



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

Relazione al Parlamento

2019



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

Relazione al Parlamento

2019

Relazione al Parlamento
dell'Autorità garante
per l'infanzia e l'adolescenza
2019

Roma, 31 marzo 2020

Ringraziamenti

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

Stampa e Grafica: Tipografia Legatoria Rossini s.r.l.

INDICE

Introduzione	6
L'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza nel 2019: bilanci e prospettive a 30 anni dall'adozione della Convenzione Onu (Crc)	20
1. La missione dell'Autorità garante	
2. L'assetto organizzativo, le risorse umane e i compiti	
3. Gli altri attori del sistema	
<i>La Conferenza nazionale per la garanzia dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza</i>	
<i>La Consulta nazionale delle associazioni e delle organizzazioni</i>	
<i>Gli osservatori e la Commissione parlamentare per l'infanzia e l'adolescenza</i>	
4. Punti di forza, criticità e proposte	
L'Autorità giorno per giorno	32
1. L'ambito internazionale ed europeo	43
1.1. L'Agia nel sistema delle Nazioni Unite	
1.2. La Rete europea dei garanti per l'infanzia e l'adolescenza (Enoc) e il livello sovranazionale	
1.3. L'Agia e il Comitato <i>ad hoc</i> sui diritti dei minori del Consiglio d'Europa (Cahenf)	
1.4. Le altre attività internazionali	
1.5. La diffusione di iniziative in Italia e all'estero	
2. La cura dei rapporti familiari	55
2.1. Il sistema della tutela minorile	
<i>I minorenni in comunità</i>	
2.2. L'ascolto della persona di minore età nei procedimenti giudiziari	
2.3. I nuovi equilibri della famiglia e i diritti dei figli	
<i>La Carta dei diritti dei figli nella separazione dei genitori</i>	
<i>Il sostegno per i figli nella separazione: i Gruppi di parola</i>	
<i>Prospettive normative in tema di affido condiviso</i>	
<i>La tutela dei diritti dei figli di genitori detenuti</i>	
3. Le sfide per la scuola e le politiche educative	79
3.1. Il bilancio delle cinque priorità	
<i>Gli ambiti delle cinque priorità</i>	
3.2. La prevenzione e il contrasto al bullismo e al cyberbullismo	
3.3. I livelli essenziali delle prestazioni civili e sociali: mense scolastiche e posti nido	
4. Le priorità per salute, benessere e sani stili di vita	97
4.1. Le sostanze stupefacenti e l'alcol	
4.2. Una app per i diritti dei bambini in ospedale	
4.3. Le infezioni sessualmente trasmissibili e il consenso del minorenni	
4.4. Salute, religione e cultura: la circoncisione rituale maschile	
4.5. Seggiolini antiabbandono	
4.6. Il diritto al gioco e allo sport dei bambini e dei ragazzi con disabilità	
4.7. I livelli essenziali delle prestazioni civili e sociali: spazi-gioco inclusivi per i bambini 0-14	
5. L'inclusione delle persone di minore età	109
Scheda: Le risorse per l'infanzia e l'adolescenza nel bilancio dello Stato	
5.1. La povertà minorile	

5.2.	I livelli essenziali delle prestazioni civili e sociali <i>Una banca dati sulla disabilità dei minorenni</i>	
5.3.	L'inclusione e la partecipazione delle nuove generazioni di origine immigrata	
5.4.	I minori stranieri non accompagnati <i>L'attuazione della legge n. 47 del 2017</i> <i>Il sistema della tutela volontaria</i> <i>I tutori volontari: l'attività di selezione e formazione</i> <i>La carta etica del tutore volontario</i>	
6.	La protezione da ogni forma di violenza	139
6.1.	Le politiche di prevenzione della violenza <i>Gli orfani per crimini domestici</i> <i>La videosorveglianza negli asili nido</i> <i>I matrimoni precoci e forzati</i>	
6.2.	La raccolta dati	
7.	Le garanzie nel rapporto con la giustizia	151
7.1.	AgiAscolta. I diritti dei ragazzi di area penale esterna <i>Un caso particolare: il progetto "Liberi di scegliere"</i>	
7.2.	La mediazione penale e altri percorsi di giustizia riparativa nel procedimento penale minorile	
7.3.	Una giustizia su misura: il divieto di preclusioni automatiche nell'esecuzione della pena	
8.	La promozione dei diritti, dell'ascolto e della partecipazione	165
8.1.	I diritti dell'infanzia visti con gli occhi dei bambini	
8.2.	La Consulta delle ragazze e dei ragazzi	
8.3.	L'ascolto e la partecipazione dei minori stranieri non accompagnati	
8.4.	La formazione come strumento a sostegno della diffusione della Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza	
8.5.	L'aggiornamento della Carta di Treviso	
9.	Gli strumenti e le iniziative di informazione e comunicazione	181
9.1.	Le attività e gli strumenti	
9.2.	Le campagne	
9.3.	Gli eventi principali	
9.4.	I convegni, i seminari e i <i>workshop</i>	
9.5.	I patrocini	
9.6.	I contributi	
9.7.	Le pubblicazioni	
10.	Allegati	203
1.	Rilevazione su norme, prassi e procedure dei garanti per l'infanzia e l'adolescenza delle regioni e delle province autonome, dicembre 2019	
2.	Rete europea dei garanti per l'infanzia e l'adolescenza (Enoc)	
3.	Il sistema della tutela volontaria in Italia. L'attività dei garanti regionali e delle province autonome. Primo rapporto di monitoraggio	
4.	Il sistema della tutela volontaria in Italia. L'attività dei tribunali per i minorenni. Primo rapporto di monitoraggio	
5.	Format piano operativo (progetto di monitoraggio della tutela volontaria per minori stranieri non accompagnati)	
6.	Scheda di rilevazione bisogno (progetto di monitoraggio della tutela volontaria per minori stranieri non accompagnati)	
7.	Criteri e strumenti di processo utilizzati dalle Uol per la proposta di "abbinamento MNA-Tutore volontario" (progetto di monitoraggio della tutela volontaria per minori stranieri non accompagnati)	
8.	Scheda prassi (progetto di monitoraggio della tutela volontaria per minori stranieri non accompagnati)	
9.	Carta etica del tutore volontario	
10.	Selezione di note ufficiali, avvisi e pareri	

Agia	Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza
Aimmf	Associazione italiana dei magistrati per i minorenni e per la famiglia
Aopi	Associazione ospedali pediatrici italiani
Cahenf	<i>Ad hoc committee for the rights of the child</i>
Cara	Centro di accoglienza per richiedenti asilo
Care	Coordinamento delle associazioni familiari adottive e affidatarie in rete
Cismai	Coordinamento italiano dei servizi contro il maltrattamento all'infanzia
Cnca	Coordinamento nazionale comunità di accoglienza
Cnel	Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro
Coe	Consiglio d'Europa
Crc	<i>Convention on the rights of the child</i>
Easo	<i>European asylum support office</i>
Enoc	<i>European network of ombudspersons for children</i>
Enya	<i>European network of young advisors</i>
Fami	Fondo asilo migrazione e integrazione
Gdp	Gruppi di parola
Gdpr	<i>General data protection regulation</i>
Inps	Istituto nazionale della previdenza sociale
Istat	Istituto nazionale di statistica
Lea	Livelli essenziali di assistenza
Lep	Livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali
M sna	Minori stranieri non accompagnati
Miur	Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca
Onu	<i>United nations organization</i>
Pippi	Programma di intervento per la prevenzione dell'istituzionalizzazione
Rti	Raggruppamento temporaneo di impresa
Sinba	Sistema informativo sulla cura e la protezione dei bambini e delle loro famiglie
Ssm	Scuola superiore della magistratura
Ue	Unione europea
Unhcr	<i>United nations high commissioner for refugees</i>
Unicef	<i>United nations international children's emergency fund</i>
Uol	Unità operativa locale
Ussm	Ufficio di servizio sociale per i minorenni



INTRODUZIONE

La relazione al Parlamento rappresenta il momento in cui l'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza traccia un bilancio dell'attività svolta nel corso dell'anno e, allo stesso tempo, guarda al futuro dell'attuazione dei diritti dei bambini e dei ragazzi.

Anche quest'anno desidero iniziare con un ricordo. Nel corso di un incontro con i ragazzi di una scuola superiore abbiamo parlato della felicità come un diritto dell'infanzia e, in quell'occasione, un ragazzo mi ha detto che "la felicità è vera solo se condivisa con altre persone". A partire da questa affermazione, ho iniziato a riflettere sull'importanza della *relazione* come spazio di costruzione della persona e dimensione essenziale della vita.

Ecco perché la parola chiave del mio intervento di quest'anno è *relazione*, che accomuna, in un arco ideale, quelle proposte negli anni scorsi: *uguaglianza*, *ascolto* e *responsabilità*. *Relazione* perché, come ha ricordato Papa Francesco, il contrario di io non è tu, ma noi. Scommettere sulla dimensione comunitaria, relazionale, non significa mettere a repentaglio la propria sicurezza o il proprio benessere. Non si tratta di annullare se stessi per incontrare l'altro. Al contrario, nella *relazione* c'è spazio per l'io e per il tu, nel noi c'è spazio per tutti. C'è spazio per realizzare *uguaglianza*, *ascolto* e *responsabilità*.

Ed è proprio prendendo spunto da questa considerazione che desidero ripercorrere gli eventi che hanno ispirato l'azione di questa Autorità nel 2019.

L'anno è iniziato con le *Osservazioni conclusive* del Comitato Onu sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza al quinto e sesto rapporto periodico dell'Italia. Il Comitato ha esaminato i progressi compiuti dal nostro Paese nell'attuazione dei diritti previsti dalla Convenzione Onu e ha adottato una serie di raccomandazioni che ora dovranno essere monitorate.

E il 2019 è stato soprattutto l'anno in cui il tema dell'infanzia è stato al centro del dibattito pubblico a seguito di indagini giudiziarie che hanno fortemente scosso le coscienze.

L'intero sistema di tutela minorile è stato messo in discussione dopo la diffusione di notizie riguardanti manipolazioni volte a certificare false violenze e così giu-



stificare l'allontanamento di bambini dalla famiglia di origine, tutte circostanze a oggi sottoposte ad accertamento giudiziario.

Infine il 2019 è stato l'anno in cui si sono celebrati i trent'anni dall'adozione della Convenzione Onu sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, ricorrenza che ha imposto un bilancio su ciò che è stato fatto e sulle sfide, presenti e future.

Il trentennale impone, innanzitutto, di individuare i diritti previsti dalla Convenzione ai quali non è stata data piena attuazione e in questo le indicazioni del Comitato Onu sono risultate preziose nell'evidenziare le priorità: contrastare le differenze tra regioni nell'accesso ai servizi; creare sistemi di monitoraggio, in particolare in tema di violenza, disabilità, minorenni fuori famiglia, salute mentale e dispersione scolastica; implementare l'ascolto e la partecipazione dei minorenni ai processi decisionali che li riguardano; garantire il diritto alla salute, anche attraverso un sistema uniforme e integrato di servizi di assistenza neuropsichiatrica infantile e adolescenziale; contrastare l'abbandono scolastico e mettere in sicurezza le scuole; migliorare il sistema di accoglienza dei minori stranieri non accompagnati.

Oltre a ciò, il trentennale impone di interpretare la Convenzione in chiave evolutiva, alla luce dei "nuovi" diritti che emergono dalle esigenze espresse dai bambini e dai ragazzi di oggi. In tre decenni, infatti, la realtà è cambiata, con un'accelerazione addirittura esponenziale negli ultimi anni. Si sono manifestati nuovi bisogni, nuove vulnerabilità, nuovi diritti da tutelare, in contemporanea alla rivoluzione digitale, alla globalizzazione e a tutta una serie di fattori di cambiamento sociale, economico e culturale.

I diritti – quelli previsti dalla Convenzione e quelli "nuovi" – hanno tutti natura *relazionale*: implicano il coinvolgimento attivo di qualcuno che si prenda carico, si prenda cura, partecipi, renda effettivi principi stabiliti sulla carta. A ben vedere avere *relazioni* buone, funzionali e funzionanti è esso stesso un diritto e, nel contempo, uno strumento per raggiungere la felicità. "La felicità è vera solo se condivisa con altre persone" mi ha detto il ragazzo incontrato a scuola.

La *relazione* è la dimensione essenziale della vita umana. È lo spazio in cui si fa l'uomo, che infatti si definisce come tale nel suo essere relazionale: si costruisce e si comprende nell'interazione con gli altri. Come già in epoca antica constatava Aristotele, l'essere umano è animale sociale.



La persona è *relazione*, vive della *relazione*.

Questo, vero per tutti, è tanto più vero per i più piccoli.

I bambini e i ragazzi possono crescere, imparare, scoprirsi nel rapporto con chi sta loro attorno, immergendosi nel mondo degli affetti che li circondano e di cui hanno un bisogno vitale. La dimensione degli affetti è quella da cui dipendono tutte le altre sfaccettature della vita; su di essa si giocano il benessere fisico, la maturazione psichica, l'evoluzione cognitiva e l'apprendimento, così come la stessa capacità di intessere rapporti positivi.

Tante sono le *relazioni* che costituiscono il mondo di un bambino o di un ragazzo: la *relazione* con i genitori, quella con i fratelli, i nonni e i parenti, quella con gli insegnanti, gli allenatori e gli educatori e quella con i compagni di classe, con i compagni di gioco e con gli altri ragazzi della comunità nella quale vive. Il mondo dei bambini è poi anche costituito dalle interazioni *tra* i genitori, i fratelli, i parenti, gli insegnanti, di cui sono attenti e vigili osservatori. Sin da piccolissimi, bambini e ragazzi respirano, si nutrono delle *relazioni* che gli altri hanno con loro e che vedono attorno a loro.

È questo un periodo per certi versi contraddittorio: c'è una grande consapevolezza della profonda dimensione relazionale che attraversa e definisce l'uomo ma, allo stesso tempo, tale consapevolezza sembra essere contrastata da spinte che conducono la società nella direzione opposta, quella dell'individualismo e dell'autosufficienza. Assistiamo a una disgregazione delle *relazioni* sociali a tutti i livelli: di coppia, generazionale e nella comunità educante.

I bambini e i ragazzi sono sempre più soli, di una solitudine tanto fisica quanto educativa: la presenza dei genitori è spesso ridotta al minimo dai ritmi lavorativi e dagli impegni, il calo della natalità fa sì che i nuclei familiari siano sempre più ristretti, riducendo la possibilità di condivisione della quotidianità con fratelli e sorelle. Il patto educativo famiglia – insegnanti rischia di venir meno, il senso di appartenenza alla comunità è indebolito.

Molti processi, che prima avvenivano naturalmente in una comunità allenata a "curarsi", a ricostruirsi, a tenersi unita, hanno lasciato il posto a una società liquida, spinta a coltivare individualismo, autonomia esasperata, visibilità, autoreferenzialità, in cui i dispositivi tecnologici hanno un impatto dirompente, in grado di connettere e isolare insieme.



Per questa ragione è necessario riscoprire la *relazione*, re-investire su di essa. Sulla *relazione* si fonda il benessere dei bambini e dei ragazzi, su di essa si fondano i loro diritti e dunque la costruzione della società, la consapevolezza che la dimensione affettiva precede le altre dimensioni dell'umano.

L'ambiente primario in cui si vivono e si imparano le *relazioni* è la famiglia. È il luogo in cui si scopre di esistere attraverso lo sguardo dei genitori, in cui si impara la tenerezza dai nonni.

Attuare i diritti di bambini e adolescenti, allora, significa anzitutto sostenere le famiglie nel loro ruolo, in particolare laddove abbiano bisogno di un aiuto nel portarlo a compimento e assicurare l'ambiente affettivo ed educativo di cui le persone di minore età necessitano. Se è vero che la Convenzione di New York non contiene un articolo specifico dedicato al diritto alla famiglia, è altrettanto vero che essa ne contiene molti altri che ruotano attorno all'idea della famiglia, quale nucleo centrale. Principi tesi a chiarire – come recita nel preambolo – che la famiglia è l'ambiente naturale di crescita dei bambini e che le istituzioni hanno l'obbligo di sostenerla, tanto nelle difficoltà materiali quanto nell'esercizio della genitorialità. Lasciare soli i genitori significherebbe lasciare soli i bambini.

Che accade quando il diritto a vivere nella propria famiglia appare inconciliabile con l'attuazione di altri diritti, pure previsti dalla Convenzione? È possibile che ci siano diritti "inconciliabili" tra di loro?

Il tema è stato oggetto di dibattito nel 2019 su fronti apparentemente opposti, a seguito di fatti di cronaca relativi a gravissime violazioni dell'infanzia. Da un lato notizie di bambini vittime di violenze in famiglia, dall'altro notizie di procedimenti di allontanamento dalla famiglia di origine basati su certificazioni di false violenze.

In entrambi i casi il sistema di tutela dell'infanzia è stato fortemente posto in discussione: nel primo per non aver intercettato in tempo segnali di disagio e dunque per essere intervenuto troppo tardi, nel secondo per aver forzato o alterato i presupposti giustificativi di un collocamento del minore fuori dalla famiglia di origine e quindi per essere intervenuto in maniera ingiustificata e illecita.

L'apparente antinomia dei diritti va composta proprio alla luce dei principi della Convenzione. Invero non dovrebbero esistere diritti inconciliabili perché tutti



sono parimenti importanti e necessitano di attuazione. Questo significa che il sistema di tutela deve essere in grado di intercettare le situazioni di fragilità in via preventiva, sostenerle, maturare la consapevolezza che il benessere della persona minorenni passa anche per il benessere della famiglia di appartenenza.

E significa bilanciare i diritti in conflitto con equilibrio.

L'equilibrio è necessario a tutti i livelli: dalla valutazione in ordine al singolo caso a quella sul funzionamento del sistema nel suo complesso, dall'informazione giornalistica al dibattito pubblico e istituzionale.

E significa indagare in modo obiettivo i punti di forza e quelli di debolezza del sistema di tutela, che necessita di procedure chiare e uniformi, di competenze definite e interventi trasparenti. Il grado di civiltà e di sviluppo di una società si misura sulla sua capacità di promuovere e difendere i diritti dell'infanzia. Occorre pertanto una continua verifica della sua adeguatezza e del suo buon funzionamento, ciò al fine di valorizzarne gli aspetti positivi e al contempo di rilevare e risolvere eventuali criticità.

È quanto l'Autorità ha fatto con un ciclo di consultazioni con esperti, associazioni e istituzioni, ma anche ragazzi che hanno vissuto in prima persona l'esperienza del collocamento fuori famiglia.

All'esito delle consultazioni sono state adottate delle raccomandazioni sul sistema della tutela minorile che guardano al sistema nel suo complesso e individuano le azioni prioritarie, più opportune in ogni ambito: dalla necessità di sostenere le famiglie – supportando competenze educative, affettive ed emotive e facilitando la consapevolezza dei ruoli – all'esigenza di disciplinare i procedimenti in materia di responsabilità genitoriale secondo i principi del giusto processo e in particolare di garantire il diritto all'informazione delle parti, la nomina del curatore speciale e dell'avvocato per il minorenni, oltre che tempistiche certe ed adeguate e l'impugnabilità dei provvedimenti. E inoltre: dalla necessità di istituire un sistema informativo unitario che contenga una banca dati dei minorenni privi di un ambiente familiare e una banca dati sul numero e la tipologia delle strutture di accoglienza e degli affidatari a quella di riformare l'articolo 403 del codice civile, assicurando adeguate garanzie per l'allontanamento d'urgenza da parte del servizio pubblico. E infine: dalla necessità di assicurare pari opportunità di accesso al diritto di tutti i bambini e i ragazzi a essere tutelati senza differenze



tra territori attraverso la determinazione di livelli essenziali delle prestazioni, a quella di garantire adeguate risorse ai servizi sociali e agli uffici giudiziari.

Ci sono, poi, situazioni familiari che manifestano non solo segni di sofferenza, ma vere e proprie disfunzioni. Una delle più gravi è rappresentata dalle violenze. Lo sguardo dell'Autorità si è soffermato, tra l'altro, sui diritti degli orfani per crimini domestici. Bambini e ragazzi che vedono improvvisamente dissolversi un mondo, che si trovano ad affrontare una nuova fase senza punti di riferimento e sono costretti a ricostruire *relazioni* familiari nelle quali crescere.

Per dare risposta ai loro bisogni occorre innanzitutto conoscerli. Occorre assicurare continuità nello studio, supporto nelle spese mediche e assistenziali, sostegno e aiuto economico per le famiglie affidatarie e individuare gli strumenti più efficaci per garantire la speranza di una vita felice. Tutte istanze per le quali l'Agia ha più volte sollecitato l'adozione del regolamento per l'utilizzo di un fondo previsto dalla legge che ha introdotto misure di sostegno per gli orfani. Anche a seguito di queste sollecitazioni a novembre 2019 è stato adottato uno schema di regolamento.

Ma l'intervento economico da solo non basta, quando ci sono in gioco vulnerabilità così forti. Per questa ragione l'Autorità garante attraverso la Consulta nazionale delle associazioni e delle organizzazioni ha svolto uno studio per valorizzare le buone pratiche, gli strumenti processuali e il coordinamento tra le istituzioni chiamate a intervenire, e in tal modo rafforzare la protezione delle vittime e sostenere chi si prende cura di loro.

La protezione da ogni forma di violenza all'infanzia non è solo tutela dell'incolumità e del benessere, ma è anche tutela delle *relazioni* alle quali ha diritto ogni bambino e ogni ragazzo.

Nel rapporto tra adulti e minorenni questi ultimi sono per definizione affidati alla cura e alla tutela degli adulti che li hanno in carico e di questi si fidano perché hanno bisogno di qualcuno che li prenda per mano e li accompagni nel difficile compito di diventare grandi. La disparità della *relazione* adulto-bambino è conaturata a un processo di crescita in cui il minore apprende, impara, conosce per il tramite di chi lo accompagna. Si tratta di una fiducia innata, innocente, preziosa. La violenza all'infanzia e all'adolescenza pertanto costituisce il più tragico tradimento di quella fiducia e la rottura di tale *relazione*.



In tema di violenza all'infanzia l'Autorità ha sottolineato ancora la necessità di un sistema di rilevazione e monitoraggio, tuttora assente, che fotografi il fenomeno, in modo da poterlo compiutamente affrontare in tutti i suoi aspetti. E ha reiterato, con una raccomandazione di maggio 2019, la necessità di rafforzare gli interventi di prevenzione e contrasto e di salvaguardare così la *relazione* di fiducia tra minorenni e adulti: la violenza rappresenta un tradimento proprio da parte di chi dovrebbe assicurare il benessere e la gioia di vivere dei più piccoli. Entra in gioco allora la responsabilità degli adulti: spetta a loro promuovere e rendere concreta una cultura ispirata all'idea della cura, dell'interessamento reciproco e della comunità solidale in opposizione all'individualismo e all'indifferenza.

Un altro ambiente in cui si vivono e si apprendono le *relazioni* è rappresentato dalla scuola.

Nel 2019 l'Autorità ha ribadito la necessità di promuovere scuole aperte al territorio, una didattica partecipativa per migliorare i processi di apprendimento grazie all'aspetto relazionale, interventi per sviluppare la consapevolezza digitale e azioni di prevenzione e contrasto del bullismo e del cyberbullismo.

Per l'inserimento scolastico dei bambini e dei ragazzi che vivono temporaneamente lontani dalla famiglia di origine, la *relazione* si presenta di particolare complessità. Per questo l'Autorità in collaborazione con il Miur ha predisposto linee guida – diffuse sul territorio nazionale, disponibili anche sotto forma di opuscolo e al centro di una formazione specifica destinata agli insegnanti – che mirano proprio a creare le reti necessarie a garantire il benessere dei bambini e la continuità del percorso scolastico.

La scuola può, inoltre, giocare un ruolo importante nella lotta alla povertà educativa, che porta con sé povertà di *relazioni*. A tal proposito il *Fondo di contrasto alla povertà educativa minorile* va nella direzione di investire negli strumenti d'inclusione sociale.

Occorre scommettere sulla dimensione comunitaria – accanto e oltre a quella economica – ritessendo legami, luoghi di incontro reali, occasioni di condivisione e crescita in ambienti positivi, soprattutto per i bambini e i ragazzi che vivono situazioni di fragilità.



In questo senso, un mezzo imprescindibile per raggiungere l'obiettivo è costituito dalla definizione dei livelli essenziali delle prestazioni sociali (Lep), previsti dalla Carta costituzionale e rimasti inattuati. Essi rappresentano l'opportunità di fornire gli strumenti necessari per la realizzazione dei diritti dell'infanzia.

Nel 2019 l'Autorità garante ha individuato alcuni Lep che investono direttamente gli aspetti relazionali dei più piccoli: la garanzia di posti disponibili negli asili nido senza differenze territoriali e la disponibilità di mense scolastiche di qualità nelle scuole per l'infanzia, da concepire non più come servizi a domanda individuale ma come un diritto per tutti.

E ancora: l'istituzione di una banca dati, che a oggi non esiste, sulla disabilità delle persone minorenni. Infatti, per pianificare politiche di integrazione e supporto ai bambini e ai ragazzi con disabilità occorre innanzitutto avere contezza di chi sono e quanti sono.

Infine, la diffusione omogenea in Italia di spazi-gioco pubblici, inclusivi e co-progettati, per bambini e ragazzi da zero a 14 anni crea opportunità per investire nella *relazione* tra pari. Giocare con i più piccoli significa incentivare la loro autostima. Rassicurarli della loro presenza nel grande gioco che è la vita rappresenta il dono più bello che si possa fare: un dono di tempo gratuito.

Il gioco in spazi aperti e pubblici costituisce un'opportunità, poiché in tali luoghi di incontro nascono reti di amicizia tra bambini. I parchi-gioco sono fondamentali luoghi di *relazione* interpersonale che dovrebbero essere presenti in ogni territorio, aperti e accessibili a tutti e progettati in modo tale da coinvolgere anche bambini con bisogni particolari. Per questo l'Autorità ha condotto uno studio, in collaborazione con la Consulta nazionale delle associazioni e delle organizzazioni, che ha portato alla pubblicazione di un documento sul diritto al gioco e allo sport dei bambini e dei ragazzi con disabilità e alla formulazione di raccomandazioni.

Per favorire una vera inclusione occorre partire dai piccoli, che vanno educati all'accoglienza e al riconoscimento della diversità e stimolati all'apertura e alla solidarietà, insegnando loro a guardare il mondo da angolature diverse e a creare *relazioni* autentiche basate sul rispetto dell'altro. Dai racconti dei ragazzi con disabilità emerge un senso di solitudine, sperimentata sin da piccoli e, quindi, un desiderio di stare insieme ad altri.



Per promuovere esperienze e occasioni di gioco inclusivo l'Autorità garante, in occasione della Giornata mondiale del gioco, ha lanciato l'iniziativa *Giocare tutti, nessuno escluso* rivolta a raccogliere in un calendario nazionale le iniziative organizzate per far giocare i bambini e ragazzi con disabilità insieme ai coetanei.

Tra le disfunzioni nelle *relazioni* tra pari vi sono il bullismo e, con l'apparizione delle tecnologie digitali e la Rete, il cyberbullismo. La sfida, in questo campo, è quella di educare alle *relazioni* di qualità nella consapevolezza della pericolosità della condotta perpetrata on line per alcune caratteristiche specifiche: l'eco infinita e incontrollabile dei contenuti, l'assenza di contatto diretto con l'interlocutore e l'illusione dell'anonimato costringono a pensare e inventare regole *ad hoc* per una *relazione* digitale sana e non distruttiva.

Essere celati da uno schermo, infatti, restituisce senso di potenza e di assenza di responsabilità. Non vedere il viso e gli occhi dell'altro inibisce i meccanismi dell'empatia. Si tratta di una questione che incide sulla qualità delle *relazioni* sociali. Non a caso l'Autorità garante ha da tempo investito nello strumento della mediazione scolastica come palestra di empatia.

Mettersi nei panni dell'altro è il messaggio che si è voluto trasmettere anche con il progetto *Off-Line – la vita oltre lo schermo*. L'iniziativa ha puntato proprio a scuotere le coscienze, promuovendo una serie di incontri in tutta Italia e raccontando la storia vera di una vittima di cyberbullismo. Per difendersi e utilizzare gli strumenti offerti dalla legge occorre far comprendere ai ragazzi quali sono i loro diritti.

In questo senso l'Autorità ha realizzato una versione *child friendly* della legge che detta disposizioni a tutela dei minori per la prevenzione e il contrasto del cyberbullismo, per far capire ai ragazzi cos'è e come difendersi.

A monte di tutto, poi, esiste un'esigenza sulla quale da tempo l'Autorità garante ha acceso un faro: la necessità di una solida consapevolezza digitale dei ragazzi, recepita nel 2019 con la legge che ha previsto l'introduzione dell'insegnamento scolastico dell'educazione civica. L'Autorità, a tal proposito, siederà anche nella Consulta dei diritti e dei doveri dell'adolescente digitale, che ha compiti di verifica sull'attuazione della nuova normativa.



Una *relazione* deviata, non solo con i pari ma con la società in generale, è quella che vivono i ragazzi che incontrano la giustizia per aver violato la legge. Infatti il reato stesso è lesione di una *relazione*, personale o sociale. A questi ragazzi l'Autorità garante ha dedicato un progetto di ascolto istituzionale, che ha riguardato i minorenni in area penale esterna e gli operatori della giustizia minorile.

L'obiettivo è stato quello di rilevare i bisogni e verificare l'attuazione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza per i ragazzi che sono inciampati in un reato e stanno svolgendo attività rieducative e di recupero.

Ascoltare i ragazzi, nonché le persone che li accompagnano ad acquisire consapevolezza di quanto hanno compiuto e a costruire un futuro diverso, ha offerto un angolo di visuale privilegiato per osservare i movimenti della nostra società. Un dato ha accumulato Nord, Centro e Sud, grandi città e piccoli centri: alla radice di azioni violente, antisociali e di scelte sbagliate, c'è nella maggioranza dei casi il disgregamento dei legami sociali, l'evaporazione della famiglia, l'assenza di *relazioni* significative. Non è un caso se i ragazzi, quando abbiamo domandato cosa servisse per migliorare il loro quartiere, hanno in prevalenza chiesto luoghi di aggregazione (campi sportivi, parchi verdi) e mezzi di trasporto pubblici per poter raggiungere un cinema o un amico in un'altra zona della città.

Da questa esperienza è nato un documento di studio e di proposta intitolato *AgiAscolta*, pubblicato nel 2019, all'interno del quale è presente una serie di raccomandazioni che cercano di dare risposta agli elementi di criticità emersi dall'ascolto dei ragazzi, dei magistrati, dei funzionari del servizio sociale e dei dirigenti dei centri di giustizia minorile.

Tra le raccomandazioni, figura quella volta ad assicurare un ascolto adeguato e una maggiore comprensibilità, per i ragazzi, dei ruoli, dei meccanismi e della terminologia del processo penale minorile. L'Autorità garante ha raccomandato anche: un trattamento da parte delle forze dell'ordine e degli operatori coerente con i diritti previsti dalla Convenzione di New York; maggiori risorse per il personale e per le politiche di prevenzione e sostegno della famiglia; forme di collaborazione tra istituzioni che consentano la segnalazione precoce delle situazioni di abbandono e dispersione scolastica.



Anche nel 2019 l'Autorità garante ha proseguito nel promuovere la giustizia riparativa e in particolare la mediazione penale, quale strumento per ricucire vissuti e ricostruire fiducia attraverso l'incontro, la parola e il riconoscimento. In particolare, le raccomandazioni dell'Autorità garante per l'ingresso della giustizia riparativa nel procedimento penale minorile sono state oggetto di diffusione attraverso due dépliant illustrativi, uno rivolto ai ragazzi e uno agli adulti, nonché di numerosi progetti locali.

Riparare significa tornare a essere parte attiva del corpo sociale, membri effettivi di una comunità in cui ciascuno è chiamato a fare la propria parte. Dare a tutti la possibilità di esprimere le proprie potenzialità e la propria personalità, imparando a dialogare e a interagire con gli altri, contribuendo così alla crescita umana della società tutta e allo stesso tempo coltivando quella personale, è il gravoso e bellissimo impegno che lo Stato italiano, con l'articolo 3 della Costituzione, ha solennemente assunto.

Il benessere e la salute sono strettamente connessi alla percezione della "felicità", diritto dal quale sono partita in questa introduzione. Nel vuoto delle relazioni sociali, in mancanza di punti di riferimento e affetti significativi, alla ricerca di un "felicità" fittizia, sono sempre più numerosi i giovanissimi che fanno uso di sostanze stupefacenti e alcoliche e cominciano a un'età sempre più bassa. A tal proposito è stata dedicata un'attenzione particolare alle dipendenze da droga e da alcol, svolgendo un ciclo di consultazioni che ha portato alla formulazione di una segnalazione alle istituzioni in merito alle iniziative da adottare. Prevenzione e presa in carico sono solo due dei possibili interventi. Vanno incrementati i controlli sanitari tra i 10 e i 14 anni, va previsto l'obbligo della trasmissione della scheda clinica dei ragazzi nel passaggio dalla cura dei pediatri a quella dei medici di famiglia e vanno promosse campagne di sensibilizzazione sulle conseguenze dell'abuso dell'alcol, il cui divieto di vendita ai minorenni andrebbe controllato con maggior intensità. Si tratta di emergenze per le quali non si può attendere oltre, pena la compromissione del futuro di una generazione.

Combattere le fragilità, le disuguaglianze e le povertà e creare pari opportunità, permettendo a tutti i bambini e i ragazzi di fruire delle medesime possibilità e di disporre degli stessi strumenti di partenza, è un principio portante su cui poggiano i diritti della Convenzione di New York. L'attuazione di tale principio richiede politiche mirate in grado di realizzare azioni inclusive e di investimento sulla persona. Includere vuol dire creare *relazioni*.



Quando si parla di inclusione non si possono non tenere in considerazione i diritti dei bambini e dei ragazzi che crescono a cavallo di due mondi, quello della famiglia di origine e quello della società italiana. Si tratta di circa un milione di under 18 presenti in Italia: sono i ragazzi di nuova generazione di origine immigrata, che si trovano a far da mediatori tra due culture, quasi fossero talora genitori dei loro stessi genitori. Minorenni che, a causa della provenienza della loro famiglia, possono dover affrontare discriminazioni e malintesi. Come quello di essere considerati stranieri, anche se parlano e vivono da italiani. O quello di dover far accettare ai familiari comportamenti difformi da quelli della cultura di provenienza.

La condizione di questi minorenni non può essere lasciata in ombra e su di essi si è concentrato uno studio realizzato in collaborazione con la Consulta nazionale delle associazioni e delle organizzazioni a tutela dei diritti dei ragazzi di nuova generazione. L'Autorità garante ha raccomandato, tra l'altro, la presenza di mediatori linguistici e culturali ai colloqui dei genitori con gli insegnanti. Un focus specifico ha riguardato poi la condizione delle bambine e delle ragazze, che ancora più dei loro coetanei maschi si trovano al crocevia tra due modi di intendere la libertà e le scelte e subiscono pressioni, in particolare, in campo affettivo.

Il riconoscimento della cittadinanza italiana – espressione del principio di uguaglianza sancito dalla Costituzione e dalla Convenzione Onu sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza – potrebbe contribuire a conferire senso di appartenenza piena alla comunità ai ragazzi di nuova generazione, che crescono in Italia e condividono studi, gioco e amicizie con i coetanei, ma hanno uno *status* diverso a seconda delle origini dei genitori.

Parlare di inclusione, e quindi di *relazione*, diventa ancora più decisivo per chi, come i minori stranieri non accompagnati, nel nostro paese è privo di qualsiasi riferimento. La sfida della loro integrazione passa proprio per la capacità di includerli nel tessuto sociale, cioè di creare con loro legami autentici. In questo senso il tutore volontario costituisce una figura chiave: è un facilitatore di *relazione*, non soltanto per il minorenne solo ma anche per la comunità nella quale si inserisce. Per questi ragazzi si tratta di ricostruire un mondo affettivo e dei rapporti significativi.

Nel 2019 è stato pubblicato il primo *Rapporto di monitoraggio sul sistema della tutela volontaria* dell'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza, realizzato



con le risorse del Fondo asilo, migrazione e integrazione (Fami) gestito dal Ministero dell'interno. L'indagine è stata condotta con la partecipazione dei tribunali per i minorenni e dei garanti regionali e delle province autonome. L'obiettivo è stato quello di fornire informazioni sullo stato di avanzamento del sistema della tutela volontaria introdotto nel 2017 con la legge 47. Un sistema che, a fine 2019, è stato finanziato dalla legge di bilancio per sostenere lo svolgimento dei compiti dei tutori volontari attraverso interventi diretti e rimborsi.

Per poter porre in atto delle politiche efficaci in tema di inclusione e, più in generale, per consentire l'attuazione dei diritti di bambini e ragazzi è necessario conoscere l'entità e la distribuzione delle risorse finanziarie destinate all'infanzia e all'adolescenza. Queste sono presenti in numerosi capitoli del bilancio dello Stato, con conseguente difficoltà nell'identificarle. Per questa ragione nel 2019 l'Autorità garante ha aggiornato il dossier *DisOrdiniamo*, che cerca di mettere ordine tra le voci e consentire uno sguardo unitario.

Sempre nell'intento di "mettere ordine" e pervenire a una regia unitaria degli interventi, l'Autorità garante ha auspicato più volte la ricostituzione dell'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza, di quello sulla famiglia e di quello per il contrasto della pedofilia e della pornografia minorile, ai quali partecipa in qualità di invitato permanente.

Sempre più numerosi, poi, sono stati i pareri resi nell'iter di formazione degli atti normativi di Parlamento e Governo, pur in assenza di forme strutturate di consultazione. A titolo esemplificativo, l'Autorità ha reso pareri, oltre a quelli già citati, in materia di bullismo e cyberbullismo, di matrimoni forzati, di affido condiviso, di seggiolini anti abbandono e di cittadinanza.

Per rendere alcuni di questi pareri l'Autorità garante si è avvalsa dell'attività della Consulta delle ragazze e dei ragazzi, istituita nel 2018 per rendere effettivo il diritto alla partecipazione contenuto nell'articolo 12 della Convenzione Onu sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza. Un'esperienza che è anche un esempio di *relazione* buona, funzionale e funzionante.

Scommettere sulla *relazione*, sui legami, sui rapporti positivi è anche una sfida per l'attuazione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza.



Occorre continuare nello sforzo di agevolare la costruzione di *relazioni* positive tra i minorenni e tra questi ultimi e il mondo degli adulti. Allo stesso tempo si prospetta la necessità di intervenire laddove queste *relazioni* siano messe in pericolo o compromesse. Ad esempio un ulteriore approfondimento si impone per le forme di ritiro sociale dei minorenni, dall'uso patologico di internet fino all'autoreclusione volontaria. A proposito di queste si delinea l'esigenza di un impegno futuro per l'Autorità garante al fine di studiarne le caratteristiche e formulare le opportune raccomandazioni.

Le *relazioni* sono legami che chiedono tempo, cura, attenzione.

Ai grandi sta il compito di essere maestri di *relazione*, ai piccoli quello di scoprire quanto la *relazione* possa essere d'aiuto a mettersi in gioco, a crescere e a formare la propria personalità.

Ritorno allora al ricordo da cui sono partita: "la felicità è reale solo se è condivisa", ha detto lo studente del liceo che ho incontrato.

Ho pensato tanto a quell'affermazione e ne ho colto tutta la verità all'esito di un percorso durato quattro anni.

Se vogliamo bambini e ragazzi felici, oggi e domani, insegniamo loro l'arte, la pazienza, il tempo, la fatica della *relazione*. È il dono più grande che possiamo fare loro.

Filomena Albano



L'AUTORITÀ GARANTE PER L'INFANZIA E L'ADOLESCENZA NEL 2019: BILANCI E PROSPETTIVE A 30 ANNI DALL'ADOZIONE DELLA CONVENZIONE ONU (CRC)

Nei tre decenni trascorsi dall'adozione della Convenzione Onu sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza del 1989 (*UN Convention on the rights of the child: CRC*) la realtà è cambiata, con un'accelerazione esponenziale negli ultimi anni. Sono emersi nuovi bisogni, nuove vulnerabilità e nuovi diritti, in contemporanea al verificarsi della rivoluzione digitale e al manifestarsi della globalizzazione e di tutta una serie di fattori di cambiamento sociale, economico e culturale.

Viviamo oggi un periodo contraddittorio: da un lato vi è una grande consapevolezza della profonda dimensione sociale che attraversa l'uomo, dell'importanza della solidarietà e dell'incontro, della natura relazionale dei diritti. Dall'altro sono evidenti tendenze di opposta direzione, che conducono verso l'individualismo e l'autosufficienza.

Assistiamo a una radicale disgregazione delle relazioni a tutti i livelli: di coppia, generazionali e nella comunità educante. Molti processi – che prima avvenivano naturalmente in una comunità abituata a ricostruirsi e a tenersi unita – hanno lasciato il posto a una società liquida, orientata a coltivare autonomia esasperata e autoreferenzialità.

Occorre raccogliere i nuovi bisogni, le nuove esigenze e le nuove vulnerabilità, valorizzando l'ascolto dei bambini e dei ragazzi. I 30 anni della Convenzione rappresentano l'occasione per riflettere sull'evoluzione dei diritti

Occorre, pertanto, raccogliere i nuovi bisogni, le nuove esigenze e le nuove vulnerabilità, valorizzando l'ascolto dei bambini e dei ragazzi. I 30 anni della Convenzione rappresentano quindi l'occasione per riflettere sull'evoluzione dei diritti, nella prospettiva di tracciare il cammino dell'azione futura del Paese e, anche, le sfide alle quali va incontro, nell'ambito delle sue competenze, l'Autorità garante.

1. La missione dell'Autorità garante

Nel 2011 l'Italia, accogliendo le osservazioni del Comitato Onu sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza (d'ora in avanti anche "Comitato Onu"), ha istituito



con la legge n. 112 dell'11 luglio (d'ora in avanti anche "legge istitutiva") l'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza (di seguito anche "Autorità garante" o "Agia"), con il compito principale di salvaguardare e promuovere l'effettiva e corretta applicazione della Convenzione Onu sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza (di seguito "Convenzione", "Convenzione di New York" o "CRC").

L'ampio mandato assegnato dal legislatore e le modifiche intervenute nel contesto normativo di riferimento connotano l'Autorità garante come un'istituzione in progressiva evoluzione e comportano una definizione in divenire del suo *modus operandi*.

L'Autorità garante esercita un monitoraggio costante dello stato di attuazione dei diritti delle persone di minore età e interviene, con spirito collaborativo e propositivo, attraverso atti di *soft law*, che perseguono un obiettivo di *moral suasion* e indirizzano l'azione delle istituzioni sul piano normativo e dell'azione di governo. La posizione di terzietà e di indipendenza consente all'Autorità di avere una visione d'insieme delle tematiche oggetto di approfondimento e si traduce nella raccomandazione di interventi finalizzati a migliorare il sistema nel suo complesso.

La posizione di terzietà e di indipendenza consente all'Autorità di avere una visione di insieme e si traduce nella raccomandazione di interventi finalizzati a migliorare il sistema nel suo complesso

2. L'assetto organizzativo, le risorse umane e i compiti

L'Autorità garante è nominata con una determinazione adottata d'intesa dal Presidente della Camera dei deputati e dal Presidente del Senato della Repubblica e opera "con poteri autonomi di organizzazione, con indipendenza amministrativa e senza vincoli di subordinazione gerarchica" (art. 1 della legge istitutiva). Non esercita compiti di amministrazione attiva e non risulta incardinata nell'organizzazione del Governo di cui, pertanto, non costituisce espressione.

La legge istitutiva indica i requisiti di indipendenza del titolare dell'Autorità – prevedendo tra l'altro l'incompatibilità con ogni altra attività professionale, imprenditoriale o di consulenza – e stabilisce la durata del mandato in quattro anni. È prevista la rinnovabilità dell'incarico per una sola volta. Tuttavia, tale possibilità risulta superata dall'articolo 23, comma 3, del decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito con modificazioni dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, che ha



uniformato la disciplina del mandato dei componenti delle autorità indipendenti, stabilendo la non rinnovabilità delle cariche di vertice in ossequio ai canoni di indipendenza e imparzialità.

L'ufficio dell'Autorità garante è costituito da dipendenti di ministeri o altre amministrazioni pubbliche in posizione di comando nel numero massimo di 10 unità, di cui una di livello dirigenziale. Tale dotazione è stata temporaneamente incrementata di ulteriori 10 unità, prima dalla legge n. 205 del 2017 fino al 31 dicembre 2020 e, poi, dalla legge di conversione del decreto legge n. 162 del 2019 fino al 31 dicembre 2023.

L'attività di formazione interna del personale, avviata lo scorso anno, è proseguita anche nel 2019 rispondendo a nuovi bisogni e avvalendosi di innovazioni nelle metodologie didattiche che hanno consentito una fruizione flessibile.

Quanto ai compiti posti in capo all'Autorità garante, essi si desumono dalla lettura combinata degli articoli 3 e 4 della legge istitutiva. In estrema sintesi, possono essere ricondotti a due principali linee di azione: la promozione da un lato e la verifica dall'altro della piena attuazione dei diritti e degli interessi delle persone di minore età. Alcuni compiti hanno un contenuto generico (l'Autorità garante "promuove", "verifica", "diffonde", "favorisce"), altri sono definiti in modo più puntuale e specifico: l'Autorità garante "diffonde la cultura della mediazione", "formula osservazioni e proposte sull'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni dei diritti", "predispone il parere sul rapporto che il Governo presenta periodicamente al Comitato sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza", "presenta annualmente una relazione sull'attività svolta".

Per realizzare queste azioni la legge istitutiva attribuisce all'Autorità strumenti specifici, tra cui la possibilità di promuovere studi e ricerche a livello nazionale, di chiedere informazioni, di accedere a banche dati e archivi, di formulare proposte per rafforzare l'apparato legislativo relativo all'esercizio dei diritti dei minorenni e di procedere a visite e ispezioni nei luoghi in cui siano presenti persone di minore età, purché previamente concordate con le amministrazioni competenti. La legge istitutiva attribuisce inoltre all'Autorità il potere di segnalare ogni iniziativa utile ad assicurare la piena promozione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, con particolare riferimento al diritto alla famiglia, all'educazione, all'istruzione e alla salute.



L'Autorità garante attraverso lo strumento della segnalazione adotta raccomandazioni rivolte ai vari attori del sistema in tutte le situazioni nelle quali ravvisi la violazione, o il rischio di violazione, di tali diritti. Tali segnalazioni hanno come destinatari il Governo, le regioni, gli enti locali e territoriali interessati, la procura della Repubblica e gli organismi a cui è attribuito il potere di controllo o di sanzione.

L'azione di indirizzo si rivolge anche agli organi che esercitano il potere legislativo: l'Autorità garante esprime infatti il proprio parere sugli atti normativi del Governo e sui progetti di legge all'esame del Parlamento che riguardano l'infanzia e l'adolescenza. Si tratta, come già evidenziato, di atti che non hanno natura vincolante.

Attraverso le segnalazioni l'Autorità garante adotta raccomandazioni agli attori del sistema ove ravvisi la violazione, o il rischio di violazione, dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza

Infine, l'Autorità garante esercita una funzione di indirizzo anche in ambito internazionale, attraverso la predisposizione del parere sul rapporto che il Governo presenta periodicamente al Comitato Onu sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, nonché attraverso la partecipazione a consessi europei nei quali vengono adottate linee-guida e raccomandazioni volte a indirizzare le azioni e le politiche degli Stati.

I compiti attribuiti all'Autorità garante dalla legge istitutiva sono stati ampliati dalla legge 7 aprile 2017, n. 47 *Disposizioni in materia di misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati*. La normativa prevede una competenza dei garanti per l'infanzia e l'adolescenza delle regioni e delle province autonome nella selezione e formazione dei tutori volontari dei minori stranieri non accompagnati e specifica che, nelle regioni temporaneamente prive della figura di garanzia, le attività di selezione e formazione competono all'Autorità garante. Quest'ultima, inoltre, in applicazione del decreto legge 22 dicembre 2017, n. 220 svolge anche un'azione di monitoraggio dell'intero sistema della tutela volontaria di minori stranieri non accompagnati.

I compiti attribuiti all'Autorità garante dalla legge istitutiva sono individuati in forma elastica e ciò consente di costituire un sostrato operativo adeguato al perseguimento dello scopo generale di "assicurare piena attuazione e la tutela dei diritti e degli interessi delle persone di minore età" (art. 1, comma 1). Tuttavia tale elasticità rischia di pregiudicare l'efficacia dell'azione dell'Autorità garante, la quale, priva di un'organizzazione e di un sistema strutturato, deve definire i pro-



pri interventi di volta in volta avvalendosi delle poche risorse a disposizione. Tale aspetto è ad esempio evidente nei procedimenti di adozione di atti normativi nell'ambito di competenza: la partecipazione dell'Autorità è prevista soltanto dalla legge istitutiva e come una possibilità.

L'Autorità garante deve definire i propri interventi di volta in volta avvalendosi delle poche risorse a disposizione, non possedendo un'organizzazione e un sistema strutturato

L'Autorità garante ha maturato e affinato le proprie competenze e facoltà, verificandone l'efficace esecuzione e consolidando nel tempo una prassi che di fatto ha permesso di riconoscere una maggiore incisività alla sua azione. Quest'opera di assestamento ha progressivamente sviluppato intorno all'Autorità garante, sia pure in forma non strutturata, una rete necessaria e non solo istituzionale. Ciò

ha consentito di affermarne la figura nel panorama istituzionale e di rafforzare la consapevolezza del ruolo svolto. Tuttavia, la sua collocazione all'interno del sistema italiano è ancora in via di definizione e richiede un'ulteriore opera di sistematizzazione.

3. Gli altri attori del sistema

L'Autorità garante dialoga costantemente e in maniera trasversale con le istituzioni e, al contempo, con la società civile. Ciò sulla base del presupposto che le politiche rivolte ai bambini e ai ragazzi in Italia vadano costruite in rete, con il coinvolgimento di tutti coloro che si occupano di infanzia e adolescenza.

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

Le figure di garanzia regionali e provinciali nel rapporto di prossimità con la realtà locale in cui operano svolgono un importante ruolo nella tutela dei diritti delle persone di minore età. Esse non costituiscono articolazioni periferiche dell'Autorità garante ma organismi istituiti da apposite leggi regionali o provinciali, diversi tra di loro per quanto riguarda requisiti di nomina, poteri e competenze.

La diversificata fisionomia che connota queste figure di garanzia deriva dal fatto che esse spesso erano presenti nei territori in modo non omogeneo ancor prima della nascita dell'Autorità garante. La legge istitutiva del 2011 non ha però de-



finito un coordinamento tra l'azione dei garanti territoriali e quella del garante nazionale, nonostante il Comitato Onu sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza nelle osservazioni conclusive adottate nel 2003 avesse raccomandato all'Italia di sviluppare "appropriati raccordi tra le istituzioni nazionali e regionali".

La legge istitutiva si è limitata a prevedere che l'Autorità garante "assicuri idonee forme di collaborazione" con i garanti territoriali in possesso dei "medesimi requisiti di indipendenza, autonomia e competenza esclusiva in materia di infanzia e adolescenza previsti per l'Autorità garante" e a tal fine ha istituito la Conferenza nazionale per la garanzia dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza (di seguito "Conferenza di garanzia"). A tale organismo, presieduto dall'Autorità garante, è affidato esclusivamente il compito di promuovere "linee comuni di azione dei garanti regionali", da adottarsi all'unanimità, nonché di individuare forme per "lo scambio di dati e informazioni sulla condizione delle persone di minore età" (art. 3, commi 6 e 7, della legge istitutiva). La Conferenza di garanzia si riunisce almeno due volte l'anno, su convocazione dell'Autorità garante o su richiesta della maggioranza dei garanti regionali e delle province autonome (art. 7 del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 20 luglio 2012, n. 168).

Allo stato la norma, per la parte in cui prevede l'allineamento dei requisiti, non risulta pienamente attuata. L'esame delle leggi istitutive dei garanti territoriali evidenzia che: manca la previsione di adeguate incompatibilità, non tutti i garanti territoriali sono dotati di autonomia organizzativa e finanziaria e in molti casi risultano incardinati nell'ambito organizzativo del Consiglio o della Giunta. Infine sei figure di garanzia territoriale non sono dotate di competenza esclusiva.

Per rendere il sistema di garanzia efficace e operativo sull'intero territorio nazionale, superando le disparità esistenti, occorre dare effettiva attuazione a quanto previsto dalla legge istitutiva dell'Autorità attraverso l'armonizzazione dei requisiti di indipendenza, autonomia e competenza esclusiva delle figure di garanzia territoriali con quelli previsti per l'Autorità garante. Occorre altresì, per evitare sovrapposizioni o duplicazioni di interventi, definire in modo chiaro i compiti dei garanti territoriali creando un raccordo con quelli dell'Autorità nazionale.

Per rendere il sistema di garanzia efficace e operativo sull'intero territorio nazionale, superando le disparità esistenti, occorre dare effettiva attuazione a quanto previsto dalla legge istitutiva



La Consulta nazionale delle associazioni e delle organizzazioni

La Consulta nazionale delle associazioni e delle organizzazioni preposte alla promozione e alla tutela dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza (di seguito "Consulta") è un organismo permanente di consultazione dell'Autorità garante, costituito con il regolamento di organizzazione dell'ufficio dell'Autorità (art. 8 del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri n. 168 del 20 luglio 2012). Di essa possono far parte le associazioni che dimostrino di svolgere continuamente la loro attività nei settori dell'infanzia e dell'adolescenza. La Consulta annualmente si dedica all'approfondimento di un tema specifico in materia di diritti dell'infanzia e dell'adolescenza attraverso la costituzione di gruppi di lavoro.

La Consulta consente all'Autorità garante di avere una collaborazione continuativa con le associazioni che si occupano stabilmente e attivamente della promozione e della tutela dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza

La Consulta rappresenta un'importante risorsa che consente all'Autorità garante di avere una collaborazione continuativa con le associazioni che si occupano stabilmente e attivamente della promozione e della tutela dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza. La realtà associativa, operando a diretto contatto con i territori, è portatrice di preziose esperienze e conoscenze che riguardano la concreta attuazione delle politiche per l'infanzia e l'adolescenza e dunque dell'implementazione dei diritti garantiti dalla Convenzione. Grazie alla Consulta l'Autorità garante riesce ad avere uno sguardo ampio e al tempo stesso capillare sull'effettiva applicazione dei diritti riconosciuti alle persone di minore età, indispensabile per intercettare i bisogni specifici dell'infanzia e dell'adolescenza e riportarli agli interlocutori istituzionali.

Nel 2019 sono stati presentati al pubblico gli esiti dei lavori di studio e proposta realizzati dalla Consulta nel 2018, con il supporto tecnico dell'Istituto degli innocenti. Si è scelto di realizzare due convegni nei quali sono stati distribuiti il volume *L'inclusione e la partecipazione delle nuove generazioni di origine immigrata. Focus sulla condizione femminile* e il volume *Il diritto al gioco e allo sport dei bambini e dei ragazzi con disabilità*. Entrambi gli eventi sono stati arricchiti da testimonianze – riprese dai *focus group* svolti nella preparazione degli studi e dalle interviste realizzate – alla presenza delle istituzioni di riferimento e degli addetti del settore.

Per il 2019 alla Consulta è stato chiesto di approfondire il tema della tutela degli orfani per crimini domestici. A tal fine è stato costituito un gruppo di lavoro che



si è insediato nel mese di giugno, con il compito di approfondire lo studio della tematica per produrre entro la fine dell'anno un documento corredato da raccomandazioni.

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

Infine, nell'ambito degli studi e degli approfondimenti condotti dall'Autorità garante nella fase che precede l'adozione delle segnalazioni o il rilascio di pareri, i membri della Consulta sono stati convocati individualmente in audizione per rappresentare il proprio punto di vista in ragione delle proprie competenze specifiche.

Gli osservatori e la Commissione parlamentare per l'infanzia e l'adolescenza

La legge istitutiva (art. 3, comma 1, lett. f) prevede che l'Autorità garante esprima il proprio parere sul *Piano nazionale di azione e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva* (di seguito "Piano nazionale") predisposto, ogni due anni, dall'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza (di seguito "Osservatorio infanzia") e approvato dal Consiglio dei ministri.

L'Osservatorio infanzia è stato istituito con la legge n. 451 del 1997 ed è disciplinato con decreto del Presidente della Repubblica n. 103 del 2007. È il luogo nel quale pubbliche amministrazioni, regioni, enti locali, associazioni, ordini professionali e organizzazioni non governative che si occupano di infanzia cooperano per adottare il Piano nazionale. Tale documento individua gli interventi strategici prioritari relativi all'infanzia e all'adolescenza, da attuare con scadenza biennale, unitamente alle modalità per il loro finanziamento.

L'Autorità garante ha sempre partecipato alle sedute dell'Osservatorio infanzia con la qualifica di "invitato permanente ai lavori". In tal modo, pur salvaguardando la propria posizione di terzietà e indipendenza, è riuscita ad assicurare, in attuazione del superiore interesse delle persone di minore età, le sinergie e il supporto necessari all'Osservatorio già nella fase di redazione del Piano nazionale.



La partecipazione come invitato permanente costituisce un importante segnale del riconoscimento del ruolo di garanzia esercitato a tutela dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza. Nel 2019, tuttavia, l'Osservatorio infanzia (al pari di quello sulla famiglia e di quello per il contrasto alla pedofilia e pedopornografia) non è stato operativo. L'Autorità garante ha quindi concentrato il proprio intervento in azioni di sollecito finalizzate a sensibilizzare le istituzioni competenti a riprendere, con tempestività, i lavori.

L'azione di stimolo svolta dall'Agia è stata fondata anche sull'esigenza di completare il lavoro di monitoraggio del IV Piano nazionale, concluso a luglio 2018 e non ancora pubblicato, e di avviare al più presto i lavori per la predisposizione del nuovo piano.

Quanto agli osservatori, nel 2018 vi è stato un trasferimento di competenze. Invero, al fine di centralizzare il coordinamento delle politiche a supporto delle persone di minore età, le funzioni di indirizzo e coordinamento in materia di politiche per l'infanzia e l'adolescenza – sino a quel momento facenti capo a diversi soggetti istituzionali – sono state assegnate al Dipartimento per le politiche per la famiglia (decreto legge n. 86 del 2018). Di conseguenza, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 27 giugno 2018, il Ministro per la famiglia e la disabilità è stato delegato a presiedere l'Osservatorio nazionale sulla famiglia di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 10 marzo 2009, n. 43 (di seguito "Osservatorio sulla famiglia") e a esercitare le funzioni attribuite alla Presidenza del Consiglio dei ministri in relazione all'attività dell'Osservatorio infanzia.

A seguito della riorganizzazione del Governo – avvenuta nell'agosto del 2019 con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 26 settembre 2019 – il Ministro per le pari opportunità e la famiglia è stato delegato a presiedere l'Osservatorio sulla famiglia. Nell'ambito della medesima centralizzazione, il Ministro esercita le funzioni di competenza del Governo relative all'Osservatorio per il contrasto della pedofilia e della pornografia minorile, nonché quelle relative alla Conferenza nazionale sull'infanzia e sull'adolescenza (art. 11, legge n. 285 del 1997), all'Osservatorio sulla famiglia, all'Osservatorio infanzia e alla predisposizione del Piano nazionale contro la tratta di esseri umani per il periodo 2019 – 2021. Coordina altresì le attività svolte da tutte le pubbliche amministrazioni relative alle mutilazioni genitali femminili delle bambine e all'assistenza e alla tutela dei minori dallo sfruttamento e dall'abuso sessuale. Infine al Ministro è



stata delegata pure la competenza a esercitare le funzioni di indirizzo, di coordinamento e di promozione delle iniziative nella materia delle adozioni, anche internazionali, di minori italiani e stranieri, nonché quelle relative alla Commissione per le adozioni internazionali.

L'Autorità garante, sempre in qualità di invitato permanente, ha partecipato alla riunione di insediamento della Cabina di regia nazionale e del Comitato tecnico contro la tratta degli esseri umani, che si è svolta nel mese di maggio del 2019.

L'Autorità garante ha altresì partecipato a taluni lavori della Commissione parlamentare per l'infanzia e l'adolescenza (istituita con la legge n. 451 del 1997) e, in particolare, all'indagine conoscitiva sulle forme di violenza tra i minori e ai danni di bambini e adolescenti (23 gennaio 2019) e a quella sul bullismo e il cyberbullismo (6 febbraio 2019). In tali occasioni ha condiviso risultati di studi, ricerche e attività. Inoltre il 23 luglio 2019, quale atto di cortesia istituzionale, è intervenuta in Commissione per illustrare i contenuti della Relazione annuale sulla propria attività (anno 2018) ai componenti che non avevano avuto la possibilità di partecipare alla presentazione al Parlamento, avvenuta il 19 giugno.

Infine il 31 luglio 2019 è stata svolta un'audizione nell'ambito di una procedura informativa avente a oggetto le linee generali dell'attività dell'Agia, con particolare riguardo alle problematiche connesse ai minori "fuori famiglia". Nel corso di tale seduta l'Autorità garante ha presentato le raccomandazioni alle istituzioni mirate a rafforzare il sistema della tutela minorile, con le quali ha individuato analiticamente gli interventi da porre in essere e i soggetti deputati. Tali raccomandazioni sono state adottate al termine di un lavoro lungo e complesso, frutto di approfondimenti svolti negli anni.

4. Punti di forza, criticità e proposte

A quasi dieci anni dalla sua istituzione l'Autorità garante si trova a essere titolare di un consistente numero di competenze a fronte di esigue risorse umane, strumentali e finanziarie. I poteri e i compiti dell'Agia, il più delle volte, si inseriscono nell'ambito di un rapporto che richiede di essere procedimentalizzato, non risultando in alcun modo strutturato il raccordo con i soggetti destinatari delle sue azioni. Tutto ciò segna profondamente il modo di agire dell'Autorità.



Il Comitato Onu sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza ha chiesto all'Italia di provvedere ad attribuire una completa indipendenza e autonomia all'Autorità garante e di aumentarne le risorse umane, tecniche e finanziarie

Il Comitato Onu sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, nelle *Osservazioni conclusive 2019 al quinto e al sesto rapporto periodico dell'Italia*, non solo ha richiamato le precedenti raccomandazioni – che non risultano ancora attuate (CRC/C/ITA/3-4, par. 13) – ma ne ha anche adottata una specifica, nell'ambito delle misure generali sul monitoraggio indipendente. Con essa ha chiesto all'Italia di provvedere ad attribuire una completa indipendenza e autonomia all'Autorità garante e di aumentarne le risorse umane, tecniche e finanziarie.

Va detto che le principali criticità – che rischiano di pregiudicare autonomia e indipendenza dell'Autorità garante e incidono negativamente sull'efficacia della sua azione – continuano a essere rappresentate dalla mancanza di un ruolo organico e dall'assenza di poteri cogenti. Prioritariamente, dunque, si rende necessario potenziare l'ufficio attraverso la costituzione di un ruolo organico dotato di risorse umane stabili e adeguate, in grado di garantire continuità all'azione dell'Autorità garante ed evitare le fisiologiche interruzioni che attualmente si verificano a causa dell'avvicendamento del personale.

Quanto all'efficacia delle iniziative dell'Autorità, si rende necessario conferire maggiore incisività ai suoi atti. Ad esempio andrebbe resa obbligatoria la partecipazione dell'Autorità al procedimento legislativo nazionale e andrebbe previsto che il potere di visita sia esercitato senza la necessità di una preventiva autorizzazione. Sarebbe inoltre necessario rendere obbligatoria la richiesta del parere dell'Autorità garante sugli atti normativi in corso di adozione e sugli atti di amministrazione attiva volti a definire le politiche dell'infanzia e dell'adolescenza e prevedere – in questi casi come in quello di segnalazioni e proposte espresse dall'Autorità garante *motu proprio* – l'obbligo in capo ai destinatari di motivare, entro un tempo definito, le ragioni per le quali eventualmente se ne discostino.

In aderenza alle raccomandazioni del Comitato Onu, e data la sua posizione di terzietà e l'alta specializzazione, l'Autorità garante dovrebbe poi poter intervenire liberamente in giudizio a supporto delle persone di minore età che sono parte di un procedimento giudiziario, fornendo consulenze su questioni inerenti i diritti dell'infanzia in qualità di *amicus curiae* o di interveniente.

Il rafforzamento dei profili di autonomia e di indipendenza necessita anche di un intervento relativo al profilo finanziario, in quanto, nonostante il bilancio sia



autonomo, le spese per il funzionamento dell'ufficio dell'Autorità garante sono a carico di un fondo *ad hoc* stanziato nel bilancio della Presidenza del Consiglio dei ministri e anche il regolamento di organizzazione è definito con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri e non con provvedimento proprio.

Occorre infine garantire l'effettiva attuazione dei diritti delle persone di minore età previsti dalla Convenzione Onu attraverso un sistema di garanzia efficace e operativo sull'intero territorio nazionale. Per arrivare a tale risultato bisogna dare attuazione alla legge istitutiva dell'Autorità garante rendendo omogenee a essa le figure di garanzia territoriali. È indispensabile, in sostanza, ripensare il sistema in modo che assicuri un adeguato raccordo tra le figure di garanzia territoriali e l'Autorità nazionale e – qualora tale strada non risulti percorribile – dotare l'Autorità garante di articolazioni periferiche che operino sui territori.



L'Autorità giorno per giorno *

Gennaio

- 15** Violenza, viene **diffusa la nota** con cui l'Autorità garante chiede al Ministero del lavoro, al Garante della privacy e all'Inps **modifiche alla banca dati Sinba**.
- 16** **Audizione** dell'Autorità garante in **Commissione affari costituzionali del Senato** sull'introduzione delle **telecamere negli asili nido**.
- 18** L'Autorità garante partecipa al convegno nazionale **Tutela della genitorialità in carcere e dei diritti dei bambini e delle bambine figli di detenuti**.
- 22** Il Governo italiano è ascoltato dal **Comitato Onu sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza** sullo stato di attuazione della Convenzione di New York da parte dell'Italia. Presente l'Agia.
- 23** Il Governo italiano è ascoltato dal **Comitato Onu sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza** sullo **stato di attuazione della Convenzione di New York** da parte dell'Italia. Presente l'Agia.
- 23** **Audizione** dell'Autorità garante in **Commissione parlamentare per l'infanzia e l'adolescenza** sul tema della **violenza tra i minorenni e ai danni dei minorenni**.
- 23** **Trasferimento migranti** dal centro di accoglienza per richiedenti asilo (Cara) di **Castelnuovo di Porto**, l'Autorità garante **chiede informazioni sui minorenni coinvolti**.
- 24** **Giornata internazionale dell'educazione**.
- 24** L'Autorità garante incontra la **Coordinatrice del Parlamento europeo per diritti dei minori**, Anna Maria Corazza Bildt.
- 24** L'Autorità garante interviene a Roma al convegno **Persone vulnerabili: nuove e antiche frontiere nella tutela dei diritti fondamentali**.
- 25** **Sea Watch 3**, l'Autorità garante **chiede informazioni** al Comandante generale della Guardia Costiera **sui minorenni a bordo**.
- 28** **Sea Watch 3**, l'Autorità garante scrive al Presidente del Consiglio dei ministri e al Ministro dell'interno per **chiedere di far sbarcare i minorenni e assicurare adeguata accoglienza**.
- 28** **Riunione della Consulta delle associazioni** sui lavori di studio e approfondimento a proposito di **inclusione e partecipazione delle nuove generazioni di origine immigrata** e di **diritto al gioco e allo sport dei bambini e ragazzi con disabilità**.
- 30** Diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, l'Autorità garante incontra la **Vice Presidente della Camera dei deputati**, Mara Carfagna.

* Per "Autorità garante" deve intendersi la Garante, Filomena Albano; per "Agia" l'Ufficio dell'Autorità garante.



Febbraio

- 01** Adottate le **Osservazioni conclusive 2019 del Comitato Onu sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza al quinto e sesto rapporto periodico dell'Italia.**
- 05** L'Autorità garante partecipa al **Safer Internet Day 2019.**
- 06** **Giornata internazionale contro le mutilazioni genitali femminili.**
- 06** **Cyberbullismo, audizione** dell'Autorità garante in **Commissione parlamentare per l'infanzia e l'adolescenza.**
- 07** **Giornata nazionale contro bullismo e cyberbullismo.**
- 07** Il **Commissario per i diritti umani del Consiglio d'Europa**, Dunja Mijatović, richiama le posizioni assunte dall'Autorità garante per la **tutela dei minorenni del Cara di Castelnuovo di Porto.**
- 07** L'Autorità garante interviene a Roma al convegno **Bullismo Vs Cyberbullismo - Lo sport come attività di prevenzione.**
- 07** Intervento dell'Autorità garante al convegno **Pornografia, minori e sicurezza in Rete. Testimonianze, soluzioni e prospettive** a Roma.
- 13** **Matrimoni forzati e precoci**, audizione dell'Autorità garante in **Commissione giustizia del Senato.**
- 18** Saluto dell'Autorità garante a Roma al convegno **Circoncisione rituale in Italia.**
- 22** **Test per l'Hiv e per le infezioni sessualmente trasmissibili (Ist)** da parte dei minorenni, **nota** dell'Agia **al Ministero della salute** sulla liceità e opportunità di una legge in materia.
- 22** L'Agia partecipa al **Festival dei care leavers** a Trento.
- 28** **Cyberbullismo**, al via **da Napoli Off-Line progetto** itinerante promosso dall'Autorità garante.
- 28** **Nota** dell'Autorità garante **al Ministro per la famiglia e la disabilità**, Lorenzo Fontana, per riavviare i lavori dell'**Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza**, dell'**Osservatorio nazionale sulla famiglia** e dell'**Osservatorio nazionale per il contrasto della pedofilia e della pornografia minorile.**



Marzo

- 07** Audizione dell'Autorità garante in Commissione giustizia del Senato sui **disegni di legge in materia di affido condiviso**.
- 08** Giornata internazionale della donna.
- 13** L'Autorità garante **al Quirinale** per la **cerimonia** di consegna degli attestati d'onore di **Alfieri della Repubblica**.
- 20** **Cyberbullismo**, il progetto dell'Agia **Off-Line** arriva a **Perugia**.
- 21** **Convegno** Agia **Incontrare la giustizia, incontrarsi nella giustizia** alla Camera dei deputati. Presentata la pubblicazione **La mediazione penale e altri percorsi di giustizia riparativa nel procedimento penale minorile** con le **raccomandazioni** dell'Autorità garante.
- 22** L'Agia interviene all'evento formativo della Corte di Appello di Palermo **Carta dei diritti dei figli nella separazione dei genitori**.
- 27** **Maltrattamenti sui minorenni**, al via l'indagine promossa dall'Autorità garante.
- 28** L'Autorità garante incontra il **Presidente del Consiglio dei ministri**, Giuseppe Conte.
- 29** L'Autorità garante incontra il **Presidente del Tribunale per i minorenni di Reggio Calabria**, Roberto Di Bella.
- 29** **Minorenni soli ai confini settentrionali**, pubblicate le **raccomandazioni** dell'Autorità garante.

