



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

Relazione al Parlamento

Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza

2016



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

Relazione al Parlamento

2016

Roma, Camera dei Deputati
giugno 2017

Relazione al Parlamento
dell'Autorità garante
per l'infanzia e l'adolescenza
2016

*Sala della Regina
Camera dei Deputati
Roma, giugno 2017*

Ringraziamenti

La stesura della Relazione è stata curata collettivamente dall'Ufficio dell'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza, con il coordinamento della Garante Filomena Albano.

Un sentito ringraziamento va a Ester di Napoli per il contributo dato nella stesura della presente Relazione e la dedizione dimostrata nella realizzazione di questa iniziativa.

Grafica: *Studio Marabotto*

Stampa: *Marchesi Grafiche Editoriali S.p.A.*

Indice

Introduzione	5		
1. Il piano internazionale ed europeo	19		
Il Consiglio d'Europa e la Strategia per i diritti dei <i>minori</i>			
La Convenzione di Lanzarote			
La Rete europea dei garanti per l'infanzia e l'adolescenza			
Le politiche europee in materia di asilo e immigrazione			
Il 10° Forum europeo sulla protezione delle persone minori di età in migrazione			
2. I rapporti con il Parlamento e con le altre istituzioni	37		
Inquadramento normativo e criticità			
Audizioni dell'Autorità garante al Parlamento e attività consultiva sugli atti normativi			
Osservatori nazionali			
3. I rapporti con i garanti delle regioni e delle province autonome: la Conferenza nazionale per i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza	49		
La nascita delle figure di garanzia			
La Conferenza nazionale per i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza			
Le segnalazioni			
4. La Consulta nazionale delle associazioni e delle organizzazioni preposte alla promozione e alla tutela dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza	55		
5. L'azione dell'Autorità garante nei confronti di alcuni "vulnerabili tra i vulnerabili"	59		
<i>Minori</i> fuori famiglia			
<i>Minori</i> non accompagnati			
<i>Minori</i> figli dei genitori detenuti			
<i>Minori</i> appartenenti a minoranze etniche			
<i>Minori</i> e contrasto alla povertà educativa			
6. Ascolto e partecipazione	77		
La parola ai ragazzi, la risposta alle istituzioni			
I ragazzi dell'istituto penale per i minorenni "Malaspina" di Palermo			
A noi la parola!			
Un bosco della memoria e della speranza ad Amatrice			
7. Progetti, protocolli e patrocini	81		
Progetti			
In particolare: verso una cultura della mediazione			
Protocolli di intesa			
Patrocini			
8. Comunicazione e diffusione online dell'Autorità garante	93		
Comunicazioni e sito <i>web</i>			
Convegni organizzati dall'Autorità			
Partecipazione a convegni, seminari, <i>workshop</i> a livello nazionale			
9. Organizzazione interna dell'Autorità garante	101		
10. Allegati	105		
Atti di <i>soft law</i>			
Report garanti delle regioni e delle province autonome			
Report tutori			

CAHENF	<i>Ad hoc</i> Committee for the Rights of the Child
CCNL	Contratto collettivo nazionale di lavoro
CEDU	Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo
COE	Council of Europe
COPE	Children of Prisoners Europe
ENOC	European Network of Ombudspersons for Children
ENYA	European Network of Young Advisors
FAMI	Fondo asilo migrazione e integrazione
INPS	Istituto nazionale previdenza sociale
ISTAT	Istituto nazionale di statistica
MNA	Minori non accompagnati
MIUR	Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca
ONPG	Osservatorio nazionale permanente sull'esercizio della giurisdizione
PCM	Presidenza del Consiglio dei Ministri
RSC	Rom, Sinti e Caminanti
SIA	Sostegno inclusione attiva
S.In.Ba	Sistema informativo sulla cura e la protezione dei bambini e delle loro famiglie
SISS	Sistema informativo dei servizi sociali
SPRAR	Servizio protezione richiedenti asilo e rifugiati

*Signor Presidente del Senato,
Signora Presidente della Camera dei Deputati,
Autorità,
Care ragazze e cari ragazzi,*

La presentazione della Relazione annuale al Parlamento è il momento per comunicare l'attività dell'Autorità garante nel corso dell'anno solare 2016, come previsto dalla legge istitutiva (12 luglio 2011, n. 112, all'art. 3, comma 1, lett. p)), ma anche per condividere con tutti Voi le sfide attuali e le prospettive future per l'infanzia e l'adolescenza in Italia.

Nel ripercorrere lo scorso anno, non posso prescindere da due importanti eventi: il venticinquesimo anniversario della ratifica italiana della Convenzione di New York sui diritti del fanciullo (adottata in seno alle Nazioni Unite nel 1989 ed eseguita in Italia con legge 27 maggio 1991, n. 176), che illumina il percorso di questa Autorità, e l'adozione della Terza Strategia del Consiglio d'Europa per i diritti delle persone di minore età. Quest'ultima indica i cinque obiettivi prioritari che il Consiglio si impegna a promuovere in quest'area nel quinquennio 2016-2021: uguali opportunità per tutti i bambini e gli adolescenti, la partecipazione alle decisioni che li riguardano, la garanzia di una vita libera da violenze, una giustizia "a misura di bambino" e la tutela delle persone minori di età nell'ambiente digitale. La Strategia, che rappresenta l'esito di un confronto ampio tra le autorità dei 47 Stati membri e i rappresentanti delle organizzazioni internazionali, indica la strada che dobbiamo percorrere.

Inizio da questi due eventi relativi, non a caso, alle Nazioni Unite e al Consiglio d'Europa. L'Autorità che presiedo nasce infatti da un'esigenza espressa a livello internazionale ed ha altresì vocazione internazionale.

La necessità di un organo di garanzia indipendente, a presidio della attuazione dei diritti dell'infanzia, è rilevabile in via generale dalla Convenzione sui diritti del fanciullo ed in particolare dai suoi articoli 4 ("gli Stati si impegnano ad adottare tutti i provvedimenti legislativi, amministrativi, e di altro tipo necessari per attuare i diritti riconosciuti dalla Convenzione"), 18 comma 2 ("al fine di garantire e di promuovere i diritti enunciati nella presente Convenzione, gli Stati parti accordano gli aiuti appropriati ai genitori ed ai rappresentanti legali del fanciullo nell'esercizio della responsabilità che incombe loro di allevare il fanciullo e provvedono alla creazione di istituzioni, istituti e servizi incaricati di vigilare sul benessere del fanciullo") e, in ultimo, dalle raccomandazioni del Comitato sui diritti del fanciullo, previsto dalla Convenzione stessa, che, nell'Osservazione generale del 2002 dedicata alla "creazione di istituzioni nazionali indipendenti per i diritti umani", richiama tale impegno tra quelli assunti dagli Stati che hanno ratificato la Convenzione. A livello regionale, l'art. 12 della Convenzione europea sull'esercizio dei diritti del fanciullo (stipulata a Strasburgo il 25 gennaio 1996 e resa esecutiva con legge 20 marzo 2003, n. 77) chiede agli Stati di incoraggiare la promozione e l'esercizio dei diritti dei fanciulli attraverso organi aventi, tra l'altro, funzioni di formulare proposte e pareri sui progetti legislativi relativi alla stessa materia.

Nel ripercorrere lo scorso anno, non posso prescindere da due importanti eventi: il venticinquesimo anniversario della ratifica italiana della Convenzione di New York sui diritti del fanciullo, che illumina il percorso di questa Autorità, e l'adozione della Terza Strategia del Consiglio d'Europa per i diritti delle persone di minore età.



L'Autorità garante si muove “sui binari” delle convenzioni internazionali che tutelano e promuovono i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, ma anche del diritto dell'Unione europea e delle fonti di diritto italiano, a cominciare dalla Costituzione, che all'art. 31, secondo comma, stabilisce che la Repubblica “protegge la maternità, l'infanzia e la gioventù, favorendo gli istituti necessari a tale scopo”.

L'Autorità garante si muove “sui binari” delle convenzioni internazionali che tutelano e promuovono i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, ma anche del diritto dell'Unione europea e delle fonti di diritto italiano, a cominciare dalla Costituzione, che all'art. 31, secondo comma, stabilisce che la Repubblica “protegge la maternità, l'infanzia e la gioventù, favorendo gli istituti necessari a tale scopo”. L'Autorità garante, dunque, nasce “dall'alto”, esplica le proprie funzioni a livello interno e di nuovo si irradia verso l'esterno, ancora sul piano internazionale, quale punto di contatto tra livelli, in rapporto osmotico con il contesto internazionale ed europeo.

Nel ricordare il 2016, dunque, inizio dalle due ricorrenze celebrative sopraindicate, a conferma dello spirito propulsivo che informa l'azione dell'Autorità garante e del suo carattere internazionale.

Tuttavia, il 2016 non è stato un anno semplice.

Sul versante nazionale, l'anno trascorso è stato tristemente caratterizzato dagli eventi sismici che hanno colpito la popolazione dell'Italia centrale e hanno dato vita ad una forte mobilitazione delle persone e delle istituzioni che hanno operato in un'ottica di stretta sinergia ed attraverso meccanismi di solidarietà. Bambini e ragazzi hanno perso la vita, i parenti, gli affetti, la casa, la scuola. Per tenere sempre vivo il ricordo delle giovani vite scomparse, ho piantato ad Amatrice, insieme con gli studenti, otto alberi di melo, proprio di fronte alla scuola nel frattempo allestita. È stato un momento indimenticabile di partecipazione, di ascolto e di condivisione del dolore con i ragazzi, abbracciati per farsi forza e sostenersi a vicenda nell'ultimo saluto ai loro amici.

Il 2016 è stato anche l'anno dell'arrivo nel nostro Paese di circa 26 mila *minori* non accompagnati, giunti prevalentemente dall'Africa, fuggiti da guerre e povertà, e arrivati in Italia dopo viaggi pieni di insidie e di pericoli, senza adulti di riferimento e in condizione di particolare vulnerabilità e fragilità. L'esigenza di strutturare il sistema italiano di accoglienza e di tutela di questi bambini e ragazzi, in linea con l'Agenda europea sulla migrazione, si è imposta con assoluta priorità nell'anno trascorso ed ha portato all'approvazione, il 29 marzo 2017, della legge n. 47/2017 recante disposizioni in materia di protezione dei *minori stranieri* non accompagnati.

Prima di condividere con Voi le sfide dell'anno trascorso, consentitemi di fare una premessa terminologica: le parole hanno un senso e questo vuole essere il momento per spiegare il senso delle parole impiegate.

L'espressione “persona di minore età” deve essere preferita rispetto a quella, più comune, di “minore”, perché dall'insieme delle fonti di diritto internazionale e interne si evince che i bambini e i ragazzi sono soggetti autonomi di diritto, sono persone.

Si è “minore” rispetto ad un “maggiore”, mentre l'espressione “persona di minore età” non reca alcun confronto ed attribuisce al bambino lo *status* di persona indipendente, titolare autonomo di diritti, in linea con la tradizione internazionale ed europea, volta ad attribuire centralità alla persona.

Una conferma della prospettiva “puerocentrica” è rappresentata dal cambiamento della terminologia impiegata dal legislatore nazionale in materia di famiglia. Non si parla più, infatti, di “potestà”, ma di “responsabilità genitoriale”, a indicare tutti i diritti e i doveri che la legge riconosce ai genitori, in linea con le fonti internazionali (si pensi



alle convenzioni adottate in seno alla Conferenza dell'Aja di diritto internazionale privato, che per prime hanno impiegato questa espressione) e sovranazionali (in particolare al regolamento (CE) n. 2201/2003 relativo alla competenza, al riconoscimento e all'esecuzione delle decisioni in materia matrimoniale e di responsabilità genitoriale). Il cambiamento terminologico non rileva solo sul piano dell'adeguamento lessicale alle fonti internazionali, ma ha un valore culturale profondo, in termini di abbandono di qualsiasi logica di "appartenenza" nei confronti dei figli, nel pieno rispetto del principio del superiore interesse del *minore*. Oggi la realtà familiare è complessa. La famiglia "post-moderna" è chiamata ad affrontare importanti sfide: viviamo, infatti, in una società "liquida" (come diceva Zygmunt Bauman), dominata dalla velocità, ove il rapporto fra tempo e spazio non è fisso e preordinato, bensì mutevole e dinamico. Sotto questa chiave di lettura, dobbiamo essere in grado di fornire soluzioni capaci di riflettere la istantaneità che contraddistingue i rapporti familiari odierni, sempre nel rispetto del *best interests of the child*, principio che informa l'attività dell'Autorità che presiedo.

E se è vero che le parole hanno un significato, anche la definizione di "*minore non accompagnato*" (adottata dalla direttiva 2013/33/UE recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale) è preferibile a "*minore straniero non accompagnato*", perché indica che si tratta di persona di minore età, prima ancora che migrante. Invero, si è sempre "*stranieri*" nei confronti di qualcun altro, anche noi siamo tali agli occhi dei tanti bambini che quotidianamente sbarcano in Italia. La percezione dell'altro consente di prenderne consapevolezza, ma tale consapevolezza non deve creare distanze.

E non a caso sono Autorità garante non solo dei bambini e dei ragazzi italiani e neppure solo di quelli residenti in Italia, ma di tutti quelli presenti in Italia, essendo del tutto irrilevante il loro *status*, ma solo la loro condizione di minore età. L'Autorità garante si rivolge a tutte le persone di minore età che si trovino in Italia, a prescindere dalla cittadinanza, dalla residenza e dal collegamento che intrattengono con il nostro Paese.

Questa precisazione è tanto più necessaria alla luce del momento storico in cui viviamo. Non dobbiamo consentire che la crisi economica ed umanitaria che oggi molti Paesi devono fronteggiare conduca ad una crisi di solidarietà, uno dei pilastri su cui si è andata edificando l'Unione europea.

L'Autorità garante si muove in Italia a raccordo di realtà complesse, in un quadro sovranazionale informato agli alti principi di pace, libertà e tolleranza che discendono dai Trattati e dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

La relazione dell'Autorità garante relativa all'attività del 2016, che ho l'onore di presentare per la prima volta, rispecchia il senso delle parole su cui mi sono soffermata: ed è solo per semplicità ed efficacia comunicativa che in alcuni punti utilizzerò i termini "*minori*" e "*stranieri*", e che nella Relazione compaiono in corsivo.

Le sfide del 2016, per passare dal piano dell'affermazione dei diritti a quello della loro attuazione, sono state tante: alcune hanno registrato passi in avanti significativi, altre rimangono aperte. Come sappiamo, l'Italia si è storicamente distinta come apripista nella protezione e promozione dell'infanzia e dell'adolescenza. La Costituzione italiana racchiude i valori comuni, tra i quali il principio di uguaglianza. Le leggi nazionali, nel rispetto dei principi e dei valori fissati dalla Costituzione, individuano

Le sfide del 2016, per passare dal piano dell'affermazione dei diritti a quello della loro attuazione, sono state tante: alcune hanno registrato passi in avanti significativi, altre rimangono aperte.



i criteri guida delle scelte in tema di infanzia e adolescenza: uguaglianza, ascolto, partecipazione, diritti. Diritti ribaditi nella Convenzione sui diritti del fanciullo e che incarnano, insieme, il principio del superiore interesse del *minore*.

Quando si parla di infanzia e adolescenza è impossibile definire una priorità perché i bambini sono tutti uguali ed hanno gli stessi diritti. Le bambine ed i bambini, le ragazze ed i ragazzi sono il presente ed il futuro del Paese ed è necessario investire nel presente per avere un futuro senza disuguaglianze.

Tutti i bambini del mondo hanno gli stessi diritti, non ha importanza chi siano i loro genitori, quale sia il colore della loro pelle, il sesso, la religione, non ha importanza che lingua parlino, né se siano ricchi o poveri.

L'obiettivo è attuare tutti i diritti previsti dalla Convenzione sui diritti del fanciullo, senza che sia immaginabile una gerarchia: tutti, infatti, meritano pari dignità. Come esordisce la Convenzione, nel suo art. 2, tutti i bambini del mondo hanno gli stessi diritti, non ha importanza chi siano i loro genitori, quale sia il colore della loro pelle, il sesso, la religione, non ha importanza che lingua parlino, né se siano ricchi o poveri.

Ma in questo momento storico, il principio d'uguaglianza, che si riteneva acquisito per l'affermarsi di una società sempre più inclusiva nei confronti dell'infanzia "ai margini", torna ad essere attuale, così da imporre la necessità di un'interpretazione in chiave evolutiva della stessa Convenzione, datata 1989. Se i diritti sono gli stessi, la loro concreta manifestazione risente dei cambiamenti epocali che stiamo vivendo, non solo a livello interno, ma anche a livello europeo ed internazionale.

Si pensi, innanzitutto, e senza alcuna pretesa di esaustività, alla migrazione di tanti bambini e ragazzi che ogni giorno arrivano in Italia da Paesi lontani, spesso senza persone adulte ad accompagnarli. Questi bambini e ragazzi sono già "uguali" ai loro coetanei: tuttavia, l'evoluzione dei tempi e la crisi migratoria ci costringono a pensare agli strumenti attraverso i quali garantire loro un'effettiva uguaglianza a cui hanno assolutamente diritto: accoglienza adeguata, tutela da parte di adulti responsabili, affidatari di riferimento, educazione, istruzione, salute, opportunità formative, tutti presupposti per una reale integrazione e inclusione sociale. Strumenti che noi abbiamo il dovere di assicurare, perché sia effettivamente una risorsa ciò che taluni percepiscono come problema.

La spinta propulsiva deve essere quella di abbattere le barriere che possono frapporsi all'integrazione di questi bambini e ragazzi, nella consapevolezza che ora "siamo noi i loro genitori" (come mi ha detto un ragazzo nel corso di un incontro), e dobbiamo garantire loro il presente prima ancora che il futuro, in linea con la nostra tradizione di Paese "faro" sul fronte dei diritti. Non dimentichiamo che parliamo di ragazzi che hanno lasciato il mondo dei loro affetti e non si aspettano di trovare muri: alzare barriere li spingerebbe verso la marginalità sociale e potrebbe creare le premesse per favorire il loro ingresso nei circuiti della devianza e della criminalità.

L'obiettivo di attuare il principio di uguaglianza si persegue anche con la lotta alla povertà.

Tutti i bambini devono essere "ricchi" in egual misura e la lotta alla povertà rappresenta una sfida da vincere per garantire l'uguaglianza, nella consapevolezza che la povertà dei bambini di oggi si trasformerà nella povertà degli adulti di domani: la



povertà si eredita e sradicarla significa interromperne il circolo di trasmissione di generazione in generazione.

Sconfiggere le disuguaglianze esistenti tra le varie aree del Paese è una necessità, non solo in riferimento alle condizioni di povertà economica ma anche educativa, nonché in riferimento al diritto di “abitare” (si pensi alla condizione dei bambini Rom), alla salute, alle cure, alla qualità dei servizi.

In questa direzione, va monitorata l'introduzione della misura di sostegno al reddito (Sostegno Inclusione Attiva) rivolta alle famiglie con figli di minore età e mirata a garantirne una presa in carico complessiva, l'istituzione, in via sperimentale e per tre anni, di un Fondo di contrasto alla povertà educativa, nonché da ultimo l'introduzione del Reddito di Inclusione (REI). Si tratta di risposte ad una grande sfida: quella di ridurre le disuguaglianze e di diminuire la forbice tra ricchi e poveri, che ora deve essere verificata nella sua concreta attuazione.

Infatti, il IV Piano nazionale di azione e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva deve essere oggetto di un qualificato sistema di monitoraggio, capace di verificare lo stato di attuazione delle misure previste.

Povertà economica e povertà educativa si alimentano reciprocamente in una catena che fatica a spezzarsi.

Le disuguaglianze relative a privazioni delle possibilità educative nei confronti dei bambini in condizioni di povertà violano il principio di uguaglianza e pregiudicano la concreta possibilità per bambini e adolescenti di sviluppare le proprie inclinazioni. Povertà educativa significa, anche, povertà affettiva e di relazioni, che crea esclusione. I bambini poveri sono spesso bambini più soli perché costretti a rinunciare o a diminuire importanti occasioni di socializzazione. L'investimento educativo, in tal senso, contribuirebbe non solo a interrompere le catene intergenerazionali della povertà, ma agirebbe in senso preventivo rispetto all'evolversi delle giovani personalità, in forme di disadattamento e devianza. In quest'ottica, è fondamentale offrire opportunità educative integrate e di qualità, a partire dai primi anni di vita e un investimento nella definizione dei livelli essenziali delle prestazioni.

Contesti disinformati ed inconsapevoli possono generare fenomeni di aggressività che coinvolgono le persone di minore età non solo come vittime, ma anche come autori di condotte trasgressive violente. La violenza contro i bambini e i ragazzi può manifestarsi nelle case (nel c.d. “circolo di fiducia”), nelle scuole, nelle strade, attraverso i *social* e può essere perpetrata nei confronti dei bambini, da adulti ma anche da coetanei.

La violenza è una lingua che si impara da piccoli, un “lessico familiare” comune alle diverse classi sociali e anche una risposta ad un contesto sociale degradato e anaffettivo. Ci aspettiamo sempre che siano gli adulti a proteggere i bambini e a indicare loro la strada giusta per diventare adulti consapevoli. Nell'immaginario collettivo questo insegnamento crea le radici del vivere civile. Ci aspettiamo anche che i racconti dei bambini ci portino in un mondo di fantasia, di innocenza e di immaginazione. I fatti di cronaca ci ricordano che spesso i racconti dei bambini hanno un contenuto atroce e ci svelano che la rete del sistema di protezione dell'infanzia non ha funzionato e non è stata in grado di proteggere chi non aveva mezzi per difendersi.

La natura spesso “sommersa” della violenza impone la necessità che le bambine e i bambini parlino con le persone di cui si fidano circa i fatti di cui possano essere stati

Sconfiggere le disuguaglianze esistenti tra le varie aree del Paese è una necessità, non solo in riferimento alle condizioni di povertà economica ma anche educativa, nonché in riferimento al diritto di “abitare” (si pensi alla condizione dei bambini Rom), alla salute, alle cure, alla qualità dei servizi.



La natura spesso “sommersa” della violenza impone la necessità che le bambine e i bambini parlino con le persone di cui si fidano circa i fatti di cui possano essere stati vittime, senza provare vergogna: la parola è il primo passo verso il recupero, è anche con la parola che si combatte la violenza.

vittime, senza provare vergogna: la parola è il primo passo verso il recupero, è anche con la parola che si combatte la violenza. Contrastare il fenomeno, infatti, non significa solo intervenire sugli abusi, su ciò che è già stato, ma significa anche prevenzione, intervenire prima che le cose accadano.

Negli ultimi anni, in Italia, si sono segnati importanti passi avanti con la ratifica di due convenzioni elaborate in seno al Consiglio d'Europa, relative agli abusi sull'infanzia. In primo luogo, la ratifica della Convenzione di Lanzarote, che obbliga gli Stati parte ad adottare leggi specifiche che considerino reato ogni forma di abuso sessuale commesso sui *minori* e a prendere misure per prevenire le violenze sessuali, tutelare i *minori* e perseguire gli autori di tali violenze. Gli obiettivi della Convenzione si riassumono nelle c.d. “4P”: prevenzione, protezione, persecuzione e partecipazione. In secondo luogo, nel 2013, l'Italia ha ratificato la Convenzione di Istanbul sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne, incluse le bambine, e la violenza domestica. La Convenzione, tra le altre cose, richiede esplicitamente agli Stati di “raccolgere a intervalli regolari i dati statistici disaggregati pertinenti su questioni relative a qualsiasi forma di violenza che rientra nel campo di applicazione della Convenzione e di sostenere la ricerca su tutte le forme di violenza, al fine di studiarne le cause profonde e gli effetti, la frequenza e le percentuali delle condanne, come pure l'efficacia delle misure adottate”. Ha segnato, inoltre, un rilevante passo avanti la ricostituzione dell'Osservatorio nazionale per il contrasto della pedofilia e della pornografia minorile, organo deputato, tra le altre cose, ad acquisire, analizzare e monitorare i dati e le informazioni relativi alle attività, svolte da tutte le pubbliche amministrazioni per la prevenzione e la repressione del fenomeno dell'abuso e dello sfruttamento sessuale dei *minori*, nonché predisporre il Piano nazionale di prevenzione e contrasto dell'abuso e dello sfruttamento sessuale dei *minori*, di cui l'Autorità garante è invitato permanente.

Oggi siamo costretti a confrontarci con nuove forme di violenza, che comportano nuove tipologie di vittime e la conseguente esigenza di elaborare nuovi strumenti di contrasto: la tratta, che colpisce soprattutto i *minori stranieri* non accompagnati, gli orfani speciali, vittime collaterali del femminicidio, il cyberbullismo, a titolo esemplificativo. Ciascuna categoria di violenza, inoltre, degrada in molteplici sfumature diverse, che in quanto tali richiedono un'attenzione peculiare, tanto dal punto di vista normativo quanto dal punto di vista sociale e terapeutico. I confini apparentemente chiari e netti tra fattispecie diverse (ad esempio, tra la tratta di esseri umani, *human trafficking*, e il traffico di migranti, *smuggling of migrants*) diventano labili e difficili da cogliere e, di conseguenza, l'attività di contrasto si rende difficoltosa. Proprio a motivo della varietà delle fattispecie che si incardinano sotto la comune categoria di violenza, la lotta al fenomeno deve avvenire attraverso un approccio transnazionale e interdisciplinare, tale da coinvolgere le istituzioni, le realtà associative, gli operatori del diritto e gli operatori sociali.

L'uguaglianza delle ragazze e dei ragazzi fuori famiglia e il loro accompagnamento verso l'uscita dai percorsi di protezione è un'altra delle sfide cui siamo chiamati a rispondere per garantire l'armonico sviluppo della loro personalità. I ragazzi che hanno vissuto l'esperienza dell'allontanamento, infatti, vanno sostenuti anche nella fase dell'eventuale reinserimento nella famiglia di origine ovvero nell'avvio di un



percorso di autonomia. Né si possono realizzare politiche in favore dell'infanzia e dell'adolescenza senza investimenti e risorse umane, materiali, economiche e senza un potenziamento dei servizi sociali e socio-sanitari, per interventi di sostegno, anche a carattere terapeutico, ai ragazzi e alle famiglie fragili.

Permane il problema della esigenza di una banca dati integrata dei *minori* fuori famiglia, capace di raccogliere dati in ordine al numero, alla differenza di genere, all'età, alle cause dell'allontanamento dalla famiglia di origine, ai tempi dell'accoglienza e agli esiti, dati finora raccolti dai diversi organismi, con modalità tra loro non comparabili.

Ma le sfide che devono essere raccolte sono anche di carattere legislativo.

Di recente si sono registrati passi in avanti con l'approvazione di leggi che devono ora superare la sfida dell'attuazione pratica (è questo il caso, come dicevo, della legge approvata sui *minori* non accompagnati); altre devono essere adottate quanto prima; altre ancora presentano profili di criticità che impongono una valutazione più approfondita.

Fra le proposte in attesa, vi è il disegno di legge sulla cittadinanza, da tempo sospeso e, così, rimane sospesa la speranza per tante bambine e bambini, ragazze e ragazzi, che crescono in Italia "diversi". Parliamo dei figli dell'immigrazione, bambini e ragazzi nati in Italia o arrivati nel nostro Paese quando erano piccoli, che sono cresciuti qui, parlano in italiano e riconoscono l'Italia come il proprio Paese: lo *ius soli* rappresenta un passo importante sul piano dell'integrazione delle cosiddette "seconde/terze generazioni", ed è diretta espressione del principio di uguaglianza di bambini e adolescenti sancito dalla Convenzione sui diritti del fanciullo.

Oggi in Italia, ai bambini e ragazzi che crescono, giocano, sognano e studiano insieme, che frequentano gli stessi luoghi, che sono seguiti dagli stessi insegnanti, è riconosciuto uno *status* diverso a seconda delle origini dei genitori, in risposta al principio dello *ius sanguinis*. Essi crescono in Italia da stranieri e, nei fatti, finiscono per essere stranieri anche nella patria dei loro genitori.

La cittadinanza conferisce senso di appartenenza ad una comunità, allo Stato-Nazione e incarna un sentimento alto, un sentire comune: dobbiamo includere anziché dividere.

Fra i disegni di legge di cui auspico la celere adozione, vi è quello sul contrasto e la prevenzione del cyberbullismo.

Le tecnologie digitali e l'accesso ad Internet sono strumenti che rendono semplice e più rapida la diffusione della conoscenza, rappresentano una risorsa e un vantaggio insostituibile per i ragazzi e mezzo attraverso il quale sono tutelati molti dei diritti contenuti nella Convenzione sui diritti del fanciullo: partecipazione, libertà di espressione e informazione.

Se è vero che la comunicazione globale attraverso la rete informatica è un traguardo straordinario, è anche vero che se ne può fare un utilizzo violento e ricattatorio.

Per evitare un uso distorto della tecnologia e prevenire i rischi del *web*, occorre una educazione digitale che riguardi non solo i ragazzi, ma anche gli adulti, pur nella consapevolezza che il controllo totale è una chimera. Nel progressivo affievolirsi del senso di appartenenza comunitaria, le famiglie sono rimaste da sole a gestire il complesso

Fra i disegni di legge di cui auspico la celere adozione, vi sono quelli sulla cittadinanza e sul contrasto e la prevenzione del cyberbullismo.



quotidiano. Le più gravi conseguenze di questo fenomeno ricadono sui bambini e sugli adolescenti, i quali troppo spesso sono lasciati soli a ricercare le risposte ai tanti interrogativi della crescita, con risvolti negativi sul piano della comunicazione e della relazione con l'altro, con l'attitudine a ritirarsi in se stessi per rifugiarsi nella realtà virtuale, sviluppando l'incapacità di tollerare le frustrazioni e affrontare le difficoltà. Può capitare che i ragazzi instaurino relazioni conflittuali tra di loro, sia sul piano reale che su quello virtuale. Ed ecco che la difficoltà a comprendere e gestire le proprie emozioni, così come la difficoltà a confrontarsi con chi viene visto come "diverso", genera atti di violenza, spesso anche di gruppo.

Assistiamo anche alla nascita di nuove dipendenze, come la tecnodipendenza, una realtà che porta i ragazzi ad isolarsi progressivamente, trascorrendo una vita in parallelo a quella reale e sviluppando una forma di disfunzione dei rapporti interpersonali.

Assistiamo anche alla nascita di nuove dipendenze. Mi riferisco in particolare alla tecnodipendenza, che è fenomeno diverso dalla ludopatia: quest'ultima prevede l'utilizzo di soldi per guadagnarne altri; nella prima, invece, lo spendere denaro è legato al miglioramento della propria posizione all'interno del gioco. Si tratta di una realtà che porta i ragazzi ad isolarsi progressivamente, trascorrendo una vita in parallelo a quella reale e sviluppando una forma di disfunzione dei rapporti interpersonali. Per tutelare i ragazzi e gli adolescenti nel loro accesso ad Internet, il nostro ordinamento dovrebbe dotarsi di nuovi strumenti, quali un meccanismo di accertamento della "età del consenso digitale".

Tra le riforme che devono invece essere attentamente valutate vi è quella in materia di giustizia.

La dimensione della giustizia deve essere plasmata "a misura di *minore*": una giustizia accessibile, veloce, adeguata, nel rispetto dei diritti al giusto processo, alla partecipazione, al rispetto della vita privata e familiare.

Il sistema di tutela deve essere rafforzato attraverso risorse e specializzazioni dedicate e salvaguardando il patrimonio professionale, culturale e il modello di giurisdizione a tutela delle persone di minore età, "conquiste di civiltà" per il nostro Paese. In ambiti di novità, come il procedimento di nomina dei tutori dei *minori* non accompagnati, sarebbe opportuno concentrare la competenza giurisdizionale in ordine alla nomina del tutore e al monitoraggio delle sue attività in capo ai tribunali per i minorenni, in quanto la legge approvata il 29 marzo scorso prevede che debbano essere loro a stipulare protocolli di intesa con i garanti regionali. La lettura attenta e organica delle nuove norme, anche in materia di accertamento dell'età, dovrebbe condurre a realizzare una giustizia "a misura di *minore*" individuando in maniera organica l'autorità giurisdizionale competente. Una riforma della giustizia "a misura di *minore*" è una riforma che volge lo sguardo verso l'alto, all'Europa, cui non solo deve ispirarsi, ma conformarsi. L'Unione europea ha recentemente approvato la direttiva 2016/800/UE sulle garanzie procedurali per i *minori* indagati o imputati nei procedimenti penali, che indica agli Stati membri di "adottare misure appropriate per garantire che i giudici e i magistrati inquirenti che si occupano di procedimenti penali riguardanti *minori* abbiano una competenza specifica in tale settore". È in questa direzione che bisogna muoversi.

Il compito di promuovere la garanzia dei diritti dei bambini e degli adolescenti in capo all'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza è complesso, poiché la tutela dell'infanzia e dell'adolescenza è trasversale a diversi livelli di intervento e ad un numero rilevante di soggetti istituzionali, in un quadro frammentario che talvolta manca



di organicità. Tale scenario rischia di creare dispersioni e generare sovrapposizioni di risorse umane ed economiche. Questo comporta, per l'Autorità garante, la necessità di confrontarsi continuamente con tanti soggetti e organi interessati e competenti in tema di infanzia e adolescenza, attraverso audizioni parlamentari, tavoli inter-istituzionali, protocolli di intesa, partecipazione ad osservatori, pareri, incontri bilaterali. La presenza dell'Autorità garante è indispensabile per assicurare l'esigenza che siano rispettati i diritti delle persone di minore età e per rendere visibili i loro interessi all'interno delle strategie dei soggetti istituzionali coinvolti, con l'auspicio di una riorganizzazione delle competenze in chiave di semplificazione.

A fronte dell'importanza delle competenze che sono attribuite all'Autorità garante, gli strumenti di cui si avvale consistono in atti di *soft law*, che rivestono un ruolo di *moral suasion* sulle istituzioni pubbliche. Ad oggi, invero, l'Autorità esprime raccomandazioni, invia note alle autorità competenti sollecitando un'azione rivolta alla promozione dei diritti dell'infanzia, con l'obiettivo di colmare lacune che possano emergere sul piano applicativo e che l'Autorità abbia riscontrato nel corso della propria attività. Tali raccomandazioni e note di indirizzo, nonché le proposte, i pareri e le osservazioni formulate dall'Autorità, pur non incidendo direttamente sul livello normativo, agiscono "a valle" per risalire progressivamente, ove necessario, "a monte" (sino a giungere ad un intervento, dunque, di *hard law*). Affinché l'azione risulti più incisiva e, dunque, davvero efficace ed effettiva, si auspica che all'Autorità garante vengano attribuiti poteri più ampi e strumenti, anche sanzionatori, che incidano direttamente sulle politiche dell'infanzia e dell'adolescenza.

A fronte dell'importanza delle competenze che sono attribuite all'Autorità garante, gli strumenti consistono in atti di *soft law*, che rivestono un ruolo di *moral suasion* sulle istituzioni pubbliche.

L'obiettivo dell'Autorità - unica monocratica e dal 2016 a guida femminile in Italia - è duplice. Da un lato, occorre rafforzare le reti internazionali (nella specie, la Rete europea dei garanti) e nazionali (la Conferenza nazionale per la garanzia dei diritti); dall'altro, occorre che l'indispensabile e costante dialogo con le istituzioni e le amministrazioni, nonché con la realtà associativa, avvenga nel rispetto dell'indipendenza riconosciuta dalla legge istitutiva. L'autonomia impone la ricerca di forme strutturate di dialogo con il Governo e il Parlamento per poter adempiere a uno dei compiti previsti dalla legge: partecipare alla formazione degli atti normativi in materia di infanzia e adolescenza.

Di fronte alle tante sfide aperte, inevitabilmente sono stata costretta ad affrontare in via prioritaria alcune questioni. Procedo dunque a indicarVi alcune novità, rinviando - quanto alla disamina dettagliata - al contenuto della Relazione. La principale novità sul piano internazionale è la partecipazione dell'Autorità garante al Comitato *ad hoc* sui diritti del fanciullo (CAHENF), istituito in seno al Consiglio d'Europa, per sovrintendere all'attuazione della Strategia per i diritti delle persone di minore età. I lavori dei gruppi di esperti creati all'interno del CAHENF, dedicati ai temi relativi ai *minori stranieri* non accompagnati (CAHENF-*Safeguards*) ed ai *minori* nell'ambiente digitale (CAHENF-*IT*) si protrarranno anche nel corso del 2017 ed avranno come obiettivo l'elaborazione di raccomandazioni e linee guida per gli Stati parte.

Sul versante interno, il consolidamento delle reti istituzionali, associative e con i garanti regionali e delle province autonome è stato il filo conduttore dell'attività del 2016.



La Conferenza nazionale per i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, che presiede, è diventata sempre più strumento di coordinamento e raccordo degli interventi delle figure di garanzia sul piano regionale e nazionale. Nel 2016, la Conferenza è stata il luogo di confronto, consultazione e scambio di dati e informazioni tra Autorità garante e garanti regionali e delle province autonome, e ha svolto un'attività propedeutica all'adozione di linee guida comuni d'azione. Il primo ambito di intervento unitario è stato quello delle segnalazioni: il documento "Procedure di gestione delle segnalazioni" è stato predisposto nel 2016 ed approvato nel corso della prima Conferenza di garanzia del 2017.

Va sottolineata l'importanza del raggiungimento di questo obiettivo che rafforza il ruolo della Conferenza e concretizza un intenso lavoro pregresso ed attuale, che permetterà di gestire in maniera uniforme le segnalazioni da parte dei garanti regionali e delle province autonome sul territorio nazionale.

Coerentemente con l'adozione delle linee guida in materia di segnalazioni, nel corso del 2016, si è definito che il garante regionale e della provincia autonoma rappresenti l'organo competente a rispondere alle richieste e alle necessità che emergono tramite le segnalazioni, per la maggiore prossimità ai cittadini e alle risorse dei territori. L'obiettivo è stato quello di snellire e velocizzare la procedura, facilitando il contatto diretto del cittadino con la figura di garanzia competente ed evitando eventuali duplicazioni.

La storia della Conferenza e dei garanti regionali e delle province autonome è in continua evoluzione. La fotografia attuale emerge dalla rilevazione aggiornata su "norme, prassi e procedure dei garanti regionali e delle province autonome", in allegato alla presente Relazione; essa dà conto dell'eterogeneità delle figure di garanzia, che in alcuni contesti territoriali riuniscono nella stessa persona anche la figura del difensore civico e del garante dei detenuti.

Attività ed iniziative (gruppi di lavoro, visite nei territori, attività progettuali) sono state intraprese in collaborazione con i garanti delle regioni e delle province autonome, con cui vengono condivisi obiettivi e modalità di lavoro.

Nell'anno trascorso, inoltre, ho posto in essere un'azione di sensibilizzazione per le nomine dei garanti regionali non ricoperte, con esiti positivi: per la prima volta sono stati nominati i garanti di Piemonte e Sicilia. Nel 2016 vi è stato il subentro di nuove figure nelle regioni Calabria, Lazio ed Emilia Romagna. I garanti attualmente in carica sono 16.

La rete dei rapporti inter-istituzionali si è altresì potenziata con la partecipazione dell'Autorità garante a due osservatori costituiti nel corso del 2016 (l'Osservatorio nazionale sulla famiglia e l'Osservatorio nazionale per il contrasto della pedofilia e della pornografia minorile), in linea con l'impegno già assicurato nell'ambito dell'Osservatorio per l'infanzia e l'adolescenza e dell'Osservatorio nazionale per l'integrazione degli alunni stranieri e per l'intercultura.

L'Autorità garante, in virtù della sua posizione privilegiata di invitato permanente in seno a diversi Osservatori e in funzione del suo ruolo di istituzione terza che partecipa a differenti tavoli e reti inter-istituzionali, contribuisce attivamente a fornire una visione strategica di insieme delle politiche dell'infanzia e dell'adolescenza, rappresentando un elemento di congiunzione tra le istituzioni interessate.

Sul versante interno, il consolidamento delle reti istituzionali, associative e con i garanti regionali e delle province autonome è stato il filo conduttore dell'attività del 2016.



Quanto alla rete con la realtà associativa, la collaborazione avviene in via permanente tramite la Consulta, costituita dalle associazioni ed organizzazioni maggiormente rappresentative impegnate in attività dedicate ai bambini ed adolescenti, insediatisi nella nuova composizione il 5 dicembre 2016. I tre gruppi in cui si articola il lavoro della Consulta riguardano i seguenti temi: il disagio psicopatologico negli adolescenti, con il compito di dimensionare il fenomeno e individuare un modello auspicabile di trattamento del disagio psichico; la continuità degli affetti nell'affido familiare, finalizzata alla formulazione di raccomandazioni ed alla sensibilizzazione degli attori istituzionali coinvolti, delle persone di minore età e delle famiglie di origine ed affidatarie a seguito dell'entrata in vigore della legge 19 ottobre 2015, n. 173 sul diritto alla continuità affettiva; la tutela dei *minori* nel mondo della comunicazione, con l'obiettivo di garantire che tutti i bambini, i giovani e i genitori/educatori, dispongano di informazioni e competenze che consentano loro di tutelarsi nel mondo della comunicazione, nonché di sensibilizzare i professionisti dell'informazione in ordine alla necessità di garantire tale tutela.

La costruzione delle reti di rapporti è avvenuta anche con la partecipazione, da maggio 2016 - quando ho iniziato la mia esperienza alla guida dell'Autorità - a circa trenta eventi, tra convegni e seminari, nonché attraverso la stipula di protocolli d'intesa.

In aggiunta all'attività di consolidamento delle reti, ho rivolto l'azione dell'Autorità ai "vulnerabili tra i vulnerabili", tra di essi, i *minori* non accompagnati, bambini e adolescenti tre volte fragili perché *minori*, soli e *stranieri*.

Costruire un sistema strutturato di accoglienza non è semplice per i numeri degli arrivi e per la necessità di rendere organico il collegamento tra tutti i soggetti coinvolti.

L'obiettivo finale cui devono tendere gli sforzi delle varie amministrazioni interessate è la creazione di un sistema di protezione che sappia accompagnare il *minore* dalla primissima fase dello sbarco al raggiungimento di un proprio livello di autonomia.

Nella mia azione, ho ritenuto indispensabile accertare le condizioni di accoglienza, tutela e integrazione dei *minori* migranti arrivati nel 2016 in numeri elevatissimi.

Innanzitutto, il 15 luglio 2016, ho inviato alle istituzioni interessate una nota di raccomandazione, espressione dell'azione di *soft law*, chiedendo di istituire una cabina di regia a livello nazionale per individuare le disponibilità delle strutture di accoglienza sul territorio e la possibilità di curare il trasferimento dei *minori* dalla prima alla seconda accoglienza, nel rispetto dei tempi previsti dalla legge, in modo da favorire una equa ripartizione sul territorio nazionale; una cartella sociale del *minore* con il piano individualizzato di accoglienza e tutte le successive informazioni; procedure unitarie e multidisciplinari per l'accertamento dell'età; procedure rapide e uniformi in ordine alla nomina del tutore; idonei processi di integrazione e inclusione.

Ho provveduto ad una ricognizione delle prassi nell'ambito dell'istituto della tutela, chiedendo agli uffici giudiziari, con l'ausilio del Ministero della giustizia, di verificare i tempi medi di nomina dei tutori, la tipologia di tutore nominato - tutore legale pubblico, tutore privato/volontario - specificando in tal caso se sussistano elenchi di tutori volontari ovvero protocolli di intesa tra le amministrazioni competenti e, infine, la forma di monitoraggio utilizzata per verificare l'attività posta in essere dal tutore e quali gli organi eventualmente preposti a tale monitoraggio. Nella nota inviata ai

In aggiunta all'attività di consolidamento delle reti, ho rivolto l'azione dell'Autorità ai "vulnerabili tra i vulnerabili", tra di essi, i *minori* non accompagnati, bambini e adolescenti tre volte fragili perché *minori*, soli e *stranieri*.



garanti regionali e delle province autonome, ho chiesto di attivare una ricognizione al fine di verificare l'esistenza di elenchi di tutori volontari, le modalità di selezione, il numero di tutori iscritti e se gli organi giudiziari si avvalgano effettivamente di tali elenchi per la nomina dei tutori.

In merito agli aspetti generali dell'istituto della tutela (tempi di nomina dei tutori, autorità giudiziaria competente alla nomina, tipologia di tutela) è emersa una generale differenza di applicazione dell'istituto, una notevole difformità di procedure utilizzate per la nomina del tutore e da ultimo una notevole difformità in ordine ai tempi necessari per la sua nomina. In ambito regionale è in atto una sperimentazione, attuata tramite protocolli di intesa stipulati tra gli uffici giudiziari e i garanti regionali e delle province autonome, per l'istituzione di registri di tutori volontari per minori, selezionati e formati, come altresì previsto dalla legge di recente approvazione.

Per un quadro aggiornato rinvio al report allegato alla Relazione, elaborato grazie alla collaborazione del Ministero della giustizia e dei garanti delle regioni e delle province autonome, che ringrazio sentitamente.

L'attività da me svolta nel settore della tutela è stata menzionata dal Rappresentante speciale del Segretario generale per le migrazioni e i rifugiati del Consiglio d'Europa, Tomáš Boček, il quale ha evidenziato l'utilità dell'azione di raccolta delle informazioni avviata dall'Autorità garante italiana in questo ambito.

Ho inoltre programmato visite di monitoraggio presso i centri di prima accoglienza di tutta Italia, per accertare le effettive condizioni dei *minori stranieri* non accompagnati, con l'obiettivo di raccogliere esperienze, criticità e *best practice*. Queste visite mi hanno portato in strutture situate in diverse regioni d'Italia, insieme ai garanti delle regioni e delle province autonome di volta in volta interessate, a rappresentanti dell'Associazione nazionale magistrati (ANM) e del Consiglio nazionale dell'ordine degli assistenti sociali (CNOAS), che ringrazio per il supporto e la competenza professionale.

Nel corso delle visite ci sono stati momenti di partecipazione con i ragazzi ospiti, i quali hanno parlato delle loro storie, delle loro origini, del loro percorso migratorio. Ho constatato che la durata dei tempi di permanenza dei ragazzi nei centri, di gran lunga superiore a quella prevista per la prima accoglienza, e l'attesa pregiudicano gravemente la loro integrazione e ritardano la loro inclusione, considerando altresì che si tratta, di regola, di ragazzi prossimi al raggiungimento della maggiore età.

Inoltre, i lunghi tempi di permanenza nei centri di prima accoglienza rendono di fatto le strutture un ibrido, inadatte ad ospitare i ragazzi per periodi prolungati, poiché sprovviste della progettualità e delle attività che sono proprie della seconda accoglienza.

Ho inoltre voluto dare rilievo preminente alla mediazione, indicata espressamente tra i compiti attribuiti all'Autorità garante, attraverso il progetto dal titolo "Dallo scontro all'incontro: mediando si impara!", sul tema della sensibilizzazione alla mediazione scolastica. Gli obiettivi da raggiungere sono stati individuati nella diffusione della cultura della mediazione e della prevenzione dei conflitti scolastici, nella educazione al tema delle differenze ed al rispetto dell'altro diverso da sé, presupposto indispensabile per ogni pacifica convivenza. L'arte di autoregolare le proprie controversie fin da piccoli significa, nella vita adulta, saper riconoscere ed affrontare i problemi, capire che

Ho inoltre programmato visite di monitoraggio presso i centri di prima accoglienza di tutta Italia, per accertare le effettive condizioni dei *minori stranieri* non accompagnati, con l'obiettivo di raccogliere esperienze, criticità e *best practice*.



ci sono punti di vista diversi, che la soluzione non può mai consistere nel prevalere sugli altri, sopprimere l'avversario.

Il progetto, tuttora in corso, è rivolto a quattordici scuole secondarie di primo grado, distinte per ambiti territoriali, in modo da garantirne la diffusione su tutto il territorio nazionale, ed è articolato in due incontri: il primo si svolge a Roma con un gruppo di studenti rappresentativo dell'istituto scolastico, e il secondo - che coinvolge l'intera scuola - si svolge presso l'istituto scolastico di provenienza dei ragazzi. Il messaggio di educazione al conflitto deve diffondersi per favorire la contaminazione positiva e rappresenta anche un'occasione di ascolto e partecipazione delle ragazze e dei ragazzi.

Le attività dell'anno trascorso gettano basi solide per un 2017 che si prefigura intenso e pieno di sfide. Per affrontarle farò tesoro dell'esperienza acquisita nel 2016. E volgendo lo sguardo in avanti, ritorno alla prospettiva internazionale da cui sono partita.

Nel 2017 ricorrono i dieci anni della Convenzione di Lanzarote.

Nel 2017, per la prima volta, l'Autorità garante ha presentato il parere allegato al rapporto governativo sullo stato di applicazione, in Italia, della Convenzione sui diritti del fanciullo.

Nel settembre 2011, nelle sue osservazioni all'ultimo rapporto italiano, il Comitato sui diritti del fanciullo aveva raccomandato all'Italia di assicurare che l'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza, allora appena istituita, venisse dotata di risorse umane, tecniche e finanziarie tali da garantirne l'indipendenza e l'efficacia. Nel sottolineare che il raggiungimento di questo obiettivo è reso difficile dall'insufficienza delle risorse che mi sono assegnate, certamente non in linea con quanto auspicato dal Comitato sui diritti del fanciullo, consentitemi tuttavia di evidenziare che il profilo dell'Autorità garante si definirà nel tempo, anche alla luce del confronto con le esperienze delle altre autorità indipendenti in Europa e delle nuove competenze che le sono attribuite da leggi di recente approvazione.

Concludo con il pensiero al significato dell'Europa, proprio quest'anno, in cui ricorre il sessantesimo anniversario dei Trattati, a ciò che l'Europa è stata in passato, a ciò che è diventata e sarà.

Riflettiamo sull'importanza del principio di uguaglianza, che ha costituito il filo conduttore di questa mia introduzione, nel quadro del potenziamento della dimensione sociale dell'Unione europea.

Pensiamo alla Carta dei diritti fondamentali, che sancisce l'uguaglianza delle bambine e dei bambini, delle ragazze e dei ragazzi, senza alcuna distinzione di età, sesso, cittadinanza, religione, razza, appartenenza etnica.

Il principio di uguaglianza deve costituire il "faro" che illumina la strada di tutte le azioni delle istituzioni nazionali ed europee nel settore dell'infanzia e dell'adolescenza e, sicuramente, dell'Autorità di garanzia che presiedo.

Riflettiamo sull'importanza del principio di uguaglianza nel quadro del potenziamento della dimensione sociale dell'Unione europea: esso deve costituire il "faro" che illumina la strada di tutte le azioni delle istituzioni nazionali ed europee nel settore dell'infanzia e dell'adolescenza e, sicuramente, dell'Autorità di garanzia che presiedo.

Filomena Albano



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

1.

Il piano internazionale
ed europeo



1. Il piano internazionale ed europeo

L'Autorità garante nasce "dall'alto", esplica le proprie funzioni a livello interno e di nuovo si irradia verso l'esterno, ancora sul piano internazionale, quale punto di contatto tra livelli, in rapporto osmotico con il contesto internazionale ed europeo.

L'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza si inserisce in un panorama complesso e variegato, a raccordo di una realtà frammentaria: essa costituisce una chiave di volta tra istituzioni e associazioni operanti nell'ambito della tutela e della promozione dei diritti delle persone di minore età, da una parte, e bambini e ragazzi, dall'altra. L'Autorità garante nasce da un'esigenza espressa a livello internazionale, in particolare dall'art. 12 della Convenzione europea sull'esercizio dei diritti del fanciullo, firmata a Strasburgo nel 1996, ed ha altresì vocazione internazionale. Tra le competenze che le sono attribuite, invero, oltre a quelle di natura prettamente nazionale sono annoverate la promozione e l'attuazione dei diritti e degli interessi delle persone di minore età in conformità con il diritto internazionale e sovranazionale. Tra le altre, oltre alla Convenzione sui diritti del fanciullo, firmata a New York il 20 novembre 1989, l'Autorità si muove "sui binari" della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo (CEDU), in particolare modo dell'art. 8, che sancisce il diritto alla vita privata e familiare, nonché del diritto dell'Unione europea. Le attività dell'Autorità garante, che si inquadrano in una cornice normativa, di natura internazionale ed europea, frammentaria, ricoprono un ruolo rilevante, "di contatto" e confronto con il livello nazionale. L'Autorità garante, dunque, nasce "dall'alto", esplica le proprie funzioni a livello interno e di nuovo si irradia verso l'esterno, ancora sul piano internazionale, quale punto di contatto tra livelli, in rapporto osmotico con il contesto internazionale ed europeo.

La Strategia per i diritti dei *minori* indica gli obiettivi prioritari che il Consiglio d'Europa si impegna a promuovere nel quinquennio 2016-2021.

Il Consiglio d'Europa e la Strategia per i diritti dei *minori*

La Strategia per i diritti dei *minori* indica gli obiettivi prioritari che il Consiglio d'Europa si impegna a promuovere nel quinquennio 2016-2021 e rappresenta l'esito di un confronto ampio tra le autorità dei 47 Stati membri del Consiglio e i rappresentanti di organizzazioni internazionali con il contributo diretto delle persone di minore età.

