SENATO DELLA REPUBBLICA

- XIV LEGISLATURA -

N. 2461

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori GUBERT, TOIA, BARATELLA, FABRIS, FORLANI, PETERLINI, CAVALLARO, DE ZULUETA, BETTAMIO, EUFEMI, DANZI, COSSIGA, GABURRO, CONTESTABILE, TOGNI, ALBERTI CASELLATI, MONTICONE, LIGUORI, BERGAMO, BOREA, MELELEO, IERVOLINO, THALER AUSSERHOFER, MAFFIOLI e DENTAMARO

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 31 LUGLIO 2003

Istituzione del Garante nazionale per l'infanzia e l'adolescenza

Onorevoli Senatori. – La Convenzione europea sull'esercizio dei diritti dei fanciulli, fatta a Strasburgo il 25 gennaio 1996, della quale è stata autorizzata la ratifica ai sensi della legge 20 marzo 2003, n. 77, è stata fatta nel dichiarato intento (confronta 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, ratificata ai sensi della 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, comma 1) ed il riconoscimento, entro certi limiti ed a determinate condizioni, di un'autonoma capacità del minorenne 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: «Le Parti garantiscono al fanciullo capace di discernimento il diritto di esprimere liberamente, su ogni questione che lo interessa, la propria opinione, da considerare debitamente in relazione all'età ed al grado di maturità del soggetto. Al fanciullo si deve, quindi, riconoscere il diritto di essere ascoltato, nel corso delle procedure giudiziarie o amministrative che lo riguardano, personalmente o per mezzo di un rappresentante od organismo appropriati, compatibilmente con le disposizioni dell'ordinamento nazionale».

Quest'ultimo principio – che può sintetizzarsi nel riconoscimento al fanciullo del diritto ad un'autonoma presenza ed espressione attiva nel giudizio e, in prospettiva, ad assumere la qualità di parte in alcune procedure che lo concernono, comprese quelle di carattere familiare – costituisce l'obiettivo e la principale ragion d'essere della Convenzione europea del 1996, grazie alla quale gli Stati membri del Consiglio d'Europa si propongono di far partecipare attivamente i fanciulli alla formazione delle decisioni destinate ad incidere più profondamente nella loro vita e, in particolare, sullo sviluppo dei loro rapporti affettivi.

A seguito della ratifica di questa Convenzione, occorre quindi predisporre i necessari strumenti per rendere effettivamente fruibile tale diritto e per promuovere e garantire un giusto equilibrio fra ruolo dei genitori, intervento delle autorità pubbliche e predisposizione di strumenti di mediazione familiare atti ad evitare, per quanto è possibile, che ogni questione emergente si traduca in un conflitto insanabile e che, come tale, debba poi formare oggetto di una decisione giudiziaria.

Il presente disegno di legge, che riprende la proposta fatta dal Gruppo di studio Accademia dei Lincei - UNICEF Italia presieduto da Giovanni Conso e presentato da ultimo in un seminario del 6 maggio 2003, si limita, nel quadro delle due Convenzioni sopra richiamate ed allo scopo di favorirne la pratica e completa attuazione, ad istituire e disciplinare una figura di grande interesse per la promozione, la tutela e la realizzazione dei diritti dei minori, già presente da tempo in

altri ordinamenti ma non nel nostro, quale il Garante nazionale per l'infanzia e l'adolescenza, di seguito denominato «Garante».

Sembra necessario premettere che la scelta della denominazione di «Garante», in luogo di altre possibili, come «Difensore», «Tutore» o «Rappresentante», non è casuale, ma riflette l'intenzione di evitare indebite confusioni concettuali e sovrapposizioni di ruolo con figure istituzionali (avvocati e rappresentanti del minore, come il tutore, il curatore speciale, il genitore) aventi compiti ben precisi che non debbono essere soppiantati o surrogati dal Garante, figura di carattere pubblicistico il cui vasto campo d'attività si colloca essenzialmente sul versante della promozione dei diritti del fanciullo in generale, senza interferenze dirette nell'ambito familiare particolare o nel singolo processo, in linea con le precise indicazioni, rispettivamente, degli articoli 12 e 18 delle due Convenzioni, europea e delle Nazioni Unite, sopra citate.

