

Roma, 24 settembre 2009

Nota sul d.d.l. C.n. 2008 e abb.-A, recante disposizioni in materia di istituzione del Garante nazionale per l'infanzia e l'adolescenza

(Scheda Tecnica)

Il provvedimento in esame, disegno di legge d'iniziativa governativa adottato come testo base durante il dibattito svoltosi in sede referente presso le Commissioni I^a Affari Costituzionali e XII^a Affari Sociali, è composto di 7 articoli e reca disposizioni finalizzate all'istituzione del Garante nazionale per l'infanzia e l'adolescenza.

Con l'istituzione di tale figura, peraltro presente già in molti Paesi europei e non, l'Italia si dota di uno strumento fondamentale per dare attuazione a quanto previsto nella Costituzione della Repubblica (articolo 31, comma 2), nella Convenzione sui diritti dell'infanzia, fatta a New York il 20 novembre 1989 e resa esecutiva nel nostro Paese dalla legge 27 maggio 1991, n. 176 (articolo 18), nella Convenzione Europea sui diritti dei minori, fatta a Strasburgo il 25 gennaio 1996 e ratificata dall'Italia con legge 20 marzo 2003 n.77 (articolo 12) nonché nella Risoluzione dell'Assemblea Generale ONU 48/134 del 1993 (c.d. "Principi di Parigi").

La Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia, in particolare, rappresenta lo strumento normativo internazionale più importante e completo in materia di promozione e tutela dei diritti dell'infanzia e costituisce uno strumento giuridico vincolante per gli Stati che la ratificano. La Convenzione del 1989, prevede che gli Stati che l'hanno ratificata uniformino le norme di diritto interno a quelle della Convenzione. La Convenzione sollecita, altresì, i Governi ad impegnarsi per rendere i diritti in essa enunciati prioritari e per assicurarli nella misura massima consentita dalle risorse disponibili.

In questo quadro, la Convenzione prevede, all'articolo 18, l'istituzione a livello nazionale di una autorità nazionale indipendente per l'infanzia con l'importante ruolo di far crescere la consapevolezza, negli adulti e nei minori stessi, che i bambini siano soggetti titolari di diritti. In particolare, secondo quanto affermato dal Comitato ONU sui diritti dell'infanzia, le istituzioni nazionali indipendenti per i diritti umani hanno il ruolo di monitorare, in completa indipendenza, se e come lo Stato si conformi agli impegni assunti con la ratifica della Convenzione sui diritti dell'infanzia e se vengano compiuti progressi nella sua applicazione dando massima priorità al pieno rispetto dei diritti dell'infanzia.

In Italia dopo la ratifica della Convenzione di New York, si è svolto un lungo ed intenso lavoro di approfondimento e di riflessione che ha portato all'istituzione con carattere permanente della Commissione parlamentare per l'infanzia, dell'Osservatorio nazionale e del Centro nazionale di documentazione ed analisi per l'infanzia e l'adolescenza, creando un sistema integrato di competenze, ruoli e funzioni.

La Commissione parlamentare per l'infanzia ha compiti di indirizzo e controllo sulla concreta attuazione degli accordi internazionali e della legislazione relativa ai diritti ed allo sviluppo armonico dei soggetti in età evolutiva, può chiedere informazioni, dati e documenti sui risultati delle attività svolte concernenti i diritti dei minori e riferisce alle Camere sui risultati della propria attività, formulando osservazioni e proposte per l'adeguamento della legislazione vigente al fine di assicurarne la rispondenza alla normativa comunitaria ed ai principi della citata Convenzione di New York.

L'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza predispone ogni due anni il piano nazionale di azione di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva, nonché la relazione sulla condizione dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia e sull'attuazione dei relativi diritti.

Diverse regioni, come il Veneto, l'Abruzzo, il Friuli Venezia-Giulia, la Puglia, il Lazio e le Marche, con apposite leggi regionali, hanno istituito da alcuni anni il garante regionale.

Nella XIV legislatura è stata approvata all'unanimità dall'Assemblea della Camera una mozione finalizzata a sollecitare l'istituzione del Garante nazionale, tenuto conto delle numerose proposte di legge di origine parlamentare depositate in entrambi i rami del Parlamento.

La stessa Commissione parlamentare per l'infanzia, nella relazione per l'istituzione del Garante nazionale approvata dall'Assemblea della Camera il 29 luglio 2003, ha sottolineato la necessità di adeguare la

legislazione vigente per dar seguito a quanto previsto dalle convenzioni internazionali ed europee sopra richiamate.