Aprile

- 02** La **Convenzione di New York ha 30 anni**, al via il **concorso Agia-Miur** per le scuole secondarie.
- 02** L'Agia partecipa a Bruxelles al **Forum Ue sui diritti delle persone di minore età**.
- 03** L'Agia partecipa a Bruxelles al **Forum Ue sui diritti delle persone di minore età**.
- 06** Giornata internazionale dello sport.



- 09** **Cyberbullismo**, il progetto Agia **Off-Line** fa tappa a **Como**.
- 11** **Piacenza**, l'Autorità garante incontra **rappresentanti delle istituzioni e della comunità** locale, oltre agli **studenti** coinvolti in un lavoro di approfondimento e riflessione sulla Convenzione Onu sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza.
- 12** **Incontro** tra l'Autorità garante e il **Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio dei ministri**, Giancarlo Giorgetti.
- 15** **Circoncisione rituale**, raccomandazione dell'Autorità garante al **Ministro della salute**, Giulia Grillo.
- 16** Presentazione del **documento** Agia di studio e proposta **Le nuove generazioni di origine immigrata. Focus sulla condizione femminile**.

Maggio

- 02** **Violenza**, segnalazione dell'Autorità garante al **Presidente del Consiglio e ai ministri** e alle istituzioni competenti.
- 03** **Orfani per crimini domestici**, l'Autorità garante sollecita lo **sblocco del fondo**.
- 05** **Giornata nazionale contro la pedofilia e la pedopornografia**.
- 07** L'Autorità garante partecipa alla riunione della **cabina di regia** per l'attuazione del **piano nazionale d'azione contro la tratta** di esseri umani.
- 07** **Bambini e adolescenti nell'ambiente digitale**, al via il progetto **Enya 2019**.
- 08** L'Autorità garante incontra la **Presidente della Commissione giustizia** della **Camera dei deputati**, Francesca Businarolo.
- 09** **Agia e Coni insieme per promuovere la diffusione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza nello sport**.
- 09** Presentazione del **documento** di studio e proposta dell'Agia **Il diritto al gioco e allo sport dei bambini e dei ragazzi con disabilità**.
- 09** L'Agia partecipa a Manchester allo **Spring Seminar** della **Rete europea dei garanti** (Enoc).
- 10** L'Agia partecipa a Manchester allo **Spring Seminar** della **Rete europea dei garanti** (Enoc).



- | | |
|-----------|--|
| 10 | Salone del libro di Torino, l'Autorità garante presenta il progetto <i>I bambini parlano diritti(o)</i> . |
| 13 | Cyberbullismo , il progetto <i>Off-Line</i> dell'Agia a Pordenone . |
| 13 | L'Autorità garante interviene al corso <i>Violenza domestica e violenza di genere: uffici giudiziari a confronto</i> alla Scuola superiore della magistratura di Scandicci (Firenze). |
| 14 | Saluto dell'Autorità garante al convegno <i>Presentazione indice regionale sul maltrattamento all'infanzia</i> a Roma. |
| 15 | Giornata internazionale della famiglia . |
| 16 | Publicata la traduzione in spagnolo della <i>Carta dei diritti dei figli nella separazione dei genitori</i> . |
| 18 | Festa nazionale dei care leavers . |
| 21 | <i>Zigzagando tra i diritti</i> , la Consulta dei ragazzi dell'Agia affiancata dai più piccoli presenta i risultati del progetto di diffusione dei diritti nelle scuole . |
| 21 | L'Agia partecipa alla VI riunione plenaria del Cahenf a Strasburgo. |
| 22 | L'Agia partecipa alla VI riunione plenaria del Cahenf a Strasburgo. |
| 22 | <i>#PalermoChiamaltalia</i> , l'Autorità garante sulla Nave della legalità . |
| 23 | <i>#PalermoChiamaltalia</i> , l'Autorità garante partecipa alle celebrazioni nell'Aula bunker dell'Ucciardone, luogo simbolo del maxiprocesso a Cosa Nostra. |
| 27 | Dipendenze da droga e da alcol , l'Autorità indica le azioni da intraprendere a tutela di diritti delle persone di minore età. |
| 28 | Giornata mondiale del gioco . |
| 29 | L'Agia interviene a Milano alla conferenza <i>Minori non accompagnati: la sfida dell'accoglienza – Politiche standard per promuovere l'affido familiare</i> . |
| 30 | Intervento dell'Agia al 75° congresso italiano di pediatria della Sip a Bologna. |



Giugno

- 04** **Conclusioni** dell'Autorità garante all'*Activate talk n° 1: impegno civico e inclusione sociale attiva* tenutosi a Roma. **Partecipa la Consulta delle ragazze e dei ragazzi.**
- 05** Relazione dell'Autorità garante a Roma nell'ambito dell'**evento finale nazionale** del **progetto Guardianship Advanced Instruments for child protection in Europe** (G.A.IN.).
- 10** L'Autorità garante interviene all'evento **La condizione dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia: le raccomandazioni del Comitato Onu sui diritti dell'infanzia** a Roma. Partecipa la Consulta delle ragazze e dei ragazzi.
- 12** **Giornata mondiale contro il lavoro minorile.**
- 19** **Presentazione**, alla Sala della Regina della Camera dei deputati, della **Relazione al Parlamento 2018**. Presenti il Presidente della Repubblica, Sergio Mattarella e il Presidente della Camera, Roberto Fico.
- 25** **Orfani per crimini domestici**, al via gruppo di lavoro della Consulta delle associazioni.
- 25** Il **Consiglio dell'Ue** adotta il **regolamento** relativo alla competenza, al riconoscimento e all'esecuzione delle decisioni **in materia matrimoniale** e in materia di **responsabilità genitoriale** e alla **sottrazione internazionale** di minori.
- 26** **Bambini e adolescenti in ambiente digitale**, definite le raccomandazioni dei ragazzi al Forum Enya di Bruxelles.
- 26** L'Autorità garante presiede la XVIII **Conferenza nazionale per la garanzia dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza.**
- 26** **Giornata internazionale contro l'abuso e il traffico illecito di droga.**
- 28** **Sea Watch 3**, l'Autorità garante chiede **sbarco e accoglienza** per i minori non accompagnati presenti **a bordo.**

Luglio

- 02** Riunione della **Consulta nazionale delle associazioni e delle organizzazioni.**
- 04** Obbligo **seggolini antiabbandono**, l'Autorità garante chiede informazioni al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti.



- 09** Presentazione, al Museo dell'Ara Pacis di Roma, del Rapporto Agia-Unhcr *L'ascolto e la partecipazione dei minori stranieri non accompagnati in Italia*.
- 15** Giornata mondiale delle abilità giovanili.
- 17** Approvata **la legge** che dispone misure per la **tutela delle vittime di violenza domestica** e di genere (**codice rosso**).
- 18** Pubblicato avviso contributi per la diffusione del documento su **mediazione penale e giustizia riparativa**.
- 18** Pubblicato avviso contributi per la diffusione della **Carta dei diritti dei figli nella separazione dei genitori**.
- 23** L'Autorità garante incontra il **Ministro per le disabilità e la famiglia** Alessandra Locatelli.
- 30** Giornata mondiale contro la tratta di esseri umani.
- 30** **Sistema della tutela minorile**, presentate le **raccomandazioni** dell'Autorità garante a **Parlamento, Governo, regioni, comuni**, magistratura, avvocati, assistenti sociali, psicologi e giornalisti.

Agosto

- 12** Giornata internazionale della gioventù.
- 20** Approvata la **legge** che introduce l'**insegnamento** scolastico dell'**educazione civica**.

Settembre

- 06** L'Agia interviene a **Torino** alla tavola rotonda **Nuovi luoghi delle cure: scuola in ospedale e istruzione domiciliare**.
- 08** Giornata internazionale dell'alfabetizzazione.
- 13** Relazione dell'Autorità garante nell'ambito della giornata di studio **Dallo spazio famiglie e minori alla coordinazione genitoriale: esperienze di prevenzione e intervento per l'alta conflittualità fra genitori**.



- 16** In occasione dell'apertura dell'anno scolastico, l'Autorità garante invia una nota sulle **cinque priorità per la scuola** al **Presidente del Consiglio dei ministri** e al Ministro dell'istruzione, università e ricerca.
- 20** Minori stranieri non accompagnati, torna in Abruzzo la **formazione per gli aspiranti tutori volontari**.
- 25** L'Agia partecipa a Belfast alla **conferenza annuale e all'assemblea generale dell'Enoc**. I ragazzi del progetto Enya **presentano le proprie raccomandazioni** alla Rete europea dei garanti.
- 26** L'Agia partecipa a Belfast alla **conferenza annuale dell'Enoc**. I ragazzi del progetto Enya **presentano le proprie raccomandazioni** alla Rete europea dei garanti.
- 26** L'Agia interviene all'**evento conclusivo europeo** del progetto **Guardianship Advanced Instruments for child protection in Europe (G.A.IN.)** a Bruxelles.
- 27** **Adottate** a Belfast dalla Rete europea dei garanti **due dichiarazioni** (*position statements*) in materia di **ambiente digitale** e di **minorenni migranti**.
- 27** **Cyberbullismo**, il progetto **Off-Line** dell'Autorità garante arriva ad Aosta.
- 27** L'Autorità garante incontra il **Ministro per i rapporti con il Parlamento**, Federico D'Incà.

Ottobre

- 02** Adottato il regolamento di attuazione dell'articolo 172 del Nuovo codice della strada in materia di **dispositivi antiabbandono di bambini di età inferiore a quattro anni**.
- 08** L'Autorità garante incontra il **Ministro degli affari regionali e delle autonomie**, Francesco Boccia.
- 10** **Sistema della tutela minorile**, online la pubblicazione con le raccomandazioni dell'Autorità garante.
- 11** **Giornata internazionale delle bambine e delle ragazze**.
- 11** Relazione dell'Autorità garante a Lecce **Il Giudice delle relazioni: tra disagio, devianza e nuove fragilità. Le ragioni della specializzazione nei percorsi della giustizia minorile e familiare**.
- 14** **Cyberbullismo**, nuova tappa del progetto Agia **Off-Line** a Verona.



- 16** Intervento dell'Agia al **XIII congresso nazionale della Fimp** a Paestum (Salerno).
- 17** Sottoscritto **protocollo** per la promozione e la diffusione della cultura diritti dell'infanzia e dell'adolescenza **tra Agia e Conferenza dei rettori delle università italiane**.
- 18** **Cyberbullismo**, appuntamento a Siracusa con il progetto **Off-Line** dell'Autorità garante.
- 18** L'Autorità garante incontra il **Ministro dell'interno**, Luciana Lamorgese.
- 21** L'Autorità garante incontra il **Ministro per la famiglia**, Elena Bonetti.
- 21** Relazione dell'Autorità garante al convegno a Roma **30 anni dopo la Convenzione: la responsabilità degli adulti nei confronti delle persone di minore età**.
- 23** **Seggiolini antiabbandono**, pubblicato in Gazzetta ufficiale il **regolamento attuativo**.

Novembre

- 04** **Cyberbullismo**, il progetto **Off-Line** dell'Autorità garante arriva a Pescara.
- 07** **Orfani per crimini domestici**, l'Autorità garante scrive al **Ministero dell'economia e delle finanze** per sollecitare l'adozione tempestiva del regolamento attuativo per **lo sblocco dei fondi**.
- 08** **Cyberbullismo**, fa tappa a Cagliari il progetto Agia **Off-Line**.
- 12** L'Agia prende parte alla **sessione plenaria del Cahenf** a Strasburgo e partecipa alla conferenza celebrativa per i **30 anni della Convenzione Onu sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza**.
- 13** L'Agia prende parte alla **sessione plenaria del Cahenf** a Strasburgo e partecipa alla conferenza celebrativa per i **30 anni della Convenzione Onu sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza**.
- 13** L'Autorità garante incontra il **Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca**, Lorenzo Fioramonti.
- 14** L'Agia prende parte alla **sessione plenaria del Cahenf** a Strasburgo e partecipa alla conferenza celebrativa per i **30 anni della Convenzione Onu sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza**.



- 14** **Bambini e adolescenti in ambiente digitale**, l'Agia trasmette al Governo le raccomandazioni della Rete europea dei garanti.
- 18** **Giornata europea per la protezione dei minorenni contro lo sfruttamento e l'abuso sessuale.**
- 19** **Diritti in crescita**, evento dell'Autorità garante all'Auditorium dell'Ara Pacis di Roma in occasione del **30° anniversario della Convenzione Onu sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza.**
- 20** **Giornata mondiale dell'infanzia.**
- 20** **30° anniversario della Convenzione Onu sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza.**
- 21** **Cyberbullismo**, il progetto Agia **Off-line** a Roma per il **30° anniversario della Convenzione Onu sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza.**
- 22** Saluto dell'Autorità garante alla conferenza nazionale **Lo sguardo dei bambini sul futuro** a Firenze.
- 25** **Giornata internazionale per l'eliminazione della violenza nei confronti delle donne.**
- 25** Pubblicata **La tutela dei minorenni in comunità. Terza raccolta dati sperimentale elaborata con le procure della Repubblica presso i tribunali per i minorenni.**
- 25** Online il volume dell'Agia **La Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza: conquiste e prospettive a 30 anni dall'adozione.**
- 25** Evento dell'Agia **I bambini parlano diritti(o)**, presentati a Palermo il manifesto e il volume con i diritti riscritti dai bambini.
- 26** Pubblicata la **proposta dell'Agia sui livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali delle persone di minore età.**
- 27** Online la seconda edizione del dossier **DisOrdiniamo, monitoraggio delle risorse nazionali dedicate all'infanzia e all'adolescenza nel bilancio dello Stato.**
- 29** Pubblicati gli **estratti** che anticipano la pubblicazione del **Rapporto di monitoraggio sul sistema della tutela volontaria** realizzato dall'Agia insieme ai partner del progetto, finanziato dal **Fondo asilo migrazione e integrazione.**



Dicembre

- 06** L'Autorità garante incontra la **Direttrice regionale Unicef per l'Europa e l'Asia Centrale e Coordinatrice del Programma per rifugiati e migranti in Europa**, Afhshan Khan e la **Coordinatrice del Programma per migranti e rifugiati in Italia**, Anna Riatti.
- 06** **Reati ostativi**, sentenza della **Corte costituzionale: no al divieto automatico dei benefici per i minorenni**.
- 06** Online il volume **AgiAscolta, i diritti dei ragazzi di area penale esterna**.
- 10** Seminario **Inter-azioni didattiche: la fascia di età 0-6 anni, i minorenni fuori dalla famiglia di origine**, organizzato dal Miur e dall'Agia.
- 11** Adottata una **raccomandazione dal Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa** per assicurare un **sistema di tutela efficace per i minori migranti non accompagnati**. La raccomandazione è stata poi tradotta dall'Agia.
- 12** L'Autorità garante ospita nella propria sede la conclusione del progetto **Pane, radio e fantasia** con gli studenti della **scuola "Falcone – Borsellino" di Montereale** (L'Aquila).
- 16** L'Autorità garante presiede la **XIX Conferenza nazionale per la garanzia dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza**. Lettera ai **Presidenti di Giunta e Assemblea regionale della Regione Sicilia** a proposito delle dimissioni del Garante regionale.
- 18** **Giornata internazionale del migrante**.
- 21** Approvato in via preliminare dal Consiglio dei ministri il **regolamento attuativo della legge 47/2017** in materia di misure di protezione dei **minori stranieri non accompagnati**.

1

L'ambito internazionale ed europeo



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



1. L'AMBITO INTERNAZIONALE ED EUROPEO

Per i diritti delle persone di minore età il 2019 è stato un anno importante: il 20 novembre, come già ricordato, la Convenzione Onu sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza ha compiuto 30 anni. La sua attuazione rappresenta un obiettivo condiviso, che getta le radici a livello internazionale e si cala negli ordinamenti interni degli stati.

Il trentennale è stato celebrato a più riprese e a diversi livelli. Ciò dimostra quanto l'attenzione ai diritti di bambini e ragazzi sia diffusa tra gli stati parte della comunità internazionale.

L'Autorità ha preso parte alle celebrazioni organizzate dal Consiglio d'Europa il 13 e 14 novembre e il 19 novembre ha organizzato un evento nazionale dedicato proprio al trentennale. In quest'occasione, tra l'altro, l'Autorità ha presentato il volume *La Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza: conquiste e prospettive a 30 anni dall'adozione*.

La pubblicazione è il frutto di un lavoro corale che ha riunito più di 24 professori e ricercatori universitari. La prima parte analizza la Convenzione nella sua dimensione esterna: nel sistema delle Nazioni Unite, in rapporto agli strumenti del Consiglio d'Europa e rispetto al diritto dell'Unione europea. Viene evidenziato in particolare il rilievo assunto in relazione ai lavori della Conferenza dell'Aja di diritto internazionale privato. La seconda parte guarda invece al versante interno. Al contributo che delinea il quadro attuativo nazionale entro cui la Convenzione si è prima innestata e poi sviluppata, seguono riflessioni sui diritti sanciti dalla Convenzione: i principi che la permeano e i diritti sostanziali e procedurali nel settore della giustizia civile e penale. L'ultima sezione è dedicata alla protezione dei diritti della persona di minore età in situazioni transfrontaliere, ossia all'incidenza della Convenzione sugli strumenti internazional-privatistici che, nella prospettiva italiana, la attuano. Il volume – che contiene in allegato la traduzione della Convenzione in italiano curata dall'Autorità garante – persegue, accanto a finalità di divulgazione scientifica, anche l'obiettivo di individuare e formulare proposte per colmare le lacune nell'attuazione della Convenzione nel sistema italiano.



1.1. L'Agia nel sistema delle Nazioni Unite

La Convenzione Onu sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza costituisce il primo strumento internazionale vincolante sui diritti delle persone di minore età. Essa approfondisce il solco tracciato dalla Dichiarazione dei diritti del fanciullo di Ginevra nel 1924 e da quella approvata dalle Nazioni Unite il 20 novembre 1959, che a sua volta trovava un'origine nella Carta delle Nazioni Unite del 1945 e nella Dichiarazione universale dei diritti umani del 1948.

La Convenzione ha ricevuto un consenso senza precedenti: ne sono contraenti 196 Stati (gli ultimi a divenirne parte sono stati nel 2015 Somalia e Sud Sudan), vale a dire pressoché l'intera comunità internazionale. Solo gli Stati Uniti, pur avendola firmata, non l'hanno ancora ratificata.

Dal 1989 la Convenzione ha avviato una vera e propria rivoluzione culturale, elevando la persona di minore età da oggetto di protezione a soggetto titolare di diritti. Ciò ha prodotto una rottura con il passato e ha gettato solide basi per costruire una nuova identità del minore: nuovo soggetto di diritto, attivo, partecipe, che va ascoltato, informato e rispettato. A partire dalla Convenzione è dunque mutata la relazione tra minorenni e adulti che si era consolidata in precedenza.

Dal 1989 la Convenzione ha avviato una vera e propria rivoluzione culturale, elevando la persona di minore età da oggetto di protezione a soggetto titolare di diritti, attivo, partecipe, che va ascoltato, informato e rispettato

A febbraio del 2019 il Comitato Onu sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza ha rivolto all'Italia, in 14 pagine articolate in 43 paragrafi, le *Osservazioni conclusive* (CRC/C/ITA/CO/5-6) nelle quali ha raccomandato al nostro Paese di rafforzare l'attuazione dei diritti contenuti nella Convenzione, indicandone puntualmente i settori più sensibili. Ricorrono nelle raccomandazioni: la richiesta di misure contro ogni forma di discriminazione; la richiesta di rendere effettivi l'ascolto e la partecipazione di bambini e ragazzi nelle scelte politiche e nelle decisioni che li riguardano; la richiesta di ridurre le differenze tra territori nell'accesso ai servizi.

Le raccomandazioni si riferiscono al quinto e al sesto rapporto sull'attuazione della Convenzione Onu del 1989 presentati dallo Stato italiano e discussi nella 80esima sessione del Comitato a Ginevra, che si è conclusa il 1° febbraio 2019. Alla sessione l'Autorità garante ha partecipato in qualità di osservatore.



Il Comitato Onu ha manifestato alcune preoccupazioni e, di conseguenza, ha raccomandato di adottare misure urgenti, in particolare: per una distribuzione delle risorse finanziarie che tenga conto dei diritti dei minorenni più vulnerabili; per la non discriminazione delle persone di minore età sotto ogni aspetto; in tema di educazione e istruzione (lotta alla dispersione scolastica, edifici scolastici sicuri e accoglienti e attuazione della legge contro il bullismo e cyberbullismo, eccetera) e in favore dei minorenni migranti, rifugiati e richiedenti asilo. Per questi ultimi ha chiesto – tra l'altro – di adottare: i decreti attuativi della legge n. 47 del 2017 sui minori non accompagnati; cautele nell'applicazione del cosiddetto decreto Sicurezza; iniziative sull'accertamento dell'età, sull'accoglienza e sull'inclusione, nonché per la sollecita nomina dei tutori volontari. Tra le numerose raccomandazioni espresse dal Comitato vi sono anche: il potenziamento del sistema di raccolta dati in tema di infanzia e adolescenza, l'ulteriore diffusione di informazioni su Convenzione e Protocolli e il rafforzamento della formazione in tema di diritti per i professionisti che lavorano con e per le persone di minore età. Il Comitato ha altresì raccomandato all'Italia di introdurre un sistema nazionale di raccolta dati in materia di violenza contro i minorenni e di fornire risposte alla povertà minorile. Ha poi sottolineato l'importanza delle vaccinazioni e ha sollecitato un sistema uniforme e integrato di servizi neuropsichiatrici per l'infanzia.

1.2. La Rete europea dei garanti per l'infanzia e l'adolescenza (Enoc) e il livello sovranazionale

L'Enoc (*European network of ombudspersons for children*) è un'associazione *non profit* di istituzioni indipendenti per i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, istituita nel 1997, il cui mandato è la tutela e la promozione dei diritti fondamentali delle persone di minore età sanciti nella Convenzione di New York. L'adesione all'Enoc è limitata agli stati membri del Consiglio d'Europa. Gli stati aderenti si dividono in due tipologie: i *full members* e gli *associate members*. I primi sono figure autonome e indipendenti, istituite per legge con l'esclusivo obiettivo di garantire e promuovere l'infanzia e l'adolescenza. Le istituzioni accreditate come *associate members* non vantano invece i requisiti di indipendenza ed esclusività di obiettivi (per la composizione dell'Enoc vedi allegato n. 2).

L'Enoc ha lo scopo di incoraggiare la più ampia applicazione della Convenzione di New York, rafforzare il lavoro delle reti a sostegno delle politiche per l'infanzia, supportare azioni collettive per i diritti delle persone di minore età e promuovere



lo scambio di informazioni, approcci e strategie, nonché lo sviluppo di efficaci autorità indipendenti.

L'Agia, *full member*, ha partecipato anche nel 2019 alle iniziative realizzate in ambito Enoc sul tema annuale selezionato dai garanti europei come prioritario, vale a dire i diritti delle persone di minore età nell'ambiente digitale. L'*online* offre certamente opportunità e sfide per i minorenni. La tecnologia, infatti, ha cambiato in modo fondamentale le vite di bambini e ragazzi: l'ambiente digitale ha permesso loro di comunicare, giocare, apprendere ed esplorare ma, nel contempo, ha posto una serie di rischi e potenziali danni che devono essere affrontati.

Il 9 maggio 2019 a Manchester l'Agia ha partecipato allo *Spring Seminar*, un seminario di lavoro dedicato ai diritti delle persone di minore età in ambiente digitale. Ha inoltre preso parte, il 10 maggio, alla sessione di *capacity building* relativa al miglioramento e al potenziamento delle politiche di tutela dei minorenni. Nell'occasione si è parlato anche di Gdpr, media e adolescenti. Nel corso di tale sessione, al fine di aumentare la capacità dei membri della Rete Enoc in tema di protezione delle persone di minore età, si è posto l'accento, in particolare, sulle questioni relative alla riduzione del danno *online* e ai rischi digitali emergenti. Più in generale, poi, si è discusso di come migliorare e tenere aggiornate le politiche e le prassi di protezione dei minorenni nell'ambito dei membri Enoc e a livello di Rete europea dei garanti.

L'Agia ha partecipato al gruppo di lavoro specifico per la predisposizione del relativo *position statement*, che offre l'opportunità di richiamare l'attenzione sulla necessità di comprendere i diritti delle persone di minore età nel contesto dell'ambiente digitale in rapido cambiamento e di verificare che i governi e gli altri attori del settore privato e del volontariato stiano adottando tutte le misure necessarie a promuovere e tutelare i diritti dei minorenni, assicurandone la partecipazione.

Tra le raccomandazioni dell'Enoc, vi è quella di realizzare i diritti dei minorenni in ambiente digitale dando piena attuazione alla Convenzione di New York e alle Linee guida del Consiglio d'Europa CM/Rec(2018)7 attraverso lo sviluppo e la messa in atto di strategie e misure basate sui diritti e concepite per evolversi di pari passo con l'innovazione tecnologica.



L'Enoc ha altresì chiesto ai governi, alle imprese e alle industrie di rispettare e di sostenere pienamente i diritti dei minorenni nell'ambiente digitale, di assicurare che sia realizzato il diritto di bambini e ragazzi ad avere voce in capitolo nelle azioni e nelle decisioni che li riguardano e di garantire che tutte le persone di minore età abbiano accesso all'ambiente digitale senza discriminazioni. Ha chiesto inoltre di tutelare l'utilizzo di internet, della tecnologia e dei social media da parte dei minorenni – attraverso strumenti che li difendano da informazioni false, contenuti pregiudizievoli o tecnologie nocive – e di adottare tutte le misure necessarie a proteggere bambini e ragazzi da bullismo, violenza, sfruttamento e abuso. L'Enoc ha chiesto pure di riconoscere che il diritto dei minorenni all'istruzione sia esteso all'ambiente digitale e di sostenere lo sviluppo delle competenze digitali. Ha invitato a supportare i genitori – e gli altri soggetti che si prendono cura dei minorenni – nel loro ruolo di tutori dei diritti *online*, per garantire che bambini e ragazzi possano beneficiare in sicurezza delle opportunità offerte dall'ambiente digitale. Ha chiesto, infine, di assicurare che i bambini, i ragazzi e i genitori – o chi si prende cura delle persone di minore età – abbiano accesso a procedure *child-friendly* di reclamo e segnalazione.

Sul tema dei diritti dei minorenni in ambiente digitale ha lavorato anche la Rete europea dei giovani consulenti (*European network of young advisors - Enya*), progetto di partecipazione delle persone di minore età condotto dall'Enoc che, nel 2019, ha riunito minorenni di 18 paesi/regioni (Albania, Andalusia, Paesi Baschi, Belgio, Catalogna, Cipro, Estonia, Francia, Georgia, Islanda, Italia, Malta, Norvegia, Irlanda del Nord, Polonia, Scozia, Galles). In una prima fase (febbraio – giugno) i gruppi Enya costituiti a livello nazionale hanno condotto incontri e hanno svolto attività per approfondire la tematica e raccogliere le raccomandazioni dei ragazzi. terminate le attività nazionali, due ambasciatori per ciascun paese si sono incontrati a Bruxelles – assieme ad alcuni garanti europei – per presentare i risultati del lavoro svolto e discutere, tra l'altro, di educazione e alfabetizzazione digitale, sicurezza *online*, *privacy*, *fake news*, partecipazione e salute mentale. I ragazzi hanno quindi elaborato una serie di raccomandazioni, indirizzate alle autorità competenti, che sono state tenute in considerazione nella stesura della dichiarazione dell'Enoc (*position statement*). Tra le richieste formulate: supporto per i ragazzi che hanno problemi legati all'utilizzo di internet; necessità del consenso del minorenne prima della pubblicazione online di contenuti privati e per l'utilizzo di informazioni private a scopi commerciali; corsi di educazione alle relazioni e alla sessualità che tengano conto anche degli aspetti relativi all'ambiente digitale.



Un ragazzo per ciascun paese/regione è stato poi selezionato per partecipare, a settembre, alla Conferenza annuale di Belfast (*Offline-On line: a child's world. Children's rights in the digital environment - Offline-Online: il mondo dei bambini e degli adolescenti. Il diritto delle persone di minore età nell'ambiente digitale*) e presentare le raccomandazioni adottate e le attività svolte.

A livello nazionale il progetto è stato diffuso attraverso il sito web e i canali social dell'Agia e presentato al Safer internet centre – Generazioni connesse. L'Autorità garante, anche per dar seguito a quanto richiesto dal gruppo italiano, ha elaborato la versione *child-friendly* della legge 29 maggio 2017, n. 71: una breve guida per spiegare a bambini e adolescenti cosa prevede la legge e quali sono gli strumenti attraverso i quali prevenire e contrastare il fenomeno del cyberbullismo.

Oltre al tema principale dei diritti dei minorenni nell'ambiente digitale, nel corso del 2019 l'Enoc ha approfondito, nell'ambito di un gruppo di lavoro *ad hoc*, anche la tematica della detenzione dei minorenni in ragione del loro status di migranti. Nel *position statement* adottato la Rete europea dei garanti ha sollecitato i governi a introdurre il divieto totale di detenzione di minorenni per motivi di immigrazione, a rimuovere misure di privazione della libertà destinate ai minorenni migranti, a rafforzare i meccanismi di monitoraggio e a promuovere e sostenere misure alternative alla detenzione adeguate e *child-friendly*.

I due *statement* – quello in materia di ambiente digitale e quello sulla detenzione dei minorenni migranti – sono stati adottati dall'Enoc nel corso della 23^a Assemblea generale, tenutasi a Belfast a settembre dopo la citata Conferenza annuale.

La Rete europea dei garanti ha adottato due statement a tutela dei diritti: uno sui minorenni in ambiente digitale e l'altro contro la detenzione dei minorenni migranti

Ad aprile, inoltre, i garanti europei avevano adottato una dichiarazione in tema di minorenni a bordo di imbarcazioni e salvataggio in mare, rispetto alla cui elaborazione l'Autorità garante ha svolto, assieme al Garante di Malta, un ruolo rilevante. Nel documento si sottolinea che un minorenne ha diritto alla protezione indipendentemente dal suo status di migrante e si chiede che bambini e ragazzi migranti non vengano lasciati in mare aperto e in acque territoriali in attesa di uno sbarco sicuro, posto che tale comportamento non risulta conforme ai principi di solidarietà, umanità e protezione delle persone di minore età.



Per celebrare il trentennale della Convenzione Onu sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, infine, l'Enoc ha pubblicato sul proprio sito le dichiarazioni di alcuni garanti, incluso quello italiano, sui risultati raggiunti e le sfide ancora aperte in tema di diritti delle persone di minore età. I garanti infatti hanno il compito non solo di monitorare lo stato di attuazione della Convenzione e di riferire su eventuali inadempienze o omissioni, ma anche di suggerire alle autorità nazionali competenti quali politiche adottare per promuovere e tutelare i diritti di bambini e adolescenti.

1.3. L'Agia e il Comitato ad hoc sui diritti dei minori del Consiglio d'Europa (Cahenf)

Nel 2016 il Consiglio d'Europa (Coe) ha adottato un documento di indirizzo in materia di protezione dei diritti fondamentali dell'infanzia e dell'adolescenza: *la Strategia del Consiglio d'Europa per i diritti delle persone di minore età (Strategy for the rights of the child, d'ora in avanti "Strategia")*. La Strategia – che indica gli obiettivi prioritari che il Coe si impegna a promuovere tra il 2016 e il 2021 – è il risultato di un ampio confronto che ha coinvolto i 47 stati membri e i rappresentanti di organizzazioni internazionali e al quale hanno contribuito direttamente anche le persone di minore età.

La prima priorità individuata dal Coe è quella di garantire pari opportunità a tutti i bambini e gli adolescenti, assicurando a ciascuno, attraverso adeguate misure sociali ed educative, le condizioni di un sano sviluppo fisico e psichico. In questo ambito particolare attenzione viene rivolta a i minorenni che vivono in strutture di accoglienza, ai minorenni migranti e a quelli con disabilità.

Il secondo asse prioritario attiene alla 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 è assicurare alle persone di minore età una vita libera da violenze fisiche o psicologiche, compresi l'abuso e lo sfruttamento sessuale e gli atti di bullismo, anche praticati attraverso i social media.

La quarta 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 minorenni nei procedimenti civili, penali o amministrativi che li riguardano.



La quinta priorità, infine, attiene alla vita delle persone di minore 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.

Sui temi della Strategia, sin dal 2016 l'Autorità garante ha intrattenuto con il Consiglio d'Europa un dialogo intenso e qualificato. In particolare, l'Autorità partecipa alle attività dell'*Ad hoc committee for the rights of the child* (Cahenf), l'organismo costituito dal Comitato dei ministri del Coe all'indomani dell'adozione della Strategia per sovrintendere alla sua attuazione negli stati membri. Il Cahenf organizza il proprio lavoro attraverso gruppi redazionali che hanno il compito di redigere linee guida o raccomandazioni negli ambiti individuati dalla Strategia. Le raccomandazioni elaborate vengono poi adottate dal Comitato dei ministri del Coe.

In occasione della sesta riunione plenaria del Cahenf – tenutasi a Strasburgo il 21 e 22 maggio 2019 – sono state revisionate le raccomandazioni elaborate in seno al gruppo redazionale Cahenf-Safeguards, dedicate alla tutela legale e all'accertamento dell'età dei minori stranieri non accompagnati. A novembre, poi, si è svolta la settima riunione plenaria del Cahenf, che ha integrato l'evento di celebrazione del trentennale della Convenzione *Redefining power: strengthening the rights of the child as a key to a future-proof Europe*. La conferenza ha riunito a Strasburgo più di 300 invitati e ha affrontato, in sessioni parallele, il tema dell'*empowerment* delle persone di minore età. Tra i temi oggetto di approfondimento, anche quelli dell'ambiente digitale e della separazione dei genitori. Rispetto a quest'ultimo argomento, in particolare, un *power talk* è stato dedicato al *power of family relations* e ha visto la partecipazione di un rappresentante dell'Autorità garante che ha presentato la *Carta dei diritti dei figli nella separazione dei genitori*.

In occasione della riunione plenaria il Segretariato ha dato notizia della trasformazione del Cahenf da *Comitato ad hoc* a *Steering committee*, assumendo la denominazione di Cdenf (*Comité directeur pour les droits de l'enfant*), con durata dal 1° gennaio 2020 al 31 dicembre 2021.



1.4. Le altre attività internazionali

Il 2 e il 3 aprile 2019 l'Autorità garante ha preso parte al 12° Forum europeo sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza sul tema *Dove siamo e dove vogliamo andare* (*Where we are and where we want to go*). Il Forum ha offerto l'opportunità di fare il punto su ciò che è stato realizzato finora e di individuare sfide e aree prioritarie d'azione per il futuro. Particolare attenzione è stata dedicata alla tutela dei minorenni migranti, alla partecipazione di bambini e ragazzi e ai diritti dei minorenni nell'ambiente digitale.

Nel 2015 il Parlamento europeo ha invitato gli stati membri a impegnarsi per sviluppare politiche di contrasto alla povertà minorile. Nel 2017, poi, ha richiesto alla Commissione europea di esplorare – attraverso un'azione preparatoria in tre tappe – la fattibilità di un possibile "programma di garanzia in favore dell'infanzia" destinato ai minorenni vulnerabili negli stati membri dell'Unione europea. La finalità del programma è quella di assicurare che ogni bambino che vive in povertà abbia accesso all'assistenza sanitaria, all'educazione e alle cure gratuite, a un alloggio decoroso e a un'alimentazione adeguata. Per attuare la prima fase la Commissione europea ha lanciato uno studio su larga scala, che mira a valutare la fattibilità e il valore aggiunto di un possibile sistema di garanzia in favore dell'infanzia. Lo studio si è focalizzato su quattro gruppi di minorenni particolarmente





vulnerabili: minorenni con disabilità, minorenni residenti in istituti, minorenni con *background* migratorio e minorenni che vivono in situazioni familiari precarie. A tal fine, tra settembre e ottobre 2019, la Commissione ha organizzato un *workshop* di esperti per ognuno dei quattro gruppi citati. L'Autorità garante ha partecipato a quello sui minorenni in situazioni familiari precarie, svoltosi a Roma il 22 e il 23 ottobre.

Nell'ambito del progetto transnazionale *Gain (Guardianship advanced instruments for child protection in Europe)* attivato da Save the Children, l'Autorità garante è intervenuta il 5 luglio alla Camera dei deputati alla presentazione del *tool kit* pratico di supporto ai tutori volontari. Una rappresentanza dell'ufficio dell'Autorità ha poi partecipato il 26 settembre a Bruxelles all'evento finale di restituzione dei risultati di progetto al Parlamento Europeo - Intergruppo diritti dei minori. Durante l'evento esperti e *stakeholders* hanno discusso dei risultati della ricerca comparativa e delle relative raccomandazioni per migliorare/sviluppare il sistema di tutela legale nell'ambito dell'Agenda Eu sulle migrazioni.

1.5. La diffusione di iniziative in Italia e all'estero

La diffusione all'estero di normative nazionali e la diffusione in Italia di rilevanti strumenti internazionali, così come di campagne di sensibilizzazione su specifici temi riguardanti i diritti delle persone di minore età, passa necessariamente per la traduzione dalla lingua originale (solitamente inglese o francese) all'italiano e viceversa. Diversamente, infatti, i testi in lingua sarebbero disponibili esclusivamente agli addetti ai lavori, posto che la terminologia utilizzata spesso non è assimilabile alle espressioni di uso comune.

In occasione delle celebrazioni del 30° anniversario della Convenzione Onu sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza l'Autorità garante ha realizzato una nuova traduzione del testo inglese della Convenzione. La traduzione del 1991, infatti, contiene termini arcaici, alcuni desueti, ascrivibili a una tradizione superata dalle evoluzioni della società (si pensi all'avvento di internet) e dalla considerazione del minorenne come soggetto titolare di diritti e non più oggetto di protezione. In tale ottica, per esempio, nella traduzione aggiornata il termine "fanciullo" è stato sostituito con quello di "persona di minore età".

L'Autorità garante ha tradotto diversi documenti in materia di diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, a partire dalla Convenzione, al fine di diffonderne la conoscenza



La nuova traduzione è stata inclusa all'interno del volume *La Convenzione Onu sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza: conquiste e prospettive a 30 anni dall'adozione*, realizzato dall'Agia per il trentennale. Inoltre, per garantire la maggiore diffusione all'estero dei contributi contenuti nel volume, sono stati raccolti gli *abstract* in inglese, successivamente pubblicati sul sito dell'Autorità e inoltrati ai contatti stranieri.

L'Autorità garante ha altresì tradotto in lingua italiana la raccomandazione CM/Rec (2018)8 del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa in tema di giustizia riparativa in materia penale. La versione italiana della raccomandazione – pubblicata anche sul sito del Consiglio d'Europa – è stata inserita nell'appendice del documento di studio e proposta dell'Agia *La mediazione penale e altri percorsi di giustizia riparativa nel procedimento penale minorile*.

Infine, rispondendo alla raccomandazione del Comitato Onu di febbraio 2019 sulla necessità di “diffondere presso i professionisti che lavorano con e per i minorenni e tra il pubblico in generale, in particolare tra gli stessi minorenni in un modo ad essi adatto, il Commento generale n.14 (2013) del Comitato sul diritto di questi ultimi a che il proprio superiore interesse sia tenuto in primaria considerazione”, l'Autorità garante ne ha curato la traduzione assieme al Comitato interministeriale per i diritti umani e all'Unicef. La traduzione del Commento generale è stata presentata il 19 novembre, in occasione dell'evento organizzato dall'Autorità per il trentennale della Convenzione e pubblicata sul sito dell'Autorità.

2

La cura dei rapporti familiari



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



2. LA CURA DEI RAPPORTI FAMILIARI

Il grado di civiltà e di sviluppo di una società si misura sulla sua capacità di promuovere e difendere i diritti di coloro che sono più fragili, indifesi e incapaci di tutelarsi autonomamente.

I bambini e i ragazzi sono per definizione affidati alla cura e alla tutela degli adulti che li hanno in carico e di questi si fidano, perché hanno bisogno di qualcuno che li prenda per mano e li accompagni nel difficile compito di diventare adulti, consapevoli, autonomi, in ultima istanza liberi: è questa la più importante responsabilità che gli adulti hanno nei confronti di tutte le persone di minore età.

Il compito di accompagnamento e guida quotidiana spetta innanzitutto alle famiglie: l'articolo 3 della Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza riconosce i diritti e i doveri dei genitori o di altre persone che hanno la responsabilità legale, quali soggetti deputati a garantire il benessere della persona minorenni.

Tale principio è ribadito all'articolo 5, secondo cui gli stati rispettano la responsabilità, il diritto e il dovere dei genitori o, se del caso, dei membri della famiglia allargata o della collettività, o di altre persone legalmente responsabili, di dare al minorenni – in maniera corrispondente allo sviluppo delle sue capacità – l'orientamento e i consigli adeguati all'esercizio dei diritti che gli sono riconosciuti dalla Convenzione.

I genitori non possono essere lasciati soli di fronte alla sfida educativa per la crescita e il benessere dei figli e hanno diritto a ricevere un sostegno quando non riescano ad assicurare loro una crescita sana ed equilibrata

La sfida educativa per la crescita e il benessere dei giovani cittadini di un Paese è tanto importante che attribuirne la responsabilità ai soli genitori oggi non può essere considerato abbastanza. I genitori non possono essere lasciati soli di fronte a questo enorme e delicatissimo compito e, pertanto, la Convenzione ha sancito il loro diritto a ricevere un sostegno – tanto materiale quanto educativo – quando non riescano con le loro sole forze ad assicurare una crescita sana ed equilibrata dei figli.

In tale ottica, l'articolo 18 stabilisce che i genitori hanno la responsabilità comune di educare i figli e provvedere al loro sviluppo e che gli stati hanno l'onere di favorire e sostenere la responsabilità genitoriale, rafforzando le competenze



delle persone che ne sono titolari attraverso interventi di sostegno alla genitorialità fragile.

Sul versante del sostentamento materiale poi, l'articolo 27 attribuisce ai genitori la responsabilità di assicurare le condizioni di vita necessarie allo sviluppo dei bambini e dei ragazzi e allo Stato il compito di aiutare i genitori o le altre persone che hanno la custodia dei minorenni, offrendo assistenza materiale e programmi di sostegno, in particolare per quanto riguarda l'alimentazione, il vestiario e l'alloggio.

Potrebbe apparire contraddittorio, in una Convenzione che si occupa di diritti dei minorenni, attribuire diritti alle persone adulte che ne sono responsabili. È invece quanto di più coerente si possa fare: il benessere – nel senso più ampio e pieno della parola – di bambini e ragazzi dipende infatti dal benessere, nello stesso senso, di chi ne ha la cura. Tali disposizioni rappresentano allora la migliore garanzia per una crescita serena ed equilibrata dei più piccoli e per la piena tutela di tutti i loro diritti, obiettivo primario della Convenzione.

Vi possono poi essere situazioni in cui il sostegno alle famiglie in difficoltà non riesce a supplire alle carenze genitoriali e non costituisce dunque uno strumento sufficiente per garantire i diritti fondamentali dei minorenni. Tra questi ultimi il diritto alla protezione da ogni forma di maltrattamento e di violenza.

Ci possono essere situazioni in cui il sostegno alle famiglie in difficoltà non riesce a supplire alle carenze genitoriali e non costituisce dunque uno strumento sufficiente per garantire i diritti fondamentali dei minorenni

L'articolo 9 ribadisce il diritto del minorenne a vivere e crescere nella propria famiglia e l'impegno da parte degli stati a vigilare affinché non sia separato dai genitori contro la sua volontà. Allo stesso tempo consente alle autorità competenti di disporre questa separazione in quanto necessaria nell'interesse preminente del minorenne, sotto riserva di revisione giudiziaria e conformemente alle regole di procedura applicabili. La Convenzione stabilisce inoltre che, anche in queste situazioni, deve essere garantito il diritto del bambino o del ragazzo a intrattenere regolari rapporti con i genitori, se ciò non è contrario al suo interesse.

Si tratta di situazioni nelle quali lo Stato è chiamato a intervenire per assicurare al minorenne una "protezione sostitutiva", come previsto dall'articolo 20 della Convenzione. Quest'ultimo stabilisce che "la persona di minore età temporaneamente o permanentemente privata del proprio ambiente familiare, o alla quale, nel suo interesse superiore, non possa essere concesso di rimanere in tale



ambiente, deve avere il diritto a protezione e assistenza speciale da parte dello Stato”.

Lo Stato è chiamato a intervenire per assicurare al minore una “protezione sostitutiva”, che può consistere nell'accoglienza in un'altra famiglia o, in caso di necessità, nel collocamento in un adeguato istituto per l'infanzia

Tale protezione può sostanziarsi nell'accoglienza in un'altra famiglia o, in caso di necessità, nel collocamento in un adeguato istituto per l'infanzia. Nel momento in cui viene approntata una tutela pubblica per un minore al posto di quella familiare, lo Stato deve garantire la qualità dell'intervento in tutte le sue fasi. Tanto grande è infatti l'importanza dei legami familiari e la tutela che viene loro garantita dalla Convenzione, quanto grande, proporzionalmente, è la responsabilità che l'ordinamento si assume nel momento in cui valuta di doverli limitare o recidere, nel superiore interesse del minore. Per tale ragione assumono massima rilevanza le funzioni di controllo e di monitoraggio.

Sotto questo aspetto torna in rilievo l'articolo 3 della Convenzione, che contiene tanto il punto di partenza – la responsabilità dei genitori – quanto il momento ultimo del sistema di tutela, ovvero i controlli su di esso. Al terzo comma la disposizione affida allo Stato il compito di vigilare – ogni qualvolta manchi una famiglia in grado di prendersi cura del minore – sul funzionamento delle istituzioni, dei servizi e degli istituti che esercitano in via suppletiva tale responsabilità. Questi ultimi sono chiamati ad assicurare una protezione conforme alle disposizioni stabilite dalle autorità competenti, in particolare nell'ambito della sicurezza e della salute, per ciò che concerne il numero e la competenza del personale adibito nonché per l'esistenza di un adeguato controllo.

2.1. Il sistema della tutela minorile

Nello stabilire che il minore ha diritto “di essere allevato dai propri genitori”, l'articolo 7 della Convenzione sancisce in maniera implicita il diritto del minore a crescere nella famiglia di origine. L'articolo 9 impone inoltre agli stati di assicurare “che la persona di minore età non sia separata dai suoi genitori contro la sua volontà, salvo che le autorità competenti soggette al controllo giurisdizionale stabiliscano, in conformità con la legge e le procedure applicabili, che tale separazione è necessaria nell'interesse superiore della persona di minore età”.



È, dunque, diritto dei bambini e dei ragazzi vivere e crescere nella *propria* famiglia e, laddove ciò non sia possibile, in *una* famiglia ovvero in una comunità. Accanto a questo diritto ci sono poi quelli all'educazione e all'istruzione, alla salute e a essere protetti da ogni forma di violenza.

È diritto dei bambini e dei ragazzi vivere e crescere nella propria famiglia e, laddove ciò non sia possibile, in un'altra famiglia o in una comunità. Accanto a questo diritto ci sono quelli all'educazione e all'istruzione, alla salute e a essere protetti da ogni forma di violenza

Quando però tali diritti risultano in contrasto tra loro, sino a risultare inconciliabili, bisogna chiedersi in quale modo l'ordinamento debba intervenire e con quali modalità possa operare valutazioni e bilanciamenti che incidono profondamente nella sfera privata delle persone. Occorrono, in tali casi, procedure chiare e uniformi per gli organi chiamati a valutare quale sia, nel caso concreto, il superiore interesse del minore. È necessario dare spazio alla voce del minorenne e della famiglia attraverso la definizione di modalità di ascolto sicure e condivise tra gli operatori e, in generale, delineare competenze definite e interventi trasparenti.

Come anche richiesto dal Comitato Onu nelle raccomandazioni all'Italia di febbraio 2019, l'Autorità garante ha svolto un lavoro di verifica circa l'adeguatezza e il funzionamento del sistema di tutela approntato dall'ordinamento italiano, al fine di valorizzarne i punti di forza e al contempo di rilevarne le criticità, sensibilizzando le amministrazioni competenti a intervenire di conseguenza.

A tal fine l'Autorità garante ha effettuato consultazioni con numerose amministrazioni ed esperti.

Punto di partenza sono state le attività già svolte dall'Autorità garante in tema di tutela minorile, nonché gli approfondimenti realizzati da parte di altre istituzioni e amministrazioni con il contributo dell'Agia: le Linee di indirizzo del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, il documento conclusivo dell'indagine conoscitiva sui minori fuori famiglia della Commissione parlamentare per l'infanzia e l'adolescenza (XVII legislatura), nonché quello conclusivo dell'indagine conoscitiva sullo stato di attuazione delle disposizioni legislative in materia di adozioni e affido della Commissione giustizia della Camera dei deputati (XVII legislatura).

La strada scelta è stata quella di ascoltare una pluralità di voci, incluse quelle dei ragazzi neomaggiorenni che hanno vissuto "fuori famiglia", per guardare al sistema nel suo complesso e individuare così le azioni prioritarie più opportune per ogni ambito coinvolto.



Dopo un ciclo di consultazioni con istituzioni, esperti e ragazzi che hanno vissuto fuori famiglia è stata formulata una segnalazione per la riforma del sistema della tutela minorile

È stata istituita una commissione, costituita da funzionari dell'Autorità garante, con il compito di raccogliere il contributo di quanti sono stati invitati a partecipare (vedi allegato n. 10.a): amministrazioni dello Stato ed esperti della materia. È stato altresì emanato un avviso, pubblicato sul sito dell'Autorità garante, per manifestare interesse a essere ascoltati (vedi allegato n. 10.b). Sono state quindi svolte cinque giornate di audizioni (16, 17, 18, 23 e 24 luglio 2019) alle quali hanno partecipato rappresentanti di ministeri, regioni, comuni, nonché giudici (onorari e togati), pubblici ministeri, avvocati, professori, assistenti sociali, psicologi, ordini professionali e associazioni. Sono stati inoltre ascoltati ragazzi neomaggiorenni che hanno vissuto in prima persona l'esperienza dell'accoglienza fuori dalla famiglia di origine, provenienti da diverse zone d'Italia (Nord, Centro e Sud).

In questo modo si è data concreta attuazione all'articolo 12 della Convenzione in tema di ascolto e partecipazione delle persone minorenni.

All'esito di tale lavoro, l'Autorità garante – ai sensi degli articoli 3 e 4 della propria legge istitutiva – ha indirizzato una segnalazione suddivisa per aree tematiche alle autorità competenti per l'amministrazione attiva: ministeri, regioni, enti locali nonché ad altri soggetti coinvolti (vedi allegato n. 10.c).

La prima area tematica attiene al lavoro con le famiglie e per le famiglie. Come già evidenziato, il minorenni ha diritto a crescere nella propria famiglia. Un diritto, questo, che attraversa tutta la Convenzione e che è alla base del compito primario dell'ordinamento di mettere in campo risorse e competenze per aiutare la famiglia a svolgere il proprio compito in modo autonomo, in particolare nelle situazioni di difficoltà familiare. Rispetto al sostegno alla genitorialità, e nello specifico a quella fragile, si evidenzia che è ancora tanta la strada da percorrere, nonostante quanto fatto con il programma *Pippi* (Programma di intervento per la prevenzione dell'istituzionalizzazione) e con le correlate *Linee di indirizzo per l'intervento con bambini e famiglie in situazione di vulnerabilità* del Ministero del lavoro e delle politiche sociali. È necessario tradurre in azioni concrete la consapevolezza – acquisita da tempo a livello scientifico – per cui investire in promozione e prevenzione determina successivi risparmi.

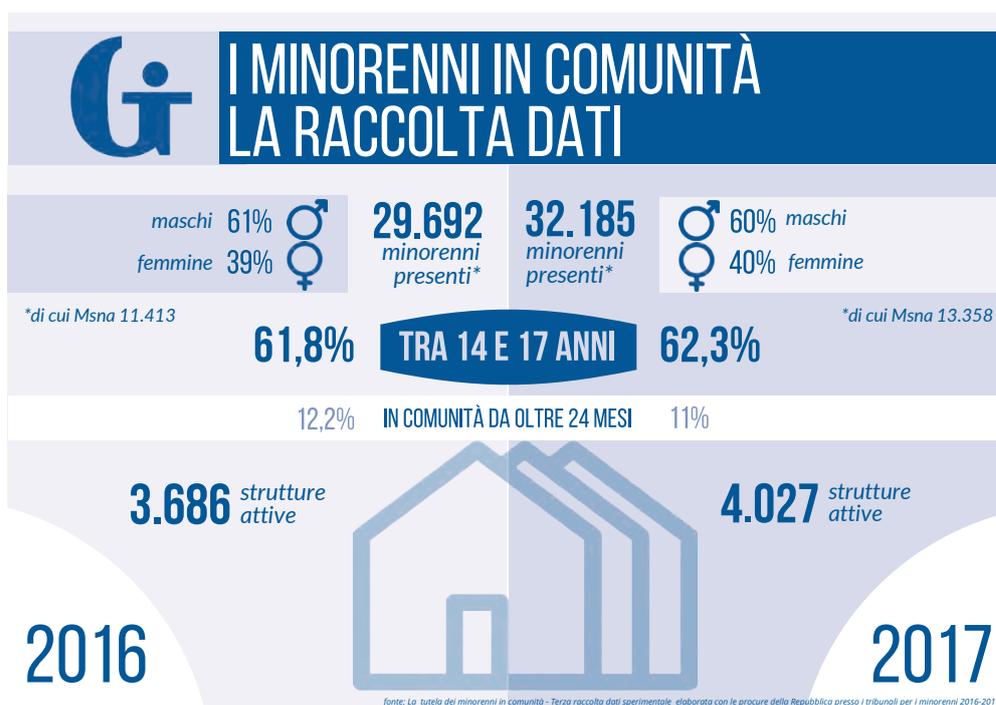
La seconda area riguarda le regole del cosiddetto processo civile minorile. Da tempo la necessità di una riforma è evidenziata dagli operatori del settore. Oc-



corre disciplinare i procedimenti in materia di responsabilità genitoriale secondo i principi del giusto processo e in particolare garantire il diritto all'informazione delle parti. Va disciplinata la nomina del curatore speciale e dell'avvocato per il minore e vanno garantite tempistiche certe e adeguate. È necessario inoltre riformare l'articolo 403 del codice civile, assicurando adeguate garanzie per l'allontanamento d'urgenza da parte del servizio pubblico e prevedendo l'impugnabilità dei provvedimenti.

La terza area è relativa alla gestione amministrativa: occorre salvaguardare la funzione pubblica della tutela minorile e garantire la continuità degli interventi. Un'altra è quella del rapporto tra l'autorità giudiziaria e il servizio sociale, con riguardo sia alla fase procedimentale sia a quella esecutiva dei provvedimenti. È necessario infatti chiarire i confini di azione dell'una e dell'altro e le modalità di interazione, posto che coesistono la forza esecutiva dei decreti e l'autonomia tecnico-professionale del servizio nell'attuarli.

Un'ulteriore area tematica è costituita dalla promozione di forme di accoglienza familiari, quale risorsa fondamentale per tutte le situazioni che necessitano di un ambiente di crescita alternativo alla famiglia d'origine.





A conclusione, è stata affrontata l'area tematica del monitoraggio e del controllo sul funzionamento delle singole fasi di un progetto e del sistema nel suo complesso.

La segnalazione del 29 luglio 2019, presentata pubblicamente il 30 luglio, è stata inviata ai soggetti istituzionali diretti destinatari e, il giorno successivo, è stata illustrata in audizione in Commissione parlamentare per l'infanzia e l'adolescenza. In un secondo momento è stata raccolta in una pubblicazione che ne descrive e chiarisce ulteriormente i contenuti, oltre che narrarne la genesi. Il volume è reperibile sul sito dell'Autorità garante e ha lo scopo di diffondere quanto più possibile i contenuti della segnalazione e le tematiche in essa contenute.

I minorenni in comunità

La legge istitutiva attribuisce all'Autorità garante il compito di promuovere e tutelare il diritto delle persone di minore età a essere accolte ed educate prioritariamente nell'ambito della propria famiglia e, se necessario, in un altro nucleo familiare di appoggio o sostitutivo. Allo stesso tempo, la Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza impone agli stati di monitorare le condizioni dei minorenni che vivono fuori della famiglia di origine e di valutare qualità e adeguatezza degli interventi a loro sostegno.

In assenza di una banca dati nazionale che possa restituire una fotografia completa e aggiornata, l'Autorità garante ha avviato già nel 2014, in via suppletiva e sperimentale, un'attività di raccolta dati in collaborazione con le procure della Repubblica presso i tribunali per i minorenni, ripetuta nel 2017, con l'obiettivo di mettere a disposizione uno strumento per avere contezza della situazione dei minorenni ospiti delle strutture e comprendere il modo migliore per garantire loro diritti e tutele.

Nel 2019 è stata pertanto realizzata la pubblicazione *La tutela dei minorenni in comunità. Terza raccolta dati sperimentale elaborata con le procure della Repubblica presso i tribunali per i minorenni*. Il volume – pubblicato sul sito dell'Autorità – contiene l'elaborazione dei dati sui minorenni accolti nelle strutture residenziali che fanno capo agli enti locali, vale a dire comunità familiari, comunità terapeutiche e strutture di accoglienza genitore/bambino. Si tratta di strutture tenute per legge a trasmettere ogni sei mesi alle procure minorili una relazione



sul numero e sulle caratteristiche dei loro ospiti. Sono escluse dalla rilevazione le comunità destinate alla prima accoglienza dei minori stranieri non accompagnati e quelle per minorenni sottoposti a procedimento penale, di pertinenza del Ministero della giustizia.

I dati, aggiornati al 31 dicembre 2016 e al 31 dicembre 2017, sono stati forniti dalle 29 procure della Repubblica presso i tribunali per i minorenni attraverso la compilazione di una scheda elaborata e distribuita dall'Autorità garante. La ricerca, sia pure con limiti e disomogeneità, fornisce una fotografia quanto più aggiornata del fenomeno dei minorenni inseriti nel circuito di accoglienza, in attesa di un sistema di rilevazione permanente da parte dei soggetti competenti, che – come più volte ribadito dall'Autorità garante – ha carattere di urgenza.

I dati relativi agli anni 2016 e 2017 restituiscono, oltre alla dimensione quantitativa, anche le principali caratteristiche dell'accoglienza in comunità. In particolare: il numero delle strutture attive nel territorio di competenza della procura; il numero di ispezioni e sopralluoghi disposti dalle procure e il numero delle strutture ispezionate; il numero complessivo di ospiti presenti al 31 dicembre di ciascun anno di riferimento; le caratteristiche degli ospiti con riferimento a genere, cittadinanza, età ed eventuale condizione di minore straniero non accompagnato; la tipologia di inserimento (consensuale o disposto dall'autorità giudiziaria); il numero di ospiti presenti nella struttura da più di 24 mesi e la provenienza del bambino o ragazzo al momento dell'inserimento.

I numeri e le caratteristiche dei minorenni in comunità

I numeri del sistema di accoglienza mostrano un incremento delle presenze in comunità: gli ospiti delle strutture sono passati dai 29.692 del 2016 (pari allo 0,28% dell'intera popolazione infra diciottenne residente in Italia, dati Istat) ai 32.185 del 2017 (pari allo 0,30% dei minorenni residenti in Italia), con una crescita dell'8,4%. In aumento risulta anche il numero dei minori stranieri non accompagnati, pari a 11.413 nel 2016 e a 13.358 nel 2017. Alla crescita del numero degli ospiti corrisponde pure un aumento delle strutture attive nel Paese, che dalle 3.686 del 2016 sono passate alle 4.027 del 2017.

Quanto alla distribuzione geografica, emerge che l'accoglienza in comunità non è uniforme sul territorio nazionale: l'Italia insulare ospita più del 24% dei minori



presenti in comunità – senza grosse variazioni tra il 2016 e il 2017 – e la Sicilia detiene il primato della regione con la percentuale più alta (21,4% nel 2016 e 21,8% nel 2017).

La maggior parte dei ragazzi è di sesso maschile (61% nel 2016 e 60% nel 2017) e ha un'età compresa tra i 14 e i 17 anni (61,8% nel 2016 e 62,3% nel 2017). Per quanto riguarda le altre classi d'età, più bassa è l'età più si riduce il numero di ospiti presenti in comunità, fino ad arrivare ai piccolissimi (0-2 anni), che rappresentano meno del 7% (6,6% nel 2016 e 6,8% nel 2017). Va precisato in proposito che il dato relativo all'età non è stato fornito da tutte le procure.

Il 61% degli ospiti delle comunità è poi di origine straniera. Si tratta, per la maggior parte, di minori stranieri non accompagnati (46% nel 2016 e 44% nel 2017), che si concentrano in particolare in Sicilia (37,15% nel 2016 e 37,32% nel 2017), Calabria (2,87% nel 2016 e 15,24% nel 2017), Campania (12,82% nel 2016 e 8,30% nel 2017), Emilia Romagna (8,09% nel 2016 e 7,50% nel 2017) e Lazio (7,85% nel 2016 e 5,18% nel 2017).

Quanto all'origine dell'inserimento in comunità (giurisdizionale o consensuale), nella maggior parte delle situazioni rilevate essa è rappresentata da un provvedimento giudiziario (20,1% nel 2016 e 39,9% nel 2017). Occorre precisare però, ancora una volta, che in molti casi non è stato possibile acquisire questo dato, in particolare non è stata comunicata la natura del 74,3% dei casi nel 2016 e del 52,5% dei casi nel 2017.

Rispetto ai tempi di permanenza in struttura, infine, dai dati comunicati (che riguardano poco meno del 60% dei minorenni) emerge che oltre il 10% è ospite della comunità da più di 24 mesi (12,2% nel 2016 e 11% nel 2017). Il prolungato periodo di permanenza è sintomatico dell'esistenza di un gran numero di famiglie in condizioni di gravi e persistenti difficoltà e, allo stesso tempo, dell'insuccesso degli interventi posti in essere.

I giovani adulti (18-21 anni)

Alla data del 31 dicembre 2017 i neomaggiorenni presenti nelle strutture residenziali risultano in aumento, sia in termini assoluti (2.617, rispetto ai 1.846 del 2016) che in termini percentuali (8,1% sul totale degli ospiti nel 2017, contro



il 6,2% del 2016). In proposito, occorre ricordare che la permanenza in comunità dei ragazzi che hanno compiuto i 18 anni è conseguenza del fatto che non di rado la condizione che ha determinato il collocamento si protrae anche dopo il raggiungimento della maggiore età. In questi casi, per accompagnare i ragazzi verso l'autonomia, l'accoglienza può proseguire fino ai 21 anni attraverso l'utilizzo del "prosieguo amministrativo". L'aumento del numero di ragazzi che, raggiunta la maggiore età, non sono in grado di affrontare autonomamente l'ingresso nel mondo degli adulti può essere imputabile a una carenza di risorse economiche che ostacola la possibilità di reperire un alloggio e di proseguire gli studi o i percorsi di formazione professionale.

2.2. L'ascolto della persona di minore età nei procedimenti giudiziari

La Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza all'articolo 12 prevede che "la persona di minore età deve avere, in particolare, la possibilità di essere ascoltata in tutti i procedimenti giudiziari e amministrativi che la riguardano, direttamente o tramite un rappresentante o un organo appropriato, compatibilmente con le norme procedurali nazionali". Il diritto all'ascolto costituisce un tassello fondamentale del principio del superiore interesse del minore sancito all'articolo 3 della Convenzione. Principio che è perno, finalità e insieme strumento di tutela delle persone di minore età.

Il diritto all'ascolto costituisce un tassello fondamentale del principio del superiore interesse del minore sancito all'articolo 3 della Convenzione Onu sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza

A livello sovranazionale, l'articolo 24 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea siglata a Nizza nel 2000 e poi riconfermata nel 2007 – che ha lo stesso valore dei trattati, in forza del Trattato di Lisbona – ha confermato la necessità che le istituzioni pubbliche e private provvedano a sentire il minore a proposito delle vicende che lo riguardano.

Inoltre, il regolamento (CE) n. 2201/2003 relativo alla competenza, al riconoscimento e all'esecuzione delle decisioni in materia matrimoniale e in materia di responsabilità genitoriale – che abroga il regolamento (CE) n. 1347/2000 (cosiddetto Bruxelles II bis) – individua nel mancato ascolto uno dei motivi di non riconoscimento delle decisioni relative al ritorno del minore (art. 11) nonché di quelle relative alla responsabilità genitoriale, a eccezione dei casi di urgenza (art. 23, lett. b).



In situazioni transfrontaliere, il diritto all'ascolto delle persone di minore età nei procedimenti è destinato a rafforzarsi con il regolamento (UE) 2019/1111 del 25 giugno 2019 relativo alla competenza, al riconoscimento e all'esecuzione delle decisioni in materia matrimoniale e in materia di responsabilità genitoriale e alla sottrazione internazionale di minori. Quest'ultimo strumento normativo – che sostituirà il regolamento *Bruxelles II bis* a partire dal 1° agosto 2022 – infatti si incardina sul principio chiaramente espresso nel considerando 39 che, facendo riferimento agli articoli sopra menzionati (art. 12 Convenzione di New York e art. 24 Carta di Nizza), prevede che i procedimenti in materia di responsabilità genitoriale ai sensi del regolamento diano, “quale principio di base, ... al minore oggetto del procedimento e capace di discernimento, ... una possibilità concreta ed effettiva di esprimere la propria opinione e garantire che tale opinione sia presa debitamente in considerazione ai fini della valutazione dell'interesse superiore del minore”. Inoltre, l'articolo 21 del regolamento, rubricato *Diritto del minore di esprimere la propria opinione*, sancisce per la prima volta il principio, conferendogli una valenza trasversale.

Pur lasciando agli stati membri la libertà di decidere se ascoltare la persona di minore di minore età e con quali modalità (se il minore debba essere ascoltato dal giudice personalmente o da un consulente tecnico che riferisca poi all'autorità giurisdizionale ovvero se il minore vada ascoltato in un'aula di tribunale o in un altro luogo o con altri mezzi), il regolamento individua nel mancato ascolto del minore un motivo di diniego del riconoscimento della decisione relativa alla responsabilità genitoriale (art. 39, par. 2), nonché del rilascio del certificato con il quale le decisioni “privilegiate” (decisioni che accordano un diritto di visita e che comportano il ritorno del minore) circolano nella Ue (art. 47, par. 3, lett. b).

Il Comitato Onu sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza ha affermato che è dovere di ogni stato assicurare il diritto del minore di essere ascoltato, purché previamente e adeguatamente informato sulle questioni per le quali dovrà esprimersi, affinché il suo punto di vista possa essere di supporto all'autorità giudiziaria nell'adottare una decisione quanto più possibile aderente ai suoi bisogni (vedi Commento generale n. 12 del 1° luglio 2009 *The right of the child*).

Le *Linee guida del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa per una giustizia a misura di minori* prevedono inoltre che il sistema giudiziario, per potersi definire a misura di bambino, debba essere un sistema che presta ascolto ai minori, tenendo in netta considerazione il loro punto di vista.



In questo quadro, l'Autorità garante ha deciso di approfondire il tema attraverso una rilevazione volta a comprendere le modalità di attuazione di tale diritto all'interno dei tribunali ordinari e dei tribunali per i minorenni, nonché delle rispettive procure, in ambito civile. L'indagine ha l'obiettivo di tracciare la fotografia, a livello nazionale, delle prassi esistenti relative all'ascolto nelle sedi giurisdizionali. In questo modo sarà possibile identificare eventuali lacune del sistema e formulare di conseguenza delle proposte.

L'Autorità garante ha svolto una rilevazione per comprendere come l'ascolto in ambito civile è attuato nei tribunali e nelle procure

È stato a tal fine elaborato un questionario, con il supporto dell'Istituto degli innocenti – inviato l'8 agosto 2019 ai 29 tribunali per i minorenni e alle rispettive procure, a 20 tribunali ordinari e alle procure della Repubblica presso i tribunali ordinari – suddiviso in due parti, che rispecchiano l'oggetto dell'indagine. Ai tribunali per i minorenni sono state rivolte domande circa i presupposti (ad esempio valutazione della capacità di discernimento) e le modalità di attuazione del diritto all'ascolto (ad esempio ascolto diretto o tramite perito; eventuale presenza del curatore speciale) nei procedimenti *de potestate* (art. 330 c.c. e art. 333 c.c.). Al campione dei tribunali ordinari sono stati posti gli stessi quesiti a proposito dei procedimenti relativi alla responsabilità genitoriale, anche nel contesto di separazione e divorzio dei genitori.

I risultati della rilevazione, sono contenuti in un report - *Il diritto all'ascolto delle persone di minore età in sede giurisdizionale* - curato in collaborazione con l'Istituto degli innocenti di prossima pubblicazione.

Dallo studio emerge che:

- nei procedimenti *de potestate* che si svolgono dinanzi al tribunale per i minorenni, come in quei procedimenti che si svolgono dinanzi al tribunale ordinario, il diritto all'ascolto del minorenne è sempre garantito, in tutte le occasioni in cui la situazione lo richieda;
- per i minori di anni 12, la capacità di discernimento viene valutata – nei tribunali ordinari come nei tribunali per i minorenni – prevalentemente *ex ante*, e quindi prima dell'inizio del procedimento, in base a diversi aspetti e requisiti tra cui innanzitutto l'età, l'analisi del contesto e delle dinamiche relazionali, le capacità cognitive di base e lo sviluppo emotivo e affettivo;



- in quasi tutti i tribunali per i minorenni prima di procedere all'ascolto del minore di età si provvede a fornirgli le informazioni appropriate in relazione alla procedura che lo riguarda e al valore che verrà conferito alle sue dichiarazioni; si provvede inoltre a farlo quasi sempre il giorno stesso o, tutt'al più, qualche giorno prima. A informare il minorenne è generalmente il magistrato (ordinario o onorario a seconda dei casi);
- la nomina di un curatore speciale è prassi di quasi tutti i tribunali per i minorenni nei procedimenti *de potestate* e solo in alcuni dei tribunali ordinari rispondenti. Il curatore speciale è nominato attingendo a un elenco.

