



Autorità Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza

**LA SFIDA DELL'UGUAGLIANZA
RELAZIONE PARLAMENTARE - EDITIO MINOR
MONTECITORIO, SALA DELLA REGINA
13 GIUGNO 2017**

Signora Presidente della Camera,

Autorità,

Care ragazze e cari ragazzi,

La presentazione della Relazione annuale al Parlamento è il momento per condividere con tutti Voi l'attività dell'Autorità garante nel corso dell'anno solare 2016, ma è anche l'occasione per individuare le sfide attuali e le prospettive future per la tutela dell'infanzia e l'adolescenza.

Desidero cominciare con un ricordo, ne ho tantissimi di questo anno di intenso lavoro.

Durante un incontro con i ragazzi, uno di loro mi ha chiesto quale sia il diritto più importante tra quelli racchiusi nella Convenzione di New York sui diritti del fanciullo, che è la Convenzione che illumina il cammino di questa Autorità.

Devo dire che mi ha colto impreparata. "Il diritto all'uguaglianza", ho risposto.

Ho ripensato tanto a quella risposta, se fosse giusta o meno, se avessi dovuto correggere il tiro e se sì, in quale direzione. A distanza di mesi, credo di aver dato la risposta più giusta. Perché se è vero che quando si parla di infanzia e adolescenza è impossibile definire una priorità e non si può stabilire una gerarchia dei diritti in quanto tutti hanno pari dignità, il diritto a non essere discriminati ha carattere "trasversale" e in qualche modo li racchiude tutti.

Sono rimasta stupita invece del fatto che quando sono stata io a chiedere ai bambini e ragazzi se

conoscessero i diritti previsti dalla Convenzione, tutti si sono riferiti al diritto alla famiglia, all'istruzione, alla salute ma nessuno al diritto all'uguaglianza.

Ho sempre pensato che questa omissione fosse un segnale positivo, a conferma del fatto che l'uguaglianza fa parte del patrimonio dei bambini, che non vedono le differenze, perché semplicemente le differenze non esistono.

Posso dire di aver colto la *sfida dell'uguaglianza*, perseguendo l'obiettivo di verificare *nei fatti*, la concreta attuazione del diritto di tutte le bambine e i bambini, le ragazze e i ragazzi, a non essere discriminati in ragione delle loro origini, del colore della pelle, del sesso, della religione, delle condizioni economiche.

L'Italia si è storicamente distinta come Paese all'avanguardia nella affermazione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza. In questo momento, tuttavia, il diritto all'uguaglianza, che si riteneva acquisito per l'affermarsi di una società sempre più inclusiva nei confronti dell'infanzia e della adolescenza "ai margini", torna ad essere drammaticamente attuale, diventa appunto una "sfida".

Per questo ho intitolato questa mia breve introduzione "La sfida dell'uguaglianza" e con essa desidero sottolineare i principi, le ragioni, le emozioni, in una parola i "binari" del cammino dell'Autorità garante.

E consentitemi una premessa sul senso delle parole che pure devono essere utilizzate sempre assumendo come guida il principio di uguaglianza.

Così parlare di "persona di minore età" è preferibile rispetto a "minore".

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, titolare autonomo di diritti, in linea con la tradizione internazionale ed europea, volta ad attribuire centralità all'individuo.

Anche nella materia del diritto di famiglia non si parla più di "potestà", ma di "responsabilità genitoriale", a indicare l'abbandono di qualsiasi logica di "appartenenza" dei genitori nei confronti dei figli, nel pieno rispetto della soggettività giuridica dei figli stessi.

E ancora sul piano delle parole, la definizione di "*minore non accompagnato*" 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 e ragazzi che quotidianamente arrivano in Italia. La percezione dell'altro consente di prenderne consapevolezza, ma tale consapevolezza non deve creare distanze e disuguaglianze.

E non a caso sono 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 di età*, a prescindere dalla cittadinanza, dalla residenza e dal collegamento che intrattengono con il nostro Paese.

Questa precisazione è tanto più necessaria oggi per ricordarci che la crisi economica ed umanitaria non deve condurre ad una crisi di solidarietà, uno dei pilastri su cui si è andata edificando l'Unione Europea.

La Relazione dell'Autorità garante relativa all'attività del 2016 rispecchia il senso delle parole su cui mi sono soffermata: ed è solo per semplicità ed efficacia comunicativa che utilizzerò i termini "*minori*" e "*stranieri*", che, per questo motivo, nella Relazione compaiono in corsivo.