Il Consiglio d'Europa (COE) ha adottato un documento di indirizzo politico generale sulla protezione dei diritti fondamentali dell'infanzia e dell'adolescenza: la Strategia del Consiglio d'Europa per i diritti dei *minori* (*Strategy for the Rights of the Child*; di seguito, la Strategia). La Strategia, adottata il 5 e 6 aprile 2016, in occasione della Conferenza di Sofia, indica gli obiettivi prioritari che il Consiglio si impegna a promuovere in quest'area nel quinquennio 2016-2021 e rappresenta l'esito di un confronto ampio tra le autorità dei 47 Stati membri del Consiglio e i rappresentanti di organizzazioni internazionali con il contributo diretto delle persone di minore età.

Queste, in sintesi, le priorità individuate dal Consiglio.

La prima consiste nel garantire pari opportunità a tutti i bambini e gli adolescenti, assicurando a ciascuno, tramite misure sociali ed educative, le condi-



zioni di un sano sviluppo fisico e psichico; particolare attenzione viene rivolta ai *minori* che vivono in strutture di accoglienza, migranti e con disabilità.

Il secondo asse prioritario riguarda la partecipazione dei giovani all'elaborazione delle decisioni politiche e amministrative che li riguardano, secondo forme che tengano conto del loro grado di maturità e della natura dei problemi da affrontare.

La terza priorità punta ad assicurare ai bambini una vita libera da violenze, siano esse fisiche o psicologiche, compresi l'abuso e lo sfruttamento sessuale, nonché gli atti di bullismo, anche praticati attraverso i *social media*.

La quarta priorità mira alla costruzione di una giustizia "a misura di bambino", capace di rispondere adeguatamente alle sue esigenze e in grado di ascoltare la voce dei bambini nei procedimenti civili, penali o amministrativi che li riguardano.

Infine, la quinta priorità riguarda la vita delle persone *minori* di età nell'ambiente digitale e punta a garantire le condizioni affinché i giovani possano godere delle opportunità di conoscenza e di dialogo offerte dalla rete e dai *social media* senza incorrere nei pericoli a cui le nuove tecnologie li espongono.

Nel corso del 2016, l'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza ha intrattenuto con il Consiglio d'Europa, sui temi della Strategia, un dialogo intenso e qualificato. In particolare, l'Autorità ha operato da istituzione capofila della delegazione italiana presso il Comitato ad hoc del Consiglio d'Europa per i diritti dei *minori* (*Ad hoc Committee for the Rights of the Child - CAHENF*), l'organo ausiliario costituito dal Comitato dei ministri all'indomani dell'adozione della Strategia per sovrintendere all'attuazione della Strategia stessa negli Stati membri. Il CAHENF si è riuni-

to per la prima volta il 28 e 29 settembre 2016, a Strasburgo.

La delegazione italiana ha assunto un ruolo significativo tramite la partecipazione ai gruppi di lavoro costituiti in seno al CAHENF: il gruppo di lavoro sui diritti dei *minori* migranti (CAHENF – *Safeguards*), impegnato a discutere sulle procedure volte alla determinazione dell'età dei giovani migranti nonché sulle regole e le procedure che presiedono all'accoglienza dei migranti che non hanno raggiunto la maggiore età, e il gruppo di lavoro sull'ambiente digitale (CAHENF – *IT*), investito del compito di definire le possibili linee guida alle quali gli Stati membri dovrebbero attenersi per rafforzare la tutela dei diritti fondamentali dei *minori* nell'uso della rete e dei *social media*.

L'impegno dell'Autorità garante nelle relazioni col Consiglio d'Europa riveste, per sua natura, un carattere continuativo e comporta il coordinamento fra le diverse amministrazioni italiane interessate, sia al fine di dare seguito alle deliberazioni assunte, sia allo scopo di preparare le successive riunioni. Tali contatti rispecchiano l'esigenza di dar vita ad adeguate sinergie fra i differenti attori istituzionali coinvolti a vario titolo nella tutela dei *minori* in Italia, e di assicurare la necessaria coerenza fra le prese di posizione assunte dall'Italia nelle diverse assise internazionali in cui si discutono temi collegati al rispetto e alla promozione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza.

L'Autorità garante, in armonia con l'invito espresso nella Strategia sui diritti dell'infanzia di diffondere la conoscenza dei diritti del *minore* e di elevare la sensibilità intorno alla necessità della loro protezione, ha reso noti gli sviluppi appena illustrati, dando notizia dell'attività del CAHENF e dei relativi gruppi di lavoro attraverso il proprio sito istituzionale.

L'Autorità ha operato da istituzione capofila della delegazione italiana presso il Comitato ad hoc del Consiglio d'Europa per i diritti dei *minori* (CAHENF), l'organo ausiliario costituito dal Comitato dei ministri all'indomani dell'adozione della Strategia per sovrintendere all'attuazione della Strategia stessa negli Stati membri.



Il mandato dell'ambasciatore Bocek è di raccogliere informazioni sulle modalità di protezione dei diritti fondamentali di migranti e rifugiati negli Stati membri e di sviluppare proposte di azioni a livello nazionale ed europeo. Una delle sue priorità è quella di migliorare la situazione dell'alto numero di bambini rifugiati e migranti attualmente in Europa e, a questo fine, ha condotto missioni conoscitive presso hotspots, campi e centri in molti Stati membri, tra cui l'Italia. Nel nostro Paese, nei giorni dal 16 al 21 ottobre 2016, l'ambasciatore ha visitato alcuni tra i centri che forniscono accoglienza a migranti e rifugiati.

L'Autorità garante, in armonia con l'invito espresso nella Strategia sui diritti dell'infanzia di diffondere la conoscenza dei diritti del *minore* e di elevare la sensibilità intorno alla necessità della loro protezione, ha reso noti gli sviluppi appena illustrati, dando notizia dell'attività del CAHENF e dei relativi gruppi di lavoro attraverso il proprio sito istituzionale.

Nella cornice dello sviluppo dei rapporti con esponenti delle istituzioni del Consiglio d'Europa, il 21 ottobre 2016, l'Autorità garante ha incontrato l'ambasciatore Tomáš Boček, Rappresentante Speciale del Segretario Generale del Consiglio d'Europa per le migrazioni e i rifugiati. Come sopra menzionato, è grande l'attenzione del Consiglio d'Europa per i diritti dei rifugiati e dei migranti, che adotterà, in seno al CAHENF – *Safeguards*, un piano d'azione per la protezione dei *minori* migranti e rifugiati, specialmente di quelli non accompagnati.

L'Autorità garante, nel corso dell'incontro con l'ambasciatore Tomáš Boček, ha illustrato gli interventi di sensibilizzazione delle istituzioni posti in essere dall'Autorità al fine di potenziare il sistema dell'accoglienza per i *minori* non accompagnati in Italia. In particolare, l'Autorità ha condiviso con l'ambasciatore le raccomandazioni e gli inviti – oggetto di una nota di luglio 2016 – rivolti alle Amministrazioni competenti al fine di attivare una rete di intervento efficace su tutto il territorio italiano. In quell'occasione è stata, inoltre, esposta l'iniziativa, formalizzata con due note di ottobre 2016 dello stesso anno rivolte al Ministero della giustizia ed ai garanti regionali e delle province autonome per l'infanzia e l'adolescenza, a cui si è chiesta collaborazione per una ricognizione, in tutta Italia, sulle modalità di utilizzo e applicazione dell'istituto della tutela dei *minori* non accompagnati. All'esito della missione conoscitiva in Italia, l'ambasciatore Boček ha redatto un rapporto contenente delle raccomandazioni all'Italia, nel quale evidenzia l'utilità dell'azione di raccolta delle informazioni, avviata dall'Autorità garante, sulle differenti prassi relative alla nomina dei tutori, attività che aiuterà ad identificare più chiaramente le aree problematiche e gli esempi di buone prassi.



La Convenzione di Lanzarote

L'Autorità garante ha voluto marcare con una serie di iniziative la giornata europea contro lo sfruttamento e l'abuso sessuale dei *minori* (“*End Child Sex Abuse Day*”), istituita dal Consiglio d'Europa il 12 maggio 2015, per accrescere la sensibilità del pubblico e degli operatori verso i diritti garantiti dalla Convenzione di Lanzarote del 25 ottobre 2007 per la protezione dei *minori* contro lo sfruttamento e l'abuso sessuale.

La giornata europea, che cade il 18 novembre di ogni anno, è stata celebrata con un convegno dal titolo “La lotta all'abuso e allo sfruttamento sessuale dei *minori* - L'attuazione della Convenzione di Lanzarote in Italia: esperienze applicative e problemi aperti”, organizzato dall'Autorità garante in collaborazione col Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Ferrara. Il convegno, che si è svolto a Ferrara il 21 novembre 2016, ha costituito un costruttivo confronto fra politica, accademia, pubblica amministrazione, realtà associative e ragazzi su di un tema straordinariamente sensibile, ed ha offerto un'apprezzata occasione di formazione specialistica per operatori e professionisti del diritto, che si confrontano – in questo campo – con norme tecnicamente complesse e non sempre note in tutti i loro aspetti.

In tema di violenza, sono due le convenzioni di rilievo preminente adottate in seno al Consiglio d'Europa, ratificate dall'Italia:

- la Convenzione del 2007 per la protezione dei *minori* contro lo sfruttamento e l'abuso sessuale (c.d. Convenzione di Lanzarote), eseguita in Italia con legge 1 ottobre 2012, n. 172;
- la Convenzione del 2011 sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica (c.d. Convenzione di Istanbul), eseguita in Italia con legge 27 giugno 2013, n. 77.

Nella cornice dell'attività di sensibilizzazione al contrasto alla violenza ed all'abuso sessuale, l'Autorità garante ha provveduto alla traduzione all'italiano della *brochure* esplicativa del video *Tell someone you trust* (“Dillo a qualcuno di cui ti fidi”), elaborato in seno al Consiglio d'Europa per promuovere la diffusione dei diritti contenuti nella Convenzione di Lanzarote. La *brochure* è disponibile sul sito ufficiale del Consiglio d'Europa (<http://www.coe.int/en/web/children/tell-someone-you-trust>). *Tell someone you trust* è un cartone animato, della durata di pochi minuti, che, con un linguaggio semplicissimo, si rivolge a tutti i bambini e ragazzi vittime di violenza, abuso o sfruttamento sessuale. Il video promuove la comunicazione, stimolando i bambini e le bambine a parlare con qualcuno di cui essi si fidino circa i fatti di cui possano essere stati vittime e di cui, inizialmente, possano provare vergogna.

Tell someone you trust è un cartone animato, della durata di pochi minuti, che stimola i bambini e le bambine a parlare con qualcuno di cui essi si fidino circa i fatti di cui possano essere stati vittime e di cui, inizialmente, possano provare vergogna.



LA RETE DEI GARANTI EUROPEI (ENOC)

FULL MEMBER

Albania
Belgium / Flanders
Belgium / French Community
Bosnia & Herzegovina
Bosnia & Herzegovina / Republika Srpska
Croatia
Cyprus
Denmark
Estonia
Finland
France
Greece
Iceland
Italy
Ireland
Latvia
Lithuania
Luxembourg
Malta
Moldova
Montenegro
Norway
Poland
Spain / Catalonia
Spain / Galicia
Sweden
The Netherlands
Uk / England
Uk / Ireland
Uk / Scotland
Uk / Wales
Serbia / Vojvodina

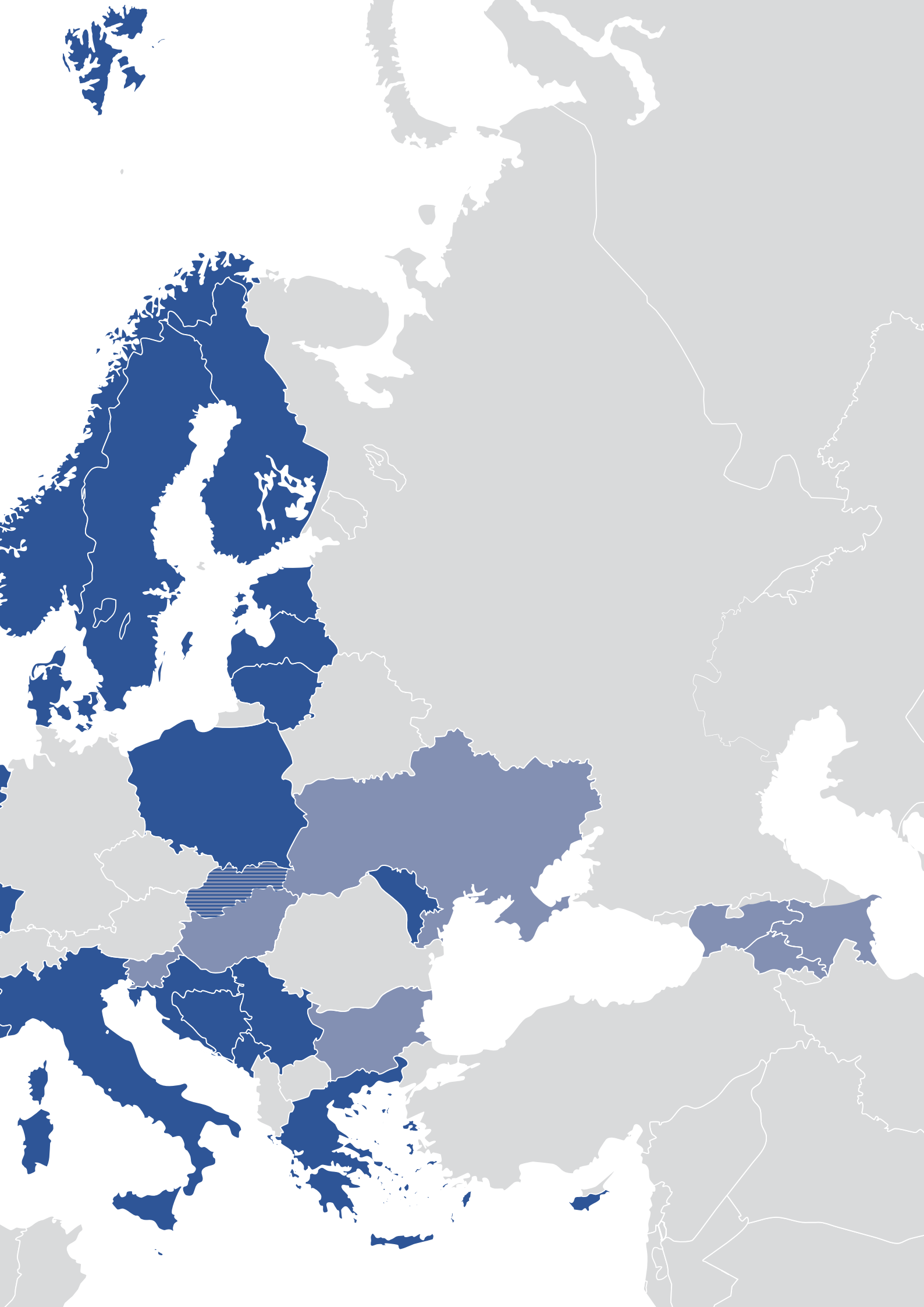
ASSOCIATE MEMBER

Armenia
Azerbaijan
Bulgaria
Georgia
Hungary
Slovenia
Spain / Andalusia
Ukraine

ASSOCIATE/FULL MEMBER

Slovakia







La Rete europea dei garanti per l'infanzia e l'adolescenza

La legge 12 luglio 2011, n. 112, all'art. 3, comma 1, lettera c), sancisce che l'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza "collabora all'attività delle reti internazionali dei Garanti delle persone di minore età e all'attività di organizzazioni e di istituti internazionali di tutela e di promozione dei loro diritti. Collabora, altresì, con organizzazioni e istituti di tutela e di promozione dei diritti delle persone di minore età appartenenti ad altri Paesi".

L'ENOC è un'associazione non profit di istituzioni indipendenti per i diritti di infanzia e adolescenza, il cui mandato è la tutela e la promozione dei diritti fondamentali delle persone di minore età sanciti nella Convenzione sui diritti del fanciullo.

L'Autorità garante è *Full Member* della Rete europea dei garanti per l'infanzia e l'adolescenza (*European Network of Ombudspersons for Children - ENOC*), ne segue le iniziative e partecipa alle attività. La partecipazione all'ENOC ha rilevanza strategica, poiché offre l'opportunità di un proficuo confronto a livello europeo su tutti i temi che riguardano infanzia e adolescenza. La Conferenza annuale e l'Assemblea generale costituiscono un importante momento di scambio di esperienze e buone prassi e le dichiarazioni (*position statement*) adottate al termine dell'Assemblea generale hanno il valore aggiunto di rappresentare un documento condiviso dalle Autorità indipendenti preposte alla tutela e alla promozione dei diritti di bambini e ragazzi, nel quale vengono delineate le principali criticità relative alla tematica discussa e vengono formulate raccomandazioni ai leader nazionali ed europei al fine di una capillare sensibilizzazione e per sollecitare la gestione più efficace delle questioni di volta in volta trattate.

L'ENOC è un'associazione non profit di istituzioni indipendenti per i diritti di infanzia e adolescenza, istituita nel 1997, il

cui mandato è la tutela e la promozione dei diritti fondamentali delle persone di minore età sanciti nella Convenzione sui diritti del fanciullo.

L'adesione all'ENOC è limitata agli Stati membri del Consiglio d'Europa.

Vi sono due tipologie di status di membri dell'ENOC: i *Full Members* e gli *Associate Members*. I *Full Members* sono istituzioni autonome e indipendenti, istituite per legge ed aventi come obiettivo esclusivo la garanzia e la promozione dell'infanzia e dell'adolescenza. Le istituzioni accreditate come *Associate Members* non vantano i requisiti di indipendenza ed esclusività di obiettivi ma, laddove soddisfino tali condizioni, possono assumere lo status di *Full Member*.

I compiti dell'ENOC prevedono: incoraggiare la più ampia applicazione della Convenzione sui diritti del fanciullo; rafforzare il lavoro delle reti a sostegno delle politiche per l'infanzia; sostenere azioni collettive per i diritti delle persone di minore età; promuovere lo scambio di informazioni, approcci e strategie, nonché lo sviluppo di efficaci Autorità indipendenti.

Per adempiere al mandato, i membri dell'ENOC selezionano ogni anno un argomento specifico, che richiede particolare considerazione da parte degli Stati membri e sul piano europeo, relativo ai diritti delle persone di *minore* età. L'approccio adottato dall'ENOC relativamente alla tematica di volta in volta affrontata ha l'obiettivo di analizzare la questione a livello di adulti e *minori* e di confrontarne i risultati.

La Conferenza annuale dell'ENOC costituisce l'evento conclusivo nell'ambito del quale presentare le attività svolte annualmente in relazione alla tematica prescelta. La Conferenza consente ai membri dell'ENOC di esporre prassi "promettenti" per preservare i diritti, i bisogni e il benessere di bambini e adolescenti. Offre anche l'occasione per



mettere in evidenza eventuali inadempienze dello Stato nel garantire i diritti delle persone di *minore* età.

Al termine della Conferenza annuale, i membri dell'ENOC pubblicano una *position statement* sulla tematica oggetto della Conferenza. Il parere riflette l'esperienza dei membri dell'ENOC, ma anche il *feedback* dei ragazzi sulla tematica selezionata.

Nel gennaio 2016, è stato pubblicato dall'ENOC un rapporto sulla situazione dei *minori* migranti, in particolare non accompagnati, elaborato da una *Task Force* di alcune autorità garanti (Paesi Bassi, Svezia, Belgio – Fiandre, Belgio – Vallonia, Croazia, Inghilterra, Grecia, Italia, Malta, Polonia, Catalogna). Il rapporto ha costituito la base per una lettera aperta con la quale responsabili politici a livello internazionale vengono invitati ad avviare un Piano di Azione europeo sui *minori* migranti, sulla base di raccomandazioni fornite nella lettera.

Vista la situazione di migliaia di *minori* coinvolti nell'attuale crisi migratoria in Europa, il 28 giugno 2016, si è svolta a Parigi una riunione straordinaria dedicata a questo tema, con l'obiettivo di condividere informazioni e buone prassi sull'accoglienza e sulla protezione delle persone di *minore* età migranti.

Al termine della riunione è stata adottata una *position statement* con la quale tutti gli Stati sono stati incoraggiati, tra l'altro, a: sviluppare e facilitare meccanismi di immigrazione legale; istituire sistemi di identificazione adeguati e affidabili, nonché la registrazione dei *minori* migranti al loro arrivo in Europa e in ogni fase del loro percorso, attraverso una raccolta dati armonizzata; rafforzare la cooperazione per proteggere le persone *minori* di età da ogni forma di sparizione, violenza, negligenza, traffico o sfruttamento; mettere fine definitivamente ad ogni forma di detenzione dei *minori* migranti, indipendentemente dalle procedure di immigrazione alle quali sono sottoposti;

garantire ai *minori* migranti condizioni di accoglienza specifiche ed adeguate; designare un tutore o un rappresentante legale qualificato e indipendente per difendere efficacemente gli interessi dei *minori* non accompagnati o separati dalle loro famiglie, dal momento della loro registrazione; garantire alle persone *minori* di età il diritto di essere ascoltate su ogni questione che le riguardano; promuovere la cooperazione al fine di facilitare ed accelerare lo scambio di informazioni, facilitare la riunificazione familiare o le richieste di *relocation*; assicurare che la catena di responsabilità sia chiaramente definita ed identificata in merito all'accoglienza, all'assistenza e alla tutela di bambini e ragazzi migranti.

La Conferenza annuale del 2016 ha avuto luogo a Vilnius i giorni 20 e 21 settembre ed è stata seguita, il 22 settembre, dall'Assemblea generale dei membri dell'ENOC. La Conferenza ha trattato la tematica "Pari opportunità per tutti i bambini nell'istruzione", con particolare attenzione ai gruppi vulnerabili di bambini e adolescenti nell'accesso all'istruzione. L'Assemblea generale ha adottato una *position statement* sull'uguaglianza nell'ambito dell'istruzione. Nonostante la vasta gamma di prassi e standard nei differenti Paesi che interessano l'ENOC, sono state concordate 11 raccomandazioni. L'impatto di austerità e dei tagli economici sul diritto di accesso all'istruzione dei gruppi di *minori* più svantaggiati, la crisi dei rifugiati e il diritto di accesso all'istruzione di bambini e adolescenti migranti, i benefici dell'istruzione e della cura della prima infanzia, i numeri dell'abbandono scolastico precoce, la necessità di formare i docenti sulle pari opportunità nell'istruzione costituiscono, tra le altre, le raccomandazioni essenziali contenute nella dichiarazione.

La richiamata *position statement* è stata pubblicata sul sito web dell'Autorità garante (www.garanteinfanzia.org) per la più ampia diffusione.

Il 5 e 6 aprile 2016, il Consiglio d'Europa ha adottato un documento di indirizzo politico generale sulla protezione dei diritti fondamentali dell'infanzia e dell'adolescenza: la Strategia del Consiglio d'Europa per i diritti dei minori.



Scopo dell'ENYA è coinvolgere attivamente le persone minori di età nelle attività annuali dell'ENOC e dar loro la possibilità di essere ascoltati a livello europeo, oltre i confini dei propri Paesi. Bambini e adolescenti, titolari di diritti ed esperti delle loro vite e dell'ambiente in cui crescono, hanno la possibilità di partecipare alle attività dell'ENOC al fine di condividere le loro esperienze, di fornire ai garanti per l'infanzia e l'adolescenza una chiara idea sulle questioni che li riguardano e su come concretamente assicurano la tutela e la promozione dei propri diritti, sanciti nella Convenzione sui diritti del fanciullo, partecipando nella redazione di raccomandazioni comuni.

all'istruzione dovrebbe essere considerato come un processo in grado di fornire a bambini e adolescenti competenze e non solo conoscenze.

L'Autorità garante parteciperà all'edizione 2017 delle attività dell'ENYA, insieme ad altri 9 Paesi, nell'ambito del progetto "La strada per RIO – Rispetto, Informazione, Opinione: esplorare e potenziare l'identità e le relazioni dei giovani", creando uno *youth panel*, composto da ragazzi di età compresa tra 14 e 17 anni, che discuterà idee ed esperienze in relazione alle tematiche dell'identità e dei rapporti.

Questo gruppo di ragazzi si riunirà costantemente e svilupperà una serie di raccomandazioni, sotto forma di punti, che saranno presentate ad un Forum ENYA che avrà luogo a Parigi alla fine di giugno 2017 ed al quale parteciperanno due ragazzi ed un coordinatore ENYA di ogni Paese partecipante.

L'ENYA rappresenta una modalità di partecipazione di bambini e adolescenti, in attuazione dell'art. 12 della Convenzione di New York sui diritti del fanciullo, che stabilisce che gli Stati parti garantiscono a tutti i bambini ed i ragazzi di esprimere liberamente la propria opinione su ogni questione che li riguardi. Gli Stati membri hanno pertanto l'obbligo di garantire a bambini e adolescenti il diritto di esprimere la propria opinione in tutte le situazioni che li riguardano, quali soggetti attivi di diritti.

L'ENYA rappresenta una modalità di partecipazione di bambini e adolescenti, in attuazione dell'art. 12 della Convenzione di New York sui diritti del fanciullo, che stabilisce che gli Stati parti garantiscono a tutti i bambini ed i ragazzi di esprimere liberamente la propria opinione su ogni questione che li riguardi.

Il diritto di bambini e ragazzi ad essere ascoltati e a partecipare, come sancito nell'art. 12 della Convenzione di New York, e il loro *feedback*, costituiscono un'altra importante attività finalizzata a dar voce ai soggetti più interessati dalle questioni che li riguardano. Per tale motivo, l'ENOC ha sviluppato nel 2010, con il supporto della Commissione europea, *The European Network of Young Advisors* (ENYA), un progetto di partecipazione di bambini e adolescenti supportato dai membri dell'ENOC.

Il tema oggetto del progetto di partecipazione ENYA per l'anno 2016 è stato "Pari opportunità per tutti i bambini nel campo dell'istruzione per tutte le persone di minore età". "Le pari opportunità non dovrebbero essere frutto della fortuna o del caso. Devono essere garantite a tutti i bambini uguali opportunità nel campo dell'istruzione indipendentemente dalla loro situazione personale, sociale, culturale, religiosa o di altro tipo", così ha affermato un ragazzo che ha partecipato a suddetta edizione.

Uno dei messaggi chiave emersi dalla consultazione con i ragazzi è che il diritto



I membri dell'ENOC

Albania

Avocati i Popullit-Ombudsman of Albania

- Ombudsman: **Mr. Igli Totozani**
- Address: Blv "Zhan d'Ark" Nr. 2, 1001 TIRANA, Albania
- Telephone: + 355 42 380 300
- Fax: + 355 42 380 315
- Email: ap@avokatipopullit.gov.al
- Website: <http://www.avokatipopullit.gov.al/>
- Status: Full member

Armenia

Office of the Human Rights Defender of the Republic of Armenia

- Human Rights Defender:
Mr. Arman Tatoyan
- Address: Pushkin st. 56A, Yerevan 375002, Armenia
- Telephone: + 37410 53 02 62
- Fax: + 37410 53 88 42
- Email: ombuds@ombuds.am
- Website: <http://www.ombuds.am/>
- Status: Associate member

Azerbaijan

Office of Commissioner for Human Rights of the Republic of Azerbaijan

- Commissioner for Human Rights:
Ms. Elmira Suleymanova
- Address: 40, U.Hajibayov str. Baku, Azerbaijan
- Phone: + 994 12 498 23 65
- Fax: + 994 12 498 23 65
- Email: ombudsman@ombudsman.gov.az
- Website: <http://www.ombudsman.gov.az/az/>
- Status: Associate member

Belgio

Children's Rights Commissioner (Flemish)

- Commissioner: **Mr. Bruno Vanobbergen**
- Address: Leuvenseweg 86, 1000 Brussels, Belgium
- Phone: + 32 2 552 9800
- Fax: + 32 2 552 9801
- Email: kinderrechten@vlaamsparlement.be
- Website: www.kinderrechten.be
- Status: Full member

Délégué général aux droits de l'enfant de la communauté française de Belgique

- Ombudsman: **Mr. Bernard De Vos**
- Address: Rue de Birmingham 66, 1080 Brussels, Belgium
- Phone: + 32 2 223 36 99
- Fax: + 32 2 223 3646
- Email: dgde@cfwb.be
- Website: <http://www.dgde.cfwb.be/>
- Status: Full member

Bosnia ed Erzegovina

The Human Rights Ombudsman of Bosnia and Herzegovina/ Specialized Department on Children's Rights

- Ombudsmen: **Mrs. Jasminka Dzumhur ; Mrs. Nives Jukic ; Mr. Ljubomir Sandić**
- Address: Ravnogorska 18, 78 000 Banja Luka
- Phone: + 387 51 303 992
- Fax: + 387 51 303 992
- Email: ombudsmen@ombudsmen.gov.ba
- Website: www.ombudsmen.gov.ba
- Status: Full member

Ombudsman for Children of Republika Srpska

- Ombudsman: **Ms. Nada Grahovac**
- Address: Bana Milosavljevica 8, 78000 Banja Luka, Bosnia & Herzegovina
- Phone: + 38751222420/
+ 38751221990
- Fax: + 38751213332
- Email: info@djeca.rs.ba
- Website: www.djeca.rs.ba
- Status: Full member

Bulgaria

The Ombudsman of Republic of Bulgaria

- Ombudsman: **Ms. Maya Manolova**
- Address: 22 George Washington str., 1202, Sofia, Bulgaria
- Phone: + 359 2 810 6910
- Fax: + 359 2 810 6961
- Email: int@ombudsman.bg
- Website: www.ombudsman.bg
- Status: Associate member



Croazia

Ombudsman for Children

- Ombudsman: **Ms. Ivana Milas Klaric**
- Address: Teslina 10, 10000 Zagreb, Croatia
- Phone: + 385 1 4929 669,
+ 385 1 4921 278
- Fax: + 385 1 4921 277
- Email: info@dijete.hr
- Website: www.dijete.hr
- Status: Full member

Cipro

The Cypriot Commissioner for the Protection of Children's Rights

- Commissioner: **Ms. Leda Koursoumba**
- Address: Corner of Apelli and Pavlou Nirvana Strs, 1496 Nicosia, Cyprus
- Phone: + 357 22873200
- Fax: + 357 22 872 365
- Email: childcom@ccr.gov.cy
- Website: www.childcom.org.cy
- Status: Full member

Danimarca

Danish Council for Children's Rights

- Chairperson: **Mr. Per Larsen**
- Address: Borneradet Vesterbrogade 35 a 1620, Copenhagen, Denmark
- Phone: + 45 33 78 3300
- Fax: + 45 33 78 3301
- Email: brd@brd.dk
- Website: www.boerneraadet.dk
- Status: Full member

Estonia

*The Office of the Chancellor of Justice/
Children and Young People's Rights
Department*

- Chancellor: **Ms. Ülle Madise**
- Head of Children and Young People's Rights Department: Mr. Andres Aru
- Address: Kohtu 8, 15193 Tallinn, Estonia
- Phone: + 372 693 8404
- Fax: + 372 693 8401
- Email: info@oiguskantsler.ee
- Website: www.lasteombudsman.ee;
www.oiguskantsler.ee
- Status: Full member

Finlandia

Ombudsman for Children in Finland

- Ombudsman: **Mr. Tuomas Kurttila**
- Address: Vapaudenkatu 58 A, 40100, Jyväskylä
- Phone: + 35 85 0544 3757
- Fax: + 35 81 4617356
- Email: lapsiasiavaltuutettu@oikeus.fi, tuomas.kurttila@oikeus.fi
- Website: www.lapsiasia.fi
- Status: Full member

Francia

Le Défenseur des Droits

- Défenseure adjointe aux droits de l'enfant: **Ms. Geneviève Avenard**
- Address: 7, rue Saint Florentin, 75008 Paris
- Phone: + 33 1 53 29 22 00
- Email: Stephanie.carrere@defenseurdesdroits.fr
- Website: www.defenseurdesdroits.fr
- Status: Full member

Georgia

Office of the Public Defender of Georgia

- Head of the Child and Woman's Rights Center: **Ms. Maia Gedevanishvili**
- Address: 6 Nino Ramishvili str. Tbilisi 01079, Georgia
- Phone: + 99532 922479
- Fax: + 955 32 922470
- Email: info@ombudsman.ge
- Website: www.ombudsman.ge
- Status: Associate member

Grecia

Greek Ombudsman

- Deputy Ombudsman: **George Moschos**
- Address: 17, Halkokondyli str 104 32 Athens, Greece
- Phone: + 30 210 7289 703,
+ 30 213 1306 605
- Fax: +30 210 7292129
- Email: cr@synigoros.gr
- Website: www.synigoros.gr, www.0-18.gr
- Status: Full member



Ungheria

Office of the Commissioner for Fundamental Rights

- Commissioner for Fundamental Rights:
Mr. László Székely
- Address: 1387 Budapest, PO Box: 40, H-1051 Budapest, Nádor Street 22
- Phone: + 36 1 475 7100
- Fax: + 36 1 269 3544
- Email 1: panasz@ajbh.hu
- Email 2: hungarian.ombudsman@ajbh.hu
- Website: www.ajbh.hu
- Status: Associate member

Islanda

The Ombudsman for Children

- Ombudsman:
Ms. Margret Maria Sigurdardottir
- Address: 103 Reykjavík, Iceland Kringlunni 1, 5. hæð
- Phone: + 354 552 8999
- Fax: + 354 552 8966
- Email: ub@barn.is
- Website: www.barn.is
- Status: Full member

Italia

Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza

- The Authority: **Ms. Filomena Albano**
- Address: Via di Villa Ruffo 6, 00196 Rome Italy
- Phone: + 390667796551
- Fax: + 390667793412
- Email: segreteria@garanteinfanzia.org
- Website: www.garanteinfanzia.org
- Status: Full member

Irlanda

Ombudsman for Children

- Ombudsman: **Dr. Niall Muldoon**
- Address: Millennium House 52-56 Great Strand Street, Dublin 1, Ireland
- Phone: + 353 1 8656 800
- Fax: + 353 1 8747 333
- Email: oco@oco.ie
- Website: www.oco.ie
- Status: Full member

Lettonia

Office of the Ombudsman of the Republic of Latvia

- Ombudsman: **Mr. Juris Jansons**
- Address: Baznicas str 25, Riga LV-1010, Latvia
- Phone: + 371 67686768
- Fax: + 371 67244074
- Email: tiesibsargs@tiesibsargs.lv
- Website: www.tiesibsargs.lv
- Status: Full member

Lituania

Office of the Ombudsperson for Children's Rights

- Ombudsperson: **Ms. Edita Ziobiene**
- Address: Plačioji g. 10, LT-01308 Vilnius, Lithuania
- Phone: + 370 5 2107 077, + 370 5 210 7176
- Fax: + 370 5 2657 960
- Email: vtaki@vtaki.lt
- Website: <http://vaikams.lrs.lt>
- Status: Full member

Lussemburgo

Ombuds-Committee for the Rights of the Child

- Chairperson: **Mr. René Schlechter**
- Address: 2, Rue du Fort Wallis L-2714, Luxembourg, Luxembourg
- Phone: + 352 26 12 31 24
- Fax: + 352 26 12 31 25
- Email: contact@ork.lu
- Website: www.ork.lu
- Status: Full member

Malta

Commissioner for Children's Office

- Commissioner: **Mrs. Pauline Miceli**
- Address: 16/18 Tower Promenade, St Lucia, Malta SLC 1019
- Phone: + 356 2590 3105 / + 356 2590 3102
- Fax: + 356 259 03101
- Email: cfc@gov.mt
- Website: www.tfal.org.mt
- Status: Full member



Moldavia

The People's Advocate (Ombudsman)

- People's Advocate for the Rights of the Child:
Ms. Maia BĂNĂRESCU
- Address: 16, Sfatul Tarii str., MD-2012, Chisinau
- Phone: + 373 22 23 48 02
- Email: cpdom@mdl.net
- Website: ombudsman.md
- Status: Full member

Montenegro

Protector of Human Rights and Freedoms of Montenegro

- Deputy Ombudsman:
Ms. Nevenka Stankovic
- Address: Bulevar Svetog Petra Cetinjskog 1A/2, 81 000 Podgorica, Montenegro
- Phone: + 38220241642
- Fax: + 38220241642
- Email: ombudsmandjeca@t-com.me
- Website: www.ombudsman.co.me
- Status: Full member

Norvegia

Ombudsman for Children (Barneombudet)

- Ombudsman: **Ms. Anne Lindboe**
- Address: Hammersborg Torg Box 8889 Youngstorget, N-0028 Oslo, Norway
- Phone: + 47 22 99 39 50
- Fax: + 47 22 99 39 70
- Email: post@barneombudet.no
- Website: www.barneombudet.no
- Status: Full member

Polonia

The Ombudsman for Children

- Ombudsman: **Mr. Marek Michalak**
- Address: Biuro Rzecznika Praw Dziecka Ul. Przemyslowa 30/32 00-450 Warszawa, Poland
- Phone: + 48 22 696 55 45
- Fax: + 48 22 629 60 79
- Email: rpd@brpd.gov.pl
- Website: www.brpd.gov.pl
- Status: Full member

Serbia

Protector of Citizens of Serbia

- Deputy Ombudsman for Children's Rights:
Ms. Gordana Stevanovic
- Address: Deligradska 16, Belgrade, 11000, Serbia
- Phone: + 381 11 2142 281
- Fax: + 381 311 28 74
- Email: zastitnik@zastitnik.rs
- Website: www.ombudsman.rs
- Status: Full member

Slovacchia

Commissioner for Children, Slovakia

- Commissioner: **Ing. Viera Tomanová, PhD.**
- Address: Odborárske námestie 3, 811 07 Bratislava, Slovak Republic
- Phone: + 421 2 32 19 16 91
- Fax: + 421 2 32 19 16 99
- Email: info@komisarpredeti.sk
- Website: <http://www.komisarpredeti.sk/>
- Status: Full member

Office of the Public Defender of Rights

- Public Defender of Rights:
Ms. Jana Dubovcova
- Address: Nevädzová 5 P.O.Box 1 820 04 Bratislava 24, Slovak Republic
- Phone: + 421 2 48287 401
- Fax: + 421 2 48287 203
- Email: office@vop.gov.sk
- Website: www.vop.gov.sk
- Status: Associate member

Slovenia

The Human Rights Ombudsman of the Republic of Slovenia

- Deputy Human Rights Ombudsman:
Mr. Tone Dolcic
- Address: Dunajska cesta 56 (4th floor), 1109 Ljubljana
- Phone: + 386 1 475 00 50
- Fax: + 386 1 475 00 40
- Email: info@varuh-rs.si
- Website: www.varuh-rs.si
- Status: Associate member



Spagna

Defensor del Pueblo Andaluz

- Defender: **Mr. José Chamizo de la Rubia**
- Address: Av. Reyes Católicos, 21; 41001 Sevilla, Spain
- Phone: + 34 954212121
- Fax: + 34 954214497
- Email: defensor@defensordelpuebloandaluz.es
- Website: www.defensor-and.es
- Status: Associate member

Office of the Catalan Ombudsman /Deputy Ombudsman for Children's Rights

- Deputy Ombudsman:
Ms. Maria Jesus Larios
- Address: Pg. de Lluís Companys, 7, 08003 Barcelona, Spain
- Phone: + 34 93 301 8075
- Fax: + 34 93 301 3187
- Email: infancia@sindic.cat
- Website: www.sindic.cat/infants
- Status: Full member

Valedor do Pobo de Galicia

- Ombudsman: **Mr. Benigno Lopez Gonzales**
- Address: Rúa do Hórreo 65, 17500 Santiago de Compostela
- Phone: + 981 56 97 40
- Fax: + 981 57 23 35
- Email: valedor@valedordopobo.com
- Website: www.valedordopobo.com
- Status: Full member

Svezia

The Ombudsman for Children in Sweden

- Ombudsman: **Mr. Fredrik Malmberg**
- Address: P.O Box 22 106, S-104 22 Stockholm, Sweden
- Phone: + 46 8 692 2950
- Fax: + 46 8 65 46 277
- Email: info@barnombudsmannen.se
- Website: www.barnombudsmannen.se
- Status: Full member

Paesi Bassi

De Kinderombudsman

- Ombudsman for Children:
Ms. Margrite Kalverboer
- Address: Bezuidenhoutseweg151, 2509 AC The Hague, The Netherlands
- Phone: + 31 070 8506952
- Email: info@dekinderombudsman.nl
- Website: www.dekinderombudsman.nl
- Status: Full member

Ucraina

Ukrainian Parliament Commissioner for Human Rights

- Commissioner: **Ms. Valeriya Lutkovska**
- Address: 21/8 Institutaska st., Kyiv 01008, Ukraine
- Phone: + 380 44 2532203, + 380 44 2532091
- Fax: + 380 44 2263427
- Email: omb@ombudsman.gov.ua
- Website: www.ombudsman.gov.ua
- Status: Associate member

Regno Unito

Children's Commissioner for England

- Commissioner: **Ms. Anne Longfield**
- Address: Sanctuary Buildings, 20 Great Smith Street LONDON SW1P 3BT
- Phone: + 44 20 7783 8330
- Fax: + 44 20 7931 7544
- Email: childrens.commissioner@childrenscommissioner.gsi.gov.uk
- Website: www.childrenscommissioner.gov.uk
- Status: Full member

Northern Ireland Commissioner for Children and Young People

- Commissioner: **Ms. Koulla Yiasouma**
- Address: Equality House, 7 – 9 Shaftesbury Square, Belfast, BT2 7DP. Northern Ireland
- Phone: + 44 28 9031 1616
- Fax: + 44 28 90 31 4545
- Email: info@niccy.org
- Website: www.niccy.org
- Status: Full member

Children and Young People's Commissioner Scotland (CYPCS)

- Commissioner: **Mr. Tam Baillie**
- Address: Rosebery House, 9 Haymarket Terrace, Edinburgh, EH12 5EZ
- Phone: + 44 131 346 5350
- Fax: + 44 131 337 1275
- Email: inbox@cypcs.org.uk
- Website: <https://www.cypcs.org.uk/>
- Status: Full member

Children's Commissioner for Wales

- Commissioner: **Prof. Sally Holland**
- Address: Oystermouth House, Charter Court, Phoenix Way, Swansea Enterprise Park, Llansamlet, Swansea SA7 9FS
- Phone: + 44 1792 765 600
- Fax: + 44 01792 765 601
- Email: post@childcomwales.org.uk
- Website: www.childcom.org.uk
- Status: Full member



Le politiche europee in materia di asilo e immigrazione

Ai sensi dell'art. 3, comma 1, lett. a), della propria legge istitutiva, l'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza "promuove (...) la piena applicazione della normativa europea (...) vigente in materia di promozione della tutela dell'infanzia e dell'adolescenza".

L'attività dell'Autorità si traduce nella "espressione" del dettato sovranazionale sul territorio italiano, in esecuzione di direttive e regolamenti europei adottati nel settore dell'infanzia e dell'adolescenza.

L'attività dell'Autorità si traduce nella "espressione" del dettato sovranazionale sul territorio italiano, in esecuzione di direttive e regolamenti europei adottati nel settore dell'infanzia e dell'adolescenza. Il Trattato di Lisbona ha inserito la protezione e promozione dei diritti del fanciullo fra gli obiettivi dell'Unione europea (art. 3, par. 3, del Trattato sull'Unione europea). Il rispetto dei diritti sanciti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea – ivi incluse le garanzie previste specificatamente per i *minori* nell'art. 24 – costituisce inoltre un limite sia per l'azione delle istituzioni europee che per gli Stati membri, quando questi attuano norme europee. Il principio dell'interesse superiore del *minore*, in particolare, guida l'azione dell'Unione nell'esercizio delle competenze che le sono attribuite dai Trattati e informa l'attuazione da parte degli Stati degli atti normativi dell'Unione, nella misura in cui questi incidono sui diritti dei *minori*. La tutela dei diritti del fanciullo assume particolare rilevanza nell'attuazione delle politiche europee relative ai controlli alle frontiere, all'asilo e all'immigrazione. Merita particolare attenzione il fenomeno dei *minori* non accompagnati: cittadini di paesi terzi o apolidi di età inferiore ai diciotto anni che entrano nel territorio dell'Unione senza essere accompagnati da una persona adulta responsabile o che sono lasciati da soli

una volta nel territorio dell'UE. Sebbene il problema riguardi tutti gli Stati membri, i Paesi che – come l'Italia – sono frontiera esterna dell'Unione sono naturalmente più coinvolti di altri.

Manca, allo stato attuale, uno strumento vincolante di diritto dell'Unione europea specificatamente dedicato alla protezione di questa categoria particolarmente vulnerabile di migranti. Gli strumenti generali elaborati in attuazione delle politiche sull'asilo, sull'immigrazione e sulla tratta degli esseri umani contengono alcune norme tese a garantire una tutela rafforzata dei diritti dei *minori* non accompagnati, ma la protezione offerta da queste disposizioni varia in funzione dello "status migratorio" del *minore*, a seconda, cioè, che si tratti di un richiedente protezione internazionale o di un "migrante economico", di un migrante regolare o irregolare, di una vittima di tratta degli esseri umani.

Le norme di diritto dell'Unione europea di maggior favore riguardano i *minori* non accompagnati richiedenti protezione internazionale. Per essi, il c.d. "**Regolamento Dublino**" stabilisce anzitutto criteri autonomi per l'individuazione dello Stato membro responsabile di valutare la domanda di protezione internazionale, valorizzando i legami familiari esistenti con cittadini di Paesi terzi legalmente residenti in uno Stato membro e prevedendo, in via residuale, che la domanda presentata dal *minore* non accompagnato venga esaminata nello Stato membro dove questa è stata depositata, fatta salva, in ogni caso, la preminenza dell'interesse superiore della persona *minore* di età.

Garanzie rafforzate in favore dei *minori* non accompagnati sono contenute anche nella Direttiva 2013/32/UE, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale (c.d. "**Direttiva procedure**") e nella Direttiva 2013/33/UE, recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale (c.d.



“**Direttiva accoglienza**”). Quest’ultima, in particolare, prevede che i *minori* non accompagnati possano essere sottoposti a trattenimento solo in circostanze eccezionali, e comunque mai in istituti penitenziari o insieme ad adulti (art. 11).

Le norme europee impongono inoltre agli Stati membri di procedere tempestivamente alla nomina di un rappresentante che assista il *minore* non accompagnato nella eventuale procedura di trasferimento ai sensi del Regolamento Dublino e durante il procedimento per il riconoscimento della protezione internazionale, e che si assicuri che egli possa godere pienamente dei diritti riconosciutigli dalla legislazione europea mentre attende risposta circa la propria domanda di asilo e, successivamente, una volta che gli sia stata riconosciuta la protezione internazionale. Mancano, tuttavia, norme procedurali uniformi per la nomina dei tutori, così come regole puntuali circa le loro responsabilità e le qualifiche professionali che essi debbono possedere.

Più in generale, il sistema comune di asilo non è in grado di assicurare ai richiedenti e ai titolari di protezione internazionale (siano essi adulti o *minori* di età) un trattamento uniforme nell’ambito dello spazio europeo. Tale debolezza deriva, in parte, dalla natura stessa degli strumenti normativi adottati in attuazione di questa politica europea: si tratta, infatti, per lo più di direttive che lasciano agli Stati membri ampi margini di discrezionalità in fase di recepimento.

Per porre rimedio a queste deficienze e garantire una maggiore parità di trattamento nell’ambito dell’UE, il 13 luglio 2016 la Commissione ha avanzato una serie di proposte di modifica del c.d. “pacchetto asilo”.

Lo strumento che, più di ogni altro, necessita di essere riformato è il Regolamento Dublino. Il meccanismo di determinazione dello Stato membro responsabile per la valutazione della domanda di asilo delineato in tale strumento assegna quasi

sempre la competenza allo Stato di primo ingresso del richiedente. Si tratta di una soluzione che, specialmente in situazioni di afflussi massicci lungo specifiche rotte migratorie, finisce per far gravare quasi interamente l’onere dell’accoglienza su un numero limitato di Stati. Così, in particolare, la crisi migratoria che ormai da anni interessa la rotta mediterranea sta gravando in particolare sull’Italia.

Ad oggi, la gestione di questa situazione di crisi è stata affidata per lo più a misure di emergenza, tese ad alleggerire provvisoriamente la pressione sull’Italia e sulla Grecia. Rispondono a questa logica le due decisioni sulla ricollocazione, adottate dal Consiglio nel settembre 2015 (n. [2015/1523](#) del 14 settembre e n. [2015/1601](#) del 22 settembre). Esse istituiscono un meccanismo temporaneo per la redistribuzione di 106.000 persone con evidente bisogno di protezione internazionale, impegnando tutti gli Stati membri a fare la propria parte per garantire condizioni di accoglienza adeguate a coloro che ne hanno diritto. Le due decisioni prevedono espressamente che a beneficiare delle procedure di ricollocazione debbano essere, in via prioritaria, i richiedenti particolarmente vulnerabili, compresi i *minori* e i *minori* non accompagnati.

Tuttavia, le procedure di ricollocazione procedono assai a rilento. Non tutti gli Stati stanno rispettando gli impegni presi, tanto che – a pochi mesi dal termine di applicazione di questa misura di emergenza, fissato per settembre 2017 – sono stati effettuati meno del 14% dei trasferimenti previsti dal piano di ricollocazione.

Il 4 maggio 2016, la Commissione ha presentato una proposta di riforma complessiva del Regolamento Dublino, volta a promuovere la solidarietà e la condivisione delle responsabilità tra Stati membri, delineando un meccanismo automatico di redistribuzione per l’ipotesi in cui uno Stato membro si trovi a trattare un numero sproporzionato di domande di asilo.

Il 4 maggio 2016, la Commissione ha presentato una proposta di riforma complessiva del Regolamento Dublino, volta a promuovere la solidarietà e la condivisione delle responsabilità tra Stati membri, delineando un meccanismo automatico di redistribuzione per l’ipotesi in cui uno Stato membro si trovi a trattare un numero sproporzionato di domande di asilo.



Il 10° Forum europeo sulla protezione delle persone minori di età in migrazione

Nel novembre 2016, l'Autorità garante ha partecipato al 10° Forum europeo sui diritti dei bambini. Si tratta di una conferenza annuale, organizzata dalla Commissione europea, che riunisce attori chiave degli Stati membri dell'Unione: garanti dell'infanzia, organizzazioni internazionali, ONG, operatori, accademici ed istituzioni europee, con l'obiettivo di discutere e promuovere *best practice* sui diritti dei bambini. Oggetto del 10° Forum europeo è stato la protezione delle persone minori di età in migrazione. In particolare, la giornata del 29 novembre è stata dedicata ad un ampio momento di confronto, con interventi dedicati alle sfide in relazione alla protezione di bambini e adolescenti migranti ed all'opportunità di intervenire in garanzia dei loro diritti. Il 30 novembre, in quattro sessioni parallele, sono stati discussi, nello specifico, i temi relativi a identificazione e protezione, accoglienza, accesso alle procedure di asilo ed alle garanzie procedurali, soluzioni durature e integrazione.

Il 10° Forum europeo si è basato sui precedenti *European Fora*, in particolare sui 10 principi per i sistemi integrati di protezione dei minori:

1. Ogni bambino è riconosciuto, rispettato e protetto in quanto titolare di diritti, con diritti alla protezione non negoziabili;
2. Nessun bambino è discriminato;
3. I sistemi di protezione dei bambini includono misure di prevenzione;
4. Le famiglie sono supportate nel loro ruolo di *caregivers* primarie;
5. Le società sono consapevoli e sostengono il diritto dei bambini ad essere

- liberi da ogni forma di violenza;
6. I sistemi di protezione dei bambini assicurano cure adeguate;
7. I sistemi di protezione dei bambini mettono in atto meccanismi transfrontalieri;
8. Il bambino riceve supporto e protezione;
9. Formazione sull'identificazione dei rischi;
10. Esistono meccanismi di segnalazione sicuri, ben pubblicizzati, riservati e accessibili: i meccanismi sono disponibili per i bambini, i loro rappresentanti ed altri soggetti al fine di segnalare la violenza contro i bambini, anche attraverso l'utilizzo di *helplines* e *hotlines*.

Il Forum ha offerto la possibilità di scambiare esperienze e buone prassi su un tema prioritario per l'Autorità garante, evidenziando la necessità di assicurare sforzi concertati e collettivi per comprendere meglio il fenomeno e colmare le lacune esistenti, nonché di sviluppare un sistema integrato di protezione dei *minori* che devono essere trattati come tali ed hanno il diritto di essere protetti, in linea con i valori e la normativa dell'Unione europea nonché con il diritto internazionale.



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

2.

I rapporti con il Parlamento
e con le altre istituzioni



2. I rapporti con il Parlamento e le altre istituzioni

Inquadramento normativo e criticità

Ai sensi dell'art. 3, comma 3, della legge 12 luglio 2011, n. 112: "L'Autorità garante può esprimere pareri al Governo sui disegni di legge del Governo medesimo nonché sui progetti di legge all'esame delle Camere e sugli atti normativi del Governo in materia di tutela dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza".

