



**COMMISSIONE PARLAMENTARE  
PER L'INFANZIA**

**DOCUMENTAZIONE PER IL SEMINARIO DI STUDIO**

**Verso un Garante dei diritti dell'infanzia e  
dell'adolescenza**

**DISEGNI DI LEGGE PRESENTATI NEL CORSO DELLA XV LEGISLATURA**

25 giugno 2007  
ore 9.00 - 18.00

**DISEGNI DI LEGGE PRESENTATI NEL CORSO DELLA XV LEGISLATURA  
PER L'ISTITUZIONE DELL'AUTORITA' GARANTE  
PER I DIRITTI DELL'INFANZIA E DELL'ADOLESCENZA**

<b>S. 1380</b> Sen. Antonio De Poli (UDC) e altri Istituzione del Garante nazionale dei diritti dell' infanzia e dell' adolescenza 8 marzo 2007: Presentato al Senato	Pag. 5
<b>S. 1304</b> Sen. Tiziana Valpiana (RC-SE) e altri Istituzione dell' Autorita' garante per i diritti dell' infanzia e dell' adolescenza 8 febbraio 2007: Presentato al Senato	Pag. 13
<b>C. 1580</b> On. Sandra Cioffi (Pop-Udeur) e altri Istituzione del Garante per l' infanzia e l' adolescenza 3 agosto 2006: Presentato alla Camera	Pag. 33
<b>C. 1557</b> On. Federico Palomba (IdV) Istituzione dell'Autorita' garante per l' infanzia e l' adolescenza 2 agosto 2006: Presentato alla Camera	Pag. 41
<b>C. 1436</b> On. Piero Fassino (Ulivo) e altri Istituzione del Garante per l' infanzia e l' adolescenza 20 luglio 2006: Presentato alla Camera	Pag. 55
<b>S. 660</b> Sen. Anna Maria Serafini (Ulivo) e altri Istituzione del Garante per i diritti dell' infanzia e dell' adolescenza 15 giugno 2006: Presentato al Senato	Pag. 71
<b>C. 697</b> On. Pino Pisicchio (IdV) Istituzione del tutore pubblico dell' infanzia 15 maggio 2006: Presentato alla Camera	Pag. 93
<b>S. 192</b> Sen. Maria Burani Procaccini (FI) Istituzione del Garante per l' infanzia e l' adolescenza 4 maggio 2006: Presentato al Senato	Pag. 101
<b>C. 305</b> On. Teodoro Buontempo (AN) e altri Istituzione del Garante per l' infanzia e l' adolescenza 29 aprile 2006: Presentato alla Camera	Pag. 121

# SENATO DELLA REPUBBLICA

— XV LEGISLATURA —

**N. 1380**

## **DISEGNO DI LEGGE**

**d’iniziativa dei senatori DE POLI, BUTTIGLIONE, CICCANTI  
e TREMATERRA**

**COMUNICATO ALLA PRESIDENZA L’8 MARZO 2007**

---

**Istituzione del Garante nazionale dei diritti dell’infanzia  
e dell’adolescenza**

---

ONOREVOLI SENATORI. - L'impegno ad istituire un Garante nazionale dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza è stato assunto dall'Italia in varie occasioni, in particolare attraverso la ratifica della Convenzione europea sull'esercizio dei diritti dei fanciulli, fatta a Strasburgo il 25 gennaio 1996 (legge 20 marzo 2003, n. 77).

Nel 2003, a seguito dell'esame del secondo rapporto dell'Italia sull'attuazione della Convenzione sui diritti del fanciullo (fatta a New York il 20 novembre 1989, resa esecutiva ai sensi della legge 27 maggio 1991, n. 176), il Comitato istituito dalla Convenzione stessa, tra le altre cose, esprimeva la seguente raccomandazione: «che l'Italia porti a fondo l'impegno di istituire un *ombudsman* nazionale indipendente per l'infanzia, se possibile, come parte di un'istituzione nazionale indipendente a favore dei diritti umani e in accordo con quanto stabilito dai Principi di Parigi relativi allo *status* delle istituzioni nazionali per la promozione e la tutela dei diritti umani (Risoluzione dell'Assemblea generale n. 48/134) al fine di monitorare e valutare i progressi nell'attuazione della Convenzione. Dovrebbe trattarsi di una struttura accessibile ai minori, in grado di accogliere e trattare, con la dovuta sensibilità, le denunce di violazione dei diritti dei bambini e dotata degli strumenti adeguati per potersi rivolgere agli stessi in modo efficace. Il Comitato raccomanda inoltre un adeguato raccordo tra le istituzioni a livello nazionale e regionale». (*Osservazioni finali indirizzate dal Comitato ONU sui diritti dell'infanzia all'Italia - CRC/C/15/Add. 198*, 31 gennaio 2003, paragrafi 14 e 15).

Nonostante siano state presentate nel corso degli anni numerose proposte di legge in tal

senso, manca nel nostro Paese una figura di Garante nazionale dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza. Non mancano però del tutto esempi di una simile figura, in particolare nell'ambito di alcuni ordinamenti regionali. Istituzioni sul modello del Garante sono peraltro operanti già da tempo in gran parte dei Paesi europei.

C'è dunque la necessità di riprendere il filo della discussione e rilanciare l'iniziativa per sviluppare un sistema nazionale di garanzia dei diritti dei minori d'età, partendo dalle elaborazioni già prodotte e tenendo debito conto dell'esperienza maturata in ambito regionale ed a livello europeo.

Tale «sistema» deve necessariamente avere un punto di coordinamento nella figura di un Garante nazionale; ma sul piano operativo non può che svilupparsi su scala regionale, poiché è a questo livello che si collocano prevalentemente le politiche di *welfare*.

I Garanti dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza infatti, oltre che organi di promozione, vigilanza o di mediazione dei conflitti, sono parte integrante di un sistema avanzato di stato sociale, titolari di una funzione di stimolo e di facilitazione che esercitano, secondo il principio di sussidiarietà, a beneficio di tutti coloro che operano in relazione ai minori d'età: le istituzioni pubbliche ai diversi livelli territoriali, i servizi pubblici e privati, i professionisti, le famiglie e l'associazionismo; nonché gli stessi bambini e adolescenti. La finalità di un simile sistema è quella di operare a fianco delle istituzioni della comunità affinché i diritti sanciti dalla Convenzione sui diritti del fanciullo siano effettivamente esercitati e goduti.

**DISEGNO DI LEGGE**  

---

## Art. 1

*(Istituzione di un sistema integrato  
di garante nazionale dei diritti  
dell'infanzia e dell'adolescenza)*

1. È istituito il Garante nazionale dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, di seguito denominato «Garante nazionale», in favore dei minori che non hanno raggiunto l'età di 18 anni.

2. Il Garante nazionale sovrintende al rispetto dei diritti dei minori come definiti dalla Convenzione sui diritti del fanciullo, fatta a New York il 20 novembre 1989, e resa esecutiva ai sensi della legge 27 maggio 1991, n. 176, in ambito familiare e sociale, sui luoghi di lavoro, nella scuola e in ogni manifestazione della vita di relazione.

3. Il Garante nazionale ha il compito di vigilare sul rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni riguardanti i diritti civili e sociali dei minori sul territorio nazionale, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione.

4. Il Garante nazionale al fine di assicurare l'effettività dei diritti del minore, nell'osservanza delle competenze nazionali, regionali e degli enti locali e nel rispetto del principio di adeguatezza e sussidiarietà, promuove la realizzazione a livello regionale di garanti regionali dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in un sistema integrato.

## Art. 2.

*(Rapporti con gli organismi regionali, con l'Unione europea e con gli organismi non istituzionali)*

1. Il Garante nazionale e gli organismi regionali competenti in materia di tutela dell'infanzia, ove istituiti, cooperano nello spirito di leale collaborazione. A tal fine è costituita la Conferenza nazionale per la garanzia dei diritti dell'infanzia, di seguito denominata «Conferenza nazionale», presieduta dal Garante nazionale e composta da tutti i garanti regionali dell'infanzia, comunque denominati, se costituiti. La Conferenza si riunisce periodicamente, con cadenza almeno trimestrale, su convocazione del Garante nazionale o anche a seguito di richiesta di almeno tre garanti regionali dell'infanzia.

2. Il Garante nazionale intrattiene con gli organi dell'Unione europea e con l'apposito organismo che essa intenda costituire, i rapporti previsti dalla normativa dell'Unione europea.

3. Il Garante nazionale mantiene rapporti di consultazione e collaborazione con le associazioni e le Organizzazioni non governative (ONG), operanti nell'ambito della tutela e della promozione dei diritti del minore.

## Art. 3.

*(Finalità e ambito di applicazione)*

1. Il Garante nazionale, nello svolgimento delle attività di monitoraggio e di vigilanza sul rispetto dei diritti civili e sociali del minore, promuove la diffusione di iniziative di ascolto delle culture espresse dai minori assicurandone la partecipazione ed il coinvolgimento nei processi decisionali che li riguardano.