Nel ricordare il 2016, non posso prescindere da due eventi: il venticinquesimo anniversario della ratifica italiana della Convenzione di New York 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 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.

Inizio, non a caso, con il ricordare due eventi relativi 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 deriva in via generale dalla Convenzione di New York e dalle raccomandazioni del Comitato sui diritti del fanciullo, che, nel 2002, richiama tale impegno tra quelli assunti dagli Stati che hanno ratificato la Convenzione. L'Autorità garante si muove anche sui binari del diritto europeo e delle fonti di diritto italiano, a cominciare dalla Costituzione, che all'art. 31, 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.

Sul versante nazionale il 2016 non è stato un anno semplice.

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 che nel frattempo era stata allestita. È stato un momento indimenticabile di partecipazione e di condivisione del dolore con i ragazzi.

Questo è stato anche l'anno dell'arrivo nel nostro Paese di circa 26 mila *minori* non accompagnati, il doppio dell'anno precedente, giunti prevalentemente dall'Africa, fuggiti da guerre, persecuzioni e povertà, e arrivati in Italia dopo viaggi pieni di insidie e di pericoli, senza adulti di riferimento e in condizione di vulnerabilità e fragilità.

E proprio in relazione ai *minori* migranti che si manifesta con chiarezza la distanza tra il piano dell'affermazione e quello della attuazione dei diritti.

I bambini e ragazzi migranti sono già "uguali" ai loro coetanei: tuttavia siamo costretti 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.

Strumenti che abbiamo il dovere di assicurare, perché sia effettivamente una risorsa ciò che taluni potrebbero diversamente percepire come un problema.

La sfida dell'uguaglianza deve essere quella di abbattere le barriere che possono impedire il loro inserimento nella vita del Paese, 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.

Con l'intento di verificare le reali condizioni di vita dei ragazzi migranti, ho avviato un programma di visite presso le strutture di prima accoglienza attive sul territorio nazionale.

Sono stata accompagnata dai Garanti regionali e dai rappresentanti dell'Associazione Nazionale Magistrati e del Consiglio Nazionale Ordine Assistenti Sociali, che ringrazio sentitamente per la collaborazione. Come pure desidero ringraziare la rete delle prefetture sul territorio e, quindi, il Ministero dell'interno, i presidenti dei tribunali per i minorenni e i procuratori che hanno fatto

parte della delegazione dell'Autorità garante.

Nei centri abbiamo condiviso esperienze indimenticabili di ascolto dei bisogni dei ragazzi, a volte parlando anche solo con gli sguardi; difficile elencarle tutte, mi limiterò a ricordare un ragazzo di 16 anni della Costa d'Avorio si è messo un camice bianco da sarto per spiegarmi che voleva fare quel lavoro, per chiedermi aiuto per iniziare quanto prima possibile a lavorare.

Quasi nessuno era in grado di esprimersi in italiano anche se era in Italia da tempo.

Altre a volte abbiamo vissuto momenti di tensione incontrando ragazzi esasperati dalla permanenza protratta nei centri; abbiamo incontrato ragazzi già rassegnati, ragazzi di un'età media dai 16 ai 17 anni, per i quali il tempo è tutto perché la maggiore età si avvicina.

Abbiamo incontrato anche ragazze - in prevalenza nigeriane, ivoriane e somale - arrivate sole sulle nostre coste, in condizione di particolare fragilità e vulnerabilità, tutte o quasi vittime di tratta o di violenza durante la migrazione. Avrebbero bisogno, fin dal loro arrivo, di un'assistenza speciale e la loro integrazione è ancora più difficile fintanto che sono inserite, con tempi eccessivamente lunghi, nei centri destinati solo ai primi interventi di accoglienza.

Tante le criticità riscontrate: dall'insufficienza di strutture ai tempi di permanenza, che non rispettano i 60 giorni previsti dalla legge, termine peraltro ora ridotto a 30 giorni dalla legge n. 47 del 2017 appena entrata in vigore; inoltre in alcuni territori ai *minori* stranieri viene rilasciato il "permesso di soggiorno per minore età" solo se in possesso di documenti identificativi, condizione praticamente quasi mai ricorrente.

Tutti questi ragazzi e ragazze, soli, hanno bisogno della nomina tempestiva di un tutore, che deve prendersi cura di loro ed esercitare la responsabilità genitoriale.

Per conoscere i tempi medi di nomina, la tipologia del tutore nominato – se pubblico o privato cittadino - e l'eventuale esistenza di elenchi di tutori volontari ho avviato una ricognizione del funzionamento della tutela sul territorio nazionale con la collaborazione dei garanti regionali e del Ministero della Giustizia, che ringrazio.

