalità di finanziamento degli interventi da esso previsti, nonchè le forme di potenziamento e di coordinamento delle azioni svolte dalle pubbliche amministrazioni, dalle regioni e dagli enti locali;

- predispone ogni due anni, avvalendosi del Centro nazionale di documentazione e analisi (v. *infra*), la relazione biennale sulla condizione dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia, nonchè lo schema del rapporto previsto dall'art. 44 della citata Convenzione di New York.

L'Osservatorio si avvale del **Centro nazionale di documentazione e di analisi per l'infanzia e l'adolescenza**, che ha i seguenti compiti:

a) raccogliere e rendere pubblici normative statali, regionali, dell'Unione europea ed internazionali; progetti di legge statali e regionali; dati statistici, disaggregati per genere e per età, anche in raccordo con l'ISTAT; pubblicazioni scientifiche, anche periodiche;

b) realizzare, sulla base delle indicazioni che pervengono dalle regioni, la mappa annualmente aggiornata dei servizi pubblici, privati e del privato sociale, compresi quelli assistenziali e sanitari, e delle risorse destinate all'infanzia a livello nazionale, regionale e locale;

c) analizzare le condizioni dell'infanzia, ivi comprese quelle relative ai soggetti in età evolutiva provenienti, permanentemente o per periodi determinati, da altri Paesi, anche attraverso l'integrazione dei dati e la valutazione dell'attuazione dell'effettività e dell'impatto della legislazione, anche non direttamente destinata ai minori;

d) predisporre, sulla base delle direttive dell'Osservatorio, lo schema della relazione biennale e del rapporto summenzionati, evidenziando gli indicatori sociali e le diverse variabili che incidono sul benessere dell'infanzia in Italia;

e) formulare proposte, anche su richiesta delle istituzioni locali, per la elaborazione di progetti-pilota intesi a migliorare le condizioni di vita dei soggetti in età evolutiva nonché di interventi per l'assistenza alla madre nel periodo perinatale;

f) promuovere la conoscenza degli interventi delle amministrazioni pubbliche, collaborando anche con gli organismi titolari di competenze in materia di infanzia, in particolare con istituti e associazioni operanti per la tutela e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva;

g) raccogliere e pubblicare regolarmente il bollettino di tutte le ricerche e le pubblicazioni, anche periodiche, che interessano il mondo minorile.

Il Centro intrattiene rapporti di scambio, di studio e di ricerca con organismi europei ed internazionali, garantendo ogni opportuno raccordo ed, in particolare, con il Centro di studi e ricerche per l'assistenza all'infanzia previsto dall'Accordo tra il Governo della Repubblica italiana e il Fondo delle Nazioni unite per l'infanzia, firmato a New York il 23 settembre 1986, reso esecutivo con legge 19 luglio 1988, n. 312.

L'art. 1, comma 1, della legge 3 agosto 1998, n. 269<sup>4</sup> ha attribuito alla Presidenza del Consiglio dei Ministri le funzioni di coordinamento delle attività svolte da tutte le pubbliche amministrazioni, relative alla prevenzione, assistenza, anche in sede legale, e tutela dei minori dallo sfruttamento sessuale e dall'abuso sessuale. Il comma 1-*bis*, inserito dalla legge 6 febbraio 2006, n. 38<sup>5</sup>, ha istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per le pari opportunità l'**Osservatorio per il contrasto della pedofilia e della pornografia minorile** con il compito di acquisire e monitorare i dati e le informazioni relativi alle attività, svolte da tutte le pubbliche amministrazioni, per la prevenzione e la repressione della pedofilia.

Nello svolgimento delle funzioni suddette, la Presidenza del Consiglio dei Ministri:

---

<sup>4</sup> "Norme contro lo sfruttamento della prostituzione, della pornografia, del turismo sessuale in danno di minori, quali nuove forme di riduzione in schiavitù".

<sup>5</sup> "Disposizioni in materia di lotta contro lo sfruttamento sessuale dei bambini e la pedopornografia anche a mezzo Internet".

a) acquisisce dati e informazioni, a livello nazionale ed internazionale, sull'attività svolta per la prevenzione e la repressione e sulle strategie di contrasto programmate o realizzate da altri Stati;

b) promuove, in collaborazione con i Ministeri della pubblica istruzione, della sanità, dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica, della giustizia e degli affari esteri, studi e ricerche relativi agli aspetti sociali, sanitari e giudiziari dei fenomeni di sfruttamento sessuale dei minori;

c) partecipa, d'intesa con il Ministero degli affari esteri, agli organismi comunitari e internazionali aventi compiti di tutela dei minori dallo sfruttamento sessuale.

Al fine di vigilare sulle modalità di soggiorno dei minori stranieri temporaneamente ammessi sul territorio dello Stato e di coordinare le attività delle amministrazioni interessate, il Testo unico sull'immigrazione di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 ha istituito presso la Presidenza del Consiglio dei ministri il **Comitato per i minori stranieri**, composto da rappresentanti dei Ministeri degli affari esteri, dell'interno e della giustizia, del Dipartimento per gli affari sociali della Presidenza del Consiglio dei Ministri, nonché da rappresentanti dell'ANCI, dell'UPI e delle organizzazioni maggiormente rappresentative operanti nel settore dei problemi della famiglia.

Sull'applicazione del Codice di autoregolamentazione TV e minori vigila invece il **Comitato applicazione codice media e minori**, di cui agli artt. 9 e 35 del Testo unico dei servizi di media audiovisivi e radiofonici di cui al decreto legislativo 31 luglio 2005, n. 177.

Presso la Presidenza del Consiglio dei ministri operano, infine, la Commissione per le adozioni internazionali e l'Osservatorio nazionale sulla famiglia.

