

## L'AUTORITÀ GARANTE PER L'INFANZIA E L'ADOLESCENZA

Carla Garlatti (\*)

*Abstract:* L'articolo descrive la cornice internazionale che ha portato alla nascita nel 2011 dell'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza in conformità a quanto previsto in particolare dalla Convenzione Onu sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, firmata a New York il 20 novembre 1989 e ratificata dall'Italia con la l. 27 maggio 1991, n. 176. L'Autrice si sofferma sui molteplici compiti posti in carico all'Autorità, riconducibili a due principali linee di azione: la promozione dei diritti delle persone di minore età e la verifica della loro piena attuazione. L'articolo evidenzia alcune criticità relative agli aspetti organizzativi e funzionali dell'Autorità, individuando la necessità di un intervento normativo che rafforzi la posizione dell'Autorità ampliandone le sinergie a livello istituzionale, in coerenza con i principi ispiratori della Convenzione Onu.

*The article describes the international framework that led to the birth in 2011 of the Guarantor Authority for Children and Adolescence in accordance with the provisions of the UN Convention on the Rights of the Child and Adolescence, signed in New York on 20 November 1989 and ratified by Italy with Law no. 176 of 27 May 1991. The author focuses on the multiple tasks of the Authority, which can be traced back to two main lines of action: the promotion of the rights of persons of minor age and the verification of their full implementation. The article highlights some critical issues related to the organizational and functional aspects of the Authority, identifying the need for regulatory intervention that strengthens the position of the Authority by expanding its synergies at institutional level, in line with the inspiring principles of the UN Convention.*

**Sommario:** 1. *Premessa: Cornice internazionale e istituzione nell'ordinamento italiano.* – 2. *Compiti e ambiti di attività: Strumenti di perseguimento degli obiettivi.* – 3. *Criticità: Aspetti organizzativi e funzionali dell'Autorità, in particolare mancanza di un ruolo organico. Mancata previsione di un vertice amministrativo.* – 3.1. *Assenza di un autonomo capitolo di spesa e mancanza di autonomia regolamentare.* – 3.2. *Rapporti tra l'Autorità garante e le figure di garanzia regionali.* – 3.3. *Necessità di un rafforzamento dei compiti.* – 3.4. *Durata del mandato e non rinnovabilità. Disciplina delle incompatibilità.* – 4. *Conclusioni: Necessità di un intervento normativo.* – 5. *Prospettive di medio e lungo termine: Le proposte di legge pendenti.*

1. *Premessa: Cornice internazionale e istituzione dell'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza nell'ordinamento italiano*

L'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza è stata istituita dalla l. 12 luglio 2011, n. 112, con la finalità di promuovere la cultura dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia 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 e ratificata dall'Italia con la l. 27 maggio 1991, n. 176.

Essa nasce come istituzione indipendente specializzata nella tutela dei diritti fondamentali delle persone di minore età, in attuazione delle sollecitazioni del Comitato sui diritti dell'infanzia delle Nazioni

---

(\*) Garante per l'infanzia e l'adolescenza, magistrato ordinario, già Presidente del Tribunale per i minorenni di Trieste.

Unite (1) adottate al fine di dare esecuzione alla risoluzione n. 48/134 del 20 dicembre 1993 dell'Assemblea (2). Tale risoluzione rappresentava il frutto di una maturazione progressiva del concetto di diritti umani all'interno della comunità internazionale, consapevole della necessità di un coordinamento tra ordinamenti nazionale e internazionale.

La necessità di un'istituzione con un *focus* specifico sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza è legata alle peculiarità che riguardano 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”* (3).

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 (4).

## 2. *Compiti e ambiti di attività: strumenti di perseguimento degli obiettivi*

Al momento della sua istituzione l'Autorità garante si è trovata inserita in un quadro complesso di competenze, poiché la tutela dell'infanzia e dell'adolescenza tocca numerosi ambiti (famiglia, salute, istruzione, giustizia, inclusione, immigrazione, protezione da ogni forma di violenza, promozione dei diritti e altri) ed è trasversale a diversi livelli di intervento e a un numero rilevante di soggetti istituzionali, che operano in modo frammentario.

Tale scenario ha imposto all'Autorità garante la necessità di confrontarsi continuamente con molteplici attori del sistema. Un'attività complessa da realizzare, in quanto i compiti che le sono attribuiti dalla legge istitutiva, il più delle volte, si sono inseriti in un ambito che richiedeva di essere proceduralizzato.

I compiti posti in capo all'Autorità garante possono essere ricondotti a due principali linee di azione: la promozione dei diritti e degli interessi delle persone di minore età e la verifica della loro piena attuazione.

Nel dettaglio, mentre alcuni compiti sono indicati in modo più generico e si prestano quindi ad essere attuati con differenti modalità (l'Autorità garante *“promuove”*, *“verifica”*, *“favorisce”*); altri sono definiti in modo più puntuale e specifico (l'Autorità garante *“diffonde la cultura della mediazione”*, *“formula osservazioni e proposte sull'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni dei diritti”*, *“può esprimere pareri al Governo sui disegni di legge del Governo medesimo nonché sui progetti di legge all'esame delle Camere”*, *“predispone il parere sul rapporto che il Governo presenta periodicamente al*

---

(1) 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 della Convenzione dei diritti dell'infanzia 2003, par. 15.