Attività che è stata indicata, come nota positiva, nel report che l'Ambasciatore Tomáš Boček, rappresentante speciale del Segretario generale del Consiglio d'Europa per le Migrazioni e i Rifugiati ha redatto sul sistema di accoglienza dei migranti in Italia.

Dal report sulla tutela, che è inserito nella Relazione, sono emersi tempi mediamente lunghi di nomina dei tutori, un sensibile utilizzo della tutela pubblica e degli avvocati e uno scarso utilizzo della tutela privata volontaria, modalità disomogenee per la nomina e la gestione della tutela, con un'inevitabile frammentarietà applicativa su tutto il territorio nazionale

Nella direzione della tutela privata va la già citata legge 47 del 7 aprile 2017 che delinea la figura

del tutore volontario. Una figura importante che si pone l'obiettivo di incarnare una nuova idea di tutela legale: non solo rappresentanza giuridica ma figura attenta alla relazione con i bambini e i ragazzi che vivono nel nostro Paese senza adulti di riferimento, capace di farsi carico dei loro problemi ma anche di farsi interprete dei loro bisogni.

Privati cittadini, adeguatamente selezionati e formati e guidati dalla volontà di vivere una nuova forma di genitorialità sociale e di cittadinanza attiva.

Un nuovo ruolo per l'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza e per i garanti regionali e delle province autonome, che avranno cura di selezionare e formare i tutori inseriti in elenchi istituiti presso il Tribunale per i minorenni. A questo proposito ho appena predisposto, con l'ausilio dei garanti regionali e delle province autonome, le linee guida per la selezione, la formazione e creazione degli elenchi dei tutori volontari, con l'obiettivo di assicurare una tendenziale uniformità, anche in vista dei risvolti che la tutela volontaria sta assumendo a livello internazionale.

La distanza tra la affermazione e l'attuazione dei diritti è evidente anche con riferimento ai bambini poveri e l'obiettivo di attuare il principio di uguaglianza si persegue con il contrasto alla povertà.

In questi anni la povertà è aumentata in Italia soprattutto tra le famiglie numerose e tra le coppie con due o più figli.

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.

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.

Le privazioni delle possibilità educative nei confronti dei bambini 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, causa di 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 l'eredità della povertà, ma agirebbe in senso preventivo rispetto all'evolversi delle personalità, in forme di disagio, disadattamento e devianza.

L'istituzione di un Fondo specifico per il contrasto della povertà educativa minorile ha l'obiettivo di rimuovere gli ostacoli di natura economica, sociale e culturale che impediscono la fruizione dei processi educativi da parte dei *minori*.

Il nostro compito è ricercare modalità strutturate di dialogo con il Comitato di indirizzo strategico del Fondo al fine di verificare l'implementazione dei progetti finanziati e vigilare affinché siano

garantite opportunità educative integrate e di qualità, a partire dai primi anni di vita.

Monitoriamo altresì lo stato di attuazione delle misure nazionali adottate per il contrasto alla povertà e alla esclusione sociale, evidenziando, tuttavia, che tali misure rischiano di non produrre gli effetti sperati se non sono accompagnate dalla attivazione di una capillare rete di servizi sociali sul territorio, allo stato carente.

Il principio di uguaglianza si persegue garantendo a tutti i bambini e ragazzi una vita libera da violenza come recita l'art. 19 della Convenzione di New York e come reiterato dalla Strategia del Consiglio di Europa del 2016 quale punto strategico.

La violenza contro i bambini e i ragazzi può manifestarsi nelle case, nelle scuole, nelle strade, attraverso i *social* e può essere perpetrata nei confronti dei bambini, da adulti ma anche da coetanei, autori di condotte trasgressive violente.

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 invece 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 che li hanno visti vittime, senza provare vergogna: è anche con la parola che si combatte la violenza.

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.

Con una nota del 5 agosto 2016 l'Autorità garante ha, nell'esercizio dei suoi poteri di soft law, indicato le tappe da seguire per prevenire e contrastare la violenza, sollecitando tra l'altro la ricostituzione dell'Osservatorio nazionale per il contrasto della pedofilia e della pornografia minorile, poi avvenuta e di cui l'Autorità garante è diventata invitato permanente nel 2016

In tale veste monitoreremo i lavori dell'Osservatorio e fin da ora evidenziamo la necessità del rapido

aggiornamento della banca dati, indispensabile perché la reale conoscenza della entità del fenomeno rappresenta il presupposto per orientare gli interventi.

