



*Autorità Garante  
per l'Infanzia e l'Adolescenza*

*La Garante*

Al Presidente  
della I Commissione Affari costituzionali  
della Camera dei deputati

Egregio Presidente,

desidero innanzitutto ringraziarLa per l'opportunità offertami di esprimere il parere ai sensi dell'art. 3, legge 12 luglio 2011, n. 112 in merito alle proposte di legge n. 1323 e 855 “Istituzione della Commissione nazionale per la promozione e la protezione dei diritti umani fondamentali” e n. 1794 “Istituzione dell’Autorità garante per il contrasto delle discriminazioni e modifiche al decreto legislativo 9 luglio 2003, n. 215”, attualmente sottoposte all’esame della Commissione da Lei presieduta.

Questa Autorità garante è stata istituita con la legge 12 luglio 2011, n. 112, con la finalità di promuovere la cultura dell’infanzia e dell’adolescenza e di assicurare la piena attuazione e la tutela dei diritti e degli interessi delle persone di minore età in conformità a quanto previsto dalle convenzioni internazionali e in particolare dalla Convenzione ONU sui diritti dell’infanzia e dell’adolescenza, firmata a New York il 20 novembre 1989 (a seguire Convenzione ONU).

Essa nasce come istituzione indipendente specializzata nella tutela dei diritti fondamentali delle persone di minore età, in attuazione a precise sollecitazioni del Comitato sui diritti dell’infanzia delle Nazioni Unite (*Commento generale sul ruolo delle istituzioni nazionali indipendenti per i diritti umani in materia di promozione e protezione dei diritti dell’infanzia CGR/CG/2002/2; Osservazioni conclusive del secondo Rapporto presentato dall’Italia sull’attuazione delle Convenzione dei diritti dell’infanzia 2003, par 15*) adottate al fine di dare esecuzione alla Risoluzione n. 48/134/1993 dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite.

### **Sulle proposte di legge**

Le proposte di legge AC. 1323 e AC. 855 istituiscono la Commissione nazionale per la promozione e la protezione dei diritti umani con la finalità di dare attuazione alla medesima risoluzione n. 48/134 dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite, del 20 dicembre 1993, che impegna tutti gli Stati firmatari, tra cui l'Italia, ad istituire organismi nazionali, autorevoli ed indipendenti, per la promozione e la protezione dei diritti umani e delle libertà fondamentali, in coerenza con i Principi di Parigi, adottati dalla stessa Assemblea generale nel 1991.

U  
AUTORITA' GARANTE PER L' INFANZIA  
PROTOCOLLO GENERALE  
Protocollo N.0000969/2020 del 10/06/2020



*Autorità Garante  
per l'Infanzia e l'Adolescenza*

*La Garante*

Nei testi oggetto d'esame l'unico riferimento ai diritti delle persone di minore età si rinviene nella proposta di legge A.C. 1323, ove, all'articolo 2, comma 3, nell'elenco dei requisiti previsti per gli aspiranti commissari, è richiesto che essi abbiano elevata professionalità, competenza ed esperienza anche "*dei diritti dei minori*"; ne vi è menzione dell'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza.

La mancanza di disposizioni atte a definire gli ambiti di intervento e a regolare i rapporti tra questa Autorità di garanzia e la istituenda Commissione potrebbe quindi generare confusione nell'esercizio delle specifiche funzioni già attribuite a questa Autorità a tutela dei diritti dei minorenni e il pericolo di sovrapposizioni. Pericolo che attualmente già si registra nel rapporto tra questa Autorità garante e gli organismi locali di garanzia (istituiti da apposite leggi regionali o provinciali, diversi tra loro per requisiti di nomina, poteri, competenze e caratteristiche di indipendenza e di autonomia). Devono pertanto essere evitate sovrapposizioni di competenze tra l'Autorità garante e la istituenda Commissione e devono essere chiarite le modalità di raccordo tra i due organismi.

Si evidenzia al riguardo che alcuni compiti previsti da entrambe le proposte di legge (quali per esempio vigilare sul rispetto dei diritti umani, promuovere la cultura dei diritti umani e la loro divulgazione, coinvolgendo le istituzioni scolastiche, nonché promuovendo campagne di informazione, formulare pareri, raccomandazioni e proposte, anche relative all'adozione di iniziative legislative, al Governo e alle Camere su tutte le questioni concernenti il rispetto dei diritti umani, predisporre e trasmettere alle Camere una relazione annuale sull'attività svolta) appaiono pienamente sovrapponibili a quelli già attribuiti a questa Autorità garante nei settori dell'infanzia e dell'adolescenza (art. 3 della legge n. 112 del 2011).