In merito all'ascolto diretto:

- procede in prima persona il magistrato, coadiuvato da uno psicologo infantile ove disponibile;
- la maggioranza dei tribunali per i minorenni procede all'ascolto diretto del minore di età in concomitanza con l'orario scolastico, al contrario dei tribunali ordinari che procedono, per lo più, fuori dall'orario scolastico;
- il momento dell'ascolto è svolto a porte chiuse e con un *setting* adibito all'ascolto, dove sono presenti strumenti necessari quali mezzi audiovisivi e giochi specifici per le varie età del minore di età, ma c'è una stanza adibita all'ascolto solo in 15 tribunali per i minorenni e in 7 tribunali ordinari;
- durante l'ascolto da parte del magistrato è garantita anche la presenza – generalmente – di un curatore speciale;
- è sempre prevista la verbalizzazione, in prevalenza integrale rispetto a quella sommaria;
- in caso di forte conflittualità tra i genitori, è sempre previsto un momento di ascolto successivo a quello con il magistrato, garantito con la nomina di un consulente tecnico d'ufficio "qualora si ritenga opportuno approfondire in ordine alla relazione del bambino con ciascuno dei genitori e/o altre figure significative";



- l'ascolto del minorente infra dodicenne capace di discernimento, da parte del consulente tecnico d'ufficio è possibile – per la maggior parte dei tribunali per i minorenni rispondenti – se il figlio abbia compiuto almeno cinque anni;
- durante la consulenza è possibile prevedere colloqui congiunti come colloqui individuali;
- per i tribunali ordinari, come per i tribunali per i minorenni, la maggiore criticità riscontrata nell'ascolto diretto risulta essere l'influenza esercitata dai genitori sul minorente;
- solo in pochi tribunali ordinari (6) il giudice che procede all'ascolto del minore di età possiede competenze specifiche;
- tra i punti di forza, riscontriamo le competenze specifiche possedute dal giudice minorile che procede all'ascolto, e il riscontro positivo, da parte del bambino che vive l'audizione, come momento di riconoscimento delle sue capacità di raccontare la sua storia.

In merito all'ascolto indiretto:

- la maggior parte dei tribunali per i minorenni afferma che vi sono altre situazioni in cui tale strumento è da preferire. Per la minoranza, l'ascolto indiretto è sempre preferito a quello diretto, quando il minorente ha meno di 12 anni, ma solo a seguito di attenta valutazione della capacità di discernimento;
- è svolto in prevalenza da uno psicologo o un neuropsichiatra infantile, spesso presso lo studio privato del professionista ausiliario del giudice e molto più di rado presso il tribunale;
- si verifica l'omesso ascolto per vari motivi, tutti ricollegati alla necessità di preservare l'equilibrio psicofisico del minore.

In conclusione, è possibile affermare che l'ascolto del minore di età è un diritto generalmente garantito e che per la sua attuazione si tiene in particolare conto la capacità di discernimento e la necessità di fare il possibile per salvaguardare



L'ascolto del minore di età è un diritto generalmente garantito, anche se manca unitarietà tra le modalità operative dei tribunali

l'equilibrio psichico del fanciullo, nonostante manchino spesso stanze adibite all'ascolto e, nei tribunali ordinari, il giudice che procede all'ascolto raramente possieda competenze specifiche. In generale, poi, si rileva una mancanza di unitarietà a livello di modalità operative nei vari tribunali, che crea maggiore incertezza e lascia spazio alla discrezionalità di chi si trova a operare in un settore così delicato.

2.3. I nuovi equilibri della famiglia e i diritti dei figli

La famiglia è il luogo originario dal quale nascono e nel quale si sviluppano i rapporti tra genitori e figli. Nel tempo, e in maniera più o meno fisiologica, essa può tuttavia affrontare situazioni e trovarsi a intraprendere percorsi che ne determinano un assetto diverso da quello di partenza, in maniera temporanea o definitiva. L'Autorità garante da più anni rivolge la propria attenzione ai diritti delle persone di minore età coinvolti in alcuni fenomeni di "discontinuità" che la famiglia d'origine può trovarsi ad affrontare, come ad esempio la separazione o la detenzione in carcere dei genitori.

La Carta dei diritti dei figli nella separazione dei genitori

Nel 2018 l'Autorità garante ha realizzato la *Carta dei diritti dei figli nella separazione dei genitori*, un decalogo che individua diritti di bambini e ragazzi al fine di promuovere la loro centralità nella costruzione del nuovo assetto familiare successivo alla separazione. La Carta vuole rappresentare uno strumento pensato a tutela e protezione dei bambini e dei ragazzi coinvolti nell'esperienza della separazione, con un linguaggio snello, sintetico, chiaro ed efficace, pensato per i figli, ma con l'intento di rendere consapevoli gli adulti e, *in primis*, i genitori, della necessità di mantenere inalterata la centralità del figlio nella costruzione comune del nuovo assetto familiare.

Obiettivo della Carta – i cui principi fondanti sono ispirati alla Convenzione di New York e, in particolare, all'ascolto e al superiore interesse del minore – è quello di rendere consapevoli i figli dei loro diritti e di contribuire alla crescita culturale dei genitori e in generale della società. Ciò in un percorso che ha come filo conduttore la continuità degli affetti e delle abitudini di vita e, soprattutto,



la necessità di riconoscere al figlio il diritto di rimanere figlio, di essere leggero e spensierato secondo la propria età. I figli devono sentire di poter stare al centro della vita dei genitori: il genitore deve poter essere un faro, un riferimento, la prima persona alla quale il figlio pensa di rivolgersi in caso di difficoltà o per condividere gioia ed entusiasmo.

Nel 2019 l'Autorità garante si è attivata in particolare per la diffusione e la promozione della *Carta dei diritti dei figli nella separazione dei genitori* e del decalogo in forma sintetica dei diritti. È stato infatti pubblicato un avviso per la concessione di contributi per la realizzazione di progetti e iniziative di particolare rilevanza al fine di favorire la conoscenza dei diritti delle persone di minore età. Sono state ammesse a contributo 12 tra associazioni e organizzazioni senza scopo di lucro, la cui finalità statutaria è la tutela dei diritti e degli interessi delle persone di minore età e la promozione della cultura dell'infanzia e dell'adolescenza.

La Carta è stata diffusa capillarmente sul territorio nazionale e distribuita nei diversi contesti di interesse: dagli uffici dell'Autorità giudiziaria agli istituti scolastici; dai convegni di natura sociale, medica e forense ai seminari formativi degli ordini professionali, fino agli incontri istituzionali.



Un ulteriore canale di diffusione e comunicazione della Carta è stata la partecipazione da parte dell'ufficio dell'Autorità garante ai numerosi convegni organiz-



zati da associazioni di professionisti e università, da Milano a Palermo, da Trieste ad Ancona, da Catanzaro a Roma. La Carta ha suscitato interesse anche tra i pediatri, ai quali è stata presentata e consegnata in occasione di due congressi annuali di categoria.

Per la diffusione a livello internazionale, la Carta – unica nel suo genere in Europa – è stata tradotta dall'Agia in lingua inglese e spagnola e veicolata dal Consiglio d'Europa mediante i propri canali di comunicazione. Anche l'Enoc (la Rete europea dei garanti per l'infanzia e l'adolescenza) ne ha dato notizia nella sua newsletter.

La Carta, come già segnalato, è stata altresì oggetto di riflessioni in seno al Consiglio d'Europa il 13 e il 14 novembre 2019, in occasione delle celebrazioni per il trentennale della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza. Nel corso della sessione parallela *Power talks*, dedicata al potere delle relazioni familiari, un rappresentante dell'Autorità garante ha presentato la Carta, accendendo l'interesse da parte di numerosi partecipanti.

Il Consiglio d'Europa ha inoltre annunciato la creazione di un gruppo di esperti proprio sui diritti delle persone di minore età nella separazione dei genitori.

Sono state distribuite più di 11 mila copie cartacee della Carta, alle quali si sommano quelle scaricate dal sito dell'Autorità garante, oltre alle migliaia di locandine del decalogo dei diritti.

La Carta ha rappresentato e continua a rappresentare uno strumento per conoscere, parlare, riflettere e confrontarsi sui diritti dei bambini e dei ragazzi in un particolare momento di transizione come è quello della separazione dei propri genitori.

I principi della Carta hanno iniziato a entrare nella giurisprudenza italiana in occasione delle cause di separazione che coinvolgono figli minorenni

Nel 2019 i principi della Carta sono stati richiamati nella motivazione di una sentenza del Tribunale civile di Roma nelle parti in cui prevede che i figli hanno il diritto di essere informati e aiutati a comprendere la separazione dei genitori e il diritto di veder rispettati i loro tempi. In particolare, nella sentenza si legge che i figli "hanno bisogno di tempo per elaborare la separazione, per comprendere la nuova situazione, per adattarsi a vivere nel diverso equilibrio familiare. I figli hanno bisogno di tempo per abituarsi ai cambiamenti, per accettare i nuovi fratelli, i nuovi partner e le loro famiglie".



Il sostegno per i figli nella separazione: i Gruppi di parola

La legge istitutiva attribuisce all'Autorità garante il compito di favorire "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 di settore" (art. 3, lett. o). In attuazione di tali compiti, l'Autorità garante nel 2018 ha deciso di realizzare e diffondere i Gruppi di parola (Gdp), attraverso un progetto realizzato in convenzione con l'Università cattolica del Sacro Cuore e l'Istituto Giuseppe Toniolo di studi superiori.

I Gruppi di parola rappresentano la piena espressione del diritto all'ascolto e alla partecipazione e del principio del superiore interesse del minore, sanciti dalla Convenzione di New York.

Si tratta di interventi brevi, destinati a bambini (6-11 anni) e adolescenti (12-15 anni) con genitori separati. Rappresentano un'esperienza di gruppo articolata in quattro incontri di due ore ciascuno, a cadenza settimanale, nei quali i bambini e i ragazzi con l'aiuto di professionisti specializzati possono parlare e condividere pensieri ed emozioni attraverso il gioco, il disegno e altre attività. Il percorso è preceduto da un incontro zero per i genitori e seguito da un incontro di *follow up*.

L'obiettivo del progetto è stato quello di far conoscere e promuovere la diffusione dei Gdp per i figli dei genitori separati su tutto il territorio nazionale e approfondire e ampliare la valutazione dell'effetto di questa esperienza nei bambini e ragazzi partecipanti e nelle loro famiglie. A conclusione delle attività progettuali sono stati realizzati un video promozionale sui Gdp e una mappatura dei centri/studi professionali che realizzano Gruppi di parola per figli di genitori separati. La mappa, pubblicata sui siti dell'Autorità garante e dell'Università Cattolica, è stata aggiornata al 30 maggio 2019 e ha censito 110 centri/studi professionali.

Il progetto ha avuto un riscontro molto positivo da parte di bambini, ragazzi e genitori. Ha consentito di ampliare la rete dei conduttori dei Gdp e i contatti tra i centri, diffondendone la conoscenza su tutto il territorio nazionale. Ha dato la visibilità e l'impulso sperato ai gruppi di parola.

L'iniziativa ha innalzato il livello di sensibilizzazione di istituzioni e professionisti – che hanno incrementato gli invii delle famiglie e si sono interessati maggiormente alle caratteristiche del Gdp – e ha consentito di potenziare gli interven-



La promozione dei Gruppi di parola ha innalzato il livello di sensibilizzazione di istituzioni e professionisti in aiuto dei figli di genitori separati

ti di diffusione e sensibilizzazione in zone del Sud, in gran parte trascurate da investimenti formativi nell'ambito psico-socio-educativo. Inoltre i Gdp hanno fatto emergere la necessità, da parte dei conduttori, di essere aiutati nella fase iniziale di avvio dell'intervento, in particolare nella promozione, sensibilizzazione e gestione dei rapporti con il territorio, nel reclutamento dei partecipanti e nello stabilire l'alleanza con i genitori.

In continuità con le attività progettuali del 2018, l'Autorità garante nel 2019 ha concordato l'avvio di una nuova collaborazione sottoscritta poi a gennaio 2020 con l'Università Cattolica e l'Istituto Toniolo per aggiornare la mappatura, consolidare e ampliare il network nazionale e lo scambio delle esperienze e promuovere i Gruppi di parola, anche attraverso la diffusione del video a essi dedicato.

Il progetto prevede inoltre la realizzazione di cinque eventi. Due seminari sono destinati a mettere a confronto le esperienze e a valorizzare le buone pratiche, un altro è dedicato allo sviluppo di capacità di promozione e organizzazione dei Gruppi di parola nelle aree a scarsa diffusione dei Gdp. Altri due seminari sono rivolti ad avvocati, magistrati, pediatri insegnanti, psicologi, mediatori e assistenti sociali che incontrano o lavorano con le famiglie separate in ambiti territoriali dove risultino carenti servizi a loro sostegno.

Prospettive normative in tema di affido condiviso

Affido condiviso: è diritto dei bambini e dei ragazzi avere una relazione piena, armoniosa, prevedibile e costante con entrambi i genitori

Il 7 marzo 2019 l'Autorità garante è stata ascoltata dalla Commissione giustizia del Senato della Repubblica sui disegni di legge 45, 118, 735, 768 e 837 in materia di affido di minori (vedi allegato n. 10.d). Nell'audizione l'Autorità ha sottolineato la necessità di un approccio caso per caso, tenendo conto della singola situazione e in relazione alle fasi

della crescita. L'Autorità si è inoltre soffermata sul concetto di bi-genitorialità, quale diritto dei bambini e dei ragazzi ad avere una relazione piena, armoniosa, prevedibile e costante con entrambi i genitori. Dal punto di vista degli adulti essa invece deve essere intesa come responsabilità e attenzione alle reali esigenze dei figli in crescita.



Quanto al mantenimento in forma diretta, l'Autorità garante ha evidenziato che rischia di portare in evidenza la disparità economica tra genitori nei periodi di permanenza del figlio presso l'uno o l'altro, con inevitabili ripercussioni sull'esistenza del figlio e sulla qualità della relazione genitoriale.

Nei casi di rifiuto da parte del figlio di vedere un genitore, l'Autorità garante ha sottolineato la necessità di indagarne le ragioni in relazione alla complessità di ogni singola situazione. Perplessità sono state espresse in relazione al doppio domicilio, all'intervento dei nonni nel procedimento e alla videoregistrazione obbligatoria dell'ascolto dei minorenni nel corso del procedimento di separazione.

L'Autorità garante si è espressa favorevolmente sulla mediazione familiare, ove però si tratti di un percorso libero, partecipato, riservato e intimo che può essere efficace solo laddove i genitori prestino liberamente il consenso a ricorrervi. Nell'ottica di promuovere la cultura della mediazione, infine, l'Autorità garante ha proposto di prevedere l'obbligatorietà di un incontro informativo sull'istituto.

L'Autorità garante si è espressa favorevolmente sulla mediazione familiare, ove si tratti di un percorso libero, partecipato, riservato e intimo

La tutela dei diritti dei figli di genitori detenuti

I bambini non devono mai essere vittime dello stato di detenzione dei genitori. Nessun bambino deve sentirsi diverso e nessun bambino o ragazzo deve essere lasciato solo ad affrontare un momento di difficoltà come quello della reclusione di un genitore. Le ripercussioni dello stato di detenzione di un genitore sulla vita dei figli sono inevitabili: non solo devono affrontare il distacco e la perdita, ma devono anche gestire il confronto con gli altri e il giudizio. Spesso la condanna del genitore diventa la condanna a essere indicati come i figli di un detenuto.

Si tratta di bambini e ragazzi fragili, esposti al rischio non solo di sviluppare difficoltà psicologiche ed emotive e di divenire vittime di bullismo e di violenza, ma anche di diventare loro stessi autori di atti di bullismo e di violenza, fisica e psicologica. Hanno bisogno di essere sostenuti, di essere informati adeguatamente sulla condizione del genitore e di essere aiutati ad affrontare il disagio che inevitabilmente ne deriva.



Una diversa forma di sostegno è necessaria quando, nel superiore interesse dei figli, il distacco è imposto in quelle situazioni in cui lo stato di detenzione sia conseguenza di reati, accertati o contestati, relativi alla sfera familiare ed è inopportuno, per la delicatezza della situazione e per la stessa valutazione dell'autorità giudiziaria, mantenere i legami affettivi o semplicemente far visita al proprio genitore in carcere.

Alla fine del 2018 l'Autorità garante ha rinnovato con il Ministero della giustizia e l'associazione Bambinisenzasbarre il protocollo *Carta dei diritti dei figli di genitori detenuti*, auspicando che i principi in essa contenuti possano diventare stabili linee guida e di indirizzo per un'azione sistematica e organica di tutti gli attori coinvolti.

La Carta mira a sensibilizzare le autorità giudiziarie a prendere in considerazione i diritti e le esigenze dei figli minorenni e a dare priorità, laddove possibile, a misure alternative alla custodia cautelare in carcere. Inoltre essa favorisce la realizzazione di programmi di assistenza alla genitorialità che incoraggino e sviluppino il rapporto genitori-figli e prevede, a favore dei genitori detenuti che vivono insieme ai propri figli, assistenza nello sviluppo delle proprie capacità genitoriali.

La Carta promuove, dunque, l'attuazione concreta della Convenzione di New York, indicando formule adeguate di accoglienza dei minori in carcere e prevedendo un'informazione adeguata circa le regole di visita e la vita detentiva.

Nel corso del 2019 il Tavolo permanente istituito ai sensi dell'articolo 8 della Carta ha concluso l'elaborazione dei dati di un questionario per il monitoraggio dello stato di attuazione della *Carta dei diritti dei figli di genitori detenuti*, distribuito a tutti gli istituti penitenziari a cura del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria e del Dipartimento della giustizia minorile e di comunità. Il questionario ha avuto lo scopo di agevolare la raccolta di informazioni in merito alla presenza di spazi per i bambini nelle strutture detentive, alla modalità di visita dei minori e alle iniziative attivate per facilitare la continuità del legame affettivo tra detenuti/e e i loro figli. Articolato in 62 domande, di natura qualitativa e quantitativa, ha indagato: a) accesso al colloquio; b) ingresso/colloquio dei minori; c) accoglienza dei minori; d) controllo; e) modalità del colloquio; f) sala colloqui attrezzata per bambini; g) area colloqui all'aperto; h) altre aree colloqui; i) telefonate e altre forme di contatto; l) sezioni nido/lcam; m) iniziative per la famiglia; n) permessi.



I DIRITTI DEI FIGLI DI GENITORI DETENUTI

PRECEDENZA
NELL'ACCESSO
AL COLLOQUIO



43,4%
su 161 risposte

NECESSITÀ DI
PRENOTAZIONE
NO 24,7%

tramite

- EMAIL 25,9%
- TELEFONO 63,6%
- SPORTELLO 54,3%

su 162 risposte con scelta multipla

SPAZIO
BAMBINI IN
SALA D'ATTESA



72 12 in
allestimento
su 161 risposte

17,8%
GIOCHI PERSONALI
IN SALA COLLOQUI



su 157 risposte

COLLOQUI
NEL FINE
SETTIMANA



89,9% sabato
su 159 risposte
81,3% domenica
su 160 risposte



SALE
COLLOQUI

99 ATTREZZATE
PER BAMBINI
17 in
allestimento

su 162 risposte



AREE VERDI
PER I COLLOQUI
15 in allestimento

107
su 160 risposte

ISTITUTI CHE CONCEDONO
COLLOQUI SUPPLEMENTARI



29 a tutti i genitori

81 su valutazione

49 a genitori di under 10

su 161 risposte

ISTITUTI CHE CONCEDONO
TELEFONATE SUPPLEMENTARI

35 a tutti i genitori

78 su valutazione

43 a genitori di under 10

su 156 risposte



SEZIONI NIDO
NEGLI ISTITUTI

10,2%

0,7% in allestimento

su 137 risposte



90% POSSIBILITÀ DI FREQUENTARE
SERVIZI EDUCATIVI ESTERNI
su 10 risposte

PRESENZA NELLA SEZIONE
DI EDUCATORI D'INFANZIA

41,7%

su 12 risposte



AGENTI DELLE SEZIONI
CON FORMAZIONE SPECIFICA

14,3%

su 14 risposte

ALTRE MODALITÀ DI CONTATTO CON FIGLI MINORENNI



131 istituti che prevedono
l'uso della posta ordinaria



103 istituti che prevedono
l'uso delle videotelefonate



21 istituti che prevedono
l'uso dell'email

su 151 risposte - risposta multipla

135

ISTITUTI
CON PROGETTI
E INIZIATIVE
PER LA FAMIGLIA



su 162 risposte

HANNO RISPOSTO AL QUESTIONARIO
162 DELLE 190 STRUTTURE
DETENTIVE PER ADULTI
ATTIVE IN ITALIA

fonte: Tavolo permanente protocollo
"Carta dei diritti dei figli dei genitori detenuti", 2019

3

Le sfide per la scuola e le politiche educative



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



3. LE SFIDE PER LA SCUOLA E LE POLITICHE EDUCATIVE

struire ed educare significa garantire a tutti i bambini e i ragazzi presenti in Italia il diritto alla crescita e allo sviluppo della loro personalità, secondo le potenzialità e le attitudini di ciascuno. Gli articoli 28 e 29 della Convenzione Onu sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza sono una chiara espressione di questi principi, che vanno garantiti a ciascuno sin dal nido e dalla scuola dell'infanzia. I diritti all'istruzione e all'educazione vanno letti congiuntamente e declinati in modo da garantire pari opportunità.

Alcuni documenti dell'Autorità garante – come ad esempio *L'inclusione e la partecipazione delle nuove generazioni di origine immigrata* o *Le linee di indirizzo per il diritto allo studio degli alunni "fuori famiglia"* definite insieme al Miur – mettono in rilievo evidenti differenze nei risultati formativi e nella possibilità di raggiungere abilità sociali e competenze in campo logico-matematico e di *problem solving* tra alunni con *background* familiare diverso (livello socio-economico o origine migratoria). Tutto ciò si riflette nella difficoltà a raggiungere le competenze necessarie e a esercitare i propri diritti di cittadinanza.

Per realizzare i diritti occorre mettere al centro i bambini, i ragazzi e la scuola, intesa come luogo di incontro e di relazione

Per realizzare tali diritti occorre mettere al centro i bambini, i ragazzi e la scuola, intesa come luogo di incontro e di relazione. Sarebbe opportuno ripensare gli istituti scolastici come strutture "a misura di studente", realmente inclusive, in cui si valorizzi la programmazione di attività attrattive e

partecipative, si garantiscano una maggiore continuità didattica agli studenti con disabilità e un numero adeguato di insegnanti specializzati e si promuova l'apertura degli stessi al territorio. Quest'ultimo obiettivo rappresenta, infatti, uno strumento d'azione d'immediata efficacia, perché offre ulteriori occasioni di condivisione e crescita. In concreto, significa aprire gli spazi presenti negli istituti scolastici – come auditorium, teatro, sale musicali e cortili – per consentire a tutti, non solo a bambini e ragazzi, di praticare differenti attività: dalla danza all'arte, dalla lettura alla musica, dalla recitazione allo sport.

Una scuola inclusiva, aperta e a misura di studente è anche quella che accoglie i minorenni provenienti da famiglie con fragilità, quelli temporaneamente collocati in strutture di accoglienza, quelli in affido o in adozione e i minorenni non accompagnati. Vanno garantite loro pari opportunità di accesso al sistema educativo, favorendo l'apprendimento in condizioni di equità, anche attraverso



piani di inserimento ad anno scolastico già avviato. I genitori, gli insegnanti, gli educatori, i pediatri, gli assistenti sociali, tutti gli operatori dei servizi sono chiamati ad attuare questi principi, ciascuno con il proprio ruolo e ciascuno in quanto componente della comunità educante.

A partire da queste considerazioni, nell'ambito dei poteri attribuiti dalla legge istitutiva, nel 2018 l'Autorità garante ha segnalato al Presidente del Consiglio dei ministri cinque tra le principali priorità che riguardano il sistema della scuola italiana (nota n. 2365 del 13 settembre 2018): 1. edifici sicuri e accessibili; 2. scuole aperte e a misura di studente, tempo pieno e mense; 3. contrasto al bullismo e al cyberbullismo a scuola; 4. scuola inclusiva; 5. lotta alla dispersione scolastica.

3.1. Il bilancio delle cinque priorità

L'attenzione dell'Autorità garante sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in ambito scolastico è rimasta costante. In particolare, rispetto ai cinque ambiti individuati nelle "priorità" – oggetto di osservazione anche da parte del Comitato Onu – l'Autorità ha tracciato una sorta di bilancio a un anno esatto dalla segnalazione. In conformità a quanto previsto dall'articolo 3 comma 1 della legge n. 112 del 2011, in apertura dell'anno scolastico 2018/2019, l'Autorità ha indirizzato una lettera al Presidente del Consiglio dei ministri (vedi allegato n. 10.e) per evidenziare quanto realizzato e quanto ancora da realizzare. Si è trattato di un bilancio formulato nell'intento di proseguire la collaborazione avviata con il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca e di contribuire fattivamente alla definizione delle politiche della scuola attraverso un'azione di indirizzo che è propria dell'Autorità.

L'Autorità garante ha tracciato un bilancio delle priorità per l'attuazione dei diritti in ambito scolastico

Gli ambiti delle cinque priorità

Edifici sicuri e accessibili

È stata adottata dallo Stato italiano la programmazione 2018-2020 per l'edilizia scolastica, rispetto alla quale l'Autorità ha sollecitato l'attuazione di misure concrete e il monitoraggio dell'effettivo impiego delle risorse e dello stato di avan-



zamento dei cantieri. Le condizioni degli edifici scolastici rappresentano un tema che richiede particolare attenzione. Secondo i dati dell'Osservatorio civico sulla sicurezza a scuola di Cittadinanzattiva (settembre 2019) dal settembre 2018 avviene un crollo ogni tre giorni. Anche il Comitato Onu sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, nelle *Osservazioni conclusive 2019 al quinto e sesto rapporto periodico dell'Italia*, ha rilevato "lo stato fatiscente di numerosi edifici scolastici", ha evidenziato che tra il 2012 e il 2016 sono crollati 112 soffitti e ha sottolineato la mancanza di disposizioni di base per la sicurezza nelle scuole. Il Comitato ha raccomandato all'Italia di garantire che gli ambienti scolastici siano accoglienti e sicuri e di accelerare la creazione di un registro degli edifici scolastici al quale tutti i cittadini possano avere accesso.

Scuole aperte e a misura di studente, tempo pieno e mense

Contro la povertà educativa lo Stato ha stanziato risorse per alcune zone ritenute ad alta fragilità: Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sardegna e Sicilia. Secondo l'Autorità garante questo impegno va monitorato, anche per individuare buone pratiche da replicare altrove. Resta comunque prioritario sviluppare una cultura della scuola come spazio a misura di studente, in cui valorizzare attività attrattive e partecipative, nonché l'esigenza di garantire in Italia pari opportunità di accesso al tempo pieno, alle mense scolastiche e ai servizi educativi per l'infanzia. A tal proposito l'Autorità garante ha pubblicato (vedi paragrafo 5.2.) un documento di studio e proposta sui livelli essenziali delle prestazioni dei diritti civili e sociali delle persone di minore età, individuando tra le priorità le mense scolastiche nelle scuole dell'infanzia e i nidi. Sullo stesso tema il Comitato Onu, nelle *Osservazioni conclusive 2019*, ha sottolineato il basso tasso di assistenza ed educazione della prima infanzia nel Sud Italia e ha raccomandato di creare un organismo di coordinamento presso il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca che dialoghi costruttivamente con regioni e comuni affinché vengano forniti servizi di educazione alla prima infanzia in modo uniforme in tutte le regioni e secondo una visione olistica.

Contrasto al bullismo e al cyberbullismo a scuola

È ripresa nel 2019 l'attività del tavolo interistituzionale previsto dalla legge n. 71 del 2017 contro il cyberbullismo (vedi paragrafo 3.2.). L'Autorità garante ha



sollecitato l'attuazione degli strumenti previsti dalla stessa legge, in particolare il piano integrato di azione e il codice di co-regolamentazione. Rimane, inoltre, l'esigenza di avviare l'insegnamento dell'educazione civica e all'affettività e di promuovere la cultura della mediazione. Anche secondo il Comitato Onu occorre aumentare la consapevolezza degli effetti negativi del bullismo e del cyberbullismo, applicare le linee guida nazionali contenute nel *Piano nazionale per la prevenzione e il contrasto del bullismo e del cyberbullismo a scuola 2016/2017* e adottare e attuare il piano d'azione integrato. Per prevenire e contrastare bullismo e cyberbullismo l'Autorità garante propone da tempo lo sviluppo della cultura della mediazione a scuola e, nell'ambito del Comitato paritetico Agia-Miur – istituito in attuazione del protocollo di intesa siglato il 9 ottobre 2018 per promuovere e garantire i diritti delle alunne e degli alunni – è stato avviato un partenariato per la realizzazione della seconda edizione del progetto *Riparare: conflitti e mediazione a scuola*, rivolto a 16 scuole secondarie di primo grado. Successivamente, a gennaio 2020, il progetto ha preso il via da Napoli con il supporto e la supervisione alle mediazioni avviate all'interno dell'Istituto comprensivo 70 Marino - Santa Rosa.

Scuola inclusiva

Relativamente alle scuole inclusive, è stato adottato il decreto legislativo 7 agosto 2019, n. 96 *Disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo n. 66 del 2017*, che detta norme per l'inclusione scolastica degli studenti con disabilità in attuazione della legge n. 107 del 2015. In proposito l'Autorità garante ha evidenziato la necessità di adottare i decreti attuativi e di assicurare maggiore continuità didattica e un numero adeguato di insegnanti specializzati agli studenti con disabilità. Ha ribadito la necessità di garantire ai minorenni "fuori famiglia" pari opportunità di accesso al sistema educativo. Su questo tema, nell'ambito del Comitato paritetico Agia-Miur e in collaborazione con il Coordinamento Care (Coordinamento delle associazioni familiari adottive e affidatarie in rete), sono stati realizzati due compendi illustrati: uno relativo alle linee guida per il diritto allo studio delle alunne e degli alunni fuori dalla famiglia di origine e l'altro relativo alle linee guida per il diritto allo studio dei bambini adottati. Le linee guida sono state oggetto di un evento di formazione, svoltosi il 10 dicembre 2019 al Miur e rivolto ai referenti regionali del sistema educativo integrato 0-6 anni, dell'inclusione e dell'integrazione degli alunni stranieri (vedi paragrafo 8.4). Altro aspetto relativo all'inclusività è, infine, quello dei diritti degli studenti con proble-



mi di salute. Dopo l'avvio del nuovo portale nazionale per la scuola in ospedale e l'istruzione domiciliare (maggio 2019) e il varo delle nuove linee di indirizzo, si rende ora necessaria un'azione di monitoraggio e di *governance*, affinché i servizi offerti siano uniformi e di alta qualità su tutto il territorio nazionale.

Lotta alla dispersione scolastica

Sono state poste in campo azioni dallo Stato italiano per rilevare con maggior precisione il fenomeno dell'abbandono scolastico. In proposito l'Autorità garante ha segnalato l'esigenza di prevedere una rilevazione tempestiva dei casi di abbandono scolastico e di rafforzare il raccordo tra gli uffici scolastici territoriali, i servizi sociali degli enti locali e i tribunali per i minorenni. Anche su questo tema il Comitato Onu ha formulato delle richieste all'Italia. In particolare: di "accelerare l'integrazione dell'anagrafe nazionale e delle anagrafi regionali degli studenti per individuare tutti i minorenni in età di obbligo scolastico che non frequentano la scuola, che non sono in formazione professionale né in apprendistato e sviluppare e promuovere una formazione professionale di qualità per migliorare le competenze di minorenni e giovani, specialmente quelli che abbandonano la scuola; utilizzare un approccio basato sui diritti umani per l'intero sistema scolastico che sia maggiormente inclusivo dei minorenni appartenenti a minoranze e dei minorenni migranti e che sostenga le loro aspirazioni; attuare in modo efficace la Strategia nazionale di inclusione di Rom, Sinti e Caminanti 2012-2020".

3.2. La prevenzione e il contrasto al bullismo e al cyberbullismo

Se il bullismo è sempre esistito e in tempi più recenti ha assunto connotazioni particolarmente aggressive, soprattutto quando attuato in gruppo, il cyberbullismo produce effetti, se possibile, ancora più dirompenti e duraturi nel tempo. Come recita l'articolo 1, comma 2, della legge 29 maggio 2017, n. 71, per cyberbullismo si intende "qualunque forma di pressione, aggressione, molestia, ricatto, ingiuria, denigrazione, diffamazione, furto d'identità, alterazione, acquisizione illecita, manipolazione, trattamento illecito di dati personali in danno di minorenni, realizzata per via telematica, nonché la diffusione di contenuti on line aventi ad oggetto anche uno o più componenti della famiglia del minore il cui scopo intenzionale e predominante sia quello di isolare un minore o un gruppo di minori ponendo in atto un serio abuso, un attacco dannoso, o la loro messa in ridicolo".



In questo ambito, l'Autorità garante ha condotto un'azione articolata su più piani.

Ha sollecitato la riconvocazione del tavolo tecnico presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, ai sensi della legge n. 71 del 2017, ai fini dell'attuazione degli strumenti previsti dalla legge, in particolare del piano di azione integrato di prevenzione e contrasto al cyberbullismo e del codice di co-regolamentazione. Risulta infatti fondamentale realizzare il previsto sistema di raccolta dei dati, per monitorare l'evoluzione dei fenomeni. Il tavolo ha ripreso i lavori a luglio 2019, ma permane l'esigenza di dare piena e celere attuazione a tutti gli strumenti previsti dalla legge.

L'Autorità garante è stata poi ascoltata, il 6 febbraio 2019, dalla Commissione parlamentare per l'infanzia e l'adolescenza nell'ambito dell'indagine conoscitiva su bullismo e cyberbullismo. In tale sede l'Autorità garante ha ribadito che il bullismo è fenomeno antico ma diventa più complesso quando il veicolo delle aggressioni, delle molestie e delle umiliazioni è la Rete. Internet rappresenta infatti una risorsa straordinaria per i ragazzi, uno strumento attraverso il quale sono esercitati molti diritti previsti dalla Convenzione di New York. Tanti però sono anche i rischi che ne possono derivare.

Nel corso dell'audizione l'Autorità ha ricordato che è indispensabile promuovere percorsi di educazione alla consapevolezza digitale all'interno degli istituti scolastici e aiutare le famiglie ad acquisire gli strumenti necessari a identificare tempestivamente segnali di sofferenza. Ha sottolineato l'importanza dell'alleanza tra scuola e famiglia, come strumento di condivisione di valori e proposte e ha affermato che vanno recuperate figure genitoriali più presenti nella vita dei figli, investendo anche in interventi che permettano di conciliare la vita lavorativa con quella familiare.

Il contrasto e la prevenzione del bullismo e del cyberbullismo rappresentano una priorità d'intervento necessaria per garantire, anche a scuola, la tutela dei diritti delle persone di minore età

Il contrasto e la prevenzione del bullismo e del cyberbullismo costituiscono una priorità d'intervento necessaria per garantire, anche a scuola, la tutela dei diritti delle persone di minore età, come già ricordato (vedi paragrafo 3.1). A tal fine la mediazione rappresenta lo spazio ideale, sia in termini di prevenzione sia come strumento di riparazione dei danni: alla vittima e al bullo viene riconosciuto uno spazio di ascolto e di confronto in cui è possibile incontrarsi sul piano delle emozioni e dell'empatia. La mediazione ha un effetto di responsabilizzazione nei



confronti di chi ha compiuto un atto violento e al contempo consente alle vittime di essere riconosciute nei loro vissuti, che spesso sono di paura e di solitudine.

L'Autorità ha poi sottolineato la necessità di investire nell'educazione alla consapevolezza digitale dei ragazzi: per navigare nella Rete, proprio come per navigare in mare, occorre una 'patente' che aiuti a individuare i pericoli e la giusta direzione da seguire. Questo soprattutto da quando l'età del consenso digitale è stata abbassata a 14 anni. Troppi ragazzi infatti non sono pienamente consapevoli di cosa siano il dato personale e il suo trattamento, né di chi possa vedere i loro profili social.

Sul tema del cyberbullismo si è riunita anche la Consulta delle ragazze e dei ragazzi dell'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza, con l'intervento di un esperto. I ragazzi hanno prodotto un documento contenente alcune raccomandazioni del quale si è fatta portavoce l'Autorità garante in occasione dell'audizione in Commissione parlamentare per l'infanzia e l'adolescenza.

Le proposte di modifica normativa

Il 7 ottobre 2019 l'Autorità garante ha inviato al Presidente della Commissione giustizia della Camera dei deputati un parere (vedi allegato n. 10.f) sulla proposta di legge C. 1524 *Modifiche al codice penale, alla legge 29 maggio 2017, n. 71, e al regio decreto-legge 20 luglio 1934, n. 1404, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 maggio 1935, n. 835, in materia di prevenzione e contrasto del fenomeno del bullismo e di misure rieducative dei minori.*

L'Autorità ha ritenuto di lasciare inalterato l'ambito oggettivo della fattispecie penale senza ricomprendervi – come ipotizzato – le condotte di bullismo, considerato peraltro che già oggi la giurisprudenza, in assenza di una specifica norma penale che punisca il bullismo, inquadra negli atti persecutori puniti dall'articolo 612-*bis* del codice penale le condotte di prevaricazione del bullo (vedi sentenza Cassazione n. 26595/2018). Tra l'altro le condotte di emarginazione e umiliazione previste dalla proposta di legge fanno riferimento a percezioni assolutamente soggettive e di difficile dimostrazione.

Le vittime di azioni violente compiute anche attraverso le tecnologie digitali sono spesso adolescenti, ma anche gli autori di tali condotte possono essere



minorenni. Questi ultimi più che di interventi di carattere repressivo, che operano quando la sofferenza sulla vittima si è già prodotta, dovrebbero – a parere dell’Autorità – essere destinatari di interventi preventivi di responsabilizzazione ed educazione.

L’Autorità garante ha espresso un giudizio positivo sulle misure che tendono a ridurre la pena. L’introduzione dell’attenuante se il fatto è commesso dal minore che si sia adoperato spontaneamente per l’eliminazione delle conseguenze negative del reato è stata vista con favore. Andrebbe però coordinata con le disposizioni del processo minorile, ove sono già previste modalità riparatorie che portano all’estinzione del reato con il positivo svolgimento della messa alla prova.

Quanto alla proposta di modifica dell’articolo 25 del regio decreto-legge 20 luglio 1934, n. 1404, l’Autorità garante ha ritenuto apprezzabile l’intento di rivedere la disposizione prevedendo una tipizzazione delle ipotesi di intervento. In proposito ha evidenziato che restringere la possibilità di agire alle sole “condotte aggressive” non consentirebbe di intervenire in tanti altri casi che attualmente, grazie alla formulazione più generica della norma, trovano tutela (tossicodipendenza, fuga da casa con vagabondaggio, disturbi alimentari, comportamenti autodistruttivi, eccetera). Per ovviare a tale conseguenza si è suggerito di ampliare il novero delle ipotesi o di prevedere una clausola di chiusura.

L’Autorità ha poi condiviso la previsione della presenza obbligatoria del difensore qualora, fallito il percorso educativo, il tribunale decida di applicare la misura del collocamento in comunità. Al riguardo ha segnalato che ne sarebbe opportuna la presenza obbligatoria sin dal momento in cui si instaura il procedimento con il ricorso del pubblico ministero, prevedendo altresì che, qualora non risulti nominato, il minore sia assistito da un difensore d’ufficio.

Nel parere inoltre si è sostenuta l’utilità, ai fini della ricostruzione delle relazioni, di percorsi tesi alla mediazione, anche in ambito scolastico: occorre incrementare gli spazi dedicati a un confronto reale fra minorenni, senza che, come nel caso del cyberbullismo, uno schermo faccia da filtro alle loro emozioni.

Occorre incrementare gli spazi dedicati a un confronto reale fra minorenni, senza che, come nel caso del cyberbullismo, uno schermo faccia da filtro alle loro emozioni

Quanto all’estensione della norma incriminatrice contenuta nell’articolo 731 del codice penale (inosservanza dell’obbligo di istruzione dei minorenni) a tutto il



ciclo scolastico obbligatorio, l'Autorità ha espresso il parere che accanto alle misure repressive vanno parimenti messe in campo azioni per contrastare alla radice l'abbandono scolastico, quali la rilevazione tempestiva dei casi di abbandono e il rafforzamento del raccordo tra uffici scolastici, servizi sociali e tribunali per i minorenni, da realizzare anche attraverso la previsione di protocolli standardizzati. Un'azione precoce consentirebbe di predisporre percorsi di sostegno per la famiglia e di accompagnamento per i minorenni e di intervenire concretamente sulle situazioni di abbandono.

Per quanto riguarda le modifiche proposte agli articoli 5 e 7 della legge 29 maggio 2019, n. 71, l'Autorità garante ritiene necessario operare una riflessione sugli strumenti previsti dalla legge in corso di attuazione. A poco più di due anni dalla sua entrata in vigore, l'articolato sistema di interventi deve gradualmente acquisire maggiore efficacia in termini di contrasto e prevenzione del fenomeno. Occorre elaborare una strategia di intervento complessa che, oltre a dare attuazione agli strumenti normativi, produca anche un cambiamento culturale. Non sono ancora stati elaborati il piano di azione integrato per la prevenzione e il contrasto del cyberbullismo né il codice di auto-regolamentazione. Non si conoscono, inoltre, i dati relativi alle procedure di ammonimento instaurate ai sensi dell'articolo 7 della legge nonché ogni altra informazione utile a fornire una fotografia del fenomeno. Allo stesso modo non si conoscono i dati relativi alle istanze di oscuramento e ai reclami pervenuti ai sensi dell'articolo 2. Manca quindi la conoscenza del reale funzionamento degli strumenti messi in campo, presupposto fondamentale al fine di valutare la proposta abrogazione dell'ammonimento del questore, provvedimento studiato nella logica di educare e responsabilizzare i giovani che, spesso inconsapevolmente, si rendono attori di comportamenti penalmente perseguibili.

Quanto all'obbligo del dirigente scolastico di segnalare alla procura della Repubblica presso il tribunale per i minorenni gli studenti coinvolti in episodi di bullismo, l'Autorità garante ha evidenziato che sarebbe opportuno limitarlo solo ai casi più gravi. Segnalare tutto, infatti, equivarrebbe a segnalare niente, anche in termini di sostenibilità avuto riguardo alle risorse disponibili.

Il parere si conclude affermando che il fenomeno del cyberbullismo può essere contrastato e prevenuto solo attraverso una fitta rete di informazione e sensibilizzazione sul tema. I potenziali "prevaricatori" devono essere resi consapevoli della gravità dei propri atti e le vittime devono comprendere di non essere sole



e di avere a disposizione efficaci strumenti di aiuto: è necessario che capiscano che tanti altri ragazzi hanno vissuto le loro stesse emozioni e che sono riusciti a reagire e ad attivarsi per tutelare i propri diritti.

Il progetto Off-Line – La vita oltre lo schermo

L'Autorità garante, consapevole dei rischi a cui sono esposti migliaia di bambini e adolescenti che utilizzano in maniera non corretta le tecnologie digitali o che sono spettatori passivi o vittime di atti di bullismo commessi in Rete, ha promosso un'azione di sensibilizzazione sul tema del bullismo, sui rischi a esso connessi e sugli effetti pervasivi e duraturi che produce. Tale attività è stata realizzata, in collaborazione con l'associazione di promozione sociale "Un'altra storia", attraverso il progetto itinerante *Off-Line – La vita oltre lo schermo*, che in 11 mesi ha toccato altrettante regioni italiane. Partendo dalla considerazione che le testimonianze dei coetanei arrivano in maniera più diretta al cuore dei ragazzi, l'iniziativa ha posto al centro dell'azione comunicativa la testimonianza di una ragazza vittima per tre anni di vessazioni e maldicenze. In occasione di ciascun evento è stato infatti proiettato il docufilm *Dodici due* – che racconta la storia vera di Alice, un'adolescente che ha superato sofferenza e disagio trovando il coraggio di condividere il proprio dolore e di denunciare i soprusi subiti – al termine del quale il giornalista e *storyteller* Luca Pagliari ha stimolato il confronto e la discussione. L'obiettivo è stato quello di sensibilizzare ragazzi e insegnanti, scuotere le coscienze e far prendere consapevolezza delle azioni che si compiono e delle loro conseguenze, ma anche di far riflettere sull'importanza delle tecnologie digitali quando vengono utilizzate in modo costruttivo.

Gli incontri – realizzati nelle città di Napoli, Forlì, Perugia, Como, Pordenone, Aosta, Verona, Siracusa, Pescara, Cagliari e Roma – hanno coinvolto complessivamente oltre 7000 studenti di età compresa tra i 13 e i 18 anni.

L'efficacia dell'intervento è stata misurata da un questionario anonimo somministrato al termine di ogni tappa. Su un campione di 6.500 studenti, il 13% ha affermato di esser stato vittima di atti di cyberbullismo e il 12% di essersi comportato da bullo o cyberbullo.



OFF-LINE, PROGETTO ITINERANTE CONTRO IL CYBERBULLISMO



7.121 STUDENTI
RAGGIUNTI

CLASSI **307**
COINVOLTE
IN 11 TAPPE PER L'ITALIA



Il tour si è concluso il 21 novembre 2019 a Roma, nel teatro del Liceo scientifico “Morgagni”, nell’ambito delle iniziative organizzate dall’Autorità garante per il trentennale della Convenzione di New York. All’evento finale ha preso parte anche Alice, la giovane protagonista di *Dodici due*, la quale ha interagito direttamente con i 300 studenti delle scuole secondarie di secondo grado presenti in sala, rafforzando il valore della sua testimonianza.

Generazioni connesse

L’Autorità garante è partner del progetto Generazioni connesse – Safer internet centre Italia, il centro nazionale per la promozione di un uso sicuro e positivo di internet e delle tecnologie digitali, che prosegue con una nuova edizione co-finanziata dalla Commissione europea nell’ambito del programma Connecting europe facility (Cef). Il progetto è coordinato dal Miur con il partenariato di alcune delle principali realtà italiane che si occupano di sicurezza in Rete: Polizia di Stato, Ministero per i beni e le attività culturali, Atenei di Firenze, “Sapienza” – Università degli studi di Roma, Save the Children Italia, Telefono Azzurro, cooperativa EDI onlus, Skuola.net, Agenzia di stampa DIRE ed Ente autonomo Giffoni Experience. Ha l’obiettivo di sviluppare servizi dal contenuto innovativo e di più elevata qualità, al fine di garantire ai giovani utenti la sicurezza nell’ambiente online.



A febbraio l'Autorità garante ha partecipato all'edizione 2019 del Safer internet day (Sid), la giornata mondiale per la sicurezza in Rete istituita e promossa dalla Commissione europea. Dedicato al tema *Contro il cyberbullismo una nuova alleanza tra scuola e famiglia*, il Sid 2019 si è celebrato nel nostro Paese con un evento nazionale a Milano, nel corso del quale sono state affrontate tematiche quali la tutela dei minorenni nel web, le opportunità e i rischi della Rete, l'identità digitale e l'alleanza tra scuola e famiglia. L'Autorità garante ha fatto appello alle istituzioni affinché sia assicurata a bambini e ragazzi l'educazione alla consapevolezza sull'uso dei dati personali online, perché la Rete costituisce uno strumento prezioso per consentire ai ragazzi di godere di importanti diritti – da quello di informazione a quello di partecipazione – ma contestualmente pone una serie di rischi e potenziali danni.

L'Autorità garante ha fatto appello alle istituzioni affinché sia assicurata a bambini e ragazzi l'educazione alla consapevolezza sull'uso dei dati personali online

3.3. I livelli essenziali delle prestazioni civili e sociali: mense scolastiche e posti nido

La legge istitutiva ha attribuito all'Autorità garante il compito di formulare osservazioni e proposte per l'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni civili e sociali (Lep) relativi alle persone di minore età, di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione. L'attività, già avviata nel 2015 con la realizzazione di un primo documento, è proseguita nel 2018 e si è definita nel 2019 con la pubblicazione dello studio realizzato in collaborazione con Irs (Istituto di ricerca sociale) *I livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali delle persone di minore età*.

Tra i livelli essenziali delle prestazioni civili e sociali (Lep) per le persone di minore età identificati dall'Autorità garante e pubblicati nel documento di studio e proposta (disponibile sul sito dell'Autorità) vi sono quelli dedicati, rispettivamente, alle mense scolastiche per tutti i bambini delle scuole dell'infanzia (3-6 anni) e ai posti in nidi o micro-nidi per almeno il 33% dei bambini di 0-36 mesi. Per maggiori approfondimenti sulle proposte di Lep dell'Agia vedi anche il paragrafo 5.2.



Il Lep relativo alle mense scolastiche

La mensa si configura non solo come strumento di contrasto alle condizioni di svantaggio socio-economico, ma anche come strumento di educazione e di socializzazione e quale servizio pubblico essenziale per la promozione di sani stili di vita. L'erogazione del servizio mensa per tutti i bambini della scuola dell'infanzia contribuisce, pertanto, alla lotta al sovrappeso e all'obesità infantile, nonché a contrastare la povertà economica ed educativa.

Dall'analisi della situazione europea emerge, infatti, che l'elemento chiave di tutte le esperienze analizzate è la scelta di considerare il pasto scolastico come uno strumento di lotta alla povertà infantile e alla povertà educativa capace di favorire la crescita e l'apprendimento nei bambini più vulnerabili. Inoltre, in alcune esperienze, precipue del Nord Europa, è stata sottolineata l'importanza dell'approccio pedagogico al consumo dei pasti, con gli educatori che, consumando il pasto insieme ai bambini, contribuiscono in modo efficace alla promozione di sane abitudini alimentari.

Dal documento adottato dall'Autorità garante emerge che in Italia la mensa scolastica è assicurata soltanto nel 38% delle scuole statali (non esistono dati su quelle comunali e quelle paritarie), con differenze significative tra le regioni: si va da una copertura superiore all'80% di Friuli Venezia Giulia, Toscana e Piemonte a regioni come Umbria, Campania e Sicilia in cui la percentuale si attesta intorno al 20%.

L'Autorità garante propone di riconoscere l'accesso alla refezione scolastica non più come servizio a domanda individuale ma come un diritto

Il principale nodo che l'implementazione di questo Lep dovrebbe sciogliere riguarda il riconoscimento dell'accesso alla refezione scolastica non più come servizio a domanda individuale ma come servizio essenziale, vale a dire un diritto da tutelare per garantire il diritto all'educazione, all'istruzione e alla salute, con particolare riferimento alle fasce di popolazione in condizione di svantaggio socio-economico.

Il passo successivo, indicato dall'Autorità, consiste nella definizione e regolamentazione da parte dei soggetti competenti di tre aspetti:

1. la copertura dei costi per il 50% a carico della fiscalità generale;



2. l'introduzione di fasce di esenzione e compartecipazione proporzionali ai livelli di reddito Isee omogenei a livello nazionale;
3. la previsione di misure idonee a garantire la copertura dei costi e, quindi, l'accesso alla mensa anche in caso di morosità delle famiglie, per esempio con lo stanziamento di un fondo dedicato.

Nell'anno scolastico 2017/2018 gli alunni iscritti alle scuole dell'infanzia erano oltre un milione e mezzo, distribuiti tra quasi 24 mila istituti. Il sistema è frammentato tra scuole statali, che sono il 55% (13.346 scuole per 920.662 alunni), paritarie private, pari al 37,8% (9.066 scuole per 541.447 alunni) e comunali, per il 6,3% (1.498 scuole per 124.236 alunni). Il servizio mensa, tranne che per le private, è sempre di competenza dei comuni, che hanno autonomia nel definirne l'organizzazione, le tariffe e le modalità di compartecipazione economica da parte delle famiglie. Laddove la domanda è scarsa pesano un fattore economico, legato alla difficoltà di assumersi costi aggiuntivi, e un fattore culturale. La scarsità di domande induce spesso i comuni, che non sono obbligati, a non fornire il servizio di mensa scolastica. La proposta di Lep tiene conto di tutti questi fattori e tende a realizzare interventi strutturali che mirano ad aumentare e a migliorare l'offerta.

Il Lep relativo ai posti nido

Il nido è riconosciuto a livello internazionale come un servizio educativo e di socializzazione. Gli studi hanno dimostrato che la frequenza dell'asilo nido ha effetti positivi non solo sullo sviluppo cognitivo, emotivo e relazionale del bambino, ma anche sulle capacità di *problem solving*, sulla resilienza e perfino sulle capacità di avere un lavoro stabile e un reddito alto.

Il nido è un servizio educativo di socializzazione: ha effetti positivi sullo sviluppo cognitivo, emotivo e relazionale, nonché sulla resilienza e sulle capacità di problem solving dei bambini

L'Unione europea ha accolto con favore l'introduzione nel nostro ordinamento del decreto legislativo 13 aprile 2017, n. 65 sull'istituzione del sistema integrato di educazione e di istruzione dalla nascita sino a sei anni, a norma dell'articolo 1, commi 180 e 181, lettera e) della legge 13 luglio 2015, n. 107.

Il decreto segue la traccia fissata dai principi e dalle finalità della Convenzione di New York e si pone sulla scia delle raccomandazioni dell'Unione europea, che



ha sottolineato come “l’accesso a servizi di assistenza a prezzi accessibili (per i bambini e gli anziani) resta limitato, con ampie disparità regionali” e ha chiesto all’Italia di estendere la copertura delle strutture di assistenza all’infanzia.

L’articolo 4 del decreto legislativo n. 65 del 2017 (*Obiettivi strategici del sistema integrato di educazione e di istruzione dalla nascita fino ai 6 anni*) cita al comma 1 punto a) l’obiettivo del “progressivo consolidamento, ampliamento, nonché l’accessibilità dei servizi educativi per l’infanzia, anche attraverso un loro riequilibrio territoriale, con l’obiettivo tendenziale di raggiungere almeno il 33% di copertura della popolazione sotto i 3 anni di età a livello nazionale [...] e la graduale diffusione dei servizi per l’infanzia con l’obiettivo tendenziale di raggiungere il 75 per cento di copertura dei comuni, singoli o in forma associata”.

L’obiettivo di assicurare la copertura per almeno il 33% dei bambini sotto i tre anni di età è stato concordato nel Consiglio europeo di Barcellona del 2002 ed è stato raggiunto in Europa solamente nel 2010 (32,9%), seppur con differenze significative tra i vari stati europei. L’Italia si attesta intorno al 24%, anche qui con rilevanti differenze tra regioni: si pensi che se nel Friuli Venezia Giulia c’è una copertura di posti in asilo nido del 74% in Calabria la percentuale si abbassa al 16%.

L’obiettivo di assicurare ad almeno il 33% dei bambini da zero a tre anni l’accesso a un nido o micronido può essere raggiunto attraverso una norma di legge

L’Autorità garante per l’infanzia e l’adolescenza, nel suo documento di studio e proposta, sottolinea l’opportunità di inquadrare il Lep entro una norma nazionale, superando l’attuale definizione di “obiettivo tendenziale” e consentendo l’uscita del servizio educativo 0-3 anni, almeno per il 33% della popolazione target, dai servizi a domanda individuale.

In questo modo si garantirebbe un’offerta, che attualmente è a macchia di leopardo, su tutto il territorio nazionale, indipendentemente dal contesto socio-culturale e territoriale. L’offerta formativa inoltre, per essere di qualità, come suggeriscono le Raccomandazioni europee deve tenere conto di alcuni fattori: ambiente, progettazione educativa, professionalità degli operatori e organizzazione didattica.

Tra le altre criticità del sistema che lo studio fa emergere si evidenziano:

- offerta del servizio a macchia di leopardo con minore concentrazione nelle aree del mezzogiorno (357 mila posti disponibili su 1,5 milione di bambini tra 0 e 2 anni);



- assenza di azioni di sensibilizzazione sulla funzione educativa dei nidi;
- frammentazione delle competenze tra i vari livelli di *governance* (Stato, regioni e altre amministrazioni locali), per cui l'impianto è strutturato solo sulla fascia 3-6 anni e non c'è, attualmente, un'effettiva continuità educativa tra il segmento 0-3 e il 3-6, anche in relazione alle strutture e agli spazi fisici in cui viene erogato il servizio;
- investimenti economici non corrispondenti ai fabbisogni reali;
- criteri di accesso e costi del servizio molto diversificati e che, per lo più, non favoriscono le famiglie più svantaggiate.

Nel documento dell'Autorità garante si sottolinea, infine, che in una prima fase si ritiene importante garantire un'offerta del servizio che sia coerente con gli standard europei su tutto il territorio, successivamente sarà necessario lavorare per rendere il servizio un diritto soggettivo fruibile da parte di tutti.

4

**Le priorità
per salute, benessere
e sani stili di vita**



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



4. LE PRIORITÀ PER SALUTE, BENESSERE E SANI STILI DI VITA

L'Autorità garante ha continuato a promuovere azioni a supporto della salute, del benessere e della promozione di sani stili di vita delle persone di minore età, richiamate da numerosi articoli della Convenzione Onu sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza (articoli 18, 23, 24, 25, 26 e 27). Le attività si sono concretizzate nella formulazione di raccomandazioni e pareri, nella partecipazione a convegni e, non da ultimo, nella creazione di collaborazioni.

Il piano d'azione dell'Autorità è stato realizzato nell'intento di assicurare il diritto alla salute e alle pari opportunità, differenziando le iniziative da intraprendere per fasi evolutive: infanzia e adolescenza. I temi che hanno interessato l'azione dell'Autorità garante hanno riguardato questioni d'impatto, anche oggetto d'attenzione da parte dei media. Tra di esse: l'uso di sostanze stupefacenti e l'abuso di alcol, le infezioni sessualmente trasmissibili, la circoncisione rituale maschile e la disabilità.

4.1. Le sostanze stupefacenti e l'alcol

Per quanto riguarda le azioni rivolte al target adolescenziale, nel novembre del 2018 l'Autorità garante ha condotto una serie di consultazioni sui *Modelli di intervento per contrastare le dipendenze da sostanze e alcol*. Nel 2019, poi, l'Agia ha dato seguito alle indicazioni raccolte inviando il 27 maggio una nota al Governo, alla Conferenza delle regioni e a quella Stato-città (vedi allegato n. 10.g).

Droga e alcol: per la tutela della salute psicofisica dei minorenni prevenzione e presa in carico non bastano. Servono altre azioni tra loro integrate

Nel documento è stata segnalata a ciascuno, per la parte di competenza, l'esigenza di attivarsi per la realizzazione di un sistema integrato orientato all'obiettivo comune di tutelare la salute psicofisica delle persone di minore età. Non si può infatti ridurre a una sola azione ciò che è necessario e possibile fare: la prevenzione e la presa in carico, pure se precoci, sono soltanto due dei possibili interventi.

In particolare, l'Autorità garante ha indicato una serie di azioni da intraprendere a tutela dei diritti fondamentali delle persone di minore età. Prima tra tutte,



un'azione trasversale attuativa del diritto alla salute, che consiste nell'individuare precocemente i preadolescenti a rischio di dipendenza da alcol e droga, assegnando un ruolo importante ai pediatri di libera scelta e ai medici di famiglia. Questo perché l'età media di contatto con le sostanze si è notevolmente abbassata, come è emerso dalla relazione annuale al Parlamento sul fenomeno delle tossicodipendenze in Italia.

Tra le indicazioni dirette al Ministero della salute si segnalano la frequenza dei controlli periodici e i cosiddetti "bilanci di salute", quali strumenti di prevenzione a tutela anche dell'età pre-adolescenziale. Per quanto riguarda invece la sicurezza pubblica e il controllo del territorio, l'Autorità garante ha indicato alla Polizia locale, come prioritario, il controllo sul rispetto del divieto di vendita di alcol ai minori di 18 anni nei luoghi frequentati da giovani e giovanissimi.

Dal punto di vista della prevenzione, poi, è emersa la necessità di promuovere campagne di sensibilizzazione, in particolare tra le giovani in età fertile, per informarle sulle conseguenze dell'abuso di alcol, in particolare sulla sindrome alcolica fetale. Oltre all'incremento dei controlli dei minori di età compresa tra i 10 e i 14 anni, l'Autorità garante ha suggerito la trasmissione – al compimento del 14° anno di età – della scheda clinica dei ragazzi dai pediatri al medico di famiglia.

L'Agia ha inoltre raccomandato al Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca di promuovere il rafforzamento dell'autostima degli studenti e di coinvolgere gli adolescenti nella costruzione di siti e campagne di informazione. È stata sollecitata altresì la formazione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza per le forze di polizia impegnate nei controlli sul territorio, nonché l'analisi dell'applicazione dell'articolo 75 del decreto del Presidente della Repubblica n. 309 del 1990 e la diffusione delle prassi più interessanti attivate dai Nuclei operativi tossicodipendenze delle prefetture a fini dissuasivi.

La raccomandazione sollecita anche il costante aggiornamento delle tabelle delle sostanze stupefacenti e psicotrope previste dal decreto del Presidente della Repubblica n. 309 del 1990, nonché i correlati strumenti di rilevazione dei laboratori di analisi, per consentire alle forze di polizia la rilevazione e il controllo delle stesse. Da attribuire alle unità mobili di prossimità, infine, la competenza a promuovere sani stili di vita, investendole del duplice ruolo di prevenzione e di riduzione del danno sulla popolazione già dipendente.

4.2. Una app per i diritti dei bambini in ospedale

In attuazione del protocollo d'intesa in vigore dal novembre 2018, l'Associazione ospedali pediatrici italiani (Aopi) in collaborazione con l'Autorità garante ha avviato nel 2019 il lavoro di sviluppo di una app (*Tommy e Ollie*) che ha lo scopo di favorire la conoscenza dei diritti dei piccoli pazienti in ospedale, mediante l'utilizzo di nuove tecnologie di comunicazione.

L'idea di realizzare questa app – sviluppata per il target dell'infanzia – si incarna nella cornice tracciata dalla Convenzione di New York e dall'Ufficio regionale dell'Organizzazione mondiale della sanità (Oms), il quale ha affermato che “quanto più i diritti umani sono rispettati, tanto più questi stessi diventano efficaci nell'aiutare i governi a rafforzare i sistemi sanitari, fornire assistenza sanitaria a tutti e migliorare la salute”.

L'app, della quale nel 2019 è stata sviluppata la parte multimediale, presenta una forte attrattiva anche per i bambini più piccoli e permette di combinare intrattenimento ed educazione.



SALUTE, BENESSERE E SANI STILI DI VITA

RACCOMANDAZIONI
DELL'AGIA

13

AZIONI



CONTRO DIPENDENZE DA DROGA E ALCOL

ALCUNE AZIONI

- Bilanci della salute più frequenti
- Trasmissione della cartella clinica dai pediatri ai medici di famiglia
- Iniziative di sensibilizzazione

POSIZIONE
DELL'AGIA

TEST HIV

SENZA CONSENSO
DEI GENITORI

a tre condizioni:

1	2	3
I TEST DEVONO ESSERE ESEGUITI DAL SSN IN UN CONTESTO PROTETTO E DEDICATO	IN CASO DI POSITIVITÀ AI TEST, I GENITORI E/O IL TUTORE DEVONO ESSERE COINVOLTI	OCCORRE PROMUOVERE UNA CAPILLARE CULTURA DELLA PREVENZIONE



L'applicazione veicola i principi contenuti nella *Carta dei diritti del bambino* – adottata dalla rete dei 14 ospedali pediatrici che aderiscono ad Aopi – riscritti in forma semplificata dalla Consulta delle ragazze e dei ragazzi dell'Agia. L'obiettivo è quello di offrire ai piccoli pazienti uno strumento per prendere visione dei 14 diritti contenuti nella Carta e scegliere, tra essi, quello che vorrebbero fosse garantito durante la permanenza in ospedale. Nel corso del 2019, inoltre, sono state individuate le modalità operative per la diffusione successiva dell'app nella rete degli ospedali Aopi.

4.3. Le infezioni sessualmente trasmissibili e il consenso del minorenni

In merito alla possibilità di eseguire il test Hiv da parte delle persone di minore età senza il consenso dei genitori, il Ministero della salute ha interrogato l'Autorità garante sulla liceità e opportunità di una legge in materia. L'Agia si è espressa favorevolmente sulla possibilità di valutare l'introduzione di norme che consentano in Italia l'esecuzione del test Hiv e infezioni sessualmente trasmissibili (Ist) da parte dei minorenni, anche senza il preventivo consenso dei genitori (vedi allegato n. 10.h).

L'Autorità ha però posto tre condizioni: i test devono essere eseguiti in un contesto protetto e dedicato nell'ambito del Servizio sanitario nazionale; in caso di positività ai test, i genitori e/o il tutore devono essere coinvolti al fine di garantire alla persona di minore età un adeguato supporto psicologico nella gestione della notizia e della terapia; infine è necessario promuovere capillarmente una cultura della prevenzione e un'educazione all'affettività e alle emozioni.

L'Agia si è espressa a favore di norme che consentano l'esecuzione del test Hiv da parte dei minorenni anche senza il preventivo consenso dei genitori ponendo tre condizioni, tra cui quella di informare questi ultimi in caso di positività

La posizione dell'Autorità è suffragata, oltre che dall'articolo 32 della Costituzione, dalla Convenzione Onu sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, che invita gli stati ad assicurare il diritto dei minorenni ad accedere ai servizi sanitari al fine di tutelarne nel miglior modo possibile la salute.

La nota inviata al Ministro della salute ha tenuto conto anche delle osservazioni elaborate dalla Consulta dei ragazzi. I giovani hanno evidenziato, in particolare, l'opportunità di ricevere informazioni adeguate da esperti, a scuola, in altri con-



testi a loro congeniali (social media, sale cinematografiche, eccetera) e mediante l'utilizzo di campagne sociali e spot.

4.4. Salute, religione e cultura: la circoncisione rituale maschile

Un'altra questione sulla quale l'Autorità garante è intervenuta è stata quella della circoncisione rituale maschile. In materia il 15 aprile 2019 ha indirizzato una nota di raccomandazione al Ministro della salute (vedi allegato n. 10.i).

Il tema è delicato in quanto entrano in gioco più fattori, legati non solo alla salute, ma anche alla religione e alla cultura. La circoncisione rituale maschile è un intervento che ha un forte valore simbolico in determinati contesti e coinvolge diritti previsti dalla Costituzione, quali il diritto a professare il proprio credo religioso e il diritto alla salute. Allo stesso tempo sono chiamati in causa i diritti sanciti dalla Convenzione di New York: quelli alle pari opportunità, alla vita e a un'educazione coerente con il contesto familiare e sociale.

Circoncisione: occorrono campagne di sensibilizzazione per genitori e comunità interessate. Vanno definiti standard di accesso agli interventi

L'Autorità garante ha segnalato la necessità di definire indirizzi unitari per attivare campagne di sensibilizzazione rivolte ai genitori e alle comunità interessate, nonché iniziative di informazione nei servizi socio sanitari. È stata evidenziata l'opportunità della presenza di un mediatore culturale nei presidi ospedalieri in cui si pratica la circoncisione e la necessità di definire procedure standard di accesso. L'intervento inoltre deve essere eseguito da personale qualificato e in contesti sicuri e protetti, così come indicato anche dal Consiglio d'Europa. L'Autorità garante, a tal fine, ha segnalato la necessità che il Ministero della salute definisca linee guida a livello nazionale affinché le regioni uniformino le procedure offerte dal Servizio sanitario nazionale. Occorre inoltre assicurare alle famiglie un'adeguata informazione sui servizi esistenti e, nel caso di famiglie straniere, renderla fruibile dal punto di vista linguistico.

Anche il Comitato Onu sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, nelle osservazioni del febbraio 2019, ha ribadito le proprie preoccupazioni in materia e ha raccomandato, in particolare, che vengano meno le disparità esistenti tra regioni in materia di accesso ai servizi sanitari. Prendendo atto degli obiettivi di sviluppo sostenibile dell'Agenda 2030 delle Nazioni Unite, il Comitato ha raccomandato che l'Italia garantisca piena protezione contro qualunque forma di discriminazio-



ne. A oggi, comunque, i tariffari rispondono a regolamentazioni regionali e non sono inclusi tra i livelli essenziali delle prestazioni sanitarie: da questa circostanza deriva una diversa tariffazione tra territori.

4.5 Seggiolini antiabbandono

Con l'obiettivo di prevenire terribili casi di "dimenticanza" in auto dei bambini da parte degli adulti l'Autorità garante ha sollecitato con una nota il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti ad adottare il regolamento di attuazione previsto dall'articolo 1 della legge 1° ottobre 2018, n. 117 (vedi allegato n. 10.j). La normativa contiene disposizioni dirette a rendere obbligatorio un dispositivo di allarme per evitare l'abbandono involontario dei bambini sugli autoveicoli, apportando modifiche all'articolo 172 del codice della strada in materia di uso delle cinture di sicurezza e dei sistemi di ritenuta per bambini.

Più nel dettaglio, la disposizione prevede che per i veicoli rientranti nelle categorie M1, N1, N2 e N3 (definite dall'articolo 46 del codice della strada) immatricolati in Italia, o immatricolati all'estero e condotti da residenti in Italia, il conducente quando trasporta un bambino di età inferiore ai quattro anni, assicurato al sedile con il sistema di ritenuta, ha l'obbligo di utilizzare un apposito dispositivo di allarme volto a prevenirne l'abbandono. Il comma 2, dell'articolo 1 demanda, poi, la definizione delle caratteristiche tecnico-costruttive e funzionali del dispositivo di allarme a un successivo decreto del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, da emanare entro 60 giorni dalla data di entrata in vigore della legge.

Era previsto altresì che l'obbligo di installazione del dispositivo di allarme si applicasse decorsi 120 giorni dalla data di entrata in vigore del decreto sulle caratteristiche tecnico-funzionali e comunque a decorrere dal 1° luglio 2019. La norma non indicava quali fossero le concrete modalità di applicazione dell'obbligo introdotto dall'articolo 1 nel caso in cui, alla data del 1° luglio 2019, non fosse stato adottato il decreto ministeriale, per il quale, trattandosi di regolamentazione tecnica, è previsto l'esperimento della procedura di informazione di cui alla direttiva (UE) 2015/1535.

Essendo spirato tale termine, l'Autorità garante ha raccomandato di adottare quanto prima il regolamento. Contestualmente ha chiesto anche di conoscere lo stato della procedura di emanazione del decreto e di ricevere ogni utile in-



formazione in merito all'applicazione dell'obbligo nelle more dell'adozione dello stesso.

Con nota del 25 luglio 2019 il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti ha dato riscontro alla richiesta dell'Autorità comunicando di aver predisposto lo schema di decreto e di aver dato avvio alla procedura di notifica alla Commissione europea; conclusa tale fase, il decreto sarebbe stato inviato al Consiglio di Stato per il relativo parere. Il Ministero ha chiarito che, in attesa dell'adozione, la violazione dell'obbligo previsto non poteva essere oggetto di sanzione da parte degli organi accertatori.

Il 2 ottobre 2019 il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti ha infine adottato il decreto *Regolamento di attuazione dell'articolo 172 del nuovo codice della strada in materia di dispositivi antiabbandono di bambini di età inferiore a quattro anni*. Il decreto è entrato in vigore il 7 novembre 2019.

4.6. Il diritto al gioco e allo sport dei bambini e dei ragazzi con disabilità

Il 9 maggio 2019 si è svolto a Roma il convegno *Il diritto al gioco e allo sport dei bambini e dei ragazzi con disabilità*, nel corso del quale è stato presentato l'omonimo documento di studio e proposta che l'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza ha promosso nell'ambito della Consulta delle associazioni e organizzazioni, con il supporto tecnico dell'Istituto degli innocenti.