La **Commissione per le adozioni internazionali**, istituita dall'art. 38 della legge 4 maggio 1983, n. 184<sup>6</sup>: collabora con le Autorità omologhe degli altri Stati; predispone il testo di accordi bilaterali in materia di adozione e lo propone al Governo per la firma; autorizza gli enti allo svolgimento delle procedure di adozione in Italia e all'estero nel campo dell'adozione internazionale; cura la pubblicazione e la tenuta dell'albo degli enti autorizzati; vigila sull'operato degli stessi e li sottopone a controlli e verifiche che possono portare a provvedimenti limitativi, sospensivi o anche di revoca dell'autorizzazione; organizza incontri periodici con i rappresentanti degli enti autorizzati e assicura che questi siano omogeneamente diffusi sul territorio nazionale; organizza incontri periodici con i dirigenti degli uffici giudiziari minorili; organizza incontri periodici con i rappresentanti degli Enti locali e delle Regioni per verificare lo stato di attuazione della legge; controlla l'andamento delle procedure adottive nelle varie

---

<sup>6</sup> "Diritto del minore ad una famiglia".

fasi, garantendo che l'adozione risponda al superiore interesse del minore; autorizza l'ingresso in Italia dei minori adottati o affidati a scopo di adozione; promuove la cooperazione fra soggetti che operano nel campo dell'adozione e della protezione dei minori; raccoglie in forma anonima, per esigenze statistiche e di studio, i dati relativi ai minori stranieri adottati o affidati a scopo di adozione e ogni altro dato utile per la conoscenza del fenomeno delle adozioni internazionali; conserva gli atti e le informazioni relativi alla procedura, comprese quelle sull'origine del bambino, sull'anamnesi sanitaria e sull'identità dei suoi genitori naturali; cura la stesura della relazione biennale al Parlamento sull'andamento delle adozioni internazionali, sullo stato di attuazione delle Convenzione de L'Aja e sulla stipula di eventuali accordi bilaterali con paesi non aderenti.

**L'Osservatorio nazionale sulla famiglia**, istituito ai sensi dell'art. 1, commi 1250 e 1253, della legge finanziaria per il 2007: assicura lo sviluppo delle funzioni di analisi e studio della condizione e delle problematiche familiari, anche attraverso la realizzazione di un rapporto biennale sulla condizione familiare in Italia finalizzato ad aggiornare le conoscenze sulle principali dinamiche demografiche, sociologiche, economiche e di politica familiare; promuove iniziative ed incontri seminari per favorire la conoscenza dei risultati delle ricerche e indagini e la diffusione delle buone pratiche attraverso lo scambio di esperienze; coordina le proprie attività di ricerca e documentazione con quelle dell'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza per quanto concerne il Piano di azione e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva.

\* \* \*

Si segnala che la Commissione Affari costituzionali del Senato sta esaminando congiuntamente due disegni di legge che prevedono l'istituzione, rispettivamente, della Commissione italiana per la promozione e la tutela dei diritti umani (A.S. 1223, Marcenaro ed altri) e dell'Agenzia Nazionale per la promozione e la salvaguardia dei diritti fondamentali (A.S. 1431, Contini e altri). Nella seduta del 20 gennaio 2010, la Commissione ha adottato come testo base un testo predisposto da un comitato ristretto appositamente costituito. Nella seduta del 24 febbraio 2010, la relatrice ha proposto di chiedere al Presidente del Senato una nuova assegnazione del provvedimento in sede deliberante.

La Commissione ha avviato l'esame anche dell'A.S. 1887, recante "*Istituzione dell'Agenzia Nazionale per la promozione e la protezione dei diritti umani e la tutela dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale*" (Contini). Nella seduta del 19 gennaio 2010, la relatrice ha affermato di ritenere inopportuna la trattazione del provvedimento in questione congiuntamente con gli AA.SS. 1223 e 1431, per via della parziale diversità dei loro oggetti. La trattazione è stata rinviata.

Alcuni disegni di legge volti all'istituzione del Garante dei detenuti sono invece stati assegnati alla Commissione giustizia, che non ne ha iniziato l'esame. Si tratta degli

AA.SS. 343 (Fleres e altri); 491 (Fleres); 1347 (Di Giovanpaolo e altri); 1849 (Perduca e altri).

#### **4. LA LEGISLAZIONE REGIONALE**

Nel corso dell'ultimo decennio, quasi tutte le regioni italiane hanno proceduto all'istituzione del Garante regionale per l'infanzia e l'adolescenza.

In particolare, la prima regione a istituire un soggetto così denominato sono state le Marche, con legge regionale 15 ottobre 2002, n. 18<sup>7</sup>.

Le Marche sono state tuttavia anche la prima regione a superare il concetto di Garante per l'infanzia e a istituire al suo posto un'Autorità di garanzia per il rispetto dei diritti di adulti e bambini - Ombudsman regionale (legge regionale 28 luglio 2008, n. 23), che svolge, in autonomia e indipendenza, i compiti inerenti l'ufficio del Difensore civico, l'ufficio del Garante per l'infanzia e l'adolescenza e l'ufficio del Garante dei diritti dei detenuti.

Hanno istituito il Garante per l'infanzia anche le regioni: Lazio (legge regionale 28 ottobre 2002, n. 38); Calabria (legge regionale 12 novembre 2004, n. 28); Emilia-Romagna (legge regionale 17 febbraio 2005, n. 9); Puglia (legge regionale 10 luglio 2006, n. 19, art. 30); Campania (legge regionale 24 luglio 2006, n. 17); Liguria (legge regionale 16 marzo 2007, n. 9); la provincia autonoma di Trento (legge provinciale 3 aprile 2007, n. 10); Lombardia (legge regionale 30 marzo 2009, n. 6); la provincia autonoma di Bolzano (legge provinciale 26 giugno 2009, n. 3); Basilicata (legge regionale 29 giugno 2009, n. 18); Umbria (legge regionale 29 luglio 2009, n. 18); Piemonte (legge regionale 9 dicembre 2009, n. 31); Toscana (legge regionale 1 marzo 2010, n. 26); Friuli Venezia-Giulia (legge regionale 24 maggio 2010, n. 7) e Sardegna (legge regionale 7 febbraio 2011, n. 8).