Per tali ragioni, sebbene nessuna delle proposte di legge contenga riferimenti espressi alla tutela dei diritti umani e alle libertà fondamentali delle persone di minore età, si ritiene necessario integrarne il testo con una disposizione che espressamente escluda tali ambiti dalla competenza dei suddetti istituendi organismi di garanzia, facendo quindi salvi le competenze e i poteri dell'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza, istituita ai sensi della legge n. 112 del 2011. È necessario altresì che siano individuate procedure per garantire idonee forme di collaborazione tra tali istituzioni, coerenti con la loro natura e il loro *modus operandi*.

E ciò al fine di:

- evitare sovrapposizioni di funzioni che potrebbero verificarsi, atteso che entrambi i progetti di legge, nell'individuazione dei compiti e delle azioni si riferiscono ai diritti umani, tra i quali, ovviamente, sono compresi anche quelli riferiti alle persone di minore età;



*Autorità Garante  
per l'Infanzia e l'Adolescenza*

*La Garante*

- creare dei momenti di contatto tra questi organismi, per dar vita alle sinergie necessarie per operare in modo complementare e garantire orientamenti unitari su questioni trasversali.

Come evidenziato dal Comitato Onu sui diritti dell'infanzia (CRC/GC/2002/2) "...esistono ulteriori motivazioni per assicurare che i diritti fondamentali dei bambini ricevano un'attenzione speciale ..." attraverso la costituzione di "istituzioni indipendenti specializzate".

La necessità di una istituzione che abbia un focus specifico sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza è legata alle peculiarità che riguardano esclusivamente le persone di minore età: lo stato di soggetti in fase di sviluppo rende i bambini particolarmente vulnerabili e assoggettabili a violazioni dei diritti umani; le loro opinioni sono ancora prese raramente in considerazione; i minorenni non hanno diritto di voto, né la possibilità di svolgere un ruolo fondamentale nel processo politico che determina l'azione governativa nel campo dei diritti umani; i minori hanno grandi difficoltà a ricorrere al sistema giudiziario per proteggere i loro stessi diritti od ottenere risarcimenti in caso di violazione dei loro diritti; l'accesso dei bambini a organismi capaci di proteggere i loro diritti è in genere limitato (CGR/CG/2002/2, par 5).

Identiche motivazioni hanno portato alla nascita nel nostro ordinamento (e alla sua permanenza) di una giurisdizione ad hoc, altamente specializzata che si occupa delle questioni riferite alle persone di minore età e che si affianca quella ordinaria.

Anche in Francia sono presenti sia la Commissione nazionale consultiva per i diritti dell'uomo che il Difensore dei minori.

L'Autorità per l'infanzia e l'adolescenza è una realtà che varca anche i confini del nostro Paese e, tra le altre, partecipa, in qualità di *full member*, alle riunioni e ai lavori della Rete europea dei garanti per l'infanzia e l'adolescenza (European Network of Ombudspersons for Children - ENOC), composta da 43 istituzioni di 34 Paesi del Consiglio d'Europa, di cui 23 appartenenti all'Unione europea.

Nondimeno la collocazione di questa Autorità all'interno del sistema italiano è ancora in via di definizione e richiede un'ulteriore opera di sistematizzazione, soprattutto per valorizzare e rendere effettivi i risultati delle azioni e degli interventi sino a oggi messi in campo ( cfr. "Relazione 2016-2020. L'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza: una realtà in divenire" scaricabile al seguente link: <https://www.garanteinfanzia.org/pubblicazioni>).



*Autorità Garante  
per l'Infanzia e l'Adolescenza*

*La Garante*

Vi è quindi la consapevolezza della necessità di compiere un ulteriore passo per rafforzare in modo strutturale il ruolo di Autorità terza e indipendente, indispensabile per valorizzarne l'azione e non pregiudicare l'efficacia degli interventi già realizzati.

Tale direzione di intervento, tra l'altro, è stata indicata dal Comitato sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza delle Nazioni Unite che, nelle Osservazioni conclusive al quinto e sesto rapporto periodico dell'Italia sullo stato di attuazione della Convenzione, pubblicate il 7 febbraio 2019, ha raccomandato allo Stato italiano: sia di rafforzare l'Autorità italiana per l'infanzia e l'adolescenza, assicurandole piena indipendenza e autonomia aumentandone le risorse umane, tecniche e finanziarie; sia di creare un'Istituzione nazionale per i diritti umani in conformità ai Principi di Parigi (CRC/C/ITA/CO/5-6, para 10).

L'Autorità garante e l'istituenda Commissione dovrebbero essere poste sul medesimo piano e possedere i medesimi requisiti di autonomia e indipendenza (con riferimento al personale, alla sede e alle risorse finanziarie).