Gioco e sport inclusivi: indagine dell'Autorità garante tra ragazzi, famiglie, associazioni, esperti e istituzioni

Il gruppo di lavoro, partendo dallo studio della normativa e della letteratura scientifica in materia, ha realizzato una ricerca qualitativa in modo che fossero rappresentate le diverse realtà italiane. Tale ricerca – che ha visto la partecipazione diretta dei bambini e dei ragazzi con disabilità e delle loro famiglie, dei coetanei e degli operatori del settore – si è svolta attraverso *focus group* e questionari, nonché attraverso la realizzazione di un ciclo di audizioni che hanno interessato istituzioni, il mondo associazionistico e soggetti privati qualificati, allo scopo di raccoglierne il punto di vista e le diverse prospettive.



DIRITTO AL GIOCO E ALLO SPORT PER MINORENNI CON DISABILITÀ



69%
IMPIANTI SPORTIVI
ACCESSIBILI E FRUIBILI



40%
PARCHI GIOCO
ACCESSIBILI E FRUIBILI



NEI **173** COMUNI
DEL CAMPIONE
PARI A **4.000.000** CITTADINI RAPPRESENTATI
EQUIVALENTI AL **7%** DELLA POPOLAZIONE ITALIANA



4 FOCUS GROUP

238 INTERVISTATI, DI CUI **207** MINORENNI

CITTÀ COINVOLTE: MILANO, ROMA, PALERMO E ALATRI (FR)

Fonte: Il diritto al gioco e allo sport dei bambini e dei ragazzi con disabilità (2019)

Dal questionario che l'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza ha somministrato in collaborazione con Anci a un campione di 173 comuni (4 milioni di residenti pari al 7% della popolazione italiana) è emerso un quadro a carattere qualitativo delle prassi per gioco e sport dei minorenni con disabilità. Il 27% dei comuni risulta coinvolgere le famiglie nelle politiche di inclusione. In quelli più piccoli, con meno di 10 mila abitanti, la percentuale si attesta al 21%. I minorenni con disabilità sono coinvolti direttamente nelle scelte relative al gioco e allo sport nel 18% dei comuni (15% in quelli con meno di 10 mila residenti). Le campagne di sensibilizzazione per sostenere la piena inclusione vengono realizzate nel 31% dei casi (25% nei comuni con meno di 10 mila abitanti). Quanto agli spazi dedicati alle attività sportive sono risultati presenti impianti accessibili e facilmente fruibili nel 69% dei comuni, mentre i parchi gioco lo sono nel 40%.

Dai *focus group* realizzati nelle città di Milano, Roma, Alatri (Frosinone) e Palermo, che hanno coinvolto ragazzi a sviluppo tipico della scuola secondaria di primo grado e famiglie con bambini e ragazzi con disabilità, è emersa in generale una difficoltà a entrare in relazione con i coetanei con disabilità in contesti di gioco o sportivi. Le ragioni sono personali – “non sai bene come comportarti” – e anche legate al contesto: “ci vuole sempre un adulto che sovrintenda adattando le caratteristiche della disabilità e le attività del gruppo a quelle del ragazzo con disabilità”. I luoghi dove i ragazzi dicono di aver giocato e praticato attività spor-



tiva differiscono da città a città. Per quanto riguarda le famiglie, in termini generali gioco e sport sono visti come attività nelle quali è centrale la prestazione e che devono condurre a obiettivi riabilitativi. Viene tralasciata, invece, la finalità di piacere e divertimento. In generale, a differenza degli adulti, i ragazzi caratterizzano il gioco e lo sport come attività divertente e piacevole. Inoltre, come i loro genitori, lamentano la mancanza di nuove esperienze di giochi ed esprimono il desiderio di giocare con i pari. Il documento ha messo in evidenza anche alcune buone prassi esistenti. Ulteriori approfondimenti sono contenuti nel documento di studio e proposta scaricabile dal sito dell'Agia.

Raccomandate dall'Agia azioni di diffusione di una cultura del gioco e dello sport attenta a garantire la piena accessibilità e l'inclusione per tutte le tipologie di disabilità, in tutti i contesti e a tutte le età

Le raccomandazioni dell'Autorità garante, rivolte al Governo, al Parlamento, alle regioni, agli enti locali, ai servizi socio-sanitari ed educativi, alle agenzie sportive, a determinate categorie di professionisti, hanno l'obiettivo di stimolare l'assunzione di misure e provvedimenti che su più piani – da quello normativo a quello culturale, a quello delle politiche dei servizi – contribuiscano alla creazione di comunità accessibili e inclusive.

L'Autorità garante ha raccomandato l'attivazione di azioni che consentano di diffondere una cultura del gioco e dello sport per i bambini e ragazzi con disabilità attenta a garantire la piena accessibilità e l'inclusione per tutte le tipologie di disabilità, in tutti i contesti e a tutte le età. Ha sollecitato inoltre la strutturazione di modalità stabili per raccogliere informazioni e dati sui bambini e i ragazzi con disabilità – in particolare sull'accesso al gioco e allo sport – e la messa a disposizione per operatori, familiari e utenti di una mappatura dinamica delle realtà ludiche e sportive che garantiscono l'accessibilità. Ha chiesto pure una maggiore diffusione di contesti ludici e sportivi pienamente accessibili e inclusivi per bambini e ragazzi con disabilità, anche attraverso progettualità collaborative o con l'introduzione di forme di incentivazione economica e di requisiti normativi che ne sostengano l'implementazione, nonché attraverso la previsione di indicatori di monitoraggio che valutino la qualità dell'inclusione con il coinvolgimento diretto dei minorenni – laddove possibile – e delle loro famiglie.

Il documento di studio e proposta è stato presentato anche all'Università degli studi Roma Tre, il 27 maggio 2019.

Infine, il 28 maggio, in occasione della celebrazione della *Giornata mondiale del gioco*, l'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza, insieme a Sinpia (Società



italiana di neuropsichiatria dell'infanzia e dell'adolescenza) ha lanciato *Giocare tutti, nessuno escluso*, un invito a far giocare insieme tutti. Si è trattato di un'iniziativa rivolta a tutti coloro che, per la giornata mondiale, hanno organizzato laboratori di gioco e/o di lettura ad alta voce per bambini e ragazzi con disabilità e i loro coetanei. Le iniziative intraprese, realizzate da Nord a Sud d'Italia, sono state rese note sul sito dell'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza e su quelli delle associazioni, società scientifiche ed enti aderenti all'iniziativa, in modo da agevolare la maggior partecipazione possibile di ragazzi e bambini.

4.7. I livelli essenziali delle prestazioni civili e sociali: spazi-gioco inclusivi per i bambini 0-14

Tra i livelli essenziali delle prestazioni civili e sociali (Lep) per le persone di minore età identificati dall'Autorità garante e pubblicati nel rispettivo documento di studio e proposta disponibile sul sito vi è anche quello dedicato agli spazi-gioco pubblici inclusivi per la fascia d'età 0-14.

L'Autorità garante ha proposto che tali spazi – co-progettati con bambini e familiari – siano presenti ogni 10/15 km nelle aree urbane e ogni 20/25 km in quelle rurali. Ai fini della definizione del Lep sono considerati spazi-gioco pubblici le aree gioco all'interno di parchi o spazi all'aperto che siano di titolarità pubblica, liberamente fruibili a titolo gratuito e senza obbligo di presenza di operatori formati.

Il 3° Rapporto di aggiornamento sul monitoraggio della Convenzione su diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia del Gruppo di lavoro per la Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza (Gruppo CRC) aveva evidenziato forti criticità rispetto alla tutela del diritto al gioco dei minorenni, garantito dall'articolo 31 della Convenzione stessa. In particolare erano state rilevate la mancanza di una cultura del diritto al gioco e la carenza di offerta di spazi in cui giocare e fare sport liberamente e a titolo gratuito.

Gli spazi-gioco devono essere non solo accessibili, ma anche inclusivi, per assicurare al maggior numero di bambini la possibilità di utilizzare le piattaforme di gioco insieme agli altri, indipendentemente da capacità e abilità

Non basta poi che gli spazi-gioco siano "accessibili", essi devono essere anche "inclusivi": questo significa assicurare al maggior numero di bambini, compresi quelli con disabilità, la possibilità di utilizzare le piattaforme gioco "insieme agli



altri", indipendentemente dalle proprie capacità e abilità. A tal proposito assume rilevanza, secondo lo studio dell'Autorità garante, l'importanza della co-progettazione.

In Italia infine manca un'anagrafe delle aree gioco e, in particolare, di quelle inclusive. Esiste soltanto un blog – "Parchi per tutti" – che ha un elenco basato su ricerche proprie o su segnalazioni. La lista suddivide i parchi in base alla presenza di altalene per carrozzine (più di 400), parchi gioco inclusivi (poco meno di 60) e parchi nei quali l'accessibilità in autonomia non è garantita per tutti.

5

L'inclusione delle persone di minore età



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



5. L'INCLUSIONE DELLE PERSONE DI MINORE ETÀ

L'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza ha come obiettivo la verifica della corretta attuazione dei diritti sanciti dalla Convenzione Onu sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza. Tutti i diritti in essa contenuti devono essere egualmente ed efficacemente garantiti: non esiste una gerarchia dei diritti delle persone di minore età. Tutti hanno diritto a pari opportunità e a essere inclusi nel tessuto sociale in cui vivono, senza discriminazioni di sorta. L'attuazione del principio di uguaglianza, uno dei pilastri su cui poggia la Convenzione, è pertanto l'obiettivo trasversale cui devono essere informate le politiche rivolte all'infanzia e all'adolescenza.

Nel 2019 l'Autorità garante ha svolto numerose attività in tema di inclusione: dallo studio e individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni civili e sociali alla diffusione dello studio dedicato all'inclusione e alla partecipazione delle generazioni di origine immigrata, fino all'attuazione dell'articolo 11 della legge n. 47 del 2017, che ha attribuito all'Autorità garante la competenza nel monitoraggio del sistema di tutela volontaria dei minori stranieri non accompagnati.

Anche in questo ambito l'Autorità garante ha seguito il percorso tracciato dalle raccomandazioni rivolte dal Comitato Onu all'Italia nel febbraio 2019.

Il Comitato, in particolare, ha raccomandato (par. C.15 *Osservazioni conclusive 2019 al quinto e sesto rapporto periodico dell'Italia*) che l'Italia garantisca piena protezione contro qualunque forma di discriminazione, inclusa la sensibilizzazione rispetto all'istigazione all'odio nazionale, razziale o religioso mediante:

- a) l'adozione di misure urgenti per affrontare le disparità esistenti tra le regioni relativamente all'accesso ai servizi sanitari, allo standard di vita essenziale, a un alloggio adeguato, compresa la prevenzione degli sgomberi forzati, lo sviluppo sostenibile e l'accesso all'istruzione di tutti i minorenni in tutto il Paese;
- b) il potenziamento delle misure per contrastare gli atteggiamenti negativi tra i rappresentanti dello Stato e il pubblico;
- c) il potenziamento di altre attività preventive contro la discriminazione e, se necessario, l'adozione di azioni incisive a beneficio dei minorenni e in particolare quelli in situazioni svantaggiate e di emarginazione (...).



Nel perimetro delle azioni volte alla verifica dell'efficacia del divieto di discriminazione sancito dalla Convenzione Onu, l'Autorità garante ha approfondito anche il tema della spesa che il Paese destina all'infanzia e adolescenza.

L'auspicio dell'Autorità garante è quello di consentire a tutte le persone di minore età di crescere in uno spirito di pace, dignità, tolleranza, libertà, uguaglianza e solidarietà, come indica il Preambolo della Convenzione di New York. Per questo è necessario che l'Italia ponga i ragazzi al centro della propria crescita, monitorando e vigilando adeguatamente l'impiego delle risorse stanziare in loro favore.



RIPARTIZIONE DELLA SPESA PER MINISTERI NEL BILANCIO 2017



LE RISORSE PER L'INFANZIA E L'ADOLESCENZA NEL BILANCIO DELLO STATO

L'Autorità garante dialoga costantemente e in maniera trasversale con le istituzioni e, al contempo, con la società civile. Questo nella convinzione che le politiche rivolte ai bambini e ai ragazzi in Italia vadano costruite in rete, con il coinvolgimento di tutti coloro che si occupano di infanzia e adolescenza.

Importanti sono pure le risorse economiche destinate alle politiche rivolte alle persone di minore età. Tuttavia, la mancanza di strumenti e metodi condivisi per la rendicontazione dei flussi finanziari pubblici relativi alle politiche d'infanzia rende difficile conoscere con certezza l'entità del bilancio a esse destinato. Le



risorse destinate all'infanzia e all'adolescenza infatti sono distribuite in numerosi capitoli del bilancio dello Stato.

La Convenzione Onu esorta gli stati membri ad adottare tutte le misure necessarie a garantire l'effettività dei diritti in essa contenuti, entro i limiti delle risorse di cui dispongono (art. 4). È quindi fondamentale per la comunità nazionale, come accadrebbe in una famiglia, conoscere l'entità delle somme a disposizione.

La Commissione europea, nella Raccomandazione *Investire nell'infanzia per spezzare il circolo vizioso dello svantaggio sociale* del 2013, ha sottolineato che destinare risorse alle politiche in favore dei minorenni è un elemento fondamentale in termini di benessere e sviluppo dell'intera comunità. La stessa Raccomandazione esorta gli stati membri a utilizzare tutti gli strumenti finanziari disponibili per massimizzare i finanziamenti di iniziative rivolte ai bambini.

Inoltre il Comitato Onu sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, nel 2016, ha invitato gli stati a monitorare costantemente – con cadenza annuale – le risorse di bilancio destinate alle persone di minore età, evidenziando le differenze tra quanto stanziato e quanto effettivamente impiegato, al fine di poter valutare i progressi nell'attuazione dei diritti dei bambini e dei ragazzi.

Già a fine 2015, in mancanza di un sistema di monitoraggio a livello centrale delle risorse destinate all'infanzia e all'adolescenza, l'Autorità garante aveva ritenuto essenziale conoscere i dati, per valutare la capacità del sistema di rendere esigibili i diritti dei minorenni. A tale scopo, con il dossier *DisOrdiniamo!*, aveva realizzato una prima fotografia delle istituzioni centrali e delle risorse nazionali dedicate all'infanzia e all'adolescenza, con l'obiettivo di avanzare una proposta metodologica che potesse contribuire alla trasparenza e allo sviluppo di un sistema di monitoraggio delle risorse di bilancio destinate alle persone di minore età. Tale lavoro ha rappresentato un invito alla collaborazione rivolto a tutti gli attori interessati e coinvolti.

Il Gruppo di lavoro per la Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza (CRC), nel suo 9° *Rapporto di aggiornamento sul monitoraggio della convenzione su diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia – 2015/2016*, ha raccomandato “alla Presidenza del Consiglio e al Ministero dell'economia e delle finanze, a partire dall'analisi dell'Autorità garante, di sviluppare un meccanismo permanente di monitoraggio della spesa, dedicato all'infanzia e all'adolescenza, che consideri tutti i filoni di finanziamento ed evidenzi l'andamento degli impegni nel corso degli anni”.

Nella perdurante assenza di un sistema di monitoraggio strutturato, nonché in



attuazione delle raccomandazioni rivolte all'Italia dal Comitato Onu nel febbraio 2019, l'Autorità garante ha ritenuto opportuno realizzare un secondo monitoraggio delle risorse con la collaborazione di tutte le amministrazioni dello Stato che hanno la gestione dei capitoli di bilancio relativi alla spesa per l'infanzia e all'adolescenza. La seconda edizione del dossier *DisOrdiniamo! Monitoraggio delle risorse nazionali dedicate all'infanzia e all'adolescenza nel bilancio dello Stato* ha avuto quindi l'obiettivo di presentare un quadro il più possibile completo, oltre che aggiornato, delle risorse pubbliche destinate a bambini e ragazzi.

L'analisi ha riguardato esclusivamente la spesa e le risorse iscritte nel bilancio dello Stato, mentre sono rimasti esclusi i finanziamenti delle regioni, degli enti locali e dei fondi europei. Rispetto all'edizione del 2015 il monitoraggio ha identificato un maggior numero di voci di spesa: si è passati da 200 capitoli a circa 260. Altra novità è stata la stima delle risorse del Fondo sanitario nazionale destinate a finanziare i Livelli essenziali di assistenza (Lea) per la popolazione minore di 18 anni.

Sono state prese in esame sia le risorse che finanziano politiche direttamente rivolte alla popolazione di età inferiore a 18 anni, sia quelle misure che – pur non avendo l'infanzia e l'adolescenza come settore destinatario diretto o esclusivo – sono finalizzate in tutto o in parte a migliorarne le condizioni di vita e il benessere (ad esempio: sostegno alla genitorialità, bonus nascita o sostegno al reddito in presenza di figli minorenni).

I dati dal 2012 al 2017 si riferiscono al totale delle risorse impegnate a rendiconto. Per il 2018, invece, sono state prese in considerazione le risorse stanziare in bilancio.

Nel 2017 la “spesa complessiva” per l'infanzia e l'adolescenza, comprensiva di quella per il personale, ammontava a circa 51 miliardi e 651 milioni di euro, pari a 5.212 euro per ogni bambino o adolescente. Dal 2012 al 2017 le risorse impegnate per la “spesa complessiva” sono cresciute del 16,7% con un incremento totale pari a 7 miliardi e 500 milioni di euro, ai quali vanno aggiunti 980 milioni stanziati per il 2018. La crescita 2012-2017 si riduce però al 14,1% se si tiene conto dell'inflazione.

Le risorse destinate all'infanzia nel 2017 rappresentavano il 3% del PIL (+0,3% rispetto al 2012), mentre il loro peso sul bilancio dello Stato era dell'8,1% (-0,4% rispetto al 2016). Della spesa stimata per l'infanzia e l'adolescenza, infine, circa il 90% è relativo all'istruzione scolastica (circa 46 miliardi e 794 milioni), in particolare, alle spese per il personale (circa 43 miliardi e 533 milioni).



5.1. La povertà minorile

Nelle *Osservazioni conclusive 2019 al quinto e sesto rapporto periodico dell'Italia* il Comitato Onu sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza ha raccomandato "l'adozione di misure urgenti per affrontare le disparità esistenti tra le regioni relativamente all'accesso ai servizi sanitari, allo standard di vita essenziale, ad un alloggio adeguato e all'accesso all'istruzione di tutti i minorenni in tutto il Paese".

Si tratta di una raccomandazione trasversale, che tocca molti ambiti tematici, legata a un'altra questione di portata generale: il contrasto alla povertà minorile. Secondo l'Istat, nel 2018 i minorenni in condizioni di povertà assoluta erano 1.260.000: il 12,6% della popolazione di riferimento, oltre 50.000 in più rispetto all'anno precedente.

In Italia esistono forti disuguaglianze su base regionale, sia in ambito socio-sanitario ed educativo, sia in relazione all'accesso a risorse e servizi

Inoltre in Italia è evidente l'esistenza di forti disuguaglianze su base regionale, sia in ambito socio-sanitario-educativo, sia in relazione all'accesso a risorse e servizi, così come è evidente la presenza di un sistema frammentato e complesso di erogazione delle risorse in favore delle persone di minore età. Basti pensare che la spesa per l'infanzia e l'adolescenza è attualmente distribuita tra 19 missioni e 43 programmi.

Anche il Comitato Onu ha espresso preoccupazioni circa l'effettiva protezione dei diritti dei minorenni in Italia pure in relazione alla predisposizione, all'esecuzione e al monitoraggio del bilancio, privo di una prospettiva dedicata ai diritti dei bambini, e ha raccomandato all'Italia di adottare una risposta complessiva alla povertà minorile che garantisca l'accesso dei minorenni a risorse adeguate attraverso il sostegno all'ingresso dei genitori al mercato del lavoro, l'accesso degli stessi minorenni a servizi di qualità a prezzi accessibili e la garanzia della partecipazione di questi ultimi.

La misura strutturale di contrasto alla povertà adottata (il reddito di cittadinanza) se non sottoposta a un costante monitoraggio e a una valutazione circa il suo effettivo impatto, rischia di essere un intervento che – come lo stesso Comitato Onu osserva – "potrebbe tuttavia escludere progressivamente le persone maggiormente a rischio di povertà, come le persone che lavorano temporaneamente e che sono scarsamente retribuite, nonché le minoranze, le donne e i minorenni,



attraverso ulteriori disuguaglianze sul mercato del lavoro". Il Comitato ha raccomandato all'Italia "di adottare una risposta complessiva alla povertà minorile che garantisca l'accesso dei minorenni a risorse adeguate attraverso il sostegno all'accesso dei genitori al mercato del lavoro, l'accesso degli stessi minorenni a servizi di qualità a prezzi accessibili e la garanzia della partecipazione di questi ultimi" (par. G.30 *Osservazioni conclusive 2019 al quinto e sesto rapporto periodico dell'Italia*).

In tale ambito si inserisce il *Fondo di contrasto alla povertà educativa*, istituito per la prima volta con legge di bilancio 2016 e alimentato dalle fondazioni di origine bancaria alle quali è riconosciuto un credito di imposta. Il fondo, gestito dall'impresa sociale Con i bambini, viene utilizzato tramite bandi in un'ottica di trasparenza e di rendicontazione, con l'obiettivo di coprire tutto il Paese e coinvolgere progressivamente ogni fascia d'età – dalla prima infanzia all'intera adolescenza (0-17 anni) – ma anche particolari categorie di minorenni vulnerabili. Tuttavia, affinché i progetti finanziati dal fondo producano effetti stabili nei territori in cui sono attivati occorre – come l'Autorità garante ha più volte osservato – prevedere una regia unitaria delle misure di contrasto alla povertà pubbliche e private, nazionali e locali, accompagnata da una capillare rete di servizi territoriali.

Al fine di poter avviare opportune sinergie, l'Autorità garante, nel rispetto del principio di indipendenza e terzietà che ne connota l'azione, il 30 ottobre 2019 ha rinnovato la richiesta di partecipazione in qualità di invitato permanente al Comitato di indirizzo strategico che orienta la destinazione delle risorse del fondo, inviando una nota al Presidente del Comitato (vedi allegato n. 10.k), il quale ha risposto in modo positivo. La prima riunione alla quale l'Autorità ha partecipato si è poi svolta il 5 febbraio 2020.

A parere dell'Autorità garante le misure di contrasto alla povertà devono essere inoltre affiancate da interventi strutturali e coordinati che rafforzino la rete educativa e sociale attraverso un ampliamento dell'offerta di opportunità: dalle scuole aperte al territorio alle mense scolastiche per tutti, dal sostegno alla genitorialità ai progetti del citato fondo, all'organizzazione di attività che potenzino il benessere, come la danza, l'arte, la lettura e la musica. Il Paese è ricco di buone pratiche e di esempi, che, tuttavia, non devono essere lasciati a singoli finanziamenti, ma diventare parte di un sistema strutturato e organico.



5.2. I livelli essenziali delle prestazioni civili e sociali

Al fine di contrastare la povertà e di colmare le attuali diseguaglianze territoriali, l'Autorità garante ha pubblicato un documento di studio e proposta nel quale vengono individuati i percorsi relativi all'implementazione dei livelli essenziali delle prestazioni. Il documento *I livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali delle persone di minore età* è stato redatto con l'assistenza tecnica dell'Istituto per la ricerca sociale (Irs).

In tal modo l'Autorità adempie anche a un compito previsto dalla legge istitutiva, che è quello di formulare osservazioni e proposte (art. 3 comma 2 lett. f), legge 112/2011), sui livelli essenziali delle prestazioni (Lep), la cui definizione spetta allo Stato (articolo 117, comma 2, lettera m) della Costituzione.

Definire un livello essenziale di un diritto significa riconoscere pari diritti e opportunità a tutti i bambini, a prescindere dal territorio in cui sono nati e dalla loro condizione personale e sociale

I Lep sono uno strumento di esplicitazione delle prestazioni atte a garantire i diritti e costituiscono una risposta alle esigenze equitative espresse dai territori. Definire un livello essenziale di un diritto significa riconoscere pari diritti e opportunità a tutte le bambine e a tutti i bambini, a prescindere dalla regione in cui sono nati e dalla loro condizione personale e sociale. In questo senso, e adottando

una visione complessiva sulle persone di minore età, i Lep costituiscono anche uno strumento di promozione del benessere fisico, psicologico, sociale, mentale e spirituale dei bambini e dei ragazzi e ne garantiscono il diritto alla salute, bene tutelato dalla Costituzione.

Dal punto di vista metodologico è opportuno precisare che:

- nella definizione dei Lep è stato utilizzato un approccio basato sui diritti sanciti dalla Convenzione;
- si è trattato di un percorso partecipato cui hanno collaborato rappresentanti dei ministeri, della Consulta nazionale delle associazioni e delle organizzazioni, dei sindacati confederati, della Conferenza delle assemblee legislative delle regioni, dell'Anci, dell'Istat e della rete Batti il 5!;
- pur nella consapevolezza che tutti i diritti sono uguali e che è impensabile una loro gerarchia, si è deciso di avviare un percorso incrementale, partendo dalla fascia di età 0-6 anni, rispetto alla quale ricerche scientifiche han-



no dimostrato l'influenza che i fattori socio-psico-educativi e ambientali hanno sullo sviluppo neurologico e sul benessere psico-fisico dei bambini. Aderendo, inoltre, a un principio di realtà, tra essi si è scelto di individuare quattro percorsi di implementazione dei Lep;

- i Lep sono stati individuati, con il contributo dei partecipanti ai tavoli di lavoro, grazie all'incrocio di due criteri: la *significatività* e la *praticabilità*. Per *significatività* si intende il valore, misurato sulla base di valutazioni, attribuito ai singoli diritti dai differenti *stakeholder* coinvolti. Per *praticabilità* la possibilità-probabilità di portare a termine il percorso di implementazione, anche in considerazione di fattori esterni contingenti, quali condizioni politiche, elementi normativi, amministrativi e sociali.

In coerenza con la logica dell'incrementalità, sono stati definiti i percorsi relativi a quattro livelli essenziali di prestazione:

- o il primo attiene alla tipologia "Lep intesi come prestazioni volte a rispondere a diritti soggettivi", ovvero una prestazione certa per chiunque si trovi in una determinata condizione;
- o altri due afferiscono alla tipologia "Lep intesi come garanzie di offerta", ovvero la presenza di alcune tipologie di offerta in ogni realtà territoriale / ogni dato numero di abitanti;
- o l'ultimo si riferisce alla tipologia "Lep programmatico", intendendo per esso una proposta finalizzata a costruire condizioni di conoscenza o organizzative per una successiva offerta di servizi o soddisfazione di diritti.

Sulla base di queste premesse sono state presentate quattro proposte:

1. mense scolastiche per tutti i bambini delle scuole dell'infanzia;
2. posti di nido autorizzati per almeno il 33% dei bambini fino a 36 mesi;
3. spazi-gioco inclusivi per i bambini da zero a 14 anni;
4. una banca dati sulla disabilità dei minorenni.

I primi due Lep sono stati illustrati nel paragrafo 3.3., mentre il terzo nel paragrafo 4.6. Qui di seguito si richiamano le caratteristiche salienti del Lep dedicato alla banca dati sulla disabilità delle persone di minore età individuato e propo-



sto dall'Autorità garante. Anche in questo caso, per ulteriori approfondimenti, si rinvia alla lettura del documento *I livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali delle persone di minore età* scaricabile dal sito dell'Agia.

Una banca dati sulla disabilità dei minorenni

La creazione di una banca dati sulla disabilità a livello nazionale, con dati disaggregati, per la fascia di età 0-17 anni è il quarto dei livelli essenziali delle prestazioni individuati dall'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza. Si tratta di un Lep programmatico, del terzo tipo, che crea le precondizioni per realizzare programmi appropriati ascoltando i minorenni disabili, le famiglie e le organizzazioni della società civile.

La creazione di una banca dati sulla disabilità pone le precondizioni per realizzare programmi appropriati

Il Comitato Onu sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, nelle *Osservazioni conclusive 2019*, ha invitato l'Italia a migliorare la raccolta dati sui minorenni con disabilità, in particolare di quelli molto piccoli e di quelli con disabilità intellettive e psicosociali. Su questo piano – secondo il rapporto – il nostro Paese dovrebbe ottemperare pienamente a quanto previsto dalla Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità.

L'Autorità chiede, nella sua proposta, l'inquadramento del Lep in una norma statale che garantirebbe di determinare precise finalità e obiettivi operativi, l'individuazione delle responsabilità in capo ai diversi attori e la legittimità della raccolta e del trattamento dei dati in stretta osservanza con la normativa sulla privacy. Per realizzare con costi minimi la proposta, lo studio dell'Autorità ipotizza di valorizzare una sperimentazione di archivio sulla disabilità già condotta dall'Istat.

5.3. L'inclusione e la partecipazione delle nuove generazioni di origine immigrata

Sono sempre più numerosi in Italia i bambini e i ragazzi di origine immigrata, di seconda, di terza e ormai anche di quarta generazione. Un minorenni ogni dieci in Italia è figlio di almeno un genitore di origine immigrata: si tratta di un milione circa di persone di minore età, equamente ripartite tra maschi e femmine. Giovani per i quali i diritti della Convenzione di New York sono uguali ai diritti degli



altri, ragazzi che spesso si trovano a fare da mediatori tra la cultura dei genitori e quella del paese in cui sono nati o sono venuti a vivere: l'Italia. Sempre più simili, negli atteggiamenti, nei comportamenti, nei valori, nei gusti culturali, nelle scelte e nelle aspirazioni ai giovani provenienti da famiglie italiane, rappresentano una componente importante delle nuove generazioni.

All'incrocio tra due mondi e due o più culture, questi ragazzi sono orgogliosi delle loro origini e sempre più consapevoli del valore aggiunto di conoscere un'altra lingua e un'altra cultura. Chiedono di essere considerati a pieno titolo italiani, di poter partecipare alle scelte della società, ma al tempo stesso chiedono aiuto per far comprendere ai propri genitori che si può accogliere e fare propria una cultura diversa, mutare abitudini, integrarsi, senza snaturare se stessi e tradire le proprie origini.

I ragazzi di nuova generazione, che vivono all'incrocio tra due mondi e due culture, chiedono di essere considerati a pieno titolo italiani, di partecipare alle scelte della società e di poter aiutare i genitori a integrarsi

In attuazione dei diritti sanciti dalla Convenzione di New York e, in particolare, del diritto alla non discriminazione (art. 2) e all'ascolto (art. 12), l'Autorità garante ha ascoltato la voce di questi ragazzi. Ne è conseguito un approfondimento e il 16 aprile 2019 è stato presentato il documento di studio e proposta *L'inclusione e la partecipazione delle nuove generazioni di origine immigrata. Focus sulla condizione femminile*, elaborato nel 2018 dalla Consulta nazionale delle associazioni e delle organizzazioni e da esperti nominati dall'Autorità garante, con il supporto tecnico dell'Istituto degli innocenti.

Si è trattato dell'occasione per illustrare gli esiti del lavoro svolto e le raccomandazioni dell'Autorità garante rivolte al Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, al Ministero dell'interno, al Ministero della salute, alle regioni, ai comuni, ai servizi sociali, all'Anci, al Consiglio nazionale dell'Ordine degli assistenti sociali e al Consiglio nazionale dell'Ordine dei giornalisti.

Il documento è stato anche presentato a Genova il 2 maggio 2019 in occasione del convegno, organizzato dal Conngi (Coordinamento nazionale nuove generazioni italiane) *Protagonisti! Le nuove generazioni si raccontano* ed è stato oggetto di un intervento seminariale presso l'Università degli studi di Firenze.

I ragazzi e le ragazze di nuova generazione vogliono abbattere i limiti, i pregiudizi e le distanze. La società deve essere disponibile a riconoscerli non più come immigrati.



A inizio 2020 si è riaperto il dibattito, anche a livello parlamentare, in tema di riconoscimento della cittadinanza ai minorenni stranieri nati nel nostro Paese. Divenire cittadino italiano rappresenta un passo importante sul piano dell'integrazione ed è espressione del principio di uguaglianza sancito dalla Convenzione di New York. Oggi in Italia ai bambini e ai ragazzi che crescono, giocano o studiano insieme è riconosciuto uno *status* diverso a seconda delle origini dei genitori. La cittadinanza conferisce senso di appartenenza a una comunità, allo Stato Nazione, e incarna un sentimento alto.

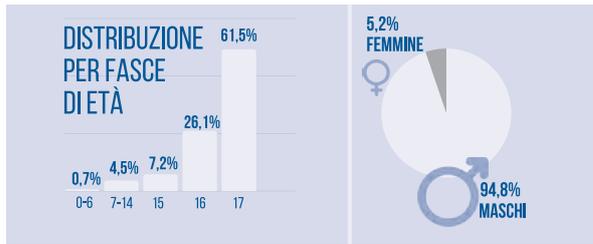
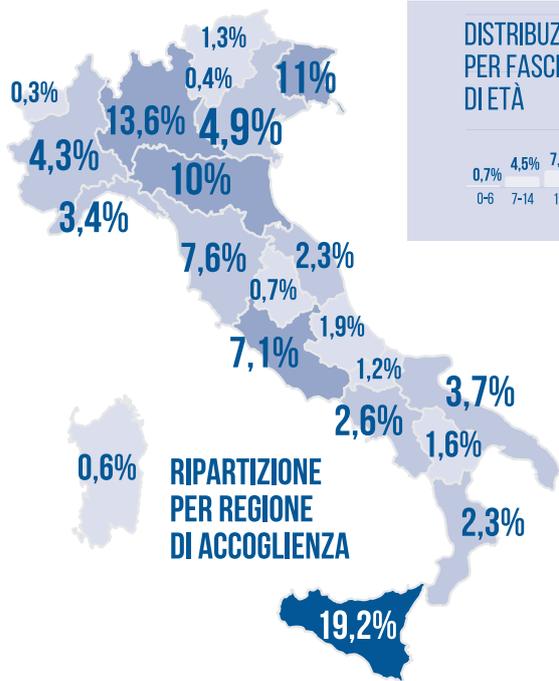
5.4. I minori stranieri non accompagnati

Nel febbraio 2019 il Comitato Onu sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza ha raccomandato all'Italia di "stabilire adeguati meccanismi di accoglienza e protezione per i minori stranieri non accompagnati (Msna); facilitare l'accesso al sistema di asilo ai minorenni che abbiano bisogno della protezione internazionale; attuare un protocollo uniforme per l'accertamento dell'età; attuare effettivamente la tutela volontaria; migliorare l'attuale sistema di raccolta dati dei minori stranieri non accompagnati", nonché di "rendere accessibili ai minori migranti tutte le informazioni rilevanti sui diritti di cui sono titolari, su protezione e assistenza, opzioni e vie per la migrazione legale, in una lingua a loro comprensibile".

Al 31 dicembre 2019, sulla base dei dati raccolti dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali, risultavano censiti e presenti in Italia 6.054 minori stranieri non accompagnati. Nel quadro delle raccomandazioni del Comitato Onu e delle competenze attribuitele, anche nel 2019 l'Autorità garante ha proseguito la propria attività volta all'attuazione dei diritti dei "vulnerabili tra i vulnerabili". E lo ha fatto stimolando la piena attuazione della legge n. 47 del 2017 *Disposizioni in materia di misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati*, nonché attuandone direttamente l'articolo 11, che le ha attribuito (con modifiche introdotte dal decreto legislativo n. 220 del 2017) la competenza al monitoraggio del sistema di tutela volontaria tracciato dalla disposizione stessa.

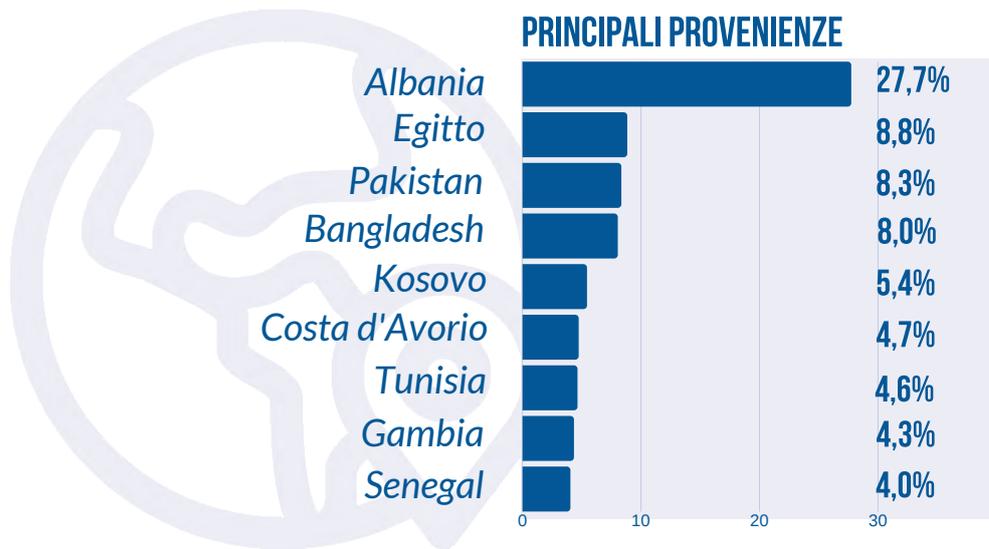


Gi I MINORI STRANIERI NON ACCOMPAGNATI IN ITALIA



6.054 MINORENNI CENSITI

dati al 31 dicembre 2019



fonte: Ministero del lavoro e delle Politiche sociali



L'attuazione della legge n. 47 del 2017

L'Autorità garante ha monitorato l'adozione dei decreti previsti dalla legge n. 47 del 2017, necessari a rendere operativo il sistema di protezione dei minori stranieri non accompagnati in Italia:

- il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di cui all'articolo 5, comma 1, per definire la procedura del colloquio con il minore straniero nella struttura di prima accoglienza;
- le disposizioni di adeguamento di cui all'articolo 22, vale a dire le modifiche ai regolamenti previsti dal decreto del Presidente della Repubblica del 31 agosto 1999, n. 394 – che contiene norme di attuazione del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero – e dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 9 dicembre 1999, n. 535, concernente i compiti del Comitato per i minori stranieri, a norma dell'articolo 33, commi 2 e 2-bis, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286;
- il protocollo multidisciplinare per la determinazione dell'età dei minori stranieri non accompagnati (di seguito "Protocollo per la determinazione dell'età").

In particolare l'Autorità garante, con una nota indirizzata al Ministero per l'interno e alla Presidenza del Consiglio dei ministri – Dipartimento affari giuridici e legislativi (vedi allegato n. 10.I), ha espresso parere favorevole sullo schema di decreto recante modifiche al decreto del Presidente della Repubblica n. 394 del 1999, che interviene sulla disciplina del rilascio dei permessi di soggiorno (che già prevede la fattispecie del permesso di soggiorno per minore età) e su quella di conversione del permesso al compimento della maggiore età.

Lo schema – approvato in sede di esame preliminare dal Consiglio dei ministri il 21 dicembre 2019 – prevede, in attuazione dell'articolo 10 della legge n. 47 del 2017, l'esonero dall'obbligo di esibizione del passaporto o di documento equipollente, consentendo ai minori stranieri non accompagnati di ottenere il permesso di soggiorno per minore età "a vista", senza documenti aggiuntivi. Inoltre valorizza un importante strumento di ausilio per il reale inserimento sociale dei minori stranieri non accompagnati prevedendo un "permesso per integrazione" fino al compimento del ventunesimo anno, rilasciato ai ragazzi che al compimento della maggiore età sono affidati ai servizi sociali ai sensi dell'articolo 13, comma 2, della legge n. 47. Lo schema chiarisce poi che il permesso di soggiorno



per minore età e per motivi familiari consente al ragazzo di svolgere attività lavorativa e formativa finalizzata all'accesso al lavoro. Viene colmata poi la mancanza di copertura che poteva determinarsi per il minore straniero non accompagnato titolare del permesso di soggiorno per richiesta asilo che, dopo il compimento dei 18 anni, avesse visto rigettata la domanda di protezione internazionale. Ciò attraverso la previsione che, in tali casi, il permesso può essere convertito in un permesso di soggiorno per studio, accesso al lavoro o di lavoro ai sensi dell'articolo 32, commi 1 e 1-bis del testo unico n. 286 del 1998. Lo schema attribuisce infine valore normativo a disposizioni di dettaglio in precedenza contenute nelle linee guida adottate il 24 febbraio 2017 dalla Direzione generale immigrazione e delle politiche di integrazione dello stesso del Ministero del lavoro e delle politiche sociali inerenti il rilascio, da parte dello stesso dicastero, del parere ai sensi dell'articolo 32, comma 1-bis.

L'8 agosto 2019 l'Autorità garante ha espresso, altresì, parere favorevole sullo schema di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri che, nell'abrogare il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri n. 535 del 1999, ha delineato le nuove competenze del Ministero del lavoro e delle politiche sociali a seguito della soppressione del Comitato per i minori stranieri. Tra le nuove competenze, ad esempio, il censimento e monitoraggio della presenza dei minori stranieri non accompagnati mediante l'utilizzo della banca dati denominata *Sistema informativo nazionale dei minori stranieri non accompagnati* istituita presso lo stesso Ministero.

Con riferimento ai minori stranieri non accompagnati il rispetto del principio del superiore interesse del minore, sancito all'articolo 3 della Convenzione Onu sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, passa anche attraverso l'efficace attuazione dei meccanismi preposti all'identificazione del minore e, dunque, all'eventuale accertamento dell'età al quale egli possa essere sottoposto in presenza di fondati dubbi. A tal proposito il Protocollo per la determinazione dell'età, al momento in cui si scrive la presente Relazione, non ha completato il proprio iter e risulta sottoposto all'esame della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano in vista dell'accordo con il Governo, da adottare ai sensi degli articoli 2, comma 1, lettera b) e 4, comma 1, del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281.

L'identificazione dei minori stranieri non accompagnati deve avvenire nel rispetto del principio del superiore interesse sancito dall'articolo 3 della Convenzione Onu sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza



Nel mese di febbraio 2019 l'Autorità garante è intervenuta segnalando al Ministro della salute e alla Conferenza permanente l'opportunità di apportare alcune modifiche allo schema di Protocollo per la determinazione dell'età, necessarie ad adeguarlo ai principi della Convenzione Onu. A seguito della segnalazione, l'Autorità garante è stata invitata a partecipare alle riunioni tecniche della Conferenza unificata prodromiche all'adozione del testo definitivo. In quel contesto ha espresso il proprio parere sullo schema di accordo, evidenziando che la condizione di vulnerabilità delle persone di minore età deve essere tutelata adeguatamente nel rispetto della legge nazionale e delle indicazioni internazionali vigenti, anche assicurando la partecipazione del tutore al procedimento di accertamento dell'età sin dal momento della notifica dell'avvio degli esami socio-sanitari da parte della procura della Repubblica presso il tribunale per i minorenni.

Il sistema della tutela volontaria

Al fine di adempiere a quanto previsto dall'articolo 11 della legge n. 47 del 2017, che ha attribuito all'Autorità garante la competenza sul monitoraggio dello stato di attuazione delle disposizioni in materia di tutela volontaria contenute nel medesimo articolo, l'Agia ha risposto a un invito *ad hoc* dell'Autorità responsabile del Fondo asilo migrazione e integrazione (Fami) gestito dal Ministero dell'interno. L'Autorità garante ha quindi presentato il progetto *Monitoraggio della tutela volontaria per minori stranieri non accompagnati in attuazione dell'art. 11, legge n. 47/2017* che è stato finanziato con le risorse del Fami 2014-20 – ob. spec. 2 – ob. naz. 3. Il progetto si riferisce all'obiettivo OS2 del programma nazionale Fami, in quanto il miglioramento e la diffusione del sistema di tutela volontaria è strettamente funzionale all'azione di qualificazione del sistema di accoglienza dei minori stranieri non accompagnati e l'accesso ai servizi del territorio, in un contesto di sviluppo della cittadinanza attiva e promozione di una rispettosa integrazione.

In forza del partenariato in essa stabilito è stata svolta una procedura di evidenza pubblica, all'esito della quale hanno avuto immediato inizio le attività sul campo con il Raggruppamento temporaneo di impresa (Rti) selezionato, formato da Istituto Don Calabria, Coordinamento nazionale comunità di accoglienza (Cnca) e Avvocato di strada Onlus.



Il progetto oltre ad assicurare il monitoraggio, ha previsto una serie di azioni complementari e sostenibili mirate a supportare i tutori, le istituzioni e le reti territoriali. Per perseguire l'obiettivo di garantire pari diritti ai minori stranieri non accompagnati presenti in Italia, in conformità a quanto previsto dall'articolo 2 della Convenzione Onu, sono state individuate quattro macro azioni: sensibilizzazione e promozione della figura del tutore volontario, sostegno delle funzioni e dei compiti dell'Autorità garante per l'effettuazione del monitoraggio, accompagnamento dei tutori volontari e sostegno della rete istituzionale del sistema della tutela volontaria. A tal scopo, nelle aree di distretto di competenza dei tribunali per i minorenni sono state attivate 29 unità operative locali (Uol) coordinate dal raggruppamento temporaneo di impresa e costituite da 72 professionisti esperti in ambito sociale e legale. Si è dato vita a un'articolata *governance* di progetto, funzionale al raggiungimento degli obiettivi, in grado di adattarsi alle realtà territoriali e insieme portatrice di una missione e di una visione istituzionale ben definite.

Il progetto di monitoraggio sul sistema della tutela volontaria dei Msn punta anche ad accompagnare il tutore volontario nello svolgimento della sua funzione e a promuoverne la figura

È stato elaborato poi un organigramma volto a garantire lo sviluppo di un percorso ordinato con ruoli, funzioni, responsabilità, relazioni tra le parti e una gestione dei flussi informativi. È stato inoltre fissato un calendario di incontri di coordinamento progettuale serrato concretizzatosi in 11 riunioni con i componenti del Gruppo di direzione, 11 riunioni con gli esperti del Nucleo tecnico, nonché un incontro settimanale via Skype con il Raggruppamento temporaneo di impresa.



Progetto co-finanziato dall'Unione Europea



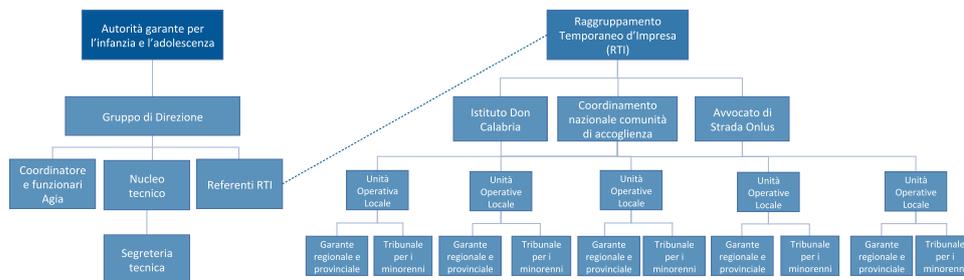
Autorità Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza



MINISTERO DELL'INTERNO
Autorità Responsabile

FONDO ASILO, MIGRAZIONE E INTEGRAZIONE (FAMI) 2014-2020 OBIETTIVO SPECIFICO 2, INTEGRAZIONE/MIGRAZIONE LEGALE – OBIETTIVO NAZIONALE 3, CAPACITY BUILDING

GOVERNANCE di progetto





Per rendere più semplice e pratica l'attuazione degli *output* di progetto sono stati individuati ed elaborati degli strumenti per ogni singola *task* progettuale e fornita un'univoca e chiara definizione delle attività territoriali. La predisposizione di tali strumenti non soltanto ha permesso di documentare le attività, ma ha costituito il percorso metodologico idoneo a supportare la crescita omogenea di tutti i territori coinvolti dal progetto. Infatti uno degli obiettivi preminenti dell'intervento è quello di elevare il livello di competenza del sistema e di farlo in maniera che siano colmati eventuali svantaggi infra territoriali.

Per supportare la crescita omogenea delle azioni locali è stato essenziale favorire un allineamento terminologico tra le Unità operative locali. A tal fine sono stati elaborati e diffusi alle Unità operative locali un documento avente a oggetto la descrizione del progetto Fami, una guida volta a classificare, riconoscere e validare le esperienze territoriali interessanti e una guida sulla disciplina dei minori stranieri non accompagnati, a seguito delle modifiche apportate dal decreto legge n. 113 del 2018 convertito con legge n. 132 del 2018.

Considerata l'estensione del progetto sul territorio nazionale è stato ritenuto opportuno garantire una fotografia esaustiva dei diversi contesti di intervento territoriali. Ciò è stato reso possibile attraverso la predisposizione e la condivisione di un documento di riepilogo, volto a fornire il quadro complessivo e lo stato di avanzamento delle azioni messe in campo per accrescere l'efficacia ed il buon esito degli interventi futuri a livello locale.

In coerenza con il modello di progettazione adottato, si è attuato l'ascolto dei territori al fine di rilevarne i bisogni sul campo e co-progettare in sede locale le azioni da realizzare a sostegno del sistema della tutela volontaria e avviare il monitoraggio quantitativo che, per la prima volta in Italia, fornisse dati certi, attendibili e validati (vedi allegato n. 5).

Sono stati elaborati quindi degli strumenti che non soltanto permettessero di documentare le attività ma che rappresentassero anche un percorso metodologico in grado di supportare la crescita omogenea di tutti i territori coinvolti dal progetto.

Per sostenere gli interventi di supporto al sistema sono state messe a disposizione da parte degli operatori delle Unità operative locali 574 ore di consulenza agli uffici dei garanti e 1577 ore di consulenza ai tribunali per i minorenni. In questa



fase si è dimostrata la validità del disegno di raccordo funzionale tra il Nucleo tecnico, l'ufficio dell'Autorità garante e i referenti della Rti, quali collegamento con le 29 Uol.

Sono stati prodotti modelli adattabili di protocolli di intesa con garanti regionali e delle province autonome e con i presidenti dei tribunali per i minorenni all'interno dei quali sistematizzare e orientare i *focus* della collaborazione. Sono stati predisposti inoltre schemi per la redazione di piani operativi locali, brochure informative nonché schede di rilevazione del bisogno (vedi allegato n. 6), per l'abbinamento minore - tutore volontario (vedi allegato n. 7) e altre per la rilevazione delle prassi (vedi allegato n. 8).

Sono stati stipulati 20 accordi di collaborazione tecnico operativa inter-istituzionale finalizzati alla realizzazione del piano operativo locale quale intervento attuativo territoriale del progetto. Con la sottoscrizione di tali accordi l'Autorità garante ha inteso promuovere, nel rispetto delle diverse competenze istituzionali, l'attuazione di iniziative finalizzate alla protezione dei minori stranieri non accompagnati, individuando nella figura del tutore volontario una guida essenziale per assicurare alla persona di minore età il pieno accesso ai propri diritti. Ai protocolli stipulati dall'Autorità si aggiungono gli accordi di collaborazione sottoscritti dai componenti della Raggruppamento temporaneo di impresa e le associazioni e le organizzazioni del terzo settore, orientati a facilitare e promuovere il pieno esercizio dell'azione di tutela volontaria.

Per raggiungere l'*output* di sostenere la rete istituzionale del sistema di tutela volontaria sono stati attivati 17 sportelli presso i tribunali per i minorenni e altre sedi che ne hanno espresso l'esigenza. In essi gli operatori delle Unità operative locali hanno svolto attività di ascolto, consulenza e informazione rivolte ai tutori volontari e un'attività di aiuto nella gestione istituzionale della tutela volontaria.

Nell'azione di rete con le istituzioni e il sistema di accoglienza sono stati istituiti tavoli integrati (305 nel corso del 2019) per favorire la reciproca conoscenza dei soggetti coinvolti nel sistema della tutela volontaria, l'individuazione, la rilevazione delle reti e delle relazioni nel territorio, il consolidamento di forme di scambio permanenti, la partecipazione all'individuazione di strategie di miglioramento, le sinergie e le collaborazioni con i progetti e i programmi in corso nei territori. Infine sono stati organizzati 87 seminari tematici come luogo di incontro e crescita tra i tutori volontari e gli operatori del sistema di tutela.



Grazie al progetto è stato attivato il primo monitoraggio nazionale di rilevazione statistica sullo stato di attuazione del sistema della tutela volontaria dei minori stranieri non accompagnati che ha richiesto, per la definizione della sola prima rilevazione, 1.246 ore di attività di supporto alle istituzioni.

Per realizzare il monitoraggio quantitativo sono state elaborate due distinte schede di intervista: la scheda "anagrafica corsi", predisposta per raccogliere e calcolare in automatico i dati relativi ai corsi di formazione per gli aspiranti tutori volontari e la scheda "elenchi tutori", preparata per raccogliere e calcolare in automatico i dati sulle tutele volontarie. Inoltre sono stati predisposti tre distinti questionari per il monitoraggio qualitativo, volti a identificare e analizzare, mediante un approfondimento con gli attori interessati, le modalità con cui si misurano e si rapportano con il sistema della tutela volontaria.



Al fine di valorizzare le esperienze territoriali, inoltre, sono state raccolte "schede prassi" in cui gli operatori delle unità operative locali hanno descritto le prassi ritenute più importanti e significative.

Anche le campagne di sensibilizzazione e le attività di supporto alla rete inter-istituzionale sono state realizzate tenendo conto dei bisogni dei singoli territori e in accordo con le autorità locali. Nel corso del 2019, in particolare, sono state organizzate 47 campagne informative e di sensibilizzazione sulla figura del tutore volontario rivolte a cittadini e associazioni. Per facilitare la diffusione del progetto, inoltre, sono state realizzate e diffuse una brochure informativa e una locandina, nelle quali si sottolinea il ruolo fondamentale del tutore volontario nel percorso di inserimento del minore straniero non accompagnato nel nostro Paese.



I NUMERI DEL MONITORAGGIO DELLA TUTELA VOLONTARIA

 **47**
CAMPAGNE INFORMATIVE
E DI SENSIBILIZZAZIONE

TAVOLI INTEGRATI
CON ISTITUZIONI E SERVIZI

305 

 **35** ACCORDI DI COLLABORAZIONE
CON ORGANISMI DEL TERZO SETTORE

20  PROTOCOLLI D'INTESA
CON TRIBUNALI PER MINORENNI,
GARANTI REGIONALI,
UNIVERSITÀ, PREFETTURE

 **21** SEMINARI
LOCALI
PROGRAMMATI

 **17**
SPORTELLI ATTIVATI
PER ASCOLTO, CONSULENZA,
INFORMAZIONE E SUPPORTO

Il progetto ha anche previsto un Centro di documentazione online (<https://tute-lavolontaria.garanteinfanzia.org>), attivato il 30 settembre 2019, che si propone come riferimento per tutori volontari, studiosi, operatori e soggetti portatori di interesse rispetto sia all'esistente sia allo stato di avanzamento degli interventi sui territori. Nello specifico, il Centro di documentazione intende valorizzare il sistema di tutela volontaria, promuovere gli obiettivi e le ricadute sui territori del progetto, diffondere le informazioni relative all'attività di monitoraggio quantitativo e qualitativo e promuovere la *call to action* alla tutela.

Il monitoraggio del sistema di tutela volontaria

Il monitoraggio sull'applicazione della legge n. 47 del 2017 è composto da due azioni complementari e necessarie per descrivere l'attuazione degli interventi: una quantitativa a carattere censuario e una qualitativa contenente approfondimenti specifici. L'obiettivo è quello di documentare, diacronicamente, i progressi compiuti in materia di tutela volontaria.

Il monitoraggio è composto da una rilevazione quantitativa e una qualitativa. Esso punta a documentare i progressi compiuti in materia di tutela volontaria



I risultati del monitoraggio generano informazioni preziose che possono essere utilizzate per molteplici scopi e offrono una valida base analitica per l'attuale e futura definizione delle politiche sul tema, mettendo in evidenza l'efficacia delle misure e degli interventi e il conseguimento degli obiettivi prefissati e contribuendo in tal modo all'evoluzione della politica stessa e all'avvio di riflessioni in termini di strategie per il futuro che permettano lo sviluppo e la valorizzazione del sistema. L'uso combinato di approcci qualitativi e quantitativi, che facilita l'integrazione di realtà complesse e non univoche, è fondamentale per garantire il buon esito degli interventi e l'efficacia del sistema della tutela volontaria.

Il monitoraggio quantitativo

Nel 2019 l'Autorità garante ha condotto il primo monitoraggio nazionale di rilevazione statistica relativo allo stato di attuazione del sistema della tutela volontaria dei minori stranieri non accompagnati in Italia. L'indagine ha avuto come obiettivo quello di fornire informazioni sullo stato di avanzamento del sistema della tutela volontaria, ricostruendo il processo che va dalla selezione e formazione degli aspiranti tutori alla loro iscrizione negli elenchi tenuti dai tribunali per i minorenni, fino all'esercizio della tutela. La ricerca ha presentato elementi di complessità rispetto alla raccolta delle informazioni, dovuti da un lato alla mancanza di banche dati amministrative, dall'altro alla disomogeneità e all'assenza di *standard* per le fonti utilizzate. Ulteriori aspetti di complessità sono derivati dalle norme in tema di tutela della privacy e dalle caratteristiche censuarie dell'indagine.

La rilevazione ha riguardato le attività censite dal sistema della tutela volontaria nel periodo compreso tra il 6 maggio 2017 e il 31 dicembre 2018. Nel mese di dicembre 2019 l'Autorità garante ha avviato la seconda fase del monitoraggio, che ha come periodo di riferimento quello compreso tra il primo gennaio 2019 e il 30 giugno 2019.

La complessità del lavoro ha imposto una particolare attenzione al processo di raccolta e analisi dei dati, che è stato condotto secondo la metodologia *Cawi* (*Computer assisted web interviewing*), attraverso l'utilizzo di pagine web con maschere di inserimento guidate. Due sono state le fonti utilizzate: i garanti regionali e delle province autonome – che hanno compilato la scheda *Anagrafica corsi* (dati relativi ai corsi di formazione per gli aspiranti tutori volontari) – e i tribunali per i minorenni, che hanno compilato la scheda *Elenchi tutori* (dati sulle tutele volontarie).



A ogni garante e a ogni presidente di tribunale sono state inviate le schede di rilevazione con ID e password personalizzati. Le schede sono state predisposte per calcolare in automatico i dati utili al monitoraggio, come ad esempio l'età degli individui al 31 dicembre 2018 e il grande gruppo professionale di appartenenza (secondo la classificazione Istat-CP2011). L'indagine è stata realizzata con il supporto di operatori formati sul sistema di raccolta dati attivi nei territori interessati (Unità operative locali), i quali hanno contribuito alla raccolta delle informazioni su richiesta diretta di ciascun garante regionale o provinciale e del tribunale per i minorenni. Il processo di acquisizione dei dati si è svolto online tramite la compilazione dei questionari elettronici protetti con protocollo di rete Ssl (*Secure sockets layer*), che garantisce l'autenticazione e la protezione dei dati trasmessi.

Per permettere al maggior numero di soggetti di fornire tutte le informazioni disponibili, in questa prima parte del monitoraggio la modalità di raccolta è avvenuta in base alla dotazione infrastrutturale dei singoli garanti e dei singoli tribunali, prescindendo dal fatto che fosse o meno in uso un sistema di raccolta strutturato sul sistema della tutela volontaria. Sono state raccolte, quindi, informazioni in forma sia aggregata che disaggregata.

Le informazioni hanno riguardato:

- numero di corsi di formazione realizzati e caratteristiche di ciascun corso;
- profilo dei partecipanti;
- esiti dei percorsi;
- numero delle tutele in corso alla data del 31 dicembre 2018 (dati di stock);
- numero degli abbinamenti proposti nel corso del 2018 (dati di flusso).

I risultati dell'attività di indagine sono confluiti nei Rapporti *Il sistema della tutela volontaria in Italia. L'attività dei garanti regionali e delle province autonome – Primo rapporto di monitoraggio* (vedi allegato n. 3) e *Il sistema della tutela volontaria in Italia. L'attività dei tribunali per i minorenni – Primo rapporto di monitoraggio* (vedi allegato n. 4), pubblicati dall'Autorità garante nel mese di novembre 2019 e consultabili sul sito <https://tutelavolontaria.garanteinfanzia.org>.

I primi esiti del monitoraggio offrono aspetti interessanti in relazione all'attività che i garanti regionali e provinciali e i tribunali per i minorenni svolgono in attuazione dell'articolo 11 della legge n. 47 del 2017.



I dati dei garanti regionali e delle province autonome

All'attività di rilevazione hanno preso parte i garanti delle regioni Basilicata, Campania, Emilia-Romagna, Friuli-Venezia Giulia, Liguria, Piemonte, Sardegna e Umbria e della Provincia autonoma di Trento.

Dalle informazioni fornite è emerso che nel periodo compreso tra il 6 maggio 2017 e il 31 dicembre 2018 sono stati organizzati complessivamente, dall'Autorità garante e dai garanti che hanno preso parte all'indagine, 48 corsi di formazione. Il numero di aspiranti tutori selezionati per partecipare a ogni singolo evento formativo è andato da un minimo di 25 a un massimo di 150 individui, mentre il numero di ore previsto per i corsi si è oscillato tra un minimo di 12 e un massimo di 33 ore, per un valore medio di 26 ore.

Il monitoraggio ha inoltre messo in luce una forte adesione degli aspiranti tutori volontari alle diverse fasi del percorso, che si conclude con la manifestazione di consenso a essere iscritti negli elenchi dei tutori volontari istituiti presso i tribunali per minorenni. Infatti, dei 1.674 aspiranti tutori selezionati, 1.600 (il 95,6%) hanno iniziato il corso, 1.553 (il 92,8%) lo hanno concluso e 1.509 (il 90,1%) hanno confermato la propria disponibilità all'iscrizione in elenco.

I dati dei tribunali per i minorenni

Il monitoraggio ha interessato 27 tribunali per i minorenni. Dai dati raccolti è emerso che al 31 dicembre 2018 erano iscritti negli elenchi istituiti presso i tribunali 3.029 tutori volontari, 505 dei quali confluiti da altri elenchi istituiti prima dell'entrata in vigore della legge n. 47 del 2017. I distretti di Catania, Roma e Palermo sono quelli che presentavano un numero più alto di tutori iscritti in elenco: rispettivamente 244, 242 e 241. Campobasso (18), Trento (18), Messina (19) e Brescia (22) sono invece i distretti che presentavano i numeri più bassi.

Il monitoraggio ha restituito anche una prima fotografia delle caratteristiche socio-anagrafiche prevalenti dei tutori volontari iscritti negli elenchi: si tratta in gran parte di donne (75,4%), di persone con occupazione (77,8%) e con un elevato livello di istruzione (l'83,9% ha la laurea). Quasi 6 tutori su 10 hanno più di 45 anni.



La rilevazione ha permesso infine di conoscere il numero di abbinamenti effettuati, vale a dire il numero di tutele avviate. Nel corso del 2018 gli abbinamenti accettati sono stati 3.902, mentre le tutele ancora attive alla data del 31 dicembre erano 3.189.

Il monitoraggio qualitativo

L'obiettivo di questa parte di monitoraggio è quello di conoscere e migliorare i processi del sistema della tutela volontaria affiancando e mettendo in relazione i risultati del monitoraggio quantitativo e gli approfondimenti con gli attori interessati: i tutori volontari (con o senza abbinamenti con minori non accompagnati) e i ragazzi neomaggiorenni che sono stati minori non accompagnati (con o senza tutore volontario). Questo tipo di indagine permette di rilevare elementi significativi del percorso della tutela volontaria rispetto ai tutori volontari, all'andamento delle tutele, alle criticità e alle opportunità. Questo al fine di suggerire azioni migliorative che possano garantire il buon esito degli interventi e l'efficacia del sistema di tutela.

Il monitoraggio qualitativo, avviato a novembre 2019, si realizza attraverso la somministrazione di tre questionari in modalità *Capi* (*Computer assisted personal interviewing*) da parte di intervistatori opportunamente formati.

Ogni questionario riguarda ciascun "gruppo bersaglio":

1. tutori volontari;
2. già minore straniero non accompagnato, con abbinamento del tutore volontario;
3. già minore straniero non accompagnato, senza abbinamento del tutore volontario.

Questo tipo di metodologia d'indagine si definisce anche "intervista *face to face*" ed è condotta, in presenza, da un rilevatore che legge le domande e le opzioni di risposta dal suo pc nell'esatto ordine e con lo stesso linguaggio adottati nel questionario, riportando le risposte esattamente così come sono fornite dal rispondente.



Il monitoraggio qualitativo viene effettuato in:

- Friuli Venezia Giulia e Liguria (Nord);
- Toscana e Abruzzo (Centro);
- Sicilia e Campania (Sud).

Per ciascuna regione sono coinvolti:

- almeno 15 tutori volontari già nominati, con o senza esperienza di tutela;
- almeno 15 già minori non accompagnati, di età compresa fra i 18 e i 20 anni, con un abbinamento di tutore volontario;
- almeno 15 già minori non accompagnati, di età compresa fra i 18 e i 20 anni, senza un abbinamento di tutore volontario.

Attraverso un protocollo d'intesa stipulato con l'Università cattolica del Sacro Cuore - Centro di ricerca sulle relazioni interculturali di Milano sono state inserite all'interno dei questionari anche domande in tema di intercultura. Si tratta, in particolare, della sezione F - "Intercultura", presente nel questionario destinato ai tutori volontari e della sezione C - "Vita in Italia", presente nel questionario destinato ai minori stranieri non accompagnati.

La parte per i tutori è finalizzata a indagare il sostegno che è stato offerto ai ragazzi nelle relazioni interculturali e se è stato affrontato il tema relativo al pregiudizio nel dialogo con un adulto. Il ruolo del tutore, infatti, non attiene solo all'accompagnamento del minorenne nella vita quotidiana e nel rapporto con le istituzioni, ma riguarda anche le relazioni sociali dei ragazzi con l'ambiente circostante. I minorenni stranieri che nel nostro paese non hanno adulti di riferimento si trovano a vivere situazioni di confronto interculturale a vari livelli: devono comprendere quali siano le somiglianze e quali le diversità con il paese d'origine e devono decifrare i vari codici culturali nelle abitudini quotidiane (alimentazione, abbigliamento), nelle regole di comportamento e nelle relazioni interpersonali. Le differenze linguistiche o nel cibo sono evidenti e facili da cogliere, mentre quelle che riguardano i comportamenti, le relazioni e le regole sociali possono essere implicite e cambiare da situazione a situazione. Attraverso le domande del questionario, quindi, si vuole non solo chiedere di descrivere o elencare le diversità che appaiono più chiare, ma anche rendere i tutori più consapevoli di questo doppio livello che impegna i ragazzi a una comprensione della complessità.



Il tema interculturale riguarda anche gli italiani che si confrontano con il minore: possono vederlo in modo stereotipato, come portatore di una cultura diversa, se non inferiore, attribuendogli visioni, immagini o comportamenti desunti da pregiudizi o razzismo. Le domande destinate ai minori stranieri non accompagnati, quindi, mirano non solo a chiedere ai ragazzi di denunciare eventuali episodi di razzismo, ma anche a capire se quegli episodi sono stati osservati in Italia, se sono stati vissuti personalmente e se eventualmente sono stati tenuti nascosti e per quale motivo. Uno degli aspetti più importanti di questa ricerca è rilevare il risvolto dell'accompagnamento educativo (del tutore o di altri), cioè capire se questo permetta ai ragazzi di affrontare i problemi e gestirli senza negarli o drammatizzarli. Ai ragazzi viene chiesto inoltre di proporre idee per l'inclusione/integrazione dei minorenni immigrati. Infine, attraverso la ricerca si intende comprendere quale sia la capacità dei ragazzi di elaborare la loro storia di viaggio ed emigrazione, spesso traumatica. Si tratta, anche in questo caso, di un'attività di ascolto qualificato delle persone di minore età da parte dell'Autorità garante, quale forma di conoscenza diretta, autorevole e qualificata.

I tutori volontari: l'attività di selezione e formazione

La legge n. 47 del 2017 attribuisce ai garanti regionali il compito di procedere alla selezione e alla formazione dei cittadini che si rendano disponibili ad assumere l'incarico di tutore volontario di un minore straniero non accompagnato e prevede che nelle regioni temporaneamente prive della figura di garanzia dette attività siano svolte dall'Autorità garante.

In forza di tale previsione, quindi, a partire da settembre del 2017 l'Autorità garante ha avviato le attività di selezione e formazione di aspiranti tutori nelle regioni temporaneamente prive di garante: all'epoca Abruzzo, Molise, Sardegna e Toscana. Per la Regione Valle d'Aosta, invece, l'Autorità ha conferito apposita delega al Garante della Regione Piemonte.

Le attività formative dell'Agia sono proseguite per tutto il 2018 e per il 2019. In particolare, nel corso di questo ultimo anno, sono stati organizzati due corsi di formazione, uno in Abruzzo – regione nel 2019 ancora priva della figura di garanzia – e l'altro in Toscana. Per quest'ultima regione occorre precisare che l'Autorità ha gestito le attività di selezione e formazione fino al 31 ottobre, quindi dopo la nomina del garante regionale avvenuta il 2 maggio 2019, l'attività



formativa è proseguita in base a un apposito protocollo d'intesa sottoscritto con il garante toscano. A settembre del 2019, infine, su espressa richiesta del Garante dell'infanzia e dell'adolescenza della Regione Basilicata, l'Autorità garante è intervenuta per supportare l'organizzazione di un corso di formazione a Potenza, al quale hanno preso parte 27 aspiranti tutori.

L'attività di formazione è stata realizzata grazie al sostegno dello European asylum support office (Easo) – l'ufficio europeo di sostegno all'asilo, con il quale l'Agia a luglio del 2017 ha sottoscritto un piano di supporto *ad hoc*, recepito all'interno dei piani operativi 2018 e 2019 per l'Italia già in essere con il Ministero dell'interno.

I corsi di formazione hanno continuato ad avere un'impostazione modulare, secondo un modello basato sulla partecipazione attiva di una significativa varietà di soggetti esperti e qualificati nelle materie oggetto di formazione, che hanno messo a disposizione la propria competenza ed esperienza professionale. Inoltre, nel rispetto delle *Linee guida per la selezione, formazione e inserimento negli elenchi dei tutori volontari* elaborate dall'Autorità garante a luglio 2017, i corsi di formazione hanno mantenuto una struttura articolata in tre giornate (da venerdì a domenica), per 24 ore complessive, che ha visto la presenza di quattro relatori e due facilitatori.

Il corso di formazione destinato agli aspiranti tutori dell'Abruzzo si è svolto a Pescara dal 20 al 22 settembre 2019. In quest'occasione sono state formate 22 persone e 20 di esse hanno confermato l'adesione a essere iscritte nell'elenco dei tutori volontari tenuto dal tribunale per i minorenni competente. L'altro corso si è tenuto a Firenze dal 25 al 27 ottobre. In questo caso gli aspiranti tutori formati sono stati 29 e tutti hanno confermato la propria disponibilità all'iscrizione negli elenchi. Al termine dell'attività formativa l'Autorità garante ha trasmesso ai tribunali per i minorenni competenti per territorio complessivamente 49 nominativi di aspiranti tutori formati.