(2) È una raccomandazione dell'Assemblea generale delle Nazioni unite che precisa l'importanza delle istituzioni nazionali per la promozione e la protezione dei diritti umani e contiene un annesso che configura le linee essenziali delle istituzioni nazionali, in linea con i principi di Parigi, adottati dalla medesima Assemblea generale, nel 1991. L'Italia si è impegnata ad attuare questa risoluzione.

(3) CGR/CG/2002/2, par. 5, cit.

(4) Cfr. nota 16 settembre 2021 sulla Riforma del processo civile (entrata in vigore con la l. 26 novembre 2021, n. 208) con la quale la Garante ha espresso la sua posizione in merito ritenendo non condivisibile l'assegnazione delle cause minorili a un giudice monocratico che non offre le garanzie della collegialità e della multidisciplinarietà, necessarie per intervenire in questioni che incidono in modo profondo sulla vita dei minorenni: < [www.garanteinfanzia.org/sites/default/files/2021-11/ddl-as-1662-lettera-presidente-senato.pdf](http://www.garanteinfanzia.org/sites/default/files/2021-11/ddl-as-1662-lettera-presidente-senato.pdf)>.

*Comitato sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza*", "presenta annualmente una relazione sull'attività svolta") (5).

L'Autorità garante opera attraverso atti di *soft law*, che perseguono un obiettivo di *moral suasion* e indirizzano l'azione delle istituzioni, sul piano normativo e delle *policy*: la legge istitutiva le attribuisce un potere di segnalazione, nonché di esprimere pareri sulla formazione degli atti normativi del Governo e del Parlamento.

A queste competenze se ne aggiungono altre specifiche, attribuite da disposizioni normative entrate in vigore successivamente al 2011 in funzione delle finalità di tutela cui è preposta l'Autorità. Si fa riferimento alla l. 7 aprile 2017, n. 47, "*Disposizioni in materia di misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati*", come modificata dal d.lgs. 22 dicembre 2017, n. 220, che attribuisce all'Autorità il monitoraggio della tutela volontaria. Quest'ultima rappresenta un anello essenziale del sistema di accoglienza italiano, che svolge un ruolo fondamentale nel processo di integrazione del minore straniero non accompagnato (6).

A seguito, poi, dell'entrata in vigore della l. 29 maggio 2017, n. 71, "*Disposizioni a tutela dei minori per la prevenzione ed il contrasto del cyberbullismo*", l'Autorità partecipa, unitamente ad altre istituzioni, al Tavolo tecnico per la prevenzione e il contrasto del cyberbullismo, istituito presso la Presidenza del Consiglio dei ministri e coordinato dal Ministero dell'istruzione (7).

Con la l. 20 agosto 2019, n. 92, "*Introduzione dell'insegnamento scolastico dell'educazione civica*", poi, l'Autorità è stata indicata quale componente della Consulta dei diritti e dei doveri del bambino e dell'adolescente digitale, istituita presso il Ministero dell'istruzione, con compiti di monitoraggio, verifica, diffusione e aggiornamento dell'educazione alla cittadinanza digitale, impartita nell'ambito dell'insegnamento trasversale dell'educazione civica (8).

Da ultimo ulteriori competenze sono contenute nel d.lgs. 8 novembre 2021, n. 208 con il quale lo Stato italiano ha recepito la direttiva 2018/1808 del Parlamento europeo e del Consiglio del 14 novembre 2018, per mezzo della quale l'Unione europea ha inteso tutelare i minori da programmi, video generati dagli utenti e comunicazioni commerciali audiovisive che possano nuocere al loro sviluppo fisico, mentale o morale.

Si prevede, in particolare, che l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, sentita l'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza, definisca una disciplina di dettaglio a tutela dei minori, servendosi di procedure di co-regolamentazione insieme ai *provider*. Inoltre, sono previsti programmi per i genitori e campagne scolastiche sull'uso corretto e consapevole del mezzo televisivo, che saranno realizzati dal Ministero dello sviluppo economico d'intesa con il Ministero dell'istruzione, la Presidenza del Consiglio dei ministri e l'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza (art. 37). Infine, l'Autorità garante viene sentita in occasione della definizione, da parte dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, di linee guida che disciplineranno i codici di condotta cui dovranno attenersi i fornitori dei servizi (art. 42) e che, tra l'altro, dovranno contenere misure per ridurre l'esposizione dei minori di 12 anni a pubblicità video relative a prodotti alimentari, la cui assunzione eccessiva non è raccomandata (9).

In definitiva i compiti dell'Autorità risultano articolati su più livelli, dal momento che involgono i rapporti con le istituzioni centrali ma anche quelli con le istituzioni locali e soprattutto con le omologhe realtà internazionali.

---

(5) Cfr. art. 3 l. 12 luglio 2011, n. 112.

(6) Cfr. art. 11 l. 7 aprile 2017, n. 47.

(7) Cfr. art. 3 l. 29 maggio 2017, n. 71.

(8) Cfr. art. 5 l. 20 agosto 2019, n. 92.

(9) Cfr. artt. 37 e 42 d.lgs. 8 novembre 2021, n. 208.