Oggi tuttavia 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 dell'omicidio di un genitore ad opera dell'altro, il cyberbullismo, a mero 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.

Passi in avanti sono avvenuti di recente con la approvazione della legge sulla prevenzione e sul contrasto al cyberbullismo (legge 29 maggio 2017, n.71): gli strumenti messi in campo mirano ad educare non solo i ragazzi, ma anche gli insegnanti e i genitori. Anche l'Autorità sarà componente del Tavolo Tecnico da costituirsi presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, con il compito di adottare il piano di azione integrato (per la prevenzione e il contrasto al cyberbullismo).

Per combattere alla radice la violenza che è anche alla base degli atti di bullismo e di cyberbullismo l'Autorità sta promuovendo un progetto rivolto agli studenti delle scuole secondarie di primo grado di tutta Italia che ha l'obiettivo di diffondere la cultura della mediazione tra gli adolescenti e insegnare a litigare bene.

Imparare a gestire i rapporti mediando sin dall'infanzia e dall'adolescenza insegna ai ragazzi l'arte di gestire le proprie controversie, di accogliere le diversità dei punti di vista, di comprendere che la soluzione non può mai essere la prevaricazione; in altre parole diffondere la cultura della mediazione significa porre le basi per bandire la violenza e l'aggressività. Il progetto, dal titolo "Dallo scontro all'incontro: mediando si impara!" ha coinvolto circa 300 ragazzi di tutta Italia, nella prima fase, che si è svolta a Roma presso la nostra sede e più di 2000 ragazzi per la seconda fase, che si è svolta presso le sedi delle rispettive scuole. La sfida che è stata lanciata e che è stata colta è che è possibile una gestione pacifica del conflitto e che è possibile litigare bene.

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'effettiva attuazione del principio di uguaglianza.

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 per

evitare che il compleanno dei 18 anni si trasformi in un evento da non festeggiare. L'Autorità sostiene la necessità che il raggiungimento dei 18 anni non comporti l'immediato venir meno della protezione.

In ambito nazionale l'Autorità garante, in collaborazione con l'associazione Agevolando, sta completando la realizzazione di un progetto che ha coinvolto i *care leavers* neo maggiorenni di varie regioni italiane, con l'obiettivo di creare la prima "rete italiana" di ragazzi che stanno crescendo o sono cresciuti lontani dalla propria famiglia di origine e che vedrà la prima conferenza nazionale il 17 luglio. In ambito europeo, ha sostenuto il progetto promosso sul tema da SOS Villaggi dei Bambini .

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

Come ho detto, di recente si sono registrati passi in avanti con l'approvazione di leggi in materia di *minori* stranieri non accompagnati e di cyberbullismo, che devono ora superare la sfida dell'attuazione pratica.

Altre devono essere adottate quanto prima, altre ancora presentano profili di criticità che impongono una valutazione approfondita.

Fra le proposte in attesa, vi è il disegno di legge sulla cittadinanza, da tempo sospeso. Così, rimane sospesa la speranza per tante bambine e bambini, ragazze e ragazzi, che crescono in Italia "diversi".

Sono i figli dell'immigrazione, bambini e ragazzi nati in Italia o arrivati nel nostro Paese quando erano piccoli, che sono cresciuti qui e riconoscono l'Italia come il proprio Paese: lo *ius soli* rappresenta un passo importante sul piano dell'integrazione delle "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 spesso si sentono tali 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.

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

Piuttosto che nella direzione dello smantellamento del tribunale per i minorenni e della procura minorile, bisogna andare verso una riforma della giustizia a misura di bambino: una giustizia accessibile, veloce, adeguata, nel rispetto dei diritti.

Il sistema di tutela, come indicato anche recentemente dal Commissario per i diritti umani del Consiglio d'Europa con una lettera inviata al Senato, deve essere rafforzato attraverso risorse e specializzazioni dedicate ed esclusive 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 in capo ai tribunali per i minorenni, in quanto la legge n. 47/2017 prevede che gli elenchi dei tutori volontari debbano essere presso di loro, che pure devono stipulare i protocolli di intesa con i garanti regionali.

Nell'avviarmi alla conclusione consentitemi infine un cenno alle reti.

Il lavoro intenso svolto nell'ambito della Conferenza nazionale per i diritti della infanzia e dell'adolescenza (Conferenza nazionale di garanzia), con i garanti regionali e delle province autonome, che saluto e ringrazio, ha portato, tra l'altro, alla approvazione delle prime linee comuni d'azione in materia di segnalazioni.