Ciò può realizzarsi solo allineando i requisiti di indipendenza e di autonomia delle suddette istituzioni. Analoga esigenza è avvertita anche rispetto al *modus operandi* e quindi ai poteri che conseguentemente dovrebbero avere la medesima portata, differenziandosi solo per l'ambito di intervento, che dovrebbe essere definito in ragione della materia.

Sarebbe quindi auspicabile, mediante l'intervento normativo, allineare in termini di poteri, funzioni e struttura, la istituenda Commissione e l'Autorità garante, prevedendo due figure analoghe ma con differenti campi di azione, in attuazione alle recenti raccomandazioni del Comitato sui diritti dell'infanzia.

Analoghe considerazioni valgono per la proposta di legge AC 1794, con la quale si prevede, quale ulteriore organismo indipendente, l'istituzione dell'Autorità garante per il contrasto delle discriminazioni, con contestuale soppressione dell'Ufficio per la promozione della parità di trattamento e la rimozione delle discriminazioni fondate sulla razza o sull'origine etnica (UNAR), istituito con il decreto legislativo 9 luglio 2003, n. 215.

A quest'ultima Autorità la proposta di legge attribuisce, in generale, il compito di garantire il rispetto dell'articolo 3 della Costituzione, assicurando che tutti i cittadini abbiano pari dignità sociale e siano eguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali.

Al riguardo si evidenzia che il principio di non discriminazione riferito alle persone di minore età trova la sua dimensione specifica nell'art. 2 della Convenzione ONU sull'infanzia e l'adolescenza, ove la titolarità del diritto è riferita ai minorenni, e la sua tutela e promozione



*Autorità Garante  
per l'Infanzia e l'Adolescenza*

*La Garante*

è affidata a questa Autorità garante, la cui competenza primaria è infatti quella di promuovere l'attuazione della Convenzione ONU.

È quindi necessario, per i motivi già espressi, anche con riferimento a tale istituenda Autorità, l'introduzione di una disposizione che definisca chiaramente gli ambiti di intervento e che faccia salve le competenze specifiche di questa Autorità.

Circa la rinnovabilità del mandato, prevista dalla proposta AC 1323 e AC 1794 sembra utile richiamare il dettato dall'articolo 23, comma 3, del decreto-legge 6 dicembre 2011 n. 201, convertito con modificazioni dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, dal quale ad oggi sembra desumersi la non rinnovabilità di tutte le autorità indipendenti.

## **Conclusioni**

Con riferimento alle proposte di legge oggetto di esame, questa Autorità garante, per le ragioni espresse, ritiene che il testo base che sarà adottato debba prevedere:

- una norma di raccordo che: escluda espressamente i settori dell'infanzia e dell'adolescenza dagli ambiti di competenza delle istituende figure di garanzia; faccia salve le funzioni e le competenze già attribuite all'Autorità garante per l'infanzia e per l'adolescenza; indichi i modi per assicurare idonee forme di collaborazione tra le nuove figure di garanzia e questa Autorità garante, garantendo il rispetto delle reciproche sfere di autonomia e indipendenza;
- che gli istituendi organismi di garanzia a tutela dei diritti umani posseggano i medesimi requisiti di indipendenza e autonomia; tali requisiti dovrebbero essere quanto meno analoghi a quelli previsti per l'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza, ma rafforzati con riferimento: alla previsione espressa della non rinnovabilità del mandato; a una dettagliata disciplina sulle incompatibilità riferita sia a gli incarichi ricoperti nei due anni precedenti, ma anche quelli da ricoprire nei due anni successivi alla cessazione del mandato (quanto meno per escludere continuità con incarichi politici o incarichi di vertice in organismi che svolgono attività nei medesimi settori);
- che gli istituendi organismi di garanzia a tutela dei diritti umani posseggano i medesimi poteri, differenziandosi solo per l'ambito di intervento.

Si ritiene, infine, che il testo base che sarà adottato da Codesta commissione, nel dare attuazione alle citate raccomandazioni del Comitato ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, dia seguito non solo alla richiesta di creare una Istituzione nazionale per i diritti umani, ma anche alla segnalata necessità di assicurare piena indipendenza e autonomia all'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza. A tal fine appare auspicabile prevedere il completamento del disegno originario che ha generato questa Autorità rafforzandone il ruolo,



*Autorità Garante  
per l'Infanzia e l'Adolescenza*

*La Garante*

attraverso l'allineamento dei poteri e delle funzioni con i nuovi organismi da istituire e la creazione di un ruolo stabile del personale, con una dotazione organica adeguata.

Cordiali saluti

Filomena Albano