Il Garante è generalmente istituito presso il Consiglio regionale.

Per quanto riguarda le funzioni svolte, esse possono essere - a grandi linee - ricondotte alle seguenti attività:

- diffusione della conoscenza dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza e promozione di iniziative per la tutela dei diritti dei minori, con particolare riferimento ai fenomeni della dispersione scolastica, del lavoro minorile e al contrasto degli abusi sui minori. Promozione di iniziative per la celebrazione

---

<sup>7</sup> In realtà i primi interventi in questo campo sono stati realizzati in Veneto e in Friuli Venezia-Giulia. Si ricorda, infatti, che il Veneto, con legge regionale 9 agosto 1988, n. 42, ha istituito l'Ufficio di protezione e pubblica tutela dei minori. Analogamente, il Friuli Venezia-Giulia, con legge regionale 24 giugno 1993, n. 49, ha istituito l'Ufficio del tutore pubblico. Il Friuli Venezia-Giulia si è successivamente dotato anche di un Garante.

della giornata italiana per i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza. Promozione di forme di partecipazione dei bambini alla vita delle comunità locali;

- vigilanza sull'applicazione nel territorio regionale delle convenzioni internazionali e sull'applicazione e l'attuazione delle disposizioni normative nazionali, affidate alla competenza della Regione e degli enti locali;

- espressione di pareri su progetti di legge, di regolamento e di atti amministrativi in ordine al possibile ed eventuale impatto su bambini e ragazzi;

- intervento nei procedimenti amministrativi della Regione ove sussistano fattori di rischio o di danno per le persone di minore età;

- vigilanza sulla programmazione televisiva, sulla comunicazione a mezzo stampa e su altre forme di comunicazione audiovisive e telematiche sotto i profili della percezione e della rappresentazione infantile e segnalazione all'autorità per le garanzie nelle comunicazioni ed agli organi competenti le eventuali trasgressioni. In alcuni casi, realizzazione di servizi di informazione destinati all'infanzia e all'adolescenza;

- ricezione di segnalazioni in ordine a casi di violazione dei diritti dei minori fornendo informazioni sulle modalità di tutela e di esercizio di tali diritti ed intervenendo presso le autorità competenti per assicurare la migliore tutela ed il sostegno necessario;

- segnalazione, alle competenti amministrazioni pubbliche, di fattori di rischio o di danno derivanti ai minori a causa di situazioni ambientali carenti o inadeguate dal punto di vista igienico-sanitario, abitativo ed urbanistico;

- vigilanza sull'assistenza prestata ai minori ricoverati in istituti educativo-assistenziali, in strutture residenziali, in ambienti esterni alla propria famiglia, al fine di segnalare ai servizi sociali ed all'autorità giudiziaria situazioni che richiedono interventi immediati d'ordine assistenziale o giudiziario;

- vigilanza sulle attività delle strutture sanitarie, sociali e socio-assistenziali convenzionate con la Regione o da essa accreditate, per la tutela dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza;

- promozione della formazione di persone idonee a svolgere attività di tutela e di curatela ed assicura consulenza e sostegno ai tutori o ed ai curatori nominati;

- verifica le condizioni e gli interventi volti all'accoglienza ed all'inserimento del minore straniero non accompagnato.

Si segnala che anche alcune delle Regioni che non hanno istituito un soggetto denominato "Garante dell'infanzia" hanno comunque introdotto organi caratterizzati da una certa autonomia e indipendenza dall'amministrazione regionale. Oltre al Pubblico tutore dei minori istituito dal Veneto (v. nota 7), si veda la legge regionale del Molise 2 ottobre 2006, n. 31, che istituisce l'Ufficio del tutore pubblico dei minori.

Altre regioni, infine, hanno istituito organismi in materia di tutela dei minori, collocati presso l'amministrazione regionale, con compiti di tipo prevalentemente consultivo o conoscitivo. Si ricorda, ad esempio che in Abruzzo, la legge regionale 2 giugno 1988, n. 46, recante "*Convenzione con l'UNICEF per la istituzione del difensore dell'infanzia*", ha autorizzato la Regione ad affidare in convenzione la funzione ed il



ruolo di "Difensore dell'Infanzia" al Comitato Italiano per l'UNICEF. La convenzione, stipulata dalla Giunta regionale, d'intesa con la competente Commissione Consiliare, definisce le mansioni del Comitato, ne stabilisce i rapporti con la Regione Abruzzo e con gli enti territoriali competenti, nel rispetto della normativa regionale concernente l'organizzazione e la gestione di interventi e servizi socio - assistenziali in favore dei minori. La convenzione contiene le modalità di intervento da parte del Comitato, che, nella prima fase attuativa, deve articolarsi almeno a livello provinciale oltre che regionale. Successivamente, la legge regionale 14 febbraio 1989, n. 15, recante "*Norme per l'organizzazione e la gestione di interventi e servizi socio-assistenziali in favore di minori*", ha istituito la Consulta regionale di tutela e difesa dei minori e l'Osservatorio permanente della condizione minorile.

## 5. IL GARANTE PER L'INFANZIA NEI PRINCIPALI PAESI EUROPEI<sup>8</sup>

In **Francia**, la materia in questione ha appena subito un profondo ripensamento, a seguito dell'approvazione definitiva, da parte dell'Assemblea nazionale, di un disegno di legge governativo, che - in attuazione dell'art. 71-1 della Costituzione (introdotto a seguito della riforma costituzionale del 2008) - ha istituito il *Défenseur des Droits*.

La legge 6 marzo 2000, n. 196 aveva istituito il *Défenseur des enfants*, un'Autorità indipendente avente il compito di tutelare e promuovere i diritti del bambino come definiti dalla legge o dalla Convenzione ONU sui diritti del fanciullo, ratificata dalla Francia nel 1990. In particolare, il *Défenseur des enfants*: 1) riceve reclami in materia di violazione dei diritti dei minori da parte di istituzioni sociali, mediche, scolastiche, giudiziarie, ecc.; 2) propone modifiche normative; 3) pone in essere attività di informazione e di formazione in materia di diritti dei minori.