Nel 2016, l'Autorità garante ha rafforzato e mantenuto vivo un costante dialogo con il Parlamento partecipando ad incontri, organizzando eventi su tematiche di interesse comune ed è stata audita dalle Commissioni parlamentari.

L'obiettivo che la legge istitutiva pone in capo all'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza è rafforzare il sistema di garanzia dei diritti dei bambini e degli adolescenti. Si tratta di un compito complesso, poiché la tutela dell'infanzia e dell'adolescenza è trasversale a diversi livelli di intervento e ad un numero rilevante di soggetti istituzionali, in un quadro frammentario che talvolta manca di organicità. Tale scenario rischia di creare dispersioni e generare sovrapposizioni di risorse umane ed economiche. Questo comporta, per l'Autorità garante, la necessità di confrontarsi continuamente con tanti soggetti e organi interessati e competenti in tema di infanzia e adolescenza, attraverso audizioni parlamentari, tavoli inter-istituzionali, protocolli di intesa, partecipazione ad osservatori, pareri, incontri bilaterali.

La presenza dell'Autorità garante è indispensabile per assicurare l'esigenza che siano rispettati i diritti delle persone di minore età e per rendere visibili i loro

interessi all'interno delle strategie del Parlamento, del Governo e dei soggetti istituzionali, con l'auspicio di una riorganizzazione delle competenze in chiave di semplificazione.

Nel 2016, l'Autorità garante ha rafforzato e mantenuto vivo un costante dialogo con il Parlamento partecipando ad incontri, organizzando eventi su tematiche di interesse comune ed è stata audita dalle Commissioni parlamentari.

Gli strumenti che consentono all'Autorità garante di muoversi in questa direzione e di partecipare attivamente alla definizione delle politiche e degli interventi che il Parlamento e il Governo sono chiamati a realizzare in questo settore, consistono nel dialogo con le istituzioni e nel potere di esprimere il proprio parere nell'ambito del processo di formazione delle norme, siano esse di iniziativa parlamentare o governativa, poteri che spettano per legge all'Autorità garante.

Tuttavia, la norma con la quale viene attribuita all'Autorità garante la possibilità di partecipare alla formazione degli atti normativi in materia di tutela dell'infanzia e dell'adolescenza non definisce le modalità e le procedure attraverso le quali questo potere possa essere esercitato. Ciò comporta difficoltà sia per gli atti di iniziativa parlamentare, per la complessità di monitorare tutti gli ambiti relativi all'infanzia e all'adolescenza attinenti al lavoro di diverse commissioni parlamentari, sia per gli atti normativi di natura governativa, per i quali non si è ancora definita una procedura idonea a garantire la partecipazione dell'Autorità garante ai processi di formazione. È questa una cri-



ticità che occorre superare, quanto meno sotto il profilo applicativo, non solo per il ruolo istituzionale che l'Autorità garante ricopre, ma anche perché, grazie alla sua posizione, che consente di avere uno sguardo di insieme sul mondo dell'infanzia e dell'adolescenza, è in grado di esprimere con obiettività e con terzietà le proprie valutazioni nel rispetto del principio del superiore interesse del *minore*.

Nel 2016, l'Autorità garante ha proseguito l'esame dei disegni di legge di interesse e si è adoperata per l'adozione di norme atte a rafforzare il sistema di tutela a favore delle persone di minore età. In coerenza con le priorità individuate nella Strategia del Consiglio d'Europa, relativa al quinquennio 2016-2021, l'Autorità garante ha seguito con particolare attenzione le proposte di legge volte a garantire la tutela dei *minori* nell'ambiente digitale, le pari opportunità ai bambini e agli adolescenti, la realizzazione di un sistema di giustizia a "misura di bambino". Tra questi si evidenziano: il disegno di legge sul contrasto e la prevenzione del cyberbullismo (A.C. 3139-B) che, nella versione attualmente all'esame delle Commissioni Giustizia e Affari sociali della Camera dei Deputati, oltre ad introdurre misure che privilegiano l'educazione e la prevenzione, prevede che l'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza partecipi ad un tavolo tecnico che ha il compito di elaborare un piano di azione integrato per la prevenzione e il contrasto al cyberbullismo e di monitorare il fenomeno attraverso la raccolta di dati; il disegno di legge (A.S. 2583), approvato il 29 marzo 2017 e pubblicato in Gazzetta Ufficiale n. 93 del 21 aprile 2017 (legge 7 aprile 2017, n. 47), contenente una riforma organica della disciplina dei *minori* stranieri non accompagnati, che nell'istituire un elenco dei tutori volontari presso il tribunale per i minorenni, attribuisce all'Autorità garante il compito di selezionare e formare tali tutori, nonché

di stipulare con i presidenti dei tribunali appositi protocolli d'intesa per promuovere e facilitare la loro nomina nelle regioni prive di garanti regionali; il disegno di legge recante disposizioni in materia di cittadinanza (A.S. 2092) che, pur non determinando l'acquisto automatico della cittadinanza italiana, ne semplifica le modalità di accesso per i *minori* nati in Italia da genitori stranieri dei quali uno in possesso di permesso di soggiorno (*ius soli* "temperato") e per i *minori* che siano giunti in Italia prima del compimento della maggiore età ed abbiano frequentato un percorso formativo sul territorio nazionale (*ius culturae*); il disegno di legge che reca disposizioni in favore degli orfani di crimini domestici (A.S. 2719); il disegno di legge che prevede la delega per la soppressione dei tribunali per i minorenni (A.S. 2284).

Audizioni dell'Autorità garante al Parlamento e attività consultiva sugli atti normativi

Il 28 giugno 2016 l'Autorità garante è stata audita in sede di Commissione parlamentare per l'infanzia e l'adolescenza, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sui *minori* fuori famiglia. Questo incontro ha rappresentato l'occasione per proseguire le sinergie che la legge istitutiva prevede siano instaurate tra i due organismi istituzionali e per sottolineare che l'allontanamento di un figlio dalla famiglia di origine deve costituire l'*extrema ratio*, praticabile solo laddove tutte le misure di sostegno al suo nucleo familiare non abbiano dato gli esiti sperati. Le questioni aperte sono il problema dei dati dei *minori* collocati fuori famiglia, ad oggi fram-

Audizione dell'Autorità garante nell'ambito dell'indagine conoscitiva dei *minori* fuori famiglia.



Audizione
dell'Autorità
garante nell'ambito
dell'indagine
conoscitiva sullo
stato di attuazione
delle disposizioni
legislative in
materia di adozioni
ed affido.

mentari e da aggiornare; la questione dei controlli, nei confronti dei quali manca la sinergia tra i soggetti istituzionali competenti; l'assenza di *standard* normativi nazionali relativi alle comunità residenziali che ospitano i *minori* fuori famiglia.

Il problema dei dati può essere superato attraverso la realizzazione di un'azione inter-istituzionale tra tutti i soggetti competenti volta alla definizione di un quadro strutturale, completo ed aggiornato. Quanto ai controlli, occorre un'azione sinergica tra procura presso il tribunale per i minorenni (che riceve ogni sei mesi i dati da parte delle singole comunità di accoglienza di *minori* e che può disporre ispezioni), regioni ed enti territoriali. Per la definizione dei criteri e degli *standard* delle comunità residenziali per *minori* è stato istituito, nel 2015, presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, il "Tavolo di confronto sulle comunità per minori" che ha elaborato le linee di indirizzo sull'accoglienza in comunità e la definizione dei criteri di qualità delle comunità di accoglienza. Si rende necessaria la celere adozione di *standard* uniformi a livello nazionale.

Il 30 giugno 2016, l'Autorità garante è stata audita dalla Commissione Giustizia della Camera dei Deputati nell'ambito dell'indagine conoscitiva sullo stato di attuazione delle disposizioni legislative in materia di adozioni e affido. L'Autorità ha fornito il proprio contributo alla ricognizione della prassi applicativa della legge 4 maggio 1983, n. 184, in tema di diritto del *minore* ad una famiglia, per verificarne la coerenza e l'attualità.

Audizione
dell'Autorità
garante nell'ambito
dell'esame delle
proposte di legge
recanti norme
in materia di
videosorveglianza.

Invero, la legge n. 184 del 1983 è nata in un contesto profondamente differente da quello attuale: da un lato, vi sono *minori* non accompagnati che quotidianamente sbarcano sulle nostre coste e costituiscono una categoria di particolare vulnerabilità che richiede una risposta adatta alle proprie specificità. Dall'altro, accanto

al modello familiare coniugale, vi sono oggi forme familiari diversificate, tra cui le famiglie separate, quelle dei genitori *single*, nonché quelle in cui i *minori* hanno riferimenti di adulti diversi rispetto ai genitori biologici. La riforma del 2012 ha rispecchiato tali cambiamenti (lo *status* di figlio è così divenuto unico, prescindere dalle circostanze che ne determinano la nascita), e la legge 19 ottobre 2015, n. 173 ha preso atto dell'importanza delle relazioni di affetto del *minore* con le figure che lo crescono.

Il 27 luglio 2016, l'Autorità garante è stata audita dalle Commissioni riunite della Camera dei Deputati, Affari Costituzionali e Lavoro, nell'ambito dell'esame delle proposte di legge recanti norme in materia di videosorveglianza negli asili nido, nelle scuole dell'infanzia, nonché presso le strutture socio-assistenziali per anziani disabili e *minori* in situazione di disagio.

La materia della videosorveglianza riguarda plurimi aspetti: la tutela dei dati personali e della riservatezza, sia dei bambini sia dei lavoratori delle scuole; la tutela della incolumità fisica e psichica dei *minori*; la salvaguardia della relazione educativa insegnante-bambino e, più in generale, l'affidamento e la fiducia nei confronti delle persone a cui quotidianamente si affidano i figli; la formazione e qualificazione professionale del personale; la tutela degli stessi lavoratori da segnalazioni infondate; il rapporto tra nuove tecnologie e strumenti di controllo più tradizionali. Nel caso di bambini, tuttavia, occorre operare un bilanciamento tra la tutela della incolumità fisica degli stessi e la salvaguardia della loro stessa riservatezza da mezzi eccessivamente invasivi, atteso che gli altri interessi in gioco, pure rilevanti, devono essere interpretati alla luce del principio del superiore interesse della persona minore di età, che assurge a rango superiore. Tale bilanciamento



può essere realizzato con un sistema di telecamere a circuito chiuso, purché le immagini possano essere viste esclusivamente dalle forze dell'ordine, previa autorizzazione dell'autorità giudiziaria, in presenza di una richiesta motivata di soggetti interessati ovvero nell'ambito di un procedimento penale scaturito dalla denuncia di un reato.

Per quanto concerne il disegno di legge A.S. 2284, recante delega al Governo ad emanare disposizioni per l'efficienza del processo civile, prevedendo, tra le altre cose, la "soppressione" dei tribunali per i minorenni, l'Autorità garante non è stata audita dalla Commissione Giustizia del Senato, competente ad esaminare il disegno di legge in sede referente, ma ha avuto incontri bilaterali, incluso quello con il Presidente della Commissione sopra indicata, ha approfondito la tematica oggetto del disegno di legge con i garanti regionali, con le istituzioni competenti, con esperti della materia e con soggetti associativi della magistratura e dell'avvocatura e ha istituito un tavolo *ad hoc*. Considerata la rilevanza delle criticità emerse, l'Autorità garante ha condiviso le perplessità riscontrate anche con il Ministro della Giustizia, al quale ha inoltrato una nota (v. allegato n. 1: nota 30 agosto 2016, n. 1769) e si è fatta promotrice di un appello al Parlamento, reso noto tramite una campagna di comunicati stampa, pubblicati sul proprio sito web e tramite i *social media*, intitolata "NO allo smantellamento del tribunale per i minorenni e della procura minorile Sì ad una riforma della giustizia a misura di bambino".

La riforma del processo civile approvata alla Camera e in discussione al Senato rischia di indebolire il sistema di tutela attualmente vigente realizzando un doppio effetto negativo. Da una parte, la scomparsa della procura minorile

produrrebbe il rischio di una dissoluzione del bagaglio di competenza ed esperienza di cui essa è portatrice. La procura minorile non ha competenza solo in ambito penale, per i ragazzi autori di reato - che devono comunque essere oggetto di specifici progetti di inclusione sociale trattandosi di personalità in evoluzione - ma anche in ambito civile, per tutelare i bambini e i ragazzi privi di adeguate figure genitoriali o sottoposti a situazioni pregiudizievoli. Per non parlare dei compiti di sorveglianza delle comunità in cui vivono i *minori* fuori dalla famiglia di origine, la cui regolarità è di vitale importanza per la buona riuscita dei percorsi di sostegno e che richiedono magistrati dediti in via esclusiva anche per realizzare la funzione di filtro rispetto alle tante istanze di disagio minorile. Dall'altra, la soppressione del tribunale per i minorenni e la creazione, in luogo dei tribunali soppressi, di sezioni specializzate del tribunale ordinario il riparto di competenze.

Smantellare i tribunali per i minorenni e le procure della Repubblica presso gli stessi comporta il rischio che il patrimonio professionale, culturale e il modello di giurisdizione a tutela delle persone di minore età - "conquiste di civiltà" per il nostro Paese - possa essere compromesso.

L'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza ha partecipato ai lavori del Comitato Scientifico per le tematiche LGBT (Lesbiche, Gay, Bisessuali, Transgender), istituito dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri con dPCM del 16 luglio 2015, ha lavorato prevalentemente alla definizione ed integrazione del progetto "Portale Nazionale LGBT", dedicato a queste tematiche.

Il "Portale Nazionale LGBT", lanciato l'8 luglio 2016, rientra nell'ambito della "Strategia Nazionale LGBT", in attuazione della raccomandazione del Comi-

Osservazioni dell'Autorità garante sul disegno di legge AS 2284 - delega al Governo recante disposizioni per l'efficienza del processo civile.



tato dei Ministri agli Stati membri sulle misure volte a combattere la discriminazione fondata sull'orientamento sessuale o sull'identità di genere adottata nel 2010 e si propone di “promuovere una maggiore conoscenza della dimensione LGBT per contrastare ogni forma di discriminazione basata sull'orientamento sessuale e l'identità di genere”. Nelle intenzioni dei promotori, il portale vuole essere una piattaforma web informativa che “educhi” i cittadini italiani all'attuale processo volto ad evitare ogni discriminazione di genere.

Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza

Definizione e compiti: Organismo di coordinamento fra amministrazioni centrali, regioni, enti locali, associazioni, ordini professionali e organizzazioni non governative che si occupano di infanzia, predispone ogni due anni il Piano Nazionale di azione e d'interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva, con l'obiettivo di conferire priorità ai programmi rivolti alle persone di minore età e rafforzare la cooperazione per lo sviluppo dell'infanzia nel mondo. Ogni due anni, predispone la Relazione sulla condizione dell'infanzia in Italia e sull'attuazione dei relativi diritti e, ogni cinque anni, lo schema del Rapporto del Governo all'Onu sull'applicazione della Convenzione sui diritti del fanciullo. Si avvale del Centro Nazionale di Documentazione e Analisi per l'infanzia e l'adolescenza.

Fonti normative: Istituito dall'art. 2 della legge 23 dicembre 1997, n. 451.

Osservatori nazionali

La rete dei rapporti inter-istituzionali si è potenziata con la partecipazione dell'Autorità garante a due osservatori ricostituiti nel corso del 2016 (nella specie, l'Osservatorio nazionale sulla famiglia e l'Osservatorio nazionale per il contrasto della pedofilia e della pornografia minorile), in linea con l'impegno già assicurato nell'ambito dell'Osservatorio per l'infanzia e l'adolescenza e dell'Osservatorio nazionale per l'integrazione degli alunni stranieri e per l'intercultura.

L'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza, in virtù della sua posizione privilegiata di invitato permanente in seno a diversi Osservatori e in funzione del suo ruolo di istituzione terza che partecipa a differenti tavoli e reti inter-istituzionali, contribuisce attivamente a fornire una visione strategica di insieme delle politiche dell'infanzia e dell'adolescenza, rappresentando un elemento di congiunzione tra le istituzioni interessate ad ogni livello.

L'Autorità garante partecipa in qualità di invitato permanente 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'interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva (*breviter* Piano) costituiscono il segnale del riconoscimento del ruolo di garanzia esercitato dall'Autorità nella tutela e nell'attuazione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza: il Piano dovrebbe rispecchiare una strategia complessiva, evidenziare le



diverse azioni prioritarie, prevedere risorse adeguate e soprattutto individuare specifiche responsabilità di attuazione e una regia efficace nella fase di monitoraggio. Il IV Piano d'azione è stato licenziato dall'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza il 28 luglio 2015, ha ottenuto il parere positivo della conferenza Stato-Regioni in data 11 febbraio 2016, è stato approvato con decreto del Presidente della Repubblica il 31 agosto 2016 ed è stato infine pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana il 15 novembre 2016.

Si auspica che l'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza appena ricostituito, dopo che anche l'Autorità garante, con nota di agosto 2016 (v. in allegato n. 2: nota 5 agosto 2016, n.1672) ne aveva risollecitato la ricostituzione, possa realizzare il monitoraggio del Piano attraverso un sistema che verifichi lo stato di attuazione delle misure previste, ne individui le responsabilità e preveda la partecipazione dei destinatari finali delle azioni, quindi anche dei bambini e degli adolescenti.

Sarebbe auspicabile il coordinamento tra le azioni contenute nel Piano e l'individuazione delle risorse specificamente allocate per la loro realizzazione, attraverso l'azione sinergica dei differenti attori.

Da rilevare positivamente che il Piano è stato integrato con altri strumenti di pianificazione nazionale quali il Piano nazionale per la disabilità e il Piano nazionale di prevenzione e contrasto dell'abuso e dello sfruttamento sessuale dei minori 2015-2017, in modo da costruire una visione strategica d'insieme delle politiche in favore dell'infanzia e dell'adolescenza.

L'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza, così come previsto dall'art. 3 del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 9 agosto 2016, n. 1963, partecipa ai lavori dell'Assemblea dell'Osservatorio nazionale sulla famiglia in via

L'art. 3, comma 1, lett. f), della legge istitutiva, attribuisce all'Autorità garante il compito di rilasciare il proprio parere sul Piano nazionale di azione di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva.

permanente con un proprio rappresentante, al fine di garantire opportune forme di collaborazione, sinergie e supporto.

L'Autorità garante, in quanto invitato permanente, intende offrire il proprio supporto a tutti i gruppi di lavoro tematici individuati, in modo da favorire una maggiore sinergia e uniformità sia nella fase dell'analisi, sia nella fase delle proposte.

Oggi, il tradizionale modello di famiglia è stato affiancato da forme familiari assai diversificate tra loro: figli di coppie non coniugate, di genitori single, bambini che vivono in famiglie allargate o con figure di riferimento diverse dai genitori biologici, la realtà italiana diffusa dei bambini adottati. L'[annuario statistico italiano del 2016](#) rileva che con il passare dei decenni le famiglie tendono a essere sempre più

Osservatorio nazionale sulla famiglia

Definizione e compiti: Organismo collegiale istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per le politiche della famiglia, con funzioni di studio, ricerca, documentazione, promozione e consulenza sulle politiche in favore della famiglia, nonché di supporto ai fini della predisposizione del Piano Nazionale per la famiglia, realizzato d'intesa con le altre amministrazioni statali competenti e con la Conferenza unificata.

Fonti normative: Legge 27 dicembre 2006, n. 296, art. 1 comma 1251; decreto del 9 agosto 2016, n. 1963, del Ministro per gli affari regionali e le autonomie con delega in materia di politiche per la famiglia di ricostituzione dell'Osservatorio.



piccole: nel volgere di vent'anni il numero medio di componenti in famiglia è sceso da 2,7 (media 1994-1995) a 2,4 (media 2014-2015); a questa diminuzione si affianca un aumento delle famiglie unipersonali, dal 21,1 al 31,1 % del totale delle famiglie, ed una riduzione delle famiglie di cinque o più componenti, passate dall'8,4 al 5,4 %. Sempre secondo lo stesso annuario, nel 2014 i matrimoni continuano la loro fase di diminuzione, passando dai 194.057 eventi del 2013 ai 189.765 del 2014 (quasi 4.300 in meno). Le separazioni legali passano da 88.886 del 2013 a 89.303 del 2014 mentre i divorzi subiscono una lieve flessione passando da 52.943 a 52.355.

Le separazioni sono più numerose e spesso connotate da un alto livello di conflittualità, che rende complesso l'esercizio di una genitorialità condivisa. Pertanto, nell'elaborazione di politiche per le famiglie, tenendo conto delle rapide trasformazioni in atto e della loro mutevolezza, occorre equilibrare l'offerta di servizi loro dedicati con l'offerta di aiuti e sussidi di altra natura. E soprattutto occorre agire su un piano di promozione e di prevenzione, piuttosto che su quello della cronicità dei bisogni e della emergenza. Questo richiede sicuramente un investimento in termini di risorse umane ed economiche, ma anche un investimento in termini di sinergie con altre politiche nazionali sul tema di *minori* e famiglie.

L'intento dell'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza è quello di supportare i componenti dell'Osservatorio nazionale sulla famiglia, soprattutto nella parte relativa alle famiglie con figli *minori*, affinché venga elaborato un Piano nazionale della famiglia che contenga obiettivi e soluzioni praticabili. L'intento è anche quello di vigilare affinché le misure previste vengano effettivamente realizzate. Il Piano, infatti, dovrà contenere un sistema di monitoraggio e di valutazione, a tutela dei di-

ritti delle persone di minore età.

Per l'Autorità garante, partecipare ai lavori dell'Osservatorio nazionale sulla famiglia significa non solo operare nella direzione del rafforzamento e del consolidamento di reti e di sinergie con associazioni, organizzazioni, istituzioni che operano nel campo della tutela e dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, ma anche rimettere al centro le famiglie quali soggetti attivi delle politiche pubbliche. Le famiglie, ampiamente intese, vanno riconsiderate non più e non solo in relazione agli aspetti di vulnerabilità e di fragilità, ma soprattutto nella dimensione della promozione di diritti e della programmazione di interventi che vadano nella direzione della normalità, della globalità e del benessere. In quest'ottica, la partecipazione dell'Autorità garante, *tertium super partes*, in seno all'Osservatorio, si configura come presenza vigile che si impegna a garantire unitarietà agli interventi ed alle misure in una visione globale che superi le frammentazioni esistenti e la logica delle risposte emergenziali.

Un aspetto particolarmente complesso è costituito dai fenomeni di violenza e abuso ai danni di persone di minore età. La complessità risiede nella genesi, nella tragicità dei fatti, nelle cure necessarie e nella difficoltà di rilevazione di un fenomeno che, per le sue caratteristiche, è ancora in parte sommerso e costituisce una gravissima violazione dell'infanzia. Occorrono interventi idonei a rafforzare la prevenzione e il contrasto degli abusi, attività che già vede impegnati quotidianamente, con dedizione, operatori, forze dell'ordine, servizi sociali, professionisti e magistrati.

Invero, il sistema di protezione che, sul piano normativo, si è di recente perfezionato con la ratifica italiana di due convenzioni internazionali (si veda la legge 1° ottobre 2012, n. 172, di ratifica della

Nell'elaborazione di politiche per le famiglie, tenendo conto delle rapide trasformazioni in atto e della loro mutevolezza, occorre equilibrare l'offerta di servizi loro dedicati con l'offerta di aiuti e sussidi di altra natura.



Convenzione di Lanzarote, e la legge 27 giugno 2013, n. 77, di ratifica della Convenzione di Istanbul), riscontra criticità in prevalenza sul piano applicativo e richiede interventi di sistema sia in chiave preventiva sia in chiave repressiva con un'azione sinergica da parte di tutti gli attori coinvolti nella prevenzione, nel contrasto delle condotte, nonché nel “recupero” della vittima minore d'età.

Con nota del 5 agosto 2016, l'Autorità garante ha sensibilizzato le Istituzioni competenti in merito al fenomeno della violenza sulle persone di minore età, sottolineandone la natura spesso “sommersa” e individuando alcune azioni di urgente intervento: sviluppare forme di collaborazioni istituzionali finalizzate a realizzare una omogenea raccolta dati sul fenomeno, che veda coinvolte tutte le Istituzioni competenti in materia, al fine di elaborare una strategia generale di intervento idonea a prevenire e contrastare tutte le forme di violenza contro i bambini; attivare campagne di informazione e formazione del personale impegnato in prima linea nei vari settori della tutela dei *minori* - in ambito scolastico, medico, sportivo e turistico - per intercettare precocemente i segnali di abuso e comunicare le modalità d'azione per la segnalazione del caso sospetto; intensificare gli interventi di sostegno alle situazioni di criticità delle famiglie fragili; inserire la prevenzione del maltrattamento all'interno del Piano sanitario nazionale e del Piano nazionale di prevenzione sanitaria e garantire su tutto il territorio nazionale interventi di cura caratterizzati da tempestività ed elevata specializzazione; inserire il tema del maltrattamento nel piano di studi delle facoltà pertinenti, come materia trasversale a tutte le specialità, nonché sensibilizzare le scuole ad una rilevazione precoce dell'abuso e ad una adeguata protezione dei bambini maltrattati rilevati nel contesto scolastico; inserire la prevenzione e la cura del mal-

Osservatorio nazionale per per il contrasto della pedofilia e della pornografia minorile.

Definizione e compiti: Organismo strategico di studio e monitoraggio presso il Dipartimento per le pari opportunità. Ha il compito di acquisire e monitorare i dati e le informazioni relativi alle attività svolte da tutte le pubbliche amministrazioni per la prevenzione e la repressione dell'abuso e dello sfruttamento sessuale dei minori.

Fonti normative: Art. 17, comma 1-bis, della legge 3 agosto 1998, n. 269; decreto ministeriale del 30 agosto 2016.

trattamento all'infanzia e all'adolescenza come priorità e livello essenziale di prestazioni all'interno della Conferenza Stato-Regioni; attuare la centralità delle persone di minore età all'interno dei procedimenti civili e penali che li riguardano con modalità di ascolto adeguate, anche dal punto di vista logistico, e supportate da personale specializzato; garantire tempi rapidi di svolgimento dei procedimenti evitando, ove possibile, che i *minori* debbano essere ripetutamente sentiti (v. ancora allegato n. 2).

L'Autorità garante ha inoltre chiesto, con la medesima nota, di ricostituire l'Osservatorio nazionale per il contrasto della pedofilia e della pornografia minorile, organo deputato, tra le altre cose, ad acquisire, analizzare e monitorare i dati e le informazioni relativi alle attività svolte da tutte le pubbliche amministrazioni per la prevenzione e la repressione del fenomeno dell'abuso e dello sfruttamento sessuale sui *minori*, nonché a predisporre il Piano nazionale di prevenzione e contrasto dell'abuso e dello sfruttamento sessuale dei *minori*. L'Osservatorio è stato ricostituito il 30 agosto 2016 e nell'ottobre dello stesso anno, così come previsto dallo stesso decreto di agosto, l'Autorità garante è stata invitata a parteciparvi in modo permanente e in tale veste moni-



L'Autorità garante ha chiesto di ricostituire l'Osservatorio nazionale per il contrasto della pedofilia e della pornografia minorile.

tora l'implementazione del citato Piano nazionale.

Quest'ultimo, approvato in via definitiva dal Consiglio dei Ministri il 10 agosto 2016, è suddiviso nelle seguenti quattro aree strategiche, che rappresentano le direttrici di intervento sulle quali sviluppare azioni coordinate: prevenzione, protezione delle vittime, contrasto dei crimini, monitoraggio del fenomeno.

Per ciascuna area sono stati individuati specifici obiettivi ed azioni connesse.

L'Autorità garante intende offrire una fattiva collaborazione ai lavori dell'Osservatorio nel quale è stata inserita come soggetto istituzionale da coinvolgere nelle aree strategiche previste dal Piano relative alla "prevenzione" e "protezione delle vittime".

Tra gli impegni dell'Osservatorio per il contrasto della pedofilia e della pornografia minorile, vi è l'istituzione e la tenuta di una banca dati che raccoglie, grazie ai contributi forniti dalle amministrazioni interessate, le informazioni necessarie per il monitoraggio del fenomeno dell'abuso e dello sfruttamento sessuale dei minori, della pornografia minorile e delle azioni di prevenzione e repressione ad esso collegate.

L'Autorità garante è stata munita delle credenziali di accesso alla banca dati e il personale dell'ufficio ha partecipato ad una giornata informativa-formativa, concernente l'utilizzo della banca dati in parola. In merito ai dati e alle prospettive future, si evidenzia che il decreto del Ministero del lavoro e delle politiche sociali 16 dicembre 2014, n. 206 relativo al regolamento che attua il casellario dell'assistenza (art. 13 decreto legislativo 31 maggio 2010, n. 78, convertito dalla legge 30 luglio 2010, n. 122), potrebbe essere alla base di un sistema permanente di monitoraggio del maltrattamento, in quanto prevede la realizzazione di un'anagrafe nazionale di tutti coloro (*minori* compresi) che ricevono prestazioni so-

ciali e valutazioni multidimensionali da parte del Servizio Sociale professionale, coordinata dall'INPS e alimentata dai dati di tutti gli enti locali e gli enti erogatori di servizi, a cominciare dai comuni. Il casellario prevede anche lo specifico modulo S.In.Ba. ("Sistema Informativo nazionale sulla cura e la protezione dei Bambini e delle loro famiglie") finalizzato alla banca dati sulla valutazione multidimensionale per la presa in carico. Si auspica che, in fase attuativa, tale importante base informativa di monitoraggio possa prevedere voci di maggiore dettaglio e specificità sia rispetto alle forme di maltrattamento (con relativo nomenclatore delle definizioni, secondo la letteratura scientifica) sia rispetto agli autori. L'introduzione del Casellario dell'Assistenza e del Sistema Informativo S.In. Ba. consentirà al nostro Paese, in questo modo, di avere a disposizione una banca dati completa, aggiornata, assolutamente necessaria.

Il tema dell'integrazione degli alunni stranieri e dell'intercultura è di particolare importanza per l'Autorità garante, considerato che la scuola rappresenta il principale strumento di integrazione per bambini e ragazzi *stranieri* (*stranieri* nati all'estero, *stranieri* nati in Italia, *minori* non accompagnati, *minori* richiedenti asilo, Rom, Sinti e Caminanti) che vivono in Italia.

L'osservatorio nazionale per l'integrazione degli alunni stranieri e per l'intercultura si occupa di individuare soluzioni concrete per garantire l'adeguamento delle politiche di integrazione scolastiche alle reali esigenze di una società sempre più multiculturale e in costante trasformazione.

Per semplificare il funzionamento dell'Osservatorio sono stati costituiti 3 gruppi di lavoro sulle seguenti tematiche considerate prioritarie: insegnamento dell'italiano come seconda lingua e valo-



Osservatorio nazionale per l'integrazione degli alunni stranieri e per l'intercultura.

Definizione e compiti: L'Osservatorio ha funzioni consultive e propositive e in particolare con il compito di promuovere e monitorare politiche scolastiche per l'integrazione degli alunni stranieri e per l'educazione interculturale; incoraggiare accordi inter istituzionali; favorire la sperimentazione e l'innovazione metodologica, didattica e disciplinare; esprimere pareri e formulare proposte su iniziative normative e amministrative di competenza del MIUR.

Fonti normative: Decreto ministeriale 5 settembre 2014, n. 718.

rizzazione del plurilinguismo; formazione del personale scolastico e istruzione degli adulti; partecipazione attiva degli studenti e cittadinanza.

Dalla sua istituzione l'Osservatorio si è riunito 5 volte: nell'ultima riunione, svoltasi il del 20 dicembre 2016, si è manifestata l'intenzione di promuovere e rilanciare l'attività dell'Osservatorio implementando il numero dei gruppi di lavoro, programmando riunioni con cadenza mensile.

E ancora, l'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza è componente dell'Assemblea consultiva dell'Osservatorio Nazionale Permanente sull'esercizio della Giurisdizione (*breviter* ONPG) in quanto interessata a contribuire all'individuazione di metodi alternativi di risoluzione delle controversie (mediazione, negoziazione assistita, divorzio collaborativo), così come previsto dalla propria legge istitutiva.

Infatti, l'art. 3 comma 1, lett. o), della legge 12 luglio 2011, n. 112 stabilisce che l'Autorità "favorisce lo sviluppo della cultura della mediazione e di ogni istituto atto a prevenire o risolvere con accordi conflitti che coinvolgano persone di minore età, stimolando la formazione degli operatori del settore".

La mediazione è uno strumento "a misura di *minore*": è nell'interesse superiore del bambino che, prima del ricorso a

procedimenti giurisdizionali dovrebbe essere esperito lo strumento della mediazione, al fine di "salvare" la serenità del rapporto tra i genitori e di riflesso anche la serenità del figlio.

In questo senso si è espresso altresì il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa nelle linee-guida adottate nel 2010 – e rivolte agli Stati parti del COE – recanti il perimetro degli interventi che gli Stati sono chiamati ad implementare nei propri sistemi nazionali affinché la giustizia (intesa come strumenti di carattere giudiziale e stragiudiziale) assuma una forma "a misura di *minore*" (*child-friendly justice*).

L'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza partecipa a tre delle Commisio-

Osservatorio nazionale permanente sull'esercizio della giurisdizione.

Definizione e compiti: Organo del Consiglio nazionale forense, raccoglie dati ed elabora studi e proposte diretti a favorire una più efficiente amministrazione delle funzioni giurisdizionali e pubblica periodicamente rapporti dedicati allo stato della giustizia italiana.

Fonti normative: Art. 35, comma 1, lett. r) della legge 31 dicembre 2012, n. 247; regolamento 13.12.2013, n. 5 recante "Istituzione e funzionamento dell'Osservatorio permanente sull'esercizio della giurisdizione".



La mediazione è uno strumento “a misura di *minore*”: è nell'interesse superiore del bambino che, prima del ricorso a procedimenti giurisdizionali dovrebbe essere esperito lo strumento della mediazione, al fine di “salvare” la serenità del rapporto tra i genitori e di riflesso anche la serenità del figlio.

ni istituite nell'ambito dell'ONPG.

A differenza dell'ambito giudiziario, nel quale la definizione del conflitto è delegata ad un terzo, nella mediazione familiare l'obiettivo è responsabilizzare i partner sollecitando una soluzione che provenga dagli stessi, i quali volontariamente si rivolgono ad un terzo mediatore che non avrà alcun potere di imporre la soluzione (al contrario del giudice) ma potrà sollecitarla, potrà portare per mano le parti nella ricerca del nuovo assetto, con una funzione che potremmo definire demiurgica, stimolando le stesse parti a ridisegnare un nuovo rapporto familiare e gestendo i conflitti che hanno portato alla dissoluzione del rapporto originario. Una risposta solo giudiziaria potrebbe non essere sufficiente qualora non sostenuta da modalità di composizione del conflitto più “profonde” e in grado di indurre le parti a compiere una riflessione sulla nuova realtà relazionale che scaturisce dalla fine del rapporto di coppia.

L'obiettivo è gestire positivamente il con-

flicto genitoriale, perché è dovere degli adulti fare in modo che scelte dolorose, quali la disgregazione della famiglia, non produca effetti negativi sui suoi componenti più fragili: i bambini e gli adolescenti.

Nell'ambito dei lavori dell'ONPG realizzati nel corso del 2016, e nella consapevolezza dei numerosi interventi legislativi registratisi negli ultimi anni circa il ricorso all'utilizzo delle misure alternative al processo, sono stati esaminati, altresì, gli istituti della negoziazione assistita e dell'arbitrato (meccanismi di *Alternative Dispute Resolution* – ADR).

L'intervento dell'Autorità garante si è focalizzato su proposte afferenti la negoziazione assistita in materia di famiglia, che ha visto una crescita esponenziale dell'utilizzo di questo istituto da parte degli utenti e da parte dell'avvocatura.

Si è pervenuti ad un articolato progetto operativo che è stato illustrato sia all'Assemblea consultiva dell'ONPG che al *plenum* del Consiglio Nazionale Forense.



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

3.

I rapporti con i garanti delle regioni
e delle province autonome:
la Conferenza nazionale
per i diritti dell'infanzia
e dell'adolescenza



3. I rapporti con i garanti delle regioni e delle province autonome: la Conferenza nazionale per i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza

La nascita delle figure di garanzia

Prima ancora che venisse iniziato l'*iter* legislativo che ha condotto all'istituzione dell'Autorità garante nazionale, organi di garanzia sono stati previsti, non senza notevoli differenze nelle competenze e nelle funzioni, presso la quasi totalità delle regioni italiane.

Volendo ripercorrere brevemente le tappe della loro nascita e storia, occorre volgere idealmente lo sguardo indietro a quegli anni in cui ha iniziato a radicarsi l'idea secondo cui la persona di minore età è da considerarsi non più solo quale destinataria di tutela e protezione, bensì come vero e proprio soggetto di diritti, diritti che dunque abbisognano di essere assicurati nella loro effettività ed attuazione. Sono gli anni in cui la comunità internazionale si cimentava nella stesura del testo destinato a divenire la pietra miliare in tema di diritti dell'infanzia, la Convenzione sui

diritti del fanciullo del 1989.

È nelle riflessioni che hanno condotto all'emanazione di quel documento, prima, e nell'ampio e qualificato dibattito che ad esso è seguito, poi, che vanno ricondotti in prima istanza gli sforzi profusi dagli operatori del settore al fine di istituire organi in grado di garantire quanto era stato, a livello normativo, sancito quale 'diritto' dei bambini e dei ragazzi. La storia dei garanti regionali è ancora tutt'altro che scritta e terminata, ma in continua evoluzione. Per dare conto della fotografia attuale dei garanti, si veda la "Rilevazione su norme, prassi e procedure dei garanti regionali e delle Province autonome per l'infanzia e l'adolescenza – dicembre 2016" (v. allegato n. 6).

I garanti attualmente in carica sono 16, inclusi i garanti delle province autonome di Trento e Bolzano.



BASILICATA

Vincenzo Giuliano

tel. 0971 447261/447079

garanteinfanziaeadolescenza@regione.basilicata.it

CALABRIA

Antonio Marziale

tel. 0965 880531

garanteinfanzia@consrc.it

garanteinfanzia@pec.consrc.it

CAMPANIA

Cesare Romano

tel. 081 7783861/7783834

garanteinfanzia@consiglio.regione.campania.it

EMILIA-ROMAGNA

Clede Maria Garavini

tel. 051 527 5713/5352

garanteinfanzia@regione.emilia-romagna.it

FRIULI VENEZIA GIULIA

Fabia Mellina Bares

tel. 040 3773131 - 29

cr.organi.garanzia@regione.fvg.it

LAZIO

Jacopo Marzetti

tel. 06 65937211-4

garanteinfanzia@regione.lazio.it

LIGURIA

Francesco Lalla

tel. 010 565 384

garante.infanzia@regione.liguria.it

LOMBARDIA

Massimo Pagani

tel. 02 67486290 fax 02 67482126

garanteinfanziaeadolescenza@consiglio.regione.lombardia.it

garanteinfanziaeadolescenza@pec.consiglio.regione.lombardia.it

MARCHE

Andrea Nobili

tel. 071 229 8483

garantediritti@consiglio.marche.it

MOLISE

In attesa di nuova nomina

tel. 0874 424768/72

tutorepubblicominori@regione.molise.it

PIEMONTE

Rita Turino

tel. 011 5757303

garante.infanzia@cr.piemonte.it

PUGLIA

Rosy Paparella

tel. 080 540 5727/ 5779

garanteminori@consiglio.puglia.it

SICILIA

Luigi Bordonaro

Ufficio in corso di assegnazione

TOSCANA

In attesa di nuova nomina

tel. 055 23 87563

garante.infanzia@consiglio.regione.toscana.it

UMBRIA

Maria Pia Serlupini

tel. 075 5721108

garanteminori@regione.umbria.it

VENETO

Mirella Gallinaro

tel. 041 2383422 -23

garantedirittipersonaminori@consiglioveneto.it

PROVINCIA AUTONOMA DI BOLZANO

Maria Paula Ladstätter

tel. 0471 970615

info@garanteinfanzia-adolescenza-bz.org



Un passaggio fondamentale, che merita di essere osservato da più vicino, è costituito dalla predisposizione – conformemente a quanto a più voci richiesto e auspicato negli anni – di un organo di coordinamento, monitoraggio e comunicazione, oggi rappresentato dalla Conferenza nazionale per i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza.

La Conferenza nazionale per i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza

La Conferenza nazionale per i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza (d'ora in avanti la “Conferenza di garanzia”) è la rete che riunisce le figure create nel corso del tempo e che negli anni ha assunto un carattere sempre più definito, come strumento di raccordo degli interventi attuati sul piano regionale e sul piano nazionale. È presieduta dall'Autorità garante, che ha promosso come azione di sensibilizzazione per le nomine dei garanti regionali e delle province autonome non ricoperte, un lavoro importante che ha condotto nel 2016 alla nomina, per la prima volta, del garante in Piemonte e in Sicilia.

Nel 2016, la Conferenza, da una parte, è stata il luogo di confronto, consultazione e scambio di dati e informazioni tra Autorità garante e garanti regionali e delle province autonome, e dall'altra ha svolto un'attività di impulso per pervenire all'adozione di linee guida comuni d'azione.

Il tema dell'individuazione di linee guida condivise in materia di segnalazioni,

La Conferenza nazionale per la garanzia dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza (denominata la “Conferenza di garanzia”) è presieduta dall'Autorità garante ed è composta dai garanti delle regioni e delle province autonome dell'infanzia e dell'adolescenza, o da figure analoghe, ove istituiti. La Conferenza è convocata su iniziativa dell'Autorità garante o su richiesta della maggioranza dei garanti regionali e delle province autonome dell'infanzia e dell'adolescenza, o di figure analoghe.

Fonti normative: L'art. 3, commi 6 e 7 della legge 12 luglio 2011, n. 112; dPCM 20 luglio 2012, n. 168: regolamento interno di organizzazione per il funzionamento della Conferenza nazionale per la garanzia dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza istituita dall'art. 3, comma 7, della legge 12 luglio 2011, n. 112.



richieste tra l'altro dall'art. 10 del Regolamento dell'Autorità garante (decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 20 luglio 2012, n. 168) è il primo ambito sul quale la Conferenza ha deciso di procedere con l'obiettivo di definire un documento comune.

È stato dunque svolto, nel 2016, un lavoro di aggiornamento e coordinamento di una bozza di linee guida già elaborate nel 2015. Dopo un'attenta condivisione e collazione delle integrazioni proposte dai garanti è stato elaborato un documento che ha rappresentato un significativo risultato, in seguito approvato nel corso della prima Conferenza di garanzia del 2017.

Va sottolineata l'importanza del raggiungimento di tale obiettivo che rafforza il ruolo della Conferenza nonché concretizza un intenso lavoro pregresso ed attuale, che permetterà di uniformare le modalità di gestione delle segnalazioni da parte degli uffici regionali e di rafforzare la figura a livello nazionale e territoriale.

Nel complesso, oltre alla interlocuzione per la gestione delle segnalazioni, l'Autorità garante ha in corso di attuazione una serie di attività ed iniziative (gruppi di lavoro, visite nei territori, attività progettuali) in collaborazione con i garanti delle Regioni e delle Province Autonome, con cui condivide obiettivi e modalità di lavoro.

Le segnalazioni

Per quanto riguarda le segnalazioni, nel corso del 2016, è stato incentivato il ruolo di collegamento tra l'Autorità garante e i garanti regionali e delle province autonome. Infatti, per la maggiore prossimità ai cittadini e alle risorse dei territori, in applicazione del principio di sussidiarietà, richiamato anche dalla legge istitutiva dell'Autorità garante regionali e delle province autonome è competente a rispondere alle richieste e alle necessità individuali e locali che emergono tramite le segnalazioni relative al territorio della regione. Per dare applicazione concreta a tale interpretazione, nella sezione del sito dell'Autorità dedicata alle segnalazioni, è stata evidenziata la rete dei garanti e i *link* che rimandano ai rispettivi siti regionali e provinciali. In tal modo si è voluta semplificare la procedura amministrativa.

L'obiettivo che si è posto l'Autorità è stato quello di snellire e velocizzare la procedura, facilitando il contatto diretto del cittadino con la figura di garanzia competente per territorio.

Per quanto riguarda, inoltre, le segnalazioni relative a programmi televisivi, nel sito dell'Autorità è stato inserito un *link* che invita ad utilizzare l'apposito modulo per inviare la segnalazione al "Comitato per l'applicazione del Codice di autoregolamentazione media e minori", istituito presso il Ministero dello sviluppo economico, competente ad individuare e sanzionare messaggi televisivi ritenuti non idonei alla visione da parte di minori.

Anche la predisposizione di un *link* diretto con il Comitato Media e Minori ha determinato una trasmissione immediata e completa di tutti gli elementi specifici richiesti per il buon fine della segnalazione.

L'obiettivo che si è posto l'Autorità è stato quello di snellire e velocizzare la procedura di segnalazione, facilitando il contatto diretto del cittadino con la figura di garanzia competente per territorio.



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

4.

La Consulta nazionale
delle associazioni e delle organizzazioni
preposte alla promozione e alla tutela
dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza



4. La Consulta nazionale delle associazioni e delle organizzazioni preposte alla promozione e alla tutela dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza

Definizione e compiti: Organismo di consultazione permanente dell'Autorità con il compito di approfondire tematiche, esprimere pareri e raccomandazioni, fornire indicazioni ed elaborare documenti di analisi e di proposta.

Fonti normative: Legge 12 luglio 2011, n. 112; decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 20 luglio 2012, n. 168, "Regolamento recante l'organizzazione dell'Ufficio dell'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza", art. 8; costituita con decreto dell'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza del 10 novembre 2016 che ne ha definito la composizione, l'organizzazione e la durata, circoscritta nell'arco temporale di un anno.

Il disagio psicopatologico negli adolescenti.

L'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza, nell'espletamento dei molteplici compiti assegnati dalla legge istitutiva, si avvale di una rete che riesce ad intercettare i bisogni specifici dell'infanzia e dell'adolescenza nei diversi ambiti territoriali e ad individuare risposte condivise a livello nazionale. Tale rete consolidata sul territorio è composta da associazioni ed organizzazioni che con grande impegno si adoperano per la tutela dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza (la "Consulta"). Con loro l'Autorità ha avviato una collaborazione permanente, sia nell'ambito della Consulta sia attraverso forme di partecipazione tese a promuovere i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza ed a rafforzare la reciproca conoscenza e le reciproche collaborazioni.

La continuità degli affetti nell'affido familiare.

Il valore aggiunto della Consulta, inoltre, è dato dal fatto di essere costituita dalle associazioni ed organizzazioni maggiormente rappresentative impegna-

te in attività dedicate ai bambini ed adolescenti, con ramificazioni su tutto il territorio nazionale. La Consulta permette all'Autorità di avere uno sguardo circa l'effettiva applicazione dei diritti riconosciuti alle persone minori di età su tutto il territorio nazionale ed in quanto tale riveste una importanza strategica fondamentale, divenendo un elemento del sistema di *governance*.

La Consulta si è insediata il 5 dicembre 2016, in seguito ad incontri svolti con i diversi coordinamenti che hanno designato i loro rappresentanti ed è stata presieduta dall'Autorità garante che, contestualmente all'emissione del decreto di costituzione, ne aveva nominato i componenti. Essa è attualmente composta da sedici membri.

La Consulta è articolata in tre gruppi di lavoro tematici:

a) il disagio psicopatologico negli adolescenti. L'obiettivo è quello di dimensionare il fenomeno e individuare un modello auspicabile di trattamento del disagio psichico in adolescenza che garantisca la continuità assistenziale, nonché di pervenire all'elaborazione di raccomandazioni da indirizzare agli interlocutori istituzionali affinché investano risorse, economiche e di personale, servizi dedicati in questo ambito e promuovano campagne di sensibilizzazione e culturali sul tema;

b) la continuità degli affetti nell'affido familiare. La legge 19 ottobre 2015, n. 173 recante modifiche alla legge 4 maggio 1983 n. 184 sul diritto alla continuità affettiva ha introdotto significative novità che meritano una riflessione dedicata fi-



nalizzata alla formulazione di raccomandazioni ed alla sensibilizzazione degli attori istituzionali coinvolti, delle persone di minore età e relative famiglie di origine ed affidatarie;

c) la tutela dei *minori* nel mondo della comunicazione. A fronte dell'esistenza di una pluralità di istituzioni e di molteplici strumenti, tutti volti ad assicurare un'efficace strategia di protezione delle persone di minore età nei servizi audiovisivi e di informazione, si rende necessario perseguire l'obiettivo di garantire che tutti i bambini, i giovani e i genitori/educatori, dispongano di informazioni e competenze che consentano loro di tutelarsi nel mondo della comunicazione, nonché di sensibilizzare i professionisti dell'informazione in ordine alla necessità di garantire tale tutela.

La tutela dei *minori* nel mondo della comunicazione.



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

5.

L'azione dell'Autorità garante
nei confronti di alcuni
“vulnerabili tra i vulnerabili”



5. L'azione dell'Autorità garante nei confronti di alcuni "vulnerabili tra i vulnerabili"

Minori fuori famiglia

L'affido familiare è la risposta al bisogno di quelle famiglie in difficoltà che temporaneamente non riescono a occuparsi delle necessità affettive ed educative dei propri figli.

L'affido familiare è la risposta al bisogno di quelle famiglie in difficoltà che temporaneamente non riescono a occuparsi delle necessità affettive ed educative dei propri figli. Il collocamento del bambino o del ragazzo nella famiglia affidataria non recide i rapporti con la famiglia di origine, ma al contrario l'obiettivo di questo istituto è il mantenimento dei contatti in previsione di un naturale rientro in seno alla propria realtà. In tal senso, la famiglia affidataria si configura come una risorsa materiale e relazionale in grado di aiutare il bambino o il ragazzo nel momento transitorio di difficoltà, accompagnandolo per un breve segmento della propria vita.

In alcuni casi non è possibile inserire i bambini o i ragazzi nelle famiglie affidatarie, o per "assenza di risposta" delle famiglie affidatarie disponibili o nei casi in cui il *minore* ha bisogno di trovare accoglienza in un contesto diverso da una famiglia per pregresse esperienze pregiudicanti un buon inserimento. In questi casi l'orientamento è quello del collocamento della persona di minore età in una struttura residenziale, di cui esistono varie tipologie (a titolo semplificativo: la comunità di tipo familiare o casa famiglia, la comunità educativa o socio-educativa, la comunità socio-sanitaria).

Le comunità di tipo familiare sono strutture che prevedono la presenza stabile di adulti residenti, che non vivono stabilmente nella residenza ma operano su turni. Le comunità di tipo socio-sanitario possono essere anche di tipo familiare ma sono qualificate per la funzione terapeutica degli interventi effettuati.

Non esiste un'anagrafe condivisa dei *minori* che vivono fuori dalla famiglia di origine fra le diverse istituzioni che se ne occupano (procure, tribunali per i minorenni, Dipartimento della giustizia minorile e di comunità, enti locali, regioni,

Ministero del lavoro e delle politiche sociali) e i dati esistenti e non confrontabili tra di loro perché si riferiscono a periodi temporali diversi e provengono da fonti diverse.

In particolare, i dati raccolti dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali fanno riferimento al 2012 e sono descritti nel Rapporto "Affidamenti familiari e collocamenti in comunità al 31 dicembre 2012". Alla data del 31 dicembre 2012 emerge che i bambini e i ragazzi di 0-17 anni fuori dalla famiglia di origine accolti nelle famiglie affidatarie e nelle comunità residenziali erano stimabili in 28.449 unità. Di questi, 14.194 erano in affidamento familiare e 14.255 collocati nelle comunità residenziali. I dati però registrano la mancata o parziale partecipazione di alcune realtà territoriali.

L'ISTAT fotografa la situazione dei *minori* ospitati nei presidi socio assistenziali al 2011, nel Rapporto "I presidi residenziali socio-assistenziali e socio-sanitari: anno 2011" e quantifica in 17.540 unità i *minori* di 18 anni accolti nelle strutture residenziali.

"La tutela dei minorenni in Comunità – La prima raccolta sperimentale elaborata con le Procure della Repubblica presso i Tribunali per i Minorenni" realizzata dall'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza nel 2015 evidenzia che i bambini e i ragazzi ospiti delle 3192 strutture residenziali sparse sul territorio nazionale erano 19.245 nel 2014.

Queste rilevazioni, pur sperimentali e parziali, si rendono necessarie almeno fino a quando non sarà operativo il Casellario dell'Assistenza, parte del Sistema



Informativo dei Servizi Sociali (SISS). Tale banca dati permetterà di costruire una sorta di cartella sociale del cittadino, raccogliendo le informazioni su tutte le prestazioni sociali che gli vengono concesse, quelle erogate dall'INPS, dai comuni, dalle regioni, nonché quelle erogate attraverso il canale fiscale.

Il SISS prevede nell'allegato A3 (strutture), del decreto direttoriale n. 8 del 10 aprile 2015, emanato in attuazione del decreto ministeriale 16 dicembre 2014, n. 206 e della legge 30 luglio 2010, n. 122, uno specifico indicatore riguardante le strutture familiari e le strutture comunitarie di accoglienza per minori.