2. Al fine di evitare procedimenti che coinvolgano i minori dinanzi all'autorità giudiziaria il Garante nazionale sovrintende al-

l'attività dei rappresentanti dei minori, di cui all'articolo 7, nei procedimenti che li riguardano ed attua la mediazione nei conflitti che implicano la violazione dei diritti del minore attraverso la programmazione e lo svolgimento di attività di ascolto, di conciliazione e di persuasione da parte dei soggetti privati ed istituzionali che sono tenuti ad assicurare l'effettività dei diritti del minore.

3. Il Garante nazionale:

a) promuove e svolge direttamente attività di analisi, ricerca e proposta su aspetti di interesse generale e sull'effettivo rispetto dei diritti dei minori elaborando proposte per rafforzare la legislazione relativa all'esercizio dei diritti dei minori;

b) formula pareri sui disegni di legge relativi all'esercizio dei diritti dei minori;

c) fornisce informazioni generali sull'esercizio dei diritti dei minori ai *mass media*, al pubblico e alle persone ed organi che si occupano delle problematiche relative ai minori.

Art. 4.

(Potestà regolamentare)

1. Il Garante nazionale ha potestà regolamentare nelle materie di propria competenza.

2. Il Garante nazionale con proprio regolamento disciplina:

a) il funzionamento della Conferenza nazionale e i rapporti di collaborazione con i garanti regionali dell'infanzia;

b) i procedimenti autorizzatori di propria competenza, ai sensi della legge 7 agosto 1990, n. 241;

c) le modalità per l'esercizio del diritto d'accesso ai documenti amministrativi di propria pertinenza, ai sensi della legge 7 agosto 1990, n. 241;

d) la promozione della funzione di mediazione familiare e gli strumenti per la formazione degli operatori del settore;

e) la formazione dei tutori volontari per garantire l'ascolto e la rappresentanza del minore;

f) le modalità di assistenza e intervento in giudizio di cui all'articolo 7.

3. I regolamenti del Garante nazionale adottati ai sensi del presente articolo, entrano in vigore il quindicesimo giorno successivo a quello della loro pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*.

#### Art. 5.

##### *(Designazione di un rappresentante)*

1. Nei procedimenti che riguardano un minore, l'autorità giudiziaria può designare un rappresentante speciale che lo rappresenti.

2. Nei procedimenti che riguardano un minore, l'autorità giudiziaria può designare un rappresentante distinto, ovvero nei casi opportuni un avvocato, che rappresenti il minore stesso.

#### Art. 6.

##### *(Ruolo dei rappresentanti)*

1. Nei procedimenti dinanzi ad un'autorità giudiziaria riguardanti un minore, il rappresentante, a meno che non sia manifestamente contrario agli interessi superiori del minore:

a) fornisce al minore ogni informazione pertinente qualora è accertato che abbia una capacità di discernimento sufficiente;

b) fornisce al minore, qualora abbia una capacità di discernimento sufficiente, spiegazioni relative alle eventuali conseguenze che l'opinione del minore comporterebbe nella pratica, e alle eventuali conseguenze di qualunque azione del rappresentante;

c) si rende edotto dell'opinione del minore e la porta a conoscenza dell'autorità giudiziaria.

## Art. 7.

*(Assistenza e intervento in giudizio)*

## 1. Il Garante nazionale:

a) interviene in giudizio e promuove azioni giudiziarie in sede civile, penale o amministrativa a tutela dei minori;

b) chiede al giudice, qualora i genitori non siano in grado di tutelare i diritti e gli interessi del figlio minore ovvero esista un grave conflitto tra il minore stesso e gli esercenti la potestà, la nomina di un rappresentante che, in rappresentanza del minore, possa promuovere o partecipare al giudizio dinanzi all'autorità giudiziaria ordinaria e amministrativa a tutela dei diritti e degli interessi del minore;

c) sollecita al pubblico ministero, nei casi previsti dall'articolo 121 del codice penale, la richiesta di nomina del curatore speciale per la querela, ai sensi dell'articolo 338 del codice di procedura penale.

2. Il Garante nazionale esprime il parere, entro quindici giorni dalla richiesta, sui provvedimenti dell'autorità giudiziaria che dispongono l'allontanamento dei minori dalla propria famiglia, fatte salve le situazioni di urgenza.

3. I minori possono rivolgersi direttamente al Garante nazionale per segnalare situazioni di disagio e chiederne l'intervento. Tali segnalazioni devono restare riservate.

# SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XV LEGISLATURA —————

**N. 1304**

## **DISEGNO DI LEGGE**

**d’iniziativa dei senatori VALPIANA, NARDINI, ALBONETTI,  
ALFONZI, ALLOCCA, BOCCIA Maria Luisa, BONADONNA,  
CAPELLI, CAPRILI, DEL ROIO, EMPRIN GILARDINI,  
GAGLIARDI, MARTONE, PALERMO, TECCE e ZUCCHERINI**

**COMUNICATO ALLA PRESIDENZA L'8 FEBBRAIO 2007**

—————

Istituzione dell’Autorità garante  
per i diritti dell’infanzia e dell’adolescenza

—————

ONOREVOLI SENATORI. — La condizione dell'infanzia, e la concezione stessa di quali siano significato e ruolo dell'età evolutiva nella vicenda umana, sono state interpretate nel corso dei secoli secondo paradigmi diversissimi.

Pur dipendendo sempre da situazioni legate alle diverse culture e alla differenza di situazioni sociali ed economiche (di classe), l'umanità ha conosciuto epoche caratterizzate da incuria e da uno scarso riconoscimento dei diritti dell'infanzia (come del resto dimostrano anche l'altissima mortalità perinatale, neonatale e infantile), dalla scarsa tutela del lavoro minorile, dallo sfruttamento dei bambini e delle bambine, dalla limitazione di fatto del diritto all'istruzione alle sole classi privilegiate; laddove, invece, altre culture e altri periodi storici sono stati contrassegnati dal riconoscimento al bambino di un nucleo intangibile di diritti, la cui tutela costituisce un impegno per lo Stato. Ai giorni nostri, pur nella notevole diversità culturale e sociale che caratterizza i diversi Paesi del mondo, anche grazie ai movimenti per i diritti sociali e alle organizzazioni internazionali che, come l'*United Nations Children's Fund* (UNICEF), hanno messo al centro il riconoscimento e la promozione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, c'è piena consapevolezza dell'importanza di tutelare i diritti dei bambini e delle bambine, anche se poi, purtroppo, al riconoscimento formale di tali situazioni giuridiche soggettive non corrisponde piena attuazione. Sappiamo bene, infatti, che anche laddove, come nei Paesi ricchi e industrializzati, le leggi e le consuetudini tutelano i diritti, essi rimangono pur sempre spesso negati di fatto e la condizione dei bambini, per definizione priva di «potere», si declina secondo paradigmi di sotto-

missione, dando luogo spesso ad abusi, sfruttamento, violenze. Nella nostra organizzazione sociale, in particolare, in cui la famiglia si è sempre più ristretta fino a diventare mononucleare e monogenitoriale, in cui la comunità di villaggio si è allargata fino alla metropoli e la solidarietà sociale si è fatta via via più labile, di fatto ogni responsabilità della crescita del bambino o della bambina è lasciata ai genitori, alle madri in particolare, spesso prive di misure di sostegno sociale, al punto da essere colpevolizzate, quando per fattori anche esterni (come l'ambiente o le situazioni di vita) non è per loro possibile garantire uno *standard* elevato di tutela dei diritti dei bambini ed una adeguata formazione. Non sempre, poi, il nucleo familiare in cui un bambino nasce e cresce è nelle condizioni ottimali — per problemi di ordine economico, sociale, psicologico o ambientale — per salvaguardare e garantire ogni diritto del bambino. Anzi, a volte, purtroppo, è addirittura dall'interno del nucleo familiare che nascono e provengono problemi che mettono in discussione tali diritti.

D'altra parte, non vi è dubbio che ogni nuovo bambino che nasce porta con sé straordinarie potenzialità e un valore incommensurabile non solo in quanto tale, e per la famiglia in cui si trova a nascere, ma per l'intera società. Insomma, è necessario pensare ad ogni nuovo nato in termini di persona, portatrice di diritti e di doveri in sé, e declinare la concezione del bambino da un paradigma «proprietario» — che vede nel nuovo nato un'«appendice» del nucleo familiare — per un'impostazione di pensiero che veda nel bambino, in quanto tale e non solo come futuro adulto, un valore in sé. Un valore sociale e che, pertanto, va difeso, valorizzato, sostenuto dall'intera società, so-

prattutto quando il suo «superiore interesse» (così come definito dalla Convenzione sui diritti del fanciullo - fatta a New York il 20 novembre 1989, e recepita in Italia con legge 27 maggio 1991, n. 176 -) si scontra con interessi di adulti, fossero anche dei genitori.

L'infanzia, valore per tutta la società, deve essere tutelata quale «bene comune» e trovare nuove forme sociali e istituzionali che le diano spazio e riconoscimento.

