



Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza
Relazione al Parlamento 2018

L'AUTORITÀ GARANTE PER L'INFANZIA E L'ADOLESCENZA: UN CANTIERE APERTO

1. La missione: l'effettiva attuazione dei diritti delle persone di minore età

La nascita di un organismo nazionale indipendente a garanzia dei diritti delle persone di minore età trae origine dalla Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite a New York il 20 novembre 1989 (d'ora in avanti anche "Convenzione di New York") e in particolare dalla raccomandazione del Comitato preposto al suo monitoraggio e previsto dalla stessa Convenzione (art. 43) che, nel Commento generale n. 2 (2002) sul ruolo delle istituzioni indipendenti per i diritti umani per la promozione e la tutela dei diritti dell'infanzia, richiama tale impegno tra quelli assunti dagli Stati che l'hanno ratificata.

L'Autorità garante è stata istituita con l'obiettivo di tutelare e promuovere i diritti di tutte le persone di minore età presenti nel nostro Paese, a prescindere dalla loro origine nazionale, etnica o sociale

In risposta a questa esigenza espressa in ambito internazionale, a distanza di quasi vent'anni dalla *legge 27 maggio 1991, n. 176*, di ratifica ed esecuzione della Convenzione di New York nel nostro Paese, è stata istituita l'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza (d'ora in avanti anche "Agia" e "Autorità garante") con *legge 11 luglio 2011, n. 112* (d'ora in avanti anche "legge istitutiva"), con l'obiettivo di tutelare

e promuovere i diritti e gli interessi di tutte le persone di minore età presenti nel nostro Paese, a prescindere dalla loro origine nazionale, etnica o sociale.

L'Autorità garante opera "con poteri autonomi di organizzazione, con indipendenza amministrativa e senza vincoli di subordinazione gerarchica" (art. 1 della legge istitutiva). Non è incardinata nell'organizzazione del Governo di cui, pertanto, non costituisce espressione.

La lettura combinata degli articoli 3 e 4 della legge istitutiva delinea, sia pure in modo ampio ed elastico, lo spettro dei compiti posti in capo all'Autorità garante che, in estrema sintesi, possono essere ricondotti a due principali linee di azione: la promozione, da un lato, e la verifica, dall'altro, della piena attuazione dei diritti e degli interessi delle persone di minore età. Alcuni compiti hanno un contenuto generico (promozione, verifica e propulsione); altri sono definiti in modo più puntuale e specifico (diffusione della cultura della mediazione; elaborazione di proposte sui livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali; predisposizione di un parere sul rapporto che il Governo presenta periodicamente al Comitato sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza; potere

Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza
L'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza: un cantiere aperto



di esprimere il proprio parere sulla formazione degli atti normativi del Governo o del Parlamento in questo settore) ed evidenziano il ruolo di garanzia svolto dall'Autorità garante.

Per realizzare queste azioni, la legge istitutiva le attribuisce specifici strumenti, quali il potere di promuovere studi e ricerche a livello nazionale, chiedere informazioni, accedere a banche dati e archivi, presentare proposte di legge e procedere a visite e ispezioni nei luoghi in cui siano presenti persone di minore età (queste ultime, purché vengano concordate con le amministrazioni competenti).

L'Autorità garante svolge un ruolo che comporta la costante valutazione dello stato di attuazione dei diritti fondamentali delle persone di minore età attraverso atti c.d. 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 incisivo potere di segnalazione di ogni iniziativa volta ad assicurare la piena promozione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza con particolare riferimento al diritto alla famiglia, all'educazione,