L’Autorità per l’infanzia e l’adolescenza è infatti 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 nell’ambito del Consiglio d’Europa, di cui 22 appartenenti all’Unione europea.

In aggiunta poi a quanto esplicitamente previsto dalla legge, l’Autorità garante ha svolto un continuo lavoro di ricognizione delle realtà tematiche e di individuazione delle modalità di intervento, presupposto imprescindibile per monitorare e verificare l’attuazione dei diritti e quindi per svolgere i compiti previsti dalla legge istitutiva.

L’Autorità garante ha così esercitato un’importante funzione propulsiva rispetto agli interventi necessari a garantire la piena attuazione dei diritti delle persone di minore età anche nel raccordo tra la prospettiva internazionale, nazionale e regionale. Un’azione, quest’ultima, di difficile attuazione, vista la mancanza di articolazioni periferiche. Tali, infatti, non possono essere considerati i garanti regionali e delle province autonome, che sono organismi locali, istituiti da apposite leggi regionali o provinciali, diversi tra loro per requisiti di nomina, poteri, competenze e caratteristiche di indipendenza e di autonomia dall’organo politico.

La legge istitutiva ha comunque previsto la Conferenza nazionale per la garanzia dei diritti dell’infanzia e dell’adolescenza, presieduta dall’Autorità e composta dai garanti territoriali che posseggano “i medesimi requisiti di indipendenza, autonomia e competenza esclusiva in materia di infanzia e adolescenza previsti per l’Autorità garante”. Alla Conferenza è affidato il compito di promuovere “*linee comuni di azione dei garanti regionali e provinciali*” (10). Per quanto si dirà *infra*, tale previsione non ha consentito di arginare il rischio di duplicazioni e sovrapposizioni di azioni, vista la mancanza di una norma che definisca con chiarezza gli ambiti di competenza tra i garanti territoriali e tra questi e l’Autorità nazionale.

Nel tempo, l’Autorità ha maturato e ha affinato la propria azione, consolidando prassi che, di fatto, hanno permesso di acquisire una maggiore incisività di intervento. Si fa riferimento all’attività svolta dalla Consulta nazionale delle associazioni e delle organizzazioni: essa è lo strumento attraverso il quale l’Autorità garante collabora in modo stabile con la realtà associativa, valorizzandone le esperienze e le conoscenze.

La Consulta è un organismo di consultazione permanente dell’Autorità garante, istituito ai sensi dell’art. 8 del d.p.c.m. 20 luglio 2012, n. 168, al quale è affidato anche il compito di approfondire specifiche tematiche, fornire indicazioni, elaborare documenti di analisi e proposta, esprimere pareri, supportando così l’azione dell’Autorità garante. La Consulta è rappresentativa di una rete di diretta espressione dei territori: essa riveste un’importanza strategica, divenendo un elemento del sistema di *governance*, capace di intercettare i bisogni specifici dell’infanzia e dell’adolescenza in maniera capillare e di portare posizioni e risposte condivise a livello nazionale. La Consulta permette all’Autorità garante di avere uno sguardo ampio sull’effettiva applicazione dei diritti riconosciuti alle persone di minore età su tutto il territorio nazionale.

La Consulta, coadiuvata da esperti, approfondisce temi di rilevante interesse per l’infanzia e l’adolescenza attraverso lo svolgimento di indagini, *focus group* e questionari. L’attività di studio costituisce la base conoscitiva che consente all’Autorità di formulare raccomandazioni – ai sensi dell’art. 3, c. 1, lett. g), della legge istitutiva – volte a migliorare il funzionamento del settore studiato e a superare le criticità riscontrate (11).

---

(10) Cfr. art. 3, cc. 6 e 8, l. n. 112/2011.

(11) Tra i più recenti lavori, v. *La tutela degli orfani per crimini domestici*, <[www.garanteinfanzia.org/sites/default/files/2021-07/tutela-orfani-crimini-domestici.pdf](http://www.garanteinfanzia.org/sites/default/files/2021-07/tutela-orfani-crimini-domestici.pdf)>, documento di studio e proposta realizzato da un gruppo di lavoro istituito nell’ambito della Consulta nazionale delle associazioni e delle organizzazioni, composto da membri

La Consulta ha partecipato anche al percorso di implementazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali relativi alle persone di minore età (Lep) avviato dall’Autorità garante in attuazione di un compito previsto dalla legge istitutiva (art. 3, c. 1, lett. l), che consiste nel formulare “*osservazioni e proposte sull’individuazione dei livelli essenziali*”.