Alla luce di quanto premesso, sono sicuramente maturi i tempi per istituire in Italia l'importante figura del Garante per l'infanzia e l'adolescenza, che sebbene non si configuri come Autorità indipendente, si pone come soggetto che vigila, promuove e coordina tutti i soggetti interessati (istituzioni pubbliche nei diversi livelli territoriali, i servizi pubblici e privati, le famiglie, la scuola, l'associazionismo) e il cui vasto campo di attività si colloca nell'ambito della promozione dei diritti dei minori in generale.

Il disegno di legge in esame, come risulta modificato nel corso del dibattito in sede referente presso le Commissioni riunite I^a Affari Costituzionali e XII^a Affari Sociali, reca disposizioni che vanno in questa direzione e per questo motivo il gruppo Popolo della Libertà ha espresso in tale sede un orientamento di voto favorevole.

Illustriamo qui di seguito il contenuto dei singoli articoli del provvedimento in commento:

L'articolo 1 prevede l'istituzione di un apposito organismo statale, il Garante nazionale per l'infanzia e l'adolescenza, con il compito di tutelare i diritti e gli interessi dei minori e di dare attuazione alle norme di diritto comunitario, a quelle nazionali nonché alle convenzioni internazionali sulla materia, con particolare riguardo alla Convenzione sui diritti del fanciullo, fatta a New York il 20 novembre 1989 e resa esecutiva dalla legge 27 maggio 1991, n. 176 ("Convenzione di New York"), alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950 e resa esecutiva dalla legge 4 agosto 1955, n. 848, alla Convenzione europea sull'esercizio dei diritti dei fanciulli, fatta a Strasburgo il 25 gennaio 1996 e resa esecutiva dalla legge 20 marzo 2003, n. 77. Il Garante ha sede in Roma.

L'articolo 2 dispone innanzitutto che il Garante – organo monocratico – esercita i suoi compiti e le sue funzioni in piena autonomia e con indipendenza di giudizio e di valutazione, senza alcun controllo gerarchico o funzionale (**comma 01**). Di seguito, vengono individuati i requisiti soggettivi per la nomina alla carica di Garante, le modalità di nomina e le incompatibilità. Per quanto riguarda i primi, il **comma 1** dell'articolo in commento dispone che il Garante è scelto tra persone di riconosciuta indipendenza e di documentata professionalità, competenza e di esperienza nel campo dei diritti dei minori, del disagio minorile e delle problematiche familiari o educative. Il comma dispone, altresì, che il

Garante sia nominato dai Presidenti delle Camere, dura in carica quattro anni e può essere riconfermato una sola volta. Il successivo **comma 1-bis** enuncia le incompatibilità che l'assunzione dell'incarico di Garante comporta: esso è incompatibile, per tutta la durata, con l'esercizio di qualsiasi attività professionale o di consulenza in uffici pubblici o privati, con la condizione di amministratore o dipendente di enti pubblici o privati, con incarichi elettivi o incarichi in associazioni o organismi che svolgono attività nei settori dell'infanzia e dell'adolescenza e se è dipendente pubblico è collocato, secondo l'ordinamento di appartenenza, fuori ruolo o in aspettativa senza assegni. Il **comma 2**, infine, rinvia ad un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, da emanarsi in concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, la determinazione del compenso del Garante.

L'articolo 3 delinea l'ambito di attività del Garante, specificando i compiti che ad esso sono attribuiti e prevedendo forme di collaborazione con le istituzioni regionali e con l'autorità giudiziaria. Viene, altresì, prevista l'istituzione della Conferenza nazionale per la garanzia dei diritti dell'infanzia e l'adolescenza. Al fine di tutelare e attuare i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, dunque, il Garante – ai sensi del **comma 1** - ha la facoltà di esercitare i seguenti compiti: promuove l'attuazione della Convenzione di New York e delle disposizioni europee e nazionali in materia di tutela dell'infanzia e dell'adolescenza (**lettera a**); formula - sulla base di quanto previsto dall'articolo 12 della Convenzione europea sull'esercizio dei diritti dei fanciulli, fatta a Strasburgo il 25 gennaio 1996 e resa esecutiva dalla legge 20 marzo 2003, n. 77 - proposte e pareri in relazione all'esercizio dei diritti dei fanciulli e da informazioni generali a coloro (persone o istituzioni) che si occupano di fanciulli (**lettera b**); collabora con la European Network of ombudspersons for children (ENOC) ovvero la rete dei Garanti europei (**lettera c**); sostiene forme idonee di consultazione dei minori e delle associazioni familiari, di collaborazione con tutti i soggetti pubblici o privati la cui attività sia finalizzata alla tutela dei diritti e degli interessi dei minori (**lettera d**); propone l'adozione di iniziative, anche legislative, con particolare riferimento al diritto di famiglia, all'educazione, all'istruzione e alla salute (**lettera e**); verifica che ai minori siano garantite pari opportunità nell'accesso alle cure e nell'esercizio del loro diritto alla salute e pari opportunità nell'accesso all'istruzione anche nei periodi di ricovero in ospedale (**lettera e-bis**); esprime il proprio parere sul piano nazionale di azione, predisposto dall'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza al fine di individuare le priorità di azione nell'ambito della tutela dei minori, prima

