



DISEGNO DI LEGGE

**d’iniziativa dei senatori RONZULLI, BINETTI, DRAGO, GIRO, MARIN, PILLON
e SAPONARA**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 9 GIUGNO 2021

Modifiche alla legge 12 luglio 2011, n. 112, concernente l’Autorità
garante per l’infanzia e l’adolescenza

ONOREVOLI SENATORI. – L’istituzione di un Garante nazionale dei diritti del bambino, operante nel quadro di un’Istituzione nazionale per i diritti umani, ha costituito un obiettivo per anni raccomandato al nostro Paese da autorevoli voci della comunità internazionale (e segnatamente dal Comitato dei diritti del bambino), perseguito in sede parlamentare attraverso svariate proposte di legge, e finalmente raggiunto nel corso del 2011, con l’adozione della legge istitutiva dell’Autorità garante per l’infanzia e l’adolescenza.

La legge 12 luglio 2011, n. 112, « Istituzione dell’Autorità garante per l’infanzia e l’adolescenza », rappresenta un importante passo avanti, che porta il nostro Paese almeno virtualmente al livello di molti Stati che da tempo si sono dotati di simili istituzioni. Il garante dei diritti del bambino integra infatti l’attività degli apparati amministrativi e giudiziari posti a presidio del benessere dei minori d’età.

I compiti posti in capo all’Autorità garante possono essere ricondotti a due principali linee di azione: la promozione intesa quale diffusione della cultura dell’infanzia e dell’adolescenza da un lato e la verifica dall’altro della piena attuazione dei diritti e degli interessi delle persone di minore età, con particolare riferimento a quelli sanciti nella Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo. L’Autorità garante opera attraverso atti di *soft law* che perseguono obiettivi di *moral suasion* e attribuisce un incisivo potere di segnalazione e di espressione di pareri sulla formulazione degli atti normativi del Governo e del Parlamento. La legge n. 47 del 2017 poi ha attribuito all’Autorità garante ulteriori competenze in

materia di protezione dei minori stranieri non accompagnati, ossia il monitoraggio della tutela volontaria, anello essenziale del sistema di accoglienza italiano che svolge un ruolo fondamentale nel processo di integrazione del minore straniero non accompagnato. A seguito poi dell’entrata in vigore della legge n. 71 del 2017, recante « Disposizioni a tutela dei minori per la prevenzione ed il contrasto del fenomeno del cyberbullismo », l’Autorità partecipa unitamente ad altre istituzioni al tavolo tecnico per la prevenzione e il contrasto del cyberbullismo, istituito presso la Presidenza del Consiglio dei ministri e coordinato dal Ministero dell’istruzione. Ulteriori competenze sono state attribuite all’Autorità garante dalla legge n. 92 del 2019, con la quale è stato introdotto l’insegnamento scolastico dell’educazione civica. L’Autorità è divenuta parte della Consulta dei diritti e dei doveri del bambino e dell’adolescente digitale, istituita presso il Ministero dell’istruzione con compiti di monitoraggio, verifica, diffusione e aggiornamento dell’educazione alla cittadinanza digitale impartita nell’ambito dell’insegnamento dell’educazione civica.

A ben vedere i compiti dell’Autorità risultano articolati su più livelli, dal momento che coinvolgono i rapporti con le istituzioni centrali ma anche con quelle locali e soprattutto con le omologhe realtà internazionali. Il Comitato sui diritti dell’infanzia e dell’adolescenza delle Nazioni Unite, nel febbraio 2019, nelle osservazioni conclusive al quinto e sesto rapporto periodico dell’Italia sullo stato di attuazione della Convenzione sui diritti del fanciullo, ha raccomandato allo Stato italiano di rafforzare l’Autorità italiana per l’infanzia e l’adolescenza assicurando la piena indipendenza e au-

tonomia, aumentandone le risorse umane tecniche e finanziarie, nonché creando un'istituzione nazionale per i diritti umani in conformità ai principi di Parigi. A ben vedere, ciò che ci chiede il Comitato è un rafforzamento in modo strutturale del ruolo dell'Autorità garante indispensabile a valorizzarne l'azione e a non pregiudicare l'efficacia degli interventi già realizzati.