Per l’Autorità garante la promozione dell’ascolto e della partecipazione di bambini e ragazzi è di primaria importanza e le occasioni di confronto diretto rappresentano sempre momenti preziosi e sorprendenti. L’obiettivo è perseguire il diritto all’uguaglianza attraverso l’ascolto istituzionale, che significa intercettare richieste e bisogni, tradurli in diritti e individuare le modalità per renderli esigibili e portare le istanze delle persone di minore età all’attenzione delle istituzioni competenti. Per dare attuazione, dunque, all’art. 12 della Convenzione di New York, l’Autorità garante si è dotata di un organo consultivo, la “*Consulta delle ragazze e dei ragazzi*”, che ha lo scopo di rappresentare le persone di minore età presenti in Italia, qualsiasi sia la loro provenienza. Il gruppo, che è stato costituito ad aprile 2018, si compone di ragazze e ragazzi di età compresa tra i 13 e i 17 anni convocati dall’Autorità garante per supportare e consigliare il mondo delle istituzioni sui temi che riguardano i giovani e i loro diritti. La Consulta è attuazione della libertà di esprimere i propri pensieri, traducendo il valore e l’obiettivo della partecipazione attiva alla vita sociale, civile e politica dei ragazzi, affinché ne aumenti il senso di appartenenza alla società. Dal punto di vista metodologico, la Consulta delle ragazze e dei ragazzi si ispira ai principi della *peer education*, per favorire un adeguato scambio di opinioni e pensieri tra pari. Il gruppo, oltreché rispondere a specifiche richieste dell’Autorità garante, approfondisce e diffonde alcune tematiche di interesse per il mondo giovanile, per sensibilizzare la stessa Autorità garante su questioni che nascono direttamente dalla riflessione dei giovani (12) (13).

L’Autorità partecipa ai tavoli dei principali organismi collegiali ai quali è affidata la definizione degli interventi strategici delle politiche dedicate alle persone di minore età. Tra di essi l’Osservatorio nazionale per l’infanzia e l’adolescenza (14), che ha il compito di adottare ogni due anni il Piano nazionale di azione e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva, sul quale la legge istitutiva prevede che l’Autorità esprima il proprio parere (15).

L’Autorità partecipa, altresì, alle attività dell’Osservatorio nazionale sulla famiglia e dell’Osservatorio nazionale per il contrasto della pedofilia e della pornografia minorile.

Tuttavia, 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 introdotti.

---

designati da quest’ultima e da esperti nominati dall’Autorità garante per l’infanzia e l’adolescenza. Lo studio si conclude con le raccomandazioni dell’Autorità garante rivolte agli attori del sistema, istituzionali e non.

(12) Tra i temi rilevanti di cui si è occupata recentemente, v. *Documento della Consulta delle ragazze e dei ragazzi dell’Autorità garante per l’infanzia e l’adolescenza sull’istruzione ai tempi del coronavirus*: < [www.garanteinfanzia.org/sites/default/files/consulta-ragazzi-agia-parere-scuola-30-04-2020.pdf](http://www.garanteinfanzia.org/sites/default/files/consulta-ragazzi-agia-parere-scuola-30-04-2020.pdf)>.

(13) In occasione della “Giornata mondiale dell’infanzia” del 20 novembre, l’Autorità garante per l’infanzia e l’adolescenza ha presentato nel corso del convegno “*Una società che ascolta: le nuove sfide per la partecipazione dei minorenni*”, tenutosi all’Auditorium dell’Ara Pacis di Roma il 18 novembre 2021, il Manifesto sulla partecipazione di bambini e ragazzi, con quale è stato raccomandato alle istituzioni di accompagnare ogni futura scelta che interessi i minorenni – di carattere generale, normativo o programmatico – con iniziative che promuovano la partecipazione di bambini e ragazzi alla decisione: <[www.garanteinfanzia.org/sites/default/files/2021-11/04-manifesto.pdf](http://www.garanteinfanzia.org/sites/default/files/2021-11/04-manifesto.pdf)>.

(14) L’Osservatorio nazionale per l’infanzia e l’adolescenza stato istituito con la l. n. 451/1997 ed è disciplinato con d.p.r. n. 103/2007. È il luogo nel quale pubbliche amministrazioni, regioni, enti locali, associazioni, ordini professionali e organizzazioni non governative che si occupano di infanzia cooperano per adottare il Piano nazionale di azione e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva.

(15) Con nota prot. 1047/2021 del 16 giugno 2021 l’Autorità ha espresso il parere al V Piano di azione e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva: < [www.garanteinfanzia.org/sites/default/files/2021-07/parere-5-piano-azione-interventi-tutela-diritti-sviluppo-infanzia.pdf](http://www.garanteinfanzia.org/sites/default/files/2021-07/parere-5-piano-azione-interventi-tutela-diritti-sviluppo-infanzia.pdf)>.

È necessario 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 è stata indicata anche 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 (16).

### *3. Criticità: Aspetti organizzativi e funzionali dell'Autorità, in particolare mancanza di un ruolo organico. Mancata previsione di un vertice amministrativo*

L'Autorità è costituita da una struttura complessa, dotata di autonomia organizzativa e contabile, chiamata a svolgere anche molti adempimenti, quali l'approvazione del bilancio preventivo, del conto finanziario e dei risultati della gestione per l'entrata e per la spesa, che hanno richiesto di formare una professionalità, specifica e altamente specializzata. Ad oggi le modalità di organizzazione dell'ufficio sono disciplinate dal d.p.c.m. 20 luglio 2012, n. 168, adottato ai sensi dell'art. 5, c. 2, della l. n. 112/2011.

L'assetto organizzativo dell'ufficio – che la legge istitutiva prevedeva composto da 9 unità di personale e da un dirigente coordinatore di livello non generale, tutti in posizione di comando obbligatorio – è stato temporaneamente incrementato dalla l. 27 dicembre 2017, n. 205, di ulteriori 10 unità, inizialmente fino al 31 dicembre 2020. Successivamente, tale dotazione è stata confermata fino al 31 dicembre 2023 dalla l. 28 febbraio 2020, n. 8, di conversione del d.l. 30 dicembre 2019, n. 162.