Stante tale premessa, l'Autorità garante si è attivata con le istituzioni interessate (Ministero del lavoro e delle politiche sociali e INPS), per verificare lo stato di attuazione del Sistema informativo dei servizi sociali e in particolare l'utilizzo ed implementazione della banca dati che prevede espressamente uno specifico indicatore riguardante le strutture familiari e le strutture comunitarie di accoglienza per *minori*. La finalità è quella di valutare la possibilità, di concerto con le amministrazioni interessate, di utilizzare il Sistema informativo dei servizi sociali come banca dati condivisa tra le istituzioni competenti in materia per censire la presenza di *minori* in comunità di accoglienza e in affidamento familiare.

I bambini e i ragazzi fuori famiglia, sia quelli ospiti dei servizi residenziali sia quelli in affidamento eterofamiliare, sono senza dubbio un target sensibile della popolazione scolastica e a rischio di insuccesso scolastico per le proprie caratteristiche esogene e endogene.

Il bambino e il ragazzo allontanato, seppur temporaneamente, dalla famiglia di origine e collocato in affidamento familiare o presso una struttura residenziale, porta con sé specificità riferibili soprattutto alla propria identità personale e sociale e la sua storia dovrà essere integrata con le fasi che precedono e seguono l'allontanamento.

La famiglia affidataria o la comunità si configurano, in questo senso, come luoghi di rielabora-

zione della storia personale del *minore* con l'obiettivo di integrare i diversi contesti e i diversi stili di vita.

Va sottolineato che non tutti i bambini e i ragazzi che vivono fuori famiglia sono portatori di difficoltà, perché la capacità di resilienza di ciascun individuo, ossia la capacità di fronteggiare eventi traumatici in maniera positiva, è espressa diversamente, e per questo molti possono avere un soddisfacente sviluppo personale e scolastico, seppure con vissuti personali sfavorevoli.

Ciononostante, a causa dell'estrema varietà di situazioni individuali, è importante che le istituzioni scolastiche in generale e gli insegnanti in particolare, conoscano, comprendano e sappiano affrontare i vissuti, le difficoltà e le esperienze negative che tutti i bambini e i ragazzi fuori famiglia sperimentano e hanno sperimentato e che siano sostenuti e preparati adeguatamente nell'accoglienza di questa tipologia di alunni, senza ignorare il vissuto e la storia che questi bambini e ragazzi porteranno in classe. Si configura, quindi, un problema di tipo culturale e informativo a cui si deve dare risposta con una formazione adeguata.

I bambini e i ragazzi che provengono da un contesto migratorio, inoltre, come i *minori* non accompagnati, possono avere una scolarizzazione non sufficiente per la loro età anagrafica o possono non essere stati mai scolarizzati o aver avuto un percorso scolastico molto differente da quello italiano.

Quindi elevati livelli di stress dovuti alla trascuratezza o al maltrattamento, la permanenza in contesti di deprivazione in una fase evolutiva, la frammentazione degli affetti e delle relazioni significative, sono indicatori suscettibili di interesse per individuare la migliore accoglienza scolastica per bambini e ragazzi con queste caratteristiche.

La scuola è il primo contesto sociale esterno con cui il bambino e la famiglia affidataria o la struttura di accoglienza entrano in contatto dopo l'allontanamento dalla famiglia di origine, ed è il luogo in cui si realizza il processo di inclusione e integrazione in una collettività di pari. Per questo motivo la scuola diventa una risorsa fondamentale per i genitori affidatari, per la famiglia di origine e per le strutture che ospitano i *minori* temporaneamente allontanati, per agevolare il percorso di apprendimento e per sperimentare relazioni positive con i coetanei e con altri adulti significativi.

Per le ragioni espresse, l'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza ha condiviso con il Ministero dell'istruzione, dell'u-

I bambini e i ragazzi fuori famiglia, sia quelli ospiti dei servizi residenziali sia quelli in affidamento eterofamiliare, sono senza dubbio un target sensibile della popolazione scolastica e a rischio di insuccesso scolastico per le proprie caratteristiche esogene e endogene.



niversità e della ricerca la necessità che il diritto all'istruzione, garantito non solo dalla Costituzione ma previsto anche dalla Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, sia davvero ritagliato sulle concrete esigenze di un gruppo vulnerabile di bambini e ragazzi temporaneamente fuori famiglia, in modo da intercettare i loro bisogni educativi e didattici e i bisogni dell'istituzione scolastica nel garantire loro una piena inclusione. A questo proposito è stata verificata l'esistenza delle condizioni di fattibilità per la progettazione di linee guida volte a migliorare il benessere scolastico dei bambini e dei ragazzi che si trovano temporaneamente fuori famiglia, sia in affido eterofamiliare, sia ospiti di strutture residenziali per persone di minore età.

La scelta della comunità in cui collocare il *minore* non deve essere casuale ma deve essere frutto di un percorso ragionato e condiviso, dove il superiore interesse della persona di minore età deve fare da principio guida: le esigenze e le caratteristiche del *minore* da accogliere devono essere valutati in relazione alla tipologia e alla qualità delle strutture disponibili, alle équipe che vi operano, ai valori cui è orientata l'azione professionale ed alla metodologia di lavoro impiegata.

L'attuale situazione italiana presenta notevoli differenze in merito alla definizione delle tipologie e dei criteri e requisiti di qualità delle comunità residenziali che accolgono bambini e adolescenti fuori dalla famiglia di origine. Tale situazione è determinata dalla assenza di standard omogenei sul territorio nazionale "vincolanti" per tutte le Regioni.

Nel corso del 2016 si sono registrati passi in avanti grazie al tavolo interistituzionale, cui l'Autorità garante ha partecipato, istituito presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, che ha elaborato le Linee di indirizzo sull'accoglienza in comunità e la definizione dei criteri di

qualità delle comunità di accoglienza per garantire una adeguata accoglienza dei *minori* temporaneamente allontanati dalla loro famiglia d'origine.

Minori non accompagnati

I *minori stranieri* sono destinatari di tutti i diritti sanciti dalla Convenzione sui diritti del fanciullo, che stabilisce che in tutte le decisioni riguardanti le persone di minore età, il superiore interesse del *minore* deve essere considerato preminente e i principi in essa sanciti devono essere applicati a tutti i *minori* senza discriminazioni di sorta.

L'arrivo e la presenza ormai consolidata di *minori stranieri* non può più essere letta come un fenomeno provvisorio e deve quindi essere affrontata in maniera pianificata, organizzata e integrata, in una logica di vero e proprio sistema. L'assenza di genitori o di adulti per loro legalmente responsabili espone questi *minori*, oltre al rischio di marginalità sociale, anche a più gravi pericoli. È necessario individuare, pertanto, interventi idonei a dare una risposta alle caratteristiche del fenomeno migratorio minorile, in continua evoluzione, in linea con la Convenzione di New York e dalla normativa europea.

Ciò premesso, è fondamentale soffermarsi preliminarmente sui dati relativi alla presenza in Italia dei *minori* non accompagnati, per inquadrare il fenomeno e porre in essere interventi efficaci nel processo di accoglienza del *minore* sin dal momento dello sbarco fino al momento del compimento della maggiore età. Un esame successivo sarà dedicato al sistema italiano di protezione, con riferimento alle molteplici competenze che si

La scelta della comunità in cui collocare il *minore* non deve essere casuale ma deve essere frutto di un percorso ragionato e condiviso, dove il superiore interesse della persona di minore età deve fare da principio guida.



intrecciano in tema di diritto minorile e di diritto migratorio e alle ultime novità normative introdotte nel nostro sistema. Infine saranno indicati gli interventi posti in essere sul tema dall'Autorità garante, ed in particolare sarà fornito un quadro sintetico dell'intervento di monitoraggio delle strutture di prima accoglienza condotto dalla stessa, che sarà oggetto di un apposito report.

Dai dati forniti dal Ministero dell'interno e pubblicati sul cruscotto statistico del Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione, risulta che 25.846 *minori* non accompagnati sono arrivati in Italia nel corso dell'anno 2016; il doppio dell'anno 2015 che aveva visto un ingresso in Italia di 12.360 *minori* non accompagnati.

Dal censimento dei dati relativi alla presenza dei *minori* non accompagnati sul territorio nazionale realizzato dalla Direzione generale dell'immigrazione e delle politiche di integrazione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali e pubblicato sul report di monitoraggio del 31 dicembre 2016, emerge che il numero dei *minori* non accompagnati presenti in Italia alla data del 31 dicembre 2016 è di 17.373, il 45,7% in più rispetto alle presenze registrate al 31 dicembre 2015 e il 25,3% in più rispetto alle presenze relative al 31 agosto 2016 (cfr. tabella 1, report monitoraggio 31/12/2016, fonte Ministero del lavoro e delle politiche sociali).

Circa il 94 % è di genere maschile con una percentuale notevolmente inferiore di *minori* non accompagnati di genere femminile. Al riguardo si osserva però confrontando i dati al 31 dicembre 2015 un aumento pari al doppio delle presenze di ragazze (cfr. tabella 2 Report di monitoraggio 31/12/2016, fonte Ministero del lavoro e delle politiche sociali).

La maggior parte dei *minori* accolti ha un'età compresa tra i 16 e i 17 anni; il 9 per cento ha 15 anni e la restante parte

meno di 14 anni (cfr. tabella 3 Report di monitoraggio 31/12/2016, fonte Ministero del lavoro e delle politiche sociali).

Le cittadinanze prevalenti sono quella egiziana, gambiana, albanese, nigeriana e eritrea (cfr. tabella 4 Report di monitoraggio 31/12/2016, fonte Ministero del lavoro e delle politiche sociali).

Per avere un quadro complessivo ed esaustivo delle tipologie di cittadinanze presenti in Italia e dell'evoluzione del fenomeno migratorio minorile avutosi nell'arco degli ultimi due anni, sicuramente interessante e rilevante appare il grafico riportato nel report di monitoraggio, dal quale chiaramente emerge l'incidenza di ciascuna cittadinanza sul totale dei MNA al 31 dicembre 2016, al 31 agosto 2016 ed al 31 dicembre 2015. Si rileva la diminuzione, nel corso del 2016, dei *minori* provenienti dall'Albania, dall'Egitto, dalla Somalia, dall'Eritrea e dal Bangladesh, a fronte di un aumento nella quota di coloro che provengono dal Gambia, dalla Nigeria, dalla Guinea, dalla Costa d'Avorio, dal Mali e dal Senegal.

In ordine alla distribuzione dell'accoglienza dei *minori* non accompagnati sul territorio nazionale la regione Sicilia accoglie il 41,5 per cento dei *minori*, seguita dalla Calabria, dalla Emilia Romagna, dalla Lombardia, dal Lazio e dalla Puglia (cfr. tabella 5 Report di monitoraggio 31/12/2016, fonte Ministero del lavoro e delle politiche sociali).

Dai dati forniti dal Ministero dell'interno risulta che 25.846 *minori* non accompagnati sono arrivati in Italia nel corso dell'anno 2016; il doppio dell'anno 2015 che aveva visto un ingresso in Italia di 12.360 *minori* non accompagnati.

In ordine alla distribuzione dell'accoglienza dei *minori* non accompagnati sul territorio nazionale la regione Sicilia accoglie il 41,5 per cento dei *minori*, seguita dalla Calabria, dalla Emilia Romagna, dalla Lombardia, dal Lazio e dalla Puglia.



Tabella 1. I MNA presenti, valori assoluti e variazioni percentuali

PERIODO DI RILEVAZIONE	N° MSNA PRESENTI	INCREMENTO % DELLE PRESENZE
31/12/2016	17.373	-
31/08/2016	13.862	+ 25,3% (da 31/08/2016 a 31/12/2016)
31/12/2015	11.921	+ 45,7% (da 31/12/2015 a 31/12/2016)

Tabella 2. Distruzione per genere dei MNA presenti (dati al 31/12/2016, 31/8/2016 e al 31/12/2015).

	DATI AL 31/12/2016		DATI AL 31/08/2016		DATI AL 31/12/2015	
	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%
MASCHILE	16.208	93,3	13.065	94,3	11.371	95,4
FEMMINILE	1.165	6,7	797	5,7	550	4,6
TOTALE	17.373	100,0	13.862	100,0	11.921	100,0

Tabella 3. Distribuzione per fasce d'età dei MNA presenti in Italia (dati al 31/12/2016, 31/08/2016 e al 31/12/2015)

	DATI AL 31/12/2016		DATI AL 31/08/2016		DATI AL 31/12/2015	
	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%
17 anni	9.827	56,6	7.431	53,6	6.432	54,0
16 anni	4.524	26,0	3.892	28,1	3.238	27,2
15 anni	1.696	9,8	1.432	10,3	1.312	11,0
Da 7 a 14 anni	1.280	7,4	1.077	7,8	896	7,5
Da 0 a 6 anni	46	0,3	30	0,2	43	0,4
TOTALE	17.373	100,0	13.862	100,0	11.921	100,0



Tabella 4. Distribuzione per cittadinanza dei MNA presenti (dati al 31/12/2016, 31/08/2016 e al 31/12/2015)

DATI AL 31/12/2016			DATI AL 31/08/2016			DATI AL 31/12/2015		
CITTADINANZA	v.a.	%	CITTADINANZA	v.a.	%	CITTADINANZA	v.a.	%
EGITTO	2.766	15,9	EGITTO	2.807	20,2	EGITTO	2.753	23,1
GAMBIA	2.302	13,3	GAMBIA	1.693	12,2	ALBANIA	1.432	12,0
ALBANIA	1.611	9,3	ALBANIA	1.343	9,7	ERITREA	1.177	9,9
NIGERIA	1.437	8,3	ERITREA	1.063	7,7	GAMBIA	1.161	9,7
ERITREA	1.331	7,7	NIGERIA	946	6,8	NIGERIA	697	5,8
GUINEA	1.168	6,7	SOMALIA	729	5,3	SOMALIA	686	5,8
COSTA D'AVORIO	922	5,3	GUINEA	725	5,2	BANGLADESH	681	5,7
BANGLADESH	885	5,1	COSTA D'AVORIO	703	5,1	SENEGAL	512	4,3
MALI	865	5,0	MALI	647	4,7	MALI	465	3,9
SENEGAL	841	4,8	SENEGAL	615	4,4	AFGHANISTAN	328	2,8
SOMALIA	818	4,7	BANGLADESH	432	3,1	REP. DEL KOSOVO	268	2,2
AFGHANISTAN	372	2,1	AFGHANISTAN	314	2,3	GUINEA	252	2,1
GHANA	347	2,0	REP. DEL KOSOVO	281	2,0	GHANA	241	2,0
PAKISTAN	300	1,7	PAKISTAN	279	2,0	COSTA D'AVORIO	234	2,0
REP. DEL KOSOVO	298	1,7	GHANA	260	1,9	MAROCCO	201	1,7
MAROCCO	179	1,0	MAROCCO	211	1,5	PAKISTAN	181	1,5
SUDAN	87	0,5	TUNISIA	74	0,5	TUNISIA	70	0,6
ALTRE	844	4,9	ALTRE	740	5,3	ALTRE	582	4,9
TOTALE	17.373	100,0	TOTALE	13.862	100,0	TOTALE	11.921	100,0

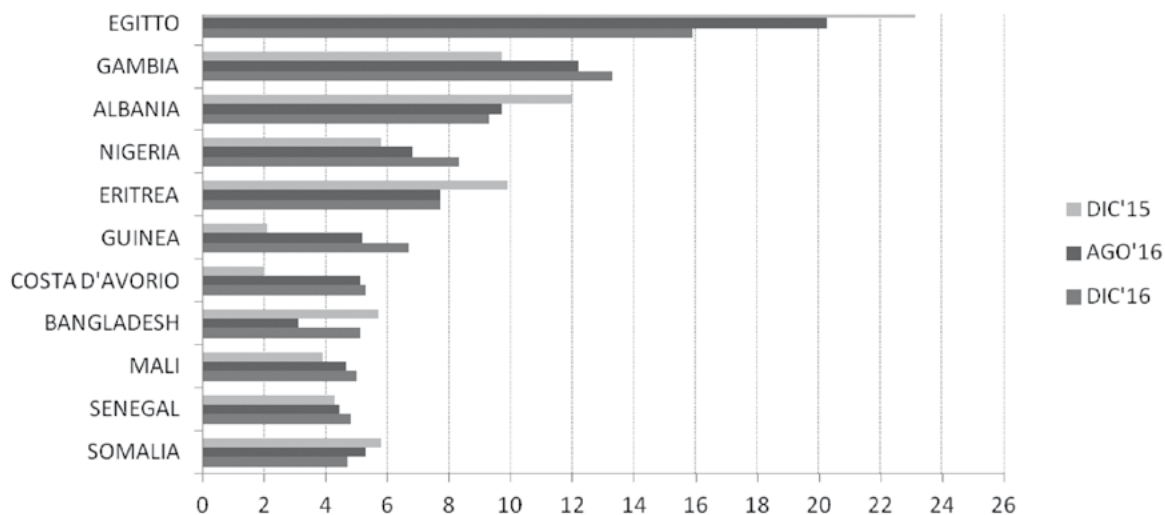




Tabella 5. Distribuzione per regione di accoglienza dei MNA presenti (dati al 31/12/2016, 31/08/2016 e al 31/12/2015)

DATI AL 31/12/2016			DATI AL 31/08/2016			DATI AL 31/12/2015		
REGIONE	v.a.	%	REGIONE	v.a.	%	REGIONE	v.a.	%
SICILIA	7.097	40,9	SICILIA	5.750	41,5	SICILIA	4.109	34,5
CALABRIA	1.418	8,2	CALABRIA	1.059	7,6	CALABRIA	1.126	9,4
EMILIA ROMAGNA	1.081	6,2	LOMBARDIA	995	7,2	PUGLIA	1.102	9,2
LOMBARDIA	1.065	6,1	LAZIO	873	6,3	LAZIO	934	7,8
LAZIO	919	5,3	EMILIA ROMAGNA	855	6,2	LOMBARDIA	931	7,8
PUGLIA	879	5,1	PUGLIA	732	5,3	EMILIA ROMAGNA	783	6,6
CAMPANIA	876	5,0	CAMPANIA	567	4,1	TOSCANA	521	4,4
SARDEGNA	752	4,3	FRIULI VENEZIA GIULIA	546	3,9	CAMPANIA	510	4,3
TOSCANA	656	3,8	TOSCANA	515	3,7	FRIULI VENEZIA GIULIA	463	3,9
FRIULI VENEZIA GIULIA	637	3,7	SARDEGNA	418	3,0	PIEMONTE	345	2,9
PIEMONTE	539	3,1	PIEMONTE	365	2,6	VENETO	322	2,7
VENETO	304	1,7	VENETO	297	2,1	SARDEGNA	220	1,8
BASILICATA	299	1,7	BASILICATA	212	1,5	LIGURIA	174	1,5
LIGURIA	259	1,5	LIGURIA	204	1,5	MARCHE	96	0,8
MARCHE	190	1,1	MARCHE	166	1,2	BASILICATA	92	0,8
ABRUZZO	134	0,8	ABRUZZO	91	0,7	PROVINCIA AUT. DI BOLZANO	69	0,6
MOLISE	108	0,6	MOLISE	77	0,6	ABRUZZO	42	0,3
PROVINCIA AUT. DI BOLZANO	79	0,5	PROVINCIA AUT. DI BOLZANO	70	0,5	PROVINCIA AUT. DI TRENTO	35	0,3
PROVINCIA AUT. DI TRENTO	62	0,4	PROVINCIA AUT. DI TRENTO	51	0,4	MOLISE	22	0,2
UMBRIA	16	0,1	UMBRIA	15	0,1	UMBRIA	20	0,2
VALLE D'AOSTA	3	0,0	VALLE D'AOSTA	4	0,0	VALLE D'AOSTA	5	0,0
TOTALE	17.373	100,0	TOTALE	13.862	100,0	TOTALE	11.921	100,0



Il sistema italiano di protezione dei *minori* non accompagnati (MNA) si caratterizza per alti standard di tutela.

L'intero sistema di protezione italiano trova il suo fondamento nel principio di inespellibilità dei *minori stranieri*, così come definito dall'art. 19 del Testo Unico dell'immigrazione.

Come chiarito anche dall'art. 28 del Testo Unico, in tutti i procedimenti amministrativi e giurisdizionali finalizzati a dare attuazione al diritto all'unità familiare riguardante le persone di minore età, deve essere preso in considerazione con carattere di priorità il superiore interesse del fanciullo, conformemente a quanto previsto dall'art. 3 della Convenzione sui diritti del fanciullo.

Al pari dei *minori* "italiani", ad essi si applicano tutte le disposizioni vigenti in materia di diritto all'istruzione, di accesso ai servizi educativi, di partecipazione alla vita della comunità scolastica. Essi hanno diritto alla nomina di un tutore e a una idonea accoglienza, e nei loro confronti si applicano tutti gli istituti giuridici previsti nel nostro ordinamento a tutela delle persone di minore età.

Il riparto di competenze tra i vari livelli di amministrazioni coinvolte nella gestione del fenomeno dei *minori* non accompagnati si iscrive nel processo di progressivo decentramento dal livello centrale a quello periferico di cui alla riforma del Titolo V della Costituzione.

Agli enti locali è attribuita la funzione di accoglienza e di assistenza dei *minori* non accompagnati presenti nei rispettivi territori di competenza, nonché i relativi oneri economici conseguenti a tali funzioni. Alle regioni spetta il compito di regolare con propria normativa, nel rispetto dei requisiti minimi nazionali, la disciplina dell'accreditamento delle comunità di accoglienza, definendone le caratteristiche funzionali e strutturali, prevedendone la capacità recettiva, i requisiti organizzativi e strutturali, le competenze del personale addetto, il costo delle prestazioni. Allo Stato spettano compiti di censimento e monitoraggio sulla presenza di *minori stranieri* nell'intero territorio nazionale e di gestione degli interventi di prima accoglienza.

Il Ministero del lavoro e delle politiche sociali - Direzione generale dell'immigrazione e delle politiche di integrazione - vigila sulle modalità di soggiorno dei *minori*, coopera e si raccorda con le amministrazioni interessate, svolge compiti di impulso e di ricerca al fine di promuovere l'individuazione dei familiari dei *minori* presenti non accompagnati (il cosiddetto *family tracing*); può adottare ai fini di protezione e di garanzia del diritto all'unità familiare il provvedimento di rimpatrio

volontario assistito, provvede al censimento dei *minori* presenti non accompagnati e può emettere, ai sensi dell'articolo 32, comma 1-bis del Testo Unico immigrazione, un parere positivo che consente ai *minori* non accompagnati di ottenere un permesso di soggiorno al compimento della maggiore età, a condizione che siano affidati o sottoposti a tutela e che abbiano svolto un percorso di integrazione nel nostro Paese.

Il sistema di accoglienza offerto ai MNA ha subito modifiche con il decreto legislativo 30 settembre 2015, n. 142, il cui art. 19, dedicato al tema dell'accoglienza dei *minori* non accompagnati, ha delineato un sistema unico di accoglienza, in grado di superare le distinzioni tra i *minori stranieri* non accompagnati e i *minori stranieri* non accompagnati richiedenti protezione internazionale.

È stato disposto che per la prima accoglienza dei *minori* il Ministero dell'interno istituisca e gestisca, anche in convenzione con gli enti locali, centri specializzati per le esigenze di soccorso e protezione immediata, per il tempo strettamente necessario all'identificazione e all'eventuale accertamento dell'età, comunque non superiore a 60 giorni. Con riferimento alla seconda accoglienza è stato previsto che anche i *minori* non accompagnati non richiedenti protezione internazionale possano accedere al Servizio Protezione Richiedenti Asilo e Rifugiati (SPRAR), sempre nel limite dei posti e delle risorse disponibili.

Successivamente, ulteriori modifiche al sistema di protezione sono state introdotte con le cosiddette misure straordinarie per l'accoglienza dei *minori* non accompagnati previste dalla Legge 7 agosto 2016, n. 160 di conversione del decreto legge 24 giugno 2016, n. 113. La norma introduce un nuovo comma 3-bis all'articolo 19 del Decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142, prevedendo che in presenza di arrivi consistenti e ravvicinati di *minori* non accompagnati, ove temporaneamente non siano disponibili posti nelle strutture governative di prima accoglienza o nell'ambito dello SPRAR e l'accoglienza non possa essere assicurata dal Comune in cui il *minore* si trova, il Prefetto può disporre ai sensi dell'articolo 11 dello stesso decreto legislativo, l'attivazione di strutture ricettive temporanee esclusivamente dedicate ai *minori* ultraquattordicenni con una capienza massima di 50 posti.

Infine è stato pubblicato nella Gazzetta Ufficiale dell'8 settembre scorso il decreto del Ministro dell'interno di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, che stabilisce, tra l'altro, i servizi da erogare per le strutture ricettive temporanee introdotte dalla recente modifica all'art. 19 della L. 142/2015, nonché gli standard per i centri governativi previsti dallo stesso articolo.

Agli enti locali è attribuita la funzione di accoglienza e di assistenza dei *minori* non accompagnati presenti nei rispettivi territori di competenza, nonché i relativi oneri economici conseguenti a tali funzioni.



L'Autorità garante ha avviato un programma di visite di monitoraggio presso le strutture di prima accoglienza attivate sul Fondo Asilo Migrazione e Integrazione (FAMI)

Gli interventi dell'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza. In considerazione delle peculiari vulnerabilità ed esigenze di tutela dei *minori stranieri* non accompagnati, della complessità normativa e procedurale delineata pocanzi esposta, nell'ottica di promuovere azioni congiunte tra le Istituzioni competenti in materia, l'Autorità garante ha provveduto ad effettuare approfondimenti con Istituzioni ed esperti, anche attraverso la convocazione di un tavolo sul tema, all'esito del quale, assunte le informazioni necessarie, il 15 luglio 2016, ha inviato alle istituzioni interessate una nota di raccomandazione (v. allegato n. 3: nota 15 luglio 2016, n. 1546).

In particolare si è chiesto di istituire una cabina di regia a livello nazionale per individuare le disponibilità delle strutture di accoglienza sul territorio e la possibilità di curare il trasferimento dei *minori* dalla prima alla seconda accoglienza nel rispetto dei tempi previsti dalla legge in modo da favorire una equa ripartizione sul territorio nazionale; una cartella sociale del *minore* con il piano individualizzato di accoglienza offerto sin dalla prima fase, e tutte le successive implementazioni di informazioni per tutto il percorso di accoglienza in Italia, in modo da registrarne la tracciabilità; procedure unitarie e multidisciplinari per l'accertamento dell'età; procedure rapide e uniformi sul territorio nazionale in ordine alla nomina del tutore in favore del *minore straniero* non accompagnato. Da ultimo è stata sottolineata la rilevanza di assicurare, in ogni fase dell'accoglienza, idonei processi di integrazione ed inclusione delle persone di minore età garantendo modalità e standard di accoglienza appropriati ai loro specifici bisogni, assicurando agli stessi uniformità di trattamento ed omogeneità di servizi su tutto il territorio nazionale, anche tramite l'utilizzo dell'istituto dell'affido familiare.

In merito agli aspetti generali dell'istituto della tutela (tempi di nomina dei tutori, autorità giudiziaria competente alla nomina, tipologia di tutore, pubblico o privato cittadino), emerge sul territorio nazionale una generale differenza di applicazione dell'istituto ed una notevole difformità di procedure utilizzate per la nomina del tutore e da ultimo una discrepanza in ordine ai tempi necessari per la sua nomina. Si è appreso, infine, che in ambito regionale è in atto da tempo una sperimentazione, attuata tramite protocolli di intesa stipulati tra i tribunali per i minorenni e i garanti regionali, per l'istituzione di registri di tutori volontari per minori, prevedendo l'individuazione e selezione degli stessi attraverso la formazione con appositi corsi regionali (v. allegato n. 7: "La tutela: un istituto in evoluzione. Raccolta dati sperimentale elaborata con il contributo del Ministero della giustizia e dei garanti delle regioni e delle province autonome" nonché allegati nn. 4 e 5: note 18 ottobre 2016, nn. 2267 e 2268).

Visto il quadro complessivo del fenomeno, in considerazione delle attività poste in essere dal Ministero dell'interno riguardo le strutture di prima accoglienza, l'Autorità garante con la finalità di realizzare una concreta verifica degli interventi volti alla tutela di questa particolare categoria di *minori* vulnerabili, ha avviato un programma di visite di monitoraggio presso le strutture di prima accoglienza attivate sul Fondo Asilo Migrazione e Integrazione (FAMI) "Qualificazione del sistema nazionale di prima accoglienza dei Minori Stranieri non Accompanati (MSNA)", a far data dal 23 agosto 2016 che offrono la prima accoglienza ai *minori* non accompagnati.

Essi coinvolgono in totale circa 60 strutture di accoglienza distribuite nelle regioni Sicilia, Calabria, Basilicata, Puglia, Campania, Toscana, Emilia-Romagna, Piemonte e Liguria, per un totale di 950



posti in accoglienza, in cui risultano presenti complessivamente 924 minori (fonte: Ministero del lavoro e delle politiche sociali).

Trattasi di *minori* di cittadinanza gambiana (21,9%), seguita da Guinea (13,6%), Nigeria (12,1%) ed Egitto (8,1%). La maggior parte è di genere maschile e ha un'età compresa tra 16 e i 17 anni.

La programmazione delle visite è stata articolata secondo linee di attività che tengono in considerazione gli ambiti territoriali nei quali sono state attivate strutture di prima accoglienza e che risultano essere maggiormente interessati dal fenomeno dell'accoglienza di MNA. Le visite vengono svolte prestando particolare attenzione a indicatori di monitoraggio, che sono stati elaborati e riportati nel dettaglio in un format/scheda di rilevazione.

Nello specifico si terrà conto:

1. *Della tipologia della struttura, della sua ubicazione territoriale, logistica interna ed esterna, servizi territoriali limitrofi messi in rete dalle istituzioni locali competenti;*
2. *Della tipologia dei minori ospitati; cittadinanza, età, genere, status giuridico (richiedenti asilo);*
3. *Dei servizi offerti e delle attività espletate dai minori secondo gli standard di accoglienza indicati nel dM del 1° settembre 2016;*
4. *Dei tempi di permanenza dei minori stranieri non accompagnati nelle strutture;*
5. *Se i minori ospitati in prima accoglienza provengano dalle Regioni di sbarco o siano minori rintracciati sul territorio di ubicazione della struttura;*
6. *Degli istituti giuridici applicati a tutela dei minori (tutela, affidamento).*

La programmazione prevede che il monitoraggio porti l'Autorità garante a visitare le strutture situate in diverse regioni d'Italia. La delegazione che conduce il

monitoraggio è composta dalla Garante, da funzionari dell'ufficio, nonché dal garante della regione di volta in volta considerata, da rappresentanti dell'Associazione Nazionale Magistrati (ANM) e del Consiglio Nazionale Ordine Assistenti Sociali (CNOAS), con i quali l'Autorità garante ha sottoscritto appositi protocolli di intesa rispettivamente in data 11 ottobre 2016 e 12 ottobre 2015.

È previsto che le visite delle strutture siano tutte precedute da incontri istituzionali, anche congiunti, e coinvolgano le prefetture, i tribunali per i minorenni, le procure presso i tribunali per i minorenni, i tribunali ordinari e i comuni, al fine di avviare ed implementare interventi di rete tra le istituzioni, fondamentali per un approccio sinergico e coordinato.

Le prospettive future. Gestire l'ondata di arrivi con un sistema strutturato di accoglienza è reso complesso dai numeri e dalla necessità di rendere organico il collegamento tra tutti i soggetti deputati all'accoglienza e alla tutela dei *minori* non accompagnati. Un passo in avanti potrà avvenire con l'implementazione della legge recante disposizioni in materia di misure di protezione dei *minori stranieri* non accompagnati, approvata il 29 marzo 2017 e pubblicata in Gazzetta Ufficiale n. 93 del 21 aprile 2017 (legge 7 aprile 2017, n. 47).

L'obiettivo finale cui devono tendere gli sforzi delle varie amministrazioni interessate è la creazione di un sistema di protezione che sappia accompagnare il *minore* dalla primissima fase dello sbarco al raggiungimento di un proprio livello di autonomia. A tal fine è indispensabile dotarsi di strumenti normativi comuni e condivisi che consentano di avere una conoscenza del fenomeno e modalità di intervento di carattere unitario.

Più in generale occorre promuovere a livello nazionale e a livello dell'Unione europea, l'armonizzazione delle procedure

Le prospettive future. Gestire l'ondata di arrivi con un sistema strutturato di accoglienza è reso complesso dai numeri e dalla necessità di rendere organico il collegamento tra tutti i soggetti deputati all'accoglienza e alla tutela dei *minori* non accompagnati.



La Carta dei figli di genitori detenuti promuove l'attuazione concreta della Convenzione sui diritti del fanciullo, agevolando e sostenendo i *minori* nei rapporti con il genitore detenuto all'interno degli istituti penitenziari, indicando formule adeguate di accoglienza dei *minori* in carcere e prevedendo una informazione circa le regole di visita e la vita detentiva.

La Carta prevede altresì l'istituzione di un tavolo permanente da convocare ogni tre mesi su impulso dell'Autorità garante, con compiti di monitoraggio periodico e di promozione della cooperazione tra i soggetti coinvolti, al fine di favorire lo scambio di buone prassi, analisi e proposte.

Nel mese di dicembre 2016 si è tenuta la prima riunione del tavolo permanente istituito dal protocollo, in occasione della quale si è condivisa la necessità di acquisire dati ed informazioni rilevanti, e in particolare di verificare il numero dei colloqui effettivamente intercorsi annualmente tra bambini e adolescenti con i genitori in carcere, per verificare il mantenimento dei legami familiari.

di tutela dei *minori* non accompagnati, alla luce dei principi contenuti nella Convenzione di New York, ratificata da tutti i Paesi aderenti all'Unione. La protezione dei diritti dei *minori* deve essere garantita su tutto il territorio dell'Unione europea e anche nei Paesi che con l'UE stanno cooperando nella gestione dei flussi migratori.

Una rinnovata attenzione al tema dei diritti fondamentali delle persone di minore età costituisce il binario da percorrere, per trovare risposte appropriate ai loro bisogni di tutela che dobbiamo rispettare.

Minori figli dei genitori detenuti

Il 6 settembre 2016, l'Autorità garante, il Ministero della giustizia e l'Associazione "Bambinisenzasbarre Onlus" hanno rinnovato il protocollo d'intesa a tutela del diritto dei bambini e degli adolescenti, che ogni giorno entrano nelle carceri italiane, a mantenere il legame affettivo con i genitori detenuti.

Nel mese di dicembre 2016 si è tenuta la prima riunione del tavolo permanente istituito dal protocollo, in occasione della quale si è condivisa la necessità di acquisire dati ed informazioni rilevanti, e in particolare di verificare il numero dei colloqui effettivamente intercorsi annualmente tra bambini e adolescenti con i genitori in carcere, per verificare il mantenimento dei legami familiari.

Invero, gli aspetti da osservare e di cui farsi carico nel sostenere i diritti dei *minori* figli di detenuti sono molteplici e non sono riconducibili a formule definitive. Piuttosto, servono regole plastiche e in grado di calmierare aspetti diversi. Vi sono inoltre casi in cui la separazione è necessaria, come quando lo stato di detenzione è conseguenza di reati relativi alla sfera familiare ed è inopportuno, per la delicatezza della situazione e per la stessa valutazione della Autorità giu-



diziaria, mantenere i legami affettivi, o semplicemente far visita al proprio genitore in carcere. La giusta misura in tutti questi casi consiste nel perseguire il superiore interesse delle persone di minore età, principio cardine sul quale è possibile costruire e intraprendere le giuste azioni. L'Autorità garante ha ritenuto importante far conoscere il Protocollo italiano a livello internazionale trasmettendone la traduzione in lingua inglese alla Rete europea dei garanti per l'infanzia e l'adolescenza (ENOC). L'esperienza italiana può rappresentare un modello virtuoso per altri Paesi ed innalzare il livello di tutela per i figli dei genitori detenuti, categoria particolarmente vulnerabile e soggetta a possibili atteggiamenti discriminatori.

Il 30 novembre 2016 la Carta è stata presentata a Bruxelles al Parlamento europeo, in un incontro promosso dall'Intergruppo per i diritti dell'infanzia, con la finalità di auspicare un memorandum di intesa a tutela dei diritti dei figli di genitori detenuti a livello dell'Unione europea, sul modello italiano.

Il Protocollo è stato successivamente presentato nella sede ONU a Ginevra, il 1° febbraio 2017, ai delegati di numerosi Paesi, nel corso del *panel event* "The Rights of Children of incarcerated parents: Replicating good practice from Italy", organizzato dal *Quaker United Nations Office*.

Minori appartenenti a minoranze etniche

La presenza di Rom e Sinti in Italia è stimata tra i 120.000 e i 180.000, lo 0,25% del totale della popolazione italiana, una tra le percentuali più basse d'Europa (Rapporto annuale 2015 Associazione 21 luglio). Circa il 60% della popolazione rom ha meno di diciotto anni.

Il Governo italiano, in seguito a sollecitazione della Commissione europea (comunicazione 4 aprile 2011, n. 173 rivolta a tutti gli Stati membri), nel febbraio del 2012, così come evidenziato nel Rapporto, ha adottato una Strategia nazionale di inclusione dei Rom, dei Sinti e dei Caminanti (RSC), diretta ad agire in particolare su quattro settori chiave: istruzione, alloggio, salute e impiego. Tra gli assunti di rilievo della Strategia si rilevano l'impegno ad abbandonare l'approccio emergenziale e il definitivo abbandono dei "campi nomadi".

La Strategia nazionale, pur rappresentando un cambio di rotta rispetto all'approccio emergenziale, non viene inserita dalla Commissione europea tra le *best practices*. In particolare è stata rilevata l'assenza di obiettivi quantificabili e di indicatori di risultato, nonché l'assenza di un efficace meccanismo di monitoraggio e valutazione, un modesto coinvolgimento della società civile, il mancato coordinamento tra realtà nazionale e locale.

Le persone di minore età si trovano a vivere una dimensione intermedia, in quanto mantengono tradizioni proprie della cultura originaria, ma al tempo stesso assimilano ed accettano alcuni valori della società ospitante, costruendosi un'immagine bidimensionale del reale, in cui esistono da una parte il proprio gruppo etnico e dall'altra il sistema sociale del mondo esterno.

La struttura sociale entro la quale i Rom

Le persone di minore età si trovano a vivere una dimensione intermedia, in quanto mantengono tradizioni proprie della cultura originaria, ma al tempo stesso assimilano ed accettano alcuni valori della società ospitante, costruendosi un'immagine bidimensionale del reale, in cui esistono da una parte il proprio gruppo etnico e dall'altra il sistema sociale del mondo esterno.



I dati ISTAT mostrano come in Italia la condizione delle persone di minore età che vivono in condizione di povertà non sia migliorata: circa un milione di *minori* e circa un milione e mezzo di famiglie residenti in Italia vivono in condizione di povertà assoluta e si registrano sul punto le cifre più alte dal 2005 a oggi.

vivono, non costituisce più l'unico elemento di riferimento per la costruzione della propria identità sociale.

Le azioni finora messe in campo (Strategia nazionale per l'inclusione dei RSC, il Piano d'azione salute per e con le comunità Rom, Sinti e Caminanti, azioni rivolte a bambini e adolescenti RSC nel IV Piano Infanzia e Adolescenza, il progetto nazionale per l'integrazione dei bambini Rom, Sinti e Caminanti (promosso dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali), dovrebbero condurre ad una sorta di mediazione tra culture e ad una partecipazione sempre più attiva e consapevole alle scelte che riguardano le famiglie e Rom e la comunità intera.

Nel 2016, in seguito ad uno sgombero effettuato in un insediamento Rom a Roma, l'Autorità garante ha avviato una interlocuzione con le istituzioni competenti, ed in particolare con il Prefetto di Roma e con il Dipartimento politiche sociali, sussidiarietà e salute di Roma capitale, al fine di assicurare il diritto dei *minori* alla continuità dei percorsi educativi, e ha altresì partecipato ad una giornata di fine anno presso la scuola primaria Randaccio.

Sono pervenute all'Autorità garante segnalazioni relative alla condizione dei bambini Rom, di origine bulgara, stanziati all'interno di un campo abusivo conosciuto come "ghetto dei Bulgari", il cui ambito territoriale ricade nel comune di Foggia.

A seguito delle segnalazioni, l'Autorità garante ha indirizzato una nota ai diversi interlocutori istituzionali e del volontariato organizzato, chiedendo di acquisire ogni informazione utile (v. allegato n. 6: 20 ottobre 2016, n. 2295) e sollecitando la convocazione di un tavolo di concertazione interistituzionale, pubblico-privato, con la finalità di garantire e tutelare i diritti delle persone di minore età, anche in vista di una pianificazione strategica tesa ad individuare soluzioni non emergenziali. In risposta, l'Autorità garante ha

ricevuto un dettagliato report, dal quale si evince la grave condizione di precarietà – igienica, abitativa, lavorativa – in cui versano le famiglie stanziati al "ghetto" e il mancato inserimento dei bambini in percorsi di inclusione e di scolarizzazione.

Sulla base dei compiti e dei poteri che la legge le attribuisce, l'Autorità garante si è attivata affinché si pervenga al superamento della situazione critica descritta, che denota la grave violazione di alcuni diritti fondamentali: salute, istruzione, abitazione. L'obiettivo è sollecitare l'intervento delle istituzioni territorialmente competente affinché, in sinergia con il privato sociale e con il volontariato, programmino interventi stabili a tutela e garanzia dei diritti delle persone di minore età presenti nel campo di Borgo Mezzanone.

I dati ISTAT mostrano come in Italia la condizione delle persone di minore età che vivono in condizione di povertà non sia migliorata: circa un milione di *minori* e circa un milione e mezzo di famiglie residenti in Italia vivono in condizione di povertà assoluta e si registrano sul punto le cifre più alte dal 2005 a oggi (http://www.istat.it/it/files/2016/12/Sintesi_ASI-2016.pdf). La storia di questi anni ha portato un peggioramento diffuso delle condizioni economiche e, tra le persone più vulnerabili, ci sono proprio i *minori* e le giovani generazioni.

I dati riportati dal IV Piano nazionale di azione e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva 2016-2017 (c.d. Piano infanzia), rilevano poi che in Italia i *minori* in condizione di povertà assoluta (ossia non in grado di sostenere le spese minime necessarie ad acquisire una disponibilità di beni e servizi che li possano proteggere dal rischio di esclusione sociale), ammontano a 1.434.000 unità, con un incremento del 35% rispetto al 2012.

Sul fronte complementare della povertà



relativa, i dati registrano un progressivo peggioramento, soprattutto tra le famiglie numerose, poiché il tasso è direttamente proporzionale al numero dei figli, specialmente se di minore età: da 17,4% del 2014 al 20,4% del 2015 per le famiglie con due figli, dal 29,8% al 32,9% per le famiglie con tre o più figli.

Il Parlamento è intervenuto con la legge di bilancio 2016, istituendo un Fondo destinato a realizzare un Piano triennale di contrasto alla povertà, il Fondo per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale, che prevede l'erogazione, attraverso il SIA – Sostegno inclusione Attiva – di un beneficio economico alle famiglie in condizioni economiche disagiate nelle quali almeno un componente sia *minore* (oppure sia presente un figlio disabile o una donna in stato di gravidanza accertata). Tale misura ha anticipato quella del reddito di inclusione, previsto dalla legge sul "Contrasto alla povertà e riordino delle prestazioni sociali", approvato in via definitiva dalle Camere il 9 marzo 2017 (legge 15 marzo 2017, n. 33) e di cui si auspicano i decreti attuativi da parte del Governo. Il reddito di inclusione sicuramente colma un vuoto nel sistema italiano di protezione delle persone a basso reddito e rappresenta un nuovo approccio verso le politiche di lotta alla povertà. L'impatto della misura sulle famiglie e sulle persone di minore età, da verificare nei prossimi anni e su cui l'Autorità garante vigilerà, si avrà se la norma verrà implementata efficacemente e se la misura sarà integrata con le altre politiche di inclusione e di contrasto alle povertà.

Partendo dai dati sopra esposti, si ricava che proprio i soggetti di minore età hanno pagato il prezzo più elevato della crisi. La crescente vulnerabilità dei minori, infatti, è legata alle difficoltà dei genitori a sostenere il peso economico della prima fase del ciclo di vita familiare, a seguito della scarsa e precaria offerta di lavoro.

Il rischio per i minori di essere poveri è

associato, in primo luogo, alla ripartizione geografica di residenza e al titolo di studio della persona di riferimento. I *minori* del Mezzogiorno e quelli che vivono in famiglie con a capo una persona che ha al massimo la licenza elementare presentano, infatti, un rischio di povertà relativa di circa quattro volte superiore a quello rispettivamente dei residenti nel Nord e di coloro che vivono con una persona di riferimento almeno diplomata. Anche il numero di persone in cerca di occupazione all'interno della famiglia si associa a un maggior rischio di povertà: se il *minore* vive con almeno due persone in cerca di occupazione il rischio è circa tre volte più elevato rispetto a quello di individui che vivono in famiglie dove non ce n'è alcuno. Seppur con differenze più attenuate, il rischio di povertà è maggiore tra le persone di minore età che vivono in affitto, in un piccolo comune, in famiglie con un solo genitore, in famiglie con più *minori* e con membri aggregati oppure in famiglie con a capo una persona giovane (fino a 35 anni di età).

Oltre alle condizioni di povertà assoluta e relativa si registrano segnali allarmanti anche per i casi di povertà educativa. Essa va intesa sia come privazione delle possibilità di accesso ad opportunità educative, sia come privazione della possibilità e della libertà di scelta di quelle opportunità. Inoltre, in riferimento ad una più ampia accezione del termine educazione, promossa e sostenuta dalla rete europea dei Garanti per l'infanzia e l'adolescenza, il diritto all'educazione non riguarda solamente il sistema di istruzione, formale e informale, ma anche il diritto alla crescita ed allo sviluppo relazionale, affettivo, emozionale, culturale, sociale. In questo senso dovremmo parlare al plurale di "povertà educative", come povertà affettiva, relazionale, spirituale, sociale, culturale. La diade – povertà ed educazione – richiede un approccio mul-

Oltre alle condizioni di povertà assoluta e relativa si registrano segnali allarmanti anche per i casi di povertà educativa, intesa sia come privazione delle possibilità di accesso ad opportunità educative, sia come privazione della possibilità e della libertà di scelta di quelle opportunità.



tidimensionale per i molteplici aspetti del termine educazione e perché la povertà educativa, nell'accezione più ampia con cui l'abbiamo connotata, è correlata a quella economica delle famiglie, e rischia di perpetuarsi da una generazione all'altra come in un circolo vizioso.

L'Autorità garante, in questo e negli altri ambiti, continuerà a svolgere la sua azione secondo i compiti che la legge le ha assegnato. Il riferimento, in particolare, è all'art. 3 comma 1, lett. e) secondo cui l'Autorità “verifica che alle persone di minore età siano garantite pari opportunità nell'accesso alle cure, nell'esercizio del loro diritto alla salute e pari opportunità nell'accesso all'istruzione”; lett. g): segnala al Governo, alle regioni o agli enti locali e territoriali interessati, negli ambiti di rispettiva competenza, tutte le iniziative opportune per assicurare la piena promozione e tutela dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, con particolare riferimento al diritto alla famiglia, all'educazione, all'istruzione, alla salute; lett. l): formula osservazioni e proposte sull'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali relativi alle persone di minore età, di cui all'articolo 117 della Costituzione.

Va segnalata con favore l'istituzione per la prima volta di un Fondo specifico per il contrasto della povertà educativa minorile per il triennio 2016/2018, alimentato dalle Fondazioni di origine bancaria (FOB).

Alla luce di ciò va segnalata con favore l'istituzione per la prima volta di un Fondo specifico per il contrasto della povertà educativa minorile per il triennio 2016/2018, alimentato dalle Fondazioni di origine bancaria (FOB).

Il Fondo è destinato al sostegno di interventi sperimentali finalizzati a rimuovere gli ostacoli di natura economica, sociale e culturale che impediscono la piena fruizione dei processi educativi da parte dei *minori*. In attuazione di quanto previsto dalla legge, il 18 maggio 2016 è stato firmato un protocollo d'intesa per la gestione del Fondo. Il protocollo prevede l'istituzione di un Comitato di gestione

composto da quattro rappresentanti per ciascuno degli attori protagonisti (ovvero Governo, Fondazioni di origine bancaria e Forum del terzo settore) per un totale di dodici membri. Del Comitato, senza diritto di voto, fanno inoltre parte un rappresentante della Fondazione per il Sud, un rappresentante di ISFOL (Istituto per lo Sviluppo della Formazione Professionale dei Lavoratori) e uno di EIEF (Istituto Einaudi per l'Economia e la Finanza). L'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza, nel corso del 2016, ha avviato una interlocuzione in materia con il Presidente del Comitato di indirizzo strategico. L'obiettivo, nella logica di presiedere i luoghi significativi in cui si decidono e si governano le misure a tutela e protezione dei diritti dei bambini, è quello di definire le modalità per svolgere più compiutamente i compiti di promozione e garanzia.

Nel corso dell'anno 2016 e precisamente l'11 novembre ed il 16 novembre, l'Autorità ha partecipato a due giornate di riflessione sul tema, l'uno - Per vincere la povertà educativa minorile - promosso dall'Arciragazzi in occasione dell'anniversario dei 35 anni della sua costituzione e l'altro - Povertà educativa minorile. Riflessioni ed esperienze dei Salesiani di don Bosco. Per continuare a progettare cammini di speranza - organizzato dalla Fondazione Salesiani per il sociale. L'occasione è stata utile per chiarire cosa l'Autorità intenda per contrasto alla povertà educativa e sottolineare l'importanza di sviluppare azioni che coinvolgano tutta la comunità educante nel lavoro “su” e “con” i bambini e le loro famiglie, in una logica secondo cui ogni persona - giudice, professionista, operatore, cittadino - è chiamata ad assolvere ad un compito educativo e di diffusione delle culture dei diritti dell'infanzia.

È stata sottolineata l'opportunità di agire per superare le disuguaglianze relative a privazioni delle possibilità educative



nei confronti dei bambini di basso status socio-economico, dei bambini appartenenti ad una minoranza etnica, dei bambini e ragazzi migranti, di quelli sottoposti a provvedimenti dell'Autorità giudiziaria minorile. Le disuguaglianze non solo sono lesive dei diritti dei bambini e dei ragazzi, ma mettono in discussione anche i principi fondamentali della Convenzione.

In questo contesto, come sottolineato dall'ENOC nella *position statement*, la "educazione" va ben oltre l'istruzione formale e copre una vasta gamma di esperienze di vita e processi di apprendimento. Questi permettono ai bambini, singolarmente o collettivamente, di sviluppare la loro personalità, talenti e abilità all'interno delle comunità educanti.

Le disuguaglianze non solo sono lesive dei diritti dei bambini e dei ragazzi, ma mettono in discussione anche i principi fondamentali della Convenzione.



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

6.

Ascolto e partecipazione



6. Ascolto e partecipazione

L'attuazione del diritto all'ascolto è quella che più di altri determina il passaggio dei bambini e degli adolescenti da "oggetti" a "soggetti" di diritto.

Il diritto all'ascolto è sancito all'art. 12 della Convenzione di New York sui diritti del fanciullo, sancito all'art. 12, ai sensi del quale i bambini e gli adolescenti devono essere ascoltati su tutte le questioni che li riguardano. L'attuazione di questo diritto è quella che più di altri determina il passaggio dei bambini e degli adolescenti da "oggetti" a "soggetti" di diritto. Il diritto alla partecipazione, invece, non è espressamente previsto dalla Convenzione, ma nelle analisi e nelle pratiche realizzate sono stati considerati riconducibili direttamente alla partecipazione quelli relativi al diritto alla libertà di espressione, di pensiero, di coscienza e di religione, la libertà di associazione e di riunirsi pacificamente.

L'ascolto deve essere assicurato in tutti gli ambienti di vita del *minore*, dalla famiglia alla scuola, dal gioco alle attività ricreative, sportive e culturali, alle comunità nelle quali è accolto, dall'ambito giudiziario alle cure sanitarie. Perché i bambini e i ragazzi possano esprimersi, i processi di ascolto e partecipazione devono essere a loro misura, rispettosi delle loro opinioni.

Per l'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza 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.

Di seguito alcune occasioni di incontro con bambini e ragazzi nel 2016.

La parola ai ragazzi, la risposta alle istituzioni

Nel mese di ottobre 2016, l'Autorità garante ha partecipato, presso l'Istituto degli Innocenti di Firenze, al convegno "La parola ai ragazzi, la risposta alle istituzioni", durante il quale è stato presentato il progetto "InFo - INsieme Formando" (*Training Professionals Working with Children in Care*), cofinanziato dalla Commissione europea e frutto di una collaborazione di partenariato tra *SOS Children's Villages International*, Consiglio d'Europa, *Eurochild*, e partner nazionali in 8 paesi dell'Unione europea. In questa occasione, i ragazzi hanno presentato le loro istanze ai rappresentanti istituzionali, legate in particolar modo alla loro realtà di ragazzi "fuori famiglia", ma consapevoli, informati, pronti a riconoscere gli aspetti preziosi e importanti della loro esperienza, ma anche fermi nel rappresentare il loro desiderio di essere ascoltati.