L'esperienza maturata nell'attività didattica rivolta agli aspiranti tutori è stata riprogettata per poi essere resa disponibile in una piattaforma per la formazione a distanza

Per garantire un supporto costante e favorire lo sviluppo delle capacità dei tutori volontari – oltre che la qualità della gestione del sistema di accoglienza dei minori stranieri non accompagnati – l'attività didattica rivolta agli aspiranti tutori è stata riprogettata attraverso una sistematizzazione dei contenuti utilizzati nell'ambito dei corsi di formazione

face to face in una piattaforma on line.



La piattaforma è stata sviluppata e realizzata in collaborazione con Easo nell'ambito dell'*Operating plan 2019*. L'obiettivo della piattaforma on line è quello di creare un metodo didattico innovativo e standardizzato, facilmente fruibile e a basso costo, che possa essere utilizzato da tutti i garanti regionali e delle province autonome e diffuso a livello europeo come buona prassi. La piattaforma *e-learning* ha conservato un taglio di tipo multidisciplinare. I cicli di formazione, infatti, sono articolati in tre moduli: fenomenologico, giuridico e psico-socio-sanitario. In tale ottica, risulta inoltre centrale l'idea di creare dei luoghi di confronto personale, di dibattito e di decompressione tra i partecipanti attraverso l'organizzazione di *focus group*.

Accedendo al modulo fenomenologico e al modulo giuridico, in particolare, gli aspiranti tutori potranno acquisire consapevolezza di quanti minori stranieri non accompagnati sono presenti sul territorio nazionale – e nello specifico sul territorio regionale – da dove vengono, del viaggio compiuto e del progetto migratorio. Potranno inoltre comprendere la tipologia di accoglienza in cui il minore potrebbe trovarsi a vivere e il percorso amministrativo da intraprendere nel suo superiore interesse e quello relativo all'accertamento dell'età anagrafica del minore.

L'accesso alla piattaforma prevede poi un momento presenziale di ascolto, riflessione, confronto e condivisione (*focus group*) sulla scelta e sull'opportunità di diventare un "adulto di riferimento", che vuole essere anche strumento di sostegno motivazionale.

L'ultimo *step* dell'attività formativa è rappresentato dal modulo psico-socio-sanitario, che mira a illustrare l'importanza di favorire la comunicazione e la connessione fra i vari attori del sistema di protezione e di acquisire una visione d'insieme dei bisogni del minore alla luce del contesto di provenienza.

Ogni modulo deve essere completato per poter accedere a quello successivo. Come per le formazioni frontali, anche nella piattaforma online è prevista una verifica a risposta multipla, senza sbarramento, all'interno di ogni modulo (35 domande totali). Il risultato finale della prova valutativa sarà il frutto della parte di apprendimento on-line e della parte frontale (*focus group*/motivazionale).

A ogni ciclo di formazione può partecipare un numero massimo di 40 aspiranti tutori, ognuno dei quali avrà uno user name e una password per accedere alla piattaforma online. L'ambiente virtuale consentirà di raggiungere e formare



adeguatamente ogni aspirante tutore e permetterà una veloce condivisione del materiale formativo e di approfondimento, eliminando così il problema della distanza territoriale e riducendo problemi legati alla necessità di richiedere giorni di ferie e permessi lavorativi per poter partecipare ai corsi. La piattaforma verrà sperimentata con gli aspiranti tutori della regione Abruzzo.

La Carta etica del tutore volontario

In continuità con le attività del 2018 condotte con Save the Children e l'Associazione italiana dei magistrati per i minorenni e per la famiglia (Aimmf) il processo partecipativo per l'adozione della Carta etica si è perfezionato nel corso del

La Carta etica costituisce un punto di riferimento per il tutore e per il minore straniero non accompagnato

2019. La Carta etica (vedi allegato n. 9) è un documento di principi destinato a orientare il tutore nei comportamenti e nelle decisioni da adottare, soprattutto in situazioni che implicano valutazioni complesse, e a garantire alla persona di minore età la consapevolezza dei propri diritti, anche rela-

zionali. I principi della Carta fanno riferimento ai diritti fondamentali e ad ambiti diversi, tra i quali le migliori prassi e comportamenti nei confronti del minorenne sotto tutela, nonché la sua la protezione da rischi per il benessere psicofisico.

Nel 2019 è stata aperta una rilevazione on line per acquisire il punto di vista dei tutori nominati dai tribunali sull'utilità e sulle caratteristiche attese della Carta. Nel 2018 erano stati consultati da Save the Children i ragazzi, minorenni e neomaggioranni, nelle sedi di Roma, Catania e Milano di Civico Zero, centri diurni per minori non accompagnati. Tanto i ragazzi quanto i tutori consultati hanno confermato l'utilità di ricevere indicazioni sul ruolo del tutore.

Programmato l'invio della Carta etica da parte dell'Aimmf ai presidenti dei tribunali per i minorenni, affinché questi ultimi possano diffonderla tra i tutori. Della Carta etica è stata predisposta una versione in inglese, per essere accessibile a livello internazionale.

6

La protezione da ogni forma di violenza



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



6. LA PROTEZIONE DA OGNI FORMA DI VIOLENZA

Pur rilevando le iniziative positive intraprese dall'Italia nel settore della prevenzione e del contrasto alla violenza sulle persone di minore età (ad esempio la sensibilizzazione sulla violenza di genere e sessuale nei confronti dei minorenni), nelle raccomandazioni rivolte all'Italia a febbraio 2019 il Comitato Onu sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza ha evidenziato con preoccupazione come ancora non siano stati istituiti un sistema nazionale di raccolta, analisi e diffusione dei dati e un programma di ricerca sulla violenza e sui maltrattamenti nei confronti dei minorenni.

Di conseguenza il Comitato ha raccomandato all'Italia, tra le altre cose, di rafforzare ulteriormente i programmi di sensibilizzazione e di educazione con il coinvolgimento dei minorenni, al fine di formulare una strategia complessiva per la prevenzione e il contrasto della violenza che comprenda l'abuso e l'abbandono. Ha chiesto inoltre di introdurre nell'ordinamento una definizione completa e precisa di violenza nei confronti delle persone di minore età e di incoraggiare programmi basati sulle comunità volti a prevenire e a contrastare la violenza domestica, l'abuso e l'abbandono anche con il coinvolgimento delle vittime, dei volontari e dei membri della comunità, fornendo loro sostegno formativo.

Nel quadro delineato dal Comitato Onu, l'Autorità garante si è impegnata sui temi della prevenzione della violenza, della tutela degli orfani di crimini domestici, della videosorveglianza negli asili nido, dei matrimoni precoci e forzati, nonché della raccolta dati.

6.1. Le politiche di prevenzione della violenza

Nel corso del 2019 si sono registrati gravissimi casi di cronaca che hanno visto protagonisti neonati, bambini e ragazzi, vittime di maltrattamenti, abusi sessuali e violenze – talvolta sino alla morte – da parte di persone adulte, in ambito familiare ed extra-familiare. Appare evidente che il sistema di protezione dell'infanzia troppe volte non funziona e non è in grado di proteggere chi non ha mezzi per difendersi. Oltre ai casi che emergono, vi è poi un sommerso difficilmente calcolabile.



Il 23 gennaio 2019 l'Autorità garante ha affrontato la tematica della violenza ai danni dei minorenni – e anche di quella tra i minorenni – nel corso di un'audizione in Commissione parlamentare per l'infanzia e l'adolescenza. In tale sede ha sottolineato la necessità di investire nella prevenzione, di fornire risposte adeguate a fronte di un'emergenza educativa dilagante, di supportare la genitorialità, in particolare quella fragile, e di dotare l'Italia di un sistema di rilevazione, in considerazione dell'assenza di dati certi.

Quello della prevenzione e contrasto delle violenze sull'infanzia costituisce uno dei sette cantieri aperti per l'attuazione dei diritti delle persone di minore età in Italia come è stato segnalato in occasione della Relazione al Parlamento del 19 giugno 2019. La violenza ai danni delle persone di minore età è un fenomeno tanto grave quanto complesso. Tale complessità risiede nella genesi, nella tragicità dei fatti, nelle cure necessarie e nella difficoltà di rilevazione di eventi che costituiscono una gravissima violazione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza.

Già nel 2016, con la nota n. 1672 del 5 agosto, indirizzata ai principali attori istituzionali, l'Autorità garante aveva espresso alcune raccomandazioni specifiche, allo scopo di garantire una sempre più piena attuazione degli articoli 19, 32, 34, 35, 36 e 39 della Convenzione di New York attraverso interventi di sistema idonei a rafforzare la prevenzione e il contrasto degli abusi a danno delle persone di minore età.

In una segnalazione alle amministrazioni competenti l'Autorità garante ha indicato le strade percorribili per rafforzare la prevenzione e il contrasto alla violenza adottando una strategia generale di intervento

Nel 2019 il tema è stato oggetto di un'ulteriore nota di segnalazione inviata alle amministrazioni competenti in occasione della giornata nazionale contro la pedofilia e la pedopornografia (vedi allegato n. 10.m). Obiettivo della segnalazione è stato quello di indicare strade percorribili per rafforzare la prevenzione e il contrasto a questa e alle altre forme di violenza, adottando una strategia generale di intervento da porre in campo anche sulla scorta delle raccomandazioni del Comitato Onu.

La segnalazione ha toccato molteplici profili. *In primis* la necessità perdurante di istituire un sistema nazionale di monitoraggio e raccolta dati sulla violenza ai danni delle persone di minore età al fine di fornire la fotografia costantemente aggiornata del fenomeno necessaria per la programmazione di azioni preventive e di contrasto mirate. Ciò richiede però prima aver definito una classificazione chiara delle forme di violenza e di maltrattamento, al fine di permetterne il ri-



conoscimento, il monitoraggio e la cura. A tal proposito si rimanda alla nota dell'Autorità garante n. 3831 del 31 dicembre 2018, che proponeva di rivedere il tracciato del Casellario dell'assistenza nella banca dati denominata Sinba.

La segnalazione ha sollecitato inoltre la ripresa dei lavori dell'Osservatorio nazionale per il contrasto della pedofilia e della pornografia minorile, dell'Osservatorio nazionale sull'infanzia e l'adolescenza e dell'Osservatorio nazionale sulla famiglia, come già richiesto a febbraio (vedi allegato 10.n). Nella medesima segnalazione l'Autorità ha rinnovato la richiesta di approvare il decreto previsto dalla legge 11 gennaio 2018, n. 4, in tema di tutela degli orfani di crimini domestici.

Altre tematiche toccate riguardavano la necessità di intensificare gli interventi di sostegno alle situazioni di criticità delle famiglie fragili, in particolare attraverso la diffusione dell'*home visiting*, quale strumento di supporto alla genitorialità nei primi mesi di vita dei bambini. E, ancora, di attivare campagne di informazione e di formazione del personale impegnato nei vari settori della tutela dei minorenni – in ambito scolastico, medico, sportivo e turistico – per intercettare precocemente i segnali di violenza e definire modalità per la segnalazione dei casi sospetti. La segnalazione infine chiedeva di inserire contenuti specifici sulla prevenzione, il riconoscimento e la cura del maltrattamento all'infanzia e all'adolescenza nel piano di studi delle facoltà pertinenti (ad esempio Medicina, Psicologia, Giurisprudenza, Scienze dell'educazione e Scienze della formazione) e come materia trasversale nella formazione degli operatori sanitari, sociali, scolastici e giudiziari destinati a trovarsi a contatto con bambini e adolescenti.

In generale è stata sottolineata, ancora una volta, la necessità di investire in una diffusa sensibilizzazione per costruire una cittadinanza attiva e solidale, nella quale ciascuno si senta personalmente responsabile del benessere dei più piccoli, al fine di abbattere il silenzio che talvolta circonda le situazioni di violenza.

Un segnale positivo da parte delle istituzioni è stato rappresentato dall'approvazione all'unanimità da parte della Camera dei deputati della mozione in materia di prevenzione e contrasto della violenza ai danni dell'infanzia e dell'adolescenza. L'atto di indirizzo ha fatto proprie molte delle sollecitazioni oggetto delle segnalazioni rivolte alle istituzioni dall'Agia. Si tratta di un segno di attenzione verso un tema che – come l'Autorità ha più volte ricordato – richiede un'assunzione di responsabilità da parte di tutti. A fronte della mozione, l'Autorità garante ha rimarcato la disponibilità per i passaggi successivi volti a dare concretezza agli impegni contenuti nell'atto di indirizzo adottato dalla Camera.



La segnalazione ha inoltre prodotto esiti particolarmente apprezzabili su alcuni territori grazie alla collaborazione del Ministero dell'interno che – con l'intervento del Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione – ha accolto le sollecitazioni dell'Autorità garante e ha pregato i prefetti della Repubblica, i commissari del Governo delle province di Trento e Bolzano e il Presidente della Regione autonoma della Valle d'Aosta, di monitorare il fenomeno favorendo le migliori interlocuzioni fra i principali attori istituzionali, per assicurare la tempestiva attivazione delle tutele previste a sostegno dei più piccoli.

Su tale scia alcune prefetture hanno attivato tavoli di coordinamento permanenti ai quali sono stati invitati a partecipare i vari attori territoriali del sistema, garantendo così l'avvio di una rete, indispensabile strumento per il monitoraggio del fenomeno e l'attivazione degli interventi di sostegno. Inoltre, in autonomia ma in sintonia con la segnalazione dell'Agia, la Prefettura di Firenze ha promosso un protocollo di intesa volto alla prevenzione e al contrasto della violenza ai danni delle persone di minore età con soggetti istituzionali e non in un tavolo di coordinamento.

L'omicidio di un genitore da parte dell'altro fa vivere ai figli un trauma aggravato dalla perdita contemporanea di due figure di riferimento

Gli orfani per crimini domestici

La tutela degli orfani per crimini domestici è estremamente delicata e merita un'attenzione specifica, data la drammaticità della condizione di bambini e ragazzi. Essa impone la messa in campo di strumenti adeguati ed efficienti, idonei a dare una risposta tempestiva ai loro molteplici bisogni, anche con riferimento al nuovo contesto familiare. L'omicidio di un genitore da parte dell'altro fa vivere ai figli un trauma aggravato dalla perdita contemporanea di due figure di riferimento fondamentali (genitore vittima e genitore autore del reato, detenuto o, talora, suicida). Al dolore per la perdita si aggiungono difficoltà di varia natura: materiali, emotive, sociali e giudiziarie.

Non si conosce la reale dimensione del fenomeno né le sue declinazioni, elemento importante per definire e valutare l'adeguatezza degli interventi da adottare e di quelli già adottati.



Il sistema di protezione si è rafforzato con la legge 11 gennaio 2018, n. 4, la quale contiene una serie di disposizioni a tutela dei figli minorenni e maggiorenni economicamente non autosufficienti, rimasti orfani a causa di un crimine domestico, nati da qualsiasi tipologia di unione, anche non coniugale.

Gli interventi previsti riguardano nel dettaglio: il patrocinio a spese dello Stato, concesso indipendentemente dai limiti di reddito; il sequestro conservativo dei beni dell'indagato, a garanzia del diritto al risarcimento dei danni civili subiti dai figli della vittima; una provvisionale in misura non inferiore al 50% del presumibile danno; la decadenza dall'assegnazione dell'alloggio di edilizia residenziale pubblica per il genitore autore del reato e il subentro nella titolarità del contratto delle altre persone conviventi; l'indegnità a succedere dell'autore del reato, dichiarata contestualmente alla sentenza di condanna e la sospensione della pensione di reversibilità per l'autore del reato. E ancora: il diritto di accesso ai servizi di assistenza per i figli; l'assistenza medico-psicologica gratuita da parte del servizio sanitario nazionale per tutto il tempo necessario al pieno recupero del loro equilibrio psicologico, con esenzione dalle spese sanitarie e farmaceutiche; la valorizzazione della continuità delle relazioni affettive nell'affidamento e il cambio del cognome per il figlio. Previsto l'incremento del fondo di rotazione per la solidarietà, di due milioni di euro annui per l'erogazione di borse di studio in favore degli orfani per crimini domestici, e il finanziamento di iniziative di orientamento, formazione e sostegno per l'inserimento degli stessi nei circuiti lavorativi.

La legge rappresenta un primo importante passo, ma resta ancora molto da fare. Si impone l'adozione di una strategia generale di intervento per la prevenzione e il contrasto della violenza a danno delle persone di minore età, anche sulla scorta delle raccomandazioni del Comitato Onu sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza nelle osservazioni del febbraio 2019 (par. E.19-21).

Innanzitutto è necessario rendere operative le misure previste dalla legge n. 4 del 2018. Occorre, inoltre, sensibilizzare la cittadinanza affinché i segnali di violenza assistita possano essere intercettati prima del verificarsi di tragedie irreparabili. È indispensabile un approccio multidisciplinare al problema con interventi sinergici fra i vari soggetti coinvolti. Servono, inoltre, azioni di ascolto e sostegno ai bambini e ai ragazzi nonché supporto materiale e psicologico alle famiglie affidatarie. Esistono ancora pochi servizi dedicati agli orfani per crimini domestici e, a volte, le competenze degli operatori coinvolti non sono adeguate per mancanza di preparazione e formazione. Oltre a una serie di misure urgenti, economiche e



sociali, è necessario adottare il regolamento ministeriale per l'utilizzo del fondo per gli orfani di crimini domestici.

Per questo l'Autorità garante il 3 maggio 2019 ha segnalato alle istituzioni competenti una serie di azioni da porre in essere per la tutela di queste situazioni di estrema vulnerabilità (vedi allegato n. 10.o). Occorre lavorare in maniera capillare sulla prevenzione della violenza domestica, violenza assistita inclusa, cercando di rendere meno fragili i genitori più fragili. L'Autorità garante ha infatti chiesto di diffondere *l'home visiting* per accompagnare i neogenitori nei primi mesi di vita per sviluppare attaccamento e stile educativo corretti. Va poi sviluppata la raccolta dati sul fenomeno, con il coinvolgimento delle istituzioni competenti, al fine di elaborare idonee ed efficaci strategie di prevenzione e contrasto. Andrebbero infine attivate campagne di formazione specifica per gli operatori impegnati nelle varie fasi del recupero post trauma e assicurato, da parte dei servizi sociali, adeguato sostegno psicologico per i piccoli.

Inoltre l'Autorità garante il 7 novembre 2019 ha sollecitato nuovamente l'adozione del regolamento ministeriale necessario per l'attivazione degli interventi a favore degli orfani per crimini domestici. È stato quindi adottato uno schema di regolamento da parte del Ministero dell'economia e delle finanze di concerto con altre amministrazioni (Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, Ministero dell'interno, Ministero della salute, Ministero del lavoro e delle politiche sociali) sul quale l'Autorità ha espresso il proprio parere il 28 novembre 2019 (vedi allegato n. 10.p), proponendo un contributo migliorativo.

La tutela degli orfani per crimini domestici è stata una delle priorità di intervento dell'Agia nella programmazione per l'anno 2019. Per approfondire il tema è stato istituito un gruppo di lavoro in seno alla Consulta nazionale delle associazioni e delle organizzazioni preposte alla promozione e alla tutela dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza. Il gruppo è stato composto da membri designati dai componenti della Consulta, da esperti designati dall'Autorità garante (magistrati, avvocati, psicologi, eccetera) e, per il coordinamento organizzativo, da funzionari dell'ufficio.

Costituito dall'Agia un gruppo di lavoro per approfondire le tematiche legate alla tutela degli orfani per crimini domestici

È obiettivo del gruppo individuare gli strumenti processuali che possano tutelare e proteggere il figlio orfano anche in relazione alla decadenza della responsabilità genitoriale, all'affidamento a terzi e agli eventuali rapporti tra minorenni e



genitore responsabile dell'omicidio. Tra gli obiettivi c'è anche la ricognizione delle prassi efficaci, attivate per garantire un coordinamento tra procure ordinarie, tribunali per i minorenni e tribunali ordinari, anche con finalità di prevenzione, nonché quelle tra autorità giudiziarie e reti territoriali antiviolenza e, più in generale, con i presidi sanitari e i servizi sociali. Promossa poi un'analisi qualitativa del fenomeno attraverso interviste ai ragazzi, ai soggetti affidatari e ai servizi sociali per comprendere i bisogni degli orfani e di chi li ha in affidamento. Il gruppo è infine chiamato ad analizzare le modalità di attuazione della legge n. 4 del 2018.

Il risultato del lavoro sarà pubblicato in un documento di studio e proposta che recherà anche le raccomandazioni dell'Autorità garante rivolte agli attori istituzionali e non.

La videosorveglianza negli asili nido

Il 16 gennaio 2019 l'Autorità garante ha partecipato a un'audizione in Commissione affari costituzionali al Senato sui disegni di legge AS 897 e connessi, relativi a norme in materia di videosorveglianza nei servizi educativi per l'infanzia e nelle scuole dell'infanzia, nonché presso le strutture socio-assistenziali per anziani, disabili e minori in situazioni di disagio. L'Agia era stata già ascoltata il 3 ottobre 2018, in prima lettura, dalle commissioni riunite affari costituzionali e lavoro della Camera dei deputati.

L'installazione di telecamere negli asili nido e nelle scuole dell'infanzia può consentire una maggiore tutela contro violenze e abusi nei confronti di bambini molto piccoli

L'Autorità garante, il 16 gennaio 2019 in Senato, ha ribadito che l'obbligo di installare telecamere negli asili nido e nelle scuole dell'infanzia consentirebbe una maggiore tutela contro violenze e abusi nei confronti di bambini molto piccoli. Altrettanto importante, però, secondo l'Autorità garante, è prevedere sistemi di formazione iniziale e permanente del personale e una sistematica raccolta dati di tipo quantitativo e qualitativo che, dando la fotografia del fenomeno, consenta di porre in essere interventi di prevenzione.

L'insieme di queste misure consentirebbe di garantire l'interesse prevalente rispetto a tutti gli altri in gioco, ossia il superiore interesse del minore, previsto dall'articolo 3 della Convenzione Onu sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza.



Secondo l'Autorità garante l'obbligatorietà dei sistemi di videosorveglianza è funzionale rispetto alle finalità che si propone il disegno di legge, vale a dire prevenire e contrastare maltrattamenti e abusi. La tutela di diritti fondamentali di soggetti vulnerabili, la prevenzione dei reati e l'agevolazione delle indagini superano altri divieti di videosorveglianza in quanto hanno una connotazione di natura pubblica, sganciata da una valutazione delle parti e rimessa alla scelta del legislatore. Quanto alla riservatezza – diritto posto anche a tutela dei minorenni dalla Convenzione Onu – è positivo che i sistemi di videosorveglianza siano a circuito chiuso, criptati e accessibili soltanto su autorizzazione della magistratura.

I matrimoni precoci e forzati

Il 13 febbraio 2019 l'Autorità garante è stata ascoltata dalla Commissione giustizia della Camera dei deputati in merito alle proposte di legge n. 174 *Introduzione nel codice penale degli articoli 609-terdecies, 609-quaterdecies e 609-quindecies, nonché disposizioni in materia di prevenzione e contrasto del fenomeno dei matrimoni forzati* e n. 662 *Introduzione nel codice penale dei reati di costrizione al matrimonio o all'unione civile, induzione al viaggio finalizzato al matrimonio e costrizione al matrimonio di persona minorenne*. Il contenuto dell'audizione è stato poi formalizzato in un parere inviato al Presidente della Commissione il 14 febbraio 2019 (vedi allegato n. 10.q).

L'Autorità garante ha evidenziato la differenza che intercorre tra matrimonio forzato e matrimonio precoce. Il primo descrive la situazione in cui una persona è costretta o indotta, contro la propria volontà, a contrarre un vincolo avente carattere matrimoniale. Il secondo fa riferimento ai casi in cui il matrimonio è contratto tra due persone consenzienti, ma almeno una di queste non ha raggiunto l'età minima prevista dalla legge per esprimere validamente il consenso. Si tratta di vincoli che non sono riconosciuti dal nostro ordinamento (matrimoni in stati esteri, matrimoni contratti secondo tradizioni etniche e culturali diversificate).

L'Autorità garante si è pronunciata a favore dell'introduzione del reato autonomo di matrimonio forzato, sebbene sia già possibile ricondurre la fattispecie ad altre figure di reato. Infatti, prevedendo una figura autonoma, sarebbe possibile far luce sul fenomeno, introdurre uno strumento di deterrenza e favorire l'emersione statistica dei casi.



Il maggior vuoto normativo riguarda i matrimoni precoci: anche questi andrebbero considerati come forzati, in quanto celebrati sotto l'età stabilita dalla legge

Oltre a ciò l'Autorità ha comunque evidenziato che il vuoto normativo più significativo è quello relativo ai matrimoni precoci e rispetto a questi ha sollecitato un'attenta riflessione. Un matrimonio precoce andrebbe considerato forzato, in quanto celebrato sotto l'età stabilita dalla legge: il consenso della persona minorenni, per quanto manifestato, non può essere considerato libero, consapevole e informato.

L'Autorità garante, in ogni caso, ha evidenziato che la sola tutela penalistica non è sufficiente e che, anzi, potrebbe determinare un effetto contrario a quello perseguito, dissuadendo le vittime dal denunciare le condotte poste in essere nei loro confronti da membri della famiglia con i quali intrattengono un rapporto molto stretto. Occorre contestualmente prevedere interventi di sensibilizzazione e formazione che consentano di intercettare subito situazioni a rischio e costruire una rete di protezione che coinvolga servizi sociali, scuola, centri anti violenza e/o case-rifugio, forze dell'ordine e magistratura.

Un ruolo chiave in queste azioni è svolto dalla scuola, che può fungere da efficace sentinella sul territorio, se adeguatamente formata e coinvolta. La scuola è centrale per intercettare situazioni di rischio: moltissime volte le segnalazioni di "matrimoni promessi" e le richieste d'aiuto avvengono nelle aule scolastiche grazie a confidenze fatte a insegnanti o ad amiche.

L'Autorità garante ha evidenziato la necessità di destinare risorse per le attività di prevenzione e sensibilizzazione, per l'attivazione di reti di aiuto e di sostegno per chi denuncia, e per implementare la mediazione trasformativa interculturale, che allevia la pressione altrimenti interamente incentrata su ragazze giovanissime costrette a mediare tra il contesto culturale e familiare di provenienza e l'ambiente in cui si trovano a vivere e a crescere al di fuori della famiglia.

Successivamente, sulla scorta di una diversa iniziativa legislativa, il 19 luglio 2019 è stata approvata dal Parlamento la legge n. 69 *Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e altre disposizioni in materia di tutela delle vittime di violenza domestica e di genere*, il cosiddetto codice rosso. Grazie a essa è stato introdotto nel codice penale l'articolo 558-bis che ha introdotto la figura autonoma di reato di costrizione o induzione al matrimonio punito con la reclusione da uno a 5 anni. È stata prevista un'aggravante allorché il reato sia commesso in danno di minori di 14 anni.



6.2. La raccolta dati

In materia di violenza ai danni delle persone di minore età, l'Italia è tuttora carente di un sistema di rilevazione dei dati istituzionalizzato, in grado di far emergere il fenomeno sotto il profilo quantitativo e qualitativo. Si tratta di un profilo di rilevanza centrale per costruire politiche mirate di prevenzione e contrasto della violenza, oltre che per poter valutare l'incisività e l'efficacia delle azioni che vengono poste in essere a tale scopo.

In materia di violenza ai danni delle persone di minore età, l'Italia è tuttora carente di un sistema di rilevazione dei dati istituzionalizzato, in grado di far emergere il fenomeno

Non a caso questo è uno dei punti, come è noto, su cui si sono concentrate le raccomandazioni del Comitato Onu rivolte all'Italia. D'altra parte è da tempo che l'Autorità garante si spende per superare questa grave lacuna e ha svolto azioni di sensibilizzazione e di promozione, anche attraverso la convocazione di tavoli inter-istituzionali, per la ricerca di soluzioni percorribili destinate a dare vita a una banca dati nazionale. In attesa che essa possa trovare luce, l'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza ha promosso un progetto di ricerca, insieme a Cismai e Terre des Hommes, che punta a fornire un quadro sui maltrattamenti nei confronti di chi ha meno di 18 anni e che porterà, nel 2020, alla pubblicazione, presentazione e diffusione di un dossier.

L'indagine è stata avviata coinvolgendo 231 comuni italiani, con la collaborazione dell'Istat per la predisposizione del piano campionario e dell'Anci per favorire la partecipazione di quanti più interlocutori possibili. L'obiettivo è quello di aggiornare con l'utilizzo di nuove tecnologie il quadro emerso dal precedente studio del 2015 e fornire una prima importante serie storica a cinque anni dalla prima indagine, con l'intento di offrire al Paese dati attendibili sul fenomeno, in assenza di un sistema nazionale di monitoraggio.

Ancora nell'ambito di raccolta dati in tema di violenza ai danni dell'infanzia, l'Autorità garante ha fatto parte del comitato scientifico per lo studio condotto dal Cevsi relativo al calcolo e alla rielaborazione dell'indice regionale sul maltrattamento all'infanzia. Anche nella seconda edizione si è cercato di comprendere quali sono gli elementi di contesto, di prevenzione e protezione di bambini dal maltrattamento in famiglia nelle regioni italiane. Sono stati aggiornati gli indici sui fattori di rischio e sulla capacità di reazione delle regioni, nonché svolta una specifica analisi del rapporto tra le diverse tipologie di povertà e maltrattamento all'infanzia.



I migliori risultati di mitigazione del rischio di maltrattamento delle persone di minore età sono stati ottenuti attraverso appositi programmi di prevenzione, pianificati per i primi mille giorni di vita del bambino e indirizzati ai soggetti appartenenti alle categorie più a rischio.

È stata poi effettuata una ricerca bibliografica su studi relativi all'effetto moltiplicatore che hanno gli investimenti in programmi di prevenzione del maltrattamento. Da essi si evince che la quantificazione dei benefici sociali ed economici è maggiore quando i servizi si occupano di prevenzione rivolta in maniera specifica al maltrattamento e all'abuso sui minorenni, mentre diminuisce nel caso delle iniziative dedicate alle famiglie e ai bambini con problematiche sociali più generali e meno critiche, sebbene l'effetto moltiplicatore rimanga piuttosto significativo.

L'indice della prevenzione del maltrattamento è composto da vari indicatori statistici, che per ogni territorio evidenziano punti di forza e di debolezza e fa riferimento sia ai fattori di rischio, sia ai servizi pubblici deputati a contenere il fenomeno.

Lo studio ha elaborato un indice che contiene e quantifica sia i fattori di rischio sia i servizi presenti sui diversi territori. Il lavoro del Cesvi stimola, in conclusione, tre ordini di considerazioni. In primo luogo sottolinea come la maggiore disponibilità di dati in materia aiuterebbe a inquadrare meglio il fenomeno e a intervenire tempestivamente con i servizi opportuni per evitarne l'insorgenza. In secondo luogo, nei risultati dei diversi indici si registra un grosso divario tra le regioni: bisognerebbe dunque investire di più in servizi dove non ce ne sono. Da ultimo, lo studio ha evidenziato come sia necessario proporre studi sull'effetto moltiplicatore degli investimenti in prevenzione, così come realizzati da altri Paesi.

7

Le garanzie nel rapporto con la giustizia



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



7. LE GARANZIE NEL RAPPORTO CON LA GIUSTIZIA

L'articolo 40 della Convenzione Onu sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza stabilisce che "gli stati parte riconoscono il diritto di ogni persona di minore età sospettata, accusata o riconosciuta colpevole di un reato, a un trattamento tale da favorire il suo senso di dignità e di valore personale, che rafforzi il suo rispetto per i diritti umani e le libertà fondamentali degli altri e che tenga conto della sua età e dell'opportunità di promuovere il suo reinserimento e che la persona di minore età assuma un ruolo costruttivo nella società". Segue una dettagliata enucleazione delle garanzie processuali e sostanziali che devono essere assicurate alle persone di minore età quando, accusate o riconosciute colpevoli di un reato, incontrano il sistema della giustizia penale.

L'articolo 37 della Convenzione, ancor prima, specifica le condizioni alle quali è ammissibile la privazione della libertà personale per i minorenni, e richiede, tra le altre cose, che ogni persona di minore età privata della libertà sia trattata con umanità e con il rispetto dovuto alla dignità della persona umana e in maniera da tener conto delle esigenze delle persone della sua età.

In Italia, dal punto di vista delle garanzie processuali moltissima strada era già stata fatta prima della ratifica della Convenzione di New York, con l'approvazione delle norme sul procedimento penale minorile contenute del decreto del Presidente della Repubblica n. 448 del 1988. La concreta applicazione di tali norme, dal punto di vista dei ragazzi ma anche degli operatori, è stata oggetto di un percorso di ascolto concluso dall'Autorità garante nel 2019 e culminato in un report volto a evidenziare punti di forza ma anche aspetti passibili di miglioramento nell'area penale esterna, in cui si trova la stragrande maggioranza dei ragazzi alle prese con un percorso di giustizia penale.

Se per le garanzie processuali l'Italia si è trovata da subito allineata con quanto richiesto dalla Convenzione, lo stesso non poteva dirsi per quanto riguarda il trattamento riservato alla persona di minore età dopo il passaggio in giudicato di una condanna e dunque nella fase dell'esecuzione penale. Per lunghi anni infatti è mancata una normativa specifica per le persone minorenni, che si sono viste applicare norme pensate per gli adulti, pur con i correttivi via via predisposti dalla Corte costituzionale. Anche sotto questo profilo, tuttavia, un importante



passo in avanti di adeguamento a quanto richiesto dalla Convenzione è stato compiuto con l'entrata in vigore, il 10 novembre 2018, dell'ordinamento penitenziario minorile. Ciò è avvenuto con il decreto legislativo n. 121 del 2018, per la cui approvazione l'Autorità garante si era spesa portando ai tavoli istituzionali la voce, i desideri e le aspettative delle ragazze e dei ragazzi ristretti in alcuni istituti penali minorili. Si tratta di un primo passo, altri ne devono essere ancora fatti, e a riprova di ciò la Corte costituzionale è già intervenuta in proposito.

Se tanta strada è stata fatta, altrettanta ne resta ancora da fare e la direzione è chiaramente tracciata dal recente *Commento generale n. 24 del Comitato Onu in materia di diritti dell'infanzia e dell'adolescenza nei sistemi della giustizia minorile* (CRC/C/GC/24, 18 settembre 2019). Occorre investire sulla prevenzione, anche precoce, a partire dal sostegno alle capacità genitoriali ed educative delle figure di riferimento delle persone minorenni, non cedere alla tentazione di abbassare l'età imputabile e anzi individuare soglie non inferiori ai 14 anni di età e, quando il coinvolgimento del sistema penale è inevitabile, dare precedenza e rafforzare le forme di intervento non giudiziali, tra cui la giustizia riparativa.

Occorre investire sulla prevenzione e non cedere alla tentazione di abbassare l'età imputabile

7.1. AgiAscolta. I diritti dei ragazzi di area penale esterna

L'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza ha incontrato i ragazzi che hanno commesso un reato e che sono seguiti dagli Uffici di servizio sociale del Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità del Ministero della giustizia. Si tratta dei minorenni in "area penale esterna", vale a dire ragazzi e ragazze in attesa di processo, o sottoposti a misura cautelare non detentiva, o che beneficiano della messa alla prova oppure quelli condannati che usufruiscono di una misura penale di comunità.

I ragazzi di otto distretti di corte d'appello - Torino, Milano, Venezia, Roma, Perugia, Napoli, Reggio Calabria e Palermo - hanno avuto modo di esprimere il loro punto di vista dopo un percorso laboratoriale di riflessione, guidato dai funzionari dei servizi minorili della giustizia. Per ciascun gruppo, costituito da un minimo di 10 a un massimo di 15 ragazzi con procedimento penale in corso o appena concluso, sono stati indagati tre aspetti: la fase processuale (ingresso nel circuito penale, impatto con le forze dell'ordine, rapporti con l'autorità giudiziaria, presa



in carico dei servizi minorili della giustizia), la costruzione del progetto educativo individuale e, infine, il rapporto con la famiglia e il territorio. Contestualmente, negli stessi distretti di corte d'appello sono stati svolti incontri inter-istituzionali con i giudici e i procuratori minorili, i funzionari del servizio sociale della giustizia e i dirigenti dei Centri per la giustizia minorile.

I risultati di quest'azione di ascolto istituzionale sono contenuti nella pubblicazione *AgiAscolta. I diritti dei ragazzi di area penale esterna. Documento di ascolto e proposta* (scaricabile dal sito dell'Autorità).

Le richieste dei ragazzi

Ciò che emerge complessivamente dall'ascolto dei ragazzi è la visione di una giustizia minorile in ambito penale che – al di là degli aspetti da migliorare, pur presenti – appare un sistema che “tiene” e che trova il suo cardine nella possibilità di essere accolti, di sentirsi ascoltati, in una parola di instaurare relazioni positive che assumono valenza trasformativa.

Ciò che i ragazzi chiedono in maniera ricorrente è una maggiore autorevolezza, espressa anche in termini di severità, sia da parte dei giudici, sia da parte degli assistenti sociali

Ciò che i ragazzi chiedono in maniera ricorrente è una maggiore autorevolezza, espressa anche in termini di severità, sia da parte dei giudici, sia da parte degli assistenti sociali. Questo richiede un capovolgimento di prospettiva e un ripensamento del ruolo dell'educatore, il quale deve saper bilanciare sapientemente le istanze di “protezione” e quelle “educative”. I ragazzi hanno chiesto di essere accolti e

ascoltati nell'ambito di una relazione autentica, capace di contenere visioni contrapposte e punti di vista differenti ed entro la quale è possibile e opportuno applicare le regole del processo penale minorile con argomentata severità. La crescita e la responsabilizzazione si concretizzano all'interno di un “no” autorevole, piuttosto che all'interno di relazioni contrassegnate da buonismo e da benevolenza che alla lunga si rivelano inefficaci.

Altri elementi ricorrenti sono la linea di demarcazione netta tra il prima e il dopo l'ingresso nel circuito penale e la relazione efficace con l'assistente sociale e con i magistrati, identificati come figure che hanno avuto un ruolo positivo nella maturazione dei ragazzi sottoposti a procedimento penale.



Tra gli elementi di criticità emergono il momento dell'arresto, associato a sentimenti di paura e umiliazione, i tempi della giustizia definiti troppo lunghi e la scarsa chiarezza di ciò che avviene in udienza.

L'evoluzione della devianza minorile

Dalle riunioni inter-istituzionali sono emersi elementi di criticità. In questa sede, vale la pena soffermarsi sulla lettura che gli operatori consultati hanno dato rispetto all'evoluzione della devianza.

Negli ultimi dieci anni i cambiamenti della società e della famiglia sono stati velocissimi e radicali, sia per quanto riguarda la struttura della famiglia, sia per la dimensione educativa dei minorenni fin dalla primissima età, troppo spesso carente o del tutto inesistente. In quest'ottica, la devianza è diventata trasversale: riguarda tutte le fasce di età, tutti i contesti di vita e tutte le classi sociali. Unanime, pertanto, l'analisi eziologica della devianza che, pur essendo multifattoriale, ha un denominatore comune nello sfaldamento dei legami familiari e del tessuto sociale e comunitario.

In tutti i territori emerge, infatti, la presenza di alcuni elementi ricorrenti: fragilità psichica, assunzione di droghe e modelli educativi assenti o latenti. Gli operatori raccolgono storie caratterizzate da una profonda solitudine dei ragazzi e delle famiglie. I ragazzi che sono cresciuti in contesti poco nutritivi dal punto di vista educativo esprimono queste carenze cercando di dominare l'altro e usando la violenza. La fragilità e la violenza sembrano le parti di uno stesso processo che si amplificano e si rinforzano a vicenda.

Vi sono poi situazioni territoriali connotate da specificità proprie legate alla pervasività dei contesti di criminalità organizzata, nei quali viene sottolineata un'evoluzione velocissima della devianza, accompagnata a un'*escalation* di violenza, con tratti significativi di pericolosità sociale. I segnali colti dagli operatori della giustizia (servizi e magistratura) sono gravissimi: lotte tra bande per il controllo delle piazze in cui avviene il traffico delle sostanze stupefacenti, omicidi, baby gang che si dividono il territorio, iniziazioni nell'ambito della criminalità organizzata. La lettura comunemente data dagli operatori di questa *escalation* di violenza affersce anche qui all'evaporazione delle famiglie e del senso di unità familiare: la perdita di autore-

La perdita di autorevolezza e la perdita del senso della genitorialità si traduce in un'assenza di punti di riferimento valoriali e in uno sconfinato senso di potere e di impunità



volezza e la perdita del senso della genitorialità si traduce in un'assenza di punti di riferimento valoriali e in uno sconfinato senso di potere e di impunità.

Sembra essersi innescato un circolo vizioso difficile da rompere, aggravato dal diffuso fenomeno – in alcuni contesti territoriali – della genitorialità precoce come scelta e affermazione di sé, della propria esistenza, frutto di povertà culturale, di contenuti e di valori, oltre che economica e che ha come conseguenza l'incapacità di sognare, di immaginare e di progettare un futuro diverso, di aderire alle norme e alle regole sociali. Il passaggio da questa condizione all'agito deviante e violento è breve ed è accompagnato dal senso di impunità associato alla rabbia per uno Stato che è vissuto come antagonista, straniero, contrario.

Dagli incontri, inoltre, è emerso che sono in aumento i reati di maltrattamento in famiglia ad opera dei minorenni, in molti casi figli adottivi.

Altro reato ricorrente, commesso con scarsa consapevolezza, è quello legato a un uso scorretto delle *Ict – Information and communication technology*, dallo smartphone ai social network. Gli operatori sono consapevoli dell'importanza che le tecnologie rivestono nella vita degli adolescenti, nati e cresciuti nell'era di internet. Tuttavia osservano come la scarsa conoscenza delle regole, soprattutto legate alla privacy, induca molti di loro a compiere con superficialità azioni che tuttavia hanno rilevanza penale.

È stato sottolineato come tali reati – in aumento e diffusi anche tra gli infra quattordicenni – sono trasversali a tutte le classi sociali e, anzi, maggiormente presenti in situazioni che non presentano elementi di povertà economica. Inoltre, i cambiamenti sociali sono talmente veloci che le leggi non riescono a seguirne l'andamento e si verifica uno scollamento sempre più ampio tra la velocità del mutamento sociale e i tempi giudiziari.

Molti operatori hanno osservato che l'ingresso nel circuito penale, sebbene sia foriero di possibili stigmatizzazioni, costituisca anche un'opportunità perché le regole e la natura del processo penale minorile "costringono" a rintracciare e interconnettere risorse e risposte educative in funzione di un risultato. Numerosi le proposte e i suggerimenti per il miglioramento del sistema emersi nel corso degli incontri, anche con riferimento all'evoluzione della devianza minorile, per i quali si rimanda alla lettura approfondita del documento.



Le raccomandazioni dell'Autorità garante

A seguito dell'attività svolta l'Autorità garante ha adottato una serie di raccomandazioni. Tra di esse figurano quelle volte ad assicurare un ascolto adeguato e a fare in modo che siano resi comprensibili ai ragazzi ruoli, meccanismi e terminologia del processo penale minorile. Alle forze dell'ordine e agli operatori è stato invece raccomandato di adottare nei rapporti con i ragazzi un atteggiamento coerente con i principi e i diritti previsti dalla Convenzione di New York. Le stesse forze dell'ordine dovrebbero essere dotate di strumenti idonei a valutare l'inopportunità, sia pure temporanea, di riaffidare il minore ai genitori – in caso di accompagnamento a seguito di flagranza – qualora quest'ultimo versi in una situazione familiare del tutto inadeguata a causa di legami persistenti con la criminalità organizzata. Sono state inoltre sollecitate forme di collaborazione tra istituzioni che consentano la segnalazione precoce delle situazioni di dispersione scolastica e la promozione di percorsi di consapevolezza digitale nelle scuole e di programmi per la prevenzione del bullismo. L'Autorità garante ha evidenziato pure la necessità di maggiori risorse per il personale e per le politiche di prevenzione del disagio e di sostegno alla famiglia e della genitorialità.

Occorre assicurare un ascolto adeguato e una comprensibilità maggiore dei ruoli, dei meccanismi e della terminologia del processo penale minorile

Un caso particolare: il progetto Liberi di scegliere

L'attività di ascolto dei ragazzi dell'area penale esterna ha raggiunto anche la città di Reggio Calabria, dove è stato promosso l'accordo quadro per la realizzazione del progetto *Liberi di scegliere*. A sottoscriverlo, il Ministero della giustizia, quello dell'interno, la Regione Calabria, le Corti d'Appello di Catanzaro e Reggio Calabria, i Tribunali per i Minorenni di Catanzaro e Reggio Calabria e le relative Procure della Repubblica. Si tratta di un progetto che ha l'obiettivo di realizzare misure di tutela in favore dei minorenni e dei giovani adulti provenienti e/o inseriti in contesti di criminalità organizzata attraverso la realizzazione di percorsi personalizzati di rieducazione, sostegno e reinserimento sociale.

Nel corso della riunione inter-istituzionale all'interno dell'iniziativa di ascolto in area penale esterna promossa dall'Agia è stato rilevato come, per fare in modo che l'accordo espliciti appieno le sue potenzialità, sia ancora necessario diffonderne la conoscenza e sensibilizzare gli interlocutori sul territorio nazionale, in



modo da poter attivare un confronto e scambio tra uffici. Servono informazione e formazione, perché nelle regioni dove i minorenni vengono inseriti non si conosce l'accordo e si incontrano resistenze quando si tratta di intervenire in attuazione di provvedimenti civili.

È stata inoltre sottolineata l'importanza di creare le condizioni affinché il provvedimento dell'autorità giudiziaria minorile venga eseguito attraverso le sinergie e le risorse dei servizi dei luoghi di accoglienza dei minorenni. Solo la presenza dello Stato, l'intervento del Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità e dei Centri per la giustizia minorile possono garantire l'efficacia dell'esecuzione del provvedimento.

Spesso, peraltro, il servizio territoriale non prende in carico i minorenni per i quali non è stato effettuato il cambio di residenza. Anche con riguardo a ciò, vengono evidenziate le difficoltà legate al trasferimento dei minorenni assicurando loro tutta la riservatezza che la situazione richiede. Le operazioni di allontanamento dei ragazzi vengono effettuate in tempi brevi e sono concertate con l'ufficio minori della questura.

L'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza, con nota del 19 luglio 2019 (vedi allegato n. 10.r), indirizzata al Capo di Gabinetto del Ministero della giustizia e al Capo di Gabinetto del Ministero dell'interno, ritenendo la materia di interesse istituzionale in relazione al superiore interesse delle persone di minore età, ha chiesto di valutare l'opportunità di rinnovare l'intesa e si è dichiarata disponibile alla collaborazione.

Successivamente, il 5 novembre 2019, è stato siglato un protocollo di intesa tra il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, il Ministero della giustizia, il Ministero delle pari opportunità e della famiglia, Cei, Libera, Procura nazionale antimafia e antiterrorismo, Tribunale per i minorenni, Procura e Procura per i minorenni di Reggio Calabria.

L'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza, con nota del 13 novembre 2019 (vedi allegato 10.s), indirizzata al Ministro per le pari opportunità e la famiglia ha chiesto di poter partecipare – in qualità di invitato permanente – al Comitato tecnico-scientifico, la cui costituzione è prevista dall'articolo 3 del protocollo *Liberi di scegliere*, analogamente al ruolo rivestito dall'Agia in altri organismi che svolgono funzioni di pianificazione degli interventi a tutela dell'infanzia e dell'adolescenza.



7.2. La mediazione penale e altri percorsi di giustizia riparativa nel procedimento penale minorile

Nel corso del 2019 è proseguito il lavoro di sensibilizzazione e diffusione degli istituti della giustizia riparativa e in particolare della mediazione nell'ambito della giustizia penale minorile. Tra i compiti istituzionali attribuiti all'Autorità garante dalla legge istitutiva vi è infatti quello, previsto dall'articolo 3, comma 1, lett. o), di favorire "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".

In questa direzione, la giustizia riparativa costituisce uno strumento prezioso tanto per le persone minorenni sottoposte a un procedimento penale quanto per le vittime di reato di minore età, in quanto assicura uno spazio di ascolto e di parola che permette di rielaborare il vissuto, anche emotivo, di quanto accaduto e di ridefinire il senso delle regole e del rispetto delle libertà personali, realizzando una solida forma di prevenzione.

La giustizia riparativa assicura uno spazio che permette di rielaborare il vissuto di quanto accaduto e di ridefinire il senso delle regole e del rispetto delle libertà, realizzando una solida forma di prevenzione

La mediazione penale minorile costituisce uno degli strumenti di giustizia riparativa (su cui si vedano, tra gli altri la Raccomandazione del Consiglio d'Europa CM/Rec(2018)8 e la direttiva 2012/29/UE) ed è solo menzionata dalla normativa italiana che disciplina il procedimento penale minorile. In particolare è prevista all'articolo 28 del decreto del Presidente della Repubblica n. 448 del 1988 la possibilità di avviare un percorso di conciliazione con la persona offesa dal reato nell'ambito del progetto di messa alla prova. In tale indicazione legislativa è ormai unanimemente riconosciuto un riferimento all'istituto della mediazione penale.

Nel 2018 era stato svolto un lavoro di rilevazione sul territorio nazionale a proposito dell'accesso alla mediazione nelle diverse fasi del procedimento penale, nonché delle modalità con cui esso avviene. Lo studio ha mostrato come la mediazione costituisca a oggi uno strumento utilizzato solo in alcuni territori, in ragione della presenza o meno di centri in collegamento con i tribunali per i minorenni o le procure minorili, e questo in pregiudizio al principio di pari opportunità sancito dall'articolo 2 della Convenzione di New York.



Laddove poi l'accesso alla mediazione penale è possibile – grazie a sinergie produttive tra gli attori del sistema della giustizia minorile – le modalità con cui esso avviene in concreto variano fortemente, per la mancanza di una normativa che regoli l'innesto della giustizia riparativa, e della mediazione penale in particolare, all'interno rito minorile. Ogni territorio ha dunque sviluppato procedure e prassi differenziate.

L'Autorità garante ha inteso contribuire alla costruzione di un dibattito ampio e partecipato sul tema tramite audizioni e consultazioni scritte, coinvolgendo giudici e pubblici ministeri, avvocati, assistenti sociali, professori universitari e mediatori. All'esito del percorso svolto sono state redatte specifiche raccomandazioni rivolte alle istituzioni competenti, che sono confluite in un documento insieme ad alcuni approfondimenti tematici e alla restituzione in forma grafica, attraverso cartine geografiche d'Italia, dei dati raccolti.

La pubblicazione in versione digitale e cartacea è stata progettata nell'ottica della maggiore diffusione possibile ed è stata a tal fine oggetto di presentazione il 21 marzo 2019 con un convegno alla Camera dei deputati, intitolato *Incontrare la giustizia, incontrarsi nella giustizia*. In quella sede è stata sottolineata la necessità di una legge che introduca in Italia la possibilità, nel rispetto dei principi di garanzia, di ricorrere alla mediazione penale nei procedimenti minorili e di assicurare una presenza uniforme sul territorio nazionale dei servizi necessari.

In alternativa alla proposta di abbassare l'età imputabile a 12 anni, l'Autorità garante ha suggerito di ampliare e rafforzare l'accesso alla mediazione penale per gli under 14

Il convegno è stato l'occasione anche per ribadire la contrarietà dell'Autorità garante all'abbassamento dell'età imputabile al di sotto dei 14 anni, prospettato da un progetto di legge (A.C.1580 - Cantalamessa ed altri - *Modifiche al codice penale e alle disposizioni sul processo penale a carico di imputati minorenni, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 settembre 1988, n. 448, in materia di imputabilità dei minori e di pene applicabili a essi nel caso di partecipazione ad associazione mafiosa*) e sul quale si era già espressa. L'Autorità garante ha suggerito – in luogo del proposto abbassamento dell'età imputabile a 12 anni – di ampliare e rafforzare la prassi già esistente in alcune realtà territoriali di far accedere alla mediazione penale anche gli infra-quattordicenni.

Secondo l'Autorità, anche dove non ci sono i presupposti di maturità e consapevolezza per ipotizzare una responsabilità di tipo penale, vi possono invece



essere quelli per accedere un percorso di altra natura che fa dell'incontro con la vittima e con la sua sofferenza un momento di responsabilizzazione civica e comprensione del valore delle norme violate. Intervenire con un progetto di tipo educativo, e in modo tempestivo, risulta di fondamentale importanza e la giustizia riparativa può essere uno strumento prezioso in tal senso.

Nella stessa direzione, d'altra parte, vanno le indicazioni più recenti per l'interpretazione della Convenzione di New York: se infatti essa non indica espressamente una soglia minima sotto la quale un bambino o ragazzo non possa essere considerato penalmente responsabile delle proprie azioni, tuttavia il Commento generale n. 24(2019) raccomanda di fissare tale soglia preferibilmente a un'età superiore ai 14 anni, e comunque non al di sotto di tale limite.

È questa una delle novità più importanti introdotte dal Commento n. 24, sostitutivo del precedente Commento n. 10. Se in quest'ultimo infatti si indicava quale soglia minima quella dei 12 anni, pur raccomandando agli stati di prevedere un'età superiore, il nuovo documento – sulla base delle più recenti evidenze scientifiche circa lo sviluppo cerebrale e psicologico dei minorenni – innalza tale soglia. Al contempo, il medesimo commento supporta e incoraggia gli stati a favorire la diffusione e l'utilizzo degli strumenti di giustizia riparativa.

Per diffondere quanto più possibile i contenuti delle raccomandazioni in tema di giustizia riparativa e mediazione penale minorile, in particolare tra gli operatori della giustizia minorile – magistrati, giudici onorari, avvocati, assistenti sociali, mediatori – l'Autorità garante ha pubblicato un bando per l'assegnazione di contributi economici finalizzati alla diffusione della pubblicazione sul tema nelle diverse realtà territoriali (vedi paragrafo 9.6.).

7.3. Una giustizia su misura: il divieto di preclusioni automatiche nell'esecuzione della pena

Il 10 novembre 2018 è entrato in vigore in Italia il decreto legislativo n. 121 del 2018, colmando un vuoto in materia di ordinamento penitenziario minorile che perdurava da più di quarant'anni. Infatti, l'articolo 79 della legge 26 luglio 1975, n. 354, che disciplina l'ordinamento penitenziario, stabiliva che le norme di quella legge si applicassero anche nei confronti dei minori degli anni 18 sottoposti a misure penali solo fino a quando non si fosse provveduto con apposita legge.



A tale disposizione transitoria, tuttavia, non aveva fatto seguito, fino al 2018, un'attività legislativa volta a regolare in maniera specifica il settore dell'ordinamento penitenziario minorile. Alle persone minorenni sottoposte a una pena – in contrasto con quanto previsto dalla Convenzione di New York che richiede un trattamento che tenga conto dell'età – si è continuato ad applicare l'ordinamento penitenziario per adulti. Era stata la Corte costituzionale a dover adattare e correggere norme pensate e scritte per persone adulte, ritarandole, in nome del principio di specialità nell'esecuzione penale per i minorenni.

Con la legge delega 23 giugno 2017, n. 103 si è creata un'occasione per colmare tale vuoto normativo. La redazione degli schemi di decreti attuativi è stata affidata a una commissione ministeriale, al cui lavoro l'Autorità garante ha contribuito in sede di un'audizione del 2018 nel corso della quale – oltre a rilasciare il parere sullo schema di decreto redatto – si è fatta portavoce delle esigenze e delle opinioni dei ragazzi ristretti, ascoltati nel corso di due visite mirate negli Istituti penali minorili di Nisida (Napoli) e Casal del Marmo (Roma).

Nel corso dell'iter legislativo l'Autorità garante, pur auspicando la rapida approvazione del testo, ha messo in luce alcune criticità e la necessità di correttivi.

In particolare, nel momento in cui il decreto legislativo recante la disciplina dell'esecuzione delle pene nei confronti dei condannati minorenni è stato sottoposto all'esame della Commissione giustizia e della Commissione bilancio del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati per il parere obbligatorio, il 27 luglio 2018 l'Autorità garante ha inviato una nota alle commissioni medesime. In essa, nel manifestare la propria disponibilità a riferire in audizione, ha segnalato l'incongruità dell'articolo 2, comma 3, dello schema di decreto, che prevedeva l'operatività dell'articolo 4 bis commi 1 e 1 bis della legge n. 354 del 1975, per la concessione di misure penali di comunità, permessi premio e per l'assegnazione al lavoro esterno. Tale previsione non è parsa compatibile con il criterio definito dalla legge delega n. 103 del 2017 all'articolo 1, lett. p), n. 6 che prevedeva l'eliminazione di "ogni automatismo e preclusione per la revoca o per la concessione dei benefici penitenziari". Inoltre risultava in contrasto con la costante giurisprudenza della Corte costituzionale in ordine al divieto di automatismi e preclusioni in ambito minorile. Contestualmente, l'Autorità garante ha evidenziato che il processo di maturazione per ogni ragazzo è differente e non può essere scoraggiato tramite degli automatismi.



La norma è stata approvata dal Parlamento senza le modifiche auspiccate dall'Autorità garante. Il 6 dicembre 2019 la Corte costituzionale è intervenuta con un'importante sentenza – la prima avente a oggetto il neonato ordinamento penitenziario minorile – che ha dichiarato illegittima ogni forma di preclusione automatica legata all'applicazione dell'articolo 4-bis commi 1 e 1 bis della legge n. 354 del 1975.

I minorenni detenuti negli istituti penali minorili potranno dunque accedere a misure alternative e benefici – come misure penali di comunità, permessi premio e lavoro all'esterno – anche se condannati per i cosiddetti reati ostativi, vale a dire gravi crimini tra i quali figurano, ad esempio, l'associazione mafiosa o il terrorismo. D'ora in poi potranno esservi ammessi, previa valutazione caso per caso da parte dei magistrati di sorveglianza, anche se dopo la condanna non hanno collaborato con la giustizia.

La Corte costituzionale, con la sentenza del 6 dicembre 2019, ha ritenuto che qualunque automatismo nella concessione dei benefici penitenziari ai minorenni fosse, oltre che in contrasto con i principi della legge delega, in violazione anche degli articoli 27, terzo comma, e 31, secondo comma, della Costituzione. L'automatismo del divieto si basa su una presunzione assoluta di pericolosità ma, secondo i giudici costituzionali, impedirebbe così alla magistratura di sorveglianza una valutazione caso per caso utile a perseguire le finalità di risocializzazione.

La Corte costituzionale ha confermato che, come anche sostenuto dall'Agia, deve essere evitato qualunque automatismo nella concessione dei benefici penitenziari ai minorenni

Quella della Consulta è quindi una pronuncia che, nella sostanza, coincide con la posizione espressa dall'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza il 27 luglio 2018 durante l'iter della riforma dell'ordinamento penitenziario e che costituisce un importante correttivo nell'adeguamento del sistema penale minorile alle norme contenute nella Convenzione di New York, in particolare alla luce delle disposizioni contenute in materia nel recente *Commento generale n. 24 del Comitato Onu in materia di diritti dell'infanzia e dell'adolescenza nei sistemi di giustizia minorile* (par. 92-95).

8

La promozione dei diritti, dell'ascolto e della partecipazione



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



8. LA PROMOZIONE DEI DIRITTI, DELL'ASCOLTO E DELLA PARTECIPAZIONE

Il Comitato Onu sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza ha più volte chiesto all'Italia, nelle *Osservazioni conclusive 2019*, di promuovere la partecipazione e la consultazione delle persone di minore età nei processi decisionali relativi alle questioni che le riguardano. Tuttavia, affinché bambini e ragazzi possano esercitare il diritto alla partecipazione in modo consapevole, è necessario che siano posti nelle condizioni di acquisire e comprendere quali sono i loro diritti. Per questo, anche nel 2019, l'Autorità garante ha svolto diverse attività volte a diffondere tra i minorenni la conoscenza della Convenzione di New York e ad accrescere la consapevolezza di essere titolari di diritti.

Sempre il Comitato Onu ha raccomandato all'Italia di intensificare il proprio impegno nel diffondere le informazioni sulla Convenzione e sui suoi Protocolli opzionali, anche attraverso programmi di sensibilizzazione rivolti ai genitori, al grande pubblico e ai minorenni, alle organizzazioni religiose, al legislatore e alla magistratura, per assicurare la loro applicazione nei processi legislativi e giudiziari. Ha chiesto inoltre di rafforzare i programmi di formazione destinati ai professionisti che lavorano con e per i minorenni, anche attraverso la formazione dei formatori.

8.1. I diritti dell'infanzia visti con gli occhi dei bambini

L'Autorità garante sin dal 2017 promuove la diffusione della Convenzione Onu tra gli alunni delle scuole primarie. I progetti destinati a tale scopo prevedono una formazione residenziale rivolta ai docenti che poi svolgono le attività con i bambini. Si è scelto di trasmettere il metodo *scuola ludens* a coppie di insegnanti referenti delle scuole coinvolte, i quali successivamente lo hanno utilizzato nelle classi di riferimento come approccio di insegnamento basato sui diritti, in una logica di didattica alternativa, attiva e partecipata.

Per tale via l'attività di divulgazione si è configurata anche come una "formazione dei formatori" e in tal senso costituisce un investimento in termini di replicabilità. La Convenzione è stata diffusa tra i bambini *in modo fruibile* (ancor prima che questo requisito fosse segnalato come opportuno dal Comitato Onu) tanto



che essi, avendo acquisito consapevolezza di essere titolari di diritti soggettivi, hanno espresso i propri bisogni riscrivendo i diritti a partire dall'osservazione della quotidianità e attuando, in tal modo, il diritto all'ascolto e alla partecipazione.

In particolare, nel 2018 è stato realizzato un *workshop* formativo al quale hanno preso parte docenti provenienti da tutto il territorio nazionale.

Successivamente, nel corso dell'anno scolastico 2018/2019, sono state realizzate le altre azioni del progetto *I bambini parlano diritti(o)*, svolto in collaborazione con l'associazione Così per Gioco che ha utilizzato, tra gli altri strumenti, il libro illustrato dell'Autorità garante *Viaggio alla scoperta dei diritti dei bambini. La Convenzione Onu sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza raccontata ai ragazzi*, edito da Piemme. La storia – un'avventura lungo la Penisola alla ricerca della Convenzione di New York andata perduta – è scritta in modo da stimolare la riflessione e la creatività dei più piccoli attraverso un percorso partecipato che mira a far emergere i loro bisogni per trasformarli in richiesta di diritti.

Il progetto, che si pone in continuità con quello avviato nel 2017, ha coinvolto, in un esercizio consapevole di riscrittura della Convenzione Onu sui diritti per l'infanzia e l'adolescenza, 80 scuole primarie, 160 docenti referenti, oltre 21 mila bambini destinatari delle attività realizzate dai docenti dopo la formazione, 10 mila bambini che hanno partecipato alle conferenze ludiche condotte dagli "allenatori di cervelli".

Anche in questa edizione, le bambine e i bambini della scuola primaria hanno avuto la possibilità di esprimere i loro bisogni e "disegnare" una nuova Carta dei diritti, riscrivendo con creatività e fantasia i diritti della Convenzione che hanno sentito più vicini alle esigenze legate alla vita quotidiana.

I nuovi diritti dell'infanzia proposti dai più piccoli sono stati racchiusi nel Manifesto dei diritti dei bambini in occasione del trentennale della Convenzione Onu

I nuovi diritti sono stati racchiusi nel *Manifesto dei diritti dei bambini*, lanciato a Palermo il 25 novembre 2019 in occasione di una "conferenza ludica" realizzata nell'ambito delle manifestazioni previste per il trentennale della Convenzione Onu.

Gli ambiti nei quali i bambini hanno fornito maggiori indicazioni, utili agli adulti per orientare le proprie azioni, sono i seguenti:



- *l'ambiente e gli spazi pubblici*, connessi al diritto di vivere in un mondo pulito, non inquinato, accogliente e sicuro;
- *tutela e sicurezza*, ovvero il diritto a essere protetti;
- *infanzia*, in relazione al diritto di essere compresi, accolti, ascoltati e tutelati, senza iper-protezione;
- *istruzione ed educazione*, in relazione al diritto ad avere una scuola, accogliente, che sia anche divertente, bella e sicura;
- *famiglia e amore*, ovvero il diritto a trascorrere tempo di qualità in famiglia, con un genitore, tutore o un familiare che mantenga sempre le promesse;
- *libertà*, ovvero il diritto di esprimere se stessi, i propri sogni, e di utilizzare fantasia e creatività ovunque;
- *amicizia*, ovvero il diritto di avere amici, ma anche di avere un animale come amico;
- *benessere e salute*, ovvero il diritto a essere protetti dal cibo spazzatura ed essere curato in una struttura ospedaliera pubblica nella propria città;
- *gioco*, ovvero il diritto di giocare liberamente;
- *errore e paura* ovvero il diritto di sbagliare e il diritto di avere paura.

Tre le conferenze ludiche realizzate con la partecipazione dell'Autorità garante, che ha dialogato con i bambini presenti a proposito dell'attuazione dei diritti, dello stato di salute dei bambini in Italia, delle diseguaglianze e dei nuovi diritti, come quello alla riservatezza e quello alla sicurezza su internet. Le Conferenze ludiche sono state realizzate nelle città di Torino nell'ambito del Salone internazionale del libro, a Trani e a Palermo.

Tutti i diritti riscritti dai bambini delle 120 scuole coinvolte nella prima e nella seconda edizione del progetto sono stati raccolti nel volume *1989 – 2019: 30 anni di diritti dell'infanzia. I diritti dell'infanzia ri-scritti dai bambini*.

8.2. La Consulta delle ragazze e dei ragazzi

La partecipazione può definirsi tale solo quando è realmente esercitata all'interno di un processo che vede coinvolti più soggetti: a tal fine, in attuazione dell'articolo 12 della Convenzione, nel 2018 l'Autorità garante ha istituito la Consulta delle ragazze e dei ragazzi. La Consulta, vero e proprio organo consultivo, si configura quale esercizio di partecipazione effettiva e ascolto istituzionale e fonda le sue basi sui principi della Convenzione. Essa infatti nasce con lo scopo di



sollecitare e facilitare iniziative di cittadinanza attiva nelle quali le persone di minore età possano esprimersi, riflettere e agire in un reale processo partecipativo e di ascolto sulle tematiche che le riguardano direttamente.

A distanza di un anno dalla sua istituzione, la Consulta delle ragazze e dei ragazzi ha consolidato il suo ruolo all'interno dell'Autorità garante, esercitando sempre più una funzione di supporto alla sua azione quotidiana. A partire dal mese di gennaio 2019 i ragazzi e le ragazze della Consulta si sono confrontati su diversi temi, quali il bullismo e cyberbullismo, l'esecuzione del test Hiv senza consenso dei genitori, il percorso migratorio dei minori stranieri non accompagnati, l'ospedalizzazione dei piccoli pazienti e i loro diritti in ospedale.

A distanza di un anno dalla sua istituzione, la Consulta delle ragazze e dei ragazzi ha consolidato il suo ruolo all'interno dell'Autorità garante, esercitando sempre più una funzione di supporto alla sua azione quotidiana

Ogni tematica è stata affrontata in modo approfondito, talvolta anche con il supporto di esperti (ad esempio, psichiatri o professori universitari di diritto), come nel caso del bullismo e cyberbullismo. In tale occasione i ragazzi hanno stilato delle raccomandazioni, che sono state allegate al documento che l'Autorità garante ha depositato in audizione in Commissione parlamentare per l'infanzia e l'adolescenza. Uno psichiatra del Policlinico Gemelli di Roma ha accompagnato i ragazzi nel processo di elaborazione.



LA CONSULTA DELLE RAGAZZE E DEI RAGAZZI

26 INCONTRI,
SEDUTE,
EVENTI

tra 14 e 17 anni **18** ♂ 9 maschi
♀ 9 femmine



RACCOMANDAZIONI

- test HIV senza consenso dei genitori
- condizione dei minori stranieri non accompagnati
- bullismo e cyberbullismo

TRA I TEMI DISCUSSI

- Convenzione di New York.
- Partecipazione attiva alla vita democratica del Paese.
- Educazione ai sentimenti e alla sessualità.
- Legalità.



CARTA DEI DIRITTI DEL BAMBINO IN OSPEDALE

Riscrittura della Carta dell'Associazione ospedali pediatrici italiani (Aopi) in versione semplificata per bambini e ragazzi



In occasione invece degli incontri di approfondimento sul percorso di vita e di accoglienza in Italia dei minori stranieri non accompagnati la Consulta ha avuto il supporto di un referente dell'Alto commissariato delle nazioni unite per i rifugiati. I ragazzi, dopo aver discusso in aula, hanno realizzato un'attività laboratoriale che ha permesso loro di confrontarsi su alcune questioni che interessano il percorso dei minori migranti. Ne è scaturito un breve report giornalistico e sono state registrate alcune interviste e formulati consigli utili ai minorenni che giungono soli in Italia.

La Consulta ha inoltre riscritto in formato *easy to read* per i più piccoli i principi contenuti nella *Carta dei diritti del bambino* della rete degli ospedali pediatrici che aderiscono all'Aopi (vedi paragrafo 4.2.).

Nel mese di febbraio 2019 le ragazze e i ragazzi della Consulta hanno svolto attività di sensibilizzazione sui diritti della Convenzione Onu con alcune classi della scuola primaria (che hanno dato vita a Commissioni bambino) e della secondaria di primo grado (che hanno costituito Redazioni locali). In questa attività hanno utilizzato come strumento di divulgazione canzoni, favole e fumetti. La Consulta, le Redazioni locali e le Commissioni Bambino si sono configurati come luoghi di partecipazione, ascolto e scambio, dove ha acquisito significato rilevare e far crescere il pensiero collettivo, renderlo fruibile ai grandi numeri e alle istituzioni nel loro complesso, favorendo l'espressione delle persone di minore età, nel rispetto dei loro tempi emotivi e cognitivi.

L'attività più significativa, ovvero quella con le scuole romane "De Finetti", "Rosmini" e "Palombini", ha impegnato le ragazze e i ragazzi in una serie di incontri di approfondimento e di laboratorio nella sede dell'Agia. Successivamente i ragazzi della Consulta si sono recati nelle classi per informare i bambini sui diritti previsti dagli articoli 28, 29 e 31 della Convenzione. I risultati del percorso sono stati presentati nell'evento conclusivo *Zigzagando tra i diritti. La Consulta dei ragazzi, le Redazioni locali e le Commissioni bambino si raccontano* che si è svolto il 21 maggio 2019 nella sede del Cnel e in quella dell'Agia. L'evento è stato condotto interamente dalla Consulta dei ragazzi e ha visto la partecipazione di tutti coloro che hanno preso parte al progetto: dalle Commissioni bambino e alle Redazioni locali, dagli insegnanti ai ragazzi della Consulta, ai formatori.