Come è stato anticipato, il 15 marzo 2011, l'Assemblea nazionale ha definitivamente approvato un disegno di legge governativo, istitutivo del *Défenseur des Droits*, che includerà tra le sue attribuzioni anche quelle attualmente esercitate dal *Médiateur de la République*, dal *Défenseur des enfants*, dalla *Commission nationale de déontologie de la sécurité* e dalla *Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité*. Il *Défenseur des Droits* sarà assistito da tre soggetti, nominati dal Primo ministro, su proposta dello stesso *Défenseur des Droits*, e sottoposti all'autorità di quest'ultimo, che potrà delegare loro delle funzioni. Uno di tali soggetti è il *Défenseur des enfants*, incaricato della tutela e della promozione dei diritti dei bambini. Quando interverrà in materia di tutela e promozione dei diritti dei bambini, il *Défenseur des Droits* dovrà consultare, su ogni nuova questione, un collegio che egli presiede e che, comprende: il *Défenseur des enfants*, due esperti nominati dal Presidente del

---

<sup>8</sup> Il presente paragrafo rielabora informazioni tratte dalla nota predisposta dal Servizio della Biblioteca della Camera dei deputati, dal titolo "*Il Garante per l'infanzia nei principali Paesi dell'UE*" (7 ottobre 2009).

Senato, due esperti nominati dal Presidente dell'Assemblea nazionale, un esperto nominato dal Presidente del Consiglio economico, sociale e ambientale e un magistrato di Cassazione nominato congiuntamente dal Primo presidente della Corte di cassazione e dal Procuratore generale presso la medesima Corte.

Nel **Regno Unito** sono state istituiti *Children's Commissioners* di nomina ministeriale in Inghilterra, Galles, Scozia e Irlanda del Nord, ai quali sono attribuiti compiti di vigilanza, ispettivi e promozionali con riguardo all'applicazione della legislazione nazionale in tema di tutela dell'infanzia e della Convenzione delle Nazioni Unite sui Diritti del Fanciullo.

Per quanto concerne l'Inghilterra, ad esempio, il Children Act 2004 prevede che il *Commissioner* ha il compito di promuovere la conoscenza dei punti di vista e degli interessi dei bambini e, in particolare: 1) sensibilizza ogni persona che svolga funzioni riguardanti i bambini a prendere in considerazione i loro bisogni e interessi; 2) fornisce consulenze al Governo in materia di bisogni e interessi dei bambini; 3) valuta la possibilità di istituire un sistema di reclami; 4) approfondisce ogni altra questione relativa agli interessi dei bambini; 5) pubblica rapporti su ogni questione valutata o approfondita. Il *Commissioner* può inoltre svolgere inchieste e adottare raccomandazioni su casi individuali che presentano un interesse generale, a condizione che l'inchiesta non si sovrapponga all'attività svolta da altri organi e previa consultazione con il Governo. Il *Commissioner* può anche svolgere inchieste su incarico del Governo.

Neanche in **Spagna** esiste un garante nazionale dell'infanzia. Tuttavia, la *Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil* ha offerto ai minori la possibilità di rivolgersi al *Defensor del Pueblo* per far rispettare i propri diritti.

Alcune Comunità autonome hanno comunque legiferato in materia, istituendo o identificando degli organi con compiti di protezione dei diritti dei minori. Tra queste, la Comunità autonoma di Madrid ha approvato la *Ley 5/1996, de 8 de julio, del Defensor del Menor en la Comunidad de Madrid*. In Andalusia, invece, le funzioni di *Defensor del Menor* sono svolte da un assistente (*adjunto*) del *Defensor del Pueblo Andaluz*, ai sensi della *Ley 1/1998, de 20 de abril, de los Derechos y la Atención al Menor*. La situazione è analoga per la Catalogna, dove le funzioni inerenti la *Defensa de los Derechos de los Niños* sono svolte da un *adjunto* del difensore del popolo della Comunità autonoma (*Síndic de Greuges de Catalunya*), ai sensi della *Ley de 20 de marzo de 1984 del "Síndic de Greuges"*, come modificata nel 1989.

I difensori del minore hanno delle competenze simili: trattano le richieste in materia che vengono loro indirizzate, ad eccezione di quelle per le quali vi sia in corso un procedimento amministrativo o giudiziario; hanno altresì la possibilità d'intervenire d'ufficio nel caso in cui la tutela del minore sia a rischio. Hanno in

generale poteri di prevenzione nella materia del rispetto dei diritti dei minori, potendo suggerire, tra l'altro, modificazioni alla normativa vigente.

Da un punto di vista istituzionale solo il difensore dei minori della Comunità di Madrid ha un suo distinto statuto normativo: trattasi, infatti, di un organo monocratico indipendente, eletto dall'Assemblea parlamentare della Comunità autonoma e dotato di ampia autonomia.

In **Germania** non esiste un garante per l'infanzia a livello federale.

Funzioni simili vengono svolte dalla *Kinderkommission* (KiKo, Commissione bambini, <http://www.kinderkommission.de>), una Sottocommissione permanente del *Bundestag*, composta all'interno della Commissione Famiglie, anziani, donne e giovani, creata nel 1988, durante la decima legislatura, e da allora sempre rinnovata, al fine di compiere una sorta di lobbying interno al *Bundestag* a favore dell'infanzia. La KiKo è composta da 5 membri, in rappresentanza delle cinque frazioni parlamentari, ciascuno competente per più temi di interesse della commissione: sport, media, violenza, ratifica della Convenzione delle Nazioni Unite, disabilità, cultura, mobilità ecc. L'azione della Commissione è per lo più istruttoria: vengono compiute audizioni formali e colloqui informali con esperti e rappresentanti delle associazioni coinvolte nelle tematiche relative all'infanzia.