L'articolo 12 della Convenzione europea, in particolare, non invita alla costituzione di nuovi apparati, con funzioni inevitabilmente incisive nel quadro dei rapporti familiari, né contempla organismi deputati alla rappresentanza ed all'assistenza del fanciullo in giudizio – compiti che debbono continuare ad essere svolti da apposite figure professionali - com'è reso evidente dall'elenco delle funzioni contenuto nel paragrafo 2: a) avanzare proposte per rafforzare le disposizioni di legge relative all'esercizio dei diritti dei fanciulli, b) formulare pareri sui progetti di legge relativi all'esercizio dei diritti dei fanciulli; c) fornire informazioni concernenti, in generale, l'esercizio dei diritti dei fanciulli ai mezzi di comunicazione di massa, al pubblico, alle persone e agli organismi che si occupano delle questioni relative ai fanciulli; d) sollecitare l'opinione dei fanciulli e fornire loro informazioni appropriate.

Deve perciò trattarsi di un organo diretto da una eminente figura personale e strettamente raccordato con analoghi organismi locali (regionali, provinciali), capace di ispirare autorevolmente il Governo, il Parlamento, gli organi politico-amministrativi locali e l'opinione pubblica, per orientarli verso un maggior rispetto degli interessi dei minori.

Per corrispondere alle necessità poste in evidenza nella premessa, viene quindi presentato questo disegno di legge, composto da 11 articoli, il cui contenuto è brevemente illustrato qui di seguito.

Articolo 1.

L'istituzione del Garante è espressamente raccordata (commi 1 e 2) agli strumenti internazionali citati nella premessa, al fine di consentire una migliore definizione concettuale delle competenze e per ragioni di uniformità ordinamentale sul piano internazionale, in vista dei rapporti istituendi con le analoghe autorità europee ed extraeuropee.

La necessaria autonomia ed indipendenza dell'organo (comma 3), garanzia di assoluta dedizione all'interesse dei minorenni, non esclude i controlli di compatibilità politica generale e di regolarità della gestione contabile (comma 4), né deve incidere negativamente sugli esistenti assetti di competenze (comma 5).

È sembrato opportuno precisare che, in relazione ad uno specifico atto, particolarmente significativo all'estero dell'azione svolta dal Governo a favore dell'infanzia e dell'adolescenza (Rapporto previsto dall'articolo 44 della Convenzione ONU sui diritti del fanciullo), la competenza del Garante si riduce all'espressione del parere, di carattere obbligatorio (deve essere previamente e necessariamente richiesto dal Governo) ma, ovviamente, non vincolante in senso stretto. Si ritiene che questa formulazione rispetti sufficientemente l'equilibrio delle rispettive competenze istituzionali e possa suggerire l'opportunità di previe (o frequenti) consultazioni.

Articolo 2.

Con questa norma si stabiliscono i requisiti essenziali di moralità e di competenza (comma 2) per la nomina a Garante che, allo scopo di salvaguardarne l'effettiva indipendenza mantenendone tuttavia il raccordo col Parlamento, è fatta dal Presidente della Repubblica sentiti i Presidenti della Camera e del Senato (comma 1). Nella stessa ottica d'indipendenza effettiva è stabilita l'incompatibilità con altre cariche, impieghi e professioni (commi 3 e 4). Si è ritenuta conveniente una durata di quattro anni del mandato, rinnovabile una sola volta per un periodo uguale (comma 5), in analogia con altri analoghi incarichi, anche per quanto riguarda l'indennità (comma 6).

Articolo 3.