Il ruolo che rivesto di Presidente della Conferenza nazionale di garanzia, organo collegiale che riunisce i garanti regionali e delle province autonome, è ancora più rilevante alla luce delle competenze previste dalla legge n. 47/2017 in materia di selezione e formazione dei tutori volontari .

La Rete dei rapporti inter istituzionali è stata ampliata in virtù della partecipazione, per la prima volta, nel 2016, in qualità di invitato permanente, ai lavori dell'Osservatorio nazionale sulla famiglia e a quello per il contrasto alla pedofilia ed alla pornografia, con il compito di garantire opportune forme di collaborazione, sinergie e supporto.

La Rete, inoltre, è stata consolidata, grazie alla stipula di protocolli di intesa.

Tra i tanti indico tre protocolli del 2016, a titolo rappresentativo anche dei vari settori a cui si è rivolta in concreto l'azione dell'Autorità:

- il protocollo di intesa con il Dipartimento per le Politiche per la Famiglia presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri;
- il protocollo con Ministero della giustizia e l'associazione “Bambinisenzasbarre”, per facilitare i rapporti tra bambini e genitore detenuto negli istituti penitenziari;

- Il protocollo con l'Associazione Nazionale Magistrati.
anticipando fin da ora che nel 2017 abbiamo sottoscritto un protocollo con il MIUR con il quale abbiamo avviato una intensa collaborazione.

La Rete dei rapporti con le realtà associative avviene in via permanente con la Consulta, costituita dalle associazioni e le organizzazioni maggiormente rappresentative del settore, che si articola in tre gruppi tematici che si occupano di approfondire i temi del disagio psicopatologico negli adolescenti, la continuità degli affetti nell'affido familiare e la tutela dei *minori* nel mondo della comunicazione.

Sul piano internazionale l'Autorità partecipa, con il ruolo di capofila della delegazione italiana, 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, e in particolare ai 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) entrambi istituiti con l'obiettivo di elaborare raccomandazioni e linee guida per gli Stati parte, nonché fa parte della Rete europea dei garanti per l'infanzia e l'adolescenza (ENOC).

Tante le competenze attribuite all'Autorità garante, di recente ampliate ai sensi dell'art. 11 della legge n. 47 /2017, che prevede che l'Autorità debba procedere alla selezione e formazione dei tutori volontari. in via sussidiaria nelle regioni prive di garante (allo stato, Toscana, Molise, Abruzzo, Sardegna, Valle d'Aosta).

A fronte di tante competenze, le risorse sono limitate a 10 persone in comando da altre amministrazioni; a tale proposito consentitemi di ringraziare lo staff dell'ufficio dell'Autorità, che, con passione, abnegazione e spirito di servizio, quotidianamente, persegue gli obiettivi istituzionali.

Gli strumenti di cui si avvale l'Autorità consistono in atti di *soft law*, che rivestono un ruolo di *moral suasion* sulle istituzioni pubbliche (*nella Relazione sono inseriti* atti di soft law adottati in materia di *minori* non accompagnati, di violenza, di giustizia civile, di tutela)

Ad oggi, invero, l'Autorità esprime raccomandazioni, invia note alle autorità competenti sollecitando azioni con l'obiettivo di colmare lacune che possano emergere sul piano applicativo, svolge azione di monitoraggio. Affinché l'azione risulti più incisiva e, dunque, davvero efficace ed effettiva, all'Autorità garante dovrebbero essere attribuiti poteri più definiti e strumenti caratterizzati da una maggiore incisività, nonché dovrebbero essere strutturate modalità di consultazione in ordine alla formazione degli atti

normativi in materia di infanzia e adolescenza.

Le attività dell'anno trascorso gettano basi solide per un 2017 che si prefigura intenso.

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

Nel 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.

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, e tale insufficienza, aggravata dalle nuove competenze, costituisce non solo un limite alla operatività dell'Autorità ma incide sulla sua stessa indipendenza.

Tuttavia il profilo dell'Autorità garante si definirà nel tempo, anche alla luce del confronto con le esperienze delle altre autorità indipendenti in Europa.

Concludo ritornando alla prospettiva internazionale da cui tutto ha avuto inizio e, in particolare, dopo aver iniziato riferendomi alle Nazioni Unite e al Consiglio d'Europa, con il pensiero al significato dell'Unione Europea, 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. L'invito è a riflettere sull'importanza del diritto alla uguaglianza nel quadro del potenziamento della dimensione sociale dell'Unione europea e della Carta dei diritti fondamentali, che reitera il principio del superiore interesse del *minore*.

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

Filomena Albano