Come è evidente, la mancanza di un ruolo organico autonomo comporta una situazione di precarietà del personale (il comando dura un anno, rinnovabile) e dell'intera struttura. I fisiologici cambiamenti che ne conseguono causano interruzioni e tempi morti e, in alcuni casi, scoperture dell'ufficio in delicati settori d'intervento. La formazione dei funzionari sulle attività dell'Autorità richiede uno sforzo continuo per uniformare professionalità provenienti da settori diversi dell'amministrazione dello Stato su argomenti e temi quanto mai vasti, che spaziano dalla salute, all'istruzione, al sociale, alla giustizia, all'immigrazione.

Tali aspetti si ripercuotono in maniera negativa sulla capacità dell'Autorità di avviare e gestire progetti particolarmente ambiziosi e di lungo periodo, che pure sarebbero ampiamente sostenibili alla luce delle risorse finanziarie a disposizione. La mancanza di pieno impiego delle risorse economiche a disposizione, rilevabile dai bilanci dell'Autorità, è indice di una potenzialità inespresa.

È il caso di sottolineare che il particolare inquadramento del personale in posizione di comando presso l'Autorità comporta difficoltà nella gestione giuridica ed economica. Ad oggi, infatti, al suddetto personale si applicano, a norma dell'art. 6 del d.p.c.m. 20 luglio 2012, n. 168, le disposizioni sullo stato giuridico ed economico del personale della Presidenza del Consiglio dei ministri, comprese quelle dettate dalla contrattazione collettiva, in quanto compatibili. La mancanza di un ruolo organico ha come conseguenza l'impossibilità per l'Autorità di poter gestire in via autonoma il personale in servizio nell'ufficio: la retribuzione accessoria, per esempio, è anticipata dalla Presidenza del Consiglio, alla quale vengono successivamente rimborsate dall'Agia le relative somme. Con particolare riferimento alla retribuzione accessoria volta alla valorizzazione del personale, è da segnalare che l'attuale assetto contrattuale valido per il comparto Pcm prevede che il relativo fondo venga annualmente alimentato con risorse stabili e risorse variabili. Queste ultime risultano legate a specifici risparmi di gestione che, nel caso del personale in comando presso l'Agia, vanno calcolati in riferimento alle risorse del proprio

---

(16) CRC/C/ITA/CO/5-6, par. 10.

bilancio. Ad oggi, quindi, il trattamento stipendiale base del suddetto personale viene erogato dall'amministrazione di appartenenza, mentre il trattamento accessorio viene in parte anticipato e, quindi, materialmente corrisposto dalla Presidenza del Consiglio, e in parte erogato direttamente dall'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza. Ciò comporta notevoli difficoltà, specialmente per quanto concerne la certificazione dei redditi del personale e l'applicazione delle aliquote fiscali.

Inoltre, la legge istitutiva n. 112/2011, diversamente da quanto stabilito dal d.lgs. 20 marzo 2001, n. 165, per le amministrazioni pubbliche, non prevede un vertice amministrativo, ma solo un dirigente di seconda fascia che non è dotato di poteri autonomi di firma, ma si limita a curare l'esecuzione delle disposizioni del Garante e a esercitare i compiti da questo delegati ai sensi dell'art. 5, c. 3, lett. c), del d.p.c.m. 20 luglio 2012, n. 168. In particolare, si fa riferimento ai poteri contrattuali in materia di lavori e fornitura di beni e servizi e quelli di spesa, nell'ambito degli stanziamenti di bilancio.

L'Autorità è organo monocratico, unica in Italia, il cui titolare riveste anche il ruolo di responsabile dell'attività di gestione finanziaria e amministrativo-contabile: anche il bilancio di previsione e il conto finanziario devono essere approvati dal Garante.

Non è infatti prevista, come nelle altre Autorità indipendenti, la presenza di una figura dirigenziale di livello generale (segretario generale o direttore generale) che curi l'attuazione delle direttive generali definite dal Garante e che abbia un potere autonomo di gestione dell'attività amministrativo contabile.

Tale carenza è stata evidenziata durante il periodo di *vacatio* del precedente Garante, in quanto l'ufficio, in attesa della nuova nomina, è rimasto praticamente paralizzato.

### 3.1. Assenza di un autonomo capitolo di spesa e mancanza di autonomia regolamentare

Anche sotto il profilo strettamente finanziario e contabile, l'Agia deve fare i conti con un assetto assolutamente *sui generis*.

L'art. 11, c. 3, del d.p.c.m. n. 168/2012 riconosce autonomia organizzativa e contabile all'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza. Di conseguenza, l'Autorità ha un bilancio autonomo, sottoposto al controllo di regolarità amministrativo-contabile da parte di un collegio dei revisori i cui componenti, in possesso dei requisiti di cui all'art. 21 del d.lgs. 30 giugno 2011, n. 123, sono nominati con deliberazione del Garante e restano in carica tre anni, prorogabili una sola volta. Tale verifica viene esercitata ai sensi dell'art. 20 del d.lgs. n. 123/2011, cit. (17).