Un ruolo che comporta la costante valutazione dello stato di attuazione dei diritti fondamentali delle persone di minore età attraverso atti di soft law con l'obiettivo della moral suasion, indirizzando l'azione delle istituzioni, sul piano normativo e delle policy

all'istruzione, alla salute. Inoltre, l'Autorità garante segnala altresì situazioni nelle quali ravvisi la violazione, o un rischio di violazione, di tali diritti. Tali segnalazioni individuano come destinatari il Governo, le regioni, gli enti locali e territoriali interessati, la procura della Repubblica e gli organismi a cui è attribuito il potere di controllo o di sanzione. L'azione di indirizzo si rivolge anche agli organi che esercitano il potere legislativo: l'Autorità garante ha il potere di esprimere il proprio parere sugli atti normativi del Governo e sui progetti di legge all'esame delle Camere che riguardano il settore dell'infanzia e dell'adolescenza. Infine, esercita una funzione di indirizzo anche in ambito internazionale, attraverso la predisposizione del proprio parere sul rapporto che il Governo periodicamente presenta al Comitato sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, nonché attraverso la partecipazione a consessi europei da cui originano linee-guida e raccomandazioni volte a indirizzare le azioni e le politiche degli Stati.

Sotto il profilo operativo, la mancata definizione normativa dei metodi attraverso i quali l'Autorità garante può concretamente esercitare le proprie facoltà (si pensi, ad esempio, al parere sulla formazione degli atti normativi, previsto soltanto dalla legge istitutiva e in modo non obbligatorio) ha indotto l'Autorità garante a sviluppare, nel corso del tempo, proprie modalità operative che si realizzano prevalentemente



Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza
Relazione al Parlamento 2018

attraverso l'*ascolto istituzionale*. Si tratta dell'ascolto volto ad intercettare le richieste e i bisogni delle persone di minore età, a tradurli in diritti e ad individuare le modalità per renderli esigibili, sottoponendoli alle istituzioni competenti.

Un "ascolto di sistema" che può scaturire dal coinvolgimento dei diretti destinatari – le persone di minore età – nell'esame di atti normativi in corso di adozione,

Un "ascolto di sistema" che può scaturire dal coinvolgimento dei diretti destinatari – le persone di minore età – nell'esame di atti normativi in corso di adozione, oppure, secondo un procedimento inverso, dalle sollecitazioni degli stessi bambini e ragazzi ad intervenire per una proposta di modifica di un impianto normativo o organizzativo che li riguardi

oppure, secondo un procedimento inverso, dalle sollecitazioni degli stessi bambini e ragazzi ad intervenire per una proposta di modifica di un impianto normativo od organizzativo che li riguardi. Ma può anche derivare da un ascolto che coinvolge esperti e professionisti, che esprimono le proprie opinioni in cicli di audizioni che l'Autorità garante riporta alle istituzioni competenti, traducendole in segnalazioni, atti di indirizzo o pareri.

L'Autorità garante, attraverso l'ascolto esercitato nella sua dimensione istituzionale, raccoglie il linguaggio universale dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza e lo traduce sul piano dell'effettività. Quest'opera di assestamento ha progressivamente sviluppato, sia pure in forma non strutturata,

una necessaria rete non solo istituzionale intorno all'Autorità garante, consentendo di affermarne la figura e l'autorevolezza. Tuttavia, il ruolo da essa ricoperto all'interno del sistema italiano richiede un'ulteriore opera di sistematizzazione. L'Autorità garante si attiva *motu proprio* per partecipare come invitato permanente agli osservatori – soggetti inter-istituzionali operanti a livello nazionale che svolgono un ruolo importante nella programmazione delle politiche per le persone di minore età e per le famiglie – e soltanto grazie ad una capillare opera di monitoraggio dell'attività normativa è riuscita progressivamente a partecipare attivamente al processo di adozione degli atti normativi del Parlamento e del Governo in tema di infanzia e adolescenza. Inoltre, il suo essere relativamente "giovane", nata in un contesto nel quale, in materia di infanzia e adolescenza, le competenze risultavano già attribuite ad una pluralità di soggetti, in una cornice normativa frammentaria, l'ha condotta a ricoprire un ruolo di confronto e di collegamento fra gli attori istituzionali e la società civile del settore.