Si segnala che nel 1997 è stato istituito il *network* europeo dei Garanti dell'infanzia (ENOC) che raccoglie istituzioni di trenta Paesi europei.

Venti Paesi sono presenti nel *network* con un vero e proprio Garante dell'infanzia, mentre i restanti dieci sono rappresentati da un ufficio avente una competenza generale sui diritti umani<sup>9</sup>.

Non tutti i Paesi rappresentati nell'ENOC hanno un Garante nazionale; in alcuni casi sono presenti istituzioni di livello regionale.

---

<sup>9</sup> Le informazioni riportate nel testo sono un'elaborazione di quanto rinvenibile sul sito ufficiale dell'ENOC (<http://www.crin.org/enoc/index.asp>).

## 6. IL GARANTE DELL'INFANZIA NEGLI AA.SS. 2631, 233, 710, 811 E 1855

### 6.1. La denominazione

Le denominazioni proposte dai disegni di legge in esame sono le seguenti: "Difensore civico dei minori" (A.S. 233), "Garante nazionale dei minori" (A.S. 710), "Garante nazionale dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza" (A.S. 811), "Autorità garante per i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza" (A.S. 1855).

Mentre il disegno di legge governativo originario (A.C. 2008) prevedeva un "Garante nazionale per l'infanzia e l'adolescenza", il testo definitivamente approvato dalla Camera (A.S. 2631) prevede invece l'istituzione della "Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza".

Il tema della denominazione dell'organismo è stato oggetto di un acceso dibattito nel corso della seduta della Camera dei deputati del 6 ottobre 2009, al termine del quale è stato approvato l'emendamento 1.1. (Favia e altri) che prevedeva la sostituzione della parola "Garante" con "Autorità garante". La questione non era meramente formale e si ricollegava al fatto che l'art. 5 del disegno di legge governativo prevedeva originariamente che il Garante si avvallesse delle risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili presso il Dipartimento per le politiche della famiglia e presso il Dipartimento per le pari opportunità della Presidenza del Consiglio dei ministri. Il senso del suddetto emendamento è stato illustrato da uno dei presentatori con le seguenti parole: "*Questo testo [l'A.C. 2008-A, n.d.r.] configura una fattispecie di Garante che è totalmente privo di potere, che ha un'autonomia soltanto declamata ma non nei fatti, perché sta presso la Presidenza del Consiglio dei ministri e presso il Ministero per le pari opportunità, ne utilizza le scarse risorse ed è in «libertà vigilata»... Con questo emendamento noi chiediamo, invece, che il Garante sia costituito in Autorità garante: soltanto se è un'autorità fornita di mezzi autosufficienti, che ha poteri effettivi, sanzionatori e effettivi di coordinamento, il garante è degno di essere chiamato tale e di potere realmente ed efficacemente tutelare i diritti dei minori. La Convenzione di New York del 1989 ipotizza un'Autorità effettiva, che sia in condizione di incidere effettivamente sulle situazioni sociali, sulle amministrazioni e, ad esempio, sulle televisioni quando in fascia protetta mandano spettacoli assolutamente negativi per l'educazione dei bambini. Ecco perché noi con questo emendamento vogliamo che il Garante sia chiamato, invece, Autorità garante e sia chiamato tale perché abbia effettivamente poteri di incidere sulla realtà e sulla pubblica amministrazione; altrimenti è solo un elemento in più che rischia di creare confusione nel momento in cui non gli si danno poteri". Il giorno successivo, il provvedimento è stato rinviato in commissione, ove sono stati integralmente riformulati l'art. 5, in materia di organizzazione, e l'art. 7, recante la copertura finanziaria.*

Per comodità, nel prosieguo dell'esposizione si utilizzerà sempre il termine "Garante".

## **6.2. Le modalità della nomina**

L'A.S. 233, solo tra i disegni di legge in esame, prevede che il Garante sia eletto dalla Commissione parlamentare per l'infanzia, con votazione a scrutinio segreto a maggioranza dei due terzi dei suoi componenti, previa pubblicazione in Gazzetta ufficiale di invito a presentare candidature (art. 2).

Gli AA.SS. 710, 811 e 1855 prevedono che il Garante sia nominato con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta dei Presidenti del Senato e della Camera. In particolare, l'A.S. 710 prevede che il Presidente della Repubblica scelga il nominativo in una rosa di tre nomi predisposta dai Presidenti dei due rami del Parlamento, d'intesa tra loro (art. 4). L'A.S. 1855 prevede invece che i Presidenti di Senato e Camera predispongano ciascuno una lista di tre persone, formata tenendo conto dell'equilibrio nella rappresentanza di genere e nella rappresentanza delle diverse culture (art. 2, comma 3).

Secondo l'A.S. 2631, il Garante è nominato con determinazione adottata d'intesa dai Presidenti di Senato e Camera (art. 2, comma 1).

## **6.3. I requisiti per la nomina**

Per l'A.S. 233, può essere eletto Garante il cittadino che abbia maturato almeno 9 anni di esperienza in significative funzioni pubbliche indipendenti e che documenti una particolare competenza nel campo della tutela dei minori (art. 3, comma 1).

Gli altri disegni di legge non indicano un numero minimo di anni di esperienza professionale. Per l'A.S. 710, il Garante deve essere scelto fra persone di specchiata moralità che siano in possesso di specifica e comprovata esperienza nelle materie inerenti la difesa dei diritti dei minori e delle famiglie (art. 3, comma 1). L'A.S. 811 prevede che il Garante sia scelto tra persone di comprovata competenza nel campo dei diritti umani, del diritto minorile e della famiglia, nonché delle scienze umane e sociali (art. 4, comma 1). L'A.S. 1855 richiede comprovata competenza ed esperienza nell'ambito della conoscenza dell'universo infantile, con particolare riferimento alla conoscenza dei bisogni dell'età evolutiva, alla promozione e alla difesa dei diritti dei bambini e degli adolescenti, oltre agli altri ambiti eventualmente indicati dalle leggi regionali (art. 2, comma 1).