Il quadro normativo illustrato a ben vedere presenta alcuni limiti legati all'attuale assetto organizzativo, finanziario e funzionale dell'Autorità.

Il comma 6 dell'articolo 3 prevede che l'Autorità garante istituisca « idonee forme di collaborazione » con i garanti regionali o figure analoghe. A tal fine, è istituita la Conferenza nazionale per la garanzia dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza che riunisce, con il coordinamento dell'Autorità garante nazionale, tutti gli altri garanti « ove istituiti ». La legge non entra naturalmente nelle competenze regionali, ma nemmeno fornisce orientamenti e principi di riferimento per la legislazione regionale in materia. La Conferenza ha compiti abbastanza modesti: promuovere l'adozione di linee comuni di azione e promuovere lo scambio reciproco di dati e informazioni sulla condizione minorile. D'altro canto la legge è perentoria nel precisare che la Conferenza è istituita « senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica »: essa non ha quindi una propria dotazione di risorse e non può realisticamente adottare una propria agenda operativa.

Attraverso il disegno di legge in esame ci si propone di dare seguito alle indicazioni del Comitato, apportando una serie di modifiche alla legislazione vigente e in particolare alla legge n. 112 del 2011.

Nel dettaglio l'articolo 1 del disegno di legge interviene in primo luogo sull'articolo 2 della legge n. 112 del 2011, sia con riguardo alla procedura di nomina, attraverso la previsione del coinvolgimento della Commissione parlamentare per l'infanzia e l'adolescenza, sia in relazione alla durata del mandato dell'Autorità ga-

rante. Al fine di dare maggiore continuità agli interventi e alle azioni poste in essere, il disegno di legge estende la durata del mandato a cinque anni, in luogo dei quattro attualmente previsti, esplicitando nel contempo il divieto di rinnovo. È poi prevista una dettagliata disciplina sulle incompatibilità secondo la quale il titolare dell'Autorità garante, cessato il proprio mandato, non può per almeno due anni ricoprire cariche politiche o incarichi in organismi che svolgono - a vario titolo - attività nel settore dell'infanzia e dell'adolescenza.

L'articolo 2 modifica la legge n. 112 del 2011 con riguardo alle competenze spettanti all'Autorità: viene in particolare rafforzato il potere consultivo dell'Autorità chiamata ad esprimere parere su tutti i disegni di legge sia governativi che parlamentari nonché su tutti gli atti normativi in tema di infanzia. È altresì rafforzato il potere ispettivo dell'Autorità con la possibilità per essa di effettuare visite ed ispezioni senza la necessità di un preventivo accordo o della preventiva autorizzazione dell'amministrazione presso la quale si effettua la visita o l'ispezione.

L'articolo 3 affronta una delle più evidenti criticità del sistema attuale, la mancanza nella legge istitutiva di un sistema di coordinamento o di un collegamento funzionale tra l'Autorità garante e le figure di garanzia regionali. Tale obiettivo è perseguito attraverso un rafforzamento dei compiti spettanti alla Conferenza nazionale per la garanzia dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, la quale è chiamata ad assicurare il raccordo e il coordinamento delle attività del Garante nazionale e dei garanti regionali.

Da ultimo, al fine di garantire un'effettiva autonomia e indipendenza all'Autorità, come del resto richiesto a livello internazionale, è espressamente riconosciuta l'autonomia organizzativa e contabile dell'amministrazione dell'Autorità. Viene in particolare prevista l'istituzione di un ruolo del personale con una dotazione organica non superiore alle venti unità di cui tre di livello dirigenziale

non generale. È riconosciuto all’Autorità, al pari delle altre autorità indipendenti, il potere di adottare il proprio regolamento di organiz-

zazione. Sono previste infine specifiche disposizioni per il personale attualmente in servizio, in posizione di comando obbligatorio.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Disposizioni in materia di modalità di nomina, requisiti, incompatibilità e compenso del titolare dell'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza)

1. L'articolo 2 della legge 12 luglio 2011, n. 112, è sostituito dal seguente:

« Art. 2. - *(Modalità di nomina, requisiti, incompatibilità e compenso del titolare dell'Autorità garante)* - 1. L'Autorità garante è organo monocratico. Il titolare dell'Autorità 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, ed è nominato con determinazione adottata d'intesa dai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, nell'ambito di un elenco di dieci soggetti indicati dalla Commissione parlamentare per l'infanzia e l'adolescenza, a maggioranza di due terzi dei suoi componenti.