Nonostante la riconosciuta autonomia finanziaria e contabile, le risorse che alimentano il bilancio dell'Autorità, attinenti alla Missione 24 "Diritti sociali, politiche sociali e famiglia" – Programma 24.5 "Famiglia, pari opportunità e situazioni di disagio", sono iscritte nel bilancio dello Stato, nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, sul capitolo di spesa n. 2118 (p. 01 e p. 02).

Da tale capitolo, a norma dell'art. 5, c. 3, della l. n. 112/2011, affluiscono nel bilancio della Presidenza del Consiglio dei ministri, ove sono appostate in entrata sul capitolo n. 841 e nella spesa nel Centro di responsabilità 15 "Politiche per la famiglia" sui capitoli nn. 523 e 524, per essere conseguentemente assegnate al bilancio autonomo dell'Autorità.

Tale assetto risulta ascrivibile evidentemente all'evoluzione delle competenze nella specifica materia della tutela dei diritti dei minori, prima spettanti alla Presidenza del Consiglio.

All'Autorità non è attribuito, al pari delle altre autorità indipendenti, il potere di adottare il proprio regolamento di organizzazione: esso viene adottato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri su proposta dell'Autorità garante, ai sensi dell'art. 5, c. 2, della l. n. 112/2011. Come detto, le modalità di organizzazione dell'ufficio sono disciplinate dal citato d.p.c.m. n. 168/2012.

L'assenza di personale stabile già ricordata, unitamente ai citati rilievi di carattere finanziario e organizzativo, possono pregiudicare l'indipendenza e la piena autonomia della struttura.

---

(17) Cfr. art. 28 d.p.c.m. n. 168/2012.

### 3.2. *Rapporti tra l'Autorità garante e le figure di garanzia regionali*

La nascita dell'Autorità garante è avvenuta in un contesto istituzionale nel quale erano già previsti i garanti territoriali, istituiti da apposite leggi in quasi tutte le regioni e nelle province autonome, impegnati nell'attuazione dei diritti delle persone di minore età.

La legge istitutiva non ha previsto un sistema di coordinamento né un collegamento funzionale tra l'Autorità garante e le figure di garanzia territoriali. Essa ha preso atto dell'assetto distributivo di competenze preesistente e ha previsto, nel rispetto delle competenze e dell'autonomia organizzativa delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano, che l'Autorità garante assicuri “idonee forme di collaborazione con i garanti regionali dell'infanzia e dell'adolescenza o con figure analoghe, che le regioni possono istituire con i medesimi requisiti di indipendenza, autonomia e competenza esclusiva in materia di infanzia e adolescenza previsti per l'Autorità garante” (art. 3, c. 6, l. n. 112/2011).

Al riguardo la Corte dei conti, Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato, nella relazione concernente “La gestione dell'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza (2014-2016)” di cui alla delib. 29 gennaio 2018, n. 2/2018/G, ha rilevato la mancanza, allo stato, di un coordinamento “*necessario al fine di rendere l'azione delle anzidette istituzioni sinergica e maggiormente efficace*”.

Tale sistema di coordinamento o collegamento funzionale tra l'Autorità garante e le figure di garanzia territoriali potrebbe attuarsi attraverso un rafforzamento dei compiti attualmente spettanti alla Conferenza nazionale per la garanzia dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza di cui all'art. 3, c. 7, l. n. 112/2011, presieduta dall'Autorità garante e composta dai garanti regionali e delle province autonome.

Alla Conferenza, luogo permanente di collaborazione, confronto e scambio tra il garante nazionale e quelli regionali, potrebbe attribuirsi il periodico monitoraggio dello stato di attuazione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza mediante la condivisione delle segnalazioni di cui all'art. 6 della l. n. 112/2011. Queste ultime, nei casi in cui non sia pendente un procedimento giurisdizionale, sono gestite, secondo un criterio di prossimità con i cittadini, dai garanti territoriali nell'ambito delle competenze attribuite dalle leggi regionali, come previsto dal protocollo di intesa approvato in data 18 gennaio 2017 in sede di Conferenza di garanzia ai sensi dell'art. 10, c. 3, del d.p.c.m. n. 168/2012. Le segnalazioni sono un ottimo strumento per conoscere aree nevralgiche nell'attuazione e tutela dei diritti delle persone di minore età, al fine di poter incidere concretamente per la migliore promozione ed effettività di tali diritti.

In questa prospettiva, laddove emergessero questioni di rilevanza generale legate ad eventuali lacune dell'ordinamento o comunque criticità nel sistema, l'Autorità garante, nell'esercizio dei compiti attribuiti dalla legge, potrebbe attivarsi efficacemente raccomandando al potere legislativo e/o al Governo, alle regioni, agli enti locali interessati, agli organismi a cui è attribuito il potere di controllo o di sanzione, gli ambiti di intervento per assicurare la piena promozione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza.

L'Autorità garante è una figura centrale nell'attività di promozione e tutela dei diritti e degli interessi delle persone di minore età, in grado di svolgere un ruolo rilevante di indirizzo e sensibilizzazione nei confronti delle istituzioni politiche.