Questa è una delle nuove sfide che il nostro sistema politico e sociale si trova ad affrontare, se non vuole continuare a basarsi sulla facile scorciatoia del considerare ogni bambino come proprietà e responsabilità esclusiva dei genitori. Per arrivare all'approccio lungimirante dell'infanzia come bene comune è necessario prevedere, e molti Paesi lo hanno già fatto e l'Europa ci spinge a farlo, un'istituzione che sappia dare voce ai diritti dei bambini. Una figura «dalla parte dei bambini e delle bambine» che possa agire in loro vece, non solo per difenderne gli interessi quando vengano misconosciuti, ma per essere propulsore di una nuova cultura dell'infanzia, in cui i diritti e il benessere dei bambini e delle bambine e il loro rispetto divenga non solo perno della cultura, ma paradigma delle scelte politiche, particolarmente in ambito sociale.

Il presente disegno di legge nasce, quindi, da questa esigenza di dare piena attuazione ed effettiva tutela ai diritti dei bambini e delle bambine, dei ragazzi e delle ragazze, secondo le peculiarità che connotano la situazione giuridica soggettiva di ogni bambino o adolescente. L'esigenza da cui muove il presente disegno di legge è quindi tesa a garantire diritti fondamentali, nella concezione dei bambini e degli adolescenti come soggetti (e non oggetti) di diritti, sanciti come inviolabili dalla nostra Costituzione (in particolare, agli articoli 30 e 31), dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, sottoscritta a Nizza il 7 dicembre 2000, e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale*

delle Comunità europee n. C364 del 18 dicembre 2000, nonché da numerosi atti normativi di matrice internazionale e comunitaria, in particolare dalla Convenzione sui diritti del fanciullo. Il principio sancito da questa Convenzione risiede, appunto, nella concezione dei bambini e degli adolescenti come soggetti (e non oggetti) di diritti. Come ribadisce la Convenzione, infatti, ogni bambino ed ogni bambina hanno diritto alla vita, al nome, ad una famiglia, alla propria identità, ad esprimere la propria opinione e ad essere ascoltati. Ogni bambino ed ogni bambina devono godere di libertà di espressione, di pensiero, di religione e di associazione. Ogni bambino ed ogni bambina devono essere tutelati da ogni forma di violenza e sfruttamento sessuale ed economico. Ogni bambino ed ogni bambina hanno il diritto alla salute, a vivere liberi da condizioni di povertà e degrado e, soprattutto, ad un'educazione di qualità e al gioco. Ogni Stato firmatario della Convenzione si è quindi impegnato a rendere effettivi questi diritti indipendentemente dalla razza, dal colore della pelle, dal sesso, dalla lingua parlata, dal contesto religioso familiare, e dall'origine nazionale, etnica e sociale del bambino o della bambina. Tuttavia, nonostante la cogenza e la declaratoria del carattere inviolabile dei diritti dei bambini e degli adolescenti, la realtà dimostra frequenti casi di violazione di tali diritti, e in generale la scarsa esigibilità ed effettività degli stessi, legate spesso alla colpevole inerzia dei soggetti legittimati a promuoverne l'esercizio, in nome e per conto del minore, secondo il paradigma della rappresentanza. Proprio in ragione dello scarso potere del titolare di questi diritti, ovvero il bambino o l'adolescente, che deve affidarsi a chi esercita la potestà genitoriale o a chi ne fa le veci, numerosi ordinamenti europei (dalla Spagna, alla Francia, al Portogallo, alla Norvegia) hanno istituito organismi indipendenti, sul modello degli *Ombudsmen*, deputati a promuovere la piena attuazione e la tutela dei diritti dei bambini e degli adole-

scenti; dotati di poteri ispettivi, di mediazione, di *moral suasion*, di intervento a protezione degli interessi dell'infanzia e dell'adolescenza. L'esigenza di istituire un'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza è del resto ribadita da numerosi atti ed impegni internazionali. La Convenzione sui diritti del fanciullo, all'articolo 18 prevede che al fine di garantire e di promuovere i diritti enunciati nella Convenzione stessa, gli Stati provvedono alla creazione di istituzioni, istituti e servizi incaricati di vigilare sul benessere del fanciullo. Il documento conclusivo della Sessione speciale dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite dedicata all'infanzia, svoltasi a New York dall'8 al 10 maggio 2002, al numero 31 afferma che i governi partecipanti alla Sessione speciale si impegnano ad attuare misure quali, tra le altre, l'istituzione o il potenziamento di organismi nazionali come i difensori civili indipendenti per l'infanzia.

Le Osservazioni conclusive relative all'Italia - nell'ambito dell'esame dei rapporti presentati dagli Stati parti ai sensi dell'articolo 44 della Convenzione sui diritti del fanciullo - formulate dal Comitato per i diritti del fanciullo delle Nazioni Unite il 31 gennaio 2003, al n. 15 contengono la raccomandazione che lo Stato parte si impegni a nominare un difensore civile indipendente nazionale per i bambini e gli adolescenti. Per quanto riguarda gli atti europei, la risoluzione del Parlamento europeo su una Carta europea dei diritti del fanciullo (A3-0172/92, dell'8 luglio 1992), invita al punto 6 gli Stati membri a designare un difensore dei diritti dell'infanzia, allo scopo di tutelarne i diritti e gli interessi, di riceverne le richieste e le lamentele e di vigilare sull'applicazione delle leggi che la proteggono, nonché di informare e orientare l'azione dei pubblici poteri a favore dei diritti del fanciullo. Nella risoluzione sulle misure per la protezione dei minori A4-0393/96 del 12 dicembre 1996, il Parlamento europeo, al punto 24, invita gli Stati membri a potenziare la partecipazione

sociale dei bambini e degli adolescenti e ciò in particolare attraverso la nomina di responsabili per l'infanzia sulla falsariga del diritto norvegese (o di altri esempi rivelatisi positivi) e afferma che è importante che esistano istituzioni e organismi che effettuino il controllo, indipendente e imparziale, dell'effettivo rispetto della normativa vigente e dei diritti del fanciullo. La raccomandazione 1286 del Consiglio d'Europa (24 gennaio 1996), su una strategia europea per i minori, raccomanda al Comitato dei ministri di invitare gli Stati membri, tra l'altro, al n. 7, a nominare un incaricato (difensore civile) per l'infanzia o un'altra struttura che offra garanzie di indipendenza, abbia le competenze richieste per migliorare la vita dei bambini e sia accessibile al pubblico attraverso mezzi quali uffici locali. Il Consiglio d'Europa è tornato sul tema il 7 aprile 2000 (raccomandazione 1460, n. 8), raccomandando al Comitato dei ministri di richiedere a quegli Stati membri che ancora non lo hanno fatto di nominare un difensore civile nazionale per l'infanzia e il 26 marzo 2002 (raccomandazione 1551, n. 4), chiedendo al Comitato dei ministri di prendere l'impegno di istituire un difensore civile nazionale per i fanciulli, o una simile istituzione indipendente, per curare i diritti dei fanciulli e sorvegliare sulla loro applicazione. Quest'ultimo documento, al n. 5, auspica anche l'istituzione di un difensore civile indipendente europeo per l'infanzia con poteri d'iniziativa. Infine la Convenzione europea sull'esercizio dei diritti dei fanciulli, fatta a Strasburgo il 25 gennaio 1996 e ratificata ai sensi della legge 20 marzo 2003, n. 77, prevede all'articolo 12 che gli Stati incoraggino la promozione e l'esercizio dei diritti dei fanciulli attraverso specifici organi che abbiano, tra le altre, le seguenti funzioni: fare proposte per rafforzare le disposizioni legislative relative all'esercizio dei diritti dei fanciulli; formulare pareri sui progetti di legge relativi ai diritti dei fanciulli; fornire ai mezzi di comunicazione, al pubblico e alle persone e agli or-

gani che si occupano delle questioni relative ai bambini, informazioni generali riguardanti l'esercizio dei diritti dei fanciulli; ricercare l'opinione dei fanciulli e fornire loro tutte le informazioni appropriate. L'istituzione di un'Autorità garante dell'infanzia e dell'adolescenza rappresenta quindi un dovere istituzionale, politico, sociale, sancito dal diritto nazionale, internazionale, comunitario; un obbligo, in ultima istanza, cui il nostro Paese non può sottrarsi.