della sua trasmissione alla Commissione parlamentare per l'infanzia e l'adolescenza (**lettera f**)); è consultato dal Governo nella fase della predisposizione dei disegni di legge e degli atti normativi in materia di tutela dei diritti dei minori (**lettera g**)); esprime il parere sul rapporto che il Governo presenta ogni cinque anni al Comitato ONU dei diritti del fanciullo (**lettera h**)); formula osservazioni in merito all'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali relativi ai minori e vigila su rispetto dei livelli medesimi (**lettera i**)); promuove iniziative nazionali di sensibilizzazione e di diffusione della conoscenza e della cultura dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza (**lettera l**)); segnala all'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e agli organi competenti eventuali violazioni della disciplina in materia di tutela dei minori nella programmazione televisiva e promuove iniziative finalizzate a sviluppare nei minori capacità critiche e a suscitare nei *media* una maggiore sensibilità e rispetto verso i minori medesimi (**lettera l-bis**)); presenta, entro il 30 aprile di ogni anno, una relazione sulla propria attività alle Camere (**lettera m**)). Il Garante, altresì: promuove studi e ricerche nazionali sull'attuazione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in collaborazione con l'Osservatorio nazionale sulla famiglia, con l'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza, con il Centro nazionale di documentazione e di analisi per l'infanzia e l'adolescenza, nonché con l'Osservatorio per il contrasto della pedofilia e della pornografia minorile (**comma 2**); promuove le opportune sinergie con la Commissione parlamentare per l'infanzia e l'adolescenza (**comma 2-bis**); collabora con i garanti regionali e a tal fine viene istituita la Conferenza nazionale per la garanzia dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza (**commi 4 e 4-bis**); segnala agli organi giudiziari competenti i minorenni in situazioni di disagio e gli abusi di rilevanza penali o per i quali possano essere adottate iniziative di sua competenza (**comma 5**).

L'articolo 4 conferisce al Garante la facoltà, nello svolgimento della sua attività, di accedere ad informazioni e di effettuare accertamenti e controlli, ai fini della tutela dei minori, nel rispetto dei principi stabiliti in materia di accesso, partecipazione e trasparenza. In particolare, il Garante può: richiedere informazioni alle pubbliche amministrazioni, nonché a qualsiasi soggetto pubblico o ente privato nel rispetto di quanto previsto dal decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196 concernente il codice in materia di protezione dei dati personali (**comma 1**); accedere a strutture pubbliche o enti privati, ove siano presenti minori, nelle forme e con le modalità concordate con le amministrazioni competenti (**comma 2**); visitare gli istituti penali per minorenni, previa autorizzazione degli organi competenti

(**comma 3**); accedere a banche dati o archivi, sentito il Garante per la protezione dei dati personali (**comma 4**).

L'articolo 5 individua le modalità di reperimento delle dotazione materiali e di personale degli uffici del Garante, stabilendo che le risorse umane, finanziarie e strumentali necessarie per lo svolgimento dei propri compiti sono quelle disponibili, alla data di entrata in vigore della legge, presso il Dipartimento per le politiche della famiglia e presso il Dipartimento delle pari opportunità.

L'articolo 6 consente a tutte le persone di segnalare al Garante i casi di violazioni o di situazioni di rischio di violazione dei diritti dei minori. Le procedure e le modalità di presentazione delle segnalazioni e dei reclami sono stabilite dal Garante con propria determinazione e fatte salve le competenze dei servizi territoriali.

L'articolo 7 dispone che dall'attuazione della legge non debbano derivare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, se non per quanto attiene al compenso del Garante. La quantificazione di questa spesa è effettuata nel limite massimo di 200.000 euro annui e la copertura è operata attingendo per metà della somma al Fondo per le politiche della famiglia e per l'altra metà al Fondo per le politiche relative e alle pari opportunità.