L'Autorità garante ha dunque intessuto una molteplicità di rapporti istituzionali, non solo per creare le necessarie sinergie e per far conoscere il ruolo e le funzioni cui è preposta, ma anche per rinsaldare, e in alcuni casi definire, le modalità che le consentono di finalizzare e rendere effettive le competenze di cui è titolare; modalità e procedure che, come già evidenziato, non sono definite normativamente ma sono frutto di prassi. In questo quadro, l'Autorità garante ha incon-

Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza
L'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza: un cantiere aperto



trato i presidenti del Senato, della Camera dei Deputati, i presidenti di commissioni parlamentari, il Presidente del Consiglio dei Ministri, i sottosegretari della Presidenza del Consiglio dei Ministri nonché i ministri dei dicasteri i cui compiti afferiscono alla tutela dell'infanzia e dell'adolescenza. L'Autorità garante è stata altresì ricevuta dal Presidente della Repubblica.

Nel recente passato, ai compiti individuati dalla legge istitutiva, si sono aggiunte le funzioni previste dalla [legge 7 aprile 2017, n. 47](#), recante disposizioni in materia di misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati, che ha attribuito all'Autorità garante la competenza alla selezione e formazione dei tutori volontari di minori stranieri non accompagnati nelle regioni prive di garante territoriale. Tale legge, modificata con successivo [decreto legislativo n. 220/2017](#), le ha demandato altresì il compito di monitorare lo stato di attuazione delle disposizioni di cui all'art. 11, che prevede l'istituzione, presso ogni tribunale per i minorenni, di un elenco di tutori volontari.

Inoltre, la [legge 29 maggio 2017, n. 71](#), recante disposizioni a tutela dei minori per la prevenzione e il contrasto del fenomeno del cyberbullismo, individua l'Autorità garante quale componente del Tavolo tecnico interministeriale istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri per elaborare un piano di azione sulla prevenzione e il contrasto al fenomeno. I recenti interventi normativi, oltre a rappresentare una significativa conferma del ruolo centrale che l'Autorità garante ha assunto in materia di tutela dell'infanzia e dell'adolescenza, hanno inciso positivamente anche sulla costruzione di proficue collaborazioni inter-istituzionali.

2. L'assetto organizzativo e lo sviluppo delle risorse umane

La legge istitutiva prevede che l'Ufficio dell'Autorità garante sia composto da dieci unità di personale della pubblica amministrazione poste in posizione di comando, di cui un dirigente non generale. Tuttavia, per garantire l'attuazione dei nuovi compiti, la [legge 27 dicembre 2017, n. 205](#) (legge di stabilità 2018) ha previsto che per gli anni 2018, 2019 e 2020, l'Autorità garante si avvalga di ulteriori dieci unità di personale comandato (v. *supra*).

Come già evidenziato nelle precedenti relazioni, la mancanza di un ruolo organico comporta una situazione di precarietà del personale e dell'intera struttura. I fisiologici cambiamenti che ne conseguono causano interruzioni delle attività in corso e le difficoltà nel reperimento delle risorse umane causano scoperture



Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza
Relazione al Parlamento 2018

La mancanza di un ruolo organico comporta una situazione di precarietà del personale e dell'intera struttura. I fisiologici cambiamenti che ne conseguono causano interruzioni e, in alcuni casi, scoperture dell'Ufficio in delicati settori d'intervento

dell'Ufficio in delicati settori d'intervento. La formazione dei funzionari richiede uno sforzo continuo sia per uniformare professionalità provenienti da settori diversi dell'amministrazione dello Stato, sia per l'investimento nella formazione di elevato grado tecnico delle figure professionali addette all'area affari generali (gare e contratti, bilanci e gestione amministrativo contabile) dedicate al funzionamento della struttura nonché nella formazione delle figure professionali dedicate alla cura dei delicati temi di competenza dell'Au-

torità garante, che spaziano dalla salute, all'istruzione, al sociale, alla giustizia, all'immigrazione.

L'autonomia dell'Autorità garante non può dirsi completa, in quanto nonostante sia dotata di un bilancio autonomo, lo stesso viene alimentato da fondi che provengono da uno stanziamento *ad hoc* presente nel bilancio della Presidenza del Consiglio dei Ministri. Le modalità di organizzazione dell'Autorità garante sono disciplinate con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, all'interno del quale è previsto che la sede e i locali destinati all'Ufficio siano messi a disposizione dalla Presidenza stessa.