Il Garante, in quanto persona fisica cui si riferiscono gli articoli 1 e 2 del disegno di legge, si distingue dall'Ufficio, avente analoga denominazione, strutturato in modo adeguato all'assolvimento dei compiti, costituito da dipendenti fuori ruolo dello Stato e di altre amministrazioni pubbliche, in base a decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Garante.

Articolo 4.

Le funzioni del Garante sono essenzialmente quelle previste dall'articolo 12 della Convenzione europea sull'esercizio dei diritti dei fanciulli e dall'articolo 18 della Convenzione ONU del 1989 sui diritti dell'infanzia (lettera *a*).

Un elenco più dettagliato, ma non tassativo, di esse è comunque esposto nelle lettere da *b*) a *t*) di questo articolo, così da disegnare in concreto un modello di attività e di competenze avente come tratti caratteristici:

la tutela e la promozione dei diritti
dell'infanzia in generale (lettere b, l e o) e

in casi particolari (lettera d), d'iniziativa o su segnalazioni provenienti da chiunque (lettera c);

- adeguati poteri d'indagine e d'ispezione (lettere e) ed f);
- l'impulso e la proposta per l'attuazione di misure ed interventi, da disporre o da attuare compiutamente, corrispondenti agli interessi dei minori (lettere g), i);
- il coordinamento di attività a favore dell'infanzia, promosse da altri enti ed organismi (lettere h, m), p), r) ed s));
- l'attività di consulenza (lettera n), di ricerca (lettera q) e, in caso d'inesistenza o d'inerzia dei Garanti locali, quella di supplenza temporanea (lettera t), allo scopo di assicurare uniforme tutela ai minorenni sull'intero territorio nazionale.

Articolo 5.

Si è ritenuto, con questo articolo, di disciplinare in modo più dettagliato le modalità di esercizio ed i limiti dei poteri d'indagine del Garante, stante la relativa facilità di determinare, nello svolgimento di questa delicata attività, sovrapposizione d'interventi, indebite intrusioni (ad esempio, nell'ambito familiare) o, al limite, conflitto di poteri.

In virtù di queste norme, il potere d'indagine, esercitabile direttamente o indirettamente (commi 1 e 2), è precluso in ambito familiare (comma 2); se i risultati dell'indagine rivelano l'esistenza di elementi che giustificano l'intervento del magistrato, questo deve essere avvertito (commi 3 e 4); il Garante conserva, tuttavia, il potere di svolgere gli interventi consequenziali di sua competenza (comma 5).

Articolo 6.

I poteri di consulenza del Garante si esprimono, innanzitutto, nei confronti del Parlamento, in materia di legislazione minorile, nelle consuete forme del parere scritto e del-

l'audizione diretta. Il primo deve essere espresso con sollecitudine (comma 2).

Articolo 7.

Per lo svolgimento dei suoi compiti il Garante dispone di uffici e servizi pubblici, come, ad esempio, Forze di polizia, Servizi sociali, Avvocatura dello Stato (comma 1) e può chiedere ed ottenere collaborazione da parte di uffici e servizi degli Enti territoriali.

Articolo 8.

La ricerca tecnico-scientifica, necessaria per mantenere l'aggiornamento sui temi e sui problemi dell'età giovanile, è assicurata mediante la stipula di apposite convenzioni – che questa norma autorizza nei limiti delle disponibilità di bilancio – con gli istituti specializzati.

Articolo 9.

Il Garante nazionale non sovrappone la propria attività a quella delle analoghe autorità locali, ma le coordina mediante la convocazione della Conferenza nazionale dei Garanti dei diritti dei minori, che viene istituita con questa norma.

La presidenza della Conferenza nazionale spetta al Garante nazionale (articolo 4, lettera r).

Articolo 10.

L'articolo contiene l'elenco (non tassativo) dei compiti della Conferenza nazionale delle Autorità Garanti dei diritti dei minori, tendenti essenzialmente a diffondere sull'intero territorio nazionale il rispetto e la promozione dei diritti dei minori, coi necessari adattamenti richiesti dalle particolari situazioni locali.