Una giornata che ha messo in evidenza l'esistenza di due piani: quello dell'affermazione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza e quello della loro applicazione pratica. L'incontro, realizzato alla presenza delle istituzioni, è stato riconosciuto come un'occasione autentica per avvicinare questi due piani. L'unione fa la forza non solo con le istituzioni, ma anche tra i ragazzi: è importante fare rete fra ragazzi in comunità, non solo in Italia ma anche in Europa, per dare più forza



all'affermazione dei loro diritti.

Per l'Italia, SOS Villaggi bambini Onlus ha curato la formazione di operatori professionali ed educatori italiani basandosi sul "Manuale per la formazione dei professionisti dell'accoglienza eterofamiliare", uno strumento di formazione condiviso tra tutti i Paesi partner del progetto che ha permesso di familiarizzare con gli standard internazionali e con i principi chiave alla base dei diritti delle persone di minore età.

I ragazzi dell'Istituto penale per i minorenni "Malaspina" di Palermo

Nel mese di giugno 2016, l'Autorità garante ha incontrato i ragazzi dell'Istituto penale per i minorenni "Malaspina" di Palermo, nella stanza della struttura destinata ad aula scolastica, avviando con loro un costruttivo dialogo capace di instaurare un clima di fiducia e di interesse. Dopo aver illustrato il motivo della visita e il ruolo dell'Autorità garante, il clima iniziale di timidezza e diffidenza ha lasciato al posto alla voglia di ascoltare e, da parte di alcuni ragazzi, di aprirsi e raccontarsi.

Tra loro, un compagno meno timido ha dato voce a un pensiero che gli altri sembravano condividere: "Mentre siamo qui, la cosa importante è non perdere tempo. Per questo mi piace imparare... non solo a studiare ma anche a fare le cose. Per esempio: i circuiti elettrici. Prima li studiamo qui in classe, ma poi li facciamo: con le nostre mani! E quando alla fine si accende la lampadina, sarà anche una cosa piccola, ma c'è soddisfazione, veramente. Io lo sento

che non ho perso tempo".

Non sono parole che si dimenticano e offrono anzi una conferma ulteriore dell'importanza fondamentale e irrinunciabile della funzione rieducativa. È necessario rivolgere una attenzione sempre costante alla realtà del carcere, ragionando e intervenendo a tutela dei diritti di bambini e adolescenti, investendo nel loro recupero: differenziando i percorsi, pur all'interno dello stesso istituto penale, agendo su progetti educativi individualizzati, prevedendo spazi "dedicati", personale specializzato e risorse per i progetti di inclusione sociale utili ad un effettivo e graduale reinserimento. Occorre valorizzare e diffondere le buone prassi che esistono in diversi istituti attraverso la collaborazione istituzionale e soprattutto è fondamentale non rinunciare mai alla prevenzione, offrendo spazi e servizi adeguati in tutti i diversi contesti del territorio italiano, alcuni dei quali più difficili di altri. Intervenire in questi contesti offrendo opportunità è un dovere preciso della società.

A noi la parola!

Nel mese di settembre 2016, l'Autorità garante è stata invitata a partecipare al Festival dei ragazzi e in particolare alla giornata "A noi la parola!" organizzato dall'Azione cattolica ragazzi (ACR) e patrocinato dall'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza. L'incontro è stato un esempio significativo di come si possa organizzare un momento leggero e gioioso, e al contempo serio, in cui bambini e ragazzi possano esprimere i loro pensieri su alcuni aspetti della vita, come la famiglia e l'ambiente.

Sono state giornate dedicate esattamente alla partecipazione, alla cittadinanza e,

È necessario rivolgere una attenzione sempre costante alla realtà del carcere, ragionando e intervenendo a tutela dei diritti di bambini e adolescenti, investendo nel loro recupero: differenziando i percorsi, pur all'interno dello stesso istituto penale, agendo su progetti educativi individualizzati, prevedendo spazi "dedicati", personale specializzato e risorse per i progetti di inclusione sociale utili ad un effettivo e graduale reinserimento.



Bambini e ragazzi hanno raccontato non solo i loro sogni e i loro desideri ma hanno anche voluto illustrare quali fossero le loro idee e i loro progetti per migliorare la qualità della vita di tutti, a partire dalle attività che loro stessi avrebbero portato avanti, ad esempio, con progetti di cura e pulizia del quartiere.

in un certo senso, anche alla fiducia che tanti bambini e adolescenti ripongono negli adulti, ai quali chiedono non solo di ascoltare ma anche di dare seguito alle istanze dei più piccoli. Come sempre accade nei momenti di contatto diretto con bambini e ragazzi, l'incontro ha offerto una volta di più l'occasione di constatare quanto sia prezioso il momento di ascolto dei più piccoli, che hanno voluto esprimere il loro punto di vista ai diversi rappresentanti delle istituzioni locali e nazionali presenti, tra cui l'Autorità garante. Bambini e ragazzi hanno raccontato non solo i loro sogni e i loro desideri ma hanno anche voluto illustrare quali fossero le loro idee e i loro progetti per migliorare la qualità della vita di tutti, a partire dalle attività che loro stessi avrebbero portato avanti, ad esempio, con progetti di cura e pulizia del quartiere. La pertinenza delle loro domande ha permesso di raccontare loro in quale modo gli adulti possono e devono aiutare i più piccoli e, in particolare, quali fossero i compiti dell'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza, incluso il mandato di promuovere e agevolare la partecipazione dei più piccoli alla vita della società.

Un bosco della memoria e della speranza ad Amatrice

Era fine settembre 2016 quando, per tenere vivo il ricordo delle otto giovani vite scomparse ad Amatrice a causa del sisma, sono stati piantati otto alberi di melo, proprio di fronte al prefabbricato montato dalla Protezione civile di Trento, divenuto la nuova scuola dei bambini e dei ragazzi rimasti in quella zona dopo il sisma del 24 agosto 2016. Alla cerimonia sono stati i ragazzi stessi a piantare quegli alberi, tra le lacrime di un ricordo ancora troppo vivo. Non c'è bisogno di capacità empatica per comprendere l'insanabile dolore di un fatto così tragico come la morte che sorprende nel sonno le persone a te care e te le porta via. I ragazzi si sono abbracciati per farsi forza e per sostenersi a vicenda nell'ultimo saluto ai loro amici: è stato un momento di partecipazione e di ascolto indimenticabile. Quel giorno c'era solo da ascoltare il loro doloroso silenzio.



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

7.
Progetti,
protocolli e patrocini



7. Progetti, protocolli e patrocini

Progetti

L'Autorità garante è partner del progetto "Generazioni Connesse" il centro nazionale per la promozione di un uso sicuro e positivo di Internet e tecnologie digitali.

L'Autorità garante è partner del progetto "Generazioni Connesse" (*Safer Internet Centre III*), il centro nazionale per la promozione di un uso sicuro e positivo di Internet e tecnologie digitali, che prosegue, dal 1° luglio 2016, con una nuova edizione, co-finanziata dalla Commissione europea nell'ambito del programma "*Connecting Europe Facility*" (*CEF*).

L'Autorità partecipa al progetto con il Ministero dell'interno - polizia postale e delle comunicazioni, Save the children Italia, Telefono azzurro, Università degli studi di Firenze, Università degli studi di Roma "La Sapienza", Skuola.net, Cooperativa E.D.I. e Movimento Difesa del Cittadino, Agenzia Dire.

Obiettivo generale di Generazioni Connesse è di promuovere strategie finalizzate a rendere Internet un luogo più sicuro per gli utenti più giovani, promuovendone un uso positivo e consapevole. Beneficiari finali delle azioni previste dal progetto sono bambini, bambine ed adolescenti dai 6 ai 18 anni, genitori, docenti ed educatori e tutti gli *stakeholder* interessati ai temi affrontati dal progetto.

L'Autorità ha partecipato al *Safer Inter-*

net Day, la giornata mondiale per la sicurezza in rete, istituita e promossa dalla Commissione europea. "*Play your part for a better Internet!*" è stato lo slogan scelto per l'edizione del 2016, finalizzato a favorire il dialogo sui temi della sicurezza online e promuovere la conoscenza delle informazioni, dei materiali e dei servizi offerti dal *Safer Internet Centre* italiano, Generazioni Connesse.

L'Autorità garante ha inserito sul proprio sito istituzionale il *link* permanente al sito di Generazioni Connesse e promuove le diverse iniziative realizzate nell'ambito del progetto anche sul proprio *social network*.

In merito ai fenomeni di bullismo e cyberbullismo, l'Autorità garante ha partecipato a diverse iniziative in tutta Italia per aumentarne il livello di conoscenza non solo nei confronti dei ragazzi, che sono stati costantemente incoraggiati a rompere il muro del silenzio, ma anche delle famiglie e delle scuole.

In particolare, quanto al bullismo, il Progetto dedicato alla mediazione scolastica "Dall'incontro allo scontro: mediando si impara" – di cui si parlerà dettagliatamente nel prosieguo di questa Relazione – assume valore di prevenzione di episodi di bullismo e di violenza.

Quanto al cyberbullismo, costante è stata l'attività di monitoraggio dell'iter legislativo del progetto di legge A.C. 3139-B.

"Io sono qui" è un progetto volto a promuovere la legalità e contrastare la dispersione scolastica. Avviato nel 2015 e realizzato nell'alveo della progettazione europea e nazionale, costituisce

Il progetto è coordinato dal MIUR ed ha lo scopo di migliorare e rafforzare il ruolo del *Safer Internet Centre* Italiano, punto di riferimento a livello nazionale per le tematiche relative alla sicurezza in Rete e al rapporto tra giovani e nuovi media.



un'iniziativa di partecipazione diretta dei *minori* attraverso azioni capaci di creare un "ponte" tra ragazze e ragazzi e le istituzioni responsabili dell'attuazione dei loro diritti.

Il progetto ha promosso l'utilizzo dell'intervista video-televisiva come strumento di indagine, comprensione e narrazione della realtà: una modalità di informazione e comunicazione per condividere la conoscenza di fatti o comportamenti in un dato contesto. Il progetto ha offerto ai ragazzi la possibilità di accrescere la propria consapevolezza, sviluppando una più profonda coscienza critica nei confronti della legalità, capace di riverberarsi anche nella loro comunità di appartenenza.

Per realizzare questo obiettivo, l'Autorità ha stipulato un protocollo di intesa con Ministero dell'interno, in particolare con l'Autorità di gestione del "PON Sicurezza per lo Sviluppo - Obiettivo Convergenza" 2007-2013 e del "Piano di Azione Giovani Sicurezza e Legalità", coordinata dall'Ufficio preposto alle attività di coordinamento e pianificazione delle forze di polizia della Direzione generale della pubblica sicurezza.

"Io sono qui" ha coinvolto le scuole secondarie superiori delle quattro regioni dell'Obiettivo Convergenza - Calabria, Campania, Puglia e Sicilia - e, in particolare, otto scuole, due per ciascuna delle quattro regioni, individuate nelle aree più povere e ad alta dispersione scolastica e/o maggiormente colpite da fenomeni criminali e da un più elevato rischio di devianza giovanile.

La parte operativa del progetto si è svolta attraverso laboratori gestiti da professionisti dei diversi settori - giornalisti, registi, sceneggiatori, autori, operatori, montatori, grafici - con il compito di mettere in atto metodologie di lavoro capaci di consentire ai partecipanti di indagare su ogni aspetto legato alla cultura della legalità e, contestualmente, formare concretamente

i ragazzi alle tecniche di comunicazione multimediale e alla produzione di audiovisivi. I ragazzi sono stati chiamati a realizzare servizi giornalistici attraverso un percorso cominciato con l'attività di ricerca territoriale, proseguito con il lavoro di redazione giornalistica, culminato infine con l'individuazione del "messaggio" da trasmettere all'esterno. Hanno dunque realizzato reportage su fatti e condizioni di vita nel loro quartiere e nella loro città. Punto di partenza del progetto è stata la possibilità per i ragazzi di prendere la parola sulla loro realtà, poi di conoscerla da un altro punto di vista per restituire infine, attraverso i video realizzati, la loro personale lettura delle problematiche e potenzialità dei territori in cui vivono.

Prima dell'evento finale del progetto, i lavori integrali degli studenti che hanno preso parte ai laboratori sono stati proiettati localmente, nei cinema delle città coinvolte: per permettere la più ampia partecipazione possibile di studenti, docenti e famiglie.

Nel mese di luglio 2016, un'anteprima dei lavori dei ragazzi è stata proiettata al Giffoni Film Festival, alla presenza dell'Autorità garante, che ha dialogato anche con la speciale "giuria +16" della manifestazione.

L'evento finale del progetto si è infine svolto a Napoli, il 17 dicembre 2016 ed è in questa occasione che sono state presentate le attività realizzate, le sinergie attivate, le finalità perseguite e, soprattutto, gli obiettivi raggiunti. I ragazzi coinvolti sono stati chiamati ad esprimere le loro opinioni, la loro percezione di ciò che hanno visto, raccolto e raccontato.

L'Autorità garante ha proseguito nel monitoraggio del fenomeno dell'accoglienza in comunità dei *minori* fuori dalla famiglia di origine, dando impulso all'attività di rilevazione effettuata in collaborazione con le ventinove procure minorili

"Io sono qui" è un progetto volto a promuovere la legalità e contrastare la dispersione scolastica.



L'Autorità garante ha proseguito nel monitoraggio del fenomeno dell'accoglienza in comunità dei *minori* fuori dalla famiglia di origine.

presenti sul territorio nazionale.

Dopo la pubblicazione, avvenuta nel novembre 2015, del documento “La Tutela dei minorenni in comunità. La prima raccolta dati sperimentale elaborata con le Procure della Repubblica presso i Tribunali per i minorenni”, l'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza ha proseguito nel monitoraggio del fenomeno dell'accoglienza in comunità dei *minori* fuori dalla famiglia di origine, dando impulso all'attività di rilevazione effettuata in collaborazione con le ventinove procure minorili presenti sul territorio nazionale.

Ciò in considerazione sia della perdurante assenza di raccolte di dati aggiornate da parte di altri enti rilevatori, sia della correlativa necessità di offrire a tutti i soggetti operanti nella tutela dei *minori* una fotografia aggiornata del fenomeno. Perché soltanto attraverso la conoscenza dei dati è possibile individuare i percorsi giusti da intraprendere.

Il monitoraggio avviato nell'anno 2014 sulla scia delle esperienze positive maturate da alcuni garanti per l'infanzia e l'adolescenza a livello regionale, intende valorizzare le informazioni fornite alle Procure minorili da parte delle strutture di accoglienza situate nel rispettivo ambito territoriale, in adempimento dell'obbligo di trasmissione delle schede semestrali relative ai *minori* ospitati di cui all'art. 9 della legge n. 184 del 1983. Si tratta, a ben vedere, di un patrimonio di informazioni prezioso in quanto in grado di fornire, in modo puntuale e quanto più immediato possibile, dati idonei a rivelare le eventuali situazioni di emergenza, di pregiudizio o di abbandono dei *minori* ospitati nelle strutture di accoglienza.

A tal fine, a partire dal mese di maggio 2016, si è provveduto alla raccolta delle schede compilate dalle procure minorili recanti i dati in forma aggregata, aggiornati al 31 dicembre 2015, relativi allo stato dell'accoglienza dei *minori* in co-

munità. Nonostante l'onerosità dell'impegno richiesto e le criticità riscontrate nell'aggregazione delle informazioni provenienti dalle singole strutture, le procure minorili hanno risposto migliorando sia la completezza che la qualità del dato fornito.

L'Autorità garante e il Ministero dell'interno - Dipartimento della pubblica sicurezza - proseguono la collaborazione strategica e operativa per assicurare la piena attuazione della tutela dei diritti e degli interessi delle persone di minore età. Nel corso dell'anno 2016 è stato predisposto un corso di formazione *online* per le forze di polizia, sulla base di quanto precedentemente realizzato, nell'ambito del protocollo d'intesa firmato nel 2014. Il corso *online* è organizzato in moduli ed è finalizzato a diffondere in modo capillare la conoscenza della Convenzione sui diritti del fanciullo, la conoscenza dell'Autorità garante per i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza nonché a riassumere le principali indicazioni di cui al *Vademecum* per le forze di polizia contenente linee guida e istruzioni operative per sostenere il lavoro quotidiano delle forze di polizia e per fornire concreti spunti sul tema dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza.

Nel 2016 sono proseguite le attività intraprese sulla base della convenzione stipulata il 5 novembre 2015 tra l'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza e l'associazione Agevolando, che promuove la realizzazione del progetto “*Care Leavers Network*”, la prima rete italiana di ragazzi tra i 16 e i 24 anni che stanno crescendo o sono cresciuti fuori famiglia (in comunità o in affido) e che attraverso questo progetto sono coinvolti in un percorso di partecipazione e cittadinanza attiva.

I ragazzi sono al tempo stesso destinatari e protagonisti del progetto e danno il proprio contributo condividendo la propria

Nel corso del 2016 è proseguita la collaborazione tra l'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza e il Ministero dell'interno - Dipartimento della pubblica sicurezza con la predisposizione di un corso di formazione *online* per le forze di polizia.



storia con l'intento sia di essere d'aiuto a ragazzi che si trovano a vivere la loro stessa esperienza in comunità di accoglienza o in affidamento, ma anche per migliorare il sistema dei servizi di accoglienza. Il progetto si articola in tre principali attività.

La prima riguarda il lavoro di strutturazione degli strumenti di comunicazione per far conoscere il progetto sia ai *care leavers*, che ai professionisti. Questo lavoro è stato condotto coinvolgendo un gruppo di *care leavers senior*. La seconda attività, volta ad acquisire il punto di vista dei *care leavers* sui percorsi di accoglienza, ha visto l'avvio dei gruppi di *care leavers* a livello regionale. Questa fase di lavoro intitolata "L'accoglienza con i nostri occhi", ha permesso di esplorare il punto di vista dei ragazzi e delle ragazze sui percorsi di accoglienza tramite l'analisi dei ricordi significativi del percorso fuori famiglia. Il progetto prevede il coinvolgimento di 5 regioni (Trentino Alto Adige, Veneto, Sardegna, Campania, Piemonte) e 11 province (Trento, Bolzano, Verona, Vicenza, Cagliari, Nuoro, Sassari, Napoli, Salerno, Torino, Cuneo). La terza fase riguarda il confronto fra gli esiti emersi a livello regionale con i territori di riferimento, i cui risultati, sia dal punto di vista quantitativo che qualitativo, saranno presentati nella conferenza di fine progetto.

In particolare: verso una cultura della mediazione

"All'inizio di tutto, c'è la relazione, ci sono i rapporti interpersonali e la necessità di imparare a gestirli, in ogni situazione della vita in cui occorre trovare il giusto equilibrio con gli altri".

Con queste parole, l'Autorità garante apriva il convegno del 15 novembre 2016 intitolato "Dal conflitto al rispetto: verso una cultura della mediazione", organizzato dalla medesima Autorità in occasione dei 25 anni dalla ratifica in Italia della Convenzione sui diritti del fanciullo nonché in prossimità della Giornata internazionale dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, celebrata il 20 novembre.

Se è vero che all'inizio di tutto c'è la relazione, è altrettanto vero che dove c'è relazione c'è conflitto. Il conflitto abita infatti ogni esperienza umana e relazionale, pensare di eliminarlo, negarlo o sopprimerlo, prima ancora che inutile, è controproducente. Se nascosto, represso, soffocato, esso può diventare esplosivo, si può trasformare in violenza.

Si è oramai acquisita la consapevolezza di come sia importante la capacità di attraversare il conflitto, di imparare a gestirlo, di accogliere le diversità dei punti di vista, di riconoscere le emozioni.

Non dunque la negazione, ma l'arte della gestione della litigiosità interpersonale, e questo possibilmente già da bambini, quando la propensione a guardare l'altro per quello che è, senza pregiudizi ma al contrario con simpatia – ovvero "*syn pathos*".

Si tratta di una tematica tanto fondamentale che già la legge che ha istituito l'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza, all'art. 3, comma 1, lett. o), pone esplicitamente fra gli obiettivi da perseguire proprio quello di "favorire lo

Si è avviata nel 2016 la realizzazione del progetto "Care Leavers Network", la prima rete italiana di ragazzi tra i 16 e i 24 anni che stanno crescendo o sono cresciuti fuori famiglia, in comunità o in affidamento) e che attraverso questo progetto sono coinvolti in un percorso di partecipazione e cittadinanza attiva.



L'art. 3 comma 1, lett. o) della legge 12 luglio 2011, n. 112, prevede che “L’Autorità garante per l’infanzia e l’adolescenza “favorisce lo sviluppo della cultura della mediazione e di ogni istituto atto a prevenire o risolvere con accordi conflitti che coinvolgano persone di minore età, stimolando la formazione degli operatori del settore”.

sviluppo della cultura della mediazione”. L’arte di autoregolare le proprie controversie fin da piccoli significa, nella vita adulta, saper riconoscere ed affrontare i problemi, capire che ci sono punti di vista diversi, che la soluzione non può mai prevalere sugli altri, sopprimere l’avversario.

Investire sulla mediazione, diffondendola, incoraggiandola, è importantissimo anche per farne uno strumento di tutela e protezione dei *minori* stessi. Essi infatti sono coloro che in un contesto di vita quotidiana, quello familiare, subiscono maggiormente la fatica e la sofferenza che proviene dalla conflittualità degli adulti, soprattutto se si tratta di persone loro vicine, o vicinissime. Nessuno più dei figli soffre i litigi dei genitori. Promuovere una cultura della mediazione significa allora anche ridurre il livello di sofferenza dei ragazzi e delle ragazze, dei bambini e delle bambine, che vivono il disagio delle crisi familiari oggi sempre più frequenti, dal momento che permette un calo nella tensione fra i genitori cui possono essere, loro malgrado, soggetti. Mediazione *con i minori*, e mediazione *per i minori*, dunque.

Su questa duplice direttiva si muovono nello specifico tre tipologie di mediazione sulle quali l’Autorità garante ha invitato a soffermarsi. Mediazione significa infatti tante cose. Quello che qui interessa evidenziare sono gli ambiti di risoluzione dei conflitti che vedono coinvolti i *minori* in prima persona – è quanto avviene nella mediazione scolastica e nella mediazione penale minorile – o che li vedono coinvolti come spettatori, e nella peggiore

delle ipotesi come “pedine”, di situazioni di crisi di coppia e genitoriale: *minori* per la cui serenità si lavora con il ricorso alla mediazione familiare.

Tutto questo avendo tuttavia ben chiara la consapevolezza che, di qualsiasi tipo di mediazione si tratti, ciò che conta non è tanto la ricerca di una soluzione e il raggiungimento di un accordo, quanto il cambiamento che tale approccio produce; cambiamento che è reso possibile dal riconoscimento del punto di vista e delle esigenze dell’altro e dal maggiore senso di autostima, di rispetto di sé e di fiducia in se stessi che si può raggiungere nel corso della mediazione.

L’Autorità garante per l’infanzia e l’adolescenza ha promosso il progetto dal titolo “Dallo scontro all’incontro: mediando si impara!”, sul tema della sensibilizzazione alla mediazione scolastica, grazie ad una convenzione stipulata con l’Associazione G.E.M.Me. (Groupement Européen des Magistrats pour la Médiation) - sezione italiana, e l’Istituto Don Calabria.

La diffusione della cultura della mediazione rientra tra le attività che la legge istitutiva attribuisce all’Autorità garante: contribuire alla sua diffusione già nel mondo della pre-adolescenza consente di apprendere sin da piccoli la cultura del rispetto degli altri ed è una garanzia di investimento per il futuro.

La finalità dell’iniziativa è quella di approfondire il tema delle conflittualità in ambito scolastico e giovanile e di diffondere la cultura della mediazione, avviando la conoscenza di alcuni strumenti

L’Autorità garante ha promosso il progetto dal titolo “Dallo scontro all’incontro: mediando si impara!”, sul tema della sensibilizzazione alla mediazione scolastica, grazie ad una convenzione stipulata con l’Associazione G.E.M.Me. (Groupement Européen des Magistrats pour la Médiation) - Sezione italiana, e l’Istituto Don Calabria.



tipici di questa pratica (ascolto empatico, imparzialità, riservatezza, equi-prossimità, “restituire alle parti” senza giudicare, raggiungere un accordo, riparare, etc.), sensibilizzando ed educando al tema delle differenze e al rispetto dell'altro diverso da sé, presupposto indispensabile per ogni pacifica convivenza.

Per dare attuazione al progetto, l'Autorità garante ha invitato le scuole secondarie di primo grado di tutta Italia a presentare il proprio interesse a partecipare. Il progetto, tuttora in corso, ha coinvolto quattordici scuole secondarie di primo grado, distinte per ambiti territoriali, in modo da garantirne la diffusione su tutto il territorio nazionale, ed è articolato in due incontri: il primo si svolge a Roma con un gruppo di studenti rappresentativo dell'istituto scolastico, e il secondo - che coinvolge l'intera scuola - si svolge presso l'istituto scolastico di provenienza dei ragazzi.

La realizzazione del secondo incontro nel contesto territoriale in cui è ubicata la scuola ha lo scopo di favorire la diffusione della cultura della mediazione e della prevenzione dei conflitti tra gli studenti della scuola, tra gli insegnanti ed i genitori, ma anche tra le associazioni e gli uffici che, in quel territorio o nei territori limitrofi, si occupano di mediazione. Le azioni progettuali, infatti, rivolte a quattordici scuole acquisiscono valore aggiunto nella misura in cui queste riescono a veicolare positivamente il messaggio di educazione al conflitto, favorendo la contaminazione positiva e la moltiplicazione delle iniziative.

La realizzazione delle attività progettuali rappresenta anche una occasione di ascolto e partecipazione delle ragazze e dei ragazzi. Costituiscono, infatti, valore aggiunto del progetto la metodologia, improntata a favorire percorsi responsabilizzanti e la partecipazione attiva dei ragazzi, nonché il monitoraggio e la valutazione.

Contribuire alla sua diffusione della mediazione già nel mondo della pre-adolescenza consente di apprendere sin da piccoli la cultura del rispetto degli altri ed è una garanzia di investimento per il futuro.



Protocolli d'intesa



Ministero della Giustizia e associazione "Bambinisenzasbarre"

Facilitare i rapporti tra *minore* e genitore detenuto negli istituti penitenziari. L'Autorità è incaricata di convocare ogni tre mesi un tavolo di monitoraggio.



Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Ferrara,

Accordo di cooperazione per sviluppare e consolidare il dialogo tra le due istituzioni.



Dipartimento per le Politiche della Famiglia presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri

Ha lo scopo di favorire, nell'interesse dei minori, la cooperazione tra i soggetti istituzionali chiamati ad occuparsi della tutela dei diritti delle persone di minore età attraverso una serie di azioni comuni di sensibilizzazione, di confronto, di monitoraggio, di prevenzione, di analisi e ricerca.



Associazione Nazionale Magistrati - ANM,

Sostenere azioni di *advocacy* nei confronti delle istituzioni competenti sui diritti delle persone minori di età finalizzate alla loro esigibilità. Promozione della cultura dei diritti dei *minori*. Sviluppo di iniziative culturali e formative.



CNU, ACEC, ANEC, ANEM, ANICA

Promozione di forme di collaborazione al fine di evitare che prima e durante la proiezione di uno spettacolo cinematografico destinato a *minori* siano trasmessi contenuti non idonei.



CNOAS – Consiglio Nazionale dell'Ordine degli Assistenti Sociali

Sostenere azioni congiunte di *advocacy* sulle esigibilità dei diritti delle persone di minore età, promuovere le opportunità di sostegno da parte degli assistenti sociali, sviluppare iniziative culturali e formative.



Associazione Culturale Piccolo Cinema America

Creare occasioni di incontro e dialogo permanente, in uno spazio dedicato, con i ragazzi e le ragazze e stimolarne, anche attraverso il cinema, la partecipazione attiva e il coinvolgimento diretto su problematiche che li riguardano.



PIDIDA – Coordinamento per i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza

Consolidare una costante collaborazione per lo sviluppo di sinergie operative a favore delle bambine e dei bambini, delle ragazze e dei ragazzi in un'ottica di ascolto e di valorizzazione del loro contributo.



Associazione Italiana Alberghi per la Gioventù

Realizzare azioni comuni per la promozione, la protezione dei diritti e la partecipazione dei bambini e degli adolescenti, attraverso la realizzazione di percorsi, iniziative, studi, ricerche, attività di formazione ed informazione.



Agrorinasce – Agenzia per l'innovazione, lo sviluppo e la sicurezza del territorio

Realizzazione di iniziative, eventi culturali e attività formative, inerenti i temi dell'infanzia e dell'adolescenza anche attraverso l'utilizzo dei centri sociali attivati nei beni confiscati che sono nelle disponibilità di Agrorinasce.



INEA-Istituto Nazionale di Economia Agraria

Promozione del benessere e dei diritti dei minori nelle aree rurali italiane e dei loro nuclei familiari di appartenenza, individuando i bisogni e le aspettative che i minori nutrono nei confronti dei loro territori, anche attraverso il confronto tra stili di vita dei contesti rurali e urbani.



Croce Rossa Italiana

Realizzare percorsi, iniziative, studi, ricerche, attività di formazione e informazione per la promozione, la protezione dei diritti e la partecipazione dei bambini e degli adolescenti e promuovere, allo stesso tempo, la cultura del volontariato e della solidarietà.



Arma dei Carabinieri

Realizzazione di incontri di formazione per assicurare al personale in formazione dell'Arma dei Carabinieri l'apprendimento di prassi operative ispirate al rispetto della Convenzione sui diritti del fanciullo.



IAP – Istituto dell'Autodisciplina Pubblicitaria

Promozione e tutela dei diritti e della dignità di bambini e adolescenti nella comunicazione commerciale, anche attraverso lo scambio di informazioni sulle segnalazioni ricevute su questo tema.



Ministero dell'Interno – Dipartimento della Pubblica Sicurezza

L'obiettivo è quello di promuovere tra gli operatori delle Forze di Polizia la diffusione, anche attraverso incontri di formazione, di prassi operative ispirate al rispetto della Convenzione sui diritti del fanciullo.



Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca e Federazione Italiana Medici Pediatri



È finalizzato alla realizzazione dell'iniziativa "A scuola si cresce sicuri", che prevede interventi formativi per il personale scolastico in materia di emergenza - urgenza, in particolare sulle manovre di disostruzione pediatrica da corpo estraneo.



Enel

Promozione dei diritti delle persone di minore età, ma non solo, tramite la realizzazione di campagne informative su problematiche e fenomeni che riguardano bambini e adolescenti.



Patrocini

EVENTO	Ente Richiedente	TIPOLOGIA	PERIODO di SVOLGIMENTO	LUOGO
SAFER INTERNET DAY	Sos Telefono Azzurro	Incontri tematici	8-9 febbraio 2016	Milano/Roma
L'ARTE... PER LA LEGALITA' BULLO PERCHE'?	IC2 Castaldo Nosego	Concorso artistico	conclusione 12 marzo 2016	Afragola (Na)
UN BACIO di Ivan Cotroneo	Indigo Film	Iniziative di promozione/sensibilizzazione presso le scuole	14 /31 marzo 2016	Varie città
Festival Trastevere Rione del Cinema	Piccolo Cinema America	Iniziativa di promozione	giugno/luglio 2016	Roma
XI edizione de "Il giorno del gioco"	Comune San Giorgio a Cremano	Giornata di sensibilizzazione	11 maggio 2016	Città di San Giorgio a Cremano (Na)
A noi la parola - Festival dei Ragazzi	Azione Cattolica Ragazzi	Festival	9/11 settembre 2016	Roma
Social Forum Ischia Global Film & Music Fest	Accademia Internazionale Arte Ischia	Iniziativa di promozione	10/16 luglio 2016	Ischia (Na)
Notte della Legalità	ANM-Associazione Nazionale Magistrati	Evento di sensibilizzazione	7 maggio 2016	Roma
Diritti a Colori	Fondazione Malagutti onlus	Concorso Internazionale di Arte Figurativa	Evento finale 20 novembre 2016	
VII Congresso	Cismai	Congresso	10-11 febbraio 2017	Bologna
Segni New Generation Festival	Associazione Segni d'Infanzia	Festival	26 ottobre - 2 novembre 2016	Mantova
Res Publica	United Network Europa	Progetto di sensibilizzazione	aprile 2017	Roma
Congresso Nazionale 2016	CamMiNo	Congresso	13/15 ottobre 2016	Cassino (Fr)
Identità Virtuale E Navigazione Online A Rischio	Centro Studi Sunas	Seminario	29 settembre 2016	Roma
Convegno Nazionale 2016	Arciragazzi Nazionale	Convegno	11 novembre 2016	Roma



È stata inoltre rilasciata dall'Autorità una dichiarazione di sostegno alla campagna "Donare Futuro", finalizzata alla tutela del diritto dei bambini ad avere una famiglia. In particolare il progetto, che coinvolge otto regioni del centro-sud d'Italia, si pone la finalità di impegnare le amministrazioni regionali del centro-sud Italia, dove sono più marcate le carenze e maggiore è il numero dei *minori* costretti a vivere fuori dalla famiglia di origine, nello sviluppo di adeguate misure per la tutela del diritto dei bambini e dei ragazzi ad avere una famiglia. Sono state individuate cinque proposte urgenti da rivolgere a tutti i rappresentanti istituzionali del centro-sud: garantire sostegni economici, sociali e psicopedagogici alle famiglie che adottano bambini disabili o ragazzi di età superiore ai 12 anni; istituire un fondo regionale per l'accompagnamento all'autonomia dei neomaggiorenni che escono da percorsi di affido familiare o di accoglienza in una comunità; promuovere l'affidamento familiare e garantire alle famiglie affidatarie adeguati sostegni, tra i quali il rimborso delle spese che affrontano durante l'accoglienza di bambini e ragazzi e la stipula di apposite

coperture assicurative; favorire la diffusione dell'affidamento dei neonati privi di un ambiente familiare idoneo; istituire tavoli regionali sull'affido familiare, con il coinvolgimento dei servizi sociali, dell'Autorità giudiziaria minorile e delle associazioni.

Il 1° agosto 2016, l'Autorità garante ha emanato un nuovo decreto di regolamentazione del rilascio dei patrocini, nel quale è stata sottolineata la necessità che, ai fini del rilascio del patrocinio, sia dimostrato che l'iniziativa sia meritevole di apprezzamento per finalità culturali, scientifiche e sociali e che la stessa non abbia carattere meramente locale. In tal caso, in coerenza con l'impostazione istituzionale data dall'Autorità garante ai rapporti con i garanti delle regioni e delle Province autonome, la richiesta di patrocinio è inoltrata, per la maggiore prossimità ai cittadini, in applicazione del principio costituzionale di sussidiarietà, richiamato anche dalla legge istitutiva dell'Autorità (legge 112/2011), al garante della regione o della provincia autonoma, che rappresenta l'organo competente in merito alla specifica richiesta.

È stata rilasciata dall'Autorità una dichiarazione di sostegno alla campagna "Donare Futuro", finalizzata alla tutela del diritto dei bambini ad avere una famiglia.



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

8.

Comunicazione
e diffusione *online*
dell'Autorità garante



8. Comunicazione e diffusione *online* dell'Autorità garante

Comunicazioni e sito web

La comunicazione dell'Autorità garante si articola su piani diversi e complementari, utilizzando tutti i principali strumenti con attenzione a modulare linguaggi adatti a ciascun destinatario.

La comunicazione è uno strumento cruciale dell'azione strategica dell'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza. Per la maggior parte della propria attività, l'Autorità garante esplica la funzione di raccordo tra i diversi attori preposti a regolamentare gli interventi che coinvolgono le persone di minore età. Allo stesso tempo, interlocutori primari dell'Autorità sono proprio i bambini e i ragazzi, nella biunivoca direzione dell'ascolto delle loro esigenze, sogni, curiosità, e come destinatari delle informazioni e dei messaggi che li interessano, a partire dalla conoscenza dei diritti loro riconosciuti dalla Convenzione sui diritti del fanciullo.

L'azione dell'Autorità garante e, così, la sua comunicazione, si muovono dunque attraverso una serie di interventi integrati, con la duplice finalità di porre la persona di minore età al centro dell'interesse dell'opinione pubblica e di favorire l'ascolto e la partecipazione di tutti i bambini e i ragazzi, sia a livello normativo e politico sia nella loro quotidianità.

La comunicazione dell'Autorità garante si articola su piani diversi e complementari, utilizzando tutti i principali strumenti odierni, con attenzione a modulare linguaggi adatti a ciascun destinatario.

Se l'ufficio stampa, ad esempio, si esprime con modi e mezzi comuni alle altre istituzioni, la comunicazione destinata ai giovani interlocutori dell'Autorità usufruisce in particolare dei *social network*

(*Facebook, Twitter, Instagram e YouTube*), che sono stati altresì inseriti nella *home page* del sito www.garanteinfanzia.org. Si tratta di una comunicazione "veloce", al passo con i ritmi della società attuale, che riserva ai ragazzi un'area in evidenza all'interno del sito istituzionale, il quale è più facilmente consultato, invece, dagli adulti e dagli "addetti ai lavori". Oltre alle ragazze e ai ragazzi, una parte consistente degli interlocutori dell'Autorità garante sui *social network* è rappresentata da associazioni e organizzazioni di settore. Dai programmi di formazione ai progetti destinati alle scuole, dalle attività sul territorio alla divulgazione delle buone pratiche relative alla tutela dei *minori*: le piattaforme dell'Autorità garante veicolano un gran numero di contenuti e informazioni disponibili ad un numero sempre maggiore di utenti.

L'interazione continua resa possibile dalla pagina *Facebook*, dagli account *Twitter* e *Instagram* e dal canale *YouTube* offre l'opportunità di favorire l'apertura e la condivisione dell'Autorità alla partecipazione e al confronto fattivo sul lavoro svolto: molte persone, associazioni e organizzazioni che operano nello stesso ambito rinvengono in queste piattaforme uno spazio utile a scambiare progetti e idee, contenuti e materiali divulgativi.

È prioritaria l'esigenza di diffondere una cultura del rispetto dei diritti dei bambini e degli adolescenti ad ogni livello, un'attenzione non determinata solo da fatti di cronaca o emergenze, ma dalla consapevolezza che investire nelle politiche a loro destinate è necessario e irrinunciabi-



le: raggiungere tale obiettivo è possibile attraverso una comunicazione rivolta all'opinione pubblica in genere, e ai bambini e ai ragazzi in particolare.

In tale prospettiva, è stato previsto (attraverso la pubblicazione di un bando pubblico per l'affidamento di un progetto integrato di comunicazione) un *restyling* del sito web, che includerà tutto ciò che riguarda il lavoro dell'Autorità garante, dalle *news* ai materiali multimediali, dai compiti dell'Autorità alla rete dei Garanti regionali.

Ecco perché la comunicazione è strumento cruciale dell'azione strategica condotta dall'Autorità garante: soprattutto nei momenti di forte cambiamento della composizione e delle dinamiche della società.

L'obiettivo è quello di intensificare la comunicazione per mantenere sempre alta l'attenzione del Paese su temi sensibili, per intervenire concretamente sul benessere delle bambine e bambini, delle ragazze e dei ragazzi in Italia.

Convegni organizzati dall'Autorità

L'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza ha realizzato una giornata di riflessione intitolata "Dal conflitto al rispetto: verso la cultura della mediazione" dedicata al tema della mediazione come strumento per attraversare i conflitti e quale garanzia di investimento per il futuro.

Il convegno si è svolto il 15 novembre 2016 presso la Sala della Lupa della Camera dei Deputati.

Il tema della mediazione è stato affrontato grazie al contributo dei relatori che lo hanno sviluppato con tre differenti punti di vista: familiare, scolastico e penale.

La mediazione familiare può essere uno strumento di incredibile ausilio, non solo per la gestione del singolo conflitto, ma per l'instaurazione di un nuovo modello culturale che porti al superamento delle contrapposizioni. Con la mediazione l'obiettivo non è quello di raggiungere un compromesso, ma di creare un nuovo modello, un nuovo progetto su cui far vivere la famiglia all'esito della frattura del rapporto di coppia.

Quanto alla mediazione scolastica, essa è uno strumento che favorisce la gestione del conflitto. Educa ad attraversare il conflitto e ad uscire trasformati ed educa, altresì, al riconoscimento dell'altro e delle sue posizioni, al riconoscimento ed all'accettazione della diversità. Si configura, pertanto, come un potente strumento di prevenzione dei conflitti, della conflittualità e dell'aggressività.

Anche nella mediazione penale, ciò che conta non è l'accertamento della verità giudiziaria (che continua ad essere perseguita nelle aule dei tribunali), ma l'incontro tra vittima e reo.

La mediazione, in questo senso, deve essere concepita come progetto di una società inclusiva, in cui si avverte un sentimento di sicurezza dato non da un controllo estraneo, ma dall'incontro con l'Altro.

Al convegno, quale testimonianza della partecipazione di una rappresentanza di ragazze e ragazzi di Italia, erano presenti alcuni ragazzi dell'Ufficio di servizio sociale per i minorenni di Palermo del Ministero della giustizia, che hanno attraversato l'esperienza trasformativa della mediazione e del processo penale minorile ed una classe dell'ICS "Settembrini" di Roma che ha partecipato ad un percorso di mediazione scolastica.

Il titolo della giornata, piuttosto che mettere in contrapposizione due termini, ha inteso indicare un possibile percorso evolutivo che conduce al rispetto ed al riconoscimento dell'altro.

Il 15 novembre 2016, l'Autorità garante ha realizzato una giornata di riflessione intitolata "Dal conflitto al rispetto: verso la cultura della mediazione".



Il fatto che l'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza abbia dedicato una giornata di riflessione al tema della mediazione ha assunto un significato simbolico, in quanto partire dalla relazione, dai rapporti interpersonali e dalla necessità di imparare a gestirli fin dall'infanzia e dalla adolescenza permette di apprendere da piccoli ad accogliere e rispettare il punto di vista degli altri.

In questa ottica, la giornata di riflessione è stata anche l'occasione per annunciare la promozione di un progetto sul tema della sensibilizzazione alla mediazione scolastica, rivolto alle ragazze ed ai ragazzi delle scuole secondarie di primo grado di tutto il territorio nazionale.

Il 21 novembre 2016, si è svolto a Ferrara il convegno "La lotta all'abuso e allo sfruttamento sessuale dei minori. L'attuazione della Convenzione di Lanzarote in Italia: esperienze applicative e problemi aperti", organizzato dall'Autorità garante in collaborazione con il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Ferrara. Il convegno si è sviluppato nel contesto della Giornata europea per la protezione dei bambini contro lo sfruttamento

e gli abusi sessuali istituita dal Consiglio d'Europa nel 2015, e si è rivolto ad un pubblico eterogeneo di giuristi, psicologi ed operatori sociali, con l'obiettivo di sensibilizzazione ai temi trattati dalla Convenzione di Lanzarote. Nel quadro della decisione del Consiglio d'Europa di dedicare una giornata alla sensibilizzazione della protezione dei bambini contro lo sfruttamento e gli abusi sessuali, l'incontro ha avuto l'obiettivo di tenere alta l'attenzione dell'opinione pubblica su questi gravissimi reati, lesivi dell'integrità dei bambini. Sulla lotta agli abusi sessuali sui *minori*, infatti, bisogna investire nella pre-prevenzione, perché si debba intervenire sempre meno sul dopo, sulla cura, quando l'abuso è già stato commesso. Sensibilizzare il tessuto intero della società chiede uno sforzo speciale, che può realizzarsi solo con una solida rete di soggetti coinvolti, che siano in grado anche di travalicare i confini interni. Le sfide di oggi sono certamente più complesse di qualche anno fa, ed è dunque necessario rafforzare la tutela di bambini e ragazzi attraverso la diffusione della conoscenza del fenomeno.

Il 21 novembre 2016, l'Autorità garante ha organizzato, in collaborazione con il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Ferrara, il convegno "La lotta all'abuso e allo sfruttamento sessuale dei minori. L'attuazione della Convenzione di Lanzarote in Italia: esperienze applicative e problemi aperti".



Partecipazione a convegni, seminari, workshop a livello nazionale

maggio

“*Bambini, adolescenti e rischi dei Nuovi Media: prevenzione e intervento*”, relazione nell’ambito del seminario formativo tenuto presso la Facoltà di Medicina e Psicologia dell’Università “La Sapienza”, destinato a professionisti dell’infanzia e dell’adolescenza (assistenti sociali, pediatri, psicologi ed educatori) e inserito nell’ambito delle attività previste per il 2016 dal Progetto Generazioni Connesse (Roma, 16 maggio 2016);

giugno

“*9° Rapporto sui diritti dell’infanzia e l’adolescenza*”, relazione nell’ambito della presentazione organizzata dal Gruppo CRC (Roma, 8 giugno 2016);

“*Giornate nazionali per i minori*”, relazione di apertura del convegno organizzato dall’ANFI, Associazione Nazionale Familiaristi Italiani (10 giugno 2016);

“*L’istituto della tutela: dimensione essenziale per la protezione dei minorenni non accompagnati che giungono in Italia*”, relazione durante il convegno nazionale organizzato nell’ambito del progetto “*SafeGuard - Più sicuro con il tutore*”, presso il Palazzo delle Aquile (Palermo, 20 giugno 2016);

giugno

“*Assemblea Unicef*”, relazione nell’ambito dell’incontro organizzato dal Comitato italiano per l’Unicef Onlus (Roma, 25 giugno 2016);

“*Bambini nella nebbia. Tra adozioni e case famiglia*”, relazione nell’ambito del convegno, promosso dall’Associazione italiana di Diritto e Psicologia della Famiglia, presso la Camera dei Deputati - Sala della Regina (Roma, 28 giugno 2016);

luglio

“*Giornata nazionale sulla Famiglia*”, relazione di apertura nell’ambito del convegno organizzato dall’Ordine degli Avvocati di Roma in collaborazione con il Centro Nazionale Studi e Ricerche sul diritto della famiglia e dei minori (Roma, 12 luglio 2016);

“*Prostituzione minorile*”, relazione nell’ambito della presentazione del documento conclusivo dell’indagine conoscitiva sulla promossa dalla Commissione bicamerale per l’infanzia e l’adolescenza (Roma, 19 luglio 2016);

settembre

“*Festival dei Ragazzi*”, intervento nell’ambito dell’incontro organizzato dall’Azione Cattolica dei Ragazzi presso la Sala Nervi (Roma, 10 settembre 2016);

“*Switch Off*”, intervento nell’ambito della presentazione delle Linee Guida - Orfani speciali dei femminicidi – Roma, Camera dei Deputati, 21 settembre 2016;



settembre

“I figli della nuova famiglia. Il diritto ed i cambiamenti culturali e sociali”, relazione nell’ambito del Congresso Nazionale dell’Unione Camere Minorili (Foggia, 30 settembre 2016);

ottobre

“Donne e Carcere. Normativa, criticità e soluzioni”, video relazione nell’ambito del convegno organizzato dall’ADMI – Associazione Donne Magistrati Italiani (Lecce, 1 ottobre 2016);

“Nuove relazioni familiari, procedure e nuovi giudici” relazione nell’ambito del congresso nazionale della Camera Nazionale Avvocati per la Famiglia e i Minorenni, CamMiNo (Cassino, 13 ottobre 2016);

“Affido familiare”, intervento nell’ambito del *workshop* organizzato dal Coordinamento CARE (Roma, 22 ottobre 2016);

“La parola ai ragazzi”, relazione nell’ambito del convegno organizzato dall’Associazione S.O.S Bambini presso l’Istituto degli Innocenti (Firenze, 24 ottobre 2016);

novembre

“I dieci anni della legge 54/2006 su affidamento condiviso: tutela della bigenitorialità e del diritto ai legami familiari”, relazione nell’ambito del convegno tenutosi presso la Corte di appello di Roma (Roma, 4 novembre 2016);

novembre

“L’importante è partecipare: 25 anni della Convezione sui diritti del fanciullo e 35 anni di Arciragazzi per vincere la povertà educativa minorile”, relazione di apertura dei lavori della tavola rotonda organizzata da Arciragazzi (Roma, 11 novembre 2016);

“Dal conflitto al rispetto: verso la cultura della mediazione”, convegno organizzato dall’Autorità garante per l’infanzia e l’adolescenza presso la Sala della Lupa della Camera dei Deputati (Roma, 15 novembre 2016);

“Povertà educativa minorile. Riflessioni ed esperienze per continuare a seminare speranza”, intervento alla tavola rotonda organizzata dall’Associazione Salesiani per il Sociale, presso la Sede dell’Università Pontificia Salesiana (Roma, 16 novembre 2016);

Giornata nazionale per i diritti dell’infanzia e dell’adolescenza, organizzata presso la Sala Capitolare Santa Maria della Minerva dalla Commissione parlamentare per l’infanzia e l’adolescenza con il Ministro degli affari regionali e le autonomie con delega alla famiglia, il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, l’Autorità garante per l’infanzia e l’adolescenza, il Consiglio nazionale dell’ordine degli assistenti sociali e il Consiglio nazionale dell’ordine degli psicologi (Roma, 17 novembre 2016);



novembre

“Nuove figure di protezione dei minori d'età – L'esperienza dei Garanti”, intervento nell'ambito del seminario organizzato dal Garante per l'infanzia e l'adolescenza della Regione Emilia Romagna e dall'Università *Alma Mater Studiorum* di Bologna (Bologna, 18 novembre 2016);

“I diritti dei bambini: lotta contro il maltrattamento e l'abuso”, relazione nell'ambito del 72° Congresso italiano di pediatria – Stati Generali della Pediatria 2016 (Firenze, 19 novembre 2016);

“La lotta all'abuso e allo sfruttamento sessuale dei minori. L'attuazione della Convenzione di Lanzarote in Italia: esperienze applicative e problemi aperti”, relazione nell'ambito del Convegno promosso dall'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza insieme all'Università di Ferrara (Ferrara, 21 novembre 2016);

“L'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza: ruolo e funzioni”, lezione presso l'Università Pontificia Lateranense (Roma 23 novembre 2016);

novembre

“Straniero tra stranieri. Il minore migrante”, relazione di apertura dei lavori del 18° Congresso Nazionale di Psicologia Giuridica presso la Camera dei Deputati (Roma, 25 novembre 2016);

“Minori fuori famiglia, quale informazione corretta”, relazione nell'ambito del convegno organizzato dall'Associazione Stampa Romana (Roma, 28 novembre 2016);

“La nuova legge sulla filiazione nelle prime esperienze applicative”, lezione nell'ambito del corso di formazione della Scuola Superiore della Magistratura (Scandicci-Firenze, 30 novembre 2016);

dicembre

“Ruolo e le funzioni dell'Autorità”, lezione nell'ambito del master in diritto di famiglia, presso la *LUISS School of Law* (Roma, 13 dicembre 2016).



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

9.

Organizzazione interna
dell'Autorità garante



9. Organizzazione interna dell'Autorità garante

L'art. 5, comma 1, della l. 12 luglio 2011, n. 112, stabilisce che: "1. È istituito l'Ufficio dell'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza, di seguito denominato «Ufficio dell'Autorità garante», posto alle dipendenze dell'Autorità garante, composto (...) da dipendenti del comparto Ministeri o appartenenti ad altre amministrazioni pubbliche, in posizione di comando obbligatorio, nel numero massimo di dieci unità e, comunque, nei limiti delle risorse del fondo di cui al comma 3 del presente articolo, di cui una di livello dirigenziale non generale, in possesso delle competenze e dei requisiti di professionalità necessari in relazione alle funzioni e alle caratteristiche di indipendenza e imparzialità dell'Autorità garante. I funzionari dell'Ufficio dell'Autorità garante sono vincolati dal segreto d'ufficio".

La legge istitutiva stabilisce che l'«organico» dell'Ufficio dell'Autorità è composto da dipendenti pubblici comandati da altre pubbliche amministrazioni, nel numero massimo di dieci unità, incluso un dirigente non generale.

L'Ufficio è articolato in quattro aree organizzative:

1. Segreteria del Garante: attività di segreteria e organizzazione delle missioni in Italia e all'estero;
2. Area diritti: diretta collaborazione con l'attività della Garante;
3. Area affari generali: attività amministrativa, contabile e contrattuale dell'Autorità;

4. Area stampa e comunicazione: attività di comunicazione esterna dell'Autorità garante.

Non vi sono attualmente, nel sistema italiano, Autorità indipendenti dotate di un contingente di personale così ridotto, del tutto insufficiente in rapporto alle numerose e delicate competenze attribuite dalla legge istitutiva.

Nel novembre del 2016 è stata presentato un emendamento alla legge di bilancio 2016, con il quale veniva avanzata la proposta di rafforzare la struttura organizzativa dell'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza volta ad incrementare di ulteriori dieci unità l'organico di personale comandato, portandolo dunque a venti unità. L'incremento numerico delle unità di personale non avrebbe comportato, peraltro, un significativo incremento degli oneri a carico della finanza pubblica, in quanto l'Autorità è tenuta a sostenere esclusivamente gli emolumenti accessori spettanti al personale comandato, mentre le relative competenze fisse restano a carico delle amministrazioni pubbliche di appartenenza. Suddetto emendamento è stato dichiarato inammissibile.