L'assenza di un ruolo organico, unitamente ai succitati rilievi di carattere finanziario, organizzativo e logistico rischiano di compromettere l'indipendenza e la piena autonomia della struttura. Preoccupazione, questa, fatta propria dal Comitato Onu sui diritti dell'infanzia e l'adolescenza nelle raccomandazioni indirizzate all'Italia a febbraio 2019.

La presenza di professionalità diverse interne all'Ufficio è una ricchezza che merita di essere curata affinché possa esprimere il proprio potenziale in maniera costante e condivisa. Per questo motivo, a partire dalla primavera del 2018, si è attivata un'unità che presiede alla formazione interna. Le attività formative interne sono state realizzate con la collaborazione dei soggetti competenti e hanno riguardato contenuti trasversali a tutte le aree tematiche d'interesse. Nello specifico, si sono tenute sessioni di formazione sulla gestione dell'archivio informatizzato, sul sistema di contabilità integrato, sull'introduzione al mandato informatico, sulla gestione delle gare telematiche, sulla figura del tutore volontario ai sensi della legge n. 47/2017, sul progetto "Monitoraggio della tutela volontaria per minori stranieri non accompagnati in attuazione dell'art. 11, legge n. 47/2017" finanziato dal Fondo asilo, migrazione e integrazione (Fami), sul regolamento (UE) 2016/679 del 27 aprile 2016 in materia di protezione dei dati personali (Gdpr). Ancora su iniziativa dell'Autorità garante, nel 2019, sono

Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza
L'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza: un cantiere aperto



stati organizzati corsi di aggiornamento in tema di minori stranieri non accompagnati, con la collaborazione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, del Servizio centrale del Siproimi e della Struttura di missione per minori stranieri non accompagnati del Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del Ministero dell'interno. La positiva riuscita di queste iniziali attività ha confermato quanto la formazione continua costituisca elemento di crescita culturale, professionale e motivazionale dello *staff* e ha orientato a programmare un sostenibile investimento per il futuro.

3. Gli altri attori del sistema

La Conferenza nazionale per la garanzia dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza

La Conferenza nazionale per la garanzia dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza (d'ora in avanti "Conferenza di garanzia") è un organismo previsto dalla legge istitutiva, presieduto dall'Autorità garante e composto dai garanti delle regioni e delle province autonome, o da 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, commi 6 e 7, della legge n. 112 del 2011).

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

Per tale ragione, il Comitato Onu sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, nelle osservazioni conclusive adottate nel 2003, ha raccomandato all'Italia di sviluppare "appropriati raccordi tra le istituzioni nazionali e regionali" (par. 15). Tuttavia la legge istitutiva non ha definito un meccanismo di raccordo tra l'Autorità garante e le figure di garanzia territoriali, ma ha previsto, pur in assenza di un sistema di coordinamento, che l'Autorità garante assicuri "idonee forme di collaborazione", nel rispetto delle competenze e dell'autonomia organizzativa delle regioni, delle province autonome di Trento e di Bolzano (art. 3, comma 6, della legge n. 112/2011) e, a tal fine, ha istituito la *Conferenza nazionale per la garanzia dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza*, cui è affidato il solo compito

La legge istitutiva dell'Autorità non ha previsto un sistema di raccordo tra l'Autorità garante e le figure di garanzia territoriali



Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza
Relazione al Parlamento 2018

di promuovere “linee comuni di azione dei garanti regionali”, da adottarsi all’unanimità, e di consentire “lo scambio di dati e informazioni riguardanti la condizione delle persone di minore età”. La Conferenza si riunisce almeno due volte l’anno, su convocazione dell’Autorità garante o su richiesta della maggioranza dei garanti regionali e delle province autonome dell’infanzia e dell’adolescenza (art. 7 del dPCM 20 luglio 2012, n. 168 recante il regolamento sull’organizzazione dell’Ufficio dell’Autorità garante per l’infanzia e l’adolescenza, la sede e la gestione delle spese).