L'Italia, prima tra i Paesi, si è dotata di una Commissione parlamentare per l'infanzia, una commissione bicamerale istituita ai sensi della legge 23 dicembre 1997, n. 451, con 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». Un organismo estremamente importante per mettere a fuoco problematiche relative all'infanzia nel nostro Paese, acquisire, tramite l'Osservatorio nazionale per l'infanzia, le indagini conoscitive e i gruppi di lavoro, dati, informazioni e conoscenze, al fine di indicare al Parlamento la necessità di interventi normativi o di valutare l'impatto delle norme attuate sull'universo infanzia. Ma la Commissione infanzia non può, per il suo stesso ruolo, entrare nel merito di situazioni specifiche che richiedano tutela, tanto meno nel merito di casi individuali che, pure, richiedono un intervento della società a difesa dei diritti dell'infanzia. A tal fine, il presente disegno di legge prevede l'istituzione di un organismo indipendente e autonomo nelle sue prerogative, con competenza estesa al territorio nazionale e dotato di articolazioni regionali, idonee a promuovere - secondo il principio di prossimità - i provvedimenti opportuni al fine di garantire la piena attuazione e la tutela pregnante dei diritti dei bambini e degli adolescenti, segnalando i casi di violazioni o situazioni di rischio per tali diritti, intervenendo nei procedimenti giurisdizionali a tutela dei bambini e degli adolescenti coinvolti, monitorando le condi-

zioni di attuazione delle norme previste in materia, indicando iniziative di vario tipo affinché tutti prendano coscienza dell'importanza che la tutela dei diritti dei bambini e degli adolescenti riveste per la società intera. Le indicazioni desumibili da tutta la documentazione internazionale e nazionale sono unanimi nell'esigere che l'Autorità garante per l'infanzia sia un organismo autonomo e indipendente. Ciò comporta che debba essere delineata dalla legge come figura esterna al potere esecutivo. In proposito, va rilevato che già nelle regioni italiane nelle quali il Garante è stato istituito (fra le quali Veneto, Friuli-Venezia Giulia, Lazio e Marche) il relativo ufficio è stato strutturato in modo indipendente.

Analoghe considerazioni devono farsi per quanto riguarda i rapporti tra Autorità garante e potere giudiziario: è necessario assicurare la rispettiva autonomia e non invadenza, evitando ogni previsione d'intervento dell'Autorità garante che possa risultare come un modo di sostituire la sua attività a quella del giudice, pur potendo il garante intervenire nei procedimenti giurisdizionali, nei limiti delle proprie prerogative.

Quanto poi alla composizione dell'ufficio, per il quale si prevedono le modalità di nomina, l'indennità dovuta, le incompatibilità, l'Autorità garante è prevista come organo monocratico. Accanto a ciò, vanno tuttavia previste garanzie di pluralismo. Un tale risultato si può ottenere affiancando l'Autorità garante sia nazionale sia regionale con un organismo a carattere consultivo composto da forze sociali e rappresentanti dell'associazionismo.

Il disegno di legge prevede all'articolo 2 che l'Autorità nazionale venga nominata con decreto del Presidente della Repubblica su proposta dei Presidenti delle due Camere, mentre quelle regionali sono nominate secondo le modalità indicate dalle leggi regionali, che dovranno tuttavia assicurarne indipendenza e imparzialità. La durata dell'inca-

rico viene fissata in quattro anni, con possibilità di rinnovo per una sola volta.

Per quanto riguarda l'Autorità regionale, è prevista un'organizzazione articolata dell'ufficio in sedi decentrate, affidate a delegati dell'Autorità regionale, il cui numero ed i cui requisiti saranno anch'essi indicati dalla legge regionale.

Anche per l'Autorità nazionale è prevista la nomina di delegati, per rendere più efficace il suo intervento. È dunque escluso che l'Autorità nazionale possa disporre di una rete di uffici decentrati sul territorio nazionale, ma si prevede che una tale distribuzione territoriale rientri negli spazi attribuiti dalle leggi regionali alle Autorità regionali, le quali avranno sede nel capoluogo della regione, ma avranno anche uffici decentrati nel territorio (secondo una strutturazione articolata dalla legge regionale), facenti capo a delegati. Una tale scelta è motivata dall'esigenza che l'ufficio dell'Autorità risulti il più possibile espressione del territorio in cui opera, più che emanazione dello Stato.

Si prevede, inoltre, che, fino al momento dell'istituzione dell'ufficio dell'Autorità regionale, le attività relative siano svolte dall'Autorità nazionale tramite un delegato.

I requisiti dell'Autorità sia nazionale sia regionale sono quelli di una comprovata competenza ed esperienza nella materia concernente l'universo infantile, in particolare circa la conoscenza delle tappe di sviluppo e dei bisogni dell'età evolutiva, la promozione e la difesa dei diritti dei bambini e degli adolescenti, oltre agli altri eventualmente indicati dalle rispettive leggi regionali.

Anche le incompatibilità dovranno essere determinate dalle rispettive leggi regionali, sulla base di quanto disposto dalla legge per l'Autorità nazionale. Dovrà essere infine assicurata alle Autorità (sia nazionali sia regionali) un'equa indennità.

All'articolo 3, sono dettate disposizioni concernenti l'organizzazione degli uffici dell'Autorità nazionale, la composizione del personale e i relativi requisiti, mentre si de-

manda alle leggi regionali l'adozione delle corrispondenti disposizioni, ivi comprese quelle concernenti la determinazione delle sedi decentrate delle Autorità regionali e l'attribuzione di equi trattamenti economici e giuridici.

Le funzioni attribuite all'Autorità garante possono essere ricondotte essenzialmente a quattro aree tematiche. Si tratta di funzioni di carattere generale, volte a diffondere e realizzare una nuova cultura dell'infanzia (conoscenza dei diritti dei bambini e degli adolescenti; vigilanza sull'attuazione delle convenzioni internazionali; promozione di programmi di prevenzione; formazione di persone per svolgere funzioni di tutela o curatela): funzioni di segnalazione al Governo per l'adozione di opportuni interventi, anche normativi; funzioni relative allo svolgimento di attività amministrative; funzioni concernenti il profilo giudiziario.

Nell'ambito dell'individuazione di aree tematiche, vanno poi segnalati per la loro importanza i seguenti punti:

a) la necessità di assicurare la tutela di quei bisogni collettivi che risultano più specificamente connessi alla tutela dei bambini e degli adolescenti (dalla programmazione urbanistica di spazi verdi a zone libere per il gioco, a piste ciclabili in città - ripensando quindi le città a misura anche dei cittadini più giovani e delle loro esigenze - all'inquinamento da fabbriche o traffico soprattutto nei pressi delle scuole, al mancato rispetto delle leggi sui manifesti pubblicitari, alla violazione di leggi a tutela di minori da parte di emittenti televisive o radiofoniche);

b) l'esigenza di rimuovere situazioni di pregiudizio od omissioni in danno di bambini o adolescenti, derivanti dalla condotta non dei genitori o parenti (che è di competenza del giudice), ma di altri soggetti (comunità assistenziali, scuole, pubblica amministrazione in genere, e così via);

c) la preparazione e l'aggiornamento di tutori e curatori speciali, che possono essere

nominati per i bambini o gli adolescenti i cui genitori siano decaduti dalla potestà o in conflitto d'interessi con il figlio;

d) l'esercizio delle funzioni previste dall'articolo 12 della Convenzione europea di Strasburgo sull'esercizio dei diritti dei minori;

e) l'esame di denunce, segnalazioni e reclami relativi a violazioni dei diritti di ciascun bambino o adolescente e l'attribuzione dei poteri di indagine e di ispezione in relazione a tali violazioni di cui si abbia comunque conoscenza;

f) l'attività di sensibilizzazione e promozione dei diritti dei bambini e degli adolescenti nelle scuole, nelle università e in ogni altra sede utile;

g) il potere di rivolgere agli organi competenti (nazionali o locali) raccomandazioni, proposte, rapporti e di essere consultato da tali organi in relazione ad iniziative riguardanti bambini e adolescenti;

h) la possibilità di promuovere e diffondere la mediazione minorile in ogni sua forma con corsi di formazione e con azioni di sensibilizzazione.

Quanto al criterio di distinzione delle competenze tra Autorità nazionale e Autorità regionali, esso deve essere individuato nell'interesse generale o locale che il tema proposto rappresenta, in conformità al principio generale di prossimità. All'articolo 7 il disegno di legge prevede l'istituzione di un organismo di carattere consultivo, del quale fanno parte le forze sociali e le espressioni più autorevoli dell'associazionismo e degli esperti in materie relative alle competenze dell'Autorità. È previsto che con decreto del Ministero della solidarietà sociale siano

disciplinate la composizione e l'attività di tale organismo a livello nazionale, mentre le leggi regionali potranno prevedere analoga disciplina regolamentare a livello locale. Lo scopo di questa previsione è quello di evitare la separatezza dei nuovi uffici dalle realtà territoriali in cui operano, e da quelle del Paese per l'Autorità nazionale.