L'aumento del numero di personale comandato risponde, peraltro, ad una richiesta minima: per un'Autorità indipendente che esplica la propria attività in un settore delicato come quello della tutela e la promozione dei diritti dell'infanzia e l'adolescenza, si auspica il riconoscimento di un ruolo «organico autonomo».

La mancanza di un ruolo autonomo ha comportato notevoli difficoltà nel tempo di reperimento delle risorse umane,



a causa dei tempi di emissione dei provvedimenti di comando da talune amministrazioni di provenienza. Ritardi che hanno comportato per alcuni mesi la scoperta dell'ufficio in delicati settori d'intervento.

A titolo esemplificativo, conviene ricordare:

- Ministero della difesa: richiesta di comando dell'8 giugno 2016 - emissione del provvedimento il 4 agosto 2016;
- Ministero della giustizia: richiesta di comando del 27 maggio 2016 - emissione del provvedimento di comando del 22 luglio 2016.

Ai sensi dell'art. 4, comma 2, del d.l. 31 agosto 2016, convertito dalla l. 25 ottobre 2016, n. 197, è impossibile ora attingere personale dal Ministero della giustizia a conferma della difficoltà di reperimento di professionalità.

Le molteplici e diversificate competenze attribuite all'Autorità e la conseguente esigenza di competenza multidisciplinare dei membri del suo staff rende imprescindibile un omogeneo ed unico inquadramento che svincoli il personale dalle Amministrazioni di appartenenza e che garantisca reale autonomia, indipendenza e continuità nelle attività.

Restrizioni nell'affidamento di incarichi a collaboratori esterni

L'art. 7, comma 6, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, prevede che, per esigenze cui non possono far fronte con personale in servizio, le amministrazioni pubbliche possono conferire incarichi individuali, con contratti di lavoro autonomo, di natura occasionale o coordinata e continuativa, ad esperti di particolare e comprovata specializzazione universitaria.

L'art. 14 del decreto legge 24 aprile 2014, n. 66 ha però fissato dei tetti di spesa per gli incarichi di consulenza prevedendo la possibilità per le amministrazioni di avvalersi di collaborazioni esterne in misura percentuale al costo del personale, in particolare fissando come tetto massimo di spesa il 4,2 % per le collaborazioni occasionali ed il 4,5 % per le collaborazioni coordinate e continuative.

Tenuto conto del fatto che le predette percentuali sono rapportate ad una spesa per il personale dell'Autorità garante che si compone soltanto delle voci costituenti il trattamento economico accessorio (*rectius*: indennità ex art. 18 CCNL del comparto PCM, lavoro straordinario e fondo unico di produttività ex art. 15 del predetto CCNL), la spesa a disposizione dell'Autorità garante per il conferimento risulta essere molto esigua.

Risorse finanziarie

La legge istitutiva ha previsto lo stanziamento di un fondo nel bilancio della Presidenza del Consiglio dei Ministri per l'espletamento delle competenze attribuite all'Autorità e per il suo funzionamento (art. 5, comma 3). In sede di previsione, il contributo finanziario ordinario a carico del bilancio dello Stato per l'anno 2015 ammontava ad € 1.122.089,00. Nel corso dell'esercizio, la dotazione ha subito un incremento per l'importo netto di € 600.000,00 disposta dall'art. 1, comma 168, della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (legge di stabilità 2015). Pertanto, le risorse definitivamente assegnate all'Autorità per l'esercizio 2015 si sono attestate complessivamente in € 1.722.089,00. Occorre a tal punto evidenziare che il suddetto incremento è stato però previsto soltanto per l'esercizio 2015-2016-2017, pertanto nella previsione di bilancio della Presidenza del Consiglio dei Ministri i fondi destinati all'Autorità sono, per l'an-



no 2018-2019, pari a circa € 800.000,00. Alla luce di quanto sopra esposto si auspica che con la legge di bilancio del 2017 venga prevista l'estensione del medesimo incremento di spesa anche per il triennio 2018-2020.

Risulta evidente che una drastica riduzione delle risorse renderebbe impossibile all'Autorità garante disporre di una dotazione finanziaria adeguata per il pieno ed autonomo svolgimento delle numerose funzioni istituzionali ad essa attribuite.



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

10. Allegati

1.

Nota 30 agosto 2016, n. 1769

2.

Nota 5 agosto 2016, n. 1672

3.

Nota 15 luglio 2016, n. 1546

4.

Nota 18 ottobre 2016, n. 2267

5.

Nota 18 ottobre 2016, n. 2268

6.

Rilevazione su norme, prassi e procedure
dei garanti per l'infanzia e l'adolescenza
delle regioni e delle province autonome

7.

La tutela: un istituto in evoluzione.
Raccolta dati sperimentale elaborata con il contributo
del Ministero della giustizia e dei
garanti delle regioni e delle province autonome



1. Nota 30 agosto 2016, n. 1769



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

La Garante

Roma, 30 agosto 2016

Prot. n. 1769/2016

Al Sig. Ministro della Giustizia

Al Sig. Presidente della
Commissione Giustizia del Senato della Repubblica

U
AUTORITÀ GARANTE PER L'INFANZIA
PROTOCOLLO GENERALE
Protocollo N. 0001769/2016 del 30/08/2016

Oggetto: disegno di legge n. 2284/9 avente ad oggetto la “*delega al Governo per la soppressione del tribunale per i minorenni e dell'ufficio del pubblico ministero presso il tribunale per i minorenni*”.

In merito al disegno di legge in oggetto questa Autorità garante ha svolto approfondimenti tematici e in particolare:

1. Ha posto la questione all'ordine del giorno della Conferenza dei Garanti per l'infanzia e l'adolescenza delle Regioni e delle province autonome svoltasi in data 1 giugno 2016, così da raccogliere le opinioni a livello territoriale;
2. Ha convocato e presieduto un tavolo tecnico in data 15.6.2016, a cui hanno partecipato soggetti istituzionali e rappresentanti associativi della magistratura e avvocatura fortemente impegnati sul tema della tutela dei diritti delle persone di minore età;
3. Ha approfondito l'esame delle singole questioni con incontri bilaterali con istituzioni, esponenti del mondo della magistratura, della avvocatura, delle rispettive associazioni rappresentative ed esperti;
4. Ha chiesto un incontro al Presidente della II Commissione Giustizia del Senato, in vista della ripresa dei lavori parlamentari

All'esito degli approfondimenti sopra elencati, pur nella consapevolezza dell'impegno con il quale si è tentato di individuare una soluzione di sistema per definire l'assetto normativo delle competenze in materia di famiglia e minori, particolarmente urgente in seguito alla legge di riforma della filiazione l. 219/2012, e al d.l.gs 2013 n. 154 in vista della necessità di realizzare



“unificazione delle competenze”, “uniformità dei riti” e “garanzie processuali omogenee”, si rappresenta che sono emerse le seguenti criticità, per la parte relativa alla tutela della persone di minore età, che si espongono in rapida sintesi.

Sul versante giudicante, la soppressione del tribunale per i minorenni con la creazione di sezioni specializzate del tribunale ordinario, sul modello della sezione lavoro, non sembra in grado di risolvere quei problemi interpretativi in ordine alla ripartizione delle competenze tra tribunali ordinari e tribunali per i minorenni, problemi che si riproporrebbero in identica maniera nei rapporti tra tribunale circondariale e tribunale distrettuale. Si ritiene necessaria una riforma del settore, tenuto conto che la norma che attualmente disciplina le competenze concorrenti (art. 38 disp. Att. C.c.) è fonte di confusione interpretativa e di duplicazione delle decisioni ricadenti su uno stesso nucleo familiare (procedimenti ex artt. 330 e 333 C.C.). Ma la riforma in itinere non appare diretta a superare i problemi di confezione e duplicato di decisioni che caratterizzano i rapporti fra giurisdizione dei Tribunali per i minorenni e giurisdizione dei Tribunali ordinari.

Sul versante inquirente/requirente, il trasferimento delle competenze dalla Procura della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni ai “gruppi specializzati” presso alla Procura ordinaria non potrebbe garantire l'esclusività - neppure formalmente prevista a differenza di quanto stabilito per le Sezioni specializzate distrettuali del Tribunale - delle funzioni minorili in capo ai Sostituti che vi fossero assegnati, e presenta il rischio di una grave dissoluzione del bagaglio di enorme competenza ed esperienza di cui oggi essi sono portatori

Invero le Procure presso i Tribunali per i minorenni hanno competenze giurisdizionali e amministrative che richiedono una dedizione in esclusiva dei magistrati che di esse si devono occupare e che difficilmente appaiono poter essere trasmesse nella loro interezza ai gruppi specializzati.

Gli uffici minorili di Procura non hanno competenza solo in ambito penale, ove ricadono su di essi rilevanti responsabilità e compiti anche in relazione all'indagine sulla personalità del minore, ma anche in ambito civile, ove ad essi soltanto la Legge costituzionale n. 2/99 ha riservato l'iniziativa per l'apertura delle procedure a tutela dei minori privi di adeguate figure genitoriali (con conseguente necessità di dedicarsi in via esclusiva alla materia minorile).

Per non parlare dei compiti di sorveglianza delle strutture comunitarie cui siano stati affidati i minori, la cui effettività è di vitale importanza per la buona riuscita dei percorsi di sostegno disposti dall'autorità giudicante ed è essenziale per evitare abusi ai danni dei soggetti deboli.

La specialità funzionale e culturale del ruolo e dei compiti della Procura presso il Tribunale per i minorenni, orientata, nel penale, alla filosofia di recupero del minore e, nel civile, alla tutela



dello stesso nei confronti di famiglie maltrattanti o inadeguate è del tutto diversa da quella della Procura ordinaria. La prima infatti opera con finalità preventive e in stretta connessione con i presidi sociosanitari territoriali e gli operatori sociali ed è garanzia di filtro rispetto a tante istanze di disagio minorile, che, proprio grazie a tale intervento, spesso non sono sfociate in procedimenti giudiziari.

Tutto ciò premesso, il rischio di perdere il patrimonio professionale-culturale e il modello di giurisdizione a tutela delle persone di minore età - “conquiste di civiltà” per il nostro Paese - deve essere evitato.

Alla luce di quanto sopra esposto e dei compiti istituzionali che la legge n. 112/2011 affida alla Autorità di Garanzia che rappresento, in linea con la normativa costituzionale e le raccomandazioni europee, e in particolare le “*Linee guida del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa su una giustizia a misura di minore*” adottate il 17 novembre 2010, recependo principi dettati dalle fonti internazionali e dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo visti gli artt. 27, 30, 31, 33 Cost., si chiede di superare le criticità descritte e realizzare un sistema di tutela giurisdizionale, con competenze esclusive, in favore delle persone di minore età che sia in grado di coniugare le esigenze di specializzazione ed esclusività di funzioni con quelle di prossimità.

Si evidenzia altresì la necessità di un organico adeguato ad assicurare celerità nella trattazione dei procedimenti in cui sono coinvolte persone di minore età. Si segnalano a tale proposito, a titolo esemplificativo, tra le tante questioni sensibili, le competenze del Giudice tutelare in materia di nomina del tutore, rese ancor più rilevanti dal crescente numero di minori stranieri non accompagnati che quotidianamente arrivano in Italia e impongono procedure rapide e uniformi sul territorio nazionale.

Filomena Albano



2. Nota 5 agosto 2016, n. 1672



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

Il Garante

Roma, 5 agosto 2016

Prot. AGIA n. 1672, 2016
2.4 - 440/2016

Al Capo Dipartimento per le Pari Opportunità della
Presidenza del Consiglio dei Ministri

Al Capo Dipartimento per le Politiche della Famiglia della
Presidenza del Consiglio dei Ministri

Al Capo di Gabinetto del
Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali

Al Capo di Gabinetto del
Ministero della Giustizia

Al Capo di Gabinetto del
Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca

Al Capo di Gabinetto del
Ministero della Salute

Al Capo del Dipartimento di pubblica sicurezza del
Ministero dell'Interno

Al Presidente dell'ISTAT

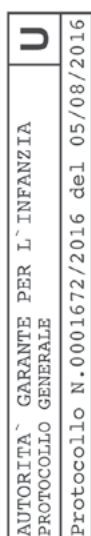
Al Presidente del
Consiglio Nazionale
dell'Ordine degli Assistenti Sociali

Alla Conferenza Stato Regioni

Al Presidente
dell'ANCI

Al Coordinatore dei Garanti regionali

Alla Commissione bicamerale per l'infanzia e l'adolescenza





Un aspetto particolarmente complesso è costituito dai fenomeni di violenza e abuso ai danni di persone di minore età, in quanto tali particolarmente fragili e vulnerabili. La complessità risiede nella genesi, nella tragicità dei fatti, nelle cure necessarie e nella difficoltà di rilevazione di un fenomeno che, per le sue caratteristiche, è ancora in parte sommerso e che costituisce una gravissima violazione dell'infanzia.

Occorrono interventi idonei a rafforzare la prevenzione e il contrasto degli abusi, attività che già vede impegnati quotidianamente, con dedizione, operatori, forze dell'ordine, servizi sociali, professionisti e magistrati.

Invero il sistema di protezione, che, sul piano normativo, si è di recente perfezionato a seguito della ratifica italiana di due Convenzioni internazionali (cfr. legge n. 172 del 2012 di ratifica della Convenzione di Lanzarote e legge n. 77 del 2013 di ratifica della Convenzione di Istanbul) riscontra criticità in prevalenza sul piano applicativo e richiede interventi di sistema sia in chiave preventiva sia in chiave repressiva.

Nella consapevolezza degli sforzi fatti finora dalle Amministrazioni competenti e della avvenuta predisposizione del Piano nazionale di prevenzione e contrasto dell'abuso e dello sfruttamento sessuale dei minori, nell'ottica propulsiva che la legge istitutiva attribuisce all'Autorità garante, in ossequio al principio di sussidiarietà di cui all'art. 3 comma 2 legge 2011 n. 112, e attese le competenze previste dalle leggi in materia, si evidenziano alcuni aspetti di intervento, che vengono qui di seguito rappresentati alle Istituzioni interessate, ciascuna per i propri ambiti di competenza.

- ricostituire l'Osservatorio per il contrasto della pedofilia e della pornografia minorile, organo deputato, tra l'altro, ad acquisire e monitorare i dati e le informazioni relativi alle attività, svolte da tutte le pubbliche amministrazioni, per la prevenzione e la repressione del fenomeno dell'abuso e dello sfruttamento sessuale dei minori;
- ricostituire l'Osservatorio nazionale sulla famiglia organo di supporto tecnico-scientifico per l'elaborazione delle politiche nazionali per la famiglia,
- ricostituire l'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza e pervenire alla rapida approvazione del Piano nazionale di azione e intervento per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva (c.d. piano nazionale infanzia)
- sviluppare la raccolta dati sul fenomeno con il coinvolgimento di tutte le istituzioni competenti al fine di elaborare una strategia generale di intervento;
- attivare campagne di informazione e formazione del personale impegnato in posizione privilegiata nei vari settori della tutela dei minori: ambito scolastico, medico, sportivo e



turistico per intercettare precocemente i segnali di abuso e definire le modalità per la segnalazione del caso sospetto;

- intensificare gli interventi di sostegno alle situazioni di criticità delle famiglie fragili;
- inserire la prevenzione del maltrattamento all'interno del piano sanitario nazionale e del piano nazionale di prevenzione sanitaria e garantire su tutto il territorio nazionale interventi di cura caratterizzati da tempestività ed elevata specializzazione
- sensibilizzare le scuole a una rilevazione precoce dell'abuso e ad una adeguata protezione dei bambini maltrattati rilevati nel contesto scolastico;
- inserire nel piano di studi delle facoltà pertinenti (es. di medicina, psicologia, giurisprudenza) il maltrattamento, come materia trasversale a tutte le specialità;
- inserire la prevenzione e la cura del maltrattamento all'infanzia come priorità e livello essenziale di prestazioni all'interno della Conferenza Stato-Regioni.
- attuare la centralità dei minori all'interno dei procedimenti civili e penali che li riguardano con modalità di ascolto adeguate, anche dal punto di vista logistico, e supportate da personale specializzato; garantire tempi di svolgimento dei procedimenti giudiziari rapidi evitando, ove possibile, che i minori debbano essere ripetutamente ascoltati;

La presente nota viene inviata altresì al coordinatore dei Garanti regionali per una capillare diffusione a livello regionale in modo che anche i Garanti regionali possano stimolare gli interventi descritti nelle premesse a livello territoriale.

Alla luce di quanto sopra esposto e dei compiti istituzionali che la legge n. 112/2011 affida alla Autorità di Garanzia, in ossequio al principio di sussidiarietà di cui all'art. 3 co. 2 della stessa legge istitutiva, si sensibilizzano le Autorità competenti, a livello nazionale e locale, in ordine agli aspetti sopra descritti, affinché possano attivarsi per realizzare un sistema integrato finalizzato al comune obiettivo di tutelare e dare piena protezione a situazioni di forte vulnerabilità delle persone di minore età.

Filomena Albano

Autorità Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza



3. Nota 15 luglio 2016, n. 1546



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

Il Garante

Proc. n. 1546/2016

ROMA, 15 LUG. 2016

Al Capo Dipartimento
per le libertà civili e l'immigrazione
Ministero dell'Interno

Al Vice Capo Dipartimento
per le libertà civili e l'immigrazione
Ministero dell'Interno

Al Capo di Gabinetto del
Ministero della Giustizia

Al Capo di Gabinetto del
Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali

Al Capo di Gabinetto
del Ministero della Salute

Al Direttore Generale
per gli italiani all'estero e le politiche migratorie
Ministero degli Esteri

Al Vice Presidente
del Consiglio Superiore della Magistratura

Al Presidente
dell'Associazione Nazionale Magistrati

Al Presidente
del Consiglio Nazionale
dell'Ordine degli Assistenti Sociali

Alla Conferenza Stato Regioni

Al Presidente
dell'ANCI

Al Coordinatore
dei Garanti regionali

Al Presidente della
Commissione Affari costituzionali della Camera dei Deputati

U
AUTORITÀ GARANTE PER L'INFANZIA PROTOCOLLO GENERALE
Protocollo N. 0001546/2016 del 15/07/2016



Un aspetto specifico e particolarmente complesso del fenomeno migratorio è costituito dalla rilevante presenza di minori stranieri non accompagnati sul territorio nazionale, arrivati in Italia prevalentemente con i gruppi di migranti sbarcati sulle coste meridionali, i quali si trovano privi di assistenza e rappresentanza da parte dei genitori o di altri adulti legalmente responsabili. L'assenza di una rete parentale espone questa tipologia di minori, oltre al rischio di marginalità sociale, anche al più grave pericolo di sfruttamento proprio perché sono non solo persone di minore età ma anche sole, straniere e quindi particolarmente vulnerabili.

Tale tipologia di minori ha comportato la conseguente e necessaria individuazione, da parte delle Istituzioni competenti in materia, di interventi idonei a dare una risposta alle mutate caratteristiche del fenomeno migratorio minorile, che ha visto nel corso degli ultimi anni un notevole aumento di presenze in Italia di minori non accompagnati, ulteriormente aumentato negli ultimi mesi.

Il quadro normativo concernente le procedure di accoglienza dei minori non accompagnati, ha subito modifiche con l'entrata in vigore, il 30 settembre 2015, del decreto legislativo n. 142. In particolare, l'articolo 19, dedicato al tema dell'accoglienza dei minori non accompagnati, ha delineato un sistema unico di accoglienza, in grado di superare le distinzioni tra i minori stranieri non accompagnati e i minori stranieri non accompagnati richiedenti protezione internazionale.

Nella consapevolezza degli sforzi fatti finora per passare da una logica emergenziale ad un sistema ordinato di gestione del fenomeno, si rappresenta quanto segue.

In considerazione delle peculiari vulnerabilità ed esigenze di tutela di tali persone di minore età e della complessità normativa e procedurale delineata con la normativa vigente, nell'ottica di promuovere azioni congiunte tra le istituzioni competenti in materia, l'Autorità di Garanzia che rappresento ha provveduto ad effettuare approfondimenti con Istituzioni ed esperti, all'esito dei quali sono emersi alcuni aspetti sui quali occorre intervenire con urgenza e che vengono qui di seguito rappresentati alle Istituzioni interessate, ciascuna per i propri ambiti di competenza.

Cabina di regia a livello nazionale

che abbia la fotografia della disponibilità delle strutture di accoglienza sul territorio e la possibilità di curare il trasferimento dei minori dalla prima alla seconda accoglienza nel rispetto dei tempi previsti dalla legge con una equa ripartizione dell'accoglienza dei minori sul territorio nazionale



Cartella sociale del minore

Necessità di prevedere l'utilizzo, da parte delle autorità preposte all'accoglienza, di una cartella sociale del minore che contenga il piano individualizzato di accoglienza offerto allo stesso sin dalla prima fase di accoglienza e che lo accompagni, con tutte le successive implementazioni di informazioni, per tutto il percorso di accoglienza in Italia dandone la tracciabilità. Sarebbe altresì auspicabile che la cartella sociale fosse realizzata secondo un format unitario e condiviso e possa contenere tutte le informazioni fondamentali sulla persona minore di età (identità, luogo di accoglienza, aspetti sanitari e attività di integrazione effettuate etc.);

Accertamento dell'età

Necessità di definire procedure unitarie e multidisciplinari per l'accertamento dell'età che consentano nei casi dubbi, in tempi brevi, di accertare la corretta età del migrante;

Nomina del Tutore

Necessità di assicurare procedure rapide e uniformi sul territorio nazionale in ordine alla nomina del tutore in favore del minore straniero non accompagnato e dell'eventuale trasferimento della tutela conseguente al trasferimento della persona di minore età;

Assicurare che l'esercizio della funzione tutoria risponda a criteri di efficacia ed efficienza che, in applicazione del principio di prossimità territoriale, possa garantire un reale ed effettivo diritto alla tutela.

Accoglienza integrazione ed inclusione

In considerazione della particolare vulnerabilità dei minori non accompagnati e delle loro esigenze di tutela, si rende necessario assicurare, in ogni fase dell'accoglienza, modalità e standard di appropriati ai loro specifici bisogni, garantendo agli stessi uniformità di trattamento ed omogeneità di servizi su tutto il territorio nazionale.

In particolare occorre garantire il rispetto dei tempi previsti dalla legge per la permanenza nelle strutture di prima accoglienza.

Inoltre, nella fase di seconda accoglienza, sarebbe auspicabile incoraggiare e sostenere l'affido familiare, un istituto giuridico già esistente e consolidato, che oltre a rispondere agli obiettivi di integrazione e inclusione consente ai bambini e ai ragazzi di trovare un punto di riferimento stabile.



Alla luce di quanto sopra esposto e dei compiti istituzionali che la legge n. 112/2011 affida alla Autorità di Garanzia che rappresento, nelle more dell'attuazione di una riforma organica della materia che si auspica possa avvenire in tempi rapidi attraverso l'emanazione di una legge organica, si sensibilizzano le Autorità competenti, a livello nazionale e locale, in ordine agli aspetti sopra descritti, affinché possano attivarsi per realizzare un sistema di accoglienza completo, efficace e omogeneo sul territorio nazionale finalizzato al comune obiettivo di tutelare e dare piena attuazione ai diritti e al superiore interesse dei minori stranieri non accompagnati così come previsto dalla normativa internazionale e nazionale in materia.

Filomena Albano



4. Nota 18 ottobre 2016, n. 2267



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

La Garante

**Al Capo di Gabinetto del
Ministero della Giustizia**

e.p.c.

**Al Capo Dipartimento
per le libertà civili e l'immigrazione
Ministero dell'Interno**

**Al Vice Capo Dipartimento
per le libertà civili e l'immigrazione
Ministero dell'Interno**

**Al Capo di Gabinetto del
Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali**

Protocollo N.0002267/2016 del 18/10/2016

Prot. n. *2267/2016 - 2.6 - 333/2016*
del *18 OTT. 2016*

Nel far seguito alla nota di questa Autorità del 15 luglio 2016 prot. 1546 relativa ai minori non accompagnati presenti sul territorio nazionale, privi di assistenza e rappresentanza da parte di altri adulti legalmente responsabili, si evidenzia quanto segue.

Come è noto, l'assenza di una rete parentale espone questa tipologia di minori, oltre al rischio di marginalità sociale, anche a più gravi pericoli proprio perché sono non solo persone di minore età ma anche sole, straniere e quindi particolarmente vulnerabili.

Pertanto è necessario individuare interventi idonei a dare una risposta alle mutate caratteristiche del fenomeno migratorio minorile, che ha visto nel corso degli ultimi anni un notevole aumento di presenze in Italia di minori non accompagnati, ulteriormente aumentato negli ultimi mesi.



In considerazione delle peculiari esigenze di tutela di tali persone di minore età e della complessità normativa e procedurale delineata con la normativa vigente, (la quale ha subito modifiche con l'entrata in vigore del decreto legislativo n. 142 del 2015 e della legge n. 160 del 2016), l'Autorità di Garanzia che rappresento ha provveduto ad effettuare approfondimenti con Istituzioni ed esperti, all'esito dei quali sono emersi alcuni aspetti da approfondire in ordine, tra gli altri, all'istituto della tutela, già evidenziati con la nota del 15 luglio u.s..

Nello specifico l'aspetto emerso riguardava le procedure inerenti l'apertura delle tutele sia in ordine ai tempi necessari per la nomina dei tutori sia per quanto concerne la necessità di adottare procedure uniformi sul territorio nazionale.

In particolare era emersa la necessità di assicurare procedure rapide e uniformi in ordine alla nomina del tutore in favore del minore non accompagnato e anche in ordine all'eventuale trasferimento della tutela conseguente al trasferimento della persona di minore età in altro territorio.

Altresì fondamentale è la necessità di assicurare che l'esercizio della funzione tutoria risponda a criteri di efficacia ed efficienza che, in applicazione del principio di prossimità territoriale, possa garantire un reale ed effettivo diritto alla tutela.

Alla luce degli elementi sopra riportati, mi preme sottolineare l'importanza di un lavoro di rete tra le Istituzioni competenti in materia di minori non accompagnati, al fine di raccogliere proposte per tentare di dare una risposta ai temi riscontrati.

In questa linea di intervento, nello spirito di collaborazione finalizzato ad una concreta attuazione di interventi volti alla tutela dei minori ed in ragione dei compiti attribuiti all'Autorità Garante dalla Legge 12 luglio 2011, n. 112, sono a richiederle ai sensi dell'articolo 4 della presente legge di valutare la possibilità di verificare presso gli uffici giudiziari:

- i tempi medi di nomina dei tutori in favore dei minori non accompagnati presso gli uffici giudiziari presenti sul territorio nazionale, con una particolare attenzione per quelli presenti nelle Regioni maggiormente interessate all'accoglienza di minori non accompagnati, (Sicilia, Calabria, Lombardia, Lazio, Emilia Romagna, Puglia e Campania);
- laddove possibile, verificare la tipologia di tutore nominato in favore dei minori non accompagnati:
 1. tutore legale pubblico ;
 2. tutore privato/volontario - specificando in tal caso se sussistono albi di tutori volontari ovvero protocolli di intesa tra le amministrazioni competenti;
 3. la forma di monitoraggio utilizzata per verificare l'attività posta in essere dal tutore e quali gli organi eventualmente preposti a tale monitoraggio.

Le informazioni che il vostro intervento potrebbe fornire possono rappresentare sicuramente un rilevante e significativo quadro dello stato attuale dell'applicazione dell'istituto della tutela, che consentirebbe di poter



attivare in modo sinergico, tra le istituzioni competenti in materia di infanzia e adolescenza, interventi migliorativi delle procedure finalizzati ad una efficiente applicazione dell'istituto.

Il tutto sempre finalizzato al comune obiettivo di tutelare e dare piena attuazione ai diritti e al superiore interesse dei minori non accompagnati così come previsto dalla normativa internazionale e nazionale in materia.

Attesa l'urgenza e la criticità della situazione che coinvolge un numero rilevante di persone di minore età, si chiede un cortese riscontro con ogni possibile sollecitudine e comunque entro 15 dicembre p.v. e si inviano i più cordiali saluti.

Filomena Albano

Autorità Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza



5. Nota 18 ottobre 2016, n. 2268



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

La Garante

**A tutti i Garanti Regionali
LORO SEDI**

**Al garante dei diritti per l'Infanzia e l'Adolescenza
del Comune di Palermo**

Prot. n. *2268/2016-9.6-339/2016*
del **18 OTT. 2016**

U
AUTORITÀ GARANTE PER L'INFANZIA
PROTOCOLLO GENERALE
Protocollo N. 0002268/2016 del 18/10/2016

Nel far seguito alla nota di questa Autorità del 15 luglio 2016 prot. 1546 relativa ai minori non accompagnati presenti sul territorio nazionale, privi di assistenza e rappresentanza da parte di altri adulti legalmente responsabili, si evidenzia quanto segue.

Come è noto, l'assenza di una rete parentale espone questa tipologia di minori, oltre al rischio di marginalità sociale, anche a più gravi pericoli proprio perché sono non solo persone di minore età ma anche sole, straniere e quindi particolarmente vulnerabili.

Pertanto è necessario individuare interventi idonei a dare una risposta alle mutate caratteristiche del fenomeno migratorio minorile, che ha visto nel corso degli ultimi anni un notevole aumento di presenze in Italia di minori non accompagnati, ulteriormente aumentato negli ultimi mesi.

In considerazione delle peculiari esigenze di tutela di tali persone di minore età e della complessità normativa e procedurale delineata con la normativa vigente, (la quale ha subito modifiche con l'entrata in vigore del decreto legislativo n. 142 del 2015 e della legge n. 160 del 2016), l'Autorità di Garanzia che rappresento ha provveduto ad effettuare approfondimenti con Istituzioni ed esperti, all'esito dei quali sono emersi alcuni aspetti da analizzare in ordine, tra gli altri, all'istituto della tutela, già evidenziati con la nota del 15 luglio u.s..

Nello specifico l'aspetto emerso riguardava le procedure inerenti l'apertura delle tutele sia in ordine ai tempi necessari per la nomina dei tutori sia per quanto concerne la necessità di adottare procedure uniformi sul territorio nazionale.

In particolare era emersa la necessità di assicurare procedure rapide e uniformi in ordine alla nomina del tutore in favore del minore non accompagnato e anche in ordine all'eventuale trasferimento della tutela conseguente al trasferimento della persona di minore età in altro territorio.

Altresì fondamentale è la necessità di assicurare che l'esercizio della funzione tutoria risponda a criteri di efficacia ed efficienza che, in applicazione del principio di prossimità territoriale, possa garantire un reale ed effettivo diritto alla tutela.



Alla luce degli elementi sopra riportati, mi preme sottolineare l'importanza di un lavoro di rete tra le Istituzioni competenti in materia di minori non accompagnati, al fine di raccogliere proposte per tentare di dare una risposta ai temi riscontrati.

Nel solco di questa linea di intervento, nello spirito di collaborazione finalizzato ad una concreta attuazione di interventi volti alla tutela dei minori ed in applicazione dei compiti attribuiti all'Autorità Garante dalla Legge 12 luglio 2011, n. 112, sono a richiedere di attivare nei territori di vostra competenza una ricognizione e rilevazione al fine di verificare:

- l'esistenza di albi di tutori volontari istituiti sul territorio;
- in caso di esistenza di tali albi, con quali modalità sono stati istituiti, (es. protocolli di intesa tra le istituzioni locali competenti e i tribunali per i minorenni o gli uffici dei giudici tutelari);
- le modalità di selezione dei tutori volontari;
- nel caso di esistenza e di operatività di tali albi, il numero di tutori iscritti e se gli organi giudiziari si avvalgono effettivamente di tali elenchi per la nomina dei tutori;
- la forma di monitoraggio utilizzata per verificare l'attività posta in essere dal tutore e gli organi preposti a tale monitoraggio.

Le informazioni che il vostro intervento potrebbe fornire possono rappresentare sicuramente un rilevante e significativo quadro dello stato attuale di applicazione dell'istituto della tutela, ed in particolare della figura del tutore volontario, che consentirebbe di poter attivare tra le istituzioni competenti interventi migliorativi delle procedure volte ad una uniforme ed efficiente applicazione dell'istituto in parola.

Il tutto sempre finalizzato al comune obiettivo di tutelare e dare piena attuazione ai diritti e al superiore interesse dei minori non accompagnati così come previsto dalla normativa internazionale e nazionale in materia.

Certa di una fattiva collaborazione in merito, in attesa di un cortese riscontro con ogni possibile sollecitudine e comunque entro 15 dicembre p.v., invio i miei più cordiali saluti.

Filomena Albano



6. Rilevazione su norme, prassi e procedure dei garanti per l'infanzia e l'adolescenza delle regioni e delle province autonome*

Dicembre 2016

Premessa generale

La figura del garante dei diritti delle persone di minore età è attualmente prevista con legge regionale e/o provinciale in 17 regioni e nelle province autonome di Trento e Bolzano. Non hanno ancora disposto in tal senso le regioni Abruzzo¹ e Valle d'Aosta (oltre al Trentino Alto Adige, dove sono però attivi i garanti delle

province autonome). La Sardegna si è dotata di questa figura, ma non ha finora provveduto alla nomina, mentre nelle Regioni Toscana e Molise la sede attualmente risulta vacante, in attesa di nuova nomina². Nel corso del 2016 le regioni Piemonte e Sicilia hanno proceduto, per la prima volta, alla nomina del garante. I garanti attualmente in carica sono dunque 16, inclusi i garanti delle province autonome di Trento e Bolzano.

1. L'Abruzzo, con Legge Regionale n. 46 del 2 giugno 1988, ha affidato in convenzione la funzione e il ruolo di "Difensore dell'infanzia" al Comitato Italiano per l'UNICEF.

2. In Toscana, l'*interim* garante dell'infanzia e dell'adolescenza è esercitato dal Segretario generale del Consiglio Regionale.

* Si ringraziano i garanti regionali e delle province autonome, nonché i membri dei rispettivi staff, per la preziosa collaborazione nella raccolta dei dati.



I garanti delle regioni e delle province autonome in Italia

BASILICATA

Vincenzo Giuliano

tel. 0971 447261/447079

garanteinfanziaeadolescenza@regione.basilicata.it

CALABRIA

Antonio Marziale

tel. 0965 880531

garanteinfanzia@consrc.it

garanteinfanzia@pec.consrc.it

CAMPANIA

Cesare Romano

tel. 081 7783861/7783834

garanteinfanzia@consiglio.regione.campania.it

EMILIA-ROMAGNA

Clede Maria Garavini

tel. 051 527 5713/5352

garanteinfanzia@regione.emilia-romagna.it

FRIULI VENEZIA GIULIA

Fabia Mellina Bares

tel. 040 3773131 - 29

cr.organi.garanzia@regione.fvg.it

LAZIO

Jacopo Marzetti

tel. 06 65937211-4

garanteinfanzia@regione.lazio.it

LIGURIA

Francesco Lalla

tel. 010 565 384

garante.infanzia@regione.liguria.it

LOMBARDIA

Massimo Pagani

tel. 02 67486290

fax 02 67482126

garanteinfanziaeadolescenza@consiglio.regione.lombardia.it

garanteinfanziaeadolescenza@pec.consiglio.regione.lombardia.it

MARCHE

Andrea Nobili

tel. 071 229 8483

garantediritti@consiglio.marche.it

MOLISE

In attesa di nuova nomina

tel. 0874 424768/72

tutorepubblicominori@regione.molise.it

PIEMONTE

Rita Turino

tel. 011 5757303

garante.infanzia@cr.piemonte.it

PUGLIA

Rosy Paparella

tel. 080 540 5727/ 5779

garanteminori@consiglio.puglia.it

SICILIA

Luigi Bordonaro

Ufficio in corso di assegnazione

TOSCANA

In attesa di nuova nomina

tel. 055 23 87563

garante.infanzia@consiglio.regione.toscana.it

UMBRIA

Maria Pia Serlupini

tel. 075 5721108

garanteminori@regione.umbria.it

VENETO

Mirella Gallinaro

tel. 041 2383422 -23

garantedirittipersonaminori@consiglioveneto.it

PROVINCIA AUTONOMA DI BOLZANO

Maria Paula Ladstätter

tel. 0471 970615

info@garanteinfanzia-adolescenza-bz.org

PROVINCIA AUTONOMA DI TRENTO

Daniela Longo

tel. 0461 213201

difensore.civico@consiglio.provincia.tn.it



Dati generali

La figura assume denominazioni diverse a seconda dei territori: pubblico tutore dei minori, tutore pubblico dei minori, garante per l'infanzia e l'adolescenza, garante dell'infanzia e dell'adolescenza, garante dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, difensore civico e garante dei minori. In Veneto - la Regione che per prima si è dotata di una legge istitutiva della figura e dell'Ufficio di Protezione Pubblica Tutela dei Minori (l.r. n. 49/1988), ufficio reso attivo nel 1994 e meglio strutturato a partire dal 2000 - nel 2013, con la nuova l.r. n. 37/2013 di modifica della legge istitutiva del Pubblico Tutore dei minori, viene istituita, a decorrere dal 15 marzo 2015, la figura del garante regionale dei diritti della persona, alla quale vengono attribuite tre funzioni: 1) difesa civica, 2) attività di promozione, protezione e pubblica tutela dei minori d'età, 3) attività di garanzia per le persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale; è stato inoltre modificato il trattamento economico che, oggi, è pari al 60% dell'indennità di carica e di funzione dei Consiglieri regionali.

In Friuli Venezia Giulia, il garante dei diritti della persona è costituito in forma collegiale: la funzione di garante dell'infanzia e dell'adolescenza è attribuita alla Presidente, il Vice presidente ha funzione di garanzia per le persone private della libertà personale, l'altro componente interviene a tutela delle persone a rischio di discriminazione.

Nella provincia autonoma di Trento il ruolo di garante dei minori è svolto dal difensore civico istituito con l.p. n. 28/1982; la competenza in materia di minori è stata aggiunta con l.p. n. 1/2009; l'attuale denominazione della figura è difensore civico e garante dei minori.

Nella regione Marche la l.r. n. 23/2008 ha istituito l'autorità di garanzia per il rispetto dei diritti di adulti e bambi-

ni - Ombudsman regionale che svolge i compiti inerenti l'ufficio del difensore civico, l'ufficio del garante per l'infanzia e l'adolescenza e l'ufficio del Garante dei diritti dei detenuti.

In Molise, dove era attivo il Pubblico tutore dei Minori, è stata di recente approvata la l.r. 9 dicembre 2015, n.17, che ha istituito il Garante regionale dei diritti della persona, non ancora nominato.

In Calabria, Campania, Liguria, Piemonte e nelle province autonome di Trento e Bolzano, i garanti sono eletti dai rispettivi Consigli regionali e/o provinciali e restano in carica per l'intera legislatura.

Nella quasi totalità delle Regioni e delle province autonome, la durata dell'incarico è di cinque anni. Nella Regione Piemonte il garante può essere revocato dal Consiglio regionale per gravi e comprovati motivi di ordine morale o per gravi violazioni di legge. In Toscana il garante dura in carica sei anni e non è immediatamente rieleggibile.

Nella regione Veneto il garante regionale dei diritti della persona è eletto dal Consiglio regionale, rimane in carica tre anni dalla data del giuramento ed è rieleggibile.

Nella maggior parte dei casi, i garanti hanno sede presso il Consiglio regionale e/o provinciale nelle sue diverse denominazioni (Assemblea legislativa in Emilia Romagna e Marche). Solo in Liguria e Umbria l'Ufficio ha sede per legge presso la Giunta regionale. Alcune leggi istitutive prevedono la possibilità di aprire sedi decentrate. È già così in Calabria, Campania, Friuli e Lazio, dove la struttura è articolata in sedi territoriali.



	Istituzione	Denominazione	Attuale garante	Nomina	Durata incarico	Indennità	Sede principale	Altre sedi
Basilicata	L.r. 18/2009	Garante dell'infanzia e dell'adolescenza	Vincenzo Giuliano	27.10.2014	5 anni	25% dell'indennità lorda dei consiglieri regionali	Consiglio regionale	No
Calabria	L.r. 28/2004	Garante per l'infanzia e l'adolescenza	Antonio Marziale	19.04.2016	Intera legislatura rinnovabile una sola volta	Indennità del difensore civico pari al 25% dell'indennità fissa di funzione dei consiglieri regionali	Consiglio regionale	Sezione decentrata presso il Dip. Politiche sociali della Giunta regionale
Campania	L.r. 17/2006	Garante dell'infanzia e dell'adolescenza	Cesare Romano	05.09.2012	Intera legislatura	35% dell'indennità lorda dei consiglieri regionali	Consiglio regionale	Sì
Emilia-Romagna	L.r. 9/2005 e s.m.i	Garante per l'infanzia e l'adolescenza	Clede Maria Garavini	23.11.2016	5 anni non rinnovabile	45% dell'indennità lorda dei consiglieri regionali	Assemblea legislativa	No
Friuli Venezia Giulia	L.r. 9/2014	Garante regionale dei diritti della persona	Fabia Mellina Bares	01.09.2014	5 anni eventualmente rinnovabile	Stabilita dall'UP	Consiglio regionale	Sì
Lazio	L.r. 38/2002	Garante dell'infanzia e dell'adolescenza	Jacopo Marzetti	15.06.2016	5 anni rinnovabile una sola volta	50% dell'indennità di carica mensile lorda spettante al consigliere regionale	Consiglio regionale	Latina



	Istituzione	Denominazione	Attuale garante	Nomina	Durata incarico	Indennità	Sede principale	Altre sedi
Liguria	L.r. 12/2006 e s.m.i.	Garante dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza	Francesco Lalla	01.02.2011	Intera legislatura	18% dell'indennità lorda dei consiglieri regionali	Giunta	No
Lombardia	L.R. 6/2009	Garante dell'infanzia e dell'adolescenza	Massimo Pagani	15.04.2015	5 anni rinnovabile una sola volta	20% dell'indennità di carica prevista per i consiglieri	Consiglio Regionale	No
Marche	L.r. 23/2008 e s.m.i.	Autorità di garanzia per il rispetto dei diritti di adulti e bambini - Ombudsman regionale	Andrea Nobili	22.09.2015	5 anni non rinnovabile	Compenso annuo omnicomprensivo	Assemblea legislativa	No
Molise	L.r. 9 dicembre 2015, n. 17 (L.r. 32/2006)	Garante regionale dei diritti della persona	In attesa di nomina	-	-	-	-	-
Piemonte	L.r.31/2009	Garante regionale per l'infanzia e l'adolescenza	Rita Turino	25.10.2016	Intera legislatura, rinnovabile una sola volta	1/3 dell'indennità di carica prevista per i consiglieri regionali e il rimborso delle spese effettivamente sostenute e documentate (nel 2017 il budget disponibile per le missioni è di 7 mila Euro)	Consiglio regionale	No
Puglia	L.r. 19/2006	Garante Regionale dei diritti del Minore	Rosy Paparella	22.11.2011	5 anni rinnovabile	55% dell'indennità lorda dei consiglieri regionali	Consiglio in staff alla Presidenza del Consiglio del Consiglio regionale	No



	Istituzione	Denominazione	Attuale garante	Nomina	Durata incarico	Indennità	Sede principale	Altre sedi
Sicilia	L..r. 47/2012	Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza	Luigi Bordonaro	22.11.2016	5 anni rinnovabile una sola volta	A titolo onorifico	-	-
Toscana	L.r. 26/2010	Garante per l'infanzia e l'adolescenza	In attesa di nomina	-	6 anni non immediatamente rieleggibile	70% dell'indennità dei consiglieri regionali	Consiglio regionale	No ma previste dalla legge istitutiva
Umbria	L.r. 18/2009	Garante per l'infanzia e l'adolescenza	Maria Pia Serlupini	22.01.2014	5 anni Non rinnovabile	A titolo gratuito per legge; attribuita indennità mensile del 10% dell'indennità mensile lorda prevista per i consiglieri regionali con decreto	Giunta (per legge) ma sede terza	No
Veneto	L.r. 37/2013 (L.r. 42/1988)	Garante regionale dei diritti della persona	Mirella Gallinaro	15.03.2015	3 anni rieleggibile	60% dell'indennità dei consiglieri regionali	Consiglio regionale	No
Provincia Autonoma di Bolzano	L.p. 3/2009	Garante per l'infanzia e l'adolescenza	Maria Paula Ladstätter	06.03.2012	Intera legislatura	Il Garante percepisce uno stipendio annuo lordo (art. 8, legge istitutiva)	Consiglio provinciale	No
Provincia Autonoma di Trento	L.p. 28/1982 e s.m.i.	Difensore civico e Garante dei minori	Daniela Longo	18.02.2014	Intera legislatura non rinnovabile	2/3 dell'indennità dei consiglieri regionali	Consiglio provinciale	No ma sono presenti nelle Comunità di Valle 15 punti di ascolto che ricevono su appuntamento



Autonomia e bilancio

In quasi tutte le regioni e province autonome, con le sole eccezioni di Liguria, Lombardia, Piemonte, Sicilia e della provincia di Trento, i garanti hanno l'obbligo di programmazione delle attività. Di norma, gli oneri relativi all'attività dei garanti sono imputati sui bilanci dei rispettivi Consigli regionali e/o provinciali e determinati annualmente sulla base di un programma che viene sottoposto all'approvazione dei vari Uffici di Presidenza. Nell'ambito delle previsioni contenute nei programmi e della corrispondente dotazione finanziaria, ai garanti è tendenzialmente riconosciuta autonomia gestionale e organizzativa.

In regione Lombardia il garante svolge la propria attività in piena autonomia organizzativa ed amministrativa e con indipendenza di giudizio e valutazione; gli oneri relativi all'attività sono imputati sul bilancio del Consiglio regionale con due stanziamenti diversi, rispettivamente: uno per rimborso spese di missioni e l'altro per organizzazione eventi e promozione. Su proposta dell'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza, la regione Calabria ha approvato il regolamento attuativo della L.R. 28/2004: annualmente Giunta regionale e Consiglio versano su un conto corrente dedicato le somme a disposizione dell'Ufficio che il garante è tenuto a rendicontare entro il 31 marzo dell'anno successivo.



	Logo proprio	Sito proprio	Obbligo di programmazione delle attività	Autonomia	Stanziamiento
Basilicata	Si	No (sottosito portale CR)	Si	Si	20.000
Calabria	No	No (sottosito portale CR)	Si	Si	111.250 (anno 2016)
Campania	Si	Si	Si	Si	30.000
Emilia-Romagna	No	No (sottosito portale AL)	Si entro il 15 settembre di ogni anno con indicazione del fabbisogno finanziario	No	35.000 (2017)
Friuli Venezia Giulia	Si	Si	Si	Si	92.500
Lazio	Si	Si	Si	Si	90.000
Liguria	No	No	No	No	No (compenso al Garante devoluto in quanto Difensore Civico)
Lombardia	Si	No (sottosito portale CR)	No	Si	17.000 (di cui 7.000 per missioni)
Marche	Si	Si	Si	Si	No
Piemonte	Si	Si (sottosito portale CR)	No	Si	No
Puglia	Si	Si	Si	Si	55.000
Sicilia	No	No	No	No	No
	Logo proprio	Sito proprio	Obbligo di programmazione delle attività	Autonomia	Stanziamiento
Umbria	No	No	Si	No	20.000
Veneto	Si	Si	Si	Si	240.000 (comprensivo delle tre funzioni di garanzia)
Provincia Autonoma di Bolzano	Si	Si	Si entro il 15 settembre alla Presidenza del Consiglio provinciale programma delle attività e relativo fabbisogno	Si	40.000
Provincia Autonoma di Trento	Si	No	No	No	No



Personale

Di norma, agli uffici è assegnata una dotazione minima pari almeno a due unità, individuate nell'ambito del personale in servizio presso i rispettivi Consigli regionali e/o provinciali.

In Emilia-Romagna, il garante si avvale della collaborazione di due unità dedicate e di una struttura di supporto trasversale ai tre istituti di garanzia presenti in regione (oltre al garante infanzia, garante detenuti e difensore civico).

In Friuli Venezia Giulia, il garante è assistito dalla struttura organizzativa Servizio Organi di Garanzia, istituita presso la Segreteria Generale, Area Generale del Consiglio.

In Calabria, il garante si avvale, previa intesa, della collaborazione del personale assegnato dal Consiglio regionale, scelto sulla base del possesso delle competenze e professionalità adeguate ai compiti da svolgere.

È di norma prevista la possibilità per i garanti di avvalersi della collaborazione di personale esterno per lo svolgimento di prestazioni specialistiche e quindi tramite bandi ad evidenza pubblica.

In Veneto, dal 2016 il personale di alta professionalità viene garantito attraverso un accordo di cooperazione stipulato con l'azienda socio-sanitaria n. 3 Serenissima di Venezia.

Il personale del garante dei minori della provincia autonoma di Trento è il medesimo adibito all'Ufficio del Difensore civico e non è stato aumentato con l'aggiunta della funzione di garante dei minori.

In Campania è attiva una convenzione con un'associazione di volontariato del territorio che coadiuva il garante nello svolgimento delle attività previste dal programma annuale di attività.

Nella regione Umbria, la Giunta provvede con regolamento a disciplinare l'organizzazione degli uffici, i requisiti

professionali del personale e le modalità di funzionamento dell'ufficio.

Nella provincia di Bolzano il garante si avvale di una struttura, costituita con deliberazione dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio, che è posta alle sue dipendenze funzionali e il personale opera alle sue dirette dipendenze, garantendo a tutti e tre i gruppi linguistici il diritto all'uso della propria madrelingua.

In Piemonte, l'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale stabilisce, con propria deliberazione, la dotazione organica e l'organizzazione dell'Ufficio del garante, i requisiti professionali del personale, di cui ne promuove la formazione specifica, e le ulteriori modalità di funzionamento degli uffici del garante; il garante può chiedere pareri e traduzioni, avvalersi di consulenti ed interpreti, e può operare in collegamento con l'assessore regionale di riferimento e con i servizi pubblici che hanno competenza sui minori.

In regione Lombardia il garante si avvale della dotazione organica dell'ufficio per il difensore regionale ed altre *Authority* regionali, che comprende personale di ruolo del Consiglio regionale e personale distaccato dalla Giunta regionale in attuazione a convenzione ad hoc; per l'esercizio delle specifiche funzioni sono poste alle dipendenze funzionali in via esclusiva due unità di categoria D (di cui 1 in assegnazione dal 1.3.2017) ed è assistito dal personale assegnato alla segreteria dell'ufficio.

Soltanto nella regione Umbria il garante non è distaccato dal servizio.

Il garante in Sicilia non dispone ancora né di ufficio né di personale.



	Addetto segreteria (categoria B)	Addetto amministrativo contabile (assistente C)	Specialista giuridico (D)	Specialista Sanità e servizi sociali (D)	Altro	Posizione organizzativa	Dirigente	Collaboratore esterno	Assegnista, borsista o tirocinante oneroso e non	Volontario
Basilicata	-	1	-	-	1 funzionario amministrativo (Cat. D)	-	1	-	-	-
Calabria	1 Operatore Informatico Ctg B3	1 istruttore amministrativo Ctg C1	1 esperto giuridico-legale (avvocato) ctg D3	-	-	-	-	-	-	-
Campania	1 funzionario	1 funzionario	-	-	-	-	-	-	-	4 (1 addetto segreteria, 1 giuridico, 1 sanità e sociale, 1 altro)
Emilia-Romagna	1 personale trasversale	1 personale trasversale	1	1	-	1 unica con garante detenuti	1 personale trasversale	-	Prevista possibilità di attivazione	1



	Addetto segreteria (categoria B)	Addetto amministrativo contabile (assistente C)	Specialista giuridico (D)	Speciali sta. Sanità e servizi sociali (D)	Altro	Posizione organizzativa	Dirigente	Collaboratore esterno	Assegnista, borsista o tirocinante oneroso e non	Volontario
Friuli Venezia Giulia	1	-	-	-	5 specialisti amm.vo economico (cat. D) 2 specialisti tecnici (cat. D) 1 specialista turistico culturale (cat. D)	1	1 Dirigente per l'Area Garanzie	-	-	-
Lazio	1	-	-	1 psicologa cat D (part time 50%)	4 Cat D prof. amm.vo di cui 1 part time 70% 1 cat. B prof.amm.vo (LazioCrea)	1	1	-	-	-
Liguria	-	-	-	1 ass. soci. pedagogista	-	-	-	-	-	-
Lombardia	1	2 (di cui 1 part-time all'80%)	1	-	1	-	-	-	-	-
Marche	1	3	4	-	1 (cat. B) Psicologo 1 (cat. B) Informatico 1 (cat. D) Psicologo	1	1	-	-	-



	Adetto segreteria (categoria B)	Addetto amministrativo contabile (assistente C)	Specialista giuridico (D)	Specialista Sanità e servizi sociali (D)	Altro	Posizione organizzativa	Dirigente	Collaboratore esterno	Assegnista, borsista o tirocinante oneroso e non	Volontario
Piemonte	-	1	1 part time	-	-	-	-	-	-	-
Puglia	1	1	-	-	-	-	1	-	-	-
Sicilia	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Umbria	-	2	-	-	-	-	-	-	-	-
Veneto per le attività di promozione e pubblica tutela minori	1 categoria protetta + 1 part-time all'80% in comando dalla Giunta regionale	1 part-time al 90% in comando dalla Giunta regionale	-	-	-	1 in comando dalla Giunta regionale	-	6 (4 giuristi, 1 psicologo, 1 esperto in diritti umani) personale di alta specializzazione garantito attraverso l'accordo di cooperazione con Aulss 3 per complessive 70 ore settimanali	-	-
Provincia Autonoma di Bolzano	-	1	2	1 psicologo in assegnazione	-	-	-	-	-	-
Provincia Autonoma di Trento	4	-	4	-	-	-	-	-	-	-



Convenzioni con soggetti esterni

È di norma prevista la possibilità per i garanti di stipulare convenzioni, accordi e protocolli di intesa con enti e associazioni.