### 3.3. *Necessità di un rafforzamento dei compiti*

Per realizzare le proprie azioni, la legge istitutiva attribuisce all'Autorità specifici strumenti, quali, tra gli altri, il potere di procedere a visite e ispezioni nei luoghi in cui siano presenti persone di minore età, purché vengano concordate con le amministrazioni competenti. Appare evidente che questa modalità fa perdere efficacia al controllo svolto dall'Autorità.

Sul piano procedimentale i poteri attribuiti all'Autorità garante per espletare i propri compiti hanno bisogno di essere strutturati. Tale aspetto è, ad esempio, evidente per gli atti normativi in materia di tutela dell'infanzia e dell'adolescenza: nell'iter per la loro formazione la partecipazione dell'Autorità



garante è prevista dalla legge istitutiva unicamente come una possibilità. Non ci sono altre norme che nei singoli procedimenti prevedano tale possibilità o che coinvolgano l'Autorità obbligatoriamente.

Infine, come detto, l'Autorità garante esercita una funzione di indirizzo anche in ambito internazionale, attraverso la predisposizione del parere sul rapporto che il Governo presenta periodicamente al Comitato Onu sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza ai sensi dell'art. 3, c. 1, lett. i), della l. n. 112/2011. In occasione del primo parere, reso nel 2018, è emersa la difficoltà di esprimerlo contestualmente al rapporto, considerato che la legge prevede sia trasmesso in allegato alla presentazione di quest'ultimo.

### *3.4. Durata del mandato e non rinnovabilità. Disciplina delle incompatibilità*

Non vi è previsione espressa della non rinnovabilità del mandato dell'Autorità garante ai sensi dell'art. 23, c. 3, del d.l. 6 dicembre 2011, n. 201, convertito con modificazioni dalla l. 22 dicembre 2011, n. 214, dal quale ad oggi sembra desumersi la non rinnovabilità di tutte le autorità indipendenti.

Parallelamente, per dare maggiore continuità agli interventi e alle azioni realizzate, sarebbe opportuno estendere la durata del mandato a sette anni, in luogo dei quattro attualmente previsti dall'art. 2, c. 2, della l. n. 112/2011.

Non è prevista una disciplina dettagliata sulle incompatibilità riferita sia agli incarichi ricoperti nei due anni precedenti, sia a 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).

### *4. Conclusioni: Necessità di un intervento normativo*

La complessità e la molteplicità dei compiti affidati all'Autorità garante a tutela dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, e la vastità delle materie trattate rendono necessario un suo consolidamento e un ampliamento di sinergie a livello istituzionale, in coerenza con i principi ispiratori della Convenzione Onu.

La gestione di una struttura complessa, composta da personale precario e sprovvista di un'organizzazione amministrativa adeguata, la mancanza di poteri cogenti e vincolanti, l'assenza di articolazioni territoriali e la non chiara demarcazione dei rapporti con i garanti territoriali, richiedono quindi un intervento normativo di modifica della legge istitutiva finalizzato a:

- istituire e strutturare un ruolo stabile del personale, con una dotazione organica adeguata e organizzata in una direzione generale, che si articoli in un ufficio di diretta collaborazione e almeno due uffici diversi (Affari generali e Diritti);
- rafforzare la disciplina sulle incompatibilità del titolare;
- prevedere che lo stesso non debba aver ricoperto nei due anni precedenti, né possa ricoprire nei due anni successivi alla cessazione del mandato, incarichi all'interno di partiti politici o di movimenti di ispirazione politica;
- prevedere che lo stesso nei due anni successivi alla cessazione dell'incarico non possa rivestire cariche elettive o incarichi in associazioni e organizzazioni non lucrative di utilità sociale che operano nei settori dell'infanzia o dell'adolescenza, ovvero rivestire incarichi di vertice in organismi che svolgono attività nei settori dell'infanzia e dell'adolescenza;
- prevedere, analogamente a quanto avviene per le altre autorità indipendenti, che sia estesa la durata del mandato a sette anni e che sia prevista espressamente la non rinnovabilità, che ad oggi deve comunque desumersi in via interpretativa dall'art. 23, c. 3, del d.l. 6 dicembre 2011, n. 201, convertito con modificazioni dalla l. 22 dicembre 2011, n. 214;
- attribuire all'Autorità garante il potere di adottare il proprio regolamento di organizzazione, al pari delle altre autorità indipendenti;

- rendere obbligatoria la richiesta di parere preventivo dell’Autorità garante sui disegni di legge del Governo e delle Camere, nonché sugli atti normativi del Governo, nei settori di competenza dell’Autorità garante e sugli atti di amministrazione attiva volti a definire le politiche dell’infanzia e dell’adolescenza (oggi tale facoltà è riconosciuta all’Agia solo con riferimento agli atti normativi in materia di tutela dei diritti dell’infanzia e dell’adolescenza e al Piano nazionale di azione degli interventi per la tutela dei diritti dei soggetti in età evolutiva, ai sensi dell’art. 3, c. 1, lett. f), e c. 3, l. n. 112/2011);

- rendere obbligatorio, a seguito del rilascio del parere, che il destinatario dello stesso motivi le ragioni per le quali si discosta dal parere, entro un tempo definito;

- attribuire all’Autorità il potere di effettuare visite e ispezioni senza la necessità di un previo accordo o della preventiva autorizzazione, come invece è attualmente previsto dall’art. 4 della l. n. 112/2011;

- prevedere che il parere dell’Autorità garante sul rapporto che il Governo presenta periodicamente al Comitato Onu sui diritti dell’infanzia e dell’adolescenza, ai sensi dell’art. 44 della Convenzione, venga trasmesso dopo aver preso visione del predetto rapporto e non contestualmente, come invece è attualmente previsto dall’art. 3, c. 1, lett. i), della l. n. 112/2011;

- definire in modo chiaro il raccordo tra i garanti regionali e l’Autorità nazionale.