Fra tali compiti, meritano speciale menzione quelli inerenti alla formazione del personale (lettera *e*) ed alla tenuta degli albi di persone idonee e disponibili ad assumere la funzione di tutori e curatori speciali dei minori (lettera *f*), di cui deve essere curata la formazione e l'aggiornamento, al fine di rendere tali figure effettivamente (non solo formalmente) utili e seriamente impegnate a rappresentare e tutelare gli interessi dei minori allorché questi compiti non possono essere svolti dai genitori.

Articolo 11.

Contiene le disposizioni di ordine economico e finanziario.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Istituzione del Garante nazionale per l'infanzia e l'adolescenza)

- 1. Al fine di assicurare la piena attuazione e la tutela dei diritti dei minori, come previsto dalla Costituzione, dalla legislazione nazionale, e da altri strumenti sopranazionali in materia di minori, è istituito il Garante nazionale per l'infanzia e l'adolescenza, di seguito denominato «Garante».
- 2. Il Garante vigila sul 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, e ne promuove l'esercizio anche in conformità e ai sensi dell'articolo 12 della Convenzione europea sull'esercizio dei diritti dei fanciulli, fatta a Strasburgo il 25 gennaio 1996, resa esecutiva ai sensi della legge 20 marzo 2003, n. 77.
- 3. Il Garante esercita le funzioni e i compiti assegnati dalla presente legge, con poteri autonomi di organizzazione, con indipendenza amministrativa e senza vincoli di subordinazione gerarchica.
- 4. Il Garante riferisce alle Camere con una relazione annuale ed è soggetto agli ordinari controlli contabili.
- 5. Le competenze attribuite al Garante nell'ambito della presente legge non modificano le attribuzioni del Governo, delle regioni e degli altri enti locali in materia di tutela dei diritti dei minori.
- 6. Il Governo, nella predisposizione del rapporto previsto dall'articolo 44 della citata Convenzione di New York, deve tenere conto del parere del Garante.

Art. 2.

(Requisiti per la nomina)

- 1. Il Garante è un organo monocratico, nominato con decreto del Presidente della Repubblica, sentiti i Presidenti della Camera e del Senato.
- 2. Il Garante è scelto tra persone di indiscussa moralità e di specifica e comprovata competenza nel campo dei diritti umani, dei diritti dei minori, della famiglia e delle scienze umane in genere.
- 3. L'incarico del Garante è incompatibile con qualsiasi altro impiego pubblico o privato, professione, attività imprenditoriale o carica, anche elettiva, ovvero con incarichi in associazioni che svolgono attività nel settore dell'infanzia. Il Garante, per tutto il periodo del mandato, non può svolgere attività politica.
- 4. Il Garante, se dipendente di una pubblica amministrazione, è collocato in aspettativa senza assegni per l'intera durata del mandato e non può conseguire promozioni se non per anzianità.
- 5. Il Garante è nominato per quattro anni e il mandato è rinnovabile una sola volta.
- 6. Al Garante è riconosciuta un'indennità di carica pari a quella prevista per i capi delle Agenzie dello Stato.

Art. 3.

(Ufficio del Garante)

- 1. Per lo svolgimento dei suoi compiti il Garante dispone di un apposito ufficio, avente sede in Roma, denominato «Ufficio del Garante nazionale per l'infanzia e l'adolescenza», di seguito denominato «Ufficio».
- 2. All'Ufficio sono assegnati dipendenti dello Stato e di altre amministrazioni pubbliche, collocati fuori ruolo nelle forme previste dai rispettivi ordinamenti, il cui servizio è

equiparato ad ogni effetto di legge a quello prestato nelle rispettive amministrazioni di provenienza. Il contingente è determinato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Garante, entro novanta giorni dalla proposta stessa.

- 3. I funzionari dell'Ufficio, nell'esercizio delle loro funzioni, sono pubblici ufficiali e sono vincolati dal segreto d'ufficio.
- 4. Le spese di funzionamento del Garante e dell'Ufficio sono poste a carico del bilancio dello Stato.