	Convenzioni con soggetti esterni
Basilicata	Protocolli di intesa con: 1) Presidente Associazione Children Lab 2) Presidente Tribunale Ordinario di Potenza 3) Presidente f.f. Tribunale Per i Minorenni di Potenza 4) Rotary Club Potenza Torre Guevara 5) Presidente f.f. Tribunale Ordinario di Matera 6) Centro Rham di Matera 7) ASD Vito Lepore 8) UNLA di Ferrandina
Calabria	Sottoscrizione di Protocolli d'Intesa
Campania	Associazione di volontariato
Emilia-Romagna	Chiuse le convenzioni avviate dal precedente garante. In corso d'anno se ne avvieranno delle nuove
Friuli Venezia Giulia	Sottoscrizione di Protocolli d'Intesa: - 1. Protocollo d'intesa tra il Garante regionale dei diritti della persona, la Commissione regionale per le pari opportunità, il CORECOM FVG, l'Ufficio scolastico regionale del Friuli Venezia Giulia e il Compartimento Polizia Postale e delle Comunicazioni Friuli Venezia Giulia, sul "coordinamento di attività per la prevenzione ed il contrasto del fenomeno del bullismo e del cyberbullismo". -2. Protocollo d'intesa tra Garante regionale dei diritti della persona, A.N.C.I. F.V.G. e Federsanita/A.N.C.I. – Federazione Friuli Venezia Giulia per progetto "Sindaci garanti dei diritti della persona". -3 Convenzione con l'Ordine degli Assistenti Sociali del FVG.
Lazio	Sottoscritti protocolli d'intesa
Liguria	Convenzioni: 1) Unicef 2) Università di Genova facoltà di Giurisprudenza Corso in Servizio Sociale 3) Croas Liguria (Ordine Regionale Assistenti Sociali)
Lombardia	Sottoscritti alcuni Protocolli di collaborazione
Marche	Sottoscritti alcuni Protocolli di collaborazione e Convenzioni
Piemonte	La Garante per il Piemonte sta predisponendo un Protocollo di intesa con L'Ordine degli Assistenti Sociali di Piemonte e Valle d'Aosta ed ha aderito ad un progetto che la vede coinvolta come Partner e membro della Cabina di Regia
Puglia	Convenzione con il Comitato Nazionale per l'Unicef per la realizzazione di percorsi formativi per tutori volontari
Sicilia	-
Umbria	
Veneto	Accordo di cooperazione con Azienda ulss 3 Serenissima (VE) per la costituzione di un supporto professionale di alta specializzazione; Protocollo con Ordine professionale degli Assistenti Sociali del Veneto per la formazione
Provincia Autonoma di Bolzano	Sottoscritti numerosi Protocolli di collaborazione
Provincia Autonoma di Trento	Protocollo d'intesa per collaborazione con Centro per la Mediazione della Regione Trentino-Alto Adige per adeguato ascolto minore.



Rapporti con altre figure di garanzia

Dove presenti, è di norma prevista la collaborazione dei garanti con le altre Autorità di garanzia (Difensore civico, garante dei detenuti, Corecom) per la gestione di situazioni di interesse comune.

	Altre figure di garanzia	Altro
Basilicata	Difensore civico, Corecom	-
Calabria	Difensore civico, Corecom	-
Campania	Garante detenuti e Difensore Civico	-
Emilia-Romagna	Corecom, Difensore civico, Garante dei diritti delle persone private della libertà personale	-
Friuli Venezia Giulia	Organo Collegiale = Presidente per Infanzia + Vicepresidente per detenuti + Componente per persone a rischio discriminazione Corecom e Commissione regionale per le pari opportunità	Cfr. Pareri su pdl e atti di indirizzo e programmazione della Giunta regionale (quindi rapporti previsti con Consiglio e Giunta)
Lazio	Difensore civico, Corecom, Garante dei detenuti	- Osservatorio regionale minori - Tribunale per i Minorenni di Roma
Liguria	Reciproci invii o segnalazioni con il Difensore civico	No
Lombardia	Difensore regionale e altre autorità di garanzia può coordinarsi in merito a situazioni di interesse comune nell'ambito delle rispettive competenze Corecom collabora a vigilare sulla programmazione radio televisiva, a mezzo stampa, audiovisiva e telematica per segnalare eventuali trasgressioni	Osservatorio regionale sui minori; Osservatorio regionale sull'integrazione e la multi-etnicità e osservatori tematici istituiti dalla Regione e con essa convenzionati; Enti proposti alla vigilanza sui fenomeni dell'evasione e dell'elusione
Marche	Commissione regionale per le pari opportunità tra uomo e donna; Comitato regionale per le comunicazioni (Corecom)	Associazioni, Enti Pubblici, Tribunale Minori, Procura Minorile
Piemonte	Difensore Civico, Corecom, Garante dei detenuti regionale e comunale	-
Puglia	Garante dei detenuti per condivisione struttura e organico e per realizzazione di progetti e attività su ambiti di comune interesse	No
Sicilia	-	-
Umbria	Garante detenuti Difensore civico	-



Rapporti con gli organi istituzionali

I garanti sono di norma chiamati a riferire ai rispettivi Consigli regionali/provinciali sull'andamento delle proprie attività e a presentare una relazione sulle attività svolte.

a) Rapporti con il consiglio regionale/provinciale

	Ufficio di Presidenza	Consiglio regionale	Commissioni	Commissione deputata (se esistente)	Proposte all'Assemblea legislativa dall'atto della nomina	Proposte di modifica della legge regionale istitutiva
Basilicata		Presentazione, entro il 31 marzo di ogni anno, di una relazione sulla condizione dell'infanzia e dell'adolescenza e sulle attività svolte	IV Commissione Consiliare Permanente: audizione su Proposte di legge in materia di minori			
Calabria	Si	Il Garante riferisce ogni sei mesi sull'attività svolta ed invia entro il 31 marzo di ogni anno al Presidente Relazione sull'attività svolta	Su chiamata o richiesta in audizione			L.R. 23 novembre 2016 nr. 36 'Modifiche alla L.R. 12.11.2004 n.28'



	Ufficio di Presidenza	Consiglio regionale	Commissioni	Commissione deputata (se esistente)	Proposte all'Assemblea legislativa dall'atto della nomina	Proposte di modifica della legge regionale istitutiva
Campania	Si	Presentazione della relazione sull'attività svolta, sulla condizione dell'infanzia e dell'adolescenza, sullo stato dei servizi esistenti e sulla efficacia delle azioni promosse	Si	No	Modifica della Durata dell'incarico e possibilità di aprire sedi decentrate Esito: positivo	Si
Emilia-Romagna	Invio, entro il 31 marzo di ogni anno, della Relazione annuale sull'attività svolta al Presidente del Consiglio regionale e al Presidente di Giunta	L'Assemblea legislativa, su proposta dell'UP, esamina e discute la Relazione entro due mesi dalla presentazione. Il Garante può riassumere in Aula le relazioni	Le Commissioni consiliari possono convocare il Garante per avere chiarimenti sull'attività svolta	Si	No	Sta per essere terminata una ricerca volta ad Analizzare l'impatto di delle figure di garanzia e ad elaborare proposte di modifica o linee guida
Friuli Venezia Giulia	Il Garante presenta all'UP il programma di attività e la Relazione sull'attività svolta	Presentazione della Relazione annuale sulla situazione dei soggetti destinatari degli interventi (art. 13, l.r. 9/2014). Il Garante formula, su richiesta o di propria iniziativa, osservazioni e pareri su p.d.l. e sollecita l'intervento legislativo laddove ne ravveda la necessità od opportunità (art. 7, c.1, lett. e), f) l.r. 9/2014)	No	No	No	No La L.R. n. 9 del 16 maggio 2014, come modificata dalle LL.RR. 14 novembre 2014, n. 24, 29 dicembre 2015, n. 33 e 29 dicembre 2016, n. 24, ha apportato una modifica allanorma finanziaria
Lazio	No	Il Garante presenta al Consiglio regionale la Relazione annuale	Si	Il Garante riferisce ogni sei mesi alla commissione consiliare permanente competente in materia di servizi sociali	No	No



	Ufficio di Presidenza	Consiglio regionale	Commissioni	Commissione deputata (se esistente)	Proposte all'Assemblea legislativa dall'atto della nomina	Proposte di modifica della legge regionale istitutiva
Liguria	Sì	Presentazione, entro il 31 marzo di ogni anno, della relazione sull'attività svolta	No	No	No	No
Lombardia	Il Garante informa sull'attività svolta e i risultati raggiunti nel promuovere e garantire la piena attuazione dei diritti dei minori	Il Garante presenta una relazione annuale. Il Consiglio previo esame della commissione consiliare competente, adotta le conseguenti determinazioni. La relazione viene pubblicata sul BURL	Le Commissioni possono convocare il Garante per pareri e chiarimenti su attività svolte	No	No	No
Marche	Sì	Trasmisione entro il 31 marzo di ogni anno della Relazione annuale delle attività al Presidente dell'Assemblea legislativa che la invia agli altri Consiglieri e al Presidente della Giunta regionale				
Piemonte		Presentazione entro il mese di marzo della Relazione annuale sulla propria attività, sulla condizione dell'infanzia e dell'adolescenza nella Regione, sui risultati raggiunti e sulle attività in programma. Può presentare osservazioni suggerimenti, proposte su innovazioni normative e amministrative da adottare. La Relazione annuale è pubblicata nel BUR e di tali atti è data pubblicità su quotidiani, emittenti radio e tv a diffusione regionale.	Le Commissioni consiliari possono convocare il Garante per avere chiarimenti e fornire informazioni sull'attività svolta			



	Ufficio di Presidenza	Consiglio regionale	Commissioni	Commissione deputata (se esistente)	Proposte all'Assemblea legislativa dall'atto della nomina	Proposte di modifica della legge regionale istitutiva
Puglia		Presentazione, entro il 31 marzo di ogni anno, della relazione sull'attività svolta				
Sicilia	Relazione annuale a Presidenza e Giunta		Relazione semestrale alla Commissione legislativa competente – Assessore per la famiglia, Assessore per la salute			
Umbria			Le Commissioni consiliari possono convocare il Garante		No	No
Veneto	Sì	Invio, entro il 31 marzo, relazione sull'attività svolta nell'anno precedente	Presentazione e discussione della relazione annuale in Commissione V			
Provincia Autonoma di Bolzano		Presentazione entro il mese di marzo della Relazione annuale al Consiglio provinciale, alla Giunta e al Consiglio dei comuni	Il Garante può essere sentito dalle commissioni consiliari in ordine a problemi e iniziative inerenti i bisogni, i diritti e gli interessi dei giovani			
Provincia Autonoma di Trento	Sì	Invio della Relazione annuale sull'attività svolta	Su chiamata o richiesta in audizione	No	No	Sì



b) Rapporti con la giunta regionale/provinciale

	Giunta	Assessorati
Basilicata	Promozione di iniziative comuni per la diffusione di una cultura dell'infanzia e dell'adolescenza e partecipazione a tavoli tecnici	-
Calabria	Rapporti di collaborazione con le strutture competenti in materia di servizi sociali della Giunta regionale	Assessorato alle Politiche Sociali
Campania	Il Garante riferisce semestralmente alla Giunta regionale ed sull'attività svolta	Sì
Emilia-Romagna	Invio della Relazione annuale al Presidente di Giunta entro il 31 marzo di ogni anno	Promozione di iniziative congiunte per la diffusione di una cultura dell'infanzia e dell'adolescenza
Friuli Venezia Giulia	Presentazione della Relazione annuale e di atti di pianificazione o indirizzo della Regione	No
Lazio	Riferisce di norma ogni sei mesi alla Giunta regionale	Sì
Liguria	No	No
Lombardia	No	Promozione di iniziative congiunte per la diffusione di una cultura dell'infanzia e dell'adolescenza In itinere tavoli per la redazione di linee guida e protocollo per l'istituzione elenco dei tutori volontari
Marche	L'Autorità invia entro il 31 marzo di ogni anno al Presidente dell'Assemblea legislativa regionale, che la trasmette ai Consiglieri regionali e al Presidente della Giunta regionale, una relazione sull'attività svolta, corredata da osservazioni e proposte. Può inviare al Presidente dell'Assemblea e della Giunta regionali apposite relazioni nei casi di particolare importanza ed urgenza.	
Piemonte	Il Garante invia al Presidente della Giunta la Relazione annuale dell'attività svolta entro il 31 marzo	Per lo svolgimento delle sue funzioni il Garante opera in collegamento con gli Assessorati alle Politiche Sociali, alle Politiche Giovanili e all'Istruzione
Puglia	No	Tavoli per la redazione di linee guida
Sicilia	Relazione annuale	Relazione semestrale
Umbria	-	Sì
Veneto	No	Direzione regionale Servizi sociali e Direzione programmazione sanitaria
Provincia Autonoma di Bolzano	Il Garante invia la Relazione annuale delle attività alla Giunta provinciale, al Consiglio provinciale e al Consiglio dei Comuni. Il Garante presenta alla Presidenza del Consiglio provinciale un progetto programmatico delle sue attività, corredato della relativa previsione di spesa per l'approvazione. Il Garante viene sentito dalle commissioni consiliari in ordine ai problemi e alle iniziative inerenti i bisogni, i diritti e gli interessi dei giovani.	-
Provincia autonoma di Trento	Acquisizione di osservazioni in merito ad atti amministrativi generali, regolamenti e disegni di legge in materia di minori	No



Applicazione della disciplina sul procedimento amministrativo e obblighi di trasparenza ex D. Lgs 33/2012

	Applicazione o meno della disciplina	Funzionario (D)	Posizione organizzativa	Dirigente	Garante	Altro	Sito della trasparenza
Basilicata	Sì	x			x		http://www.consiglio.basilicata.it/consigionew/site/Consiglio/detail.jsp?otype=1040&id=596798
Calabria	Sì	x			x		http://www.garanteinfanzia.consrc.it
Campania	Sì				x		http://www.consiglio.regione.campania.it/TrasparAm/index.jsp
Emilia-Romagna	Sì	x					http://trasparenza.regione.emilia-romagna.it/
Friuli Venezia Giulia	No per quanto riguarda le segnalazioni				x		http://www.consiglio.regione.fvg.it/cms/pagine/atl/
Lazio	Sì		x	x	x		http://www.consiglio.regione.lazio.it/consiglio-regionale/?vw=trasparenzacontenutidetail&id=1#.WOymdrEgUdU
Liguria	No	x					
Lombardia	Sì						http://www.consiglio.regione.lombardia.it/servizi/amministrazionetrasparente
Marche	Sì	x					http://www.ombudsman.marche.it/amministrazione_trasparente/index.php
Piemonte	No				x		http://trasparenza.cr.piemonte.it
Puglia	No						http://trasparenza.regione.puglia.it
Sicilia	-	-	-	-	-	-	-
Umbria	No						
Veneto	No						-
Provincia Autonoma di Bolzano	No						http://www.consiglio-bz.org/it/service/amministrazione-trasparente.asp
Provincia autonoma di Trento	No						http://www.provincia.tn.it/amministrazione_trasparente_pat/



Osservazioni conclusive

La rilevazione compiuta permette di trarre alcune considerazioni conclusive di carattere generale. Da un lato è evidente che il processo istitutivo dei garanti sul territorio italiano, ormai con pochissime eccezioni, ha registrato passi avanti. Solo Abruzzo e Valle d'Aosta restano infatti prive di una figura di garanzia a tutela dei diritti dei minori, mentre in Molise, Sardegna e Toscana si è in attesa di nomina.

Il dato che tuttavia emerge da quanto analizzato è la rilevante disomogeneità che caratterizza la legislazione delle regioni e delle province autonome, disomogeneità che si riflette in tutti gli ambiti della ricerca. A partire dalla denominazione, passando per i finanziamenti stanziati, sino alle funzioni assegnate e ai rapporti con le altre istituzioni, pur nell'identità delle finalità ultime – garantire l'effettività e l'esigibilità dei diritti delle persone di minore età come sanciti dalle carte internazio-

nali e dalla normativa interna – la concreta attuazione di tali scopi differisce di regione in regione e nelle province autonome.

Pur nell'imprescindibile rispetto delle autonomie locali, fondamentali per valorizzare le specificità legate al territorio e la maggiore prossimità alle esigenze e ai bisogni delle persone di minore età, non può non essere evidenziato il rischio di sostanziali diseguaglianze nella tutela dei bambini e dei ragazzi, particolarmente evidente con riferimento alle risorse - finanziarie, strutturali e organizzative - messe a disposizione dalle regioni e dalle province autonome, cui inevitabilmente corrispondono diverse possibilità di azione e di risultato.

Fondamentale si rivela così il lavoro della Conferenza di garanzia, che risulta sede prioritaria per facilitare la comunicazione tra le istituzioni coinvolte, favorire la disseminazione di *best practices* e implementare una linea di azione comune per rendere sempre più efficace ed effettiva – su tutto il territorio nazionale – la promozione e la tutela dei diritti delle persone di minore età.



7. La tutela: un istituto in evoluzione. Raccolta dati sperimentale elaborata con il contributo del Ministero della giustizia e dei garanti delle regioni e delle province autonome*

Indice

Cenni ricognitivo-introductivi	143
I. La tutela nell'ordinamento giuridico italiano	148
II. L'attività dell'Autorità garante	151
III. Obiettivi del lavoro... <i>in progress</i>	152
IV. Premessa metodologica	152
SEZIONE I: I dati del Ministero della giustizia	153
I risultati finali su base nazionale	154
Analisi del dato emerso	154
Tempo medio di nomina del tutore	154
Utilizzo della tutela pubblica e privata	155
Presenza, forma e organi di monitoraggio	155
Il prospetto finale	156
Individuare le problematiche: i risultati su base regionale	157
Regione Calabria	158
Regione Campania	159
Regione Emilia Romagna	160
Regione Friuli Venezia Giulia	161
Regione Lazio	162
Regione Lombardia	163
Regione Marche	164
Regione Molise	165
Regione Piemonte	166
Regione Puglia	167
Regione Sardegna	168
Regione Sicilia	169
Regione Toscana	170
Regione Trentino Alto Adige	171
Regione Umbria	172
SEZIONE II: Rilevazione dati garanti regionali e delle province autonome	173

* La presente rilevazione è stata realizzata con la collaborazione di Angelica Grisolia. Si ringraziano il Ministero della giustizia, gli uffici giudiziari, i garanti regionali e delle province autonome che hanno contribuito alla raccolta dei dati.



Cenni ricognitivo-introductivi

Il quadro europeo di riferimento.

Quando un fanciullo è privato della cura genitoriale, gli Stati appartenenti all'Unione europea provvedono alla nomina di un tutore. Tuttavia, in mancanza di una definizione comune, ciascuno Stato attribuisce al termine "tutore" un significato diverso per quanto riguarda il mandato e le funzioni attribuite. Anche la stessa terminologia varia da Stato a Stato: si può riscontrare, infatti, anche l'uso di "rappresentante" o "rappresentante legale", senza che vi sia sempre coerenza per quanto riguarda il contenuto del mandato.

Nella maggior parte degli Stati, l'istituto della tutela è disciplinato dal diritto civile o dal diritto di famiglia, anche se in alcuni casi (come avviene in Lettonia) tale responsabilità ricade nell'ambito del diritto amministrativo. Inoltre, viene sovente stabilito che le funzioni della tutela siano gestite dai servizi sociali a livello locale, mentre pochi hanno istituito un'autorità centrale. Per quanto concerne la tutela dei *minori* non accompagnati, tutti gli Stati dell'Unione hanno stabilito che la protezione in questi casi, avvenga all'interno del proprio territorio, indipendentemente dalla nazionalità del fanciullo. Tuttavia, manca uniformità fra le leggi statali rilevanti. Innanzitutto, nella quasi totalità dei casi, gli Stati dell'Unione, compresi quelli che hanno norme speciali a tutela dei *minori* non accompagnati, non hanno stabilito una normativa specifica e completa a garanzia dei *minori*, che dunque, in linea di massima, viene disciplinata dalle norme comuni di diritto civile o dal diritto di famiglia, senza che vi sia alcuna distinzione connessa al particolare status. Unica eccezione l'Italia. Il 29 marzo è

stata approvata la legge "Disposizioni in materia di misure di protezione dei *minori stranieri* non accompagnati" (l. 7 aprile 2017, n. 47), che ha l'obiettivo di rafforzare le tutele nei confronti dei *minori* e definire una disciplina organica che rafforzi gli strumenti di tutela garantiti dall'ordinamento.

In particolare, riguardo l'istituto della tutela, la citata proposta prevede all'articolo 11 (Elenco dei tutori volontari), che "entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, presso ogni tribunale per i minorenni è istituito un elenco dei tutori volontari, a cui possono essere iscritti privati cittadini, selezionati e adeguatamente formati, da parte dei garanti regionali e delle province autonome di Trento e di Bolzano per l'infanzia e l'adolescenza, disponibili ad assumere la tutela di un minore straniero non accompagnato o di più minori, quando la tutela riguarda fratelli o sorelle. Appositi protocolli d'intesa tra i predetti garanti per l'infanzia e l'adolescenza e i presidenti dei tribunali per i minorenni sono stipulati per promuovere e facilitare la nomina dei tutori volontari. Nelle Regioni e nelle province autonome di Trento e di Bolzano in cui il garante non è stato nominato, all'esercizio di tali funzioni provvede temporaneamente l'ufficio dell'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza con il supporto di associazioni esperte nel settore delle migrazioni e dei minori, nonché degli enti locali, dei consigli degli ordini professionali e delle università".

Mandato e durata del tutore variano da Stato a Stato. Il mandato può essere ampio e coprire tutti gli aspetti relativi alla tutela, oppure essere limitato e determinato di volta in volta nell'atto di nomina. In quest'ultimo caso, i doveri e la durata dipendono dalla specifica situazione in cui versa il *minore*, in particolare il suo status di migrante o l'esistenza di procedimenti giudiziari a suo carico. In Fran-



cia, ad esempio, per i *minori stranieri* la legge prevede la nomina di un amministratore *ad hoc*, i cui compiti sono decisi dalle autorità giudiziarie competenti. Nel caso in cui si sia di fronte a un bambino in possesso di un permesso di soggiorno provvisorio, generalmente viene fatto prevalere lo status di migrante su quello di fanciullo: di conseguenza, viene solitamente nominato un rappresentante con poteri più limitati, collegato alle autorità competenti in materia di immigrazione, ma privo di una formazione specifica nella tutela dei bambini. Tutto ciò a discapito della protezione. Vi sono inoltre casi in cui la tutela viene delegata a più soggetti o istituti, a cui sono attribuite diverse mansioni. Ad esempio, in Repubblica Ceca il custode (*poručník*) è responsabile del benessere e degli interessi del bambino, mentre il tutore (*opatrovník*) ha un mandato limitato alla rappresentanza in determinati procedimenti. Lo stesso avviene in Portogallo, dove il *guardião* rappresenta giudizialmente il bambino, mentre il *tutor* esercita i diritti e doveri genitoriali nella sua cura.

In alcune Regioni della Germania era comune nominare avvocati come tutori complementari (*Ergänzungspfleger*) con specifici compiti, relativi, in particolare, alle procedure connesse all'asilo e alla migrazione. La legge tedesca prevede che gli *Ergänzungspfleger* assistano i genitori o i tutori legali nella gestione di alcuni compiti, quando si ravvisi una carenza nelle conoscenze legali specifiche, necessarie in determinate situazioni. In questi casi, il tutore rappresenta il bambino in materia di alloggio o educazione e, nello stesso momento, un *Ergänzungspfleger* lo rappresenta nelle procedure di asilo. Dal 2013, a seguito della sentenza della Corte suprema tedesca (decisione XII ZB 530/11), i tutori complementari sono stati aboliti e, di conseguenza, alcuni Länder hanno introdotto la figura del co-tutore (*Mitvormund*, sezione 1775 del

Codice civile tedesco).

In Slovacchia viene nominato un custode (*opatrovník*), con compiti specifici determinati dal tribunale nell'ambito di misure preliminari per la salvaguardia del bambino, mentre un tutore (*poručník*) con un mandato più ampio può essere nominato in un momento successivo.

In Irlanda, la nomina di un tutore *ad litem* è finalizzata alla rappresentanza del bambino in diversi procedimenti, come – ad esempio – quelli collegati alla sua cura. La “Child and Family Agency” è responsabile del benessere del bambino e gli assegna un assistente sociale che si occupi di tutti gli aspetti a ciò connessi, come l'educazione e la salute.

Ad eccezione di pochi Stati – come la Polonia – la tutela può essere esercitata solo da persone fisiche. La scelta di un istituto è spesso seguita per i bambini non accompagnati, o vittime di traffico, identificati in un Paese diverso da quello di origine. In questi casi, la nomina del tutore può avvenire a seguito di una decisione interna (come avviene in Austria, Irlanda e Paesi Bassi), oppure essere adottata dall'autorità giudiziaria (come avviene in Polonia). In Bulgaria, Cipro, Ungheria, Lettonia, Lituania, Portogallo e Romania, quando viene nominato un istituto, la tutela viene affidata al suo legale rappresentante, il quale delega le specifiche mansioni ai suoi dipendenti, mentre in alcuni Stati – come l'Austria, la Grecia e la Slovenia – è possibile una delega anche a terzi.

Il sistema delle istituzioni cui viene affidata la tutela dei *minori* non accompagnati è generalmente gestito a livello locale. In alcuni Stati, invece, le responsabilità sono condivise a livello regionale e locale: ciò avviene in particolare in Polonia, Belgio, Danimarca e Spagna.

L'assenza di conflitti di interesse tra il tutore e il bambino è il criterio principale da seguire nella scelta della persona o dell'istituto. Tuttavia, questa condizione viene



interpretata in maniera differente nei vari Stati dell'Unione. Alcune problematiche possono insorgere, ad esempio, nel caso in cui vi siano tutori che prestano servizio anche presso le strutture di accoglienza e dunque potrebbero trovarsi in una situazione di conflitto, perché l'interesse del bambino potrebbe non corrispondere a quello della struttura. I dipendenti devono svolgere le proprie funzioni nell'interesse del datore di lavoro e agire secondo le sue istruzioni ma, in quanto tutori, sono al contempo responsabili della cura e la protezione del fanciullo. In particolare nei Paesi dell'Europa centrale, la tutela è affidata ai direttori di tali strutture, i quali delegano le proprie mansioni a personale di staff o a volontari. Nei Paesi dell'ovest e nord Europa l'assegnazione della tutela alle strutture di accoglienza è vietata dalla legge, o è concessa esclusivamente in via temporanea e fino alla nomina di un tutore, ma non mancano casi – come avviene in Finlandia – in cui questi centri giocano un ruolo fondamentale, in quanto responsabili dell'arruolamento, della supervisione e della nomina dei rappresentanti dei bambini.

Nonostante all'interno dell'Unione europea solamente quattro Stati (Belgio, Danimarca, Finlandia, Paesi Bassi) abbiano introdotto un sistema speciale per la tutela dei *minori* non accompagnati che hanno solo un permesso di soggiorno temporaneo, o che ne sono del tutto privi, esistono procedure differenziate nella prassi di molti altri Stati: in Lussemburgo, ad esempio, questi bambini sono affidati alle cure della Croce Rossa o della Caritas, che si occupano anche del loro alloggio. Un altro elemento che contraddistingue l'istituto della tutela dei *minori* non accompagnati concerne il mandato: poiché generalmente le norme in materia di immigrazione prevalgono su quelle per la protezione dei bambini, nella maggior parte degli Stati la legge prevede solamente la nomina

di un rappresentante legale e garantisce la tutela solo quando sia riconosciuta la protezione internazionale. Nonostante il problema abbia assunto negli ultimi anni un peso rilevante, nessuno Stato ha previsto una disciplina speciale, esclusiva per la tutela dei bambini oggetto di traffico internazionale. Tuttavia, molti Stati hanno adottato previsioni specifiche per la nomina del tutore o del rappresentante legale, purché garantiscano una maggiore protezione del fanciullo, mentre altri, come la Croazia, hanno redatto appositi protocolli non vincolanti. Ad ogni modo, il fatto che tali disposizioni agiscano solo quando la circostanza dell'essere vittima di traffico internazionale sia stata accertata dalle autorità competenti, comporta che, nella maggior parte dei casi, esse rimangono inattuata.

Nonostante la maggior parte degli Stati dell'Unione europea richieda il possesso di specifiche competenze perché un soggetto sia nominabile come tutore, tuttavia questa professionalità ha un contenuto altamente variegato. Quando la tutela è affidata a un istituto, generalmente il personale è costituito da assistenti sociali, psicologi o giuristi. Diversamente, quando sono incaricate persone fisiche, non sono richieste particolari competenze professionali.

Solo in pochi Stati la legge stabilisce l'obbligo di frequenza di corsi di formazione, i quali, quando previsti, generalmente non sono disciplinati per ciò che concerne la durata e il contenuto. Infatti, le varie legislazioni sembrano soffermarsi più sui requisiti morali, rispetto a quelli professionali. Inoltre, anche quando sono richieste particolari qualifiche, queste sono sovente indicate in termini negativi, che descrivono, dunque, chi non risulta qualificato per l'incarico. Pochi Stati dell'Unione hanno stabilito requisiti maggiormente specifici. In Finlandia, ad esempio, l'atto di ricezione dei richiedenti asilo prevede che, nonostante non



vi sia un obbligo di dimostrare specifiche qualifiche, i tutori debbano essere a conoscenza delle problematiche tipiche in materia di immigrazione, in particolare sulla protezione internazionale e la tratta di esseri umani; essi devono conoscere le procedure rilevanti, essere in grado di lavorare con i bambini e partecipare ad appositi corsi organizzati da istituti idonei e – auspicabilmente – familiarizzare con il background linguistico, religioso e culturale dei bambini affidati.

Generalmente, al fine della nomina, viene accertato il possesso dei requisiti richiesti, e in molti Stati ciò avviene anche tramite somministrazione di test psicoattitudinali e la verifica del certificato del casellario giudiziario. L'elemento maggiormente critico in merito a questa prassi è costituito dal fatto che questi accertamenti avvengono esclusivamente al momento del primo incarico e non tengono dunque in considerazione eventuali successivi cambiamenti.

Un'altra carenza riscontrabile nella maggior parte degli Stati dell'Unione europea consiste nella mancata previsione dell'obbligo di frequenza di specifici corsi di formazione da parte dei tutori: nonostante l'importanza di uno specifico addestramento sia evidenziata nella *policy* e nelle linee guida di molti Stati, nella prassi questo avviene in maniera sistematica e regolare solamente in un terzo dei Paesi dell'Unione europea, nello specifico in Belgio, Danimarca, Lettonia, Lituania, Paesi Bassi, Finlandia, Slovenia, anche se negli ultimi due la frequenza non è obbligatoria. In linea di massima, i corsi vengono organizzati a livello regionale da parte di enti locali pubblici o privati, senza che vi sia una legislazione nazionale uniforme sulla durata e il contenuto. Principalmente, gli Stati prevedono che la nomina del tutore avvenga da parte dell'autorità giudiziaria. Quest'ultima agisce *motu proprio*, oppure su impulso dello stesso bambino (per il tramite del

suo legale rappresentante) e dell'autorità competente. Nel caso in cui vi sia un *minore* non accompagnato, generalmente sono la polizia o i centri per l'immigrazione e l'asilo a riportare la situazione alle autorità giudiziarie o ai responsabili delle strutture di accoglienza. In Finlandia, ad esempio, sono questi centri i responsabili della nomina dei rappresentanti dei *minori* non accompagnati, i quali hanno i medesimi diritti e doveri dei tutori nominati per i cittadini. Per il caso di bambini oggetto di tratta, nella maggior parte degli Stati sono previste disposizioni speciali e specifiche procedure di rinvio, che generalmente sono espletate dalle forze di polizia che hanno eseguito il riconoscimento delle vittime e spesso sono coinvolte le ONG: nei Paesi Bassi, ad esempio, la fondazione Nidos è responsabile dei servizi di tutela dei *minori* non accompagnati, ivi incluse le vittime di tratta. Nidos ha firmato un accordo di cooperazione con le forze di polizia e adette alla frontiera per facilitare una protezione adeguata alle vittime della tratta e richiedere all'autorità giudiziaria la nomina di un tutore provvisorio.

Una pronta nomina del tutore rientra negli interessi del fanciullo: proprio a tal fine, le leggi dei vari Stati comunemente indicano che la decisione debba essere adottata prontamente. Tuttavia, ad eccezione di pochi casi, costituiti ad esempio dalla legge bulgara e da quella francese, non viene generalmente stabilito un termine perentorio. I ritardi sono sovente connessi all'insufficienza di risorse umane e alle difficoltà a fronteggiare un numero sempre crescente di bambini bisognosi, alle difficoltà strutturali, o alle lungaggini nelle procedure giudiziarie. Forti differenze nella durata della procedura possono esistere anche all'interno di uno stesso Stato, in particolare quando si tratta di uno Stato federale come l'Austria, ove si passa dai sette giorni necessari per la sua conclusione nel distretto del Mödling ai



tre mesi necessari nel Linz.

Al fine di far fronte alle immediate esigenze del bambino, tutti gli Stati dell'UE hanno previsto la possibilità di adottare misure provvisorie: queste ultime sono particolarmente utili in caso di vittime della tratta e possono comprendere la nomina di un tutore provvisorio e l'assegnazione a una struttura assistenziale. Tre sono le diverse modalità seguite: la tutela temporanea viene affidata a un rappresentante dell'istituto di assistenza in cui si trova in bambino (Finlandia, Lettonia, Lituania, Lussemburgo, Portogallo); viene incaricato lo stesso istituto che normalmente effettua questo servizio (Austria, Cipro, Repubblica Ceca, Germania, Spagna, Francia, Ungheria, Irlanda, Paesi Bassi, Slovenia); viene nominato un tutore *ad hoc* (Belgio, Bulgaria, Svezia, Repubblica Slovacca, Grecia).

Il monitoraggio dell'attività del tutore è fondamentale per assicurare la qualità delle prestazioni a favore del fanciullo. Tuttavia, nella maggior parte degli Stati dell'Unione manca un sistema di controllo sistematico ed efficace, e i bambini spesso non sono informati sui loro diritti e non hanno accesso a meccanismi di denuncia. A tal proposito, uno dei pochi ordinamenti virtuosi è costituito dai Paesi Bassi, la cui legge stabilisce non solo che a ogni bambino siano consegnati fogli illustrativi scritti nella loro lingua madre sulla procedura di denuncia, ma istituisce un'apposita commissione, costituita esclusivamente da membri indipendenti. Molti Stati non hanno previsto nel loro ordinamento un controllo da parte di un'autorità indipendente diversa da quella giudiziaria. Un'eccezione è rappresentata ancora dai Paesi Bassi, in cui è stato istituito un apposito ispettorato (*Inspectie Jeugdzorg*), responsabile del monitoraggio della tutela dei bambini. Oltre al sistema comunemente adottato - consistente nell'obbligo di presentare regolarmente un report all'autorità competente - esi-

stono, in taluni Stati, dei meccanismi di ispezione e visita dei centri di accoglienza, da effettuare con modalità e frequenza spesso non determinati dalla legge.

Ci si vuole infine soffermare sulla varietà di compiti affidati ai tutori dei *minori* non accompagnati all'interno dell'Unione Europea. Innanzitutto, in questi casi è spesso necessario combinare le norme civili "orinarie" con quelle specifiche in materia di asilo e immigrazione, che possono attribuire specifici compiti connessi al particolare status del fanciullo.

Le diverse legislazioni definiscono questi compiti in modo piuttosto vario, riflettendo così l'idea che la flessibilità sia un elemento necessario per garantire al meglio gli interessi di ciascun bambino. Una rara eccezione è costituita dalla legge lituana, che stabilisce puntualmente tutti i doveri del tutore. In linea di principio, quest'ultimo ha la rappresentanza legale del bambino, di cui amministra le finanze e a cui garantisce una cura e un benessere adeguati. In almeno quattro Stati dell'Unione (Bulgaria, Germania, Lettonia, Paesi Bassi) i tutori hanno i medesimi diritti e doveri dei genitori, anche se non hanno l'obbligo di far fronte ai bisogni materiali dei bambini e non sono responsabili della loro educazione. Similmente a quanto avviene in Italia, anche in Croazia, Polonia, Portogallo e Spagna l'autorità decisionale per conto del bambino è limitata rispetto a quella riconosciuta ai genitori: per gli atti eccedenti l'ordinaria amministrazione, è infatti necessaria la previa autorizzazione da parte dell'autorità competente.

Con specifico riferimento ai *minori* non accompagnati, alcuni Stati operano una distinzione netta tra il ruolo del tutore e quello degli assistenti sociali, i cui compiti spesso non sono chiaramente definiti: in Austria, ad esempio, ai tutori vengono affidati compiti e responsabilità relativi ai rapporti con i terzi, mentre l'accoglienza nelle strutture ricettive è rimessa agli assi-



stenti, sotto la sorveglianza del tutore. Rimane comunque generalmente irrisolto il problema di adottare soluzioni durevoli e stabili, che partano dalla stessa decisione in merito all'eventuale rimpatrio nel Paese d'origine. Nella maggior parte degli Stati dell'Unione europea, infatti, manca una procedura standard che garantisca il miglior interesse del bambino e che definisca chiaramente i compiti dei tutori per quanto concerne l'identificazione di una soluzione duratura che stabilisca il ricongiungimento familiare, il ritorno al paese d'origine o la permanenza in quello ospitante.

I. La tutela nell'ordinamento giuridico italiano

È indubbio che le disposizioni riguardanti l'istituto della tutela in Italia appaiono più rispondenti ad esigenze di tutela patrimoniale che alle esigenze attuali dei *minori* non accompagnati arrivati in Italia da Paesi lontani.

Il fondamento giuridico dell'istituto è il codice civile del 1942 (artt. 343 ss. c.c.). L'istituto è inoltre menzionato dalla legge n. 184/1983 sul diritto del minore ad una famiglia (che disciplina l'adozione e l'affidamento familiare del minore) ove, all'art. 3, par. 2, conferisce il potere tutelare ai legali rappresentanti delle comunità e degli istituti di assistenza pubblici o privati, in modo temporaneo, fino a quando non si provveda alla nomina di un tutore.

Allo stato, non vi è dunque una legge che disciplini specificamente tale istituto, nonostante il suo utilizzo nella prassi sia aumentato esponenzialmente alla luce del fenomeno migratorio e dell'arrivo sul nostro territorio di *minori stranieri* non accompagnati¹ che, in quanto tali, necessitano di una tutela concreta al fine di un'attuazione quanto più effettiva ed efficace del principio di respiro sovranazionale del "*best interest of child*".

Il decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142 di attuazione della direttiva 2013/33/EU, recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, nonché della direttiva 2013/32/UE, recante procedure comuni ai fini del ri-

1. Dai dati forniti dal Ministero dell'interno, e pubblicati sul cruscotto statistico del Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione, risulta che **25.846** minori non accompagnati **sono arrivati** in Italia nel corso dell'anno 2016; il doppio dell'anno 2015, che aveva visto un ingresso in Italia di **12.360** minori non accompagnati.



conoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale, affronta in maniera più specifica la questione della tutela per i minorenni non accompagnati, stabilendo la procedura per l'apertura della tutela.

Ai sensi del decreto, l'autorità di pubblica sicurezza dà immediata comunicazione della presenza di un *minore* non accompagnato al giudice tutelare, per l'apertura della tutela e per la nomina del tutore, al Procuratore della Repubblica presso il tribunale per i minorenni e al tribunale per i minorenni per la ratifica delle misure di accoglienza predisposte. La nomina del tutore è un requisito per regolarizzare lo status dei *minori* non accompagnati ed è quindi necessaria per effettuare qualsiasi domanda.

Il giudice tutelare, nelle quarantotto ore successive alla comunicazione della querela, provvede alla nomina del tutore, che prende immediato contatto con il *minore* per informarlo della propria nomina. Ai sensi dell'art. 18 del decreto in commento, *“Il tutore possiede le competenze necessarie per l'esercizio delle proprie funzioni e svolge i propri compiti in conformità al principio dell'interesse superiore del minore. Non possono essere nominati tutori individui o organizzazioni i cui interessi sono in contrasto, anche potenziale, con quelli del minore. Il tutore può essere sostituito solo in caso di necessità.”*

È opportuno segnalare che la legge, recante *“Disposizioni in materia di misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati”*², introduce un sistema di tutela volontaria per *minori* non accompagnati integrato nel più ampio sistema di accoglienza, e propone l'istituzione di elenchi ufficiali di tutori volontari presso ogni tribunale per i minorenni. A tali elenchi possono essere iscritti privati cit-

tadini, selezionati e adeguatamente formati dai garanti regionali e delle province autonome - a seguito della stipulazione di protocolli di intesa con i presidenti dei tribunali per i minorenni. Nelle Regioni in cui il garante non sia ancora stato nominato, all'esercizio di tali funzioni provvede temporaneamente l'Autorità garante, con il supporto di associazioni esperte nel settore delle migrazioni e dei *minori*, nonché degli enti locali, dei consigli degli ordini professionali e delle università.

L'attuazione dell'istituto della tutela in alcune realtà italiane deriva anche dalla legislazione regionale.

In alcune Regioni, la legge istitutiva del garante regionale prevede tra le sue funzioni il reperimento, la selezione e la preparazione di persone disponibili a svolgere attività di tutela, e l'istituzione di un elenco di tutori cui il giudice tutelare possa attingere. È interessante sottolineare che un tale sistema di tutela, configurato a livello regionale attraverso gli uffici dei garanti, emana direttamente dalle loro funzioni di promozione e tutela dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, come riconosciuti nella *Convention on the Rights of the Child - CRC*.

La procedura di nomina

La nomina del tutore spetta all'autorità giudiziaria competente - giudice tutelare, ai sensi degli artt. 343 e ss. cod. civ. Il giudice dovrebbe nominare il tutore del minore non accompagnato entro le 48 ore dalla segnalazione. Tuttavia, in alcuni contesti, la nomina del tutore viene effettuata dal tribunale per i minorenni.

Tale aspetto risulta essere attualmente una questione ancora aperta.

2. Legge approvata in data 29 marzo 2017);



I modelli di tutela

Per quanto riguarda la scelta del tutore per i *minori stranieri* non accompagnati, si identificano due modelli di tutela a seconda del soggetto nominato quale tutore:

- 1) soggetto istituzionale (c.d. tutela pubblica);
- 2) privato cittadino che esprime la volontà e la disponibilità di agire in qualità di tutore volontario e che viene inserito in un elenco presso il tribunale di competenza o, in alcuni casi, tenuto dai garanti regionali.

La scelta di una modalità o dell'altra sembra dipendere in parte dalla cultura e dall'approccio derivante dall'esperienza dei singoli tribunali, in parte dalle risorse che il contesto mette a disposizione delle autorità giudiziarie. In molte realtà territoriali, entrambi i modelli coesistono nella stessa circoscrizione giudiziaria, come si avrà modo di osservare più specificamente oltre.

La tutela istituzionale

La tutela istituzionale appare essere la pratica più diffusa a livello nazionale. Per tutela istituzionale si intende la tutela esercitata da un rappresentante dell'amministrazione comunale dove il *minore* si trova. Nella prassi, quindi, viene nominato il sindaco, che a sua volta delega un assessore o un operatore dei servizi sociali territoriali.

La tutela volontaria

La seconda modalità fa riferimento alla nomina dei cosiddetti tutori volontari, iscritti in un elenco presso il tribunale competente e messo a disposizione del giudice per la nomina del tutore. Tale elenco è tendenzialmente istituito dalle autorità giudiziarie stesse e, talvolta, dai garanti regionali e delle province autonome, con appositi protocolli di intesa stipulati con i tribunali competenti.

Il modello "ibrido"

In molti uffici giudiziari, gli elenchi anzidetti sono composti principalmente da avvocati. Nelle pagine seguenti, si avrà modo di analizzare l'utilizzo della tutela privata e quello della tutela pubblica a livello nazionale e a livello regionale³, in base ai dati forniti dal Ministero della giustizia, in modo da ottenere i valori medi, assoluti e percentuali.

Al riguardo si precisa come, dal prospetto pervenuto dal Ministero, all'interno della tutela pubblica siano tuttavia ricompresi anche gli avvocati: si parla di modello "ibrido".

3. I relativi dati forniti all'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza sono riportati in apposite tabelle distinte per regione monitorata (v. *infra*, pag. 22 ss.) e in una tabella finale riportante le medie regionali ottenute da queste ultime tabelle (v. *infra* pag. 16 ss.).



Le criticità conseguenti

In assenza di procedure uniformi, la nomina e la gestione della tutela avviene con modalità disomogenee e talvolta di carattere emergenziale.

Ne consegue un'inevitabile frammentarietà applicativa su tutto il territorio nazionale. Ciò comporta una disparità di trattamento sul versante della tutela garantita al singolo *minore*, a seconda che si trovi in un territorio ove si predilige la tutela pubblica ovvero la tutela privata. La situazione descritta rende difficile monitorare la qualità e l'adeguatezza dell'opera dei tutori volontari.

Le proposte risolutive

In considerazione delle criticità presentate da questi modelli applicativi, e del crescente numero dei *minori* non accompagnati, negli ultimi anni sono state promosse diverse iniziative a livello locale tese a migliorare la tutela, attraverso l'attivazione di elenchi composti da cittadini volontari appositamente formati, che vengono resi disponibili alle autorità giudiziarie per la nomina.

II. L'attività dell'Autorità garante

La procedura di infrazione nei confronti dell'Italia. La richiesta di accesso agli atti. La collaborazione con il Ministero della giustizia.

Nel 2014 è stata avviata dalla Commissione europea una procedura di infrazione (2014/2171) nei confronti dell'Italia per la presunta violazione della direttiva 2003/9/CE, recante norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri, e della direttiva 2005/85/CE, recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello *status* di rifugiato, nella parte che interessa i *minori stranieri* non accompagnati richiedenti asilo.

Occorre inoltre rilevare che, in ossequio ai poteri conferiti dal combinato disposto dell'art. 3, par. 1, lett. a) e dell'art. 4 della propria legge istitutiva n. 112/2011, l'Autorità garante ha richiesto e ottenuto l'accesso ai documenti relativi alla suddetta procedura di infrazione.

All'esito, con nota del 9 marzo 2017 (Prot. N. 811/2017), si è chiesto al Ministero della giustizia di sensibilizzare gli uffici giudiziari dell'esistenza della procedura di infrazione in atto.

Tutto ciò, al fine di assicurare la corretta applicazione del diritto dell'Unione e quindi un sistema di protezione efficace ed efficiente, "a misura di *minore*", alla luce del principio del superiore interesse. Il Ministero della giustizia, con nota del 15 marzo 2017 (Prot. 869/2017), ha comunicato di aver invitato tutti gli uffici giudiziari a adottare iniziative volte ad ottimizzare i tempi di apertura della tutela e a favorire, al contempo, l'aumento dei soggetti disponibili a ricoprire l'incarico



di tutore, richiedendo altresì un costante monitoraggio della procedura di nomina. Il Ministero si è inoltre impegnato a comunicare all'Autorità garante— un quadro aggiornato delle attività intraprese dagli uffici giudiziari italiani.

L'incontro con il Rappresentante speciale del Segretario Generale del Consiglio d'Europa per le Migrazioni e i Rifugiati, Ambasciatore Tomáš Boček.

Il 21 ottobre 2016, l'Autorità garante ha incontrato l'Ambasciatore Tomáš Boček, in visita istituzionale in Italia.

Durante l'incontro, sono stati condivisi gli interventi di sensibilizzazione delle istituzioni posti in essere dall'Autorità garante al fine di ottimizzare il sistema dell'accoglienza per i *minori* non accompagnati in Italia e, in particolare, le raccomandazioni e gli inviti rivolti alle amministrazioni competenti al fine di attivare una rete di intervento efficace su tutto il territorio italiano.

Durante il suo mandato, l'Ambasciatore Tomáš Boček ha raccolto informazioni sulle modalità di protezione dei diritti fondamentali di migranti e rifugiati negli Stati membri, poi pubblicate in un *report* presentato al Consiglio d'Europa il 2 marzo 2017.

Il rapporto, nella parte dedicata alla tutela dei *minori* non accompagnati (pp. 7-8), sottolinea l'attività di monitoraggio dell'Autorità garante circa l'istituto della tutela e la nomina dei tutori. Secondo l'Ambasciatore si tratta di un'attività utile, che consentirà di chiarire meglio i contorni del fenomeno, individuarne le criticità e dunque intervenire.

III. Obiettivi del lavoro... in progress

Il presente lavoro si pone in un'ottica dinamica. Da una parte, offre una rappresentazione concreta dei dati pervenuti, gettando le basi necessarie a realizzare un monitoraggio continuo, strumento funzionale al superamento di criticità applicative. Dall'altra esso mira all'elaborazione di proposte operative uniformi, relative all'applicazione dell'istituto della tutela.

A tal fine, si è provveduto altresì a costituire un tavolo tecnico.

IV. Premessa metodologica

Con due note del 18 ottobre 2016, una indirizzata al Ministero della giustizia e l'altra ai garanti regionali, l'Autorità garante ha avviato una collaborazione per una ricognizione in tutta Italia dell'istituto della tutela.

In particolare, al Ministero della giustizia è stato chiesto di verificare, presso gli uffici giudiziari, i tempi medi di nomina dei tutori e, laddove possibile, la tipologia di tutore nominato, specificando se sussistano elenchi di tutori volontari ovvero protocolli di intesa tra le amministrazioni competenti e, infine, la forma di monitoraggio rivolta all'attività posta in essere dal tutore e quali gli organi eventualmente preposti a tale monitoraggio.

Nella nota inviata ai garanti regionali, l'Autorità garante ha chiesto di attivare, nei rispettivi territori, una rilevazione volta a verificare l'esistenza di elenchi di tutori volontari e, in caso affermativo, le modalità di istituzione, di selezione dei



tutori, il numero di tutori iscritti ed altresì l'effettivo utilizzo di tali elenchi da parte degli organi giudiziari. Da ultimo, l'Autorità garante ha chiesto di essere informata circa le modalità di monitoraggio per la verifica dell'attività posta in essere dai tutori volontari e gli organi preposti a tale monitoraggio.

Grazie al lavoro di rete tra le istituzioni competenti è stato quindi possibile raccogliere dati concreti.

Il presente lavoro è suddiviso in due sezioni.

La prima riguarda il quadro ricognitivo sull'istituto della tutela, emerso a seguito del confronto con il Ministero della giustizia; la seconda riguarda il quadro ricognitivo emerso a seguito dello scambio di dati con i garanti regionali.

In particolare, con la collaborazione del Ministero della giustizia, è stato possibile verificare:

1. i tempi medi di nomina dei tutori in favore dei *minori* non accompagnati da parte degli uffici giudiziari sottoposti a monitoraggio, con particolare attenzione a quelli presenti nelle regioni maggiormente interessate all'accoglienza di *minori* non accompagnati (Sicilia, Calabria, Lombardia, Lazio, Emilia Romagna, Puglia e Campania);
2. la tipologia di tutore nominato:
 - a) tutore legale pubblico⁴;

4. Come già esposto, per tutela legale pubblica si intende la tutela esercitata da soggetti ricoprenti ruoli istituzionali pubblici (sindaci, assessori comunali o servizi sociali). Tra i tutori legali pubblici, dunque, non potrebbero rientrare gli avvocati, in quanto soggetti privati. L'Autorità garante non considera tutori pubblici gli avvocati, tuttavia, nelle tabelle che seguono, alla voce "tutela pubblica" sono ricompresi nella tutela pubblica anche gli avvocati. Ciò si spiega in virtù del fatto che il Ministero della giustizia, nel prospetto elaborato dalla Direzione generale della giustizia civile, ha espressamente ricompreso in siffatta voce anche gli avvocati, e non si è ritenuto quindi opportuno manomettere i dati raccolti e pervenuti.

- b) tutore privato volontario – specificando in tal caso se sussistano elenchi di tutori volontari ovvero protocolli di intesa tra le amministrazioni competenti;
3. la forma di monitoraggio utilizzata per verificare l'attività posta in essere dal tutore;
4. se effettuato il monitoraggio, gli organi eventualmente preposti;

Con la collaborazione dei garanti regionali e del garante della città di Palermo è stata effettuata inoltre una ricognizione al fine di verificare:

1. l'esistenza di elenchi di tutori volontari istituiti sul territorio;
2. in caso di esistenza di tali elenchi, le modalità con le quali sono stati istituiti (es. protocolli di intesa tra le istituzioni locali competenti e i tribunali per i minorenni o gli uffici dei giudici tutelari);
3. le modalità di selezione dei tutori volontari;
4. nel caso di esistenza e di operatività di tali elenchi, il numero di tutori iscritti e l'eventualità che gli organi giudiziari se ne avvalgano per la nomina;
5. la forma di monitoraggio dell'attività del tutore e gli organi preposti a tale monitoraggio.