L’esame delle leggi istitutive dei garanti territoriali evidenzia che tali figure di garanzia spesso non possiedono i medesimi requisiti di “indipendenza, autonomia e competenza esclusiva in materia di infanzia e adolescenza previsti per l’Autorità garante”, diversamente da quanto previsto dalla legge istitutiva. Non tutti i garanti territoriali sono dotati infatti di autonomia organizzativa e finanziaria e a volte risultano incardinati nell’ambito organizzativo del Consiglio o della Giunta. Il garante della Sicilia, ad esempio, ha più volte evidenziato la mancanza di risorse umane, materiali e finanziarie. Da ciò l’esigenza di dare attuazione alla legge n. 112/2011, prevedendo un allineamento delle normative regionali tra di loro e con quella nazionale, in merito ai suddetti requisiti.

La Conferenza dei Presidenti delle assemblee legislative delle regioni e delle province autonome, durante la riunione svoltasi il 13 febbraio 2018, ha evidenziato la mancanza di un quadro omogeneo di competenze degli organismi di garanzia territoriali esistenti e l’opportunità di promuovere una maggiore armonizzazione del sistema volta a realizzare una sostanziale uniformità delle competenze e delle fisionomie delle figure di garanzia

Su questo tema, è intervenuta la Conferenza dei Presidenti delle assemblee legislative delle regioni e delle province autonome che, durante la riunione svoltasi il 13 febbraio 2018, cui è stata invitata a partecipare l’Autorità garante, ha evidenziato la mancanza di un quadro omogeneo di competenze degli organismi di garanzia territoriali esistenti e l’opportunità di promuovere una maggiore armonizzazione del sistema volta a realizzare una sostanziale uniformità delle competenze e delle fisionomie delle figure di garanzia, oltreché delle loro procedure di nomina.

Nel corso del 2018, rispetto alla situazione descritta nella Relazione parlamentare dell’Autorità garante per le attività svolte nel 2017, la Regione Abruzzo ha approvato la legge che istituisce la figura del garante per l’infanzia e l’adoles-

scenza, che tuttavia ad oggi non è stato nominato. In Campania si è provveduto a nuova nomina a seguito della scadenza del precedente mandato, in Toscana è imminente la nomina. La Valle d’Aosta, da ultimo, il 21 marzo 2019, ha individuato il difensore civico come figura preposta alla tutela dei diritti delle persone di minore età.

Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza
L'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza: un cantiere aperto



Per i dettagli sulle realtà regionali e delle province autonome, si rimanda alla “Rilevazione su norme, prassi e procedure dei garanti regionali e delle province autonome per l’infanzia e l’adolescenza – dicembre 2018” (v. allegato n. 1).

La Consulta delle associazioni e delle organizzazioni

La Consulta delle associazioni e delle organizzazioni preposte alla promozione e alla tutela dei diritti dell’infanzia e dell’adolescenza (la “Consulta”) 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’articolo 8 del dPCM n. 168/2012, al quale è anche affidato 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.

Il 21 marzo 2018, l’Autorità garante ha formalizzato la nuova costituzione della Consulta e con nota del 17 aprile 2018 ne ha definito la composizione per l’anno 2018. Come per gli anni precedenti, anche per il 2018 la Consulta è stata chiamata ad approfondire alcuni temi rilevanti: uno relativo all’inclusione e alla partecipazione delle nuove generazioni di origine immigrata – in particolare dal punto di vista delle bambine e delle ragazze – e l’altro concernente il diritto al gioco e allo sport dei bambini e dei ragazzi con disabilità. Per studiare ed esaminare le tematiche individuate sono stati costituiti due gruppi di lavoro, composti da rappresentanti delle associazioni e delle organizzazioni riunite all’interno della Consulta e integrati con esperti designati dall’Autorità garante. La Consulta ha anche partecipato 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

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



Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza
Relazione al Parlamento 2018

istitutiva (art. 3, comma 1 lettera l)), che consiste nel formulare "osservazioni e proposte sull'individuazione dei livelli essenziali".