##### *5. Prospettive di medio e lungo termine: Le proposte di legge pendenti*

Lo scorso 20 aprile 2021 alla Camera dei deputati è stata presentata una proposta di legge (18) che interviene sulla l. 12 luglio 2011, n. 112, istitutiva dell’Autorità garante per l’infanzia e l’adolescenza, potenziandone le competenze, al fine di garantire, come illustrato dall’art. 1, la trasparenza e la tracciabilità delle spese dello Stato a favore del benessere di bambini e adolescenti.

Riconosciuta la centralità della figura dell’Autorità garante nell’attività di promozione e di tutela dei diritti e degli interessi dei minori, in grado di assicurare una visione d’insieme in materia di infanzia e di adolescenza anche al fine di individuare le risorse da investire, si propone di modificare l’art. 3 della l. n. 112/2011, introducendo tra le competenze dell’Autorità garante quella di esprimere pareri, in sede annuale di legge di bilancio, di documento di economia e finanza e di eventuali relazioni sullo scostamento di bilancio, definendone termini e modalità.

Un intervento normativo di carattere generale, sia con riferimento alla struttura che al potenziamento delle competenze, è quello contenuto nel disegno di legge presentato in data 9 giugno 2021 al Senato (19), che si propone di dare seguito alle indicazioni del Comitato Onu apportando una serie di modifiche, di carattere organizzativo e funzionale, alla l. n. 112/2011.

Si interviene innanzitutto sia sulla procedura di nomina sia in relazione alla durata del mandato dell’Autorità, esteso, al fine di dare maggiore continuità agli interventi posti in essere, a cinque anni, esplicitando nel contempo il divieto di rinnovo. È poi prevista una dettagliata disciplina sulle incompatibilità secondo la quale il titolare dell’Autorità garante, cessato il proprio mandato, non può per almeno due anni ricoprire cariche politiche o incarichi in organismi che svolgono – a vario titolo – attività nel settore dell’infanzia e dell’adolescenza.

Con riguardo poi alle competenze spettanti all’Autorità, viene in particolare rafforzato il potere consultivo, prevedendo che l’Autorità sia chiamata ad esprimere parere su tutti i disegni di legge, sia governativi che parlamentari, nonché su tutti gli atti normativi in tema di infanzia. È altresì rafforzato il potere ispettivo dell’Autorità, introducendo la possibilità per essa di effettuare visite e ispezioni senza la

---

(18) AC 3031, “Modifica all’art. 3 l. 12 luglio 2011, n. 112, concernente le competenze dell’Autorità garante per l’infanzia e l’adolescenza”, assegnato alle Commissioni riunite I Affari Costituzionali e XII Affari sociali.

(19) AS 2270, “Modifiche alla l. 12 luglio 2011, n. 112, concernente l’Autorità garante per l’infanzia e l’adolescenza”, assegnato alla 1ª Commissione Affari Costituzionali del Senato.

necessità di un preventivo accordo o della preventiva autorizzazione dell'amministrazione presso la quale si effettua la visita o l'ispezione.

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

Inoltre, è espressamente riconosciuta l'autonomia organizzativa e contabile dell'Autorità. Viene in particolare prevista l'istituzione di un ruolo del personale con una dotazione organica non superiore alle ventitré unità – di cui di cui due di livello dirigenziale non generale e una di livello dirigenziale generale – nonché riconosciuto all'Autorità, al pari delle altre autorità indipendenti, il potere di adottare il proprio regolamento di organizzazione. Sono previste, infine, specifiche disposizioni per il personale attualmente in servizio, in posizione di comando obbligatorio.

Di recente, con la legge 29 giugno 2022, n. 79 (“Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 30 aprile 2022, n. 36, recante ulteriori misure urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza-Pnrr”), entrata in vigore lo scorso 30 giugno 2022, è stato compiuto il primo passo verso l'ulteriore rafforzamento dell'indipendenza dell'Autorità, come richiesto dal Comitato Onu. Mediante l'inserimento dell'art. 5-*bis* nella legge istitutiva n. 112/2011, è stata prevista l'istituzione del ruolo organico del personale dipendente dell'Ufficio dell'Autorità garante, demandata all'adozione, entro trenta giorni dall'entrata in vigore della legge, di un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri. La previsione di una dotazione organica e quindi di personale stabilmente assegnato all'ufficio, consentirà all'Autorità di disporre di un'organizzazione amministrativa adeguata a svolgere con efficacia la molteplicità di compiti nei numerosi ambiti di intervento riguardanti la tutela delle persone di minore età.

\* \* \*