L'A.S. 2631 afferma che il Garante è scelto tra persone di notoria indipendenza, di indiscussa moralità e di specifiche e comprovate professionalità, competenza ed esperienza nel campo dei diritti delle persone di minore età nonché delle problematiche familiari ed educative di promozione e tutela delle persone di minore età (art. 2, comma 1).

## **6.4. Le incompatibilità**

L'A.S. 233 si limita ad affermare che la funzione di difensore civico dei minori è incompatibile con ogni attività di lavoro dipendente o autonomo (art. 3, comma 2). L'A.S. 710 aggiunge che il Garante non può ricoprire cariche politiche, sindacali o associative (simile l'art. 2, comma 4 dell'A.S. 1855), concede al Garante un mese per risolvere eventuali situazioni di incompatibilità e, in caso contrario, ne prevede la decadenza (art. 3, commi 2-4). Con riferimento alle associazioni, l'A.S. 811 circoscrive il divieto a quelle che svolgono attività nel settore dell'infanzia e dell'adolescenza (art. 4, comma 5).

L'A.S. 2361, con la locuzione più ampia, afferma che, per tutta la durata dell'incarico il Garante non può esercitare, a pena di decadenza, alcuna attività professionale, imprenditoriale o di consulenza, non può essere amministratore o dipendente di enti pubblici o privati né ricoprire altri uffici pubblici di qualsiasi natura o rivestire cariche elettive o incarichi in associazioni, organizzazioni non lucrative di utilità sociale, ordini professionali o comunque in organismi che svolgono attività nei settori dell'infanzia e dell'adolescenza. Se dipendente pubblico, secondo l'ordinamento di appartenenza, è collocato fuori ruolo o in aspettativa senza assegni per tutta la durata del mandato. Il titolare dell'Autorità garante non può ricoprire cariche o essere titolare di incarichi all'interno di partiti politici o di movimenti di ispirazione politica, per tutto il periodo del mandato (art. 2, comma 3).

## **6.5. La durata in carica e la revoca**

La durata dell'incarico è di 4 anni (AA.SS. 811, 1855 e 2631) o di 5 anni (AA.SS. 233 e 710).

Il solo A.S. 233 prevede la non rieleggibilità, mentre tutti gli altri disegni di legge prevedono la rinnovabilità una volta sola.

Il Garante può essere revocato per comprovati gravissimi motivi (A.S. 233, art. 4) ovvero per gravi e comprovati motivi di ordine morale (A.S. 811, art. 4, comma 3) ovvero anche di ordine morale (A.S. 710, art. 5, comma 3).

L'A.S. 1855 prevede invece che il Garante, con la stessa procedura di nomina, possa essere sostituito a seguito di accertato impedimento fisico e psichico che ne ostacoli l'esercizio delle funzioni, di sopravvenuta condanna penale definitiva per delitto o di grave violazione dei doveri inerenti l'incarico affidato (art. 2, comma 4).

L'A.S. 2631 non prevede la possibilità di revoca.

## 6.6. L'indennità

L'indennità spettante al Garante è pari a quella spettante ai membri del Parlamento (A.S. 233, art. 5, comma 1) ovvero ai senatori (A.S. 710, art. 8, comma 1) ovvero non eccedente, nel massimo, la retribuzione spettante al primo presidente della Corte di cassazione (A.S. 811, art. 4, comma 4) ovvero pari al trattamento economico annuo spettante a un Capo di Dipartimento della Presidenza del Consiglio dei ministri (A.S. 2631, art. 2, comma 4).

L'A.S. 1855 si limita a prevedere un'indennità di carica adeguata (art. 2, comma 3).

## 6.7. La sede

Mentre l'A.S. 233 e l'A.S. 1855 tacciono sul punto, l'A.S. 710 (art. 8, comma 2) e l'A.S. 811 (art. 5, comma 1) prevedono che il Garante abbia sede a Roma.

L'A.S. 2631 prevede che le norme concernenti, *inter alia*, la sede dell'Ufficio del garante siano adottate con D.P.C.M., su proposta del Garante (art. 5, comma 2), ma la sede e i locali destinati all'Ufficio sono messi a disposizione dalla Presidenza del Consiglio dei ministri senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

## 6.8. La struttura

Il Garante viene definito espressamente quale organo monocratico dall'A.S. 811 (art. 4, comma 1), dall'A.S. 1855 (art. 2, comma 2), nonché dall'A.S. 2631 (art. 2, comma 1).

Gli AA.SS. 710, 811 e 1855 prevedono che il Garante sia assistito da collaboratori o da delegati e da una commissione consultiva.

Tutti i disegni di legge, con formulazioni varie, sottolineano l'autonomia e l'indipendenza del Garante. Per l'A.S. 1855, esso è autonomo e indipendente nelle sue prerogative e privo di ogni vincolo di subordinazione gerarchica (art. 2, comma 1). Per gli altri disegni di legge il Garante esercita le proprie funzioni:

- in piena autonomia (A.S. 233, art. 1, comma 2),
- in piena autonomia di giudizio ed indipendenza, senza essere soggetto ad alcuna forma di controllo gerarchico o funzionale (A.S. 710, art. 1, comma 2),
- con poteri autonomi di organizzazione, con assoluta indipendenza e senza vincolo di subordinazione gerarchica o funzionale (A.S. 811, art. 4, comma 2),
- con poteri autonomi di organizzazione, con indipendenza amministrativa e senza vincoli di subordinazione gerarchica (A.S. 2631, art. 1).