Nel mese di giugno, infine, la Consulta ha preso parte a due eventi organizzati dall'Unicef all'auditorium di via Palestro a Roma. Il primo si è tenuto il 4 giugno



e ha affrontato il tema dell'impegno civico e dell'inclusione sociale attiva: si è trattato di un *Activate talk*, vale a dire una tavola rotonda che ha visto confrontarsi giovani, organizzazioni della società civile e istituzioni. Il 10 giugno, invece, nel corso dell'evento *La condizione dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia: le raccomandazioni del Comitato ONU sui diritti dell'infanzia* due rappresentanti della Consulta sono intervenuti in merito al principio di non discriminazione e del superiore interesse del minore (vedi al paragrafo 8.3.).

Il susseguirsi degli appuntamenti in calendario ha permesso, con il tempo, di rendere il lavoro della Consulta più fluente, in quanto la relazione ludico/aggregativa si è consolidata grazie a un maggiore legame tra i ragazzi. Il percorso di crescita del gruppo si è andato sviluppando incontro dopo incontro e i componenti hanno iniziato ad avanzare proposte sulle tematiche da approfondire in futuro, a partire dall'educazione ambientale, che sentono come diritto impellente.

La sessione estiva delle sedute della Consulta si è conclusa con la proiezione del film *I cento passi*, per stimolare una discussione sul tema della legalità. In tale occasione i ragazzi hanno manifestato interesse, coinvolgimento e capacità di affrontare le questioni da punti di vista nuovi.



LE ATTIVITÀ DELL'AGIA CON UNHCR



CONVENZIONE ONU SUI DIRITTI
DELL'INFANZIA E DELL'ADOLESCENZA **CRC**

Viaggio in Italia tra i principi della CRC



ATTIVITÀ
DI PARTECIPAZIONE
CON I MSNA



10 GIORNATE
16 RAGAZZI

sui social media

HATE SPEECH, RAZZISMO, XENOFOBIA



In occasione delle celebrazioni del trentennale della Convenzione Onu, il 19 novembre all'Ara Pacis, le ragazze e i ragazzi della Consulta sono stati coinvolti attivamente nella conduzione del convegno *Diritti in crescita*, in particolare nella tavola rotonda *Uno sguardo al futuro: la Convenzione riscritta dai ragazzi*.

8.3. L'ascolto e la partecipazione dei minori stranieri non accompagnati

Nel corso del 2019 l'Autorità garante ha dedicato parte della sua azione all'ascolto e alla partecipazione dei minori stranieri non accompagnati, in collaborazione con l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati e l'Unicef.

La collaborazione con l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati

Da ottobre 2017 l'Autorità garante e l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati (Unhcr) hanno avviato una collaborazione volta a facilitare e promuovere l'effettiva protezione delle persone di minore età. Tale collaborazione è volta a sostenere la tutela dei minori stranieri non accompagnati che giungono in Italia, con particolare attenzione alla promozione del diritto alla partecipazione.

Nel 2017 sono state svolte attività di consultazione sui rischi specifici di protezione dei quali i bambini e gli adolescenti fanno esperienza e sulle possibili soluzioni da essi considerate più appropriate alle proprie esigenze. Nel 2018 le azioni concordate hanno avuto lo scopo di sostenere e realizzare il diritto del minore straniero non accompagnato a essere ascoltato e a prendere parte alle decisioni che lo riguardano. Nel 2019 è stato compiuto un ulteriore passo in avanti, al fine di sviluppare momenti che favorissero il diritto alla cittadinanza dei minori stranieri non accompagnati presenti in Italia e contribuire ad accrescere la conoscenza e la consapevolezza dei loro diritti.

Nel 2019, inoltre, è proseguita l'attività di promozione della mostra fotografica *Io So(g)no*, realizzata l'anno precedente da un gruppo di ragazzi e ragazze ospitati nei centri di accoglienza del comune di Roma. La mostra è stata esposta a Monterotondo, al Museo dell'Ara Pacis di Roma e in occasione del festival *Indivenire*, sempre a Roma.



Il filo conduttore delle diverse azioni che l'Autorità garante ha portato avanti in collaborazione con l'Unhcr è stato favorire il passaggio dei ragazzi da meri destinatari di policy e servizi ad agenti attivi di cambiamento.

Le attività condotte rappresentano il frutto di un processo di sistematizzazione e condivisione degli interventi svolti nel 2017 e 2018 a favore dei minori stranieri non accompagnati accolti in Italia. I risultati conseguiti sono confluiti nel Rapporto finale delle attività di partecipazione Agia-Unhcr 2017/2018 *L'ascolto e la partecipazione dei minori stranieri non accompagnati*, presentato all'Ara Pacis di Roma il 9 luglio 2019 e disponibile sul sito dell'Autorità garante.

Dal rapporto è emerso che i ragazzi da un lato hanno una forte voglia di conoscere i propri coetanei e condividere esperienze e storie personali, dall'altro hanno difficoltà a relazionarsi. L'80% dei ragazzi coinvolti nelle attività, in particolare, ha espresso una grande apertura a momenti di scambio formale e informale con le comunità ospitanti per proseguire il proprio percorso di integrazione in Italia.

Dal rapporto Agia – Unhcr sull'ascolto dei minori stranieri non accompagnati è emersa la voglia dei ragazzi di conoscere i propri coetanei e condividere esperienze e storie personali

A partire da questa esigenza e in concomitanza con il 30° anniversario dall'adozione della Convenzione Onu, l'Agia e l'Unhcr hanno avviato un programma congiunto di attività partecipative con minori stranieri non accompagnati e italiani in quattro città con lo scopo di approfondire i diritti enunciati dalla Convenzione e favorire momenti di confronto. In ognuna delle quattro città – Torino, Firenze, Napoli e Palermo – è stata affrontata una tematica sulla quale i ragazzi sono stati portati a discutere e a confrontarsi. Sono stati realizzati *focus group* per favorire momenti di scambio a partire dai principi della Convenzione e con l'obiettivo di leggere i diritti partendo dalla realtà nella quale i ragazzi vivono. Al termine di ogni giornata i minorenni hanno discusso dei risultati emersi dalle attività di gruppo con gli attori istituzionali presenti.

Dal lavoro svolto è risultata evidente la necessità di garantire e promuovere l'apertura di spazi protetti di ascolto, indispensabili per un'effettiva individuazione e presa in carico dei bisogni dei minori stranieri che giungono in Italia soli e che hanno, per questo, specifiche esigenze di protezione, in particolare fuggono da conflitti o da forme di persecuzione. Questi spazi di ascolto dovrebbero adottare un approccio partecipativo e *child friendly*, in modo da consentire l'emersione del vissuto e dell'individualità del minorenne e dunque anche le vulnerabilità



specifiche, i suoi bisogni e le sue risorse, in breve tutti gli elementi necessari a valutare il suo superiore interesse. La realizzazione di spazi di ascolto è altresì necessaria ad assicurare la possibilità, per la persona di minore età, di dare voce al proprio pensiero, ai dubbi e alle domande sulle diverse questioni che la riguardano.

Nell'esprimere il bisogno di essere maggiormente ascoltati e coinvolti nelle attività e nelle decisioni che li interessano, i minorenni hanno inoltre sottolineato l'importanza della gentilezza e del rispetto nelle comunicazioni, anche per poter essere meglio orientati in un mondo complesso e spesso differente dalle aspettative che avevano alla partenza.

Anche il tema dell'accesso alle informazioni è risultato poi di particolare importanza, come quello di garantire un'attività di orientamento a misura di minorenni. A questo riguardo i ragazzi hanno espresso l'esigenza di approfondire aspetti legati all'iter amministrativo e ai propri diritti e doveri in Italia. Le procedure per il riconoscimento della protezione internazionale sono risultate in particolare uno degli aspetti meno comprensibili per i ragazzi e le ragazze coinvolti. I minorenni, inoltre, vorrebbero confrontarsi con regolarità con gli operatori dei centri di accoglienza, così come vorrebbero conoscere in modo più approfondito gli aspetti legati al proprio status giuridico al compimento dei 18 anni.

I ragazzi vorrebbero avere poi più momenti di confronto con i propri pari e con gli adulti di riferimento. Allo stesso tempo si è riscontrato che le tecnologie digitali e internet rappresentano per le persone di minore età una fonte importante di informazione e un'opportunità, poiché consentono di soddisfare bisogni di affettività, di socialità e di integrazione. Sin dall'arrivo in Italia, per molti minorenni l'utilizzo dei cellulari e l'accesso ai social media rappresenta l'unico strumento di comunicazione con il mondo: essi costituiscono, da un lato un ponte per rimanere in contatto con i propri familiari e amici nei luoghi d'origine e dall'altro uno strumento per raccontare la propria vita nel paese che li ha accolti.

Tuttavia, se l'utilizzo dei social media rappresenta un'opportunità per approfondire conoscenze, aprirsi a nuove opportunità e integrarsi nel contesto ospitante, questi canali fanno anche emergere potenziali rischi e criticità. Una di esse è rappresentata dalla progressiva presenza di fenomeni di falsificazione delle notizie e di *hate speech*, discriminazione e xenofobia. Questo aspetto è stato anche evidenziato dai minori stranieri non accompagnati coinvolti nelle attività condotte



nel 2017 e 2018 e confluite nel già citato rapporto *L'ascolto e la partecipazione dei minori stranieri non accompagnati in Italia*. Circa il 70% dei minorenni avverte un clima di ostilità e intolleranza nei confronti della popolazione immigrata in Italia. I ragazzi hanno condiviso episodi di razzismo o di intolleranza durante la vita quotidiana. Sentono di essere percepiti come “diversi”. Il 30% circa ha dichiarato di essere stato coinvolto in episodi diretti o indiretti di razzismo o intolleranza. Spesso si sentono vittime di pregiudizi da parte dei cittadini italiani. In queste circostanze, i ragazzi vorrebbero avere più strumenti per contrastare questi fenomeni o semplicemente per affrontare con meno frustrazione tale condizione.

Di conseguenza, nel secondo semestre del 2019 l'Agia e l'Unhcr hanno avviato un percorso partecipativo laboratoriale rivolto a minori stranieri non accompagnati presenti nei centri di accoglienza di Roma su *media literacy*, cittadinanza digitale e *hate speech*, con l'obiettivo fornire ai ragazzi strumenti per conoscere ed essere più consapevoli dei social media. È stato realizzato un video nel quale i ragazzi hanno raccontato la propria esperienza quotidiana su incitamento verbale all'odio, razzismo e xenofobia. Il video è stato presentato durante l'evento *Agia Diritti in crescita* organizzato il 19 novembre all'auditorium dell'Ara Pacis a Roma.

In generale dall'ascolto dei ragazzi è emersa una forte preoccupazione circa il loro futuro in Italia. I minorenni hanno manifestato un sentimento di paura e incertezza riguardo alle poche possibilità di integrazione, soprattutto in vista del compimento dei 18 anni. Vorrebbero essere informati sui possibili percorsi di integrazione e sulle modalità di ricerca di un'occupazione al raggiungimento della maggiore età. I minorenni, che spesso non colgono le differenze tra lavoro regolare e irregolare, vorrebbero ricevere maggiori informazioni sulle condizioni lavorative.

Un altro aspetto di interesse è rappresentato dall'educazione e dall'accesso all'istruzione: la scuola e la formazione professionale rappresentano una tappa fondamentale del percorso di inclusione. Le prassi rilevate sui territori risultano tuttora fortemente disomogenee e variano da territorio a territorio.

Infine, il raggiungimento dei 18 anni rappresenta un momento particolarmente delicato nella vita di un minore straniero non accompagnato che si trovi in Italia. Numerosi minori stranieri non accompagnati arrivano, infatti, nel nostro paese prossimi alla maggiore età e non riescono a completare il percorso verso l'autonomia entro il compimento dei diciotto anni, in modo da potersi integrare ade-



guatamente nel contesto sociale in cui vivono. Da questo punto di vista risulta quindi necessario ed essenziale assicurare un supporto prolungato ai ragazzi, dando piena e tempestiva attuazione alle nuove misure di accompagnamento verso la maggiore età e di integrazione di lungo periodo previste dall'articolo 13 della legge n. 47 del 2017.

La collaborazione con Unicef

In prosecuzione della collaborazione avviata nel 2018, anche nel 2019 l'Autorità garante e Unicef hanno portato avanti la promozione della piattaforma digitale *U-Report on the move*, adattando i sondaggi al nuovo contesto socio-politico e normativo. Il focus è stato posto, in particolare, sulle novità introdotte dalla legge n. 132 del 2018, che ha convertito il decreto legge n. 113 del 2018 *Disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell'interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata. Delega al Governo in materia di riordino dei ruoli e delle carriere del personale delle Forze di polizia e delle Forze armate*. Si è inoltre dibattuto di accesso al lavoro e lotta alla discriminazione, aspetti questi che spesso risultano essere tra i principali ostacoli per una vita autonoma.

I risultati dei sondaggi, le storie raccolte e tutte le notizie relative alle attività di collaborazione tra l'Autorità garante e Unicef sono consultabili sul sito *onthemove.ureport.in*.

La piattaforma *U-Report on the move* conta oltre 3 mila giovani attivi. Essa non costruisce solo comunità digitali ma anche fisiche. È per questo che i giovani iscritti sono costantemente coinvolti in attività laboratoriali *offline* che puntano sulla partecipazione e *l'empowerment*, con l'obiettivo di favorire lo sviluppo di competenze e rendere i ragazzi agenti del cambiamento, pronti a farsi promotori dei bisogni non soltanto di chi ha affrontato il loro stesso percorso ma di tutti i ragazzi che vivono nella loro comunità, siano essi italiani, migranti o rifugiati.

Proprio con questo obiettivo nel 2019 è stata lanciata a Palermo una sperimentazione volta a formare giovani italiani e stranieri su tecniche di partecipazione e facilitazione. In particolare, sotto la guida del garante municipale dei diritti delle



persone di minore età, sono stati realizzati laboratori che proseguiranno l'attività fino a giugno 2020 con l'obiettivo di dare vita a veri e propri consigli giovanili.

L'intento è quello di sviluppare tematiche comuni a quelle della Consulta delle ragazze e dei ragazzi dell'Autorità garante, così da costituire dei poli periferici delle attività di consultazione delle persone di minore età promosse dall'Agia. Nell'ambito di questa esperienza pilota, vanno inquadrati i workshop sui diritti previsti dalla Convenzione, realizzati congiuntamente dall'Autorità garante, da Unicef e dall'Unhcr. Attraverso il lavoro di *empowerment* condotto tramite *U-Report on the Move*, è stato formato un gruppo di "Ambasciatori", con il compito di farsi portavoce delle istanze di tutti i giovani – italiani, migranti e rifugiati – presenti in Italia.

Il 4 e il 10 giugno 2019 – come si è già riferito – i ragazzi della Consulta insieme ad altri giovani ambasciatori hanno partecipato a un *Activate talk* e a un evento all'auditorium dell'Unicef di via Palestro a Roma. In occasione del primo (*Impegno civico ed inclusione sociale attiva*) l'Autorità garante ha raccolto le istanze dei ragazzi e ribadito le loro raccomandazioni: la necessità di favorire l'inclusione sociale e il coinvolgimento dei giovani migranti e rifugiati nel sociale, favorire l'attuazione di progetti e iniziative di inclusione attraverso l'attivazione di spazi di incontro, la partecipazione dei minorenni ai processi decisionali, garantendo pari accesso a ragazze e ragazzi. Nel secondo intervento (*La condizione dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia: le raccomandazioni del Comitato Onu sui diritti dell'infanzia*) gli ambasciatori di *U-Report* e i ragazzi della Consulta hanno presentato le *Osservazioni conclusive 2019 al quinto e sesto rapporto periodico dell'Italia* del Comitato Onu. In questa occasione i ragazzi hanno sottolineato l'importanza che tutti i giovani abbiano uguale accesso ai diritti – primi tra tutti il diritto all'identità e alla protezione contro ogni forma di violenza - e la necessità di costruire società più inclusive.

8.4. La formazione come strumento a sostegno della diffusione della Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza

In continuità con il lavoro avviato nel 2018, anche nel 2019 è proseguita l'attività di diffusione della Convenzione attraverso iniziative di formazione rivolte a soggetti che si occupano di minorenni. Oltre a ciò sono proseguite le attività di sensibilizzazione e di confronto. L'Autorità garante si è avvalsa della collaborazione dell'Istituto degli innocenti.



Grazie a materiali predisposti ad hoc sono stati formati operatori del Ministero dell'interno e di quello della giustizia. Un ulteriore intervento formativo è stato organizzato per i dipendenti del Miur. Sempre nel corso del 2019 state progettate attività per i primi sei mesi del 2020, una destinata ai dirigenti scolastici e un'altra per i tecnici e gli operatori delle associazioni e società sportive riconosciute dal Coni (Fsn, Dsa e Eps).

Nel 2019 si è data continuità al lavoro svolto l'anno precedente nella formazione degli educatori del sistema educativo integrato 0-6. Gli interventi sono stati organizzati nell'ambito del comitato paritetico istituito in attuazione di un protocollo di intesa siglato il 9 ottobre 2019 tra il Miur e Agia e hanno coinvolto i referenti regionali dell'inclusione e dell'integrazione.

L'attenzione alla fascia 0-6 è considerata dall'Agia un investimento in termini di promozione del benessere, di sviluppo delle capacità cognitive e di relazione dei bambini che sono inseriti precocemente nei servizi educativi per la prima infanzia

In particolare il seminario *Inter-azioni didattiche: la fascia di età 0-6 anni, i minorenni fuori dalla famiglia di origine* (10 dicembre 2019) si è riflettuto sulle pratiche operative degli educatori alla luce di quanto previsto dalla Convenzione Onu sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza. L'attenzione a questo segmento di età è considerata dall'Agia un investimento in termini di promozione del benessere, di sviluppo delle capacità cognitive e di costruzione della "grammatica dell'interazione" delle bambine e dei bambini che vivono

un'esperienza di inserimento precoce nei servizi educativi per la prima infanzia. A supporto dei contenuti formativi è stato realizzato, con il contributo dell'Istituto degli innocenti, il vademecum *Il sistema educativo integrato 0-6: governance, ruoli e progettualità alla luce dei diritti della Convenzione di New York*.

Nel 2019 è inoltre proseguita la collaborazione con il Dipartimento della pubblica sicurezza del Ministero dell'interno, per completare la formazione di oltre mille operatori della Polizia in sei città con giornate dedicate alla Convenzione di New York, al ruolo e alle funzioni dell'Autorità garante e al *Vademecum per le forze di polizia*. Anche per il 2020 è in programma l'intervento dell'Agia in alcune scuole di formazione degli operatori della Polizia.

Nel corso del 2019 è stato infine svolto, con il Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria (Dap), il terzo modulo formativo sui diritti dei minorenni in visita a genitori o parenti in carcere ed è stato predisposto il vademecum *Bambini che attraversano le sbarre* destinato a dirigenti e funzionari dell'amministrazione penitenziaria.



L'Agia è intervenuta in occasione di tre eventi formativi programmati dal Dap, ai quali hanno partecipato 95 tra dirigenti e funzionari, ai quali è stato distribuito il *Vademecum*. È stata l'occasione per attivare momenti di confronto con i direttori degli istituti penitenziari e affrontare alcuni argomenti di interesse, quali la formazione, il diritto ad acquisire conoscenze sulla vita dei genitori detenuti, le informazioni sulle procedure e le regole di visita adeguate all'età dei bambini.

8.5 L'aggiornamento della Carta di Treviso

In occasione dei trent'anni dall'approvazione della Convenzione Onu il Consiglio nazionale dell'Ordine dei giornalisti (Cnog) ha manifestato l'intenzione di promuovere un nuovo aggiornamento della Carta di Treviso, documento di deontologia dei giornalisti italiani che li impegna a comportamenti eticamente corretti nei confronti delle persone di minore età. Un documento, richiamato anche dalle norme in materia di privacy, che nel preambolo fa riferimento ai valori costituzionali e ai principi della Convenzione di New York. A tal fine il Cnog ha invitato l'Autorità garante a far parte di un gruppo di lavoro destinato a muovere i primi passi nel corso del 2020.

9

Gli strumenti e le iniziative di informazione e comunicazione



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



9. GLI STRUMENTI E LE INIZIATIVE DI INFORMAZIONE E COMUNICAZIONE

Nel corso del 2019 l'Autorità garante ha progressivamente sviluppato e affinato la propria attività di comunicazione rivolta ai diversi pubblici di riferimento. Un ambito, quello della comunicazione, che risulta strettamente connesso alle competenze attribuite dalla legge istitutiva.

Sono infatti compiti dell'Autorità:

- a) promuovere l'attuazione della Convenzione di New York e degli altri strumenti internazionali in materia di promozione e di tutela dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza;
- b) esercitare le funzioni previste all'articolo 12 della Convenzione europea sull'esercizio dei diritti dei fanciulli del 25 gennaio 1996 e, tra queste quella di "fornire informazioni generali sull'esercizio dei diritti dei minori ai mass media, al pubblico e alle persone od organi che si occupano delle problematiche relative ai minori";
- c) diffondere la conoscenza dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, promuovendo a livello nazionale, in collaborazione con gli enti e con le istituzioni che si occupano di persone di minore età, iniziative per la sensibilizzazione e la diffusione della cultura dell'infanzia e dell'adolescenza, finalizzata al riconoscimento dei *minori* come soggetti titolari di diritti.

Anche quest'anno, rispetto a tali competenze così ampie e diversificate, è possibile tracciare un bilancio molto soddisfacente: le attività e le iniziative di maggior rilievo – che seguono – sono state accompagnate da un'azione costante e capillare di informazione e sensibilizzazione a livello nazionale, anche attraverso l'attività di ufficio stampa, la gestione dei siti *web* e dei *social network* e l'organizzazione di eventi e seminari a livello locale. Un'accelerazione iniziata già nel 2018 che ha raggiunto un livello di particolare intensità in occasione del 30° anniversario della Convenzione di New York.



Gi I NUMERI DELLE ATTIVITÀ DI INFORMAZIONE E COMUNICAZIONE

+28,2%



LANCI DI AGENZIA
RISPETTO
AL 2018

+19,2%

INTERVENTI
RADIOTELEVISIVI
MEDI AL MESE



*rispetto
al 2018*

+11,9% CITAZIONI SULLA STAMPA



+7,5% POST DI SITI
SULL'AGIA

69 COMUNICATI STAMPA

115 NEWS SUL SITO

*rispetto
al 2018*

+55,8%
APERTURE
DELLA NEWSLETTER



+ 7,1% FOLLOWER



+ 12,5% FOLLOWER

9.1. Le attività e gli strumenti

Nel 2019 la presenza dell'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza nel mondo dell'informazione è cresciuta sia sul piano quantitativo che su quello qualitativo. Le agenzie di stampa hanno diffuso lanci con citata l'Agia 1.206 volte (3,3 al giorno in media). Nell'anno precedente lo avevano fatto in 941 occasioni: l'incremento è stato pari al 28,2%. Anche le citazioni da parte della carta stampa sono passate dai 345 articoli del 2017 ai 386 del 2018. Le apparizioni in servizi radiotelevisivi sono state 63, contro le 52 dell'anno passato (+19,2%). La produzione di contenuti informativi ha visto diramare 69 comunicati stampa e pubblicare 115 news sul sito ufficiale. Sul web si è parlato dell'Autorità garante in 546 notizie online (+7,5%), mentre la newsletter dell'Agia ha ottenuto risultati significativi. Le sue percentuali di apertura hanno raggiunto una media del 35,2% contro quella del 22,6% del 2018 (+55,8%). Per quanto riguarda i social aumenta il numero dei follower di Facebook che sono arrivati a poco meno di 240 mila rispetto ai quasi 224 mila di fine 2018 (+7,1%). Twitter ha registrato in 12 mesi 1.064.600 visualizzazioni. La *fanbase* è cresciuta del 12,5%. Aumentata la produzione audiovisiva e di infografiche, che hanno completato così l'offerta informativa prodotta.

9.2. Le campagne

La campagna per il 30° anniversario della Convenzione Onu sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza





#DirittiInCrescita. È questo l'hashtag che ha accompagnato la campagna realizzata dall'Autorità garante in occasione del 30° anniversario della Convenzione di New York sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, il 20 novembre 2019. Un'iniziativa realizzata in collaborazione con il Dipartimento per l'informazione e l'editoria della Presidenza del Consiglio dei ministri che ha consentito di sensibilizzare l'opinione pubblica sul tema del rispetto dei diritti delle persone di minore età, attraverso la diffusione di uno spot televisivo e radiofonico sulle reti Rai. La campagna, andata in onda dal 20 novembre all'8 dicembre 2019, è stata presentata in occasione dell'evento organizzato dall'Autorità garante a Roma il 19 dicembre, a cui hanno partecipato numerosi esponenti del Governo, del Parlamento e del terzo settore.

9.3. Gli eventi principali

Diritti in crescita. Nuove sfide per l'infanzia e l'adolescenza

Diritti in crescita. Nuove sfide per l'infanzia e l'adolescenza è il titolo dell'evento organizzato dall'Agia il 19 novembre 2019 all'Auditorium dell'Ara Pacis di Roma, in occasione del 30° anniversario dell'adozione della Convenzione Onu sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza. Sei le tavole rotonde, animate da esperti, rappresentanti delle istituzioni e del terzo settore che hanno fatto il punto sul presente e sul futuro dei diritti di bambini e ragazzi in Italia.



Nuove sfide per l'infanzia e l'adolescenza a 30 anni dalla Convenzione ONU



Nel corso dell'evento è stata lanciata la campagna radio-tv e social per il 30° anniversario della Convenzione di New York, realizzata in collaborazione con il Dipartimento per l'editoria e l'informazione e trasmessa sulle reti Rai. Presentato anche il volume *La Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza: conquiste e prospettive a 30 anni dall'adozione* (vedi capitolo 1), scaricabile dal sito dell'Autorità garante.

Cyberbullismo, "Off-line. La vita oltre lo schermo"



Undici mesi di tour, con il coinvolgimento di più di 300 classi e 7.000 studenti di età compresa fra i 13 e i 18 anni, di cui 56% femmine e 44% maschi. Sono questi i numeri di *Off-Line – La vita oltre lo schermo*, un progetto itinerante per la prevenzione e il contrasto di bullismo e cyberbullismo promosso dall'Agia in collaborazione con l'associazione Un'altra storia.

Undici appuntamenti per toccare tutta Italia tra febbraio e dicembre, da Napoli a Forlì, da Perugia a Como, da Caltanissetta a Pordenone, da Aosta a Verona, da Cagliari a Pescara, sino alla tappa di Roma, dove si è svolto l'evento conclusivo organizzato in occasione del 30° anniversario della Convenzione Onu, alla presenza dell'Autorità garante.

I bambini parlano diritti(o)

Diecimila bambini di tutta Italia, ottanta scuole e 600 docenti. Quindicimila copie del libro distribuite. Sono i numeri del progetto *I bambini parlano diritti(o)* volto a diffondere la conoscenza della Convenzione Onu tra i più piccoli, attraverso la riscrittura dei diritti. Nelle diverse attività realizzate con i bambini è stato utilizzato il libro illustrato dell'Autorità garante *Geronimo Stilton. Viaggio alla scoperta dei diritti dei bambini* (edito da Piemme), un'avventura ambientata nella Penisola alla ricerca della Convenzione smarrita, e ritrovata, in occasione delle celebrazioni per i suoi 30 anni. In occasione dell'evento conclusivo – svol-



tosì a Palermo il 25 novembre 2019 alla presenza dell'Autorità garante – è stato presentato il manifesto dei diritti e annunciato un volume in cui sono raccolti i diritti riscritti dai bambini di tutta Italia.

Incontrare la giustizia, incontrarsi nella giustizia

Giovedì 21 marzo 2019, nella Sala della Lupa della Camera dei deputati, si è svolto l'evento di presentazione del documento di studio e proposta *La mediazione penale e altri percorsi di giustizia riparativa nel procedimento penale minorile*. L'Autorità garante ha illustrato, nel corso del convegno, le raccomandazioni contenute nel volume. Sono stati presentati due pieghevoli, di cui uno tascabile per i ragazzi, realizzati dall'Agia e destinati a essere diffusi nei 29 distretti minorili italiani per promuovere la mediazione penale.

L'inclusione e la partecipazione delle nuove generazioni di origine immigrata



Il 16 aprile 2019 al parlamentino del Cnel si è tenuto l'evento di presentazione del documento Agia di studio e proposta *L'inclusione e la partecipazione delle nuove generazioni di origine immigrata. Focus sulla condizione femminile*. Nel corso del convegno l'Autorità garante ha illustrato le raccomandazioni contenute nel volume. Sono intervenuti magistrati, docenti universitari e rappresentanti delle istituzioni destinatarie delle raccomandazioni. Hanno raccontato le loro storie alcuni giovani di nuova generazione.



L'Agia al Salone del Libro

L'Autorità garante è stata presente al Salone del Libro di Torino con il volume di Geronimo Stilton *Viaggio alla scoperta dei diritti dei bambini* (edito da Piemme), un'avventura lungo la Penisola alla ricerca della Convenzione di New York andata perduta.

Il libro è uno degli strumenti utilizzati nell'ambito del progetto *I bambini parlano diritti(o)*, realizzato in collaborazione con l'associazione Così per gioco per stimolare la riflessione e la creatività dei più piccoli attraverso un percorso partecipato che mira a far emergere i bisogni dei più piccoli per trasformarli in richieste di diritti.

Nel corso dell'evento, che si è svolto il 10 maggio 2019 alla Book Arena, l'Autorità garante ha incontrato 150 alunni della scuola primaria ai quali ha illustrato lo scopo del progetto: far riscrivere ai bambini la Convenzione Onu sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, per cercare collegamenti e affinità con il mondo contemporaneo e con i nuovi bisogni dei più piccoli a trent'anni dalla sua approvazione.

Bambini e adolescenti nell'ambiente digitale, progetto Enya 2019

Il 25 e il 26 giugno a Bruxelles si è svolto il Forum Enya 2019. Trentasei ragazzi di 18 Paesi membri dell'Enoc – la Rete europea dei garanti per l'infanzia e l'adolescenza – tra i quali due giovani rappresentanti inviati dall'Autorità garante, si sono confrontati con sette garanti europei. Sono state elaborate raccomandazioni condivise in materia di diritti dei minorenni nell'ambiente digitale, in particolare sui temi: privacy, educazione, rischi e sfide, partecipazione e opportunità.

Il diritto al gioco e allo sport dei bambini e dei ragazzi con disabilità



Il 10 maggio, al Parlamentino del Cnel, si è tenuta l'evento di presentazione del documento di studio e proposta dell'Agia *Il diritto al gioco e allo sport dei bambini e dei ragazzi con disabilità*. Dopo i saluti e gli interventi istituzionali sono state presentate testimonianze di atleti, genitori ed esponenti dell'associazionismo.

#PalermoChiamataItalia: l'Autorità garante sulla Nave della legalità

L'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza, Filomena Albano è salita a bordo della *Nave della legalità* partita il 22 maggio da Civitavecchia. Durante la navigazione ha incontrato gli studenti presenti a bordo, assieme alle altre istituzioni. Nell'occasione è stata consegnata agli alunni delle scuole primarie una copia dei volumi *Viaggio alla scoperta dei diritti dei bambini* e *La Costituzione italiana raccontata ai ragazzi*. A Palermo l'Autorità ha poi partecipato alle celebrazioni istituzionali che si sono svolte all'Aula bunker dell'Ucciardone, luogo simbolo del maxiprocesso a Cosa Nostra.



Zigzagando tra i diritti

Zigzagando tra i diritti. La Consulta dei ragazzi, le Commissioni bambino e le Redazioni locali si raccontano è stata la riunione plenaria dei giovani "consulenti" dell'Agia ospitata in parallelo, il 22 maggio 2019, dal Parlamentino della sede dell'Autorità garante e da quello del Cnel.



A moderare i lavori sono stati gli stessi ragazzi della Consulta, i quali hanno dato la parola all'Autorità garante, ai rappresentanti delle Commissioni bambino e delle Redazioni locali, provenienti dagli istituti comprensivi "De Finetti", "Palombini" e "Rosmini" di Roma.

Per i bambini, si è trattato dell'opportunità per presentare riflessioni, elaborati, canzoni originali sul tema dei diritti e confrontarsi a tu per tu con l'Autorità garante, esprimendo desideri, bisogni e opinioni.

Presentazione della Relazione annuale al Parlamento

Mercoledì 19 giugno 2019 l'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza ha presentato la *Relazione annuale al Parlamento*. L'evento, si è tenuto nella sala della Regina della Camera dei deputati alla presenza del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella. Dopo il saluto del Presidente della Camera, Roberto Fico, l'Autorità garante ha tratto un bilancio delle attività svolte e ha evidenziato



le questioni aperte in tema di diritti dell'infanzia e dell'adolescenza su cui richiamare l'attenzione delle istituzioni. L'intervento è stato completato da letture e testimonianze.

L'evento è stato trasmesso in diretta su Rai 3, a cura del Tg3, e in streaming su webtv.camera.it.

L'ascolto e la partecipazione dei minori stranieri non accompagnati in Italia

Quali sono i rischi, le vulnerabilità, i sogni e i bisogni dei minori stranieri non accompagnati ospiti dei centri di prima e seconda accoglienza in Italia? La risposta è contenuta nel rapporto *L'ascolto e la partecipazione dei minori stranieri non accompagnati in Italia* frutto di un lavoro congiunto dell'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza e l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati. Il dossier è stato presentato il 9 luglio 2019 al Museo dell'Ara Pacis di Roma.



Per l'occasione, è stata nuovamente esposta la mostra fotografica *Io So(g)no* ospitata dal Museo delle Mura di Roma dal 7 dicembre 2018

al 6 gennaio 2019. La mostra è il frutto di un progetto di ascolto e partecipazione promosso da Agia e Unhcr, a cui hanno partecipato minori di età compresa tra i 14 e i 17 anni provenienti da Egitto, Albania, Eritrea, Gambia, Filippine, Somalia, Ghana e Nigeria.



9.4. I convegni, i seminari e i workshop

Nel corso del 2019 l'Autorità garante ha partecipato a molteplici iniziative, convegni e seminari, giornate di studio e di approfondimento, anche di carattere scientifico, dedicati ai temi dell'infanzia e dell'adolescenza. Gli incontri ai quali ha partecipato personalmente l'Autorità garante sono evidenziati in corsivo (agli altri incontri hanno partecipato rappresentanti dell'ufficio).

Gennaio ■ ***“Genitorialità in carcere e diritti dei figli dei detenuti”***, conclusioni al convegno nazionale organizzato dalla Fondazione Terzo Pilastro Internazionale – Roma, 18 gennaio 2019.

“La legge n. 47 del 2017 sui minori stranieri non accompagnati: problemi e prospettive”, intervento al seminario organizzato dalla Sapienza - Università degli studi di Roma, Dipartimento di economia e diritto – Roma, 22 gennaio 2019.

“Persone vulnerabili: nuove e antiche frontiere nella tutela dei diritti fondamentali”, intervento al convegno organizzato dalla Camera nazionale avvocati per la persona, le relazioni familiari e i minorenni (Cammino) – Roma, 24 gennaio 2019.

“M'interesse di te”, intervento al seminario organizzato dai Salesiani per il sociale – Roma, 31 gennaio 2019.

Febbraio ■ ***“Mediazione, riparazione e riconciliazione. La comunità di fronte alla sfida della giustizia riparativa”*** intervento al convegno organizzato dal Coordinamento nazionale comunità di accoglienza (Cnca) – Roma, 1° febbraio 2019.

“Safer Internet Day (SID) 2019”, relazione alla giornata mondiale per la sicurezza in Rete, istituita e promossa dalla Commissione europea - Milano, 5 febbraio 2019.

“Bullismo Vs Cyberbullismo” - Lo sport come attività di prevenzione, intervento al Convegno organizzato dall'Osservatorio nazionale bullismo e doping – Roma, 7 febbraio 2019.

“Pornografia, minori e sicurezza in Rete. Testimonianze, soluzioni e prospettive”, saluti istituzionali al convegno organizzato dalla Commissione parlamentare per l'infanzia e l'adolescenza – Roma, 7 febbraio 2019.



- Febbraio**
- **“Non lo chiamate amore”**, intervento al Convegno organizzato dall'Associazione italiana di diritto e psicologia della Famiglia – Roma, 14 febbraio 2019.
 - **“Circoncisione rituale in Italia”**, saluti istituzionali al convegno organizzato dall'Associazione internazionale Karol Wojtyla – Roma, 18 febbraio 2019.
 - **“Risultati dello Studio Nazionale Fertilità”**, partecipazione alla tavola rotonda nell'ambito del convegno promosso dal Ministero della salute – Roma, 19 febbraio 2019.
 - **“Diritto all'educazione, tecnologie digitali e sostenibilità”**, partecipazione al workshop organizzato da Save the Children Italia e dall'Istituto degli Innocenti – Roma, 21 febbraio 2019.
 - **“Festival dei care leavers”**, partecipazione all'evento organizzato dall'Associazione Agevolando – Trento, 22 febbraio 2019.
 - **“Off-Line – La vita oltre lo schermo”**, intervento per l'inaugurazione del progetto itinerante per la prevenzione e il contrasto di bullismo e cyberbullismo promosso dall'Autorità in collaborazione con l'associazione Un'altra storia – Napoli, 28 febbraio 2019.
- Marzo**
- **“I diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, la Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza”**, docenza nell'ambito del V corso di formazione per il personale della carriera prefettizia – Roma, 5 marzo 2019.
 - **“Le Giornate del Consiglio Nazionale Forense per i Diritti delle Persone e delle Famiglie”**, saluti istituzionali al convegno organizzato dal Consiglio nazionale forense (Cnf) – Roma, 7 marzo 2019.
 - **“L'autorità genitoriale limite o diritto dei figli?”**, intervento alla giornata di studio organizzata dalla Pontificia Università della Santa Croce – Roma, 14 marzo 2019.
 - **“La mediazione penale e altri percorsi di giustizia riparativa nel procedimento penale minorile”**, intervento di apertura dei lavori all'evento di presentazione del documento di studio e di proposta dell'Autorità – Roma, 21 marzo 2019.



Marzo ■ **“Carta dei diritti dei figli nella separazione dei genitori”**, intervento nell’ambito dell’evento formativo presso la Corte di Appello – Palermo, 22 marzo 2019.

“Victim identification Task force Italia - la pedofilia in Rete: identificazione, ascolto e presa in carico delle vittime”, partecipazione alla tavola rotonda organizzata dal Servizio Polizia Postale e delle Comunicazioni – Roma, 29 marzo 2019.

“Come cambia la tutela dell’interesse del minore nelle separazioni”, relazione al convegno organizzato dall’Università Lumsa – Roma, 29 marzo 2019.

Aprile ■ **“Minori Stranieri. Accoglienza e Integrazione. Dalle esperienze realizzate, quali prospettive?”**, partecipazione al seminario organizzato dal Coordinamento nazionale comunità di accoglienza (Cnca) – Catania, 2 aprile 2019.

“12th European Forum on the Rights of the Child: Where we are and where we want to go”, partecipazione all’evento organizzato dalla Commissione Europea – Bruxelles, 2 e 3 aprile 2019.

“Le competenze in materia di cittadinanza”, partecipazione al seminario nazionale organizzato dalla Conferenza episcopale italiana (Cei) – Roma, 5 aprile 2019.

“Educazione ai diritti”, lezione al corso universitario multidisciplinare organizzato dall’Unicef in collaborazione con Sapienza - Università degli studi di Roma – Roma, 10 aprile 2019.

“Ragazzi al Centro – Verso una società a misura di chi cresce”, relazione al convegno organizzato dalla Prefettura - Piacenza, 11 aprile 2019.

“Minori stranieri in Italia: nuove forme di accoglienza tra adozione e affido. Incontro tra coscienze libere ed esperti sullo stato attuale di attuazione della legge n. 47 del 7 aprile 2017, e sui percorsi di adozione”, partecipazione alla tavola rotonda organizzata dall’Unione italiana forense – Roma, 11 aprile 2019.

“L’incidenza della successione a causa di morte sulla vita familiare”, partecipazione alla giornata di studio organizzata dalla Rivista Familia – Roma, 12 aprile 2019.



- Aprile**
- **“L’inclusione e la partecipazione delle nuove generazioni di origine immigrata. Focus sulla condizione femminile”**, intervento di apertura al convegno organizzato dall’Autorità – Roma, 16 aprile 2019.
 - **“La tutela dei diritti umani nell’ambiente digitale: i best interests del minore”**, partecipazione all’incontro di studio organizzato dalla Scuola di giurisprudenza dell’Università degli studi di Firenze – Firenze, 30 aprile 2019.
- Maggio**
- **“Protagonisti! Le nuove generazioni si raccontano”**, partecipazione al seminario promosso dal Coordinamento Nazionale Nuove Generazioni Italiane (Conngi) – Genova, 2 maggio 2019.
 - **“Giornata nazionale contro pedofilia e pedopornografia”** partecipazione con relazione all’evento organizzato da SOS Il Telefono Azzurro – Roma, 6 maggio 2019.
 - **“I diritti dei minorenni nell’ambiente digitale”**, partecipazione all’E-NOC 2019 Spring Seminar – Manchester, 9 e 10 maggio 2019.
 - **“I Minori stranieri non accompagnati e il welfare locale: il passaggio alla maggiore età e l’autonomia”**, partecipazione al seminario realizzato da un partenariato composto da Dedalus, Oxfam Italia, Pio monte della misericordia, Associazione Priscilla e Comune di Napoli – Napoli, 9 maggio 2019.
 - **“Il diritto al gioco e allo sport dei bambini e dei ragazzi con disabilità”**, intervento in apertura dei lavori del convegno organizzato dall’Autorità – Roma, 9 maggio 2019.
 - **“Un minore...tanti processi”**, partecipazione alla tavola rotonda organizzata dall’Unione italiana camere minorili – Roma, 10 maggio 2019.
 - **“Violenza domestica e violenza di genere: uffici giudiziari a confronto”**, docenza nell’ambito del corso tenutosi presso la Scuola Superiore della Magistratura – Scandicci (FI), 13 maggio 2019.
 - **“Presentazione Indice regionale sul maltrattamento all’infanzia”**, saluti istituzionali al convegno organizzato dal Cesvi – Roma, 14 maggio 2019.



Maggio ■ **“Dalla parte delle bambine e dei bambini: diritti, partecipazione, equità”**, docenza nell’ambito del corso universitario multidisciplinare di educazione ai diritti organizzato dal Comitato italiano per l’Unicef, in collaborazione con l’Università degli Studi di Firenze – Firenze, 14 maggio 2019.

“I figli al centro. famiglie e mediatori insieme”, partecipazione al convegno nazionale dell’Associazione italiana mediatori familiari (Aimef) – Milano, 17 maggio 2019.

“Educare il bambino, formare l’uomo” partecipazione al convegno organizzato dall’Opera nazionale Montessori e dall’Associazione costruire Montessori – Udine, 18 maggio 2019.

“Trent’anni di diritti dei bambini: la Convenzione ONU del 1989 sui diritti del fanciullo”, partecipazione al seminario organizzato dal Dipartimento di scienze politiche e sociali dell’Università di Cagliari – Cagliari, 24 maggio 2019.

“Minori non accompagnati: la sfida dell’accoglienza - politiche e standard per promuovere l’affido familiare”, intervento alla conferenza organizzata dalla Fondazione L’Albero della Vita – Milano, 29 maggio 2019.

“75° Congresso Italiano di Pediatria”, intervento all’evento organizzato dalla Società italiana di pediatria (Sip) – Bologna, 30 maggio 2019.

Giugno ■ **“Activate talk n° 1: impegno civico ed inclusione sociale attiva”**, conclusioni al convegno organizzato dal Comitato italiano per l’Unicef – Roma, 4 giugno 2019.

“Vita da tutore. La figura del tutore volontario dei minorenni non accompagnati: dalle norme alla prassi a due anni dalla L. 47/2017”, relazione nell’ambito dell’evento finale del progetto transnazionale G.A.IN. (Guardianship advanced instruments for child protection in Europe) organizzato da Save The Children Italia – Roma, 5 giugno 2019.

“La Condizione dell’Infanzia e dell’Adolescenza in Italia: le Raccomandazioni del Comitato Onu sui Diritti dell’Infanzia”, relazione all’evento organizzato dal Comitato italiano per l’Unicef e dal Comitato interministeriale per i diritti umani – Roma, 10 giugno 2019.



- Giugno**
- **“Terza Conferenza Nazionale sulla famiglia”**, partecipazione al convegno organizzato dal Centro studi e ricerche diritto famiglia – Roma, 12 giugno 2019.
 - **“Children on the Move: sharing best practices for a better protection”**, intervento all’International Round table organizzato dal moroccan Ministry of migration affairs e dall’International organization for migration (IOM) Morocco - Rabat, 12 e 13 giugno 2019.
 - **“La figura del caregiver: tecnologie e ausili per migliorare la qualità della vita”** partecipazione al convegno organizzato dall’Istituto superiore di sanità – Roma, 24 giugno 2019.
 - **“L’Autorità garante per l’infanzia e l’adolescenza. La conferenza dei garanti”**, docenza nell’ambito di un corso di alta specializzazione organizzato dalla Camera nazionale avvocati per le persone, le relazioni familiari e i minorenni (Cammino) e Università Roma 3 – Roma, 28 giugno 2019.
- Luglio**
- **“Verso una comunità di pratiche per un domani possibile”**, partecipazione al workshop organizzato da Never alone – Roma, 1 e 2 luglio 2019.
 - **“Giornata di riflessione e promozione delle attività del Safer Internet Centre”**, intervento all’evento organizzato nell’ambito del Giffoni Festival – Salerno, 24 luglio 2019.
- Settembre**
- **“I nuovi luoghi delle cure: scuola in ospedale e istruzione domiciliare. Quali prospettive per la tutela dei minori e lo sviluppo del Servizio?”** intervento nell’ambito del seminario nazionale organizzato dall’Ufficio scolastico regionale del Piemonte - Torino, 6 settembre 2019.
 - **“Dallo Spazio Famiglie e Minori alla coordinazione Genitoriale: esperienze di prevenzione e intervento per l’alta conflittualità fra genitori”**, relazione nell’ambito della giornata di studio organizzata dal Tribunale ordinario e dalla Corte d’Appello di Roma – Roma, 13 settembre 2019.
 - **“Safeguarding Policy. Iniziative ed attività finalizzate alla sensibilizzazione, prevenzione e contrasto di molestie ed abusi in ambito sportivo”**, partecipazione al convegno organizzato da Federazione italiana scherma – Roma, 25 settembre 2019.



- Settembre**
- **“Conferenza annuale e assemblea generale ENOC”** – Belfast, 25-27 settembre 2019.
 - **“Supporting guardians to protect unaccompanied children”**, incontro finale del progetto europeo G.A.IN. – Bruxelles, 26 settembre 2019.
- Ottobre**
- **“Il Giudice delle relazioni: tra disagio, devianza e nuove fragilità. Le ragioni della specializzazione nei percorsi della giustizia minorile e familiare”**, relazione al convegno organizzato dall'Associazione italiana dei magistrati per i minorenni e per la famiglia (Aimmf) – Lecce, 11 ottobre 2019.
 - **“Usi e abusi del digitale tra i giovani. Esperienze, prospettive e interventi educativi”**, intervento all'evento organizzato da Sapienza – Università degli studi di Roma – Roma, 15 ottobre 2019.
 - **“Orfani di femminicidio: quando lo Stato non riconosce la violenza responsabilità prima e dopo”**, saluti istituzionali al convegno organizzato dall'Associazione Il giardino segreto – Roma, 15 ottobre 2019.
 - **“XIII Congresso Nazionale”**, intervento all'evento organizzato dalla Federazione italiana medici pediatri (FIMP) – Paestum (Sa), 16 ottobre 2019.
 - **“30 anni dopo la Convenzione: la responsabilità degli adulti nei confronti delle persone di minore età”**, relazione al convegno organizzato dalla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome e da Unicef presso il Senato – Roma, 21 ottobre 2019.
 - **“L'affido familiare per minori stranieri non accompagnati in Italia e in Europa”**, intervento al convegno organizzato dall'Istituto degli innocenti – Firenze, 21 ottobre 2019.
 - **“La condizione minorile con particolare riferimento alla giustizia riparativa nel procedimento penale minorile”**, relazione al convegno organizzato dalla Prefettura UTG – Benevento, 23 ottobre 2019.
 - **“Kintsugi: Exchange of European Good Practices on Restorative Justice”**, saluti istituzionali al seminario conclusivo della settimana di formazione italiana del progetto – Roma, 25 ottobre 2019.



Novembre

■ **“Restorative justice: strategies for change”**, intervento al seminario organizzato dalla Università cattolica del Sacro Cuore - Facoltà di scienze politiche e sociali – Roma, 6 novembre 2019.

“#RedefiningPower: Strengthening the rights of the child as the key to a future-proof Europe”, partecipazione alla Conferenza e al 7th CA-HENF Meeting – Strasburgo, 13 e 14 novembre 2019.

“Gli Stati Generali dell’Infanzia e l’Adolescenza”, saluto introduttivo al convegno organizzato dal Garante per l’infanzia e l’adolescenza delle Regione Campania – Napoli, 14 novembre 2019.

“In famiglia non si è mai stranieri. Pratiche ed esperienze a confronto per l’affido familiare di minori migranti e rifugiati soli”, intervento alla tavola rotonda organizzata da Unicef e dal Coordinamento nazionale comunità di accoglienza (Cnca) - Roma 18 novembre 2019.

“L’avvocatura a servizio dei ‘piccoli’. Dal bambino all’adulto.”, intervento all’incontro organizzato dal Consiglio nazionale forense (Cnf) – Roma, 20 novembre 2019.

“Lo sguardo dei bambini sul futuro”, saluti istituzionali alla conferenza nazionale organizzata dall’Istituto degli innocenti - Firenze, 22 novembre 2019.

“La salute dei bambini e degli adolescenti come diritto”, intervento nel corso del Forum Risk Management in Sanità organizzato dal Consiglio nazionale ordine assistenti sociali – Firenze, 28 novembre 2019.



9.5. I patrocini

EVENTO	RICHIEDENTE	TIPOLOGIA	PERIODO	LUOGO
Le vittime invisibili del femminicidio, i figli che restano e coloro che li crescono	associazione Il Giardino segreto	Convegno	14/01/2019	Roma
La Carta dei diritti dei figli nella separazione dei genitori	Scuola superiore della magistratura (SSM) - Palermo	Evento formativo	22/03/2019	Palermo
Educare il bambino, formare l'uomo	associazione Costruire Montessori	Convegno nazionale	18/05/2019	Udine
Ragazzi al Centro - Verso una società a misura di chi cresce	Prefettura di Piacenza	Iniziativa programmata a seguito di sottoscrizione di un protocollo di intesa sulla prevenzione del disagio giovanile	11/04/2019	Piacenza
I tuffi. Parlare significa proteggere	associazione Contatto	Cortometraggio		
Un minore... tanti processi	Unione nazionale delle camere minorili	Tavola rotonda	10/05/2019	Roma
L'affido familiare per minori stranieri non accompagnati: forum di discussione su sfide e opportunità per un sistema di protezione, accoglienza e integrazione di qualità	fondazione L'Albero della Vita	Conferenza	29/05/2019	Milano
4a Giornata nazionale dei Giochi della gentilezza	associazione culturale Cor et Amor	Giornata nazionale	20-23 settembre 2018	
La Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza nel sistema europea di protezione dei diritti fondamentali di Ferrara - Dipartimento di giurisprudenza	Università	Convegno	21/11/2019	Ferrara



9.6. I contributi

Nel 2019 sono stati predisposti due bandi per l'erogazione di contributi economici ad associazioni e organizzazioni non aventi scopo di lucro con la finalità specifica di diffondere sui territori due documenti dell'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza: la *Carta per i diritti dei figli nella separazione dei genitori* e il volume *La mediazione penale e altri percorsi di giustizia riparativa nel procedimento penale minorile*. Si tratta di documenti rivolti a professionisti, operatori giuridici e sociali, ma anche a genitori e ragazzi. Di massima importanza, dunque, la diffusione degli stessi nei contesti locali, onde assicurare quanto più possibile un'ampia ricaduta delle raccomandazioni e indicazioni ivi contenute sul territorio nazionale.

I bandi – pur definendo la finalità ultima cui tendere – hanno lasciato ampio margine di libertà ai partecipanti per definire modalità e metodologie per la diffusione dei suddetti documenti, valorizzando anche la partecipazione delle persone minorenni stesse, destinatarie dirette o indirette dei progetti. L'auspicio è che gli scritti prodotti – anche dopo percorsi lunghi, partecipati e approfonditi – dall'Agia si convertano in prassi, metodologie, sinergie territoriali concrete ed efficaci, pur nelle specificità dei singoli territori e valorizzando l'inventiva e la fantasia dei soggetti che vi operano quotidianamente.

9.7. Le pubblicazioni

Per la prima volta, nel 2019, tutte le pubblicazioni curate durante l'anno (nonché le ristampe) dall'Autorità garante sono state munite di codice ISBN per garantirne la catalogazione e, dunque, la più ampia diffusione. Oltre ai documenti di studio e proposta indicati nei paragrafi precedenti, di seguito si riportano gli scritti di cui l'Autorità garante è stata autrice.

Albano F., *Manca ancora una visione strategica*, in "Vita", febbraio 2019;

Albano F., *Educare il bambino, formare l'uomo*, in "Vita dell'infanzia", maggio 2019;

Albano F., *La Convenzione di New York*, in "Vita", settembre 2019;

Albano F., *Prefazione*, in *1989-2019. 30 anni di diritti dell'infanzia riscritti dai bambini*, 2019;



Albano F., *Prefazione*, in *Minori e privacy. La tutela dei dati personali dei bambini e degli adolescenti alla luce del regolamento (UE) 2016/679 – atti del convegno Rovigo 22 novembre 2018* (a cura di A. Annoni e A. Thiene), Jovene, 2019;

Albano F., *I best interests of the child tra passato presente e futuro*, in *I best interest of the child* (a cura di M. Bianca), in corso di pubblicazione;

Albano F., *Introduzione e L'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza a trent'anni dall'adozione della CRC: bilanci e prospettive*, in *La Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza: conquiste e prospettive a 30 anni dall'adozione*, 2019.

10

Allegati



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



10. ALLEGATI

1. Rilevazione su norme, prassi e procedure dei garanti per l'infanzia e l'adolescenza delle regioni e delle province autonome, dicembre 2019.
2. Rete europea dei garanti per l'infanzia e l'adolescenza (Enoc).
3. Il sistema della tutela volontaria in Italia. L'attività dei garanti regionali e delle province autonome. Primo rapporto di monitoraggio.
4. Il sistema della tutela volontaria in Italia. L'attività dei tribunali per i minorenni. Primo rapporto di monitoraggio.
5. Format piano operativo (progetto di monitoraggio della tutela volontaria per minori stranieri non accompagnati).
6. Scheda di rilevazione bisogno (progetto di monitoraggio della tutela volontaria per minori stranieri non accompagnati).
7. Criteri e strumenti di processo utilizzati dalle UoI per la proposta di "abbinamento MNA-Tutore volontario" (progetto di monitoraggio della tutela volontaria per minori stranieri non accompagnati).
8. Scheda prassi (progetto di monitoraggio della tutela volontaria per minori stranieri non accompagnati).
9. Carta etica del tutore volontario.
10. Selezione di note ufficiali, avvisi e pareri.



1. Rilevazione su norme, prassi e procedure dei garanti per l'infanzia e l'adolescenza delle regioni e delle province autonome, dicembre 2019

Premessa generale

La figura del garante dei diritti delle persone di minore età è attualmente prevista con legge regionale e/o provinciale in 18 regioni e nelle province autonome di Trento e Bolzano. Non ha disposto in tal senso la Regione Trentino Alto Adige, dove sono però attivi i garanti delle province autonome. Nel 2018 la Regione Abruzzo ha approvato la legge che istituisce la figura del garante per l'infanzia e l'adolescenza, che, al 31 dicembre 2019, non è stato nominato. Nella Regione Umbria la sede al dicembre 2019 risulta vacante, in attesa di nuova nomina. I garanti in carica sono dunque 19, inclusi i garanti delle Province autonome di Trento e Bolzano.

I garanti delle regioni e delle province autonome in Italia

■ ABRUZZO

In attesa di nomina

■ BASILICATA

Vincenzo Giuliano

tel. 0971 447261

garanteinfanziaeadolescenza@regione.basilicata.it

■ CALABRIA

Antonio Marziale

tel. 0965 880531

garanteinfanzia@consrc.it

garanteinfanzia@pec.consrc.it

■ CAMPANIA

Giuseppe Scialla

tel. 081 7783861 / 7783834

garanteinfanzia@consiglio.regione.campania.it

■ EMILIA-ROMAGNA

Clede Maria Garavini

tel. 051 527 5713 / 6263 / 5352

garanteinfanzia@regione.emilia-romagna.it

■ FRIULI VENEZIA GIULIA

Paolo Pittaro

tel. 040 3773131 / 29

cr.organi.garanzia@regione.fvg.it

garantefvg@regione.fvg.it

■ LAZIO

Jacopo Marzetti

tel. 06 65937320 / 4

garanteinfanzia@regione.lazio.it

■ LIGURIA

Francesco Lalla

tel. 010 5484990

garante.infanzia@regione.liguria.it

■ LOMBARDIA

Massimo Pagani

tel. 02 67486290 / fax 02 67482126

garanteinfanziaeadolescenza@consiglio.regione.

lombardia.it

garanteinfanziaeadolescenza@pec.consiglio.regio-

ne.lombardia.it

■ MARCHE

Andrea Nobili

tel. 071 2298483 / fax 071 2298264

garantediritti@regione.marche.it

assemblea.marche.garantediritti@emarche.it

■ MOLISE

Leontina Lanciano

tel. 0874 4291

garanteregionaledeidiritti@regione.molise.it

garanteregionaledeidiritti@cert.regione.molise.it

diritti@cert.regione.molise.it

■ PIEMONTE

Ylenia Serra

tel. 011 5757303

garante.infanzia@cr.piemonte.it

■ PUGLIA

Ludovico Abbatichio

tel. 080 540 5727

garanteminori@consiglio.puglia.it

■ SARDEGNA

Grazia Maria De Matteis

tel. 070 6014307

garanteinfanzia@consreg Sardegna.it

■ SICILIA

Luigi Bordonaro

Ufficio mai assegnato

■ TOSCANA

Camilla Bianchi

tel. 055 2387563

garante.infanzia@consiglio.regione.toscana.it

■ UMBRIA

In attesa di nomina

Maria Pia Serlupini fino al 22/04/2019

tel. 075 5721108

garanteminori@regione.umbria.it

■ VALLE D'AOSTA

Enrico Formento Dojot

tel. 0165 526081

difensore.civico@consiglio.vda.it

■ VENETO

Mirella Gallinaro

tel. 041 2383422 / 23

garantedirittipersonaminori@consiglioveneto.it

■ PROVINCIA AUTONOMA DI BOLZANO

Daniela Höller

tel. 0471 946050

info@garanteinfanzia-adolescenza-bz.org

■ PROVINCIA AUTONOMA DI TRENTO

Fabio Biasi

tel. 0461 213201

garante.minori@consiglio.provincia.tn.it



Dati generali

	ISTITUZIONE	DENOMINAZIONE	ATTUALE GARANTE	NOMINA	DURATA INCARICO	INDENNITÀ	SEDE PRINCIPALE	ALTRE SEDI
Abruzzo	L.r. 24/2018	Garante per l'infanzia e l'adolescenza	in attesa di nomina	-	Intera legislatura rinnovabile una sola volta	-	-	-
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	Giuseppe Scialla	29/03/2018	5 anni rinnovabile	35% dell'indennità lorda dei consiglieri regionali	Consiglio regionale	No
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 e s.m.i.	Garante regionale dei diritti della persona	Paolo Pittaro	01/10/2019	5 anni rinnovabile una sola volta	60% dell'indennità di presenza dei consiglieri regionali	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
Liguria	L.r. 12/2006 e s.m.i.	Garante dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza	Francesco Lalla	01/02/2011	Intera legislatura	Indennità del Difensore civico pari al 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 ma previste dalla legge istitutiva e dal suo Regolamento
Marche	L.r. 23/2008 e s.m.i.	Garante regionale dei diritti della persona	Andrea Nobili	22/09/2015	5 anni non rinnovabile	Pari a stipendio per qualifica dirigenziale regionale	Consiglio Assemblea legislativa	No
Molise	L.r. 9 dicembre 2015, n.17	Garante regionale dei diritti della persona	Leontina Lanciano	28/07/2017	5 anni rinnovabile una sola volta	31.000 euro annui lordi	Giunta regionale	No
Piemonte	L.r.31/2009	Garante regionale per l'infanzia e l'adolescenza	Ylenia Serra	03/12/2019	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 2018 il budget disponibile per le missioni è stato di 7.000 euro)	Consiglio regionale	No



	ISTITUZIONE	DENOMINAZIONE	ATTUALE GARANTE	NOMINA	DURATA INCARICO	INDENNITÀ	SEDE PRINCIPALE	ALTRE SEDI
Puglia	L.r. 19/2006	Garante regionale dei diritti del minore	Ludovico Abbaticchio	08/06/2017	5 anni rinnovabile	55% dell'indennità lorda dei consiglieri regionali	Consiglio regionale	No
Sardegna	Lr. 8/2011	Garante regionale per l'infanzia e l'adolescenza	Grazia Maria De Matteis	14/11/2017	3 anni con rinnovabile una sola volta	Indennità di carica mensile nella misura del 50% di quella attribuita ai presidenti degli enti regionali compresi nel primo gruppo della tabella A allegata alla L.r. .n.20/1995 art,6 comma1	Consiglio regionale	No
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	Camilla Bianchi	02/05/2019	6 anni non immediatamente rieleggibile	70% dell'indennità dei consiglieri regionali	Consiglio regionale	No
Umbria	L.r. 18/2009	Garante per l'infanzia e l'adolescenza	In attesa di nomina fino al 22/04/2019 Maria Pia Serlupini		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
Valle d'Aosta	L.r. 3/2019	Difensore civico	Enrico Formento Dojot	11/04/2019	5 anni rinnovabile una sola volta	Rientra nell'indennità del Difensore civico	Consiglio regionale	No
Veneto	L.r. 37/2013 (L.r. 42/1988)	Garante regionale dei diritti della persona	Mirella Gallinaro	1° elezione 15/03/2015 2° elezione 26/06/2018	3 anni rieleggibile una sola volta	60% dell'indennità dei consiglieri regionali	Consiglio regionale	No
Provincia Autonoma di Bolzano	L.p. 3/2009	Garante per l'infanzia e l'adolescenza	Daniela Höller	21/06/2019	Intera legislatura	La Garante percepisce un trattamento economico annuo lordo (art. 8, legge istitutiva)	Sede autonoma e distaccata dal Consiglio provinciale	No
Provincia Autonoma di Trento	L.p.28/1982 e s.m.i.	Garante dei diritti dei minori	Fabio Biasi	11/09/2019	Intera legislatura non rinnovabile	1/3 dell'indennità dei consiglieri provinciali	Sede autonoma e distaccata dal Consiglio provinciale	No



Autonomia e Stanziamento

	LOGO PROPRIO	SITO PROPRIO	OBBLIGO DI PROGRAMMAZIONE DELLE ATTIVITÀ	STANZIAMENTO
Basilicata	Sì	No (sottosito portale Consiglio regionale)	No	12.500 euro
Calabria	No	Sì	Sì	15.000 euro (2019) da Consiglio regionale 90.000 euro da Giunta regionale
Campania	Sì	Sì	Sì	30.000 euro
Emilia Romagna	Sì	No (sottosito portale Assemblea legislativa)	Sì (entro il 15 settembre di ogni anno, con indicazione del fabbisogno finanziario)	24.000 euro (2020)
Friuli Venezia Giulia	Sì	Sì	Sì	21.435 euro (2019) 22.680 euro (2020)
Lazio	Sì	Sì	Sì	40.000 euro
Liguria	No	No	No	No (compenso al Garante devoluto in quanto Difensore Civico)
Lombardia	Sì	No (sottosito portale Consiglio regionale)	Sì	23.000 euro (2019) così ripartiti: 5.000 euro per missioni 8.000 euro per eventi e promozione 10.000 euro per servizi: formazione tutori volontari MSNA
Marche	Sì	Sì	Sì	65.350 euro (comprensivo delle tre funzioni di garanzia)
Molise	Sì	Sì	Sì	40.000 euro



	LOGO PROPRIO	SITO PROPRIO	OBBLIGO DI PROGRAMMAZIONE DELLE ATTIVITÀ	STANZIAMENTO
Piemonte	Sì	No (sottosito portale Consiglio regionale)	No (ai sensi dell'art. 8 dell'allegato alla delibera n. 1252/2016 il Garante presenta all'Ufficio di Presidenza le relazioni trimestrali di programmazione della propria attività)	No
Puglia	Sì	No (sottosito portale Consiglio regionale)	Sì	250.000 euro
Sardegna	No	No (pagina web Consiglio regionale)	Sì	200.000 euro (comprensivo indennità di carica e rimborso missioni)
Sicilia	No	No	No	No
Toscana	Sì	No (sottosito portale Consiglio regionale)	Sì (con indicazione del fabbisogno finanziario)	Assestato 2019 20.500 euro (escluso indennità e oneri connessi)
Umbria	No	No	Sì	4.000 euro
Valle d'Aosta	Sì	No (sottosito portale Consiglio regionale)	No	10.000 euro
Veneto	Sì	Sì	Sì	340.000 euro (comprensivo delle tre funzioni di garanzia)
Provincia Autonoma di Bolzano	Sì	Sì	Sì (entro il 15 settembre il Garante presenta alla Presidenza del Consiglio provinciale il programma delle attività e il relativo fabbisogno)	40.000 euro
Provincia Autonoma di Trento	Sì	No	No	No



Personale

	ADDETTO SEGRETERIA (CATEGORIA B)	ADDETTO AMMINISTRATIVO CONTABILE (ASSISTENTE C)	SPECIALISTA GIURIDICO (D)	SPECIALISTA SANITÀ E SERVIZI SOCIALI (D)	
Basilicata	-	1 istruttore (cat. C)	-	-	
Calabria	1 operatore informatico (cat. B3)	1 istruttore amministrativo (cat. C1)	1 esperto giuridico-legale (avvocato) (cat. D3)	-	
Campania		-	-	-	
Emilia Romagna	1 personale trasversale	1 personale trasversale	1 (cat. D)	1 (cat. C) 1 (cat. D)	
Friuli Venezia Giulia	-	-	-	-	
Lazio	1	2	-	1 psicologa (cat. D)	
Liguria	-	-	-	1 assistente sociale/ pedagista	
Lombardia	Segreteria unica per Difensore regionale e Garanti ex DUP 428/2016, di cui utilizzabili (in comune con gli altri uffici) 1 (cat. C) 1 (cat. B) 1 (cat. B, in telelavoro in via esclusiva)	-	1funzionario (cat. D) in distacco dalla Giunta Area giuridica, analisi e valutazione	-	
Marche (comprensivo tre funzioni di garanzia)	1	1	1	1 part-time	
Molise	-	-	-	-	



	ALTRO	POSIZIONE ORGANIZZATIVA	DIRIGENTE	COLLABORATORE ESTERNO	ASSEGNIATA, BORSISTA O TIROCINANTE ONEROSO E NON	VOLONTARIO
	1 funzionario amministrativo (cat. D) fino al 15/10/2019	1 funzionario amministrativo (cat. D)	1	-	-	-
	-	-	-	1	-	-
	1 funzionario	-	-	-	-	-
	-	1 unica con garante detenuti	1 dirigente Servizio diritti	-	-	2
	2 specialisti amministrativi-economici (cat. D) 1 specialista tecnico (cat. D – in servizio fino al 29/02/2020) 1 specialista turistico- culturale (cat. D)	1 per l'Area garanzie	1 Dirigente per l'Area garanzie	-	-	-
	3 funzionari amministrativi (cat. D), di cui 1 part time 70% 1 (cat. B)	1	1 direttore del Servizio amministrativo	-	-	-
	-	-	-	-	-	-
	1 funzionario giuridico/ amministrativo (cat. D3) dipendente del Consiglio regionale Area promozione, comunicazione ed eventi	-	1 dirigente unico per Difensore regionale, Garante per l'infanzia e l'adolescenza e Garante per le vittime di reato	-	1 tirocinante a carico oneroso del Consiglio regionale	-
	1 psicologo (cat. B) 1 informatico (cat. B) 3 funzionari (cat. C)	1	1	-	-	-
	1 funzionario amministrativo (cat. D, ad interim)	-	-	2 esperti in qualità di consulenti	-	-



	ADDETTO SEGRETERIA (CATEGORIA B)	ADDETTO AMMINISTRATIVO CONTABILE (ASSISTENTE C)	SPECIALISTA GIURIDICO (D)	SPECIALISTA SANITÀ E SERVIZI SOCIALI (D)	
Piemonte	1 part time	1 full time 1 part time al 40%		-	
Puglia	2	3 istruttori amministrativi	2 funzionari amministrativo	-	
Sardegna	-	-	-	-	
Sicilia	-	-	-	-	
Toscana		1 a tempo parziale dal 01/12/2019, a tempo pieno dal 01/02/20			
Umbria	-	1	-	-	
Valle d'Aosta	2		1		
Veneto per le attività di promozione, protezione 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	-	-	
Provincia Autonoma di Bolzano	-	-	1 esperta giuridica	1 psicologo/a in assegnazione	
Provincia Autonoma di Trento	3	-	2	-	



	ALTRO	POSIZIONE ORGANIZZATIVA	DIRIGENTE	COLLABORATORE ESTERNO	ASSEGNISTA, BORSISTA O TIROCINANTE ONEROSO E NON	VOLONTARIO
	-	1 funzionario (cat. D)	-	1	1 (rinnovata per i prossimi sei mesi)	2 (in scadenza)
	-	-	1	-	-	-
	In comando da enti locali: 1 referendario consiliare (dirigente enti locali) dal 04/01/2018 1 referendario consiliare (dal 22/10/2018 - istruttore direttivo socio-educativo- assistente sociale enti locali)	-	capo servizio Servizio Autorità di garanzia	-	-	-
	-	-	-	-	-	-
		1	1 con gli altri organismi di garanzia		1 dal 01/12/2019	-
	-	-	-	-	-	-
	-	1 in comando dalla Giunta regionale	1 dirigente capo per le tre aree di funzioni	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)	-	-
	1 collaboratrice amministrativa 1 esperta amministrativa (momentaneamente non in servizio)	-	-	-	-	-
	1	-	-	-	-	-