Gli articoli 8 e 9 prevedono l'istituzione della Conferenza nazionale delle Autorità. Di essa, che è presieduta dall'Autorità nazionale, fanno parte tutte le Autorità regionali. Compito della Conferenza è quello di assicurare il coordinamento tra le attività degli uffici delle Autorità regionali tra loro e dei loro rapporti con l'Autorità nazionale. A tale fine la Conferenza deciderà anche sulle questioni di competenza che dovessero insorgere ed esprimerà parere consultivo non vincolante su ogni questione che ciascuna Autorità nazionale o regionale riterrà di sottoporle. Individuerà inoltre le linee generali per l'attuazione dei diritti dei bambini e degli adolescenti e ne verificherà il grado di attuazione; eseguirà il censimento delle risorse istituzionali e dell'associazionismo; promuoverà iniziative dirette a favorire il coordinamento e il lavoro di rete tra organismi regionali e nazionali; elaborerà, infine, le linee di fondo del rapporto generale annuale sulle attività svolte e sulle politiche di protezione dei bambini e degli adolescenti, che verrà presentato al Parlamento dall'Autorità nazionale. L'articolo 10 detta infine norme di coordinamento, tese ad adeguare la disciplina del codice sulla protezione dei dati personali di cui al decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, alle esigenze derivanti dall'attribuzione all'Autorità garante dei suddetti poteri ispettivi.

**DISEGNO DI LEGGE**

## Art. 1.

*(Istituzione dell'Autorità garante nazionale e delle Autorità garanti regionali per i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza)*

1. Al fine di garantire la piena attuazione e la tutela dei diritti dei bambini e delle bambine, dei ragazzi e delle ragazze, è istituita l'Autorità garante nazionale per i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, di seguito denominata «Autorità nazionale», con competenza estesa a tutto il territorio italiano.

2. Conformemente a quanto previsto dalle norme costituzionali e legislative nazionali, nonché dal diritto comunitario e internazionale, con particolare riguardo alla Convenzione sui diritti del fanciullo del 20 novembre 1989, resa esecutiva ai sensi della legge 27 maggio 1991, n. 176, l'Autorità nazionale tutela e promuove l'esercizio dei diritti di tutti i bambini e le bambine, i ragazzi e le ragazze, presenti sul territorio italiano.

3. Per il conseguimento dei medesimi fini di cui al comma 1, le regioni istituiscono l'Autorità garante regionale per i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, di seguito denominata «Autorità regionale», con competenza limitata al territorio di ciascuna regione.

4. La ripartizione delle competenze tra Autorità nazionale e Autorità regionali è definita, secondo i criteri contenuti nella presente legge, mediante decreto del Ministero della solidarietà sociale, da emanare entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano.

5. Ai fini della presente legge, per «bambini», «bambine», «ragazze», «ragazzi» e «adolescenti», si intendono le persone minori degli anni diciotto.

Art. 2.

*(Requisiti, nomina, incompatibilità)*

1. L'Autorità nazionale e le Autorità regionali sono scelte tra persone di comprovata competenza ed esperienza nell'ambito della conoscenza dell'universo infantile, in particolare concernente la conoscenza dei bisogni nell'età evolutiva, la promozione e la difesa dei diritti dei bambini e degli adolescenti, oltre agli altri ambiti eventualmente indicati dalle rispettive leggi regionali.

2. L'Autorità nazionale e le Autorità regionali sono organi monocratici, autonomi e indipendenti nelle loro prerogative, e privi di ogni vincolo di subordinazione gerarchica.

3. L'Autorità nazionale è nominata con decreto del Presidente della Repubblica su proposta dei Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, i quali, a tal fine, predispongono ciascuno una lista di tre persone, formata tenendo conto dell'equilibrio nella rappresentanza di genere e nella rappresentanza delle diverse culture. L'Autorità nazionale dura in carica per quattro anni ed il suo mandato è rinnovabile per una sola volta. All'Autorità nazionale è riconosciuta un'indennità di carica adeguata. Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, da emanare entro tre mesi dalla data della nomina dell'Autorità nazionale, sono nominati, su proposta dell'Autorità nazionale, i delegati della medesima, in numero tale da consentire la realizzazione dei compiti istituzionali alla stessa affidati, e comunque non superiore a dieci unità, e secondo criteri tali da garantire l'equilibrio nella rappresentanza di genere e nella rappresentanza delle diverse culture.

4. L'Autorità nazionale, con la stessa procedura di nomina di cui al comma 3, può essere sostituita a seguito di accertato impedimento fisico o 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. L'incarico dell'Autorità nazionale è incompatibile con qualsiasi altro incarico governativo o istituzionale, o con l'esercizio di qualsiasi altra attività lavorativa, di associazione, di partito o di sindacato.

5. Le regioni determinano i requisiti e le incompatibilità ulteriori rispetto a quelli indicati al comma 4, nonché le modalità per la nomina e la durata in carica dell'Autorità regionale e dei suoi delegati, che possono anche svolgere attività decentrata sul territorio regionale. Le regioni determinano inoltre l'indennità di carica dovuta all'Autorità regionale.

6. In attesa dell'istituzione dell'Autorità regionale, in ciascuna regione le attività di sua competenza sono svolte da uno o più delegati dell'Autorità nazionale, decentrati sul territorio della stessa regione.

### Art. 3.

#### *(Ufficio dell'Autorità)*

1. Alle dipendenze dell'Autorità nazionale è posto un Ufficio composto da dipendenti dello Stato e di altre amministrazioni pubbliche, collocati fuori ruolo nelle forme previste dai rispettivi ordinamenti, il cui servizio presso il medesimo ufficio è equiparato ad ogni effetto di legge a quello prestato nelle rispettive amministrazioni di provenienza. Il relativo contingente è determinato, in misura non superiore a quaranta unità e secondo modalità tali da garantire l'equilibrio nella rappresentanza di genere e nella rappresentanza delle diverse culture, su proposta dell'Autorità nazionale, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, da emanare

entro tre mesi dalla data della nomina dell'Autorità nazionale.

2. Nei casi in cui la natura tecnica o la complessità delle questioni sottoposte al suo esame lo richiedano, l'Autorità nazionale può avvalersi dell'opera di consulenti remunerati in base alle vigenti tariffe professionali.

3. I funzionari dell'Ufficio dell'Autorità nazionale, nell'esercizio delle loro funzioni, rivestono la qualifica di pubblici ufficiali e sono vincolati dal segreto d'ufficio.

4. Le spese di funzionamento dell'Autorità nazionale e del suo Ufficio sono a carico del bilancio dello Stato.

5. Ciascuna regione, facendo salve le competenze degli enti locali e prevedendo gli opportuni strumenti di raccordo, determina in relazione agli uffici dell'Autorità regionale:

a) l'articolazione territoriale delle sedi, assicurandone l'adeguatezza alle esigenze dei bambini, delle bambine, dei ragazzi e delle ragazze e lo svolgimento di tutte le funzioni attribuite;

b) l'organizzazione degli uffici, di cui è assicurata la funzionalità attraverso la previsione di uno o più delegati nominati;

c) i requisiti professionali del personale addetto, promuovendone la formazione con specifico riferimento alla trattazione delle questioni relative alla psicologia dell'età evolutiva, al diritto minorile ed al diritto di famiglia;

d) le modalità di funzionamento degli uffici e le relative risorse.

6. Le spese per il funzionamento degli uffici dell'Autorità regionale sono a carico del bilancio della regione.

#### Art. 4.

##### *(Funzioni dell'Autorità)*

1. Ferma restando la ripartizione delle competenze di cui all'articolo 6, l'Ufficio

dell'Autorità nazionale svolge le seguenti funzioni:

a) promuove la cultura dei diritti dei bambini e degli adolescenti, verificando e promuovendo altresì l'attuazione delle convenzioni internazionali ed in generale della normativa nazionale, internazionale e comunitaria in materia di diritti dell'infanzia e dell'adolescenza;

b) formula proposte normative al fine di assicurare la piena attuazione dei diritti dei bambini e degli adolescenti; fornisce dati e considerazioni riguardo all'effettività dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, agli organi dell'informazione, al pubblico, alle persone e agli enti impegnati nella promozione dei diritti dei bambini e degli adolescenti; recepisce opinioni, proposte, considerazioni, richieste, dichiarazioni, da parte di quanti vengano a conoscenza di casi di violazione dei diritti dei bambini e degli adolescenti, nonché da parte di bambini, bambine, ragazzi e ragazze, fornendo loro ogni informazione appropriata, anche in ottemperanza a quanto previsto dall'articolo 12 della Convenzione europea sull'esercizio dei diritti dei minori, fatta a Strasburgo il 25 gennaio 1996, e resa esecutiva ai sensi della legge 20 marzo 2003, n. 77;

c) cura, sulla base delle linee guida indicate dalla Conferenza nazionale delle Autorità di cui all'articolo 8, un Rapporto generale annuale sulle politiche di tutela dei bambini e degli adolescenti, che è trasmesso al Parlamento ed al quale è assicurata adeguata pubblicità;

d) può richiedere informazioni circa la situazione dei bambini, delle bambine, dei ragazzi e delle ragazze stranieri non accompagnati presenti in Italia, verificando gli interventi di accoglienza e di inserimento, sollecitando l'adozione di iniziative di sostegno e aiuto, collaborando altresì con organismi e istituti di tutela dei bambini e degli adolescenti operanti in altri Paesi;

e) promuove lo sviluppo e l'attuazione dell'istituto della mediazione giudiziaria nel

procedimento minorile e la formazione dei relativi operatori di settore;