Gli osservatori e la Bicamerale infanzia

L'Autorità garante partecipa a differenti tavoli inter-istituzionali in qualità di invitato permanente. In questa veste l'Autorità garante ha contribuito ai lavori dell'*Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza*, con l'obiettivo di garantire forme di collaborazione, sinergie e supporto nel superiore interesse delle persone di minore età. La partecipazione dell'Autorità garante ai lavori dell'Osservatorio e la previsione legislativa del rilascio del parere relativo al Piano nazionale di azione e d'intervento per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva costituiscono espressione del ruolo di garanzia esercitato dall'Autorità garante nella tutela e nell'attuazione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza. Nel corso del 2018, la rete dei rapporti inter-istituzionali ha continuato a rafforzarsi con la partecipazione dell'Autorità garante alle attività dell'*Osservatorio nazionale sulla famiglia* e dell'*Osservatorio nazionale per il contrasto della pedofilia e della pornografia minorile*.

L'Autorità garante ha partecipato attivamente ai lavori degli osservatori citati, che, tuttavia, sono stati operativi solo nel primo semestre dell'anno, nel corso del quale le attività si sono concentrate sul monitoraggio dello stato di attuazione dei piani. La nuova organizzazione istituzionale affida la presidenza dell'Osservatorio nazionale sulla famiglia e dell'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza al Ministro per la famiglia e le disabilità e trasferisce anche l'Osservatorio per il contrasto della pedofilia e della pornografia minorile dal Dipartimento per le pari opportunità al Dipartimento per le politiche della famiglia (dPCM del 27 giugno 2018). A partire da questo mutato assetto organizzativo, ad oggi, gli osservatori non sono stati ancora convocati. A tale proposito l'Autorità garante ha chiesto, con nota del 28 febbraio 2019, di riavvianne celermente i lavori, anche sulla base delle raccomandazioni rivolte all'Italia dal Comitato Onu sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza a febbraio 2019, in cui è stata sottolineata l'esigenza di rafforzare il ruolo dell'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza, munendolo di ogni risorsa umana, tecnica e finanziaria affinché possa effettivamente operare.

Tali organismi - soggetti inter-istituzionali operanti a livello nazionale secondo una visione multidisciplinare - svolgono un ruolo importante nella programmazione delle politiche per le persone di minore età e per le famiglie

Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza
L'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza: un cantiere aperto



Il 7 settembre 2018, l'Autorità garante ha evidenziato ai Presidenti di Camera e Senato l'esigenza di designare i componenti della [Commissione parlamentare per l'infanzia e l'adolescenza](#), istituita con legge 23 dicembre 1997, n. 451, e di avviarne i lavori (c.d. Bicamerale infanzia). L'organismo parlamentare ha compiti di indirizzo e controllo sulla concreta attuazione degli accordi internazionali e della legislazione in materia di diritti e di sviluppo dei soggetti in età evolutiva. Ai sensi dell'art. 3, comma 5 della legge istitutiva, nello svolgimento delle proprie funzioni, promuove con la Commissione parlamentare le opportune sinergie e si avvale delle relazioni da essa presentate.

Gli osservatori - soggetti inter-istituzionali operanti a livello nazionale secondo una visione multidisciplinare - svolgono un ruolo importante nella programmazione delle politiche per le persone di minore età e per le famiglie.

4. Punti di forza, criticità e proposte

Nel 2019, a trent'anni dall'adozione della Convenzione di New York e ad otto anni dalla sua istituzione, il ruolo e le funzioni attribuite all'Autorità garante suscitano alcune riflessioni.

Dalla sua creazione, tante cose sono cambiate.

L'Autorità garante è stata progressivamente riconosciuta quale attore istituzionale del sistema: questo è dimostrato sia dall'attribuzione di nuove competenze, che traducono la fiducia accordata dal legislatore italiano, ma anche, in termini di autorevolezza, dalla sua ampliata partecipazione al processo di redazione normativa, dall'estesa attività di elaborazione di pareri, dal rafforzamento dei rapporti istituzionali, anche a livello internazionale.