SEZIONE I: I dati del Ministero della giustizia

Con nota del 30 dicembre 2016, il Ministero della giustizia ha inviato un prospetto – elaborato dalla Direzione generale della giustizia civile – con la sintesi dei dati acquisiti dagli uffici giudiziari sull'andamento delle procedure di apertura delle tutele.

Al riguardo, si ritiene opportuno effettua-



re alcune precisazioni.

Nella tabella trasmessa all'Autorità garante dal Ministero della giustizia, non risultano i dati relativi alle seguenti regioni: Basilicata, Liguria e Veneto, che dunque, non risultano presenti in questa prima sezione, ma soltanto nella "sezione II", relativa ai dati pervenuti dai garanti regionali.

Va inoltre segnalato che, ancora con riferimento ai dati trasmessi dal Ministero della giustizia, in alcuni casi, gli uffici giudiziari non hanno comunicato alcuna informazione che consenta una rilevazione statistica del dato richiesto: nel rapporto, pertanto, è stata indicata la mancata elaborazione e rilevabilità del dato ("non pervenuto").

In secondo luogo, si sottolinea che gli uffici non hanno comunicato all'Autorità garante quale sia l'autorità giudiziaria competente all'apertura della tutela, se, in definitiva, il giudice tutelare (tribunale ordinario) ovvero il tribunale per i minorenni. Si tratta di una specificazione di non poco conto ai fini di una puntuale rilevazione del dato. A tal proposito, in taluni distretti giudiziari – in particolare in quelli di Catania e Bari – la nomina dei tutori avviene ad opera del tribunale per i minorenni e, pertanto, si presume che la rilevazione riguardi tutele aperte da tale tribunale.

Pertanto, in assenza di precise informazioni, si è deciso di indicare esclusivamente la sede territoriale dell'ufficio giudiziario di riferimento, senza specificarne la natura.

Alla luce di quanto premesso, da tale prospetto si è ricavata la media dei dati forniti da ogni singolo ufficio giudiziario monitorato dal Ministero della giustizia per ciascuna regione di riferimento⁵ ottenendo un quadro ricognitivo su base

nazionale attestante le medie – in valore assoluto e in valore percentuale – dei dati richiesti. Con riferimento a quest'ultimo aspetto di rilevazione, è stata effettuata una analisi del dato emerso a livello nazionale, realizzato per categorie di rilevazione.

I risultati finali su base nazionale

Analisi del dato emerso

Tempo medio di nomina del tutore

La prima criticità riscontrata è quella relativa al tempo impiegato dagli uffici giudiziari per la nomina del tutore, sia esso pubblico o privato volontario.

Se il nostro ordinamento, ai sensi dell'art. 346 c.c., stabilisce che il giudice tutelare designato deve provvedere alla nomina del tutore del *minore* non appena abbia avuto notizia della causa da cui deriva l'apertura della tutela, al contrario, la prassi dimostra come vi sia invece una elevata difformità rispetto all'immediatezza richiesta dalla legge a tutela dell'interesse superiore del *minore*.

Dalla tabella in commento si evince che in alcune regioni - Campania, Lombardia e Puglia – i tempi di nomina dei tutori si discostano ampiamente dall'esigenza di immediatezza richiesta dalla norma. In queste regioni, infatti, il tempo medio di nomina è pari a 42-48 giorni. Anche la media nazionale dei tempi di nomina non è confortante, ossia 24 giorni circa, tempo di gran lunga distante da quanto richiesto dalla legge.

Tempi più brevi risultano invece nelle regioni del centro-Italia quali Toscana (tempo medio regionale pari a 7 giorni, sulla base del dato fornito tuttavia dalla Corte d'appello di Firenze, non già dai

5. Nelle pagine che seguono, oltre alla tabella finale attestante il quadro nazionale emerso, è stata effettuata la ricognizione per regione.



singoli uffici giudiziari), Umbria (tempo medio regionale pari a 14 giorni), Marche (tempo medio regionale pari a 15 giorni), Emilia Romagna (tempo medio regionale pari a 17 giorni), e su questa scia, anche Trentino Alto Adige e Friuli Venezia Giulia (entrambe con tempo medio regionale pari a 18 giorni).

Quanto ai singoli uffici giudiziari, esempi positivi risultano essere altresì i tribunali ordinari di Ferrara (2 giorni), Milano (7 giorni), Palermo (3 giorni), Rieti (1 giorno) e Terni (3 giorni).

Al riguardo, giova tuttavia evidenziare che, alla luce delle segnalazioni pervenute, nonché delle visite effettuate sul territorio dall' Autorità garante, il tempo medio di nomina del tutore da parte degli uffici giudiziari risulti di gran lunga superiore non solo alla media nazionale dei dati riportati (c.a. 24 giorni), ma anche rispetto ai tempi massimi indicati da alcuni uffici giudiziari, e cioè oltre i 90 giorni (ad esempio, i tribunali ordinari di Noceira Inferiore, Lecce, Sondrio, Ragusa)⁶.

Utilizzo della tutela pubblica e privata

Dalla tabella emerge un sensibile utilizzo della tutela pubblica, includendosi in tale nozione anche la figura degli avvocati. Difatti, l'80% degli uffici giudiziari italiani monitorati ha dichiarato di prediligere la nomina di tutori pubblici.

La tutela privata volontaria, allo stato, risulta dunque utilizzata molto meno frequentemente e si affianca quasi sempre alla tutela pubblica.

Occorre inoltre sottolineare che, con esclusivo riferimento agli uffici giudiziari

che utilizzano anche la tutela privata volontaria, essi raramente hanno dichiarato la presenza di elenchi cui attingere per la nomina dei tutori ovvero la presenza di protocolli di intesa con le amministrazioni.

Difatti, la media percentuale nazionale, in merito alla esistenza di elenchi o protocolli di intesa è molto bassa, e cioè pari al 13%

La regione Umbria si discosta da questa tendenza: essa invero ha comunicato che esistono elenchi o protocolli di intesa in tutti gli uffici giudiziari.

Presenza, forma e organi di monitoraggio

Il 53% degli uffici giudiziari monitorati svolge un'attività di monitoraggio sull'operato del tutore. Inoltre, gli uffici giudiziari che hanno dichiarato di monitorare la tutela riferiscono che tale attività avviene direttamente ad opera del giudice tutelare, attraverso rendicontazioni, relazioni annuali o semestrali (raramente redatte anche dai servizi sociali) e, infine, tramite colloqui diretti con i tutori. Ad esempio, il Tribunale di Asti riferisce di monitorare la tutela del *minore* attraverso colloqui con quest'ultimo.

Si riporta di seguito il prospetto elaborato dall' Autorità garante.

6. V. cap. 3



I risultati finali su base nazionale

Il prospetto finale

Regioni monitorate	Dati richiesti (per regione di riferimento)				
	Tempo medio di nomina tutore	Utilizzo tutela pubblica ¹ (%)	Utilizzo tutela privata volontaria (%) ²³	Presenza elenchi o protocolli d'intesa tra amministrazioni (%)	Presenza monitoraggio (%)
Calabria	29,75 gg.	83,3%	16,6%	0%	33,3%
Campania	41,73 gg. ⁴	100%	66,6%	0%	100%
Emilia Romagna	16,83 gg.	55,5%	33,3%	0%	22,2%
Friuli Venezia Giulia	18,5 gg.	100%	50%	0%	100%
Lazio	24,83 gg.	100%	33,3%	0%	55,5%
Lombardia	48,4 gg.	100%	33,3%	0%	83,3%
Marche	15,37 gg. ⁵	66,6%	33,3%	16,6% (1/6 uffici giudiziari)	0%
Molise	//	//	//	//	//
Piemonte	10,6 gg.	80%	40%	0%	40%
Puglia	42,37 gg.	40%	80%	40% (2/5 uffici giudiziari)	80%
Sardegna	//	//	//	//	//
Sicilia	26,18 gg.	66,6%	33,3%	16,6% (2/12 uffici giudiziari)	25%
Toscana	7 gg.	100%	0%	// ⁶	// ⁷
Trentino Alto Adige	17,5 gg.	100%	33,3%	0%	0%
Umbria	14,5 gg.	66,6%	100%	100% (3/3 uffici giudiziari)	100%
Media nazionale dei dati rilevati⁸	24,12 gg.	81,43%	42,54%	13,32%	53,27%

1. Ivi compresi gli avvocati, in base ai dati pervenuti dal Ministero della giustizia.
2. La percentuale regionale è data tenendo conto della media dei dati pervenuti dagli uffici giudiziari indicati in ogni relativo prospetto regionale.
3. Si precisa inoltre che la quasi totalità degli uffici giudiziari utilizza la tutela privata non in maniera esclusiva ma insieme a quella pubblica, motivo per il quale i due valori percentuali di utilizzo (tutela pubblica e privata volontaria) non possono essere sommati e costituire l'intero.
4. I dati indicati in rosso attestano una maggiore criticità del dato, in valore assoluto o in valore percentuale.
5. I dati indicati in verde attestano una situazione positiva rispetto alle risposte pervenute dalle altre regioni in relazione al dato richiesto analizzato;
6. Dato non utilizzabile in quanto indicato in modo generico e non decifrabile.
7. Dato non inseribile sulla base delle indicazioni pervenute.
8. Si precisa che le medie in valore assoluto e quelle in valore percentuale sono ottenute non tenendo conto, nel calcolo effettuato, delle regioni monitorate che non hanno provveduto ad inviare i dati richiesti (Molise e Sardegna). Tali regioni sono state inserite in tabella in quanto monitorate; le relative celle sono tuttavia contraddistinte dal segno "//" in assenza del dato, a differenza della Basilicata, della Liguria e del Veneto, che non sono state invero neppure inserite in quanto non monitorate.



Individuare le problematiche: i risultati su base regionale

Alla luce dei dati forniti e del lavoro di monitoraggio complessivamente svolto, assumono importanza i dati pervenuti al Ministero della giustizia da parte di ogni singolo ufficio giudiziario per ciascuna regione di riferimento. Questi dati hanno costituito la base di partenza per l'elaborazione del prospetto su base nazionale poc'anzi illustrato.

Si ritiene quindi utile, ai fini dell'esatta collocazione delle criticità già riscontrate su scala nazionale nonché ai fini dell'individuazione di possibili soluzioni, illustrare un quadro ricognitivo anche su base regionale.



REGIONE CALABRIA

Con riferimento agli uffici giudiziari della regione Calabria monitorati dal Ministero della giustizia, ne sono di seguito riportati i dati, dai quali si evince un sensibile utilizzo della tutela pubblica, e in particolare la nomina – da parte del giudice tutelare – di sindaci, avvocati ovvero delegati della struttura di accoglienza. Inoltre, il solo Tribunale ordinario di Cosenza predilige la nomina di tutori privati volontari, i quali non vengono utilizzati dai restanti cinque uffici giudiziari considerati in questa sede. In base ai dati forniti, si rileva che il tempo medio di nomina di un tutore da parte del giudice tutelare oscilla da un minimo di 7 giorni ad un massimo di 60 giorni, con una media totale calcolata in 30 giorni (valore arrotondato).

Occorre altresì evidenziare come nessun ufficio giudiziario monitorato abbia a disposizione un elenco dal quale attingere per le nomine tutorie e non risulti stilato alcun protocollo di intesa.

Quanto al monitoraggio, soltanto 2 su 6 uffici giudiziari hanno dichiarato di monitorare in modo effettivo la tutela dopo la nomina del tutore. Tale monitoraggio risulta effettuato dal medesimo giudice tutelare preposto alla nomina tramite rendiconti ovvero colloqui.

Uffici giudiziari	Dati richiesti				
	Tempo medio di nomina tutore	Tutela pubblica ⁹	Tutela privata volontaria da elenco o protocollo d'intesa tra amministrazioni	Forma di monitoraggio	Organi preposti al monitoraggio
Castrovillari	7-15 gg.	Sì (sindaci o delegato struttura di accoglienza)	No (né elenchi, né protocolli di intesa)	Rendiconti	Giudice Tutelare (G.T.)
Catanzaro	60 gg.	Sì	No	Non rilevabile	Non rilevabile (N.R.)
Cosenza	30 gg.	No	Sì, solo privati volontari	Colloqui	G.T.
Paola	10 gg. (max)	Sì (sindaci o ufficiali di stato civile)	No (né elenchi, né protocolli di intesa)	Non rilevabile	N.R.
Vibo Valentia	30 gg.	Sì (sindaci e avvocati)	No	Rendiconti	G.T.
Lamezia Terme	30-45 gg.	Sì (sindaci o delegato struttura di accoglienza)	No (né elenchi, né protocolli di intesa)	Non rilevabile	N.R.
Media dei dati rilevati ¹⁰	29,75 gg.	5/6 Sì tutela pubblica	1/6 Sì tutela privata volontaria	2/6 Colloqui o rendiconti	3/6 Sì, Giudice Tutelare

9. Ivi compresi gli esercenti la professione forense, in base ai dati forniti dal Ministero della giustizia.

10. Media dei dati ottenuta sulla base dei 6 (sei) uffici giudiziari relativi alla regione di riferimento.



REGIONE CAMPANIA

Con riferimento agli uffici giudiziari della regione Campania monitorati dal Ministero della giustizia, ne sono di seguito riportati i dati, dai quali si evince un utilizzo pressoché assoluto della tutela pubblica, e in particolare la nomina - da parte del giudice tutelare - di sindaci. Inoltre, due tribunali ordinari sui tre monitorati dichiarano di avvalersi anche di tutori privati volontari.

In base ai dati forniti, si rileva che il tempo medio di nomina di un tutore oscilla tra un minimo di 7 giorni ed un massimo di 90 giorni, con una media totale calcolata in 42 giorni (valore arrotondato).

Occorre altresì evidenziare come nessun ufficio giudiziario monitorato abbia dichiarato la presenza di un elenco dal quale attingere per le nomine tutorie e non risulti siglato alcun protocollo di intesa.

Quanto al monitoraggio, soltanto 2 su 3 uffici giudiziari hanno dichiarato di monitorare in modo effettivo la tutela dopo la nomina del tutore al minore. Tale monitoraggio risulta effettuato dal medesimo giudice tutelare preposto alla nomina tramite l'audizione dei sindaci nominati per lo svolgimento della funzione tutoria.

Uffici giudiziari	Dati richiesti				
	Tempo medio di nomina tutore	Tutela pubblica	Tutela privata volontaria da elenco o protocollo d'intesa tra amministrazioni	Forma di monitoraggio	Organi preposti al monitoraggio
Salerno	43,2 gg.	Sì, pochi	Sì (senza elenchi e neppure protocolli d'intesa)	Sì	Giudice Tutelare (G.T.)
Nocera Inferiore	60-90 gg.	Sì	Sì	Sì	G.T.
Vallo della Lucania	7 gg.	Sempre (sindaci)	No	Periodico (audizione sindaci)	N.R.
Media dei dati rilevati	41,73 gg.	3/3 Sì tutela pubblica	2/3 Sì tutela privata volontaria	1/3 Sì con audizione sindaci	2/3 Sì, Giudice Tutelare



REGIONE EMILIA ROMAGNA

Con riferimento agli uffici giudiziari della regione Emilia Romagna monitorati dal Ministero della giustizia, ne sono di seguito riportati i dati, dai quali si evince un sensibile utilizzo della tutela pubblica, e in particolare la nomina – da parte del giudice tutelare – di responsabili dei servizi sociali ovvero assistenti sociali. Inoltre, sui nove uffici giudiziari monitorati, i soli Tribunali di Forlì, Piacenza e Ravenna dichiarano di avvalersi anche di tutori privati volontari; si sottolinea che il Tribunale di Ravenna riferisce altresì di nominare i parenti dei minori per lo svolgimento della funzione tutoria.

In base ai dati forniti, si rileva che il tempo medio di nomina di un tutore oscilla da un minimo di 2 giorni (Tribunale di Ferrara) ad un massimo di 22 giorni (Tribunale di Modena), con una media totale per la regione Emilia Romagna calcolata in 17 giorni (valore arrotondato).

Occorre altresì evidenziare come nessun ufficio giudiziario monitorato abbia a disposizione un elenco al quale attingere per le nomine tutorie e non risulti stilato alcun protocollo di intesa. Quanto al monitoraggio, soltanto 2 su 9 uffici giudiziari hanno dichiarato di monitorare in modo effettivo la tutela. Tale monitoraggio risulta effettuato dal medesimo giudice tutelare preposto alla nomina tramite relazione annuale.

Uffici giudiziari	Dati richiesti				
	Tempo medio di nomina tutore	Tutela pubblica	Tutela privata volontaria da elenco o protocollo d'intesa tra amministrazioni	Forma di monitoraggio	Organi preposti al monitoraggio
Bologna	11,28 gg.	Sì	Non rilevabile (N.R.)	N.R.	N.R.
Ferrara	1,94 gg.	Sì, responsabili dei servizi sociali	No	Impossibile monitorare tutte le tutele	Giudice Tutelare (G.T.)
Forlì	13,67 gg.	No	Sì, senza elenchi	Relazione annuale	G.T.
Modena	21,56 gg.	Non rilevabile (N.R.)	N.R.	N.R.	N.R.
Parma	16,27 gg.	No	No elenchi	N.R.	N.R.
Piacenza	19,50 gg.	Sì	Sì, senza elenchi né protocolli di intesa	Relazioni	G.T.
Ravenna	35,73 gg.	Sì, servizi sociali	Sì, parenti	N.R.	N.R.
Reggio Emilia	20,83 gg.	N.R.	N.R.	N.R.	N.R.
Rimini	10,71 gg.	Sì, assistenti sociali	N.R.	N.R.	N.R.
Media dei dati rilevati	16,83 gg.	5/9 Sì tutela pubblica	3/9 Sì tutela privata volontaria	2/9 Sì con relazioni	3/9 Sì, Giudice Tutelare



REGIONE FRIULI VENEZIA GIULIA

Con riferimento agli uffici giudiziari della regione Friuli Venezia Giulia monitorati dal Ministero della giustizia, ne sono di seguito riportati i dati, dai quali si evince un utilizzo pressoché assoluto della tutela pubblica, e in particolare la nomina – da parte del giudice tutelare – di avvocati, quali tutori del minore. Inoltre, 2 tribunali ordinari sui 4 monitorati dichiarano di avvalersi anche di tutori privati volontari; si sottolinea che il tribunale ordinario di Pordenone riferisce, più precipuamente, di nominare sia tutori privati volontari sia quelli pubblici con una media stimata pari al 50%.

In base ai dati forniti, si rileva che il tempo medio di nomina di un tutore oscilla da un minimo di 7 giorni ad un massimo di 30 giorni, con una media totale calcolata in 18 giorni (valore arrotondato).

Occorre altresì evidenziare come nessun ufficio giudiziario monitorato abbia a disposizione un elenco al quale attingere per le nomine tutorie e non risulti stilato alcun protocollo di intesa. Quanto al monitoraggio, tutti gli uffici giudiziari considerati per la regione in commento (4 totali) hanno dichiarato di monitorare in modo effettivo la tutela dopo la nomina del tutore al minore. Tale monitoraggio risulta effettuato dal medesimo giudice tutelare preposto alla nomina tramite rendicontazione finale, relazioni annuali o colloqui.

Uffici giudiziari	Dati richiesti				
	Tempo medio di nomina tutore	Tutela pubblica	Tutela privata volontaria da elenco o protocollo d'intesa tra amministrazioni	Forma di monitoraggio	Organi preposti al monitoraggio
Gorizia	30 gg.	Sì, avvocati	No, senza elenchi né protocolli di intesa	Relazione annuale o rendicontazione finale	Giudice Tutelare
Pordenone	30 gg.	Sì, avvocati (50%)	Sì privati volontari (50%)	Breve relazione finale	G.T.
Trieste	7 gg.	Sì, avvocati	No, senza elenchi né protocolli di intesa	Interlocuzione	G.T.
Udine	7 gg.	Sì, avvocati	Sì, pochi (senza protocolli)	Sì	G.T.
Media dei dati rilevati	18,5 gg.	4/4 Sì, avvocati	2/4 Sì tutela privata volontaria	4/4 Sì, con relazioni, interlocuzioni o rendicontazione	4/4 Sì, Giudice Tutelare



REGIONE LAZIO

Con riferimento agli uffici giudiziari della regione Lazio monitorati dal Ministero della giustizia, ne sono di seguito riportati i dati, dai quali si evince un utilizzo pressoché assoluto della tutela pubblica, e in particolare la nomina – da parte del giudice tutelare – di sindaci e avvocati, quali tutori del minore. Inoltre, 4 tribunali ordinari sui 9 monitorati dichiarano di avvalersi anche di tutori privati volontari, seppur raramente; si sottolinea che di questi ultimi il Tribunale di Civitavecchia riferisce di nominare i parenti dei minori, mentre il Tribunale Roma nomina i rappresentanti legali delle case famiglia.

In base ai dati forniti, si rileva che il tempo medio di nomina di un tutore oscilla da un minimo di 1 giorno (Tribunale di Rieti) ad un massimo di 60 giorni (Tribunale di Roma), con una media totale per la regione Lazio calcolata in 25 giorni (valore arrotondato).

Occorre altresì evidenziare come due dei nove uffici giudiziari monitorati abbiano dichiarato rispettivamente: il Tribunale di Frosinone la presenza di un bando per la predisposizione di un elenco di tutori nonché l'attivazione di intese con il Consiglio dell'ordine degli avvocati, mentre il Tribunale di Roma il tentativo – rivelatosi infruttuoso – di predisporre un elenco.

Quanto al monitoraggio, 5 su 9 uffici giudiziari hanno dichiarato di monitorare in modo effettivo la tutela dopo la nomina del tutore al minore. Tale monitoraggio risulta effettuato dal medesimo giudice tutelare preposto alla nomina ovvero dai servizi sociali tramite colloqui continui, relazioni annuali o semestrali.

Uffici giudiziari	Dati richiesti				
	Tempo medio di nomina tutore	Tutela pubblica	Tutela privata volontaria da elenco o protocollo d'intesa tra amministrazioni	Forma di monitoraggio	Organi preposti al monitoraggio
Cassino	30 gg.	Sì, sindaco	No	Non Rilevabile	Servizi sociali
Civitavecchia	15 gg.	Sì, sindaco	Sì, raramente e solo parenti	Relazione semestrale	G.T.
Frosinone	30 gg.	Sì, sindaco o avvocati	Sì, raramente, attivati bandi per elenchi nonché intese con consiglio dell'Ordine Avvocati	Relazione semestrale o annuale, convocazioni	G.T.
Latina	30 gg.	Sì, sindaci	No	Interlocazione continua	G.T.
Rieti	1 giorno.	Sì	No	N.R.	N.R.
Roma	60 gg.	Sì, sindaco per MSNA ¹¹	Case famiglia; tentativo infruttuoso di stilare elenco di privati volontari	N.R.	Servizi sociali
Tivoli	15 gg.	Sì, sindaco	Sì, raramente	N.R.	Servizi sociali
Velletri	30 gg.	Sì, sindaco	No	Relazioni	Servizi sociali
Viterbo	10-15 gg.	Sì, sindaco	No	Interazione	Servizi sociali
Media dei dati rilevati	24,83 gg.	9/9 Sì, sindaco o avvocati	3/9 Sì tutela privata volontaria (raramente)	5/9 Sì, con relazioni, interlocazioni o rendicontazione	5/9 Servizi sociali; 3/9 Giudice Tutelare

11. Minori stranieri non accompagnati



REGIONE LOMBARDIA

Con riferimento agli uffici giudiziari della regione Lombardia monitorati dal Ministero della giustizia, ne sono di seguito riportati i dati, dai quali si evince un utilizzo pressoché assoluto della tutela pubblica, e in particolare la nomina – da parte del giudice tutelare – di sindaci o assessori comunali. Inoltre, due tribunali su sei (totali monitorati) dichiarano di avvalersi anche di tutori privati volontari, seppur raramente.

In base ai dati forniti, si rileva che il tempo medio di nomina di un tutore oscilla da un minimo di 7 giorni ad un massimo di 90 giorni, con una media totale calcolata in 48 giorni (valore arrotondato).

Occorre altresì evidenziare come nessun ufficio giudiziario monitorato abbia a disposizione un elenco al quale attingere per le nomine tutorie e non risulti stilato alcun protocollo di intesa.

Quanto al monitoraggio, 5 su 6 uffici giudiziari hanno dichiarato di monitorare in modo effettivo la tutela. Tale monitoraggio risulta effettuato dal medesimo giudice tutelare preposto alla nomina tramite colloqui o relazioni, comprese quelle redatte dai servizi sociali e riguardanti l'attività svolta.

Uffici giudiziari	Dati richiesti				
	Tempo medio di nomina tutore	Tutela pubblica	Tutela privata volontaria da elenco o protocollo d'intesa tra amministrazioni	Forma di monitoraggio	Organi preposti al monitoraggio
Cremona	40 gg.	Sì, assessori o sindaci	Non Rilevabile	Relazione di aggiornamento servizi sociali	N.R.
Lecco	60-90 gg.	Sì	No	Relazioni	Giudice Tutelare
Lodi	40-50 gg.	Sì, assessori o sindaco	No	Ascolto e relazioni	G.T.
Milano	7 gg.	Sì	Sì, raramente e senza elenchi	Relazione	G.T.
Sondrio	60-90gg.	Sì	Sì, senza elenchi né protocolli di intesa	N.R.	N.R.
Pavia	"Brevissimo" ¹²	Sì, sindaco	No	Relazione	G.T.
Media dei dati rilevati	48,4 gg. ¹³	6/6 Sì, assessori o sindaci	2/6 Sì tutela privata volontaria	5/6 Sì, con relazioni o interlocuzioni	4/6 Sì, Giudice Tutelare



REGIONE MARCHE

Con riferimento agli uffici giudiziari della regione Marche monitorati dal Ministero della giustizia, ne sono di seguito riportati i dati, dai quali si evince un sensibile utilizzo della tutela pubblica, e in particolare la nomina – da parte del giudice tutelare – di avvocati, quali tutori del minore. Inoltre, il Tribunale di Ascoli Piceno predilige totalmente la nomina di tutori privati volontari, mentre quello di Ancona dichiara di avvalersi, oltre che della tutela pubblica, anche di tutori privati volontari.

In base ai dati forniti, si rileva che il tempo medio di nomina di un tutore al minore da parte del giudice tutelare oscilla da un minimo di 10 giorni ad un massimo di 20 giorni, con una media totale calcolata in 15 giorni (valore arrotondato).

Occorre altresì evidenziare come il Tribunale di Ancona abbia dichiarato di attingere ad un elenco di tutori legali volontari predisposto dal garante regionale.

Quanto al monitoraggio, 3 su 6 uffici giudiziari hanno indicato, quale organo preposto a monitorare la tutela, il medesimo giudice tutelare che abbia provveduto a nominare il tutore. Invero, in nessun ufficio giudiziario dei sei complessivi considerati, risulta esistente alcuna forma di monitoraggio.

Uffici giudiziari	Dati richiesti				
	Tempo medio di nomina tutore	Tutela pubblica	Tutela privata volontaria da elenco o protocollo d'intesa tra amministrazioni	Forma di monitoraggio	Organi preposti al monitoraggio
Ancona	"Al massimo entro qualche settimana" ¹⁴	Sì, avvocati	Sì, mediante elenco del garante regionale	No	G.T.
Ascoli Piceno	14 gg.	No	Sì	N.R.	N.R.
Fermo	10 gg.	Sì, avvocati	N.R.	N.R.	N.R.
Macerata	15-20 gg.	Sì, avvocati	No	N.R.	G.T.
Pesaro	Non rilevabile	N.R.	N.R.	N.R.	N.R.
Urbino	20 gg.	Sì, avvocati	No	No	G.T.
Media dei dati rilevati	15,37 gg. ¹⁵	4/6 Sì, avvocati	2/6 Sì tutela privata volontaria	6/6 No ovvero non rilevabile	3/6 Sì, Giudice Tutelare

12. Il dato è generico e non numerico, pertanto non verrà considerato nella media finale.

13. Il risultato così ottenuto non utilizza il dato fornito dal Tribunale di Pavia, considerato nullo per le ragioni esplicate *infra*.



REGIONE MOLISE

Con riferimento all'unico ufficio giudiziario (della regione Molise monitorato dal Ministero della giustizia, si rileva l'impossibilità di procedere al lavoro di monitoraggio ed alla raccolta sistematica dei dati con i relativi risultati.

Uffici giudiziari	Dati richiesti				
	Tempo medio di nomina tutore	Tutela pubblica	Tutela privata volontaria da elenco o protocollo d'intesa tra amministrazioni	Forma di monitoraggio	Organi preposti al monitoraggio
Campobasso	Non Pervenuto (N.P.)	N.P.	N.P.	N.P.	N.P.
Media dei dati rilevati	//	//	//	//	//

14. Il dato è generico e non numerico, pertanto non verrà considerato nella media finale.

15. Il risultato così ottenuto è dato dalla media dei dati numerici forniti, escludendo quindi il Tribunale di Pesaro.



REGIONE PIEMONTE

Con riferimento agli uffici giudiziari della regione Piemonte monitorati dal Ministero della giustizia, ne sono di seguito riportati i dati, dai quali si evince un sensibile utilizzo della tutela pubblica, e in particolare la nomina – da parte del giudice tutelare – di sindaci o, nel solo caso del Tribunale di Alessandria, di rappresentanti di consorzi intercomunali preposti ai servizi socio-assistenziali.

Inoltre, 2 tribunali su 5 monitorati dichiarano di avvalersi anche di tutori privati volontari; si sottolinea che il Tribunale di Asti nomina sia tutori privati volontari sia quelli pubblici, prediligendo, nel caso di tutori volontari, la nomina di parenti dei minori.

In base ai dati forniti, si rileva che il tempo medio di nomina di un tutore oscilla da un minimo di 7 giorni ad un massimo di 15 giorni, con una media totale calcolata in 11 giorni (valore arrotondato).

Occorre altresì evidenziare come nessun ufficio giudiziario tra quelli monitorati abbia a disposizione un elenco al quale attingere per le nomine tutorie e non risulti stilato alcun protocollo di intesa.

Quanto al monitoraggio, 2 su 5 uffici giudiziari hanno dichiarato di monitorare in modo effettivo la tutela. Tale monitoraggio risulta effettuato dal medesimo giudice tutelare preposto alla nomina ovvero dai consorzi preposti ai servizi socio-assistenziali tramite rendicontazioni o colloqui, anche diretti con il minore (Tribunale di Asti).

Uffici giudiziari	Dati richiesti				
	Tempo medio di nomina tutore	Tutela pubblica	Tutela privata volontaria da elenco o protocollo d'intesa tra amministrazioni	Forma di monitoraggio	Organi preposti al monitoraggio
Alessandria	Non Rilevabile	Sì (consorzio intercomunale di servizi socio-assistenziali)	No, senza elenchi né protocolli d'intesa	Rendicontazione annuale, aggiornamenti costanti	G.T.
Asti	10 gg.	Sì, in via residuale, Comune	Sì, preferiti i parenti	Sì, interlocuzione con minore o terzi	Giudice Tutelare
Biella	15 gg.	N.R.	N.R.	N.R.	N.R.
Torino	Tempi brevi	Sì	Sì, raramente e senza elenchi	N.R.	G.T.
Verbania	7 gg.	Sì	No, senza elenchi né protocolli d'intesa	N.R.	Consorzi, Servizi sociali assistenziali
Media dei dati rilevati	10,6 gg. ¹⁶	4/5 Sì, sindaci o servizi sociali	2/5 Sì tutela privata volontaria	2/5 Sì, con rendicontazione o interlocuzioni	4/5 Sì, Giudice Tutelare o Consorzi

16. Il risultato così ottenuto non utilizza il dato fornito dal Tribunale di Torino considerato nullo per le ragioni esplicate in nota sub 9, né quello del Tribunale di Alessandria per mancanza effettiva del dato.



REGIONE PUGLIA

Con riferimento agli uffici giudiziari della regione Puglia monitorati dal Ministero della giustizia, ne sono di seguito riportati i dati, dai quali si evince un minore utilizzo della tutela pubblica, di cui si avvalgono soltanto i Tribunali di Brindisi e di Foggia. In particolare, vengono nominati tutori – da parte del giudice tutelare – avvocati o, nel solo caso del Tribunale di Brindisi, responsabili dei servizi sociali. Inoltre, 4 tribunali ordinari su 5 monitorati dichiarano di avvalersi di tutori privati volontari; al riguardo si sottolinea che, di questi, tre tribunali ordinari – rispettivamente di Bari, Lecce e Trani – prediligono totalmente la nomina di tutori privati volontari.

In base ai dati forniti, si rileva che il tempo medio di nomina di un tutore oscilla da un minimo di 30 giorni ad un massimo di 60 giorni, con una media totale calcolata in 42 giorni (valore arrotondato).

Occorre altresì evidenziare come 2 su 5 uffici giudiziari monitorati, (Bari e Lecce), abbiano dichiarato la presenza di un elenco di tutori privati volontari al quale attingere per la nomina degli stessi, elenco predisposto dal garante regionale attraverso la stipula di un protocollo di intesa.

Quanto al monitoraggio, 4 su 5 uffici giudiziari hanno dichiarato di monitorare in modo effettivo la tutela. Tale monitoraggio risulta effettuato dal medesimo giudice tutelare preposto alla nomina tramite relazioni.

Uffici giudiziari	Dati richiesti				
	Tempo medio di nomina tutore	Tutela pubblica	Tutela privata volontaria da elenco o protocollo d'intesa tra amministrazioni	Forma di monitoraggio	Organi preposti al monitoraggio
Bari	30 gg.	No	Sì, privati volontari; sì, elenco tutori volontari istituito dal Garante regionale	Sì	G.T. o G.O.T. delegati
Brindisi	42 gg.	Sì, responsabile servizi sociali del Comune	Sì, senza elenchi	Relazione	Giudice Tutelare
Foggia	60 gg.	Sì, avvocati	No, senza elenchi né protocolli d'intesa	Relazione periodica	G.T.
Lecce	30-45 gg.	No	Sì, volontari; Sì protocollo di intesa con Garante regionale	Relazione	G.T.
Trani	Non rilevabile	No	Sì, tutore provvisorio privato	N.R.	N.R.
Media dei dati rilevati	42,37 gg. ¹⁷	2/5 Sì, avvocati e responsabile servizi sociali del Comune	4/5 Sì tutela privata volontaria	4/5 Sì, relazioni	4/5 Sì, Giudice Tutelare

17. Il risultato così ottenuto è dato dai quattro dei cinque uffici giudiziari totali che hanno effettivamente avuto la possibilità di rilevare e fornire il dato.



REGIONE SARDEGNA

Con riferimento all'unico ufficio giudiziario della regione Sardegna monitorato dal Ministero della giustizia, di seguito riportato in tabella, si rileva l'impossibilità di procedere, così come per la regione Molise, al lavoro di monitoraggio e raccolta sistematica dei dati con i relativi risultati.

Uffici giudiziari	Dati richiesti				
	Tempo medio di nomina tutore	Tutela pubblica	Tutela privata volontaria da elenco o protocollo d'intesa tra amministrazioni	Forma di monitoraggio	Organi preposti al monitoraggio
Corte d'Appello Cagliari	Non pervenuto allegato	Non pervenuto allegato	Non pervenuto allegato	Non pervenuto allegato	Non pervenuto allegato



REGIONE SICILIA

Con riferimento agli uffici giudiziari della regione Sicilia monitorati dal Ministero della giustizia, ne sono di seguito riportati i dati, dai quali si evince un sensibile utilizzo della tutela pubblica, e in particolare la nomina – da parte del giudice tutelare – di sindaci, avvocati, assistenti sociali, responsabili, assessori comunali ai servizi sociali o rappresentanti legali delle comunità di accoglienza, quali tutori del minore. Inoltre, soltanto 4 tribunali su 12 monitorati dichiarano di avvalersi anche di tutori privati volontari; di questi ultimi, soltanto 2 (Tribunale di Catania e Tribunale di Sciacca) prediligono totalmente l'utilizzo della tutela privata volontaria.

In base ai dati forniti, si rileva che il tempo medio di nomina di un tutore oscilla da un minimo di 3 giorni ad un massimo di 90 giorni, con una media totale calcolata in 26 giorni (valore arrotondato).

Occorre altresì evidenziare come soltanto 2 dei 12 uffici giudiziari monitorati, abbiano dichiarato rispettivamente: il Tribunale di Agrigento la presenza di un protocollo di intesa per l'istituzione di un elenco di tutori legali volontari, mentre il Tribunale di Palermo la stipula di un protocollo di intesa con il Comune di Palermo per la costituzione di un elenco.

Quanto al monitoraggio, 3 su 12 uffici giudiziari hanno dichiarato di monitorare in modo effettivo la tutela dopo la nomina del tutore al minore. Tale monitoraggio risulta effettuato dal medesimo giudice tutelare preposto alla nomina tramite relazioni o rendicontazioni.

Uffici giudiziari	Dati richiesti				
	Tempo medio di nomina tutore	Tutela pubblica	Tutela privata volontaria da elenco o protocollo d'intesa tra amministrazioni	Forma di monitoraggio	Organi preposti al monitoraggio
Catania	"Nomina provvisoria. Tempi quasi istantanei" ¹⁸	No	"Sì"	No	No
Agrigento	10 gg.	Sì, ufficio dei servizi sociali del Comune	Sì, protocollo di intesa per l'istituzione di un elenco	N.R.	G.T.
Caltanissetta	10-30 gg.	Sì, avvocati	No	N.R.	N.R.
Enna	30 gg.	Sì, sindaco, avvocati raramente	No, senza elenchi	Nessuna	No
Gela	45 gg.	Sì, amministrazioni comunali	No, senza elenchi né protocolli di intesa	Rendicontazione	G.T.
Marsala	30 gg. max	Sì, sindaco, assistenti sociali e avvocati	No	Relazione	G.T.
Palermo	3 gg.	Sì, sindaco	Sì, stipulato protocollo tra Tribunale e Comune di Palermo per costituzione elenco tutori	Rendicontazione	G.T.
Sciacca	15 gg.	No	Sì, senza elenchi né protocolli	N.R.	G.T.
Termini Imerese	30 gg.	Sì, sindaco o rappresentante legale comunità, avvocati	No, senza elenchi né protocolli di intesa	N.R.	Giudice Tutelare
Trapani	10 gg.	Sì, assessori ai servizi sociali e avvocati	No	N.R.	G.T.
Ragusa	60-90 gg.	N.R.	N.R.	N.R.	N.R.
Siracusa	20 gg.	N.R.	N.R.	N.R.	N.R.
Media dei dati rilevati	26,18 gg.	8/12 Sì, sindaci, avvocati, responsabile servizi sociali o comunità	4/12 Sì tutela privata volontaria	3/12 Sì, relazioni o rendicontazioni	7/12 Sì, Giudice Tutelare

18. Il dato è generico e non numerico, pertanto non verrà considerato nella media finale.



REGIONE TOSCANA

Con riferimento all'ufficio giudiziario della regione Toscana monitorato dal Ministero della giustizia, di cui si riportano di seguito i dati, si evince l'utilizzo della tutela pubblica, la quale avviene nei casi più problematici.

Inoltre, per quanto attiene alla tutela privata volontaria, non risulta possibile classificare il dato fornito dalla Corte d'Appello di Firenze in quanto generico.

In base ai dati forniti, si rileva che – come riportato in tabella – il tempo massimo impiegato per la nomina del tutore al minore da parte del giudice tutelare risulta pari a 7 giorni.

Quanto al monitoraggio, esso avviene da parte del giudice tutelare su segnalazione, ovvero al compimento della maggiore età del ragazzo precedentemente posto sotto tutela.

Uffici giudiziari	Dati richiesti				
	Tempo medio di nomina tutore	Tutela pubblica	Tutela privata volontaria da elenco o protocollo d'intesa tra amministrazioni	Forma di monitoraggio	Organi preposti al monitoraggio
Corte d'Appello Firenze	7 gg. max	Sì, casi più problematici	"Maggior parte ALB; casi più problematici INT"	Su segnalazione; al compimento del 18esimo anno	G.T.



REGIONE TRENINO ALTO ADIGE

Con riferimento agli uffici giudiziari della regione Trentino Alto Adige monitorati dal Ministero della giustizia, ne sono di seguito riportati i dati, dai quali si evince un pressoché assoluto utilizzo della tutela pubblica, e in particolare la nomina – da parte del giudice tutelare – di avvocati o praticanti avvocati ovvero, nel solo caso del Tribunale di Bolzano, di responsabili dell'azienda dei servizi sociali, quali tutori del minore. Inoltre, un solo tribunale su 3 monitorato dichiara di avvalersi anche di tutori privati volontari cui affidare massimo due minori. In base ai dati forniti, si rileva che il tempo medio di nomina di un tutore oscilla tra un minimo di 7 giorni ed un massimo di 28 giorni, con una media totale calcolata in 18 giorni (valore arrotondato).

Occorre altresì evidenziare come nessun ufficio giudiziario monitorato abbia a disposizione un elenco al quale attingere per le nomine tutorie e non risulti stilato alcun protocollo di intesa. Quanto al monitoraggio, nessun ufficio giudiziario ha dichiarato di monitorare in modo effettivo la tutela dopo la nomina del tutore al minore.

Uffici giudiziari	Dati richiesti				
	Tempo medio di nomina tutore	Tutela pubblica	Tutela privata volontaria da elenco o protocollo d'intesa tra amministrazioni	Forma di monitoraggio	Organi preposti al monitoraggio
Bolzano	28 gg.	Sì, azienda servizi sociali	"Solo due minori ad un tutore privato"	No	No
Rovereto	14-21 gg.	Sì avvocati o praticanti avvocati	No	NO	NO
Trento	7 gg.	Sì, avvocati	No	No	NO
Media dei dati rilevati	17,5 gg.	3/3 Sì, avvocati, praticanti o servizi sociali	1/3 Sì tutela privata volontaria	3/3 No	3/3 No



REGIONE UMBRIA

Con riferimento agli uffici giudiziari della regione Umbria monitorati dal Ministero della giustizia, ne sono di seguito riportati i dati, dai quali si evince un modesto utilizzo della tutela pubblica, attraverso la nomina di avvocati, da parte del giudice tutelare. Inoltre, 3 tribunali sui 3 monitorati dichiarano di avvalersi anche di tutori privati volontari.

In base ai dati forniti, si rileva che il tempo medio di nomina di un tutore oscilla da un minimo di 3 giorni ad un massimo di 20 giorni, con una media totale calcolata in 15 giorni (valore arrotondato).

Occorre altresì evidenziare come ciascuno dei 3 uffici giudiziari monitorati, abbia dichiarato la presenza di un accordo con il garante regionale in merito all'utilizzo della tutela privata volontaria; si sottolinea altresì quanto riferito dal Tribunale di Perugia, il quale risulta sprovvisto di un preciso elenco ma ha stipulato un accordo con l'Ordine degli avvocati di Perugia e con il garante regionale.

Quanto al monitoraggio, tutti e 3 gli uffici giudiziari hanno dichiarato di monitorare in modo effettivo la tutela. Tale monitoraggio risulta effettuato dal medesimo giudice tutelare preposto alla nomina tramite rendicontazioni annuali e relazioni redatte dai servizi sociali.

Uffici giudiziari	Dati richiesti				
	Tempo medio di nomina tutore	Tutela pubblica	Tutela privata volontaria da elenco o protocollo d'intesa tra amministrazioni	Forma di monitoraggio	Organi preposti al monitoraggio
Perugia	20 gg.	No	Tutori volontari, senza elenchi ma con accordo tra Tribunale Perugia e Ordine degli Avvocati. Accordo con garante regionale	Rendicontazioni annuali e relazioni dei servizi sociali	G.T.
Spoleto	20 gg.	Sì avvocati	Sì, accordo con autorità garante regionale	Rendicontazioni annuali e relazioni dei servizi sociali	G.T.
Terni	3-4 gg.	Sì, avvocati	Sì, accordo con autorità garante regionale	Rendicontazioni annuali e relazioni servizi sociali	G.T.
Media dei dati rilevati	14,5 gg.	2/3 Sì, avvocati	3/3 Sì tutori privati volontari e accordi con autorità garante regionale	3/3 Sì, rendicontazioni annuali e relazioni servizi sociali	3/3 Sì, Giudice Tutelare



SEZIONE II: RILEVAZIONE DATI GARANTI REGIONALI E DELLE PROVINCE AUTONOME

I garanti regionali hanno effettuato una ricognizione sui territori di competenza, secondo le indicazioni di rilevazione citate in apertura, che ha prodotto i seguenti risultati.

Basilicata:

Il garante della Basilicata ha sottoscritto nell'anno 2016 due protocolli d'intesa, rispettivamente con il Tribunale per i minorenni di Potenza e con i Tribunali ordinari di Matera e Potenza, impegnandosi alla costituzione di un elenco di tutori volontari della Basilicata suddiviso in due sezioni: la prima concernente i tutori volontari per *minori*, la seconda i tutori volontari per i *minori stranieri e/o non accompagnati*. In seguito alla sottoscrizione di tali protocolli, il garante della regione Basilicata ha promosso, dal mese di dicembre 2016, un corso di formazione per tutori volontari di *minori non accompagnati*.

Calabria:

Nella regione Calabria non sono stati stipulati protocolli di intesa. Il garante regionale ha fatto pervenire due distinte note trasmesse dai Tribunali per i minorenni di Reggio Calabria e di Catanzaro, nelle quali è stato riferito quanto segue. Il Tribunale per i minorenni di Reggio Calabria ha informato che il Consiglio dell'Ordine degli avvocati fornisce periodicamente elenchi aggiornati di iscritti disponibili a ricoprire l'incarico di tutore dei *minori non accompagnati*, organiz-

zando momenti di formazione. Inoltre la camera minorile fornisce periodicamente degli elenchi di avvocati specializzati disponibili a ricoprire la funzione di tutore. Il Tribunale per i minorenni di Catanzaro ha comunicato che non ha istituito alcun elenco di tutori. Ha informato però che componenti del tribunale hanno partecipato a corsi di formazione organizzati dal garante della regione Calabria all'esito del quale sono stati redatti elenchi di coloro che hanno superato il corso.

Emilia Romagna:

Nella regione Emilia Romagna non sono stati stipulati protocolli di intesa. Con una delibera del 2014, la Giunta della regione Emilia Romagna ha deliberato di istituire presso il Servizio politiche familiari, infanzia e adolescenza un elenco articolato su base distrettuale, delle persone che hanno concluso i corsi promossi da enti pubblici per la formazione di tutori volontari per le persone di minore età. Con successiva determina, il citato Servizio regionale ha previsto l'istituzione di un elenco di tutori volontari su base distrettuale, delle persone che hanno concluso i corsi promossi da enti pubblici per la formazione di tutori volontari per le persone di minore età. I comuni che nel 2015 hanno realizzato, in collaborazione con il Servizio regionale, corsi di formazione per aspiranti tutori volontari sono Bologna e Ferrara. Da un monitoraggio effettuato dal garante su tutto il territorio regionale risultano 43 persone formate per la tutela volontaria. A Reggio Emilia 13 persone sono attive come tutori volontari e a Bologna 11.

Friuli Venezia Giulia:

Nella regione Friuli Venezia Giulia non sono stati stipulati protocolli di intesa e non risultano istituiti elenchi per tutori volontari. In adempimento della norma-



tiva regionale di riferimento il garante regionale ha informato che ha intenzione di predisporre un protocollo di intesa da sottoscrivere con l'autorità giudiziaria. Il garante regionale, sempre in attuazione della normativa regionale di riferimento, avvierà nel corso dell'anno 2017 la formazione per gli aspiranti tutori volontari

Lazio:

Nella regione Lazio è stato istituito nell'anno 2013-2014 un elenco dei tutori volontari e depositato presso il tribunale per i minorenni. Tale elenco è stato istituito a seguito di un protocollo di intesa sottoscritto nel 2012 tra il garante regionale, Roma capitale e il tribunale per i minorenni. La modalità di selezione dei tutori è avvenuta tramite un corso di formazione promosso da Roma capitale nell'anno 2013 per la selezione di complessivi 120 tutori volontari. All'esito del corso, ne sono stati selezionati 91.

Liguria:

Nella regione Liguria non sono stati stipulati protocolli di intesa e non risultano essere istituiti elenchi o elenchi a livello regionale. Dal 2015 la Direzione politiche sociali del comune di Genova ha intrapreso un percorso sperimentale in collaborazione con l'associazione "Defense for children" che ha portato ad individuare e formare 6 tutori volontari e curarne la formazione. Esperienza che proseguirà.

Marche:

Nella regione Marche è stato siglato nel 2006 un protocollo di intesa con il Tribunale per i minorenni di Ancona avente ad oggetto la predisposizione di elenchi di tutori volontari, la trasmissione degli stessi al tribunale, l'utilizzo dei nominativi da parte dei giudici e le attività di

supporto tecnico legale da parte dell'ufficio del garante regionale. Nel protocollo non sono state definite le modalità di selezione dei tutori volontari. 58 sono i tutori presenti nell'ultimo elenco trasmesso dal garante al tribunale nell'anno 2014. A partire dagli anni 2004-2005 il garante regionale ha attivato collaborazioni con l'Università di Urbino e Macerata per l'attivazione di corsi di formazione per tutori volontari.

Puglia:

Nella regione Puglia in attuazione della legge istitutiva del garante regionale, è stato istituito l'elenco dei tutori e curatori a cui possono attingere i giudici competenti. L'elenco disciplinato da apposito regolamento in materia di iscrizione, cancellazione e monitoraggio è attualmente costituito da 71 iscritti ed è stato trasmesso ai Tribunali ordinari di Bari e Trani e al Tribunale per i minorenni di Bari. Sono stati effettuati percorsi formativi ed attualmente sono in fase di chiusura 4 corsi per tutori volontari. In ogni corso formativo è stato preventivamente proposto all'autorità giudiziaria la sottoscrizione di un apposito protocollo di intesa con il garante regionale ed inviata copia dell'elenco tutori e del relativo regolamento. Non in tutti i casi si è avuto riscontro positivo da parte dell'autorità giudiziaria. Con il Tribunale per i minorenni di Bari è stato sottoscritto un protocollo di intesa.

Umbria:

Nella regione Umbria è stato costituito un elenco dei tutori, all'esito di 2 corsi di formazione ed è attualmente a disposizione dei Presidenti dei tribunali ordinari e del Presidente del tribunale per i minorenni. L'elenco è costituito da 80 iscritti. Non sono stati mai stipulati protocolli di intesa con l'autorità giudiziaria.



Provincia autonoma di Trento:

Nella provincia di Trento nel 2014 è stato realizzato dal garante un corso di formazione per tutori volontari con la collaborazione della provincia e del comune di Trento. All'esito è stato redatto dal garante un elenco consegnato al Tribunale per i minorenni e ai Tribunali ordinari di Trento e Rovereto. Gli iscritti all'elenco sono 35. Nel 2016 è stata organizzata una seconda fase di formazione al fine di implementare il citato elenco. Tale implementazione prederà avvio a partire dall'anno 2017. Non sono stati siglati protocolli di intesa con autorità giudiziarie.

Sicilia:

Nella regione Sicilia il garante della Città di Palermo ha stipulato nel mese di novembre 2016 un protocollo di intesa con il tribunale per i minorenni, il tribunale ordinario, il Comune di Palermo, la questura di Palermo e altre istituzioni, che prevede, tra i vari punti, la creazione di un elenco di tutori volontari presso la sede del garante.

Veneto:

Nella regione Veneto l'esperienza dei tutori volontari per *minori* è stata avviata sin dal 2004 a partire da un chiaro mandato normativo regionale (legge regionale 9 agosto 1988, n. 42 e legge regionale 24 dicembre 2013, n. 37), che rappresenta sicuramente un'esperienza riuscita di collaborazione tra istituzioni e privati cittadini. In Veneto, il garante dei diritti della persona gestisce una banca dati dei tutori legali volontari per minori di età avviata alla fine del 2004. Tale banca dati raccoglie i dati dei volontari che hanno frequentato uno dei percorsi formativi organizzati dal garante regionale, che hanno confermato la disponibilità alla nomi-

na a tutore e sono stati ritenuti idonei alla funzione. La banca dati contiene attualmente le informazioni di 1.240 volontari formati, il 60% dei quali è effettivamente attivo. Dal 2005 al 2016 il garante regionale ha trattato 3.504 richieste, più della metà delle quali (1896), ha riguardato un *minore straniero* non accompagnato. Le tutele ad oggi ancora aperte sono 922 e coinvolgono circa 400 tutori volontari. L'intera attività per i tutori volontari è realizzata con la collaborazione dei referenti territoriali, professionisti dei servizi sociali e sociosanitari, che costituiscono il principale riferimento in loco per i tutori volontari.

I garanti della Campania e della provincia autonoma di Bolzano hanno informato che sul proprio territorio non sono istituiti elenchi o elenchi di tutori volontari e che non è stato siglato nessun protocollo di intesa.



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

Via di Villa Ruffo, 6
00196 Roma
(+39) 06 6779 6551

segreteria@garanteinfanzia.org
www.garanteinfanzia.org