f) formula linee di indirizzo per il coordinamento dell'attività di tutti gli organismi, istituzionali e non, che operano nel settore della tutela dei bambini e degli adolescenti;

g) propone l'adozione di iniziative, anche legislative, relative alla tutela dei diritti dei minori, nonché di provvedimenti idonei a favorire la diffusione della conoscenza dei diritti dei bambini e degli adolescenti;

h) esprime parere motivato ed obbligatorio su progetti di legge, provvedimenti per la tutela dei diritti e per lo sviluppo dei bambini e degli adolescenti e su ogni altro strumento di politica nazionale per l'infanzia e l'adolescenza, dovendo altresì essere sentito in audizione sui provvedimenti legislativi o regolamentari inerenti, direttamente o indirettamente, il settore di propria competenza;

i) promuove studi e ricerche sulla condizione dei bambini e degli adolescenti, avvalendosi anche di istituti pubblici o di enti privati, nonché dell'Osservatorio nazionale per l'infanzia e del Centro nazionale di documentazione e di analisi per l'infanzia, di cui alla legge 23 dicembre 1997, n. 451;

l) organizza, convoca e presiede la Conferenza nazionale delle Autorità, di cui all'articolo 8;

m) organizza e convoca la commissione consultiva dell'Ufficio dell'Autorità di cui all'articolo 7;

n) cura la formazione di tutori, protutori e curatori speciali, con specifici corsi di preparazione e di aggiornamento;

o) al fine di tutelare gli interessi diffusi dell'infanzia e dell'adolescenza, nonché i diritti soggettivi e gli interessi legittimi dei bambini e degli adolescenti:

1) segnala alle competenti amministrazioni pubbliche dello Stato e degli enti territoriali fattori di rischio, di potenziale pregiudizio o di danno derivanti ai bambini ed agli adolescenti da attività, provvedimenti o condotte omissive realizzati dalle ammini-

strazioni o da privati, intervenendo peraltro nei casi segnalati, o di ufficio, a tutela dei diritti dei bambini e degli adolescenti, utilizzando quali parametri di riferimento la Costituzione della Repubblica, le Convenzioni internazionali, la normativa legislativa e regolamentare nazionale, nonché gli atti normativi comunitari;

2) prende in esame denunce, segnalazioni e reclami relativi ad episodi di violazione o di esposizione a pericolo dei diritti dei bambini e degli adolescenti, pervenute in qualsiasi forma, ovvero dei quali sia venuta a conoscenza, anche fuori dall'esercizio delle proprie funzioni;

3) raccomanda l'adozione di specifici e tempestivi provvedimenti in caso di condotte omissive delle amministrazioni competenti;

4) interviene nei procedimenti amministrativi, ai sensi dell'articolo 9 della legge 7 agosto 1990, n. 241, ove sussistano fattori di rischio o di danno per bambini o adolescenti, con facoltà di prendere visione degli atti del procedimento e di presentare memorie scritte e documenti ai sensi dell'articolo 10 della medesima legge 7 agosto 1990, n. 241, potendo altresì intervenire nel procedimento penale, ai sensi e per gli effetti di cui all'articolo 93 del codice di procedura penale;

5) istituisce e gestisce un'apposita linea telefonica gratuita, accessibile a bambini, adolescenti e a tutti coloro che vogliano denunciare qualsiasi violazione dei diritti dei bambini e degli adolescenti.

#### Art. 5.

##### *(Poteri ispettivi e sanzionatori dell'Autorità)*

1. L'Autorità nazionale e le Autorità regionali, nell'ambito della propria competenza, possono chiedere alle pubbliche amministrazioni, ad organismi, enti o persone

di fornire informazioni rilevanti ai fini della tutela dei bambini e degli adolescenti.

2. L'Autorità nazionale può ordinare che, tramite proprio personale, ovvero tramite funzionari delle istituzioni pubbliche, vengano effettuate, con riferimento a determinate situazioni di bambini o adolescenti, indagini o ispezioni, del cui esito deve ricevere immediata informazione.

3. L'Autorità nazionale può visitare liberamente case-famiglia, comunità, istituti di pena minorili, ospedali ed altri istituti di cura pubblici o privati od altri luoghi in cui sono ospitati bambini o adolescenti e chiedere delucidazioni e informazioni sulla situazione di minori a qualsiasi titolo affidati alle cure esclusive di adulti.

4. Quando l'Autorità nazionale, nell'esercizio o a causa delle proprie funzioni, riceve notizia di situazioni pregiudizievoli o di abbandono concernenti un bambino o un adolescente, ne fa tempestiva segnalazione al pubblico ministero presso la giurisdizione minorile.

5. Quando l'Autorità nazionale, nell'esercizio o a causa delle proprie funzioni, ha notizia di reati perseguibili d'ufficio, commessi da bambini o adolescenti o in danno di costoro, ne fa rapporto al pubblico ministero competente.

6. Quando, a seguito di ispezioni o di informative comunque ricevute, l'Autorità ha notizia di negligenze, abusi o mancata attuazione dei diritti dei bambini o degli adolescenti, può richiedere informazioni ulteriori. Nel caso di accertata violazione dei diritti dei bambini o degli adolescenti, l'Autorità nazionale indica alla competente autorità i rimedi atti a rimuovere la situazione, senza pregiudizio per le necessarie denunce a fini penali, amministrativi o disciplinari.

7. L'Autorità nazionale, dopo avere svolto gli accertamenti ritenuti opportuni rispetto ai casi segnalati o di cui ha avuto comunque conoscenza nell'esercizio o a causa delle proprie funzioni, inerenti violazioni dei diritti dei bambini o degli adolescenti da parte di

pubbliche amministrazioni, si attiva, in prima istanza, al fine di svolgere una funzione di persuasione nei confronti dell'amministrazione interessata, affinché si adegui a quanto raccomandato.

8. Il funzionario o l'organo competente dell'amministrazione interessata, di cui al comma 7, può:

a) provvedere nel senso e nei termini indicati dall'Autorità nazionale;

b) comunicare il suo dissenso motivato.

9. L'Autorità nazionale, nei casi di illegittima omissione di provvedimenti dovuti, può chiedere all'autorità competente l'ottemperanza a quanto segnalato, rivolgendosi ai soggetti superiori gerarchicamente rispetto a quelli rimasti inerti;

10. In caso di riscontrata persistente inadempienza a quanto raccomandato, l'Autorità nazionale emana una dichiarazione pubblica di biasimo, che può essere pubblicizzata anche tramite i mezzi di informazione, in conformità alle condizioni e alle procedure stabilite dal testo unico di cui al decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196.

11. Nei casi più gravi, l'Autorità nazionale può richiedere all'autorità competente l'attivazione di un procedimento disciplinare. L'esito del procedimento disciplinare, obbligatoriamente attivato entro un mese dalla richiesta, deve essere comunicato all'Autorità medesima.

#### Art. 6.

*(Criteri di ripartizione delle competenze tra Autorità nazionale e Autorità regionali)*

1. Competono all'Autorità nazionale le funzioni indicate nell'articolo 4, comma 1, lettere c), d), f), h), l).

2. Competono a ciascuna Autorità regionale le funzioni indicate nell'articolo 4, comma 1, lettera n);

3. Competono sia all'Autorità nazionale sia alle Autorità regionali le altre funzioni indicate nell'articolo 4 diverse da quelle richiamate ai commi 1 e 2 del presente articolo.

4. La ripartizione delle competenze tra Autorità nazionale e Autorità regionali è effettuata con il decreto di cui all'articolo 1, comma 4, sulla base del principio di prossimità e del criterio dell'interesse generale, ovvero regionale o locale, che la questione esaminata prospetta.

#### Art. 7.

##### *(Commissione consultiva dell'Ufficio dell'Autorità)*

1. Presso l'Ufficio dell'Autorità nazionale e presso ciascun Ufficio delle Autorità regionali è istituita una commissione consultiva dell'Ufficio dell'Autorità di seguito denominata «commissione consultiva». Di essa fanno parte rappresentanti delle componenti sociali, personalità di comprovata esperienza ed autorevolezza nei settori dell'associazionismo per l'infanzia, dei diritti umani, del diritto minorile e del diritto della famiglia, della sociologia e della psicologia dell'età evolutiva.

2. La composizione delle commissioni consultive è indicata, per l'Ufficio dell'Autorità nazionale, con decreto del Ministero della solidarietà sociale, da emanare entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge e, per gli uffici delle Autorità regionali, con leggi regionali.

#### Art. 8.

##### *(Conferenza nazionale delle Autorità)*

1. È istituita la Conferenza nazionale delle Autorità, con sede presso l'Autorità nazionale.

2. Della Conferenza nazionale fanno parte l'Autorità nazionale e le Autorità regionali.

3. La Conferenza nazionale si riunisce almeno ogni quattro mesi su iniziativa dell'Autorità nazionale. Si riunisce altresì ogni qualvolta ne facciano richiesta non meno di tre Autorità regionali, salvo che non si tratti di dirimere una delle questioni di competenza indicate all'articolo 9, comma 1, lettera b); in tale ultimo caso, è sufficiente la richiesta anche di una sola Autorità regionale.