Il quadro normativo di riferimento si è progressivamente allargato, e con esso anche il novero delle competenze. Si sono consolidate e intensificate le attività collegate a quelle originarie ed è mutata la realtà in cui essa si inserisce e opera.

Tuttavia, se tante cose sono cambiate, altrettante ancora devono cambiare.

L'Autorità garante deve attuare un consistente numero di competenze con esigue risorse umane e strumentali. I poteri e i compiti di cui risulta titolare, il più delle

L'Autorità garante è stata progressivamente riconosciuta quale attore istituzionale del sistema: questo è dimostrato sia dall'attribuzione di nuove competenze, che traducono la fiducia accordata dal legislatore italiano, ma anche, in termini di autorevolezza, dalla sua ampliata partecipazione al processo di adozione normativa, dall'estesa attività di elaborazione di pareri, dal rafforzamento dei rapporti istituzionali, anche a livello internazionale



Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza
Relazione al Parlamento 2018

volte, si inseriscono nell'ambito di un rapporto che richiede di essere procedimentalizzato, non risultando in alcun modo strutturato il raccordo con i soggetti destinatari delle azioni. La mancanza di ruolo organico di personale e l'assenza di poteri cogenti rischiano di pregiudicare, insieme alla necessaria autonomia e indipendenza, anche l'incisività dell'azione volta a garantire l'efficace e uniforme applicazione della Convenzione di New York in Italia. Tutto ciò segna profondamente il modo di agire dell'Autorità garante e comporta un impegno immenso non solo per conoscere e monitorare le azioni avviate dagli altri soggetti (tavoli di lavoro, osservatori, procedimenti normativi, procedure per contestare contenziosi europei ed altro), ma anche per esercitare le competenze di cui è titolare.

Sono essenzialmente due i piani sui quali appare opportuno sollecitare un intervento legislativo: il livello strutturale e il livello operativo, inerente, quest'ultimo, alle sue competenze e alle azioni che da esse derivano.

L'Autorità garante ritiene che sia necessario completare il percorso avviato nel 2011 con la legge istitutiva, attraverso il rafforzamento del proprio ruolo di autorità terza e indipendente

Sono essenzialmente due i piani sui quali appare opportuno sollecitare un intervento legislativo: il livello strutturale e il livello operativo, inerente, quest'ultimo, ai suoi poteri e alle azioni che da esse derivano. Entrambi i livelli risultano strettamente collegati ai profili di indipendenza e autonomia. Su questi aspetti è recentemente intervenuto il Comitato Onu sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, che ha raccomandato all'Italia di provvedere ad attribuire completa indipendenza e autonomia all'Autorità garante e di aumentarne le risorse umane, tecniche e finanziarie. In coerenza con le raccomandazioni del Comitato Onu, e ribadendo quanto già espresso nelle precedenti relazioni parlamentari, l'Autorità garante ritiene che sia necessario completare il percorso avviato nel 2011 con la legge istitutiva, attraverso il rafforzamento del

proprio ruolo di autorità terza e indipendente.

Un intervento che, sotto il profilo strutturale, dovrebbe potenziare l'Ufficio attraverso la costituzione di un ruolo organico e l'attribuzione in modo stabile di adeguate risorse e di una sede propria.

Sotto il profilo operativo, l'intervento legislativo dovrebbe riconoscere una forza maggiore all'azione dell'Autorità garante e conferire maggiore incisività ai suoi atti, strutturandone la partecipazione al processo legislativo e dotandola, ad esempio, di poteri interdittivi ovvero di poteri di visita senza restrizioni e senza necessità di previa autorizzazione. Sarebbe opportuno rendere obbligatoria la richiesta del parere dell'Autorità garante sugli atti normativi in corso di adozione e sugli atti di amministrazione attiva volti a definire le politiche dell'infanzia e dell'adolescenza, con la previsione, entro un tempo definito, di un obbligo motivazionale nel caso ci si discosti dal parere reso.