Art. 4.

(Funzioni del Garante)

- 1. Il Garante, salve le competenze delle altre Autorità ed Agenzie, svolge i seguenti compiti:
- a) esercita le funzioni previste dell'articolo 12 della citata Convenzione europea sull'esercizio dei diritti dei fanciulli e in ottemperanza dell'articolo 18 della Convenzione di New York sui diritti del fanciullo;
- b) verifica e promuove l'attuazione della Convenzione di New York sui diritti del fanciullo, delle Convenzioni internazionali e degli altri strumenti internazionali in materia di tutela dei diritti dei minori e la piena applicazione della normativa nazionale e europea in materia di minori;
- c) prende in esame denunce, segnalazioni e reclami relativi a violazioni dei diritti di minori o relativi a minori in situazione di rischio di violazione dei propri diritti, a lui pervenuti sotto qualsiasi forma o presentati direttamente da qualsiasi persona fisica, anche minorenne, o da enti;
- d) prende in esame situazioni di minori a rischio di violazione dei propri diritti, o vittime della violazione dei propri diritti, delle quali sia venuto a conoscenza;
- *e)* per lo svolgimento delle sue funzioni può visitare liberamente luoghi, quali case

famiglia, comunità, stabilimenti di detenzione, ospedali e altri istituti pubblici o privati in cui sono ospitati minori fuori dalla famiglia;

- f) richiede informazioni circa il trattamento dei minori stranieri non accompagnati presenti in Italia, verificando gli interventi di accoglienza e di inserimento e sollecita l'adozione di iniziative di sostegno e aiuto;
- *g)* favorisce lo sviluppo e l'attuazione della mediazione e la formazione dei relativi operatori di settore;
- h) formula linee d'indirizzo per il coordinamento dell'attività di tutti gli organismi istituzionali e non istituzionali, che operano nel campo della tutela dei minori;
- *i)* propone l'adozione di iniziative, anche legislative, relative alla tutela dei diritti dei minori;
- l) promuove iniziative per la diffusione della conoscenza dei diritti dei minori in collaborazione con l'UNICEF e con associazioni e organizzazioni non governative (ONG) competenti nel campo;
- *m)* collabora con organismi e istituti di tutela dei minori operanti in altri Paesi;
- n) esprime obbligatoriamente parere motivato sul Piano nazionale di azione e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva e su ogni altro strumento di politica nazionale per l'infanzia;
- o) segnala al Comitato delle Nazioni Unite sui diritti dell'infanzia e all'UNICEF ogni violazione dei diritti dei minori;
- *p)* mantiene costanti rapporti di consultazione con l'UNICEF e con le ONG, operanti nel campo della tutela e della promozione dei diritti dei minori;
- *q)* promuove studi e ricerche sulla condizione minorile, avvalendosi anche di istituti pubblici o di enti privati;
- r) convoca e organizza la Conferenza nazionale dei Garanti dei diritti dei minori, di cui all'articolo 9 che presiede;

- s) determina gli Uffici a cui è attribuita l'organizzazione della Conferenza nazionale dei Garanti dei diritti dei minori nell'ambito del potere regolamentare di cui all'articolo 1, comma 3;
- t) provvede allo svolgimento dei compiti dei Garanti regionali e locali, fino a quando questi non siano istituiti nei rispettivi territori.

Art. 5.

(Poteri d'indagine del Garante)