Per quanto riguarda le risorse umane di cui il Garante si può servire, l'A.S. 233 istituisce il ruolo organico del personale dipendente del difensore civico dei minori, prevedendo un limite massimo di 20 unità (art. 5, comma 2). L'A.S. 710 prevede invece che alle dipendenze del Garante sia posta una struttura amministrativa composta da dipendenti dello Stato e di altre amministrazioni pubbliche, collocati fuori ruolo, determinata nella misura di 40 unità. Il Garante dispone altresì di una segreteria tecnica, formata da non più di 15 persone esperte nelle materie inerenti alle attività dell'ufficio, assunte con contratto a termine di diritto privato (art. 8, comma 3). Il limite di 40 dipendenti, provenienti da altre amministrazioni è previsto anche dall'art. 3 dell'A.S. 1855. Per l'A.S. 811, al Garante sono assegnati dipendenti dello Stato e di altre amministrazioni pubbliche, di cui non viene specificato il numero. Il Garante, per l'espletamento delle sue funzioni, può avvalersi altresì di consulenze tecnico-operative esterne (art. 5, comma 2).

L'A.S. 2631 istituisce l'Ufficio dell'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza, posto alle dipendenze del Garante, composto da dipendenti del comparto Ministeri o appartenenti ad altre amministrazioni pubbliche, in posizione di comando obbligatorio, nel numero massimo di 10 unità, di cui una di livello dirigenziale non generale (art. 5, comma 1).

Le norme concernenti l'organizzazione dell'Ufficio, nonché quelle dirette a disciplinare la gestione delle spese, sono adottate con D.P.C.M., su proposta dell'Autorità garante. Le spese per l'espletamento delle competenze e per le attività connesse e strumentali, nonché per il funzionamento dell'Ufficio, sono a carico di un fondo stanziato nel bilancio della Presidenza del Consiglio dei ministri. Il Garante dispone del fondo ed è soggetto agli ordinari controlli contabili.

## **6.9. Le funzioni**

Nella grande varietà di funzioni attribuite al Garante dai disegni di legge in esame è possibile individuare un nucleo comune, costituito dalle seguenti attività:

(1) vigilanza sull'applicazione della normativa in materia di minori e, in particolare, delle convenzioni internazionali di settore (l'A.S. 710 prevede che il Garante segnali al Comitato dei diritti del fanciullo delle Nazioni Unite ogni violazione dei diritti dei minori);

(2) promozione dello studio e della conoscenza dei diritti dei minori; promozione di studi e ricerche sulla condizione di bambini e adolescenti. Gli AA.SS. 1855 e 2631 prevedono inoltre la promozione della mediazione giudiziaria;

(3) proposta di iniziative e di interventi legislativi e amministrativi volti ad assicurare la piena promozione e tutela dei diritti dell'infanzia / adozione di raccomandazioni;



(4) espressione di pareri sul Piano nazionale di azione di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva e/o sul rapporto che il Governo presenta periodicamente al Comitato dei diritti del fanciullo delle Nazioni Unite. Gli AA.SS. 811 e 1855 prevedono che il Garante esprima un parere obbligatorio sui disegni di legge e i provvedimenti del Governo per la tutela dei diritti e per lo sviluppo dei bambini e su ogni altro strumento di politica nazionale per l'infanzia (mentre per l'A.S. 2361 è facoltà del Garante rendere il suddetta parere). Gli AA.SS. 811 e 2631 prevedono che il Garante formuli osservazioni e proposte sull'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali relativi ai minori, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost.;

(5) collaborazione con organismi e associazioni impegnate per la tutela dei minori. Alcuni disegni di legge fanno riferimento anche alla rete dei Garanti europei (ENOC, v. *supra*);

(6) predisposizione di relazioni sulle attività svolte.

Tutti i disegni di legge, ad eccezione dell'A.S. 233, fanno rinvio all'art. 12 della Convenzione europea sui diritti del fanciullo (v. *supra*), che elenca a sua volta una serie di funzioni che corrispondono in linea di massima a quelle suelencate.

Gli AA.SS. 811 e 1855 prevedono che il Garante formuli linee di indirizzo per il coordinamento delle attività di tutti i soggetti che operano a livello nazionale nel campo della promozione e della tutela dell'infanzia e dell'adolescenza.

L'A.S. 811 attribuisce al Garante il potere di vigilare sulla formazione, la qualificazione e il riconoscimento di tutte le professioni legate all'infanzia e all'adolescenza. L'A.S. 1855 prevede invece che sia il Garante a curare la formazione di tutori, protutori e curatori speciali, con specifici corsi di preparazione e di aggiornamento.

L'A.S. 1855 prevede che il Garante possa richiedere informazioni circa la situazione dei minori stranieri non accompagnati, verificando gli interventi di accoglienza e di inserimento e sollecitando l'adozione di iniziative di sostegno e aiuto.

L'A.S. 2631 prevede inoltre che il Garante verifichi che ai minori siano garantite pari opportunità nell'accesso alle cure.

Oltre a funzioni di carattere "generale", la maggior parte dei disegni di legge in esame prevede inoltre che il Garante possa occuparsi di casi specifici e, in particolare, possa:

(1) ricevere segnalazioni relative a violazioni dei diritti dei minori;

(2) effettuare segnalazioni agli uffici competenti o all'autorità giudiziaria in merito a situazioni pregiudizievoli o di abbandono o anche solo di potenziale pregiudizio.

In particolare, l'A.S. 2361 prevede che il Garante prenda in esame, anche d'ufficio, situazioni generali e particolari delle quali è venuto a conoscenza in

qualsiasi modo, in cui è possibile ravvisare la violazione, o il rischio di violazione, dei diritti delle persone di minore età, ivi comprese quelle riferibili ai mezzi di informazione segnalandole agli organismi cui è attribuito il potere di controllo o di sanzione (art. 3, comma 10).

Nel corso dell'esame del provvedimento da parte della Camera dei deputati, è stata da più parti sottolineata l'esigenza di evitare duplicazioni e sovrapposizioni tra le funzioni del Garante e quella di altri soggetti già operanti nel campo della tutela dei minori, quali, in particolare, la Commissione parlamentare per l'infanzia, i garanti regionali e la magistratura (cfr. resoconti sommari delle sedute del 26 febbraio 2009, del 12 marzo 2009 e del 20 maggio 2009 delle Commissioni riunite I e XII).