#### Art. 9.

##### *(Compiti della Conferenza nazionale delle Autorità)*

1. La Conferenza nazionale delle Autorità, nel rispetto delle competenze dello Stato e delle singole regioni, svolge i seguenti compiti:

a) individua le linee generali cui deve ispirarsi ogni provvedimento teso alla piena attuazione dei diritti dei bambini e degli adolescenti;

b) coordina le attività delle Autorità regionali sia tra loro sia con l'Autorità nazionale, dirimendo altresì eventuali controversie su questioni di competenza insorte tra loro;

c) monitora lo stato di attuazione dei diritti dei bambini e degli adolescenti a livello nazionale e regionale;

d) esegue il censimento delle risorse istituzionali e dell'associazionismo a favore dell'infanzia e del relativo loro grado di collegamento;

e) individua forme di costante scambio di dati e di informazioni sulla condizione dei bambini e degli adolescenti a livello nazionale e regionale, formulando altresì direttive per il Piano d'azione nazionale per l'infanzia e l'adolescenza, di cui all'articolo 2 della legge 23 dicembre 1997, n. 451;

f) promuove corsi di formazione per l'assunzione della qualità di tutore e curatore speciale dei bambini e degli adolescenti, pre-

disponendone i relativi elenchi, di cui cura il costante aggiornamento;

g) elabora le linee guida del Rapporto generale annuale sulle politiche di tutela dei bambini e degli adolescenti, da trasmettere al Parlamento ai sensi dell'articolo 4, comma 1, lettera c).

Art. 10.

*(Modifiche al testo unico di cui al decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196)*

1. Al testo unico di cui al decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) all'articolo 46, comma 1, dopo le parole: «gli altri organi di autogoverno» sono inserite le seguenti: «l'Autorità garante nazionale e le Autorità garanti regionali per i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza»;

b) all'articolo 47, comma 1, dopo le parole: «gli altri organi di autogoverno» sono inserite le seguenti: «l'Autorità garante nazionale e le Autorità garanti regionali per i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza».

# CAMERA DEI DEPUTATI N. 1580

## PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**CIOFFI, FABRIS, PICANO, LI CAUSI,  
MORRONE, SATTA, ADENTI, D'ELPIDIO**

Istituzione del Garante per l'infanzia e l'adolescenza

*Presentata il 3 agosto 2006*

ONOREVOLI COLLEGHI! — L'importanza di istituire la figura del Garante per l'infanzia e l'adolescenza nasce dalla esigenza di assicurare una tutela, più ampia di quella attuale, all'infanzia e all'adolescenza. Tale figura esiste già in diversi Paesi europei anche se con funzioni, poteri e caratteristiche diversi.

È a partire dalla Convenzione ONU sui diritti del fanciullo di New York del 20 novembre 1989, resa esecutiva dalla legge 27 maggio 1991, n. 176, fino al documento conclusivo della Sessione speciale dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite dedicata all'infanzia tenutasi a New York dall'8 al 10 maggio 2002, e dalle risoluzioni e raccomandazioni degli organismi europei, fino alla Convenzione europea sull'esercizio dei diritti dei fanciulli fatta a Strasburgo il 25 gennaio 1996, ed entrata in vigore in Italia il 4 luglio 2003, che si

evince un'attenzione notevole al tema dell'infanzia.

La presente proposta di legge istituisce, dunque, la figura del Garante nazionale per l'infanzia e l'adolescenza, che deve essere scelto fra personalità di alto profilo morale con esperienza nel settore dei diritti dei minori e della famiglia. Il Garante nazionale, vista la sua funzione, deve poter svolgere la sua attività in piena autonomia e libero da qualsiasi rapporto gerarchico o funzionale. È prevista inoltre l'istituzione da parte di ciascuna regione del Garante regionale per l'infanzia e l'adolescenza, con competenza limitata al rispettivo territorio (articolo 1).

Al Garante nazionale devono essere attribuite diverse funzioni, fra le quali la collaborazione con gli enti e le istituzioni che si occupano di minori, la promozione di iniziative per una maggiore diffusione

di una cultura dell'infanzia, la possibilità di vigilare sull'applicazione degli accordi internazionali e della legislazione relativi ai diritti dei soggetti in età evolutiva; ancora, deve prendere in esame la possibilità di intraprendere iniziative per la prevenzione e il trattamento dell'abuso dell'infanzia e dell'adolescenza, lo sfruttamento o la violenza sui minori. Deve curare la realizzazione di servizi di informazione destinati all'infanzia e all'adolescenza, vigilare sulla programmazione televisiva e sulla comunicazione a mezzo stampa e sulle altre forme di comunicazione audiovisive e telematiche affinché siano salvaguardati e tutelati i bambini, curare la realizzazione di un'anagrafe nazionale dei minori «fuori famiglia», nonché delle associazioni a vario titolo impegnate nella difesa dei minori (articolo 2).

La nomina del Garante nazionale dovrà essere effettuata con decreto del Presidente della Repubblica su proposta dei Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati; la durata dell'incarico è di tre anni, con la possibilità di essere riconfermati nell'incarico una sola volta. Le incompatibilità sono stabilite con ogni carica di governo, elettiva o ricoperta all'interno di partiti politici, con qualsiasi attività lavorativa, anche libero professionale, ovvero rappresentativa (articolo 3).

Il Garante nazionale dispone di un proprio Ufficio avente sede in Roma; in tale Ufficio lavorano dipendenti dello Stato o di altre amministrazioni pubbliche collocati fuori ruolo nelle forme previste dai rispettivi ordinamenti. I funzionari che lavorano per l'Ufficio del Garante nazionale sono, durante l'esercizio delle loro funzioni, pubblici ufficiali e sono vincolati al segreto d'ufficio (articolo 4).

Le spese relative al funzionamento dell'Ufficio del Garante nazionale sono poste a carico del bilancio dello Stato; quelle relative agli Uffici dei Garanti regionali sono poste a carico del bilancio di ciascuna regione.

È altresì previsto un Coordinamento nazionale dei Garanti al fine di armonizzare al meglio l'attività del Garante nazionale con quella dei Garanti regionali. Tale Coordinamento deve riunirsi almeno tre volte l'anno su iniziativa del Garante nazionale (articolo 5).

I compiti di tale organismo sono quelli di verificare il grado di attuazione dei diritti dei minori a livello nazionale e regionale, eseguire il censimento delle risorse istituzionali e del volontariato e del relativo grado di collegamento ed, infine, promuovere corsi di formazione per persone che siano disponibili ad assumere la funzione di tutori o di curatori speciali dei minori (articolo 6).

## PROPOSTA DI LEGGE

## ART. 1.

*(Istituzione dei Garanti nazionali e regionali per l'infanzia e l'adolescenza).*

1. È istituito il Garante nazionale per l'infanzia e l'adolescenza, di seguito denominato « Garante nazionale », al fine di assicurare il riconoscimento e la piena attuazione dei diritti universali dei minori, come sancito dalla Convenzione sui diritti del fanciullo, fatta a New York il 20 novembre 1989 e resa esecutiva dalla legge 27 maggio 1991, n. 176, e dalla 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.

2. Il Garante nazionale svolge la propria attività in piena autonomia e con indipendenza di giudizio e valutazione e non è soggetto ad alcuna forma di controllo gerarchico o funzionale.

3. Ai medesimi fini di cui al comma 1, ciascuna regione istituisce il Garante regionale per l'infanzia e l'adolescenza, di seguito denominato « Garante regionale », con competenza limitata al rispettivo territorio.