2. Il titolare dell'Autorità garante dura in carica cinque anni e il suo mandato non è rinnovabile.

3. Per tutta la durata dell'incarico il titolare dell'Autorità 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.

4. Per periodi non inferiori a due anni prima dell'assunzione dell'incarico e dopo la cessazione dell'incarico, il titolare dell'Autorità garante non può rivestire cariche elettive o incarichi in associazioni e organizzazioni non lucrative di utilità sociale che operano nei settori dell'infanzia e dell'adolescenza, ovvero cariche elettive o incarichi di vertice in organismi che svolgono attività nei settori dell'infanzia e dell'adolescenza, né ricoprire cariche o essere titolare di incarichi all'interno di partiti politici o di movimenti di ispirazione politica.

5. Al titolare dell'Autorità garante è riconosciuta un'indennità di carica pari al trattamento economico annuo spettante a un Capo di dipartimento della Presidenza del Consiglio dei ministri e comunque nei limiti della spesa autorizzata ai sensi dell'articolo 7, comma 2 ».

2. All'articolo 7, comma 2, della legge 12 luglio 2011, n. 112, le parole: « articolo 2, comma 4 » sono sostituite dalle seguenti: « articolo 2, comma 5 ».

Art. 2.

(Competenze e poteri dell'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza)

1. All'articolo 3, comma 1, della legge 12 luglio 2011, n. 112, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) la lettera f) è sostituita dalle seguenti:

«f) esprime il proprio parere sui disegni di legge del Governo nonché sui progetti

di legge all'esame delle Camere e sugli schemi di atti normativi del Governo in materia di tutela dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza;

f-bis) esprime il proprio parere su tutti gli atti di amministrazione attiva volti a definire le politiche dell'infanzia e dell'adolescenza e in particolare sul piano nazionale di azione di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva, previsto dall'articolo 1 del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 14 maggio 2007, n. 103, nei termini e con le modalità stabiliti dall'articolo 16 della legge 7 agosto 1990, n. 241, prima della sua trasmissione alla Commissione parlamentare per l'infanzia e l'adolescenza ai sensi dell'articolo 1, comma 5, del citato regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 103 del 2007 »;

b) la lettera *i*) è sostituita dalla seguente:

« *i*) esprime il proprio parere sul rapporto che il Governo è chiamato a predisporre periodicamente ai sensi dell'articolo 44 della Convenzione di New York, prima della sua presentazione al Comitato dei diritti del fanciullo. Il parere è allegato al rapporto stesso ».

2. All'articolo 3 della legge 12 luglio 2011, n. 112, il comma 3 è abrogato.

3. All'articolo 4, comma 2, della legge 12 luglio 2011, n. 112, le parole: « , nelle forme e con le modalità concordate con le medesime amministrazioni, » sono soppresse.

Art. 3.

(Conferenza nazionale per la garanzia dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza)

1. All'articolo 3 della legge 12 luglio 2011, n. 112, il comma 8 è sostituito dal seguente:

«8. La Conferenza, nel rispetto delle competenze dello Stato e delle regioni, svolge i seguenti compiti:

a) promuove l'adozione di linee comuni di azione dei garanti regionali o di figure analoghe in materia di tutela dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, da attuare sul piano regionale e nazionale e da promuovere e sostenere nelle sedi internazionali;

b) svolge il monitoraggio annuale sullo stato di attuazione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza nel territorio nazionale da realizzare mediante la raccolta delle relazioni dei garanti regionali o delle figure analoghe che la compongono;

c) individua forme di costante scambio di dati e di informazioni sulla condizione delle persone di minore età a livello nazionale e regionale;

d) esamina, nel rispetto del regolamento interno di organizzazione per il funzionamento della Conferenza adottato dall'Autorità garante, ogni altra questione di rilevante interesse generale in materia di diritti dell'infanzia e dell'adolescenza ».

Art. 4.