- 1. Il Garante può richiedere alle pubbliche amministrazioni, organismi, enti o persone di fornire informazioni rilevanti ai fini della tutela dei minori.
- 2. Il Garante può ordinare, attraverso i funzionari delle istituzioni pubbliche o attraverso proprio personale, che vengano effettuate, con riferimento a determinate situazioni di minori al di fuori dell'ambito familiare, indagini o ispezioni, del cui esito deve essergli data immediata informazione.
- 3. Quando il Garante ha notizia di situazioni pregiudizievoli o di abbandono concernenti un minore o in danno di minori, ne fa tempestiva segnalazione al pubblico ministero presso la giurisdizione minorile.
- 4. Quando il Garante ha notizia di reati perseguibili d'ufficio, commessi da minori o in danno di minori, ne fa rapporto al pubblico ministero competente.
- 5. Quando, a seguito di ispezioni o di informative comunque ricevute, il Garante ha notizie di negligenze, abusi o mancata attuazione dei diritti dei minori, può richiedere informazioni ulteriori. Nel caso di accertata violazione dei diritti dei minori, il Garante indica i rimedi atti a rimuovere la situazione, senza pregiudizio per le necessarie denunce ai fini penali, amministrativi o disciplinari.

Art. 6.

(Rapporti col Parlamento e col Governo in materia di legislazione minorile)

- 1. Il Garante esprime parere in ordine ai disegni di legge, nonché agli schemi di atti normativi del Governo che concernono il settore di competenza.
- 2. Il parere di cui al comma 1 deve essere espresso entro trenta giorni.
- 3. Il Garante è sentito in audizione, sui provvedimenti legislativi, anche d'iniziativa parlamentare, che riguardano i settori di competenza.

Art. 7.

(Rapporti con uffici e servizi pubblici)

- 1. Il Garante, per lo svolgimento delle proprie funzioni, può avvalersi di tutti gli uffici ed i servizi pubblici, costituenti l'organizzazione centrale e periferica dello Stato.
- 2. Gli uffici ed i servizi degli enti territoriali prestano collaborazione al Garante nell'espletamento delle sue funzioni.

Art. 8.

(Rapporti con gli organismi di ricerca)

1. Il Garante promuove idonee forme di collaborazione con le Università e con altri istituti, pubblici e privati, di statistica e ricerca, nei settori di propria competenza, anche mediante la stipula di apposite convenzioni.

Art. 9.

(Conferenza nazionale dei Garanti dei diritti dei minori)

1. È istituita, con sede presso il Garante, la «Conferenza nazionale dei Garanti dei diritti

dei minori», di seguito denominata «Conferenza nazionale».

2. La Conferenza nazionale è composta dal Garante e dalle analoghe autorità regionali e locali appositamente istituite.

Art. 10.

(Compiti della Conferenza nazionale)

- 1. La Conferenza nazionale, nel rispetto delle competenze dello Stato e delle singole regioni, svolge i seguenti compiti:
- *a)* individua le linee generali di attuazione dei diritti dei minori;
- *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 ne verifica la capacità d'interazione, anche individuando specifiche ed interessanti forme di sperimentazione;
- d) individua forme di costante scambio di dati e informazioni sulla condizione dei minori a livello nazionale e regionale;
- e) verifica gli strumenti formativi e di aggiornamento del personale posti in essere;
- f) predispone gli elenchi delle persone idonee e disponibili ad assumere la funzione di tutori e curatori speciali dei minori, curandone la formazione e l'aggiornamento;
- g) elabora proposte di legge-quadro per uniformare la disciplina dei singoli organismi regionali e locali di tutela dell'infanzia e dell'adolescenza e verifica la possibilità di delega delle proprie funzioni ai Garanti locali;
- *h*) elabora un rapporto generale annuale sulle politiche di protezione dei minori, da presentare alle Camere.

Art. 11.

(Copertura finanziaria)

- 1. All'onere derivante dall'attuazione della presente legge, stabilito nella misura di milioni di 80 euro per ciascuno degli anni 2003, 2004 e 2005, si provvede mediante corrispondente riduzione dello stanziamento iscritto, ai fini del bilancio triennale 2003-2005, nell'ambito dell'unità previsionale di base di parte corrente «Fondo speciale» dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno 2003, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al medesimo Ministero.
- 2. Per gli anni successivi al 2005, si provvede ai sensi dell'articolo 11, comma 3, lettera *c*), della legge 5 agosto 1978, n. 468, e successive modificazioni.
- 3. Il Ministro dell'economia e delle finanze è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.