Convenzioni con soggetti esterni

	CONVENZIONI CON SOGGETTI ESTERNI
Basilicata	Sottoscrizione di n. 5 protocolli d'intesa
Calabria	Protocolli d'intesa e convenzioni
Campania	<ul style="list-style-type: none">- Prefettura di Napoli- Tribunale per i minorenni di Napoli- Procura della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni di Napoli- Questura di Napoli- Città metropolitana di Napoli- Comune di Napoli- Ufficio scolastico regionale per la Campania- Aa.Ss.Ll. Napoli 1 Centro, Napoli 2 Nord e Napoli 3 Sud- A.O.R.N. Santobono - Pausillipon- Commissione territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale di Salerno - Sezioni I e IIdi Napoli
Emilia-Romagna	<ul style="list-style-type: none">- Protocolli con i territori per realizzare la formazione dei tutori volontari- Protocollo con il Presidente del Tribunale per i minorenni, sempre per i tutori volontari- Accordo con Ufficio scolastico regionale, Corecom, Polizia postale e Università, per contrastare il cyberbullismo
Friuli Venezia Giulia	Protocolli d'intesa e convenzioni
Lazio	Protocolli d'intesa
Liguria	Convenzioni/accordi con: <ul style="list-style-type: none">- Corecom- Questura e Prefettura di Genova- Università di Genova, Facoltà di giurisprudenza, Corso in servizio sociale- Croas Liguria- Unicef- Associazione Defence for Children
Lombardia	Protocolli di intesa/accordi con: <ul style="list-style-type: none">- Tribunali per i minorenni di Milano e di Brescia e tutti i Tribunali ordinali della Lombardia;- Città Metropolitana di Milano, per la formazione dei tutori volontari per minori stranieri non accompagnati
Marche	Protocolli di collaborazione con: <ul style="list-style-type: none">- Prefetture, Giunta, Consiglio regionale, Polizia postale- Tribunale per i minorenni delle Marche- USSM del Dipartimento per la giustizia minorile



	CONVENZIONI CON SOGGETTI ESTERNI
Molise	<p>Protocolli di intesa con:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Tribunale per i minorenni - Ufficio scolastico regionale - Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza - Presidente della Giunta regionale - Prefettura di Isernia, su Osservatorio provinciale sulle dipendenze - Unicef - Università del Molise - Corecom - Comune di Isernia, Comune di Termoli e Comune di Larino - Comune di Campobasso - Associazione Affidamento Familiare - Associazione Fidapa
Piemonte	<ul style="list-style-type: none"> - Protocollo di intesa con l'Ordine degli Assistenti sociali di Piemonte e Valle d'Aosta - Adesione a un bando ("Bella presenza") come partner e membro della Cabina di regia - Protocollo d'intesa con il Tribunale per i minorenni del Piemonte e della Valle d'Aosta - Convenzione con l'Università di Torino, l'Anci, l'Assessorato regionale all'immigrazione e le fondazioni bancarie CRT, CRC, San Paolo - Protocollo per le attività volte all'accertamento di identità dei sedicenti minori - Attivazione di un tirocinio con l'Università di Torino - Protocollo d'intesa con regione Piemonte, Ufficio scolastico regionale, ARAI, Tribunale per i minorenni ("Diritto allo studio") - Rinnovo schema di convenzione con Consiglio regionale, Regione Piemonte, Regione Valle d'Aosta, Anci Piemonte, Università degli Studi di Torino, Università del Piemonte Orientale, Compagnia San Paolo, Fondazioni CRT e CRC, per la formazione e il sostegno ai tutori volontari per minori stranieri non accompagnati - Protocollo di intesa con la Procura della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni, Regione Piemonte, Centro per la Giustizia minorile del Piemonte, in materia di vigilanza sulle strutture residenziali per minori - Adesione al Tavolo interistituzionale e interprofessionale Tuttinrete - Protocollo d'intesa con l'Ufficio scolastico regionale - Protocollo di intesa con Unicef Piemonte - Protocollo d'intesa per la prevenzione e il contrasto del cyberbullismo con Corecom, Regione Piemonte, Ufficio scolastico regionale, Università degli studi di Torino e Università del Piemonte Orientale, Procura presso il Tribunale per i minorenni
Puglia	<p>Convenzione con il Tribunale per i minorenni di Bari per la gestione banca dati tutori legali volontari</p>
Sardegna	<p>Progetto Fami - Accordo per la collaborazione tecnico operativa tra l'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza e il Garante per l'infanzia e l'adolescenza della Regione Sardegna</p> <p>In fase di definizione:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Accordo di collaborazione con la RAS – Direzione generale delle Politiche sociali "per il supporto della Regione Sardegna nelle attività di formazione degli aspiranti tutori volontari legali di minori di età nominati ai sensi degli articoli 343 ss. e articoli 414 ss. del Codice Civile- Accordo di collaborazione con Tribunale per i minorenni di Cagliari "per facilitare la realizzazione delle attività relative all'istituto del tutore per i minori di età previsto dagli articoli 343 ss. e 414 ss. del Codice Civile".
Sicilia	-
Toscana	<ul style="list-style-type: none"> - Protocollo d'intesa con l'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza in materia di selezione e formazione degli aspiranti tutori volontari di minori stranieri non accompagnati - Protocollo d'intesa per la prevenzione ed il contrasto alla violenza stilato con la Prefettura di Firenze e altri soggetti istituzionali



	CONVENZIONI CON SOGGETTI ESTERNI
Umbria	<ul style="list-style-type: none">- Protocollo d'intesa per la prevenzione e la lotta ai fenomeni del bullismo e delle devianze giovanili. Firmatari: Prefettura di Perugia, Regione Umbria, Comune di Perugia, Polizia di Stato, Ufficio scolastico regionale, Corecom, Arma dei Carabinieri, Comando provinciale Guardia di Finanza, USL Umbria 1, associazione Basta il Cuore e associazione Contrajus- Convenzione per la realizzazione di un Osservatorio regionale sull'affido familiare. Firmatari: Dipartimento di filosofia, scienze sociali, umane e della formazione dell'Università degli studi di Perugia- Convenzione per il contrasto del bullismo omofobico. Firmatari: Regione Umbria-Giunta regionale, Dipartimento di filosofia, scienze sociali, umane e della formazione dell'Università degli studi di Perugia, Ufficio scolastico regionale, Associazione Omphalos- Accordo di collaborazione per la realizzazione di attività di analisi, studio, ricerca, formazione e sperimentazione finalizzata alla prevenzione e al contrasto del fenomeno del bullismo omofobico- Protocollo unico regionale per il contrasto alla violenza di genere. Firmatari: 41 soggetti tra enti locali, forze dell'ordine, associazioni di categoria, Usl e aziende sanitarie, associazioni- Protocollo con il Cidis Onlus per la realizzazione di percorsi formativi per tutori volontari- Protocollo con il Tribunale per i minorenni per la predisposizione dell'elenco dei tutori volontari- Tavolo con la Prefettura di Perugia sui minori stranieri non accompagnati- Tavolo inter-istituzionale sulla riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione e delega per il riordino delle disposizioni legislative vigenti- Corsi di formazione per sperimentazione 0-6 (A.s. 2019/20)- Avvio sperimentazione 0-6 in 12 zone dell'Umbria. Sono coinvolti comuni, dirigenti scolastici, scuole statali e paritarie, asili nido- Protocollo per l'utilizzo di apprendistato di primo livello per l'inserimento al lavoro di minori stranieri non accompagnati con Tribunale per i minorenni, Anci Umbria, Ufficio scolastico regionale, Arpal, Umbria, Anpal servizi
Valle d'Aosta	-
Veneto	<ul style="list-style-type: none">- Accordo di cooperazione con Azienda ULSS n. 3 Serenissima (Venezia) per la costituzione di un supporto professionale di alta specializzazione- Accordo di cooperazione con Azienda ULSS n. 3 Serenissima per la collaborazione nello svolgimento delle attività di comune interesse- Protocollo d'intesa con il Tribunale per i minorenni di Venezia in attuazione della legge n. 47 del 2017- Accordo operativo con la Conferenza dei Sindaci e l'Azienda ULSS n. 3 Serenissima per la promozione, formazione e accompagnamento dei cittadini disponibili ad assumere volontariamente il ruolo di tutore legale per minori d'età- Accordo per la collaborazione tecnico operativa tra l'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza e la Garante dei diritti della persona della Regione del Veneto finalizzato al monitoraggio, valorizzazione e supporto del sistema e delle prassi locali in materia di tutela volontaria (Progetto Fami 2014-2020)
Provincia Autonoma di Bolzano	Numerosi protocolli di collaborazione con autorità, servizi, organizzazioni e istituzioni
Provincia Autonoma di Trento	Protocollo d'intesa col Tribunale per i minorenni di Trento per la formazione dei tutori volontari per minori stranieri non accompagnati e con i Tribunali ordinari di Trento e Rovereto



Rapporti con altre figure di garanzia

	ALTRE FIGURE DI GARANZIA	ALTRO
Basilicata	Difensore civico, Corecom	-
Calabria	Difensore civico, Corecom, Commissione regionale per le pari opportunità	-
Campania	Garante detenuti e Difensore civico, Garante disabilità	-
Emilia-Romagna	Corecom, Difensore civico, Garante dei diritti delle persone private della libertà personale	-
Friuli Venezia Giulia	Corecom e Commissione regionale per le pari opportunità, Difensore civico regionale	Cfr. Pareri su proposte di legge e atti di indirizzo e programmazione della Giunta regionale (quindi rapporti previsti con Consiglio e Giunta), associazioni, enti pubblici, tribunale per i minorenni, procura minorile, garanti locali, eccetera
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	Corecom, Difensore civico regionale, Garante dei detenuti, Garante dei contribuenti, Garante per i diritti delle vittime di reato	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 per i minorenni, procura minorile
Molise	Il Garante dei diritti della persona svolge tre funzioni: difesa civica; attività di promozione, protezione e pubblica tutela dei minori; attività di garanzia per le persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale	Tribunali per i minorenni, associazioni, Osservatorio regionale per i minori, Consigliera di Parità, Università, tribunale di sorveglianza, comuni e ATS
Piemonte	Garanti dell'infanzia e adolescenza del Comune di Asti e del Comune di Vercelli, 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, Corecom	No
Sardegna	Corecom, Difensore civico	Amministrazione regionale, enti pubblici territoriali, tribunale e procura per i minorenni, associazioni di volontariato, Università
Sicilia	-	-
Toscana	Difensore civico, Garante dei diritti delle persone sottoposte a limitazioni della libertà personale, Corecom	-
Umbria	Garante detenuti, Corecom	-
Valle d'Aosta	Corecom Il Difensore civico assomma anche le funzioni di Garante dei minori e di Garante delle persone ristrette della libertà	-
Veneto	Il Garante dei diritti della persona svolge tre funzioni: difesa civica; attività di promozione, protezione e pubblica tutela dei minori; attività di garanzia per le persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale	Direzione regionale servizi sociali, A.UU.LL.SS. SS., Conferenze dei Sindaci
Provincia autonoma di Bolzano	Difensore civico, Comitato provinciale per le comunicazioni, Consigliera di parità, Garanti austriaci, Garante provinciale di Trento, Garanti regionali italiani, Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza	-
Provincia autonoma di Trento	Difensore civico, Garante dei diritti dei detenuti, Corecom, Consigliere di parità	No



2. Rete europea dei garanti per l'infanzia e l'adolescenza (ENOC)

(European Network of Ombudspersons for Children - Enoc)

FULL MEMBERS

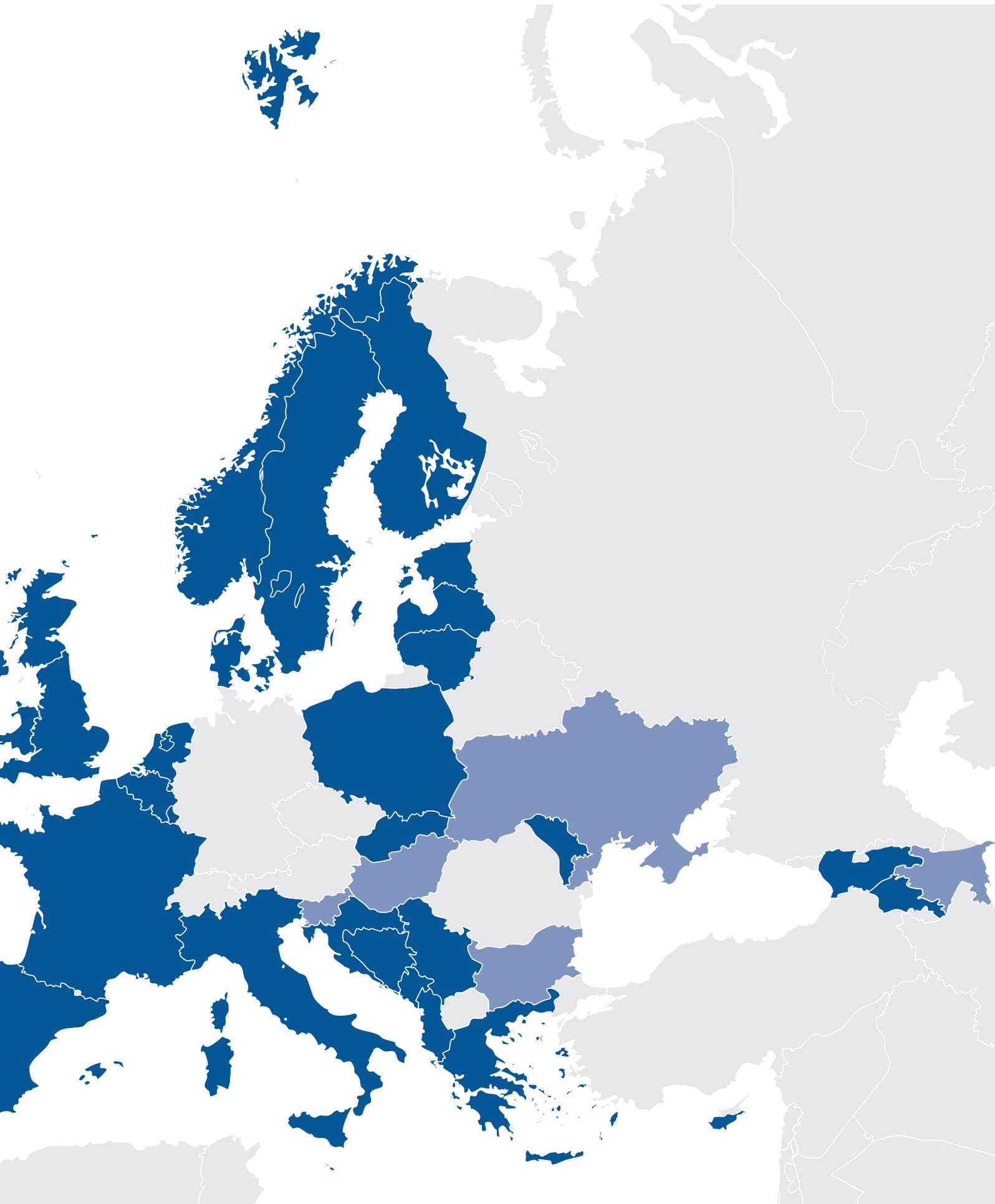
Albania
Armenia
Belgium (Flemish)
Belgium (French Communities)
Bosnia & Herzegovina (The Human Rights Ombudsman of Bosnia and Herzegovina/ Specialized Department on Children's Rights)
Bosnia & Herzegovina (Ombudsman for Children of Republika Srpska)
Croatia
Cyprus
Denmark
Estonia
Finland
France
Georgia
Greece
Iceland
Ireland
Italy
Latvia
Lithuania
Luxembourg
Malta
Moldova
Montenegro
Norway
Poland
Serbia

Slovakia (Commissioner for Children)
Spain (Office of the Catalan Ombudsman /Deputy Ombudsman for Children's Rights)
Sweden
The Netherlands
United Kingdom (Children's Commissioner for England)
United Kingdom (Northern Ireland Commissioner for Children and Young People)
United Kingdom (Children and Young People's Commissioner Scotland)
United Kingdom (Children's Commissioner for Wales)

ASSOCIATE MEMBERS

Azerbaijan
Bulgaria
Hungary
Slovakia (Office of the Public Defender of Rights)
Slovenia
Spain (Defensor del Pueblo Andaluz)
Spain (Ararteko, Ombudsperson of Basque Country)
Ukraine







I garanti in Europa

■ Albania

Avocati i Popullit-Ombudsman of Albania

Ombudsman: **Ms. Erinda Ballanca**

Address: Blv "Zhan d'Ark" Nr. 2, 1001

TIRANA, Albania

Phone: + 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

Phone: + 37410 53 02 62

Fax: + 37410 53 88 42

Email: ombuds@ombuds.am

Website: www.ombuds.am

Status: Full 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: www.ombudsman.gov.az

Status: Associate member

■ Belgio

Children's Rights Commissioner (Flemish)

Commissioner: **Ms. Caroline Vrijens**

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: **Mrs. Dragica Radovic**

Address: Bana Milosavljevica 8, 78000 Banja Luka, Bosnia & Herzegovina

Phone: +387 51 222 420/+387 51 221 990

Fax: +387 51 213 332

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



■ 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 22 873 200
Fax: +357 22 872 365
Email: childcom@ccr.gov.cy
Website: www.childcom.org.cy
Status: Full member

■ Croazia

Ombudsman for Children

Ombudsman: **Ms. Helena Pirnat Dragičević**
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

■ Danimarca

Danish Council for Children's Rights

Chairperson: **Mr. Per Larsen**
Address: Hovedgaden 12, 1, 7190 Billund, 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
Websites: www.lasteombudsman.ee;
www.oiguskantsler.ee
Status: Full member

■ Finlandia

Ombudsman for Children in Finland

Ombudsman: **Ms. Elina Pekkarinen**
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: 3, place de Fontenoy, 75007 Paris
Phone: +33 1 53 29 22 00
Email: Stephanie.carrere@defenseurdes-droits.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: Full member

■ Grecia

Greek Ombudsman

Deputy Ombudsman: **Ms. Theoni Koufonikolakou**
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



■ 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

■ Islanda

The Ombudsman for Children

Ombudsman: **Ms. Salvör Nordal**

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 (Independent Authority for Children and Adolescents)

The Authority: **Ms. Filomena Albano**

Address: Via di Villa Ruffo 6, 00196 Rome Italy

Phone: +39 06 67796551

Fax: +39 06 67793412

Email: segreteria@garanteinfanzia.org

Website: www.garanteinfanzia.org

Status: Full member

■ Lettonia

Office of the Ombudsman of the Republic of Latvia

Ombudsman: **Mr. Juris Jansons**

Address: Baznīcas str 25, Rīga 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: www.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: **Mrs. Inga Bejer Engh**

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

■ Paesi Bassi

De Kinderombudsman

Ombudsman for Children:

Ms. Margrite Kalverboer

Address: Bezuidenhoutseweg 151, 2509 AC
The Hague, The Netherlands

Phone: +31 070 8506952

Email: info@dekinderombudsman.nl

Website: www.dekinderombudsman.nl

Status: Full member

■ Polonia

The Ombudsman for Children

Ombudsman: **Mr. Mikołaj Pawlak**

Address: Biuro Rzecznika Praw Dziecka Ul.
Przemysłowa 30/32 00-450 Warszawa, Po-
land

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

■ 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@childrens
commissioner.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. Bruce Adamson**

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: 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



■ 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. Mária Patakyová

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. Jesús Maeztu Gregorio de Tejada

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

Ararteko, Ombudsperson of Basque Country

Head of Children and Youth Rights Department:

Ms. Elena Ayarza Elorriaga

Address: Prado, 9, 01005 VITORIA-GASTEIZ, Spain

Phone: +34 945135118

Fax: +34 945135102

Email: www.ararteko.eus

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

■ Svezia

The Ombudsman for Children in Sweden

Ombudsman: **Ms. Elisabeth Dahlin**

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



■ Ucraina

*Ukrainian Parliament Commissioner for
Human Rights*

Commissioner: **Ms. Liudmyla Denisova**
Address: 21/8 Institutska 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

■ 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



3. Il sistema della tutela volontaria in Italia. L'attività dei garanti regionali e delle province autonome. Primo rapporto di monitoraggio



FONDO ASILO, MIGRAZIONE E INTEGRAZIONE (FAMI) 2014-2020

OS2 Integrazione/Migrazione legale – ON3 Capacity Building – Invito ad hoc all'Autorità Garante per l'infanzia e l'adolescenza
Monitoraggio della tutela volontaria per i minori stranieri non accompagnati in attuazione dell'art. 11, legge n. 47/2017
(PROG-2342) CUP H59G18000040006

IL SISTEMA DELLA TUTELA VOLONTARIA IN ITALIA

(Legge 7 aprile 2017 n. 47 - Art. 11)

L'ATTIVITÀ DEI GARANTI REGIONALI E DELLE PROVINCE AUTONOME

PRIMO RAPPORTO DI MONITORAGGIO

PERIODO RILEVAZIONE: 06 MAGGIO 2017 – 31 DICEMBRE 2018

1



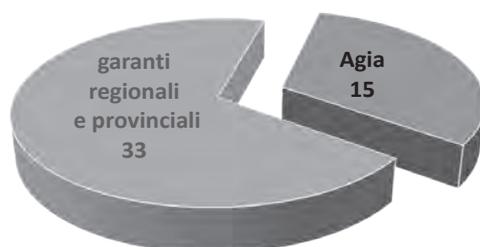


FONDO ASILO, MIGRAZIONE E INTEGRAZIONE (FAMI) 2014-2020

OS2 Integrazione/Migrazione legale – ON3 Capacity Building – Invito ad hoc all'Autorità Garante per l'infanzia e l'adolescenza
Monitoraggio della tutela volontaria per i minori stranieri non accompagnati in attuazione dell'art. 11, legge n. 47/2017
(PROG-2342) CUP H59G18000040006

I corsi di formazione per aspiranti tutori volontari attivati e conclusi nel periodo intercorrente dalla data di entrata in vigore della legge 7 aprile 2017, n. 47 (6 maggio 2017) e il 31 dicembre 2018 sono stati complessivamente 48¹ (Fig.1).

Figura 1 - Corsi di formazione per aspiranti tutori volontari avviati e conclusi dal 6 maggio 2017 al 31 dicembre 2018, per soggetto organizzatore



Dei corsi attivati e conclusi entro il 31 dicembre 2018, 33 (pari al 68,8%) sono stati organizzati dai garanti regionali e provinciali che hanno partecipato alla rilevazione e 15 (pari al 31,2%) sono stati organizzati dall'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza².

¹ I dati riportati nel rapporto si riferiscono ai corsi di formazione per aspiranti tutori volontari organizzati dall'Agia e dai garanti regionali e provinciali che hanno partecipato all'indagine: Basilicata, Campania, Emilia-Romagna, Friuli-Venezia Giulia, Liguria, Piemonte, Sardegna, P.a. Trento e Umbria

² L'articolo 11 della legge 7 aprile 2017, n. 47 attribuisce temporaneamente le funzioni di selezione e formazione degli aspiranti tutori volontari all'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza per le regioni e province autonome di Trento e Bolzano in cui il garante non è stato ancora nominato.





Progetto co-finanziato
dall'Unione Europea



Autorità Garante
per l'Infanzia e l'Adolescenza



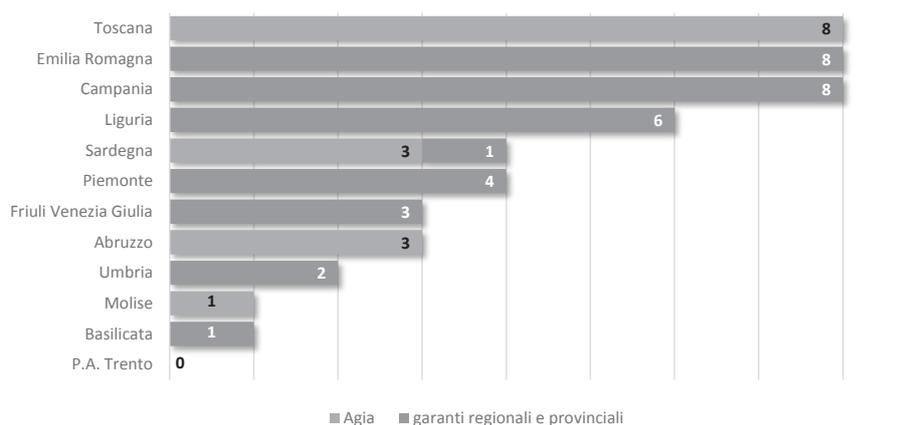
MINISTERO
DELL'INTERNO

FONDO ASILO, MIGRAZIONE E INTEGRAZIONE (FAMI) 2014-2020

OS2 Integrazione/Migrazione legale – ON3 Capacity Building – Invito ad hoc all'Autorità Garante per l'infanzia e l'adolescenza
Monitoraggio della tutela volontaria per i minori stranieri non accompagnati in attuazione dell'art. 11, legge n. 47/2017
(PROG-2342) CUP H59G18000040006

Il dettaglio territoriale (Fig.2) evidenzia che la metà dei corsi sono stati realizzati nei territori delle regioni Toscana, Emilia-Romagna e Campania.

Figura 2 - Distribuzione territoriale dei corsi di formazione per aspiranti tutori volontari avviati e conclusi dal 6 maggio 2017 al 31 dicembre 2018, per soggetto organizzatore



Per quanto concerne le caratteristiche dei corsi organizzati e conclusi nel periodo di riferimento della rilevazione, il numero massimo di aspiranti tutori selezionati per partecipare a ogni singolo evento formativo va da un minimo di 25 a un massimo di 150 individui. In Friuli Venezia Giulia non è stato previsto alcun limite massimo al numero dei corsisti.

Il numero di ore previsto per i corsi di formazione per aspiranti tutori volontari si posiziona tra un minimo di 12 ore e un massimo di 33 ore, per un valore medio di 26 ore (Fig.3).

3





FONDO ASILO, MIGRAZIONE E INTEGRAZIONE (FAMI) 2014-2020

OS2 Integrazione/Migrazione legale – ON3 Capacity Building – Invito ad hoc all'Autorità Garante per l'infanzia e l'adolescenza
Monitoraggio della tutela volontaria per i minori stranieri non accompagnati in attuazione dell'art. 11, legge n. 47/2017
(PROG-2342) CUP H59G18000040006

Figura 3 - Durata massima, minima e media dei corsi per aspiranti tutori volontari in ore



Tutti i corsi organizzati prevedono una soglia minima di frequenza obbligatoria – ossia l’obbligo di frequentare un determinato numero di ore (solitamente espresso in una percentuale sul totale del monte ore previsto) – per il superamento del corso stesso. Per tutti i corsi censiti, la prevista obbligatorietà di frequenza si posiziona su valori compresi tra il 70% e l’80% delle ore complessivamente impegnate dai percorsi formativi (Fig.4).

4





Progetto co-finanziato
dall'Unione Europea



Autorità Garante
per l'Infanzia e l'Adolescenza

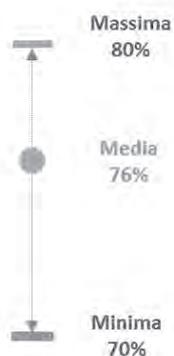


MINISTERO
DELL'INTERNO

FONDO ASILO, MIGRAZIONE E INTEGRAZIONE (FAMI) 2014-2020

OS2 Integrazione/Migrazione legale – ON3 Capacity Building – Invito ad hoc all'Autorità Garante per l'infanzia e l'adolescenza
Monitoraggio della tutela volontaria per i minori stranieri non accompagnati in attuazione dell'art. 11, legge n. 47/2017
(PROG-2342) CUP H59G18000040006

Figura 4 – Frequenza obbligatoria massima, minima e media prevista dai corsi per aspiranti tutori volontari, espressa in quota percentuale sulle ore di formazione impegnate



Ad eccezione dei corsi organizzati dai garanti delle Regioni Campania e Liguria, in tutte le altre regioni che hanno partecipato all'indagine è prevista una verifica di apprendimento a fine percorso formativo che si esplica prevalentemente in un test finale (Tab.1).





FONDO ASILO, MIGRAZIONE E INTEGRAZIONE (FAMI) 2014-2020

OS2 Integrazione/Migrazione legale – ON3 Capacity Building – Invito ad hoc all'Autorità Garante per l'infanzia e l'adolescenza
Monitoraggio della tutela volontaria per i minori stranieri non accompagnati in attuazione dell'art. 11, legge n. 47/2017
(PROG-2342) CUP H59G18000040006

Tabella 1 - Verifica di apprendimento a fine corso per aspiranti tutori volontari e tipologia, per regione

	Verifica di apprendimento a fine corso	Tipo di verifica
Abruzzo	Sì	Test finale
Basilicata	Sì	Test finale
Emilia-Romagna	Sì	Colloquio
Friuli-Venezia Giulia	Sì	Colloquio
Molise	Sì	Test finale
Piemonte	Sì	Test finale
Sardegna	Sì	Test finale
Toscana	Sì	Test finale
Umbria	Sì	Test finale
Campania	No	-
Liguria	No	-

Nel periodo esaminato gli aspiranti tutori volontari selezionati per partecipare ai corsi di formazione si attestano a 1.674 individui.

Il monitoraggio realizzato ha messo in luce una forte adesione degli aspiranti tutori volontari alle diverse fasi del percorso, che si conclude con il consenso espresso – a fine periodo formativo – a essere iscritti negli elenchi dei tutori volontari istituiti presso i tribunali per minorenni (Fig.5).

L'intero percorso formativo è concluso dal 90,1% degli aspiranti tutori volontari selezionati per partecipare ai corsi. Solo l'9,9% (pari a 165 persone su 1.674 in termini assoluti) non porta a termine il percorso.

Nel dettaglio, nelle regioni che hanno partecipato all'indagine il 95,6% degli aspiranti tutori selezionati ha successivamente iniziato il corso (1.600 individui) e il 92,8% (1.553 partecipanti) lo ha effettivamente concluso. Sono stati, infine, 1.509 i nominativi dei tutori volontari adeguatamente formati trasmessi ai tribunali per i minorenni per l'inserimento negli elenchi istituiti presso di essi.

6





Progetto co-finanziato
dall'Unione Europea



Autorità Garante
per l'Infanzia e l'Adolescenza

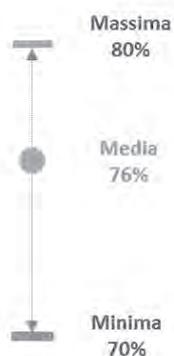


MINISTERO
DELL'INTERNO

FONDO ASILO, MIGRAZIONE E INTEGRAZIONE (FAMI) 2014-2020

OS2 Integrazione/Migrazione legale – ON3 Capacity Building – Invito ad hoc all'Autorità Garante per l'infanzia e l'adolescenza
Monitoraggio della tutela volontaria per i minori stranieri non accompagnati in attuazione dell'art. 11, legge n. 47/2017
(PROG-2342) CUP H59G18000040006

Figura 4 – Frequenza obbligatoria massima, minima e media prevista dai corsi per aspiranti tutori volontari, espressa in quota percentuale sulle ore di formazione impegnate



Ad eccezione dei corsi organizzati dai garanti delle Regioni Campania e Liguria, in tutte le altre regioni che hanno partecipato all'indagine è prevista una verifica di apprendimento a fine percorso formativo che si esplica prevalentemente in un test finale (Tab.1).





4. Il sistema della tutela volontaria in Italia. L'attività dei tribunali per i minorenni. Primo rapporto di monitoraggio



Progetto co-finanziato
dall'Unione Europea



Autorità Garante
per l'Infanzia e l'Adolescenza



MINISTERO
DELL'INTERNO

FONDO ASILO, MIGRAZIONE E INTEGRAZIONE (FAMI) 2014/2020

OS2 Integrazione/Migrazione legale – ON3 Capacity Building – Invito ad hoc all'Autorità Garante per l'infanzia e l'adolescenza
Monitoraggio della tutela volontaria per i minori stranieri non accompagnati in attuazione dell'art. 11, legge n. 47/2017
(PROG-2342) CUP H59G18000040006

IL SISTEMA DELLA TUTELA VOLONTARIA IN ITALIA

(Legge 7 aprile 2017 n. 47 - Art. 11)

L'ATTIVITÀ DEI TRIBUNALI PER I MINORENNI

PRIMO RAPPORTO DI MONITORAGGIO

PERIODO RILEVAZIONE: 06 MAGGIO 2017 – 31 DICEMBRE 2018

1



Istituto don Calabria



coordinamento nazionale comunità di accoglienza





Progetto co-finanziato
da l'Unione Europea



Autorità Garante
per l'Infanzia e l'Adolescenza



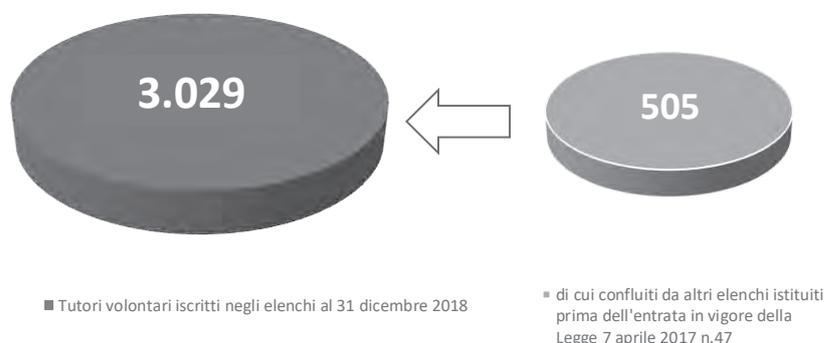
MINISTERO
DELL'INTERNO

FONDO ASILO, MIGRAZIONE E INTEGRAZIONE (FAMI) 2014-2020

OS2 Integrazione/Migrazione legale – ON3 Capacity Building – Invito ad hoc all'Autorità Garante per l'infanzia e l'adolescenza
Monitoraggio della tutela volontaria per i minori stranieri non accompagnati in attuazione dell'art. 11, legge n. 47/2017
(PROG-2342) CUP H59G18000040006

Alla data del 31 dicembre 2018 erano iscritti negli elenchi istituiti presso i tribunali per i minorenni 3.029 tutori volontari, di questi 505 sono confluiti da altri elenchi istituiti prima dell'entrata in vigore della legge 7 aprile 2017, n. 47 (Fig.1).

Figura 1 - Tutori volontari iscritti negli elenchi istituiti presso i tribunali per i minorenni* al 31 dicembre 2018



*Le informazioni non sono disponibili per i tribunali per i minorenni di Bari e Sassari.

Il dettaglio per singolo tribunale evidenzia la distribuzione dei tutori volontari sul territorio (Fig.2).

2



coordinamento nazionale comunità di accoglienza

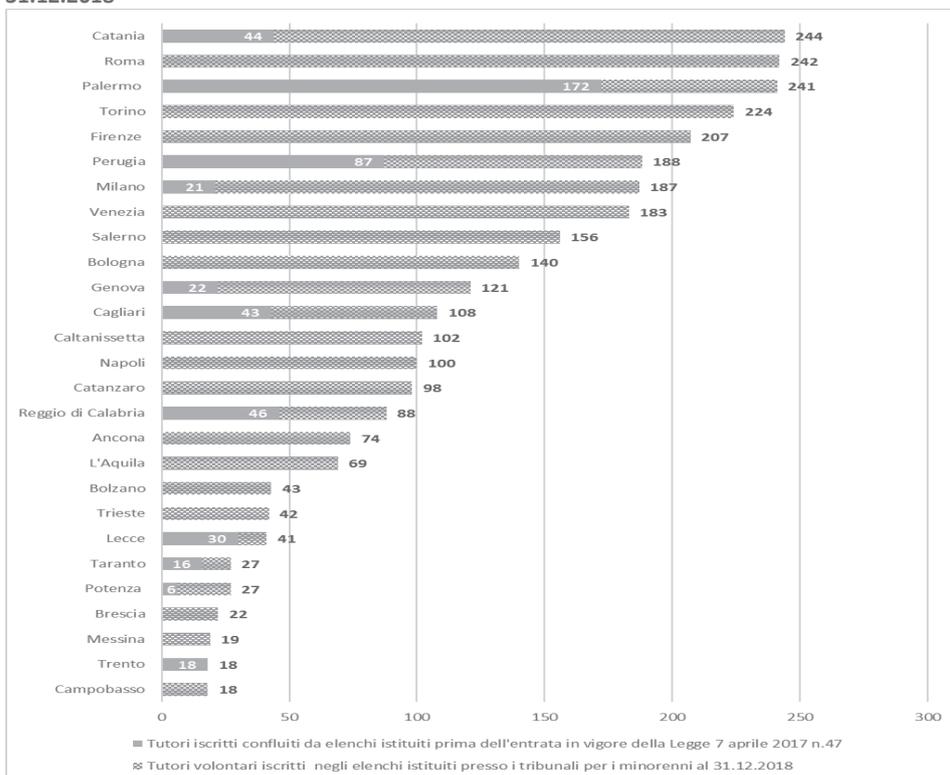




FONDO ASILO, MIGRAZIONE E INTEGRAZIONE (FAMI) 2014-2020

OS2 Integrazione/Migrazione legale – ON3 Capacity Building – Invito ad hoc all'Autorità Garante per l'infanzia e l'adolescenza
Monitoraggio della tutela volontaria per i minori stranieri non accompagnati in attuazione dell'art. 11, legge n. 47/2017
(PROG-2342) CUP H59G18000040006

Figura 2 - Tutori volontari iscritti negli elenchi istituiti presso i tribunali per i minorenni* al 31.12.2018



*Le informazioni non sono disponibili per i tribunali per i minorenni di Bari e Sassari.

3





FONDO ASILO, MIGRAZIONE E INTEGRAZIONE (FAMI) 2014-2020

OS2 Integrazione/Migrazione legale – ON3 Capacity Building – Invito ad hoc all'Autorità Garante per l'infanzia e l'adolescenza
Monitoraggio della tutela volontaria per i minori stranieri non accompagnati in attuazione dell'art. 11, legge n. 47/2017
(PROG-2342) CUP H59G18000040006

Il monitoraggio realizzato restituisce anche una prima fotografia delle caratteristiche socio-anagrafiche prevalenti dei tutori volontari iscritti negli elenchi istituiti presso i tribunali per i minorenni. Il dato più rilevante riguarda il genere. È donna il 75,4% dei tutori volontari (Fig.3).

Figura 3 – Tutori volontari iscritti negli elenchi istituiti presso i tribunali per i minorenni al 31.12.2018 per genere*. Valori percentuali



(* Valori calcolati sui casi validi (2.515) pari all'83% dei tutori volontari

Un altro aspetto che emerge dall'analisi delle caratteristiche dei tutori volontari riguarda la condizione occupazionale (Fig. 4). Si profila un quadro di individui prevalentemente occupati (77,8%) e pensionati (9,1%).

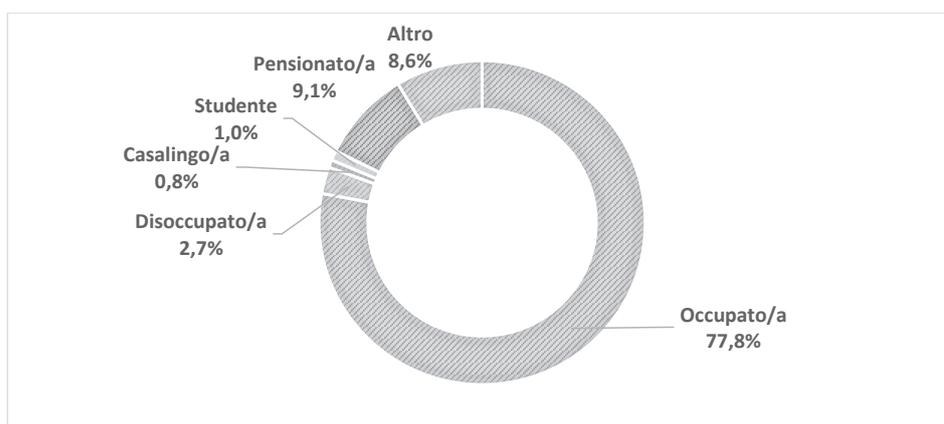




FONDO ASILO, MIGRAZIONE E INTEGRAZIONE (FAMI) 2014-2020

OS2 Integrazione/Migrazione legale – ON3 Capacity Building – Invito ad hoc all'Autorità Garante per l'infanzia e l'adolescenza
Monitoraggio della tutela volontaria per i minori stranieri non accompagnati in attuazione dell'art. 11, legge n. 47/2017
(PROG-2342) CUP H59G18000040006

Figura 4 - Tutori volontari iscritti negli elenchi istituiti presso i tribunali per i minorenni per condizione occupazionale* al 31.12.2018. Valori percentuali



*valori calcolati sui casi validi (2.359) pari al 77,9% dei tutori volontari

Se consideriamo la professione svolta (Fig.5) dai tutori volontari che hanno dichiarato di essere occupati, o l'ultima professione svolta dai tutori che hanno dichiarato di essere pensionati, si può osservare che le professioni del secondo, terzo e quarto grande gruppo professionale caratterizzano l'86,7% del totale. Tali professioni rappresentano il segmento più qualificato del mercato del lavoro.

Nel dettaglio, il 56,2% dei tutori volontari occupati o in pensione svolge o ha svolto mansioni classificate nel secondo grande gruppo professionale, vale a dire professioni intellettuali, scientifiche e a elevata specializzazione (come ad esempio avvocato, medico, docente eccetera).

Il 18,5% svolge o ha svolto mansioni rientranti nel terzo gruppo professionale, ovvero professioni tecniche (ad esempio insegnante nella formazione professionale, assistente sociale, tecnico dell'integrazione sociale eccetera).





Progetto co-finanziato
dall'Unione Europea



Autorità Garante
per l'Infanzia e l'Adolescenza



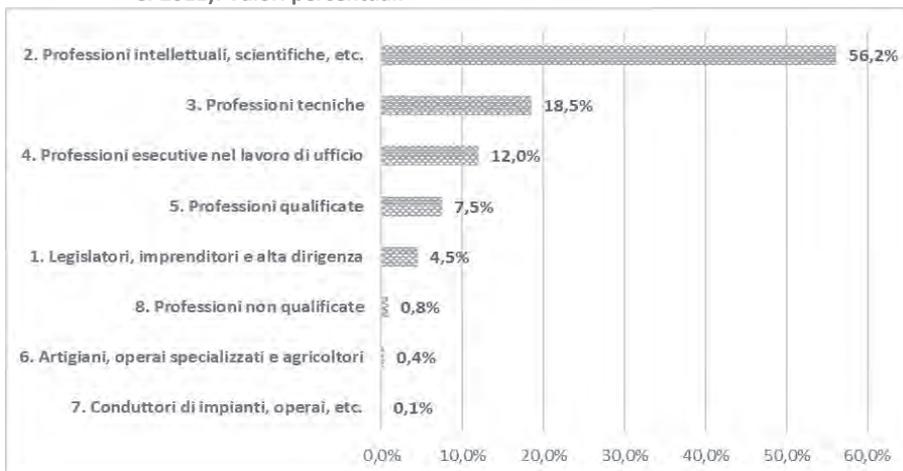
MINISTERO
DELL'INTERNO

FONDO ASILO, MIGRAZIONE E INTEGRAZIONE (FAMI) 2014-2020

OS2 Integrazione/Migrazione legale – ON3 Capacity Building – Invito ad hoc all'Autorità Garante per l'infanzia e l'adolescenza
Monitoraggio della tutela volontaria per i minori stranieri non accompagnati in attuazione dell'art. 11, legge n. 47/2017
(PROG-2342) CUP H59G18000040006

Residuale la quota (1,3%) di tutori volontari occupati o in pensione con professioni che rappresentano il segmento meno qualificato del mercato del lavoro e riconducibili ai grandi gruppi professionali sei, sette e otto.

Figura 5 – Tutori volontari iscritti negli elenchi istituiti presso i tribunali per i minorenni occupati o pensionati, per grande gruppo professionale* (classificazione Istat – CP2011). Valori percentuali



*Valori calcolati sui casi validi (1.773) pari al 86,3% dei tutori volontari che hanno dichiarato di essere occupati o pensionati

Quanto al titolo di studio si tratta per lo più di individui con un elevato livello di istruzione (Fig.6): è laureato l'83,9% dei tutori volontari iscritti negli elenchi presso i tribunali per i minorenni, mentre il 15,3% è in possesso di un diploma di scuola secondaria superiore. Del tutto residuale la quota dei tutori volontari con un basso o bassissimo titolo di studio: la quota dei possessori di qualifica professionale quale massimo livello di istruzione raggiunto si ferma all'1%.

6



Istituto don Calabria



coordinamento nazionale comunità di accoglienza





Progetto co-finanziato
dall'Unione Europea



Autorità Garante
per l'Infanzia e l'Adolescenza

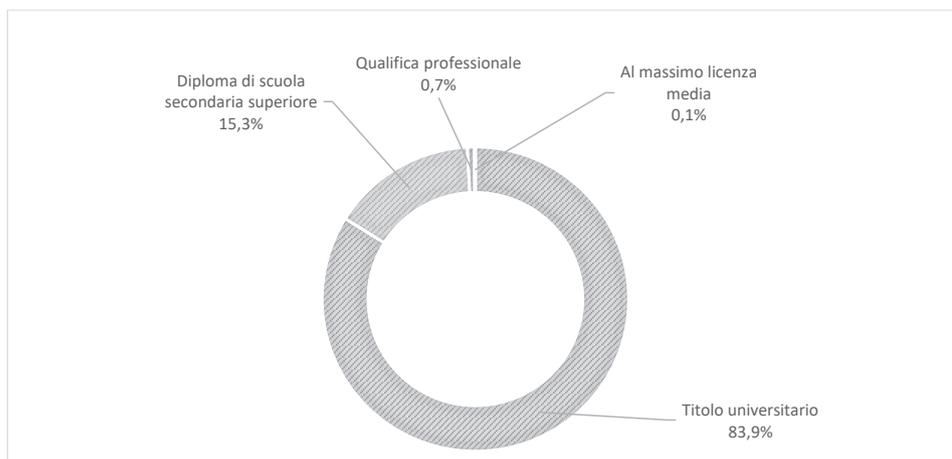


MINISTERO
DELL'INTERNO

FONDO ASILO, MIGRAZIONE E INTEGRAZIONE (FAMI) 2014-2020

OS2 Integrazione/Migrazione legale – ON3 Capacity Building – Invito ad hoc all'Autorità Garante per l'infanzia e l'adolescenza
Monitoraggio della tutela volontaria per i minori stranieri non accompagnati in attuazione dell'art. 11, legge n. 47/2017
(PROG-2342) CUP H59G18000040006

Figura 6 - Tutori volontari iscritti negli elenchi istituiti presso i tribunali per i minorenni al 31.12.2018 per titolo di studio*. Valori percentuali



*Valori calcolati sui casi validi (2.288) pari al 75,3% dei tutori volontari

Per quanto riguarda l'età (Fig.7), quasi sei tutori su dieci hanno un'età maggiore dei 45 anni (il 57,7%). In particolare, i tutori volontari con età compresa fra i 46 e i 60 anni rappresentano il 40,1%, mentre gli over 60 costituiscono il 17,6%. Sono, tuttavia, numerosi (28,5%) anche i tutori volontari più giovani, tra i 36 e i 45 anni.

7



Istituto don Calabria



coordinamento nazionale comunità di accoglienza





Progetto co-finanziato
dalla Unione Europea



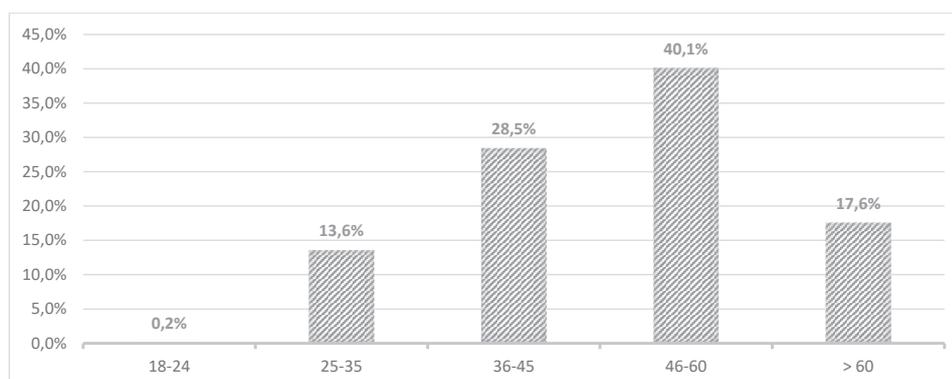
Autorità Garante
per l'Infanzia e l'Adolescenza

MINISTERO
DELL'INTERNO

FONDO ASILO, MIGRAZIONE E INTEGRAZIONE (FAMI) 2014-2020

OS2 Integrazione/Migrazione legale – ON3 Capacity Building – Invito ad hoc all'Autorità Garante per l'infanzia e l'adolescenza
Monitoraggio della tutela volontaria per i minori stranieri non accompagnati in attuazione dell'art. 11, legge n. 47/2017
(PROG-2342) CUP H59G18000040006

Figura 7 - Tutori volontari iscritti negli elenchi istituiti presso i tribunali per i minorenni al 31.12.2018, per età in classi*. Valori percentuali



*Valori calcolati sui casi validi (2.397) pari al 79,1% dei tutori volontari

Prima di completare il quadro delle evidenze emerse dai primi dati del monitoraggio sul sistema della tutela volontaria, introduciamo il concetto di dato di stock e dato di flusso.

Un dato di stock (nel nostro caso le *tutele attive*) è misurato in uno specifico momento e rappresenta la quantità esistente di un fenomeno in un determinato momento (nel nostro caso il 31.12.2018).

Un dato di flusso (nel nostro caso gli *abbinamenti accettati*) è misurato relativamente a un intervallo di tempo, quindi il flusso viene misurato per unità di tempo (nel nostro caso l'annualità 2018).

Nel corso del 2018 gli abbinamenti accettati – vale a dire le tutele avviate – ammontano a 3.902, mentre le tutele attive al 31.12.2018 (ossia il numero di tutele rilevate e attive alla data indicata) ammontano a 3.189 (Fig.8).

8



Istituto don Calabria



coordinamento nazionale comunità di accoglienza

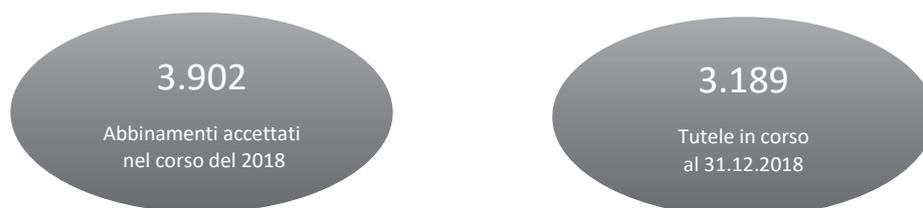




FONDO ASILO, MIGRAZIONE E INTEGRAZIONE (FAMI) 2014-2020

OS2 Integrazione/Migrazione legale – ON3 Capacity Building – Invito ad hoc all'Autorità Garante per l'infanzia e l'adolescenza
Monitoraggio della tutela volontaria per i minori stranieri non accompagnati in attuazione dell'art. 11, legge n. 47/2017
(PROG-2342) CUP H59G18000040006

Figura 8 – Abbinamenti accettati nel corso del 2018 e tutele in corso al 31.12.2018



Il Tribunale per i minorenni di Palermo (Fig. 9) è quello che presenta una maggiore incidenza di abbinamenti, facendo registrare un flusso di 740 abbinamenti accettati nel 2018.





Progetto co-finanziato
dall'Unione Europea



Autorità Garante
per l'Infanzia e l'Adolescenza

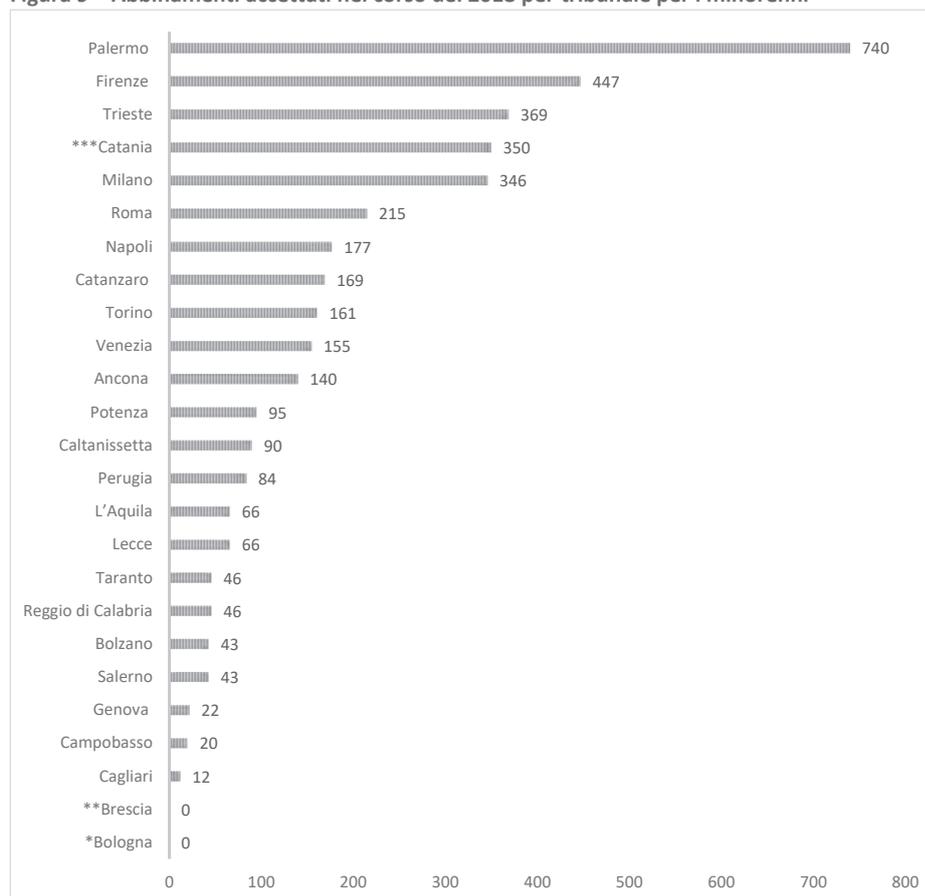


MINISTERO
DELL'INTERNO

FONDO ASILO, MIGRAZIONE E INTEGRAZIONE (FAMI) 2014-2020

OS2 Integrazione/Migrazione legale – ON3 Capacity Building – Invito ad hoc all'Autorità Garante per l'infanzia e l'adolescenza
Monitoraggio della tutela volontaria per i minori stranieri non accompagnati in attuazione dell'art. 11, legge n. 47/2017
(PROG-2342) CUP H59G18000040006

Figura 9 – Abbinamenti accettati nel corso del 2018 per tribunale per i minorenni



10



Istituto don Calabria



coordinamento nazionale comunità di accoglienza





Progetto co-finanziato
dall'Unione Europea



Autorità Garante
per l'Infanzia e l'Adolescenza



MINISTERO
DELL'INTERNO

FONDO ASILO, MIGRAZIONE E INTEGRAZIONE (FAMI) 2014-2020

OS2 Integrazione/Migrazione legale – ON3 Capacity Building – Invito ad hoc all'Autorità Garante per l'infanzia e l'adolescenza
Monitoraggio della tutela volontaria per i minori stranieri non accompagnati in attuazione dell'art. 11, legge n. 47/2017
(PROG-2342) CUP H59G18000040006

N.B. Le informazioni non sono disponibili per i tribunali per i minorenni di Bari, Sassari, Trento e Messina.

() Il dato non comprende le tutele aperte dai Giudici tutelari presso i tribunali ordinari. Il Tribunale per i minorenni di Bologna riferisce che alcuni elenchi sono pervenuti solo nell'ottobre/novembre del 2018.*

*(**) Nel Tribunale per i minorenni di Brescia non si fanno proposte di abbinamento ma nomine dirette sulla base della disponibilità territoriale indicata dal tutore volontario.*

*(***) Per il Tribunale per i minorenni di Catania sono riportati gli abbinamenti a partire da marzo 2018. Il Tribunale per i minorenni, visto il gran numero di MSNA presenti sul territorio di propria competenza, provvedeva alla nomina di tutori anche prima che il decreto legislativo 22 dicembre 2017, n. 220 conferisse ai tribunali per i minorenni la competenza in materia di nomina. Il numero complessivo degli abbinamenti del Tribunale per i minorenni di Catania si attesta a 1.967.*

Osservando le 3.189 tutele in corso al 31.12.2018 (Fig.10), si rileva che i tribunali per i minorenni di Palermo, Trieste, Catania, Firenze, Milano e Roma raccolgono da soli il 60% delle tutele in corso.



Istituto don Calabria



coordinamento nazionale comunità di accoglienza

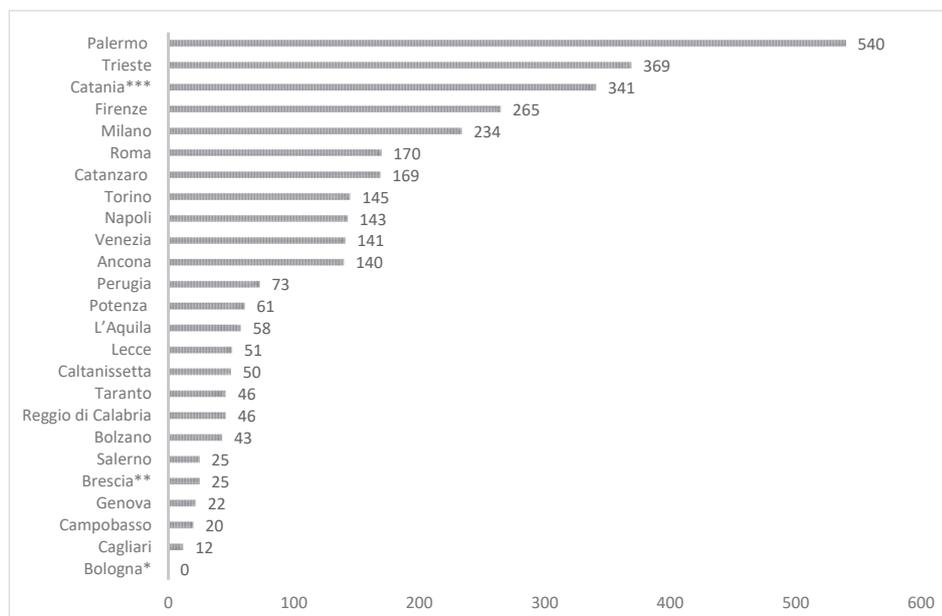




FONDO ASILO, MIGRAZIONE E INTEGRAZIONE (FAMI) 2014-2020

OS2 Integrazione/Migrazione legale – ON3 Capacity Building – Invito ad hoc all'Autorità Garante per l'infanzia e l'adolescenza
Monitoraggio della tutela volontaria per i minori stranieri non accompagnati in attuazione dell'art. 11, legge n. 47/2017
(PROG-2342) CUP H59G18000040006

Figura 10 – Tutele in corso al 31.12.2018 per tribunale per i minorenni



N.B. Le informazioni non sono disponibili per i tribunali per i minorenni di Bari, Sassari, Trento e Messina.

() Il dato non comprende le tutele aperte dai giudici tutelari presso i tribunali ordinari. Il Tribunale per i minorenni di Bologna ha riferito che alcuni elenchi sono pervenuti solo nell'ottobre/novembre del 2018.*

*(**) Nel Tribunale per i minorenni di Brescia non si fanno proposte di abbinamento ma nomine dirette sulla base della disponibilità territoriale indicata dal tutore volontario.*

*(***) Per il Tribunale per i minorenni di Catania sono riportati gli abbinamenti a partire da marzo 2018. Il Tribunale per i minorenni, visto il gran numero di MSNA presenti sul territorio di propria competenza, provvedeva alla nomina di tutori anche prima che il decreto legislativo 22 dicembre 2017, n. 220 conferisse ai tribunali per i minorenni la competenza esclusiva in materie di nomina. Il numero complessivo degli abbinamenti del Tribunale per i minorenni di Catania si attesta a 1.967.*





5. Format piano operativo



Progetto co-finanziato
dall'Unione Europea



Autorità Garante
per l'Infanzia e l'Adolescenza



MINISTERO
DELL'INTERNO

FONDO ASILO, MIGRAZIONE E INTEGRAZIONE (FAMI) 2014-2020

OS2 Integrazione/Migrazione legale – ON3 Capacity Building – Invito ad hoc all'Autorità Garante per l'infanzia e l'adolescenza
Monitoraggio della tutela volontaria per i minori stranieri non accompagnati in attuazione dell'art. 11, legge n. 47/2017
(PROG-2342) CUP H59G18000040006

FORMAT PIANO OPERATIVO

CONTESTO DELL'INTERVENTO
Contesto regionale di riferimento <i>(Descrizione dello stato dell'arte rispetto alla tutela volontaria)</i>
Riprendere in maniera sintetica, articolata ed organizzata quanto scritto nel piano precedentemente inviato, si suggerisce di seguire il seguente schema: <ol style="list-style-type: none"> 1. Numero MSNA; 2. Numero tutori formati (specifica provincia); 3. Numero tutori nominati (specifica provincia); 4. Numero tutori attivi (specifica provincia); 5. Numero strutture di accoglienza presenti sul territorio. <p>Commento analitico su situazione territoriale.</p>
Analisi dei servizi esistenti e/o sperimentati
Compiere un'analisi dei servizi riferiti al sistema di tutela volontaria e minori stranieri non accompagnati (sistema di tutela integrata)
Analisi dei raccordi esistenti e/o sperimentati con gli altri attori del sistema di accoglienza
Specificare la sussistenza o meno di protocolli/intese già esistenti a livello locale
ORGANIZZAZIONE DELL'INTERVENTO



Istituto don Calabria



coordinamento nazionale comunità di accoglienza





FONDO ASILO, MIGRAZIONE E INTEGRAZIONE (FAMI) 2014-2020

OS2 Integrazione/Migrazione legale – ON3 Capacity Building – Invito ad hoc all'Autorità Garante per l'infanzia e l'adolescenza
Monitoraggio della tutela volontaria per i minori stranieri non accompagnati in attuazione dell'art. 11, legge n. 47/2017
(PROG-2342) CUP H59G18000040006

FORMAT PIANO OPERATIVO

Ambiti di intervento
<ol style="list-style-type: none"> 1. Ambito istituzionale (tribunali minorenni, servizi sociali e sistema di accoglienza) 2. Ambito sistema di tutela volontaria (tutori) 3. Sensibilizzazione (promozione della figura del tutore nelle province)
Fasi/Prestazioni/Attività oggetto di implementazione /sviluppo (Bisogni rilevati)
<ol style="list-style-type: none"> 1. AMBITO ISTITUZIONALE (declinazione dettagliata delle attività che verranno realizzate con specificazione dei tempi di realizzazione, quantità, risorse impiegate), esempio: <ul style="list-style-type: none"> ✓ Tribunale per i minorenni: attivazione di uno sportello presso i TM diad utilizzo di avvocati e comunità di accoglienza. Sarà disponibile n... operatore/i per n. 2 pomeriggi (totale ore) che offrirà supporto ai tribunali per la gestione dei fascicoli circa l'assegnazione/abbinamento tutore-MSNA. <p style="text-align: center;">Oppure</p> <ul style="list-style-type: none"> Tribunale per i minorenni: potenziamento allo sportello informativo già esistente con l'ausilio di n.... risorsa umana presso lo sportello per n. pomeriggi che offrirà supporto (che tipo di supporto?) ✓ Servizi sociali e sistema di accoglienza: organizzazione n.....incontri di presentazione del progetto e co-programmazione delle attività e con i responsabili delle comunità di accoglienza.. 2. AMBITO SISTEMA TUTELA VOLONTARIA, esempio: <ul style="list-style-type: none"> ✓ realizzazione di workshop dedicati ai tutori volontari per un miglioramento delle competenze e delle conoscenze (tematiche legislative e psicosociali sulla tutela). Tale attività viene espletata <u>(indicare le modalità ed i tempi di svolgimento dell'attività, metodologia adottata: esempio incontri a cadenza mensile condotti in modalità laboratoriale e con utilizzo di tecniche di gruppo (role playnig, cycle time e discussione di casi).</u> ✓ focus group per lo scambio di esperienze e buone pratiche tra tutori. ✓ incontri di rete tra le comunità di accoglienza, servizi sociali, ETS e tutori per la condivisione di punti di forza e di criticità nel sistema tutela regionale (specificare n. di incontri,) 3. SENSIBILIZZAZIONE (promozione della figura del tutore), esempio:





Progetto co-finanziato
dall'Unione Europea



Autorità Garante
per l'Infanzia e l'Adolescenza



MINISTERO
DELL'INTERNO

FONDO ASILO, MIGRAZIONE E INTEGRAZIONE (FAMI) 2014-2020

OS2 Integrazione/Migrazione legale – ON3 Capacity Building – Invito ad hoc all'Autorità Garante per l'infanzia e l'adolescenza
Monitoraggio della tutela volontaria per i minori stranieri non accompagnati in attuazione dell'art. 11, legge n. 47/2017
(PROG-2342) CUP H59G18000040006

FORMAT PIANO OPERATIVO

- ✓ *campagna di sensibilizzazione sul fenomeno migratorio, sull'accoglienza e sulla figura del tutore (promozione delle comunità territoriali):*
 - *specificare le caratteristiche del territorio in cui svolgere tale attività ad esempio territori con presenza di MSNA ma scarsa partecipazione alla tutela volontari*
 - *specificare il numero e la tipologia di incontro*
- ✓ *campagna di informazione locale per la promozione della figura del tutore (specificare n. incontri, tipologia di incontri, destinatari incontri, esempio: nelle parrocchie, nei centri anziani, nelle scuole, nelle sedi di ETS/CSV).*
- ✓ *Organizzazione di momenti comuni con l'uso di metodologie (specificare: proiezione film, interventi di comunicatori esperti) al fine di valorizzare buone prassi e incrementare le varie competenze*

Aspetti logistici e strumentazioni

(Rispetto agli ambiti di intervento/sviluppo identificati sono di seguito specificati gli aspetti logistici e strumentali funzionali alla concreta implementazione del sistema tutela volontaria)

Per tutti gli ambiti di azione, si prevede la seguente strumentazione, ad esempio:

- *Aula per lo sportello*
- *Spazi adeguati e capienti per incontri di gruppo*
- *Materiale informativo per la campagna di sensibilizzazione e promozione*

Risorse Umane da coinvolgere

(Funzionali a supportare la realizzazione di quanto definito nel presente Piano operativo)



Istituto don Calabria



Commissione Nazionale Comunità di Accoglienza





Progetto co-finanziato
dall'Unione Europea



Autorità Garante
per l'Infanzia e l'Adolescenza



FONDO ASILO, MIGRAZIONE E INTEGRAZIONE (FAMI) 2014-2020

OS2 Integrazione/Migrazione legale – ON3 Capacity Building – Invito ad hoc all'Autorità Garante per l'infanzia e l'adolescenza
Monitoraggio della tutela volontaria per i minori stranieri non accompagnati in attuazione dell'art. 11, legge n. 47/2017
(PROG-2342) CUP H59G18000040006

FORMAT PIANO OPERATIVO

<p><i>Interne e di staff (indicare il numero di risorsa necessaria per azione sul progetto)</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Operatore con competenze giuridico/legale per la consulenza e i workshop a tematica legale ✓ Operatore con competenza psicosociale per la consulenza e i workshop a tematica psicosociale ✓ Operatore per rapporti con le istituzioni, di rete <p><i>Da reperire con il lavoro di rete</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Associazione Tutori Volontari per le azioni di promozione e sensibilizzazione ✓ Responsabili di Comunità per le azioni destinate ai territori ✓ Tutori volontari per il coinvolgimento nell'organizzazione di eventi con il coinvolgimento delle comunità locali.
<p>Attività di assistenza tecnica. Rispetto a ciascun ambito di intervento/sviluppo individuato, si porranno in essere le attività di assistenza tecnica di seguito specificate:</p> <p><i>Per la realizzazione delle attività, il Piano operativo locale dovrà prevedere competenze dello staff (interno ed esterno) in merito a, ad esempio:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ conduzione di lavori di gruppo ✓ facilitazione e attivazione territoriale ✓ segreteria organizzativa ✓ ufficio di comunicazione
<p>PIANIFICAZIONE DELL'INTERVENTO</p>





FONDO ASILO, MIGRAZIONE E INTEGRAZIONE (FAMI) 2014-2020

OS2 Integrazione/Migrazione legale – ON3 Capacity Building – Invito ad hoc all'Autorità Garante per l'infanzia e l'adolescenza
 Monitoraggio della tutela volontaria per i minori stranieri non accompagnati in attuazione dell'art. 11, legge n. 47/2017
 (PROG-2342) CUP H59G18000040006

FORMAT PIANO OPERATIVO

Ambiti di intervento e sviluppo	Data inizio	Data fine	Anno				
			Gen	Feb	Mar	Apr	Mag





6. Scheda di rilevazione bisogno



Progetto co-finanziato
dall'Unione Europea



FONDO ASILO, MIGRAZIONE E INTEGRAZIONE (FAMI) 2014-2020

OS2 Integrazione/Migrazione legale – ON3 Capacity Building – Invito ad hoc all'Autorità Garante per l'infanzia e l'adolescenza
Monitoraggio della tutela volontaria per i minori stranieri non accompagnati in attuazione dell'art. 11, legge n. 47/2017
(PROG-2342) CUP H59G18000040006

SPORTELLO FAMI

Data _____

Sportello presso _____

UOL di _____

Qualifica operatore UOL _____

Descrizione dell'attività di sportello svolta

Scheda di Rilevazione Bisogno

Richiesta da parte di:

- | | |
|--|--|
| <input type="checkbox"/> Tutore volontario | <input type="checkbox"/> Operatore dei Servizi Sociali |
| <input type="checkbox"/> Operatore di comunità | <input type="checkbox"/> Operatore scolastico |
| <input type="checkbox"/> Soggetti affidatari | <input type="checkbox"/> MSNA |
| <input type="checkbox"/> Altro _____ | |

Come è venuto a conoscenza del Progetto FAMI e/o dello Sportello

Motivo della consultazione:





Progetto co-finanziato
dall'Unione Europea



FONDO ASILO, MIGRAZIONE E INTEGRAZIONE (FAMI) 2014-2020

OS2 Integrazione/Migrazione legale – ON3 Capacity Building – Invito ad hoc all'Autorità Garante per l'infanzia e l'adolescenza
Monitoraggio della tutela volontaria per i minori stranieri non accompagnati in attuazione dell'art. 11, legge n. 47/2017
(PROG-2342) CUP H59G18000040006

Richiesta di informazioni generali

Orientamento in ambito:

Legale-Giuridico

Amministrativo-Burocratico

Sociale

Sanitario

Scolastico

Formativo

Lavorativo

Altro

Orientamento rispetto agli attori/organi del "Sistema di Tutela Volontaria":





FONDO ASILO, MIGRAZIONE E INTEGRAZIONE (FAMI) 2014-2020

OS2 Integrazione/Migrazione legale – ON3 Capacity Building – Invito ad hoc all'Autorità Garante per l'infanzia e l'adolescenza
Monitoraggio della tutela volontaria per i minori stranieri non accompagnati in attuazione dell'art. 11, legge n. 47/2017
(PROG-2342) CUP H59G18000040006

- Servizi Sociali
- ASL
- Soggetti affidatari
- Questure
- Strutture di accoglienza
- Altri attori istituzionali

Altro _____

Descrizione dell'attività di orientamento svolta:





7. Criteri e strumenti di processo utilizzati dalle Uol per la proposta di “abbinamento MNA-Tutore volontario”



FONDO ASILO, MIGRAZIONE E INTEGRAZIONE (FAMI) 2014-2020

OS2 Integrazione/Migrazione legale – ON3 Capacity Building – Invito ad hoc all'Autorità Garante per l'infanzia e l'adolescenza
Monitoraggio della tutela volontaria per i minori stranieri non accompagnati in attuazione dell'art. 11, legge n. 47/2017
(PROG-2342) CUP H59G18000040006

Criteri e strumenti di processo utilizzati dalle UOL per la proposta di “abbinamento MNA-Tutore volontario”

UOL (indicare Regione di riferimento) _____ DATA _____

Qualifica operatore UOL _____

Criteri oggettivi	SI	NO
Lingua parlata/conosciuta da entrambi (MNA-tutore volontario)		
Vicinanza/prossimità territoriale Tutore volontario-MNA		
Altre tutele in corso? (se sì, specificare quante)		
Altro		

Diario degli interventi messi in atto dagli operatori UOL	SI	DATA	NO
Colloquio con il Tutore volontario			
Colloquio con il MNA			





Progetto co-finanziato
dall'Unione Europea



FONDO ASILO, MIGRAZIONE E INTEGRAZIONE (FAMI) 2014-2020

OS2 Integrazione/Migrazione legale – ON3 Capacity Building – Invito ad hoc all'Autorità Garante per l'infanzia e l'adolescenza
Monitoraggio della tutela volontaria per i minori stranieri non accompagnati in attuazione dell'art. 11, legge n. 47/2017
(PROG-2342) CUP H59G18000040006

Colloquio con operatore/responsabile della Comunità			
Colloquio tra tutore volontario, operatore UOL, operatore/responsabile della Comunità, Servizi Sociali			
Proposta di abbinamento MNA-TV da parte dei Servizi Sociali			
Presentazione della proposta di abbinamento MNA-TV da parte dell'operatore UOL al Giudice onorario o al referente del TM, prima della decisione di nomina			
Presenza visione delle informazioni riguardanti il MNA, attraverso una scheda redatta dagli operatori della Comunità presso cui è ospitato			
Altro			

Osservazioni





8. Scheda prassi



FONDO ASILO, MIGRAZIONE E INTEGRAZIONE (FAMI) 2014-2020

OS2 Integrazione/Migrazione legale – ON3 Capacity Building – Invito ad hoc all'Autorità Garante per l'infanzia e l'adolescenza
Monitoraggio della tutela volontaria per i minori stranieri non accompagnati in attuazione dell'art. 11, legge n. 47/2017
(PROG-2342) CUP H59G18000040006

SCHEDA PRASSI

ANAGRAFICA TERRITORIALE

REGIONE DI RIFERIMENTO	
AMBITO DI RIFERIMENTO: REGIONALE, PROVINCIALE, METROPOLITANO	
SOGGETTI ATTUATORI	
ENTI PUBBLICI E PRIVATI COINVOLTI	
DESTINATARI DELLE AZIONI	
PERIODO DI ATTUAZIONE	

CARATTERISTICHE DELLA PRASSI

DESCRIZIONE DELLA PRASSI	
FINALITA'	
ATTIVITA' REALIZZATE	
OBIETTIVI RAGGIUNTI	
ASPETTI POSITIVI	

1





FONDO ASILO, MIGRAZIONE E INTEGRAZIONE (FAMI) 2014-2020

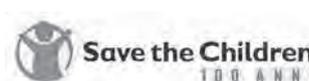
OS2 Integrazione/Migrazione legale – ON3 Capacity Building – Invito ad hoc all'Autorità Garante per l'infanzia e l'adolescenza
Monitoraggio della tutela volontaria per i minori stranieri non accompagnati in attuazione dell'art. 11, legge n. 47/2017
(PROG-2342) CUP H59G18000040006

ASPETTI CRITICI	
-----------------	--





9. Carta etica del tutore volontario



Caro tutore volontario, cara tutrice volontaria,

In considerazione del ruolo che la Legge 47/2017 e il Codice Civile ti attribuiscono per la protezione e accoglienza del/la minore non accompagnato/a in tua tutela e delle responsabilità che esso implica, l'Autorità Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza (AGIA), l'Associazione Italiana dei Magistrati per i Minorenni e la Famiglia (AIMMF) e Save the Children Italia hanno formulato la *Carta Etica del Tutore Volontario*, a partire dalla Convenzione Onu sui diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza (CRC), dalla legislazione europea e nazionale a tutela delle persone di minore età e dai principi deontologici internazionali relativi all'esercizio della tutela.