## ART. 2.

*(Funzioni del Garante nazionale).*

1. Il Garante nazionale svolge le seguenti funzioni:

a) in collaborazione con gli enti e le istituzioni che si occupano di minori, promuove iniziative per una maggiore diffusione della cultura dell'infanzia, finalizzata a riconoscere i minori quali soggetti titolari di diritti, sostenendo forme di partecipazione degli stessi alla vita delle comunità locali;

b) vigila, con la collaborazione degli operatori preposti, sulla effettiva attuazione su tutto il territorio nazionale degli accordi internazionali e della legislazione relativi ai diritti dei soggetti in età evolutiva, raccogliendo segnalazioni provenienti, in particolare, da minori, famiglie, associazioni, enti e istituzioni scolastiche laddove tali diritti siano violati, e adoperandosi verso le amministrazioni competenti per rimuoverne le cause;

c) promuove, in accordo con la Presidenza del Consiglio dei ministri e con le istituzioni competenti in materia di servizi sociali ed educativi, iniziative per la celebrazione della giornata italiana per i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, istituita dall'articolo 1 della legge 23 dicembre 1997, n. 451;

d) promuove, anche in collaborazione con gli enti competenti, iniziative per la prevenzione e il trattamento dei casi di abuso della condizione dell'infanzia e dell'adolescenza, di sfruttamento o violenza sui minori, tese anche a sviluppare nei minori la consapevolezza della percezione degli abusi subiti, promuovendo idonee campagne pubblicitarie e di informazione negli aeroporti, porti e stazioni ferroviarie contro il turismo sessuale in danno dei minori;

e) promuove, in collaborazione con gli enti competenti e con le associazioni del privato sociale, con le istituzioni religiose e con le organizzazioni sindacali, iniziative per la tutela dei diritti dei minori, in particolare con riferimento al fenomeno della dispersione scolastica e del lavoro minorile;

f) cura la realizzazione di servizi di informazione destinati all'infanzia e all'adolescenza, vigila sulla programmazione televisiva, sulla comunicazione a mezzo stampa e sulle altre forme di comunicazione audiovisive e telematiche affinché siano salvaguardati e tutelati i minori, sia sotto il profilo della percezione infantile sia in ordine alla rappresentazione dell'infanzia stessa, allo scopo di segnalare all'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, le eventuali violazioni alle disposi-

zioni per la tutela dei minori, previste dal Codice di autoregolamentazione TV e minori approvato il 29 novembre 2002, e successive modificazioni;

g) cura la realizzazione di un'anagrafe nazionale dei minori che si trovano fuori dalla famiglia di origine, nonché delle associazioni a vario titolo impegnate nella difesa dei diritti dei minori;

h) vigila sull'assistenza prestata ai minori ricoverati in istituti educativi e assistenziali, in strutture residenziali o comunque in ambienti esterni alla famiglia di origine, anche in ordine allo svolgimento dei poteri di vigilanza e controllo ai sensi della legge 23 dicembre 1975, n. 698, e successive modificazioni;

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

l) promuove, anche in collaborazione con gli enti territoriali competenti e le associazioni operanti nel settore, iniziative a favore dei minori a rischio affetti da malattie di rilevante impatto sociale, sotto il profilo della prevenzione, della diagnosi precoce, del trattamento e della riabilitazione, e concorre ad assicurare ad ogni minore il diritto al trattamento ottimale;

m) promuove iniziative a favore dei bambini ospedalizzati e delle loro famiglie, vigila sulle attività delle strutture sanitarie per la tutela dei diritti del minore;

n) istituisce un elenco di soggetti idonei ad assumere le funzioni di tutori o curatori speciali dei minori, assicurando ad essi la consulenza ed il sostegno necessari;

o) verifica le condizioni e gli interventi volti all'accoglienza e all'inserimento del minore straniero anche non accompagnato, favorendo l'introduzione della figura del mediatore culturale per l'infanzia;

p) collabora all'attività di raccolta ed elaborazione dei dati relativi alla condizione dell'infanzia e dell'adolescenza in ambito nazionale, ai sensi della legge 23 dicembre 1997, n. 451;

q) stabilisce intese e accordi con ordini professionali e organismi che si occupano dei problemi dell'infanzia e dell'adolescenza;

r) intrattiene rapporti di scambio, di studio e di ricerca con organismi pubblici e privati.

### ART. 3.

*(Nomina, requisiti e incompatibilità del Garante nazionale).*

1. Il Garante nazionale è scelto tra persone di specchiata moralità e documentata esperienza nel campo dei diritti umani, in particolare dei diritti dei minori e della famiglia.

2. Il Garante nazionale è nominato con decreto del Presidente della Repubblica su proposta dei Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati, d'intesa tra loro. L'incarico di cui al comma 1 ha durata triennale ed è rinnovabile una sola volta. Non possono assumere l'incarico di cui al comma 1:

a) i membri del Parlamento, i Ministri, i consiglieri e gli assessori regionali, provinciali e comunali, i titolari di altre cariche elettive;

b) i direttori generali, sanitari e amministrativi delle aziende sanitarie e ospedaliere;

c) gli amministratori di enti pubblici, aziende pubbliche o società a partecipazione pubblica, nonché gli amministratori o dirigenti di enti, imprese o associazioni che ricevono a qualsiasi titolo contributi da enti pubblici;

d) i segretari regionali, provinciali e locali di partiti, di movimenti politici e di organizzazioni sindacali.

3. L'incarico è inoltre incompatibile con qualsiasi altra attività lavorativa, anche libero professionale, ovvero rappresentativa.

4. L'incarico può essere revocato per gravi e comprovati motivi di ordine morale.

ART. 4.

*(Uffici dei Garanti).*

1. Per l'espletamento dei suoi compiti il Garante nazionale dispone di un apposito ufficio con sede in Roma. Tale ufficio è denominato « Ufficio del Garante nazionale per l'infanzia e l'adolescenza ».

2. All'Ufficio del Garante nazionale sono assegnati dipendenti dello Stato e di altre amministrazioni pubbliche, collocati fuori ruolo nelle forme previste dai rispettivi ordinamenti, il cui servizio è equiparato a quello prestato nelle amministrazioni di provenienza. Il relativo contingente è determinato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Garante entro tre mesi dalla data della proposta stessa.

3. I funzionari dell'Ufficio del Garante nazionale nell'esercizio delle loro funzioni sono pubblici ufficiali e sono vincolati dal segreto d'ufficio.

4. Le spese per il funzionamento del Garante nazionale e del suo Ufficio sono poste a carico del bilancio dello Stato.

5. Ciascuna regione, fatte salve le competenze degli enti locali e prevedendo gli opportuni strumenti di raccordo, determina in relazione all'ufficio del Garante regionale: l'articolazione territoriale delle sedi, assicurandone l'adeguatezza alle esigenze della popolazione in età minore e lo svolgimento di tutte le funzioni attribuite; l'organizzazione degli uffici dei quali è assicurata la funzionalità attraverso la nomina di uno o più soggetti delegati; i requisiti professionali del personale addetto agli uffici, promuovendone la formazione specifica alla trattazione delle questioni relative all'età evolutiva e alla famiglia; le modalità di funzionamento degli uffici e le relative risorse.

6. Le spese per il funzionamento degli uffici del Garante regionale sono poste a carico del bilancio della regione.

## ART. 5.

*(Coordinamento nazionale dei Garanti).*

1. È istituito il Coordinamento nazionale dei Garanti con sede presso il Garante nazionale. Del Coordinamento fanno parte il Garante nazionale ed i Garanti regionali.

2. Il Coordinamento dei Garanti si riunisce almeno tre volte l'anno su iniziativa del Garante nazionale.

## ART. 6.

*(Compiti del Coordinamento nazionale dei Garanti).*

1. Il Coordinamento nazionale dei Garanti, nel rispetto delle competenze dello Stato e delle singole regioni, svolge i seguenti compiti:

a) coordina le attività dei Garanti regionali sia tra loro che con il Garante nazionale;

b) verifica il grado di attuazione dei diritti dei minori a livello nazionale e regionale;

c) esegue il censimento delle risorse istituzionali e del volontariato e del relativo grado di collegamento;

d) promuove corsi di formazione, per persone idonee e disponibili ad assumere la funzione di tutori o di curatori speciali dei minori, al fine della istituzione dell'elenco di cui all'articolo 1, comma 1, lettera n).



# CAMERA DEI DEPUTATI N. 1557

## PROPOSTA DI LEGGE

d'iniziativa del deputato PALOMBA

Istituzione dell'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza

Presentata il 2 agosto 2006

ONOREVOLI COLLEGHI! — La Convenzione europea sull'esercizio dei diritti dei fanciulli, firmata dall'Italia il 25 gennaio 1996, della quale è stata autorizzata la ratifica con legge 20 marzo 2003, n. 77, è stata fatta nel dichiarato intento (Preambolo, primo e secondo capoverso) di favorire una sempre maggiore uniformità fra le legislazioni degli Stati membri del Consiglio d'Europa, nell'atto di adempiere all'obbligo sancito dall'articolo 4 della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo (fatta a New York il 20 novembre 1989, resa esecutiva dalla legge 27 maggio 1991, n. 176), a mente del quale « Gli Stati Parti s'impegnano ad adottare tutti i provvedimenti legislativi, amministrativi e di altro genere, necessari per attuare i diritti riconosciuti dalla presente Convenzione ».

I fondamentali principi contenuti nella Convenzione ONU del 1989, cui quella

europea espressamente o implicitamente fa riferimento, sono la preminenza dell'interesse del fanciullo (in caso di conflitto con altri interessi, articolo 3, paragrafo 1) e il riconoscimento, entro certi limiti e a determinate condizioni, di un'autonoma capacità del minore di stare in giudizio, di esprimere un'opinione, personalmente o a mezzo di idonei rappresentanti, e di farvi valere i propri diritti. A quest'ultimo proposito, l'articolo 12 della citata Convenzione ONU dispone che:

« 1. Gli Stati parti garantiscono al fanciullo capace di discernimento il diritto di esprimere liberamente la sua opinione su ogni questione che lo interessa, le opinioni del fanciullo essendo debitamente prese in considerazione tenendo conto della sua età e del suo grado di maturità.

2. A tal fine, si darà in particolare al fanciullo la possibilità di essere ascoltato