A tal proposito, l'art. 3, comma 5, del provvedimento approvato dalla Camera (A.S. 2631) prevede che il Garante, nello svolgimento delle proprie funzioni, promuova le opportune sinergie con la Commissione parlamentare per l'infanzia e l'adolescenza e si avvalga delle relazioni presentate dalla medesima Commissione (si veda anche l'art. 1, comma 2, dell'A.S. 811). In altri disegni di legge, funzioni di coordinamento fra soggetti operanti nel campo della tutela dei diritti dei minori sono attribuite alla Conferenza nazionale dei garanti (v. *infra*).

## 6.10. I poteri

Tutti i disegni di legge in esame prevedono che il Garante possa:

(1) richiedere alle amministrazioni pubbliche informazioni su vicende relative a minori. In alcuni casi è previsto il potere di avere accesso a documenti, banche dati e archivi (A.S. 2631, art. 4, comma 4);

(2) effettuare ispezioni presso istituzioni scolastiche, sanitarie, detentive, ecc. (in alcuni casi è previsto che le ispezioni possano avvenire senza preavviso, in altre è necessario il previo accordo con l'amministrazione interessata o la previa autorizzazione del magistrato di sorveglianza).

L'A.S. 233 prevede poi genericamente che il Garante possa intervenire in procedimenti e processi amministrativi, civili e penali in rappresentanza dei minori o della collettività dei minori. L'A.S. 710 dedica alla questione dell'intervento l'intero art. 11. L'A.S. 1855 prevede l'intervento del Garante nei procedimenti amministrativi, ove sussistano fattori di rischio o di danno per i bambini.

L'A.S. 233 prevede che i soggetti che non ottemperano alle richieste del Garante, ferma restando, ove sussistano i presupposti, l'applicazione dell'art. 328 c.p., sono puniti con la sanzione amministrativa da 5.000 a 50.000 euro.

L'A.S. 1855 prevede che, in caso di riscontrata persistente inadempienza a quanto raccomandato dal Garante, quest'ultimo possa emanare una dichiarazione pubblica di biasimo (art. 5, comma 10).

## **6.11. I Garanti regionali**

Tutti i disegni di legge, ad eccezione dell'A.S. 233, contengono riferimenti ai garanti regionali dell'infanzia.

In particolare, gli AA.SS. 710, 811 e 1855 configurano un obbligo per le regioni di istituire tali soggetti, indicando nel dettaglio il contenuto che dovrà assumere la legge regionale istitutiva. L'A.S. 811 indica come fondamento dell'obbligo in questione l'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost., che attribuisce allo Stato competenza legislativa esclusiva in materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale.

Al contrario, l'A.S. 2631 prevede che, nel rispetto delle competenze e dell'autonomia organizzativa delle regioni, delle province autonome e delle autonomie locali in materia di politiche attive di sostegno all'infanzia e all'adolescenza, il Garante assicura idonee forme di collaborazione con i garanti regionali, che le regioni possono istituire con i medesimi requisiti di indipendenza, autonomia e competenza esclusiva in materia di infanzia e adolescenza previsti per l'autorità nazionale.

Si ricorda che l'originario disegno di legge governativo (A.C. 2008) recava in allegato il parere favorevole della Conferenza Stato-regioni.

Tutti i disegni di legge prevedono l'istituzione di una conferenza nazionale dei garanti, che funge da sede di confronto e di scambio tra il Garante nazionale e quelli regionali.





## Ultimi dossier del Servizio Studi

278	Dossier	Disegno di legge A.S. n. 2518-B "Conversione in legge del decreto-legge 29 dicembre 2010, n. 225, recante proroga di termini previsti da disposizioni legislative e di interventi urgenti in materia tributaria e di sostegno alle imprese e alle famiglie" – <i>Le modifiche approvate alla Camera al testo approvato al Senato</i> - Edizione provvisoria
279	Dossier	Il contenzioso Stato-regioni sull'energia
280	Dossier	Il valore legale del titolo di studio - <i>Contesto europeo ed elementi di legislazione comparata</i>
281	Dossier	Disegno di legge A.S. n. 2366 "Disposizioni per la costituzione del comparto aerospaziale e la liberalizzazione degli aeroporti non aperti al traffico commerciale"
282	Testo a fronte	Testo a fronte tra il decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 "Norme in materia ambientale", e gli AA.SS. nn. 238, 1458, 1512, 1525, 2302, in materia di gestione integrata dei rifiuti
283	Dossier	Disegno di legge A.S. n. 2567 "Modifiche agli articoli 438, 442 e 516 e introduzione dell'articolo 442- <i>bis</i> del codice di procedura penale. Inapplicabilità del giudizio abbreviato ai delitti puniti con la pena dell'ergastolo"
284	Documentazione di base	Documenti sulla crisi libica
285	Dossier	Disegno di legge A.S. n. 2665 Conversione in legge del decreto-legge 31 marzo 2011, n. 34, recante disposizioni urgenti in favore della cultura, in materia di incroci tra settori della stampa e della televisione, di razionalizzazione dello spettro radioelettrico, di moratoria nucleare, di partecipazioni della Cassa depositi e prestiti, nonché per gli enti del Servizio sanitario nazionale della regione Abruzzo
286	Dossier	Trasporto pubblico locale
287	Dossier	La riforma costituzionale tedesca del 2009 ( <i>Föderalismusreform II</i> ) e il freno all'indebitamento
288	Dossier	Disegno di legge A.S. n. 2625 "Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale, nonché al decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274, in materia di remissione tacita della querela"

Il testo del presente dossier è disponibile in formato elettronico PDF su Internet, all'indirizzo [www.senato.it](http://www.senato.it), seguendo il percorso: "Leggi e documenti - dossier di documentazione - Servizio Studi - Dossier".