(Autonomia organizzativa e contabile)

1. L'articolo 5 della legge 12 luglio 2011, n. 112, è sostituito dal seguente:

« Art. 5. - *(Organizzazione)* - 1. È istituito l'Ufficio dell'Autorità garante per l'in-

fanzia e l'adolescenza, di seguito denominato "Ufficio dell'Autorità garante", posto alle dipendenze dell'Autorità garante.

2. L'Ufficio dell'Autorità garante è dotato di autonomia organizzativa e contabile e ha sede in Roma, presso locali messi a disposizione dalla Presidenza del Consiglio dei ministri.

3. Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri è istituito un apposito ruolo del personale dipendente dell'Ufficio dell'Autorità garante. Il numero dei posti previsti dalla pianta organica non può eccedere le ventitré unità, di cui due di livello dirigenziale non generale e una di livello dirigenziale generale, in possesso delle competenze e dei requisiti di professionalità necessari in relazione alle funzioni e alle caratteristiche di indipendenza e imparzialità dell'Autorità garante. L'assunzione del personale avviene per pubblico concorso. L'Ufficio dell'Autorità garante può avvalersi, quando necessario, di esperti da consultare su specifici temi e problemi.

4. Al personale addetto all'Ufficio dell'Autorità garante si applicano, in quanto compatibili, le disposizioni sullo stato giuridico ed economico del personale della Presidenza del Consiglio dei ministri, comprese quelle di cui alla vigente contrattazione collettiva.

5. Al personale in servizio presso l'Ufficio dell'Autorità garante è in ogni caso fatto divieto di assumere altro impiego o incarico o esercitare attività professionali, commerciali e industriali. I funzionari dell'Ufficio dell'Autorità garante sono vincolati dal segreto d'ufficio.

6. Con proprio regolamento, l'Ufficio dell'Autorità garante definisce la propria organizzazione interna e il proprio funzionamento, nonché le norme dirette a disciplinare la gestione delle spese ».

2. Il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di cui al comma 3 dell'articolo 5 della legge 12 luglio 2011, n. 112, come

sostituito dal comma 1 del presente articolo, è adottato entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge. Fino al completamento delle procedure di cui al medesimo comma 3 dell'articolo 5 della legge n. 112 del 2011, il personale in servizio presso l'Ufficio dell'Autorità garante continua a prestare servizio in posizione di comando obbligatorio, senza necessità di ulteriori provvedimenti da parte delle amministrazioni di appartenenza. In presenza di professionalità specifiche ed adeguate, il personale dipendente proveniente dal comparto Ministeri o appartenente ad altre amministrazioni pubbliche in servizio, alla data di entrata in vigore della presente legge, presso l'Ufficio dell'Autorità garante in posizione di comando obbligatorio è inquadrato nei ruoli dell'Ufficio dell'Autorità garante, previa istanza da presentare nei sessanta giorni successivi all'adozione del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di cui al citato comma 3 dell'articolo 5 della legge n. 112 del 2011, secondo modalità ivi stabilite. Il passaggio del personale all'Ufficio dell'Autorità garante determina la soppressione del posto in organico nell'amministrazione di appartenenza, con conseguente trasferimento delle relative risorse finanziarie al bilancio dell'Ufficio dell'Autorità garante.

Art. 5.

(Copertura finanziaria)

1. All'onere derivante dall'attuazione delle disposizioni di cui all'articolo 4, pari ad euro 1.000.000 per l'anno 2021 e ad euro 3.000.000 a decorrere dall'anno 2022, si provvede, quanto a euro 1.000.000 per l'anno 2021, mediante corrispondente riduzione dell'autorizzazione di spesa di cui all'articolo 19, comma 3, del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248, e,

quanto a euro 3.000.000 a decorrere dall'anno 2022, mediante corrispondente riduzione delle proiezioni dello stanziamento del fondo speciale di parte corrente iscritto, ai fini del bilancio triennale 2021-2023, nell'ambito del programma « Fondi di riserva e speciali » della missione « Fondi da ripartire » dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno 2021, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al medesimo Ministero.

2. Il Ministro dell'economia e delle finanze è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.

3. Dall'attuazione delle disposizioni di cui alla presente legge, fatta esclusione per quelle di cui all'articolo 4, non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