Fra i tuoi compiti essenziali vi è quello di promuovere i diritti del/la minore in tutela e di fare quanto nelle tue responsabilità per proteggerlo/a da qualsiasi azione o mancata azione potenzialmente nociva. Questo implica un'accurata conoscenza dei contesti e degli ambienti in cui il/la minore vive o che frequenta e un impegno in prima persona ad agire sempre in modo ineccepibile. Il tuo ruolo nella quotidianità può comportare il confronto con questioni complesse, innanzi alle quali la soluzione non è scontata, né lo sono le decisioni relative all'approccio da adottare e alle singole azioni da compiere per assicurare il perseguimento del superiore interesse del minore come previsto dalla CRC.

L'insorgere di dubbi da parte di chi esercita la tutela volontaria è comprensibile, mentre le corrette informazioni sulle procedure da seguire, per quanto indispensabili, non sempre risultano da sole sufficienti a scioglierli, soprattutto quando in gioco è la relazione con il/la minore e di quest'ultimo/a con il mondo esterno.

Al fine di fornire una base di orientamento a chi esercita la tutela volontaria a seguito della nomina da parte dei Tribunali per i Minorenni, la *Carta Etica* racchiude un insieme di principi guida che possono fungere da utile riferimento relativamente a diversi ambiti: i diritti fondamentali, le migliori prassi e attitudini rispetto al/la minore, la prevenzione di illeciti anche di rilievo penale ai suoi danni. A tali indicazioni è stato accostato uno schema che illustra in termini pratici in quale modo il/la tutore/tutrice e il/la minore possano attivarsi davanti a un sospetto/rischio di abuso o comportamento comunque inadeguato.

L'utilità e i principali contenuti della Carta Etica sono stati sottoposti a una consultazione con i tutori e le tutrici attraverso una *survey online* e gruppi di lavoro e sono stati al centro di incontri con minorenni non accompagnati e ragazze/i neomaggiorenni che frequentano i centri diurni Civico Zero di Save the Children. Da parte di tutori e tutrici è stata manifestata l'utilità di indicazioni di massima relativamente al rapporto interpersonale con il minore, da impostare tenendo conto tanto delle indicazioni legislative, quanto dei suggerimenti degli esperti riguardo alla costruzione e al mantenimento di una positiva relazione di aiuto. I ragazzi e le ragazze consultate, la maggior parte di età compresa tra i 14 e i 17 anni e provenienti da 15 paesi diversi tra cui Albania, Eritrea, Gambia, Guinea Conakry, Mali, Tunisia ed Egitto, hanno espresso le proprie aspettative verso una figura dalla quale si aspettano di essere guidati/e, sostenuti/e nel percorso educativo e di inclusione lavorativa e nell'ottenimento dei documenti e rispettati/e come individui con la propria storia personale, il proprio progetto migratorio e la propria appartenenza culturale e religiosa.

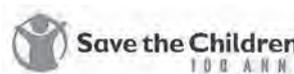


La *Carta Etica* intende fornire indicazioni chiare, ma non teoriche, bensì adattabili ai casi concreti. Nell'auspicio che tu possa trovarvi un utile supporto, ti auguriamo di poter agire sempre con dedizione e cura, energia e competenza nell'esercizio della tutela e cogliamo l'occasione per ribadire il nostro impegno a restare al tuo fianco nella realizzazione di percorsi che risultano di grande importanza sia per i ragazzi e le ragazze in tutela, sia per la costruzione di una società più coesa e solidale.

Maria Francesca Pricoco
Presidente Associazione
Magistrati per i Minorenni e la
Famiglia (AIMMF)

Filomena Albano
Autorità Garante per l'Infanzia e
l'Adolescenza

Raffaella Milano
Direttrice Programmi
Italia-Europa
Save the Children Italia
Onlus



CARTA ETICA DEL TUTORE VOLONTARIO

PREMESSA

Tutti i minori del mondo sono titolari di diritti così come sancito dalla Convenzione ONU sui Diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza, approvata e resa esecutiva dall'Italia nel 1991.¹

Tutti gli adulti hanno la responsabilità, individuale e collettiva, di garantire il pieno rispetto di questi diritti in ogni contesto.

Il tutore volontario² del/la minore non accompagnato, a seguito della nomina da parte del Tribunale per i minorenni e coerentemente con gli obblighi³ di vigilanza e le responsabilità previste dal suo ruolo, deve farsi promotore dei diritti del/la minore e vigilare sulla loro piena attuazione. In particolare al tutore viene richiesto di garantire e stimolare sempre l'effettiva e consapevole partecipazione del/la minore nelle decisioni che lo/la riguardano e di proteggerlo/a da qualsiasi azione o mancata azione che possa configurarsi come nociva. Questo implica una accurata conoscenza e vigilanza dei contesti e degli ambienti in cui il minore vive e che frequenta, così come l'impegno in prima persona ad agire sempre in modo ineccepibile. I principi della presente CARTA ETICA afferiscono ad ambiti diversi: i diritti fondamentali, le migliori prassi e attitudini rispetto al/la minore in tutela volontaria, alcuni illeciti anche di rilievo penale ai danni del/la minore.

Il/La sottoscritto/a tutore/tutrice volontario/a (nome e cognome)

nominato/a il ... dal Tribunale per i minorenni di ...

a garanzia del corretto esercizio dell'azione di tutela a cui è chiamato/a e nel superiore interesse della minore si impegna ad agire nel rispetto dei seguenti principi⁴:

Il Tutore / la Tutrice:

1. promuove e tutela i diritti del/la minore;
2. si impegna a costruire e mantenere con il/la minore una relazione di fiducia e a essere facilmente reperibile per lo/la stesso/a;

¹ La Convenzione ONU sui Diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza - Convention on the Rights of the Child (CRC) - approvata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 20 novembre 1989, ratificata in Italia nel 1991 con la legge 176 del 27 maggio, stabilisce che bambini e adolescenti sono persone titolari di diritti (*right holders*) e che gli adulti hanno il dovere di promuovere, rispettare e tutelare tali diritti (*duty bearers*).

² Figura prevista dall'art. 11 della Legge 7 aprile 2017, n. 47 "Disposizioni in materia di misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati".

³ Codice Civile, artt. 348 (ineccepibile condotta del tutore nominato), 349 (obblighi di fedeltà e diligenza nell'esercizio del proprio ruolo), 357 (obblighi di cura e rappresentanza della persona del minore).

⁴ I principi sono stati elaborati sulla base di *Ethical Principles* della National Guardianship Association (sito) e della *Child Safeguarding Policy e Procedura Generale* di Save the Children Italia (riferimento sul sito).



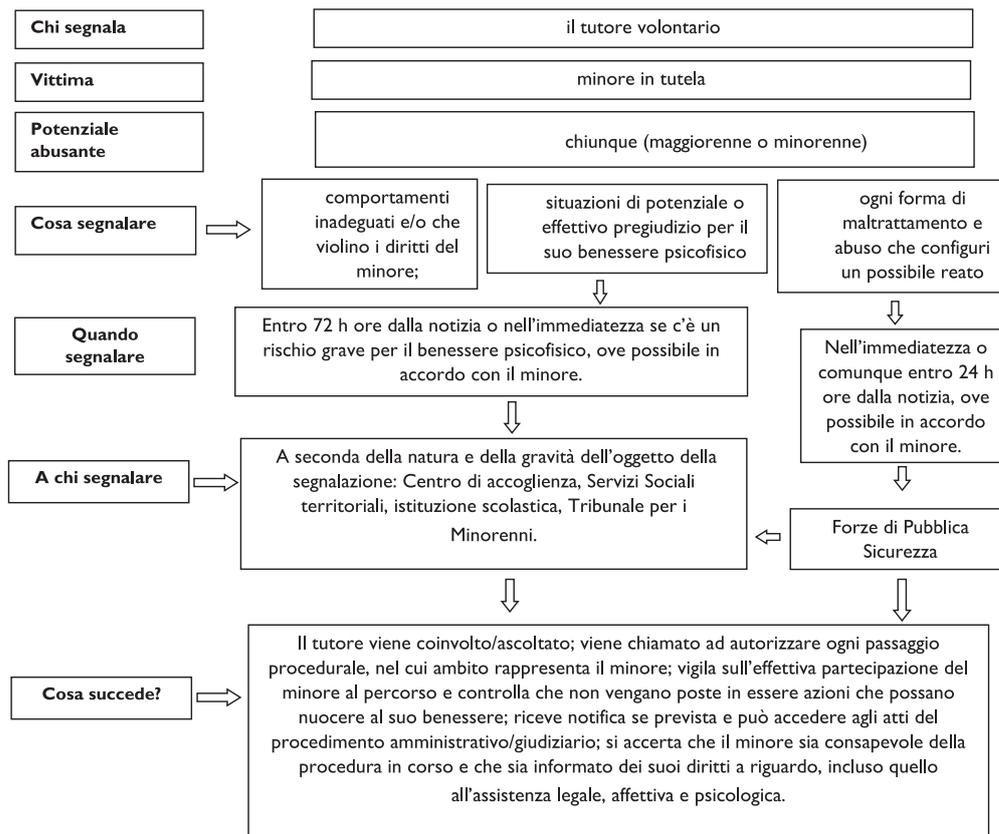
3. valorizza e incoraggia l'autodeterminazione e l'indipendenza del/la minore coinvolgendolo/a il più possibile nelle decisioni che lo/la riguardano e discute con lui/lei dei propri diritti, di cosa sia opportuno fare o non fare, dell'indirizzo del suo/a comportamento nelle situazioni problematiche;
4. opera per il perseguimento degli obiettivi del/la minore identificati di concerto con le altre figure di riferimento e con lo stesso/a minore;
5. rispetta e valorizza la cultura di provenienza del/la minore, la sua religione e le sue convinzioni aiutandolo/a conoscere il contesto socio-culturale in cui si trova a seguito dell'accoglienza nel nostro Paese;
6. tratta il/la minore in modo giusto, onesto, con dignità e rispetto, astenendosi da qualsiasi atteggiamento o comportamento svalutante, umiliante o degradante;
7. gestisce la relazione con il/la minore in ogni suo aspetto, inclusa la prossimità fisica così come l'utilizzo dei *social-media*, in modo adeguato al suo ruolo;
8. si astiene da qualsiasi azione che possa nuocere o porre a rischio di nuocere fisicamente o psicologicamente il/la minore, che possa creare disagio, imbarazzo, vergogna o che possa essere in qualsiasi modo considerata una forma di abuso emotivo, fisico o sessuale;
9. si astiene da qualsiasi azione che possa essere considerata in qualche modo sfruttamento o che possa porre a rischio di sfruttamento il/la minore;
10. non tollera né partecipa a comportamenti del/la minore che siano illegali, abusivi o che ne mettano a rischio la sicurezza;
11. si astiene da azioni che possano rappresentare un conflitto di interessi e non utilizza la propria posizione per ottenere vantaggi personali;
12. tratta le questioni finanziarie del minore con la massima cura e ne amministra i beni nel suo esclusivo interesse;
13. garantisce la riservatezza al/la minore entro i limiti previsti dalla legge e lo / la protegge da esposizioni mediatiche pregiudizievoli per la sua sicurezza e il suo sviluppo;
14. è attento/a a rilevare possibili comportamenti inadeguati e/o che violino o mettano a rischio i diritti del/la minore e agisce tempestivamente in sua tutela;
15. agisce tempestivamente in protezione del/la minore qualora rilevi situazioni di pregiudizio (potenziale o effettivo) per il suo benessere psicofisico o qualsiasi forma di maltrattamento e abuso, interessando in modo adeguato gli altri enti o soggetti pubblici o privati competenti per la cura ed accoglienza del minore (così come descritto nel Flow Chart I);
16. si impegna a condividere e spiegare nei modi più appropriati la presente Carta Etica al/la minore di cui ha la tutela, illustrandogli/le in che modo e a chi può segnalare una preoccupazione o il non rispetto di uno dei punti succitati anche nel caso siano violati dal Tutore stesso (così come descritto nel Flow Chart II);
17. si impegna a far firmare al minore la presente Carta Etica (versione *child-friendly*) per sua presa visione, essendosi accertato/a della sua piena comprensione e inviarne copia al Tribunale per i minorenni di

Luogo e data:

Firma

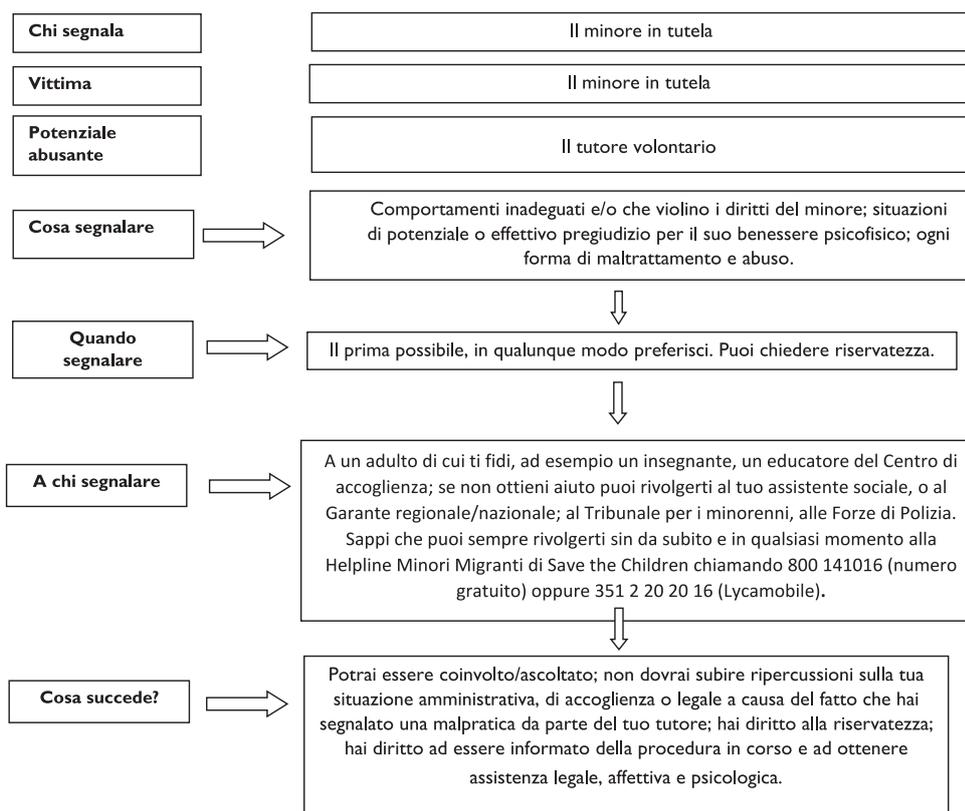


Flow chart I- Cosa faccio come tutore se sospetto che il/la minore sia vittima di comportamenti altrui?





Flow Chart II: Io minore, cosa posso fare se il Tutore non rispetta il Patto Etico?





10. Selezione di note ufficiali, avvisi e pareri

- a. *nota prot. n. 1561 del 5 luglio 2019 di invito a partecipare alla consultazione sul sistema della tutela minorile*
- b. *avviso prot. n. 1584 del 10 luglio 2019 di manifestazione di interesse a partecipare alla consultazione sul sistema della tutela minorile*
- c. *nota prot. n. 1765 del 29 luglio 2019 sul sistema della tutela minorile*
- d. *parere prot. n. 557 dell'8 marzo 2019 in materia di affido di minori*
- e. *nota prot. n. 2191 del 16 settembre 2019 sull'attuazione dei diritti delle persone di minore età in ambito scolastico*
- f. *parere prot. n. 2473 del 7 ottobre 2019 in materia di prevenzione e contrasto del fenomeno del bullismo e di misure rieducative dei minori*
- g. *nota prot. n. 1210 del 27 maggio 2019 su contrasto alle dipendenze da sostanze e alcol*
- h. *nota prot. n. 432 del 22 febbraio 2019 su accesso in autonomia ai test Hiv e Ist*
- i. *nota prot. n. 872 del 15 aprile 2019 in materia di circoncisione rituale maschile*
- j. *nota prot. n. 1548 del 4 luglio 2019 in materia di dispositivi per prevenire l'abbandono di bambini nei veicoli chiusi*
- k. *nota prot. n. 2746 del 30 ottobre 2019 su Comitato di indirizzo strategico del Fondo di contrasto alla povertà educativa minorile*
- l. *parere prot. n. 1634 del 16 luglio 2019 in materia di protezione dei minori stranieri non accompagnati*
- m. *nota prot. n. 1002 del 2 maggio 2019 in materia di violenza contro le persone di minore età*
- n. *nota prot. n. 479 del 4 febbraio 2019 sul riavvio dei lavori degli osservatori nazionali*
- o. *nota prot. n. 1013 del 3 maggio 2019 in materia di tutela degli orfani per crimini domestici*
- p. *parere prot. n. 2993 del 28 novembre 2019 sullo schema di decreto per le misure di sostegno agli orfani per crimini domestici e di reati di genere e alle famiglie affidatarie*
- q. *parere prot. n. 385 del 14 febbraio 2019 in materia di matrimoni forzati*
- r. *nota prot. n. 1692 del 19 luglio 2019 sull'accordo quadro per la realizzazione del progetto Liberi di scegliere*
- s. *nota prot. n. 2858 del 13 novembre 2019 sulla partecipazione di Agia al Comitato tecnico - scientifico previsto dal protocollo Liberi di scegliere*



a. nota prot. n. 1561 del 5 luglio 2019 di invito a partecipare alla consultazione sul sistema della tutela minorile



Ai destinatari in indirizzo

Oggetto: audizioni ex artt. 3 e 4, l. 112 del 2011 sul sistema della tutela minorile

Questa Autorità garante intende approfondire, ai sensi degli artt. 3 e 4 della legge istitutiva n. 112 del 2011, alcune tematiche afferenti il sistema della tutela minorile, così come definito nel nostro ordinamento e alla luce dei principi sanciti dalla Convenzione di New York.

L'art. 3 della Convenzione riconosce i diritti e i doveri dei genitori, o di altre persone che hanno la responsabilità legale, quali primi soggetti responsabili per il benessere della persona minorenni.

Tale principio è ribadito all'art. 5, secondo cui gli Stati parti rispettano la responsabilità, il diritto e il dovere dei genitori o, se del caso, dei membri della famiglia allargata o della collettività, o di altre persone legalmente responsabili, di dare al fanciullo – in maniera corrispondente allo sviluppo delle sue capacità – l'orientamento ed i consigli adeguati all'esercizio dei diritti che gli sono riconosciuti dalla Convenzione.

L'art. 18 stabilisce che i genitori hanno la responsabilità comune di educare i figli e provvedere al loro sviluppo; agli Stati sta l'onere di favorire e sostenere la responsabilità genitoriale, rafforzando le competenze dei soggetti che ne sono titolari attraverso interventi di sostegno alla genitorialità fragile che permettano alle famiglie di esercitare autonomamente la responsabilità educativa che è loro attribuita in via primaria.

Sul versante del sostentamento materiale, in forza dell'art. 27 spetta ai genitori la responsabilità di assicurare le condizioni di vita necessarie allo sviluppo dei bambini e dei ragazzi. Allo Stato sta il compito di aiutare i genitori o altre persone aventi la custodia dei minorenni, offrendo assistenza materiale e programmi di sostegno, in particolare per quanto riguarda l'alimentazione, il vestiario e l'alloggio.

Il diritto a vivere e crescere nella propria famiglia è l'esigenza primaria di cui dà conto l'art. 9 della Convenzione. Con esso gli Stati parte si impegnano a vigilare affinché il fanciullo non sia separato dai suoi genitori contro la loro volontà, a meno che le autorità competenti non decidano, sotto riserva di revisione giudiziaria e conformemente alle regole di procedura applicabili, che questa separazione è necessaria nell'interesse preminente del fanciullo. Anche a seguito della separazione, se ciò non è contrario all'interesse del minore, deve essere garantito il diritto a intrattenere regolarmente rapporti personali con i genitori.

Secondo l'art. 20 della Convenzione, 'ogni fanciullo il quale è temporaneamente o definitivamente privato del suo ambiente familiare, oppure che non può essere lasciato in tale ambiente nel suo proprio interesse, ha diritto ad una protezione sostitutiva, in conformità con la legislazione nazionale'. Tale protezione può sostanziarsi nell'accoglienza in un'altra famiglia o, in caso di necessità, nel collocamento in un adeguato istituto per l'infanzia. Nell'effettuare una selezione tra queste soluzioni, si deve tenere conto della necessità di una certa continuità nell'educazione, nonché dell'origine etnica, religiosa, culturale e linguistica.

Federica Feltri, Staff 6 1126 Roma

U
AUTORITÀ GARANTE PER L'INFANZIA
PROTOCOLLO GENERALE
Protocollo N.0001561/2019 del 05/07/2019



Infine torna in rilievo l'art. 3. Al terzo comma esso affida allo Stato il delicato compito di vigilare, ogni qualvolta manchi una famiglia in grado di prendersi cura del minore, sul funzionamento di istituzioni, servizi ed istituti che esercitano tale responsabilità e che provvedono a che la protezione sia conforme alle norme stabilite dalle autorità competenti, in particolare nell'ambito della sicurezza e della salute, per ciò che concerne il numero e la competenza del personale adibito nonché per l'esistenza di un adeguato controllo.

Tanto grande è l'importanza dei legami familiari e la tutela che viene loro garantita dalla Convenzione, quanto grande, proporzionalmente, è la responsabilità che l'ordinamento si assume nel momento in cui valuta di doverli limitare o recidere, nel superiore interesse del minore.

La piena attuazione di tali diritti richiede conseguentemente una continua verifica circa l'adeguatezza e il buon funzionamento del sistema di tutela approntato dall'ordinamento italiano. Questo al fine di valorizzarne i punti di forza e al contempo di rilevarne e risolverne eventuali criticità sistemiche, passibili di miglioramento.

Questa Autorità ha deciso di approfondire il tema della tutela minorile attraverso un ciclo di audizioni. L'ascolto di una pluralità di voci costituisce infatti condizione necessaria per ottenere un quadro d'insieme completo. La Signoria Vostra, o un delegato che vorrà designare, è invitata a partecipare a codesta consultazione.

Certa di poter contare sulla Sua partecipazione nel comune intento di promuovere l'attuazione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, colgo l'occasione per inviare i più cordiali saluti.

Filomena Albano

Filomena Albano



b. avviso prot. n. 1584 del 10 luglio 2019 di manifestazione di interesse a partecipare alla consultazione sul sistema della tutela minorile



Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza

**AVVISO A MANIFESTARE INTERESSE PER PARTECIPARE ALLA CONSULTAZIONE SUL
TEMA DEL SISTEMA DELLA TUTELA MINORILE**

VISTA la Convenzione sui diritti del fanciullo firmata a New York il 20 novembre 1989 e ratificata dall'Italia con la legge 27 maggio 1991, n. 176 ed in particolare gli articoli 3, 5, 18, 20 e 27;

VISTA la legge 12 luglio 2011, n.112, recante l'“Istituzione dell’Autorità garante per l’infanzia e l’adolescenza”, di seguito denominata “Autorità garante” e, in particolare, gli articoli 3 e 4;

VISTA la legge del 4 maggio 1983, n. 184, recante disposizioni sul “Diritto del minore ad una famiglia”;

AUTORITÀ GARANTE PER L'INFANZIA
PROTOCOLLO GENERALE
COPIA CONFORME ALL'ORIGINALE DIGITALE
PROTOCOLLO N. 0001584/2019 del 10/07/2019
FIRMATARIO: F.LLORENZO ALBANO

VISTO il Codice civile, approvato con Regio Decreto del 16 marzo 1942, n. 262, ed in particolare gli articoli 330, 333, 336 e 403;

CONSIDERATO che la piena attuazione dei diritti riconosciuti dalla Convenzione di New York afferenti la tematica della tutela minorile richiede una continua verifica circa l'adeguatezza e il buon funzionamento del sistema di tutela approntato dall'ordinamento italiano;

VALUTATA la necessità di acquisire un quadro conoscitivo chiaro, completo e aggiornato sul sistema di tutela minorile vigente, che possa fornire indicazioni utili aa approfondire il funzionamento anche al fine di valorizzarne i punti di forza e di rilevarne eventuali criticità sistemiche;

RITENUTO che l'ascolto di una pluralità di voci costituisca una condizione necessaria per ottenere un quadro d'insieme completo;

VISTO il decreto repertorio n. 30/2019 prot. n. 0001580/2019 in data 10/07/2019 dell’Autorità garante per l’infanzia e l’adolescenza che istituisce una Commissione con il compito di approfondire il tema della tutela minorile attraverso la consultazione di istituzioni competenti, associazioni, enti operanti nel settore ed esperti nell’ambito della tutela dei diritti delle persone di minore età;

PRESO atto che la consultazione si svolgerà nei giorni 16, 17 e 18 luglio 2019, presso la sede dell’Autorità garante e che alla stessa sono stati invitati a partecipare istituzioni competenti, associazioni ed enti ed esperti nell’ambito della tutela dei diritti delle persone di minore età;

RAVVISATA l’opportunità di consentire la partecipazione alla consultazione anche ad altre associazioni competenti per acquisirne il punto di vista e le diverse prospettive

**TUTTO CIÒ PREMESSO
È EMANATO IL SEGUENTE AVVISO PUBBLICO**

**Art. 1
Oggetto**



Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza

1. L'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza intende promuovere un approfondimento sul sistema della tutela minorile, sulla base dei poteri alla stessa attribuiti dagli articoli 3 e 4 della legge n.112 del 2011.
2. L'Autorità Garante, a tal fine, intende acquisire la manifestazione d'interesse a partecipare alle audizioni da parte di associazioni senza scopo di lucro, con fini di utilità sociale e con comprovata esperienza sul sistema di tutela minorile.

Art. 2

Requisiti per la partecipazione

1. Le associazioni proponenti devono possedere i seguenti requisiti:
 - a. operare, da almeno 5 anni, in modo specifico su tematiche inerenti il sistema di tutela minorile che deve risultare dall'atto costitutivo e dallo statuto;
 - b. le associazioni devono essere rappresentative a livello nazionale e dichiarare di avere articolazioni su almeno cinque Regioni.

Art. 3

Presentazione della manifestazione di interesse

1. I soggetti interessati a partecipare devono inviare la richiesta di partecipazione entro 16 luglio 2019 entro le ore 12,00 inviando il modello di dichiarazione allegato al presente Avviso al seguente indirizzo pec dell'Autorità Garante per l'infanzia e l'adolescenza: autorita.garanteinfanzia@pec.it. Saranno escluse dalla procedura di selezione le manifestazioni di interesse pervenute dopo tale scadenza.
2. Alla domanda dovrà essere allegata la seguente documentazione:
 - il modello di dichiarazione allegato al presente Avviso
 - relazione sintetica descrittiva delle esperienze maturate nel settore di riferimento;
 - copia dell'atto costitutivo e dello statuto dell'associazione;
 - copia di documento di identità personale, in corso di validità, del rappresentante legale dell'associazione che sottoscrive la richiesta di partecipazione.
3. Il presente avviso sarà pubblicato sul sito web istituzionale dell'autorità www.garanteinfanzia.org – nella sezione “avvisi” della pagina “Normativa e documentazione”.
4. La consultazione avverrà nel giorno 23 luglio 2019, presso la sede dell'Autorità garante, a Roma in via di Villa Ruffo n. 6.
5. Ai soggetti che partecipano alla consultazione, se provenienti da fuori Roma, sono rimborsate le spese di viaggio, per lo svolgimento delle attività da espletare presso la sede dell'Autorità. Le spese di viaggio sono rimborsate alle condizioni ed entro i limiti previsti dalle norme vigenti per il personale dipendente delle amministrazioni pubbliche, previa presentazione dei relativi titoli giustificativi.

Roma, 10 luglio 2019

LA GARANTE
Filomena Albano

Documento firmato digitalmente
ai sensi del D. lgs. 82/2005 e s.m.i.



c. nota prot. n. 1765 del 29 luglio 2019 sul sistema della tutela minorile



Agli indirizzi indicati in calce

Oggetto: sistema della tutela minorile - segnalazione dell'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza ai sensi degli articoli 3 e 4 della l. 112/2011.

A seguito delle osservazioni conclusive del Comitato ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza indirizzate all'Italia nel febbraio 2019 (CRC/CITA/CO/5-6, § 24, lett. *a)*, *b)*, *c)*, *d)*, *e)*), questa Autorità garante ha inteso approfondire, ai sensi degli artt. 3 e 4 della legge istitutiva n. 112 del 2011, alcune tematiche afferenti il sistema della tutela minorile, così come definito nel nostro ordinamento e alla luce dei principi sanciti dalla Convenzione di New York sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza ("la Convenzione"), attraverso un ciclo di consultazioni indette con nota protocollo n. 1561 del 5 luglio 2019 e oggetto anche di un avviso pubblicato sul sito dell'Autorità garante con protocollo n. 1584 del 10 luglio 2019. Quando si parla di tutela dei bambini e dei ragazzi bisogna necessariamente guardare al sistema nel suo complesso per individuare le azioni prioritarie, più opportune, relative ad ogni ambito coinvolto nello stesso. L'ascolto di una pluralità di voci, incluse quelle dei ragazzi neomaggiorenni, che hanno vissuto l'esperienza fuori dalla famiglia di origine, costituisce infatti condizione necessaria per ottenere un quadro d'insieme ampio.

Si evidenzia che negli ultimi mesi, il tema della tutela dei bambini in Italia ha interessato l'opinione pubblica per il verificarsi di casi di cronaca che hanno scosso le coscienze.

L'art. 3 della Convenzione riconosce i diritti e i doveri dei genitori, o di altre persone che hanno la responsabilità legale, quali soggetti responsabili per il benessere della persona minorenni.

Tale principio è ribadito all'art. 5, secondo cui gli Stati parte rispettano la responsabilità, il diritto e il dovere dei genitori o, se del caso, dei membri della famiglia allargata o della collettività, o di altre persone legalmente responsabili, di dare al fanciullo – in maniera corrispondente allo sviluppo delle sue capacità – l'orientamento e i consigli adeguati all'esercizio dei diritti che gli sono riconosciuti dalla Convenzione.

L'art. 18 stabilisce che i genitori hanno la responsabilità comune di educare i figli e provvedere al loro sviluppo; gli Stati hanno l'obbligo di favorire e sostenere la responsabilità genitoriale, rafforzando le competenze dei soggetti che ne sono titolari attraverso interventi di sostegno alla genitorialità fragile che permettano alle famiglie di esercitare autonomamente la responsabilità educativa che è loro attribuita in via primaria.

Sul versante del sostentamento materiale, in forza dell'art. 27 spetta ai genitori la responsabilità di assicurare le condizioni di vita necessarie allo sviluppo dei bambini e dei ragazzi. Allo Stato è affidato il compito di aiutare i genitori o altre persone aventi la custodia dei minorenni, offrendo assistenza materiale e programmi di sostegno, in particolare per quanto riguarda l'alimentazione, il vestiario e l'alloggio.

U
AUTORITÀ GARANTE PER L'INFANZIA
PROTOCOLLO GENERALE
Protocollo N. 0001765/2019 del 29/07/2019



Il diritto a vivere e crescere nella propria famiglia è l'esigenza di cui dà conto l'art. 9 della Convenzione. Con esso gli Stati parte si impegnano a vigilare affinché la persona di minore età non sia separato dai suoi genitori contro la loro volontà, a meno che le autorità competenti non decidano, sotto riserva di revisione giudiziaria e conformemente alle regole di procedura applicabili, che questa separazione è necessaria nel superiore interesse del minore. Anche a seguito della separazione, se ciò non è contrario al suo superiore interesse, deve essergli garantito il diritto a intrattenere regolarmente rapporti personali con i genitori.

Secondo l'art. 20 della Convenzione, *"ogni fanciullo il quale è temporaneamente o definitivamente privato del suo ambiente familiare, oppure che non può essere lasciato in tale ambiente nel suo proprio interesse, ha diritto ad una protezione sostitutiva, in conformità con la legislazione nazionale"*. Tale protezione può sostanziarsi nell'accoglienza in un'altra famiglia o, in caso di necessità, nel collocamento in un adeguato istituto per l'infanzia. Nell'effettuare una selezione tra queste soluzioni, si deve tenere conto della necessità di una certa continuità nell'educazione, nonché dell'origine etnica, religiosa, culturale e linguistica.

L'art. 3, al terzo comma, affida allo Stato il delicato compito di vigilare, ogni qualvolta manchi una famiglia in grado di prendersi cura del minore, sul funzionamento di istituzioni, servizi ed istituti che esercitano tale responsabilità e che provvedono affinché la protezione sia conforme alle norme stabilite dalle autorità competenti, in particolare nell'ambito della sicurezza e della salute, per ciò che concerne il numero e la competenza del personale adibito nonché per l'esistenza di un adeguato controllo.

Premesso che tanto grande è l'importanza dei legami familiari e la tutela che viene loro garantita dalla Convenzione, quanto grande, proporzionalmente, è la responsabilità che l'ordinamento assume nel momento in cui valuta di doverli limitare o recidere, nel superiore interesse del minore;

occorre garantire ad ogni persona di minore età l'esercizio dei diritti previsti dalla Convenzione, ivi compreso il diritto di essere protetta da ogni forma di maltrattamento (art. 19 CRC e Osservazioni conclusive del Comitato ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza indirizzate all'Italia nel febbraio 2019 - CRC/CITA/CO/5-6, § 19 lett. a) b), c), d), e));

la piena attuazione di tali diritti richiede una continua verifica circa l'adeguatezza e il funzionamento del sistema di tutela approntato dall'ordinamento italiano, al fine di valorizzarne i punti di forza e al contempo di rilevarne e risolverne eventuali criticità sistemiche, passibili di miglioramento, compito che impegna costantemente questa Autorità (cfr. *Comunità residenziali per minorenni: per la definizione dei criteri e degli standard, documento di studio e proposta; Verso la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali dei bambini e degli adolescenti, documento di studio e proposta; In viaggio verso il nostro futuro, l'accoglienza fuori famiglia con gli occhi di chi l'ha vissuta; la tutela dei minorenni in comunità, la seconda raccolta dati sperimentale elaborata con le procure della Repubblica presso i tribunali per i minorenni; la promozione delle reti dell'affidamento familiare; linee guida per il diritto allo studio delle alunne e degli alunni fuori dalla famiglia di origine; la continuità degli affetti nell'affido familiare, documento di studio e di proposta*);



primo obiettivo del sistema della tutela e dell'ordinamento deve essere rendere possibile l'esercizio di tutti i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in maniera uniforme; occorre, altresì, dare priorità al sostegno alle famiglie fragili, in modo da promuovere la genitorialità e prevenire il determinarsi di problematiche tali da rendere necessari interventi di massima invasività nella sfera privata quali l'allontanamento dal proprio nucleo familiare di una persona minorenni.

Rilevato che allo stato manca un sistema di monitoraggio costantemente aggiornato che dia conto dei numeri dei minorenni che si trovano fuori dalla propria famiglia di origine, delle loro caratteristiche, del provvedimento consensuale o giudiziale sotteso, della durata dell'affidamento etero-familiare, delle modalità e dei tempi di uscita dal percorso di accoglienza; delle strutture di accoglienza esistenti e degli affidatari;

Tutto ciò premesso, ai sensi dell'art. 3, comma 1, legge 112 del 2011, all'esito delle consultazioni svolte, l'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza, fatti salvi gli ulteriori approfondimenti che la complessità della materia esige,

SEGNALA

la necessità

AI TITOLARI DEL POTERE DI INIZIATIVA LEGISLATIVA

- di determinare i livelli essenziali delle prestazioni per gli interventi relativi ai minorenni, alle famiglie di origine, agli affidatari e alle strutture di accoglienza in modo da garantire l'esigibilità dei diritti civili e sociali delle persone di minore età, così come previsto dall'articolo 117, comma 2, lett. m della Costituzione;
- di istituire un sistema informativo unitario che contenga:
 - o una banca dati dei minorenni privi di un ambiente familiare, basata su indicatori uniformi e comuni a tutto il territorio nazionale, per monitorare il numero e le caratteristiche dei minorenni fuori famiglia, le tipologie del percorso di accoglienza, i tempi e le modalità di uscita dallo stesso;
 - o una banca dati del numero e della tipologia delle strutture di accoglienza;
 - o una banca dati degli affidatari;
- di disciplinare i procedimenti in materia di responsabilità genitoriale secondo i principi del giusto processo.

In particolare appare necessario:

- disciplinare la fase delle indagini del pubblico ministero minorile rafforzando la sua funzione di filtro rispetto alla necessità di instaurare il procedimento sulla responsabilità genitoriale, chiarendo, fra le altre cose, i poteri anche istruttori che gli sono attribuiti, i criteri secondo i quali orientare la sua azione, tesi a valutare l'effettiva necessità del ricorso al tribunale, le modalità per l'ascolto della persona di minore età e della famiglia, i contenuti del ricorso, la comunicazione dell'archiviazione;



- garantire il diritto all'informazione delle parti attraverso una puntuale disciplina del regime delle notifiche, a partire dal ricorso per l'instaurazione del procedimento, e una puntuale disciplina dell'accesso agli atti;
- garantire il diritto alla difesa tecnica dei genitori, da rendersi obbligatoria con la previsione della nomina di un difensore d'ufficio qualora non sia nominato un difensore di fiducia, sin dal ricorso per l'instaurazione del procedimento e con la possibilità di accesso al patrocinio a spese dello Stato;
- garantire la nomina del curatore speciale e dell'avvocato per il minorenni;
- stabilire, attraverso la previsione di termini perentori, tempistiche certe nel contemperamento tra l'esigenza di rapidità e l'esigenza di assicurare una istruttoria adeguata;
- stabilire termini particolarmente celeri, laddove il giudice intervenga in via d'urgenza *inaudita altera parte*, al fine di assicurare un contraddittorio differito tempestivo;
- riformare l'art. 403 c.c. stabilendo che: il servizio pubblico che opera l'allontanamento d'urgenza informi immediatamente il pubblico ministero; il pubblico ministero, qualora ritenga fondata la misura, presenti richiesta di convalida dell'allontanamento entro un termine breve al tribunale per i minorenni; il tribunale per i minorenni, in tempi rapidi, valuti la sussistenza dei presupposti per l'allontanamento effettuati, e comunque, entro un termine stabilito, proceda all'ascolto delle parti; tutti i termini indicati abbiano carattere perentorio;
- specificare il ruolo processuale del servizio sociale territoriale nell'ambito del procedimento;
- stabilire le modalità per l'espletamento della fase istruttoria, con particolare riguardo all'attuazione del principio del contraddittorio, che richiede, in sede di udienza, la presenza contestuale delle parti, con la possibilità di prevedere eccezioni, se necessario, nel superiore interesse del minore, e comunque garantendo la difesa delle parti;
- assicurare che il provvedimento – temporaneo o definitivo – sia adeguatamente motivato, sia circostanziato, vi siano indicate chiaramente le disposizioni concernenti le parti, le richieste rivolte al soggetto esecutore, le modalità e i tempi di attuazione;
- assicurare l'impugnabilità dei provvedimenti, anche temporanei nonché tempi certi e celeri per la decisione sull'impugnazione;
- definire la fase esecutiva dei provvedimenti, delineando soggetti e competenze relative;
- assicurare la trasparenza nell'individuazione degli affidatari e, della struttura di accoglienza, stabilendo in via normativa criteri di selezione e di scelta;
- definire i criteri e gli obiettivi a cui si deve informare l'azione di controllo e ispezione sulle strutture di accoglienza di competenza del pubblico ministero minorile, *svincolando tale controllo dalla sola verifica circa lo stato di abbandono del minore ai fini dell'adottabilità;*



- disciplinare il regime delle incompatibilità dei giudici onorari e dei loro stretti congiunti, rispetto a incarichi che potrebbero pregiudicare i profili di necessaria imparzialità e indipendenza, così come già previsto nella delibera del Consiglio Superiore della magistratura dell'11 luglio 2018 (pratica num. 18/VA/2018);
- differenziare i soggetti cui sono demandati compiti valutativi, esecutivi e di controllo dei provvedimenti giudiziari da quelli chiamati a prendere in carico i minorenni e le famiglie per il sostegno genitoriale e per la cura;
- attribuire maggiore incisività ai compiti dell'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza, potenziarne la struttura, al fine di assicurarne la piena indipendenza e autonomia, e prevedere un coordinamento con le figure di garanzia prossime al territorio.

ALL'AUTORITÀ GIUDIZIARIA E AI COMUNI

- di garantire l'ascolto della persona minorenni sia in fase istruttoria che a seguito dell'emissione di un provvedimento a sua tutela, informarla adeguatamente circa le decisioni che la riguardano e assicurare la sua partecipazione alla definizione del progetto educativo.

ALLE REGIONI E AI COMUNI

- di salvaguardare la funzione pubblica della tutela minorile e garantire la continuità degli interventi;
 - di recepire le seguenti linee di indirizzo del Ministero del lavoro e delle politiche sociali approvate in Conferenza unificata: Linee di indirizzo per l'affidamento familiare (2012), Linee di indirizzo per l'accoglienza nei servizi residenziali per minorenni (2017), Linee di indirizzo per l'intervento con bambini e famiglie in situazione di vulnerabilità (2017) e di garantire che siano applicate in modo efficace e uniforme nei diversi contesti territoriali;
- e in ogni modo:
- di assicurare una tempestiva e continuativa presa in carico delle famiglie in difficoltà sia al fine di promuovere la genitorialità e prevenire gli allontanamenti dei minorenni, sia, qualora l'allontanamento del minorenni si renda necessario per il suo superiore interesse, per il sostegno e per lo sviluppo delle competenze genitoriali, monitorando il percorso di recupero;
 - di assicurare un costante monitoraggio del progetto educativo del minorenni fuori famiglia e la sua periodica revisione sulla base delle necessità dello stesso nonché della durata dell'affidamento familiare e dell'inserimento nelle strutture di accoglienza;
 - di assicurare almeno in ogni ambito territoriale la presenza costante di un servizio dedicato all'affidamento familiare e di promuovere l'istituto dell'affidamento familiare attraverso campagne di sensibilizzazione apposite, anche al fine di assicurarne la preferenza rispetto all'inserimento del minorenni in strutture di accoglienza;



- di assicurare la trasparenza nell'individuazione degli affidatari e delle strutture di accoglienza, stabilendo criteri di selezione e di scelta;
- di assicurare effettività ai controlli di propria pertinenza sulle strutture di accoglienza, anche coordinandosi con altri soggetti parimenti competenti come le procure minorili;
- di differenziare i soggetti cui sono demandati compiti valutativi, esecutivi e di controllo dei provvedimenti giudiziari da quelli chiamati a prendere in carico i minorenni e le famiglie per il sostegno genitoriale e per la cura;
- di dare piena attuazione ai Livelli essenziali di assistenza (LEA) di cui all'art. 24, comma 1, lett. *m*), *o*) e *p*), e comma 2, del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 12 gennaio 2017, in tema di sostegno ai minorenni e alla famiglia ai fini di un'effettiva integrazione socio-assistenziale e sanitaria;
- di aumentare il numero degli assistenti sociali sul territorio, assicurando una adeguata proporzione rispetto al numero degli abitanti;
- di attribuire risorse alle figure di garanzia per l'infanzia e l'adolescenza prossime al territorio, assicurando la loro indipendenza ed autonomia.

AL MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI

- di implementare, a legislazione vigente, il SIUSS (sistema informativo unitario dei servizi sociali) con:
 - o una banca dati dei minorenni privi di un ambiente familiare, basata su indicatori uniformi e comuni a tutto il territorio nazionale, per monitorare il numero e le caratteristiche dei minorenni fuori famiglia, le tipologie del percorso di accoglienza, i tempi e le modalità di uscita dallo stesso;
 - o una banca dati del numero e della tipologia delle strutture di accoglienza;
 - o una banca dati degli affidatari;
- di promuovere azioni di conoscenza, diffusione e monitoraggio in merito al recepimento in tutto il territorio nazionale delle Linee di indirizzo del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, approvate in Conferenza unificata, per l'affidamento familiare (2012), per l'accoglienza nei servizi residenziali per minorenni (2017), per l'intervento con bambini e famiglie in situazione di vulnerabilità (2017);
- di promuovere l'istituto dell'affidamento familiare attraverso campagne di sensibilizzazione apposite, anche al fine di assicurarne la preferenza rispetto all'inserimento del minorenne in strutture di accoglienza;
- di elaborare delle linee di indirizzo per la definizione di un tariffario nazionale relativo ai costi dei servizi offerti dalle strutture di accoglienza per il collocamento dei minorenni e per la gestione delle strutture stesse;



- di elaborare delle linee di indirizzo per la definizione di un tariffario nazionale relativo ai costi dei rimborsi erogati agli affidatari per l'accoglienza dei minorenni.

AL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA

- di potenziare le piante organiche di tutti gli uffici giudiziari che si occupano di procedimenti in materia di responsabilità genitoriale e comunque di procedimenti in cui sono coinvolti minorenni in base alle esigenze del territorio quali emergono dal monitoraggio dei flussi;
- di assicurare l'attivazione negli uffici giudiziari minorili del processo civile telematico e la sua interconnessione con gli altri uffici giudiziari competenti in materia minorile e il reciproco accesso agli atti;
- di assicurare un sistema informatizzato che consenta alle procure minorili controlli con modalità uniformi e interconnesse con i controlli effettuati dagli altri soggetti competenti, ad esempio regioni e comuni;
- di dotare gli uffici giudiziari delle risorse umane, tecniche e finanziarie necessarie all'espletamento dei compiti previsti dalla legge e in particolare di dotare le procure presso i tribunali per i minorenni delle risorse idonee per le azioni di controllo e di monitoraggio dei minorenni accolti nelle strutture di accoglienza in tutto il territorio nazionale.

AL MINISTERO PER LE DISABILITÀ E LA FAMIGLIA

- di assicurare la costituzione e la convocazione dell'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza anche al fine di:
 - o rendere noti gli esiti del monitoraggio del Piano nazionale di azione e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva (c.d. Piano nazionale infanzia);
 - o predisporre un nuovo Piano nazionale infanzia ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 14 maggio 2007, n. 103;
- di assicurare la costituzione e la convocazione dell'Osservatorio nazionale sulla famiglia, anche al fine di:
 - o favorire la predisposizione di un nuovo piano nazionale per la famiglia di cui all'articolo 1, comma 1250, della legge 30 dicembre 2018, 145.

*AL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, AL MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE,
ALLE REGIONI, AI COMUNI*

- di assicurare le risorse umane e finanziarie necessarie ad attuare le presenti segnalazioni, attesa l'esigenza di realizzare il principio del superiore interesse del minorenne che, nel bilanciamento degli interessi, assume valore primario;
- di attivare tavoli permanenti di confronto sull'affidamento familiare, a livello nazionale, regionale e locale, che prevedano il coinvolgimento di tutti gli attori del sistema, incluse le associazioni che operano nel settore dell'affido, al fine di garantire interventi coordinati.



AL CONSIGLIO SUPERIORE DELLA MAGISTRATURA

- di verificare l'attuazione delle delibere dell'11 luglio 2018 (pratica num. 18/VA/2018) relativa ai criteri per la nomina e conferma dei giudici onorari minorili per il triennio 2020 -2022 e del 18 giugno 2018 (pratica num. 657/VV/2017) sull'organizzazione degli uffici requirenti presso i tribunali per i minorenni, con particolare attenzione all'attività richiesta in applicazione dell'art. 9 della l. 149/01 relativa al controllo sulle comunità di accoglienza per minorenni;
- di promuovere il coordinamento tra gli uffici giudiziari in cui pendono procedimenti che riguardano il medesimo minorenne (civili, penali, minorili) e monitorarne gli esiti;

ALLA SCUOLA SUPERIORE DELLA MAGISTRATURA

- di curare una formazione specifica iniziale e continua per i magistrati, togati e onorari, che si occupano di procedimenti in materia di responsabilità genitoriale e comunque di procedimenti in cui sono coinvolti minorenni.

AL CONSIGLIO NAZIONALE FORENSE

- di curare una formazione specifica iniziale e continua per gli avvocati impegnati nel sistema della tutela minorile.

AL CONSIGLIO NAZIONALE DELL'ORDINE DEGLI ASSISTENTI SOCIALI

- di curare una formazione specifica iniziale e continua per gli assistenti sociali impegnati nel sistema della tutela minorile.

AL CONSIGLIO NAZIONALE DELL'ORDINE DEGLI PSICOLOGI

- di curare una formazione specifica iniziale e continua per gli psicologi impegnati nel sistema della tutela minorile.

AL CONSIGLIO NAZIONALE DELL'ORDINE DEI GIORNALISTI

- di verificare il rigoroso rispetto dei principi contenuti nella Carta di Treviso, in particolare quello che impone di tutelare l'anonimato dei minorenni coinvolti nei casi di affidamento e adozione, evitando sensazionalismi e qualsiasi forma di speculazione;
- di promuovere attività di sensibilizzazione per l'utilizzo di un linguaggio che non sia lesivo della dignità della persona di minore età, che non la riconduca a stereotipi stigmatizzanti o che ne turbi lo sviluppo della personalità;
- di curare una formazione specifica iniziale e continua per i giornalisti impegnati nel sistema della tutela minorile.

Alla luce dei compiti istituzionali che la legge affida all'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza, si sensibilizzano le istituzioni in indirizzo, ognuna per la parte di competenza, ad



attivarsi tempestivamente per la realizzazione delle tutele previste per assicurare piena protezione in situazioni di forte vulnerabilità delle persone di minore età.

Si resta a disposizione per eventuali approfondimenti nonché per collaborare a realizzare le attività indicate nella presente segnalazione.

Filomena Albano



Presidente del Senato della Repubblica
Presidente della Camera dei deputati
Presidente della Commissione 1^a Affari costituzionali del Senato
Presidente della Commissione 2^a Giustizia del Senato
Presidente della Commissione 5^a Bilancio del Senato
Presidente della I Commissione (Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e Interni) della Camera dei deputati
Presidente della II Commissione (Giustizia) della Camera dei deputati
Presidente della XII Commissione (Affari sociali) della Camera dei deputati
Presidente della V Commissione (Bilancio, Tesoro E Programmazione) della Camera dei deputati
Presidente della Commissione parlamentare per l'infanzia e l'adolescenza
Presidente del Consiglio dei ministri
Ministro dell'economia e delle finanze
Ministro della giustizia
Ministro del lavoro e delle politiche sociali
Ministro delle disabilità e della famiglia
Vicepresidente del Consiglio superiore della magistratura
Presidente della Conferenza delle regioni e delle province autonome
Presidente della Conferenza Stato-Autonomie locali
Presidente Associazione nazionale comuni italiani
Presidenti dei tribunali per i minorenni
Procuratori della Repubblica presso i tribunali per i minorenni
Presidente della Scuola superiore della magistratura
Presidente del Consiglio nazionale forense
Presidente del Consiglio nazionale dell'ordine degli assistenti sociali
Presidente del Consiglio nazionale dell'ordine degli psicologi
Presidente del Consiglio nazionale dell'ordine dei giornalisti

e p. c.

Ministro della salute
Presidente dell'Istituto nazionale della previdenza sociale



d. parere prot. n. 557 dell'8 marzo 2019 in materia di affido di minori



Al Presidente della 2^a Commissione permanente del Senato
Ai Componenti
Al Relatore

U
AUTORITÀ GARANTE PER L'INFANZIA
PROTOCOLLO GENERALE
Protocollo N. 0000557/2019 del 08/03/2019

Oggetto: audizione del 7.03.19 sull'esame dei disegni di legge nn. 45,118,735, 768 e 837 in materia di affido di minori - parere dell'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza.

In riferimento all'audizione in oggetto si invia il parere di questa Autorità, espresso nell'esercizio del potere previsto dall'articolo 3, comma 3, della legge 12 luglio 2011 n.112.

L'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza ha il compito di salvaguardare e promuovere i diritti, sanciti nella Convenzione di New York del 1989, di tutte le persone di minore età presenti sul territorio italiano.

La Convenzione di New York sottolinea, fin dal suo preambolo, l'importanza della famiglia nella vita di ogni bambino e adolescente, quale *“unità fondamentale della società e di un ambiente naturale per la crescita e il benessere di tutti i suoi membri e in particolare dei fanciulli”*. Numerosi diritti ruotano intorno alla famiglia: il diritto di preservare le relazioni familiari (art. 8), il diritto di non essere separato dai genitori (art. 9) e di mantenere rapporti regolari e frequenti con ciascuno di essi, anche se risiedono in Stati diversi (art. 10), il diritto di esprimere liberamente la propria opinione nelle questioni che lo riguardano e di essere ascoltato in ogni procedura giudiziaria o amministrativa (art. 12), la responsabilità condivisa dei genitori nell'educazione dei figli (art. 18).

L'Autorità garante assolve ai compiti che le sono attribuiti attraverso l'ascolto istituzionale, che non è l'ascolto dell'amico o del familiare, né l'ascolto di un professionista, ma l'ascolto di un'istituzione che intercetta le richieste e i bisogni delle persone di minore età, li traduce in diritti e individua le modalità per renderli esigibili, portando le loro istanze davanti alle istituzioni competenti.

Nel corso del 2017, con questo intento, l'Autorità garante ha avvertito l'esigenza di “prendersi cura” dei bambini e degli adolescenti che hanno vissuto l'esperienza della separazione — attraverso la promozione del progetto de “I gruppi di parola: una risorsa per la cura dei legami dei figli di genitori separati”. I gruppi di parola si articolano in incontri in cui i bambini e i ragazzi possono parlare tra



pari, condividere pensieri ed emozioni attraverso il gioco, il disegno e altre attività, con l'aiuto di professionisti specializzati, che li aiutano ad attraversare il periodo della separazione dei genitori.

L'Autorità garante ha altresì realizzato la Carta dei diritti dei figli dei genitori separati, i cui principi sono ispirati alla Convenzione di New York. La Carta, che impiega un linguaggio semplice perché è

indirizzata prima di tutto ai bambini e ai ragazzi, enuncia diritti e principi volti a promuovere la centralità dei figli nel momento della crisi della coppia e ha lo scopo di renderli consapevoli, contribuendo al contempo alla crescita culturale dei genitori e, in generale, della società. Per realizzarla, l'Autorità garante ha costituito una commissione che, per esaminare la questione sotto ogni punto di vista, si è avvalsa anche di esperti appartenenti alla sfera giuridica, sociale, psicologica e pedagogica, che sono stati sentiti nell'ambito di un ciclo di audizioni.

Tali audizioni sono risultate utili anche per la stesura del presente parere, per il quale abbiamo ascoltato la voce dei figli attraverso la Consulta dei ragazzi, organo consultivo dell'Autorità garante composto da ragazzi e ragazze di età compresa tra i 13 e i 17 anni, che ha anche contribuito alla realizzazione della Carta sopra citata.

Dopo un lungo e partecipato confronto, i ragazzi della Consulta hanno evidenziato che i genitori dovrebbero trovare un accordo che tenga conto delle esigenze del figlio, che gli consenta di stare con entrambi in modo adeguato. Ma nella realtà si verificano situazioni diverse e la legge non può dettare regole troppo rigide, deve tener conto delle mutevoli esigenze del figlio e dello stesso nucleo familiare.

Sono emerse diverse ipotesi: il caso di un genitore che si trasferisce altrove, in un'altra città o addirittura in un altro Paese, in cui i figli dovrebbero poter decidere dove stare; il caso dell'inserimento di un nuovo partner nel rapporto di convivenza tra genitore e figlio, in cui i figli potrebbero anche chiedere di trasferirsi dall'altro genitore. Le variabili sono molteplici: l'età dei figli, la distanza fra le abitazioni dei genitori, la situazione lavorativa degli stessi.

I ragazzi riescono sempre a pensare a 360 gradi, a regalare agli adulti la loro spontaneità e limpidezza. Hanno persino detto che i figli possono fare dei sacrifici per stare con i genitori, ma si aspettano che questi non stravolgano la loro vita, che consentano loro di mantenere inalterate, per quanto possibile, le loro abitudini.

I ragazzi hanno concordato tutti sulla necessità che il legislatore dia la possibilità di valutare ogni singola situazione: ogni famiglia ha un proprio assetto, con abitudini ed equilibri propri e la legge non può standardizzarle.



Deve essere il giudice a verificare che l'accordo dei genitori sia adeguato. Il giudice dovrebbe ascoltare i figli, a porte chiuse, e non dovrebbe mai chiedere chi preferiscono tra l'uno e l'altro genitore; dovrebbe fare raccontare ai genitori le proprie abitudini prima della separazione, cogliendo nelle parole e nei comportamenti i segnali che possano aiutarlo a prendere la decisione migliore, facendosi anche orientare da un esperto.

In sintesi questo è quanto emerso dall'attività di ascolto istituzionale svolto da questa Autorità.

1. IL SUPERIORE INTERESSE DEL MINORE: LA NECESSITÀ DI UN APPROCCIO “CASO PER CASO”

Per i figli minorenni, la separazione è un cambiamento radicale, spesso traumatico, che racchiude articolate dinamiche affettive e psicologiche; la separazione è una rottura di continuità che non deve essere data per scontata, non è essa stessa un processo, bensì un evento che inaugura un processo, una nuova fase affettiva e relazionale.

Ogni separazione ha una storia a sé e l'interesse superiore del minore deve essere valutato volta per volta e perseguito con attenzione a tutti gli elementi del caso di specie. È per questo che le norme a tutela dei figli minori nel contesto della separazione dei genitori devono sì tracciare un quadro saldo di riferimento, ma al contempo garantire la giusta flessibilità, tenendo conto della concreta situazione e salvaguardando l'ascolto della persona di minore età, uno dei principi cardine della Convenzione di New York.

Va altresì considerato che le relazioni familiari si evolvono nelle varie fasi della crescita: l'approccio “caso per caso” consente di valutare anche la mutevolezza delle situazioni e di realizzare il superiore interesse del minore.

Così, quando si affronta la riorganizzazione conseguente alla separazione, anche in fase di adozione delle norme, è necessario:

- mettere al centro dell'attenzione prima i figli e dopo le esigenze dei genitori;
- tenere presente che la famiglia non si dissolve, ma si ricompone assumendo un diverso assetto e che si rimane genitori per sempre;
- considerare che l'assetto delle relazioni genitori-figli è mutevole e risente di tanti fattori: età e numero dei figli, condizione dei genitori (lavorativa, personale, di salute, residenza),



- organizzazione della vita familiare al momento della separazione, eventuale ingresso di nuovi partner, con o senza figli, ed eventuale nascita di altri figli;
- considerare il concetto di “tempo” come “tempo di qualità”, piuttosto che come “quantità di tempo”. Per il figlio, “tempo di qualità” significa essere al centro della vita dei genitori e, per il genitore, essere il faro che indirizza la vita del figlio, il punto di riferimento, la prima persona a cui il figlio pensa di rivolgersi in caso di difficoltà e con cui condividere i momenti di gioia ed entusiasmo.

2. LE TEMATICHE CENTRALI

2.1 IL DIRITTO ALLA BI-GENITORIALITÀ E L’AFFIDO CONDIVISO

Il valore da tutelare in materia di separazione familiare è la bi-genitorialità, principio fondamentale per assicurare una serena crescita dei figli e in linea con la Convenzione di New York.

La bi-genitorialità è il diritto del figlio di godere di una relazione piena, armoniosa, prevedibile e costante con entrambi i genitori, anche nella fase patologica del rapporto tra questi.

La bi-genitorialità è responsabilità, cura e attenzione alle reali esigenze dei figli in crescita; è essere genitori insieme senza pretese di esclusività; è impegnarsi a facilitare concretamente l’accesso anche all’altro genitore, in primo luogo da un punto di vista emotivo; è la condivisione dei doveri e la collaborazione per il bene e nell’interesse dei figli, piuttosto che il diritto degli adulti di essere presenti in eguale misura nella vita dei figli anche dopo la separazione.

L’amore si misura con la cura e l’attenzione, non solo con il tempo, riuscendo reciprocamente a riconoscere una capacità genitoriale per accompagnare i figli nella crescita, condividendo le scelte che li riguardano, sostenendoli nelle difficoltà, permettendo loro di esprimere i propri sentimenti, spesso di rabbia e frustrazione, concedendo il tempo di elaborare il “lutto”, rispettando i loro tempi anche nell’eventuale introduzione di un nuovo partner, consentendo di vivere appieno il rapporto genitoriale con entrambi, anche di cambiare abitazione, quando le esigenze della crescita lo richiedano.

Nella mente dei bambini e degli adolescenti la pari importanza dei genitori si sviluppa attraverso l’acquisizione della consapevolezza che i genitori agiscono nel loro interesse e nel rispetto dei loro mutevoli bisogni.



E, dunque, il tempo è il tempo dei figli, non quello dei genitori. Una suddivisione paritetica dei tempi di permanenza del figlio presso ciascun genitore potrebbe non corrispondere all'interesse del minore, se materialmente gli impedisce di crescere in un ambiente domestico stabile, stravolgendo le sue abitudini pregresse e la continuità della sua vita di relazione. La previsione aprioristica di una bi-genitorialità "perfetta", eccessivamente rigida, potrebbe rispondere, piuttosto, a ragioni di ordine "logistico", incentrate sugli interessi degli adulti: una bi-genitorialità ottimale rispetto a una specifica situazione rappresenta l'obiettivo cui l'ordinamento dovrebbe tendere con attenzione al sopramenzionato approccio "caso per caso". Devono essere gli adulti ad adeguarsi ai ritmi di vita dei bambini e occorre valutare nel concreto ciascuna realtà familiare.

Si pensi al disagio per i figli relativo alla perdita di riferimenti stabili e al conseguente disorientamento; alla difficoltà nel duplicare le relazioni esterne; agli spostamenti specie in una grande città, dove la scuola rimane comunque una sola, alla difficoltà materiale in presenza di talune situazioni (bambini piccolissimi, bambini con disabilità etc.). Si pensi poi ai casi di

genitori che vivono in luoghi lontani delle grandi città, e di famiglie transnazionali, sempre più frequenti, dove i genitori potrebbero non solo vivere in città diverse, ma anche in Paesi diversi.

I figli hanno bisogno di punti di riferimento anche per continuare a mantenere le abitudini antecedenti la separazione.

Per aiutare i figli, bisogna renderli consapevoli che nel cuore e nella testa di ciascun genitore c'è un posto solo per loro.

Sul piano pratico, il pendolarismo continuo tra realtà familiari distanti, e talvolta anche conflittuali, potrebbe risultare in contrasto con la tutela del minore e con il suo diritto di conservare un centro stabile di interessi personali e familiari (la continuità delle abitudini), rendendo eccessivamente gravoso, fin dalla prima infanzia, il vivere quotidiano.

Per il bene dei figli, bisogna coniugare il loro diritto alla bi-genitorialità – e più in generale alla continuità affettiva – con l'esigenza di stabilità dei bambini: il punto di incontro deve essere declinato in riferimento ai reali bisogni della singola persona di minore età.

In riferimento poi al rifiuto del figlio minorenni di uno dei due genitori ne vanno indagate le motivazioni, che possono anche molte complesse. Torna la necessità di una valutazione caso per caso che tenga anche conto del superiore interesse della persona di minore età.



Quanto al doppio domicilio (o più correttamente la doppia residenza anagrafica) presso entrambi i genitori, si evidenzia che il domicilio è definito all'art. 43 cc come il luogo in cui la persona ha stabilito la "sede principale dei suoi affari e interessi". Posto che la sede principale degli interessi di una persona – proprio perché principale – non può che essere unica, l'individuazione di due luoghi distinti crea problemi di livello pratico non indifferenti: quale domicilio si userà, ad esempio, per l'iscrizione a scuola? Ovvero per la individuazione dei servizi sociali competenti? Ovvero per la scelta del medico?

L'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa (COE), nella risoluzione 2079 del 2015 ha raccomandato agli Stati parte di introdurre il principio della shared residence. Tale principio, come specificato nel documento 13870 del 14 settembre 2015, adottato dalla stessa Assemblea parlamentare, non si traduce nel principio della doppia residenza o del doppio domicilio dei figli in caso di separazione, ma piuttosto evidenzia la necessità di calcolare la "quantità del tempo" tra genitori e figli con attenzione alle concrete esigenze e gli interessi di questi ultimi ("being adjusted according to the child's needs and interests").

Quanto all'attenzione posta agli ascendenti, va ricordato come la casistica denoti che se è vero che i nonni sono una risorsa insostituibile nelle situazioni fisiologiche, in quelle critiche essi

possono rappresentare uno dei maggiori fattori di inasprimento del conflitto. Assolutamente condivisibile che la giurisprudenza (interna nonché della Corte EDU e della Corte di giustizia dell'UE) – con attenzione a tutti gli elementi specifici del caso concreto – attribuisca diritto di visita ai nonni (ad esempio v. Corte di giustizia dell'UE, sentenza 31 maggio 2018, causa C-335/17) e altro è che una norma preveda a monte l'intervento volontario degli ascendenti in un procedimento relativo ai nipoti: il rischio è l'aumento della conflittualità, un complesso proliferare di parti, l'allungamento dei tempi del processo.

2.2 SUL MANTENIMENTO IN FORMA DIRETTA, IL PIANO GENITORIALE, L'ASCOLTO DEL MINORE E LA PRATICA DELLA VIDEOREGISTRAZIONE

La previsione di un assegno di mantenimento per i figli da un genitore all'altro garantisce il soddisfacimento delle esigenze dei figli e una maggiore effettività in caso di inadempimento.

Il mantenimento c.d. "diretto", in luogo dell'assegno, evidenzia la disparità di posizione: il genitore con più disponibilità economiche potrà infatti provvedere in modo più adeguato dell'altro alle esigenze del figlio. La disparità economica tra le due figure genitoriali sarà più



evidente nei periodi di permanenza del figlio presso l'uno o l'altro, con inevitabile ripercussione sulla esistenza del figlio e sulla qualità della relazione genitoriale.

Questa conseguenza è particolarmente evidente con riferimento al pagamento delle spese ordinarie: si pensi alla spesa alimentare, ai vestiti e alle utenze domestiche, che potrebbero essere "ricche" in un contesto e non essere garantite nell'altro.

Come si realizza il mantenimento diretto in misura proporzionale al reddito per le spese ordinarie, in presenza di tempi paritetici di permanenza dei figli presso entrambi i genitori? Il genitore più "ricco" porterà materialmente la spesa a casa del più "povero" nei giorni di permanenza del figlio presso di lui?

Come ulteriore conseguenza, alcune scelte potranno essere operate solo in uno dei periodi di frequentazione, quello con il genitore più abbiente ("il genitore di serie A") e non con l'altro (il genitore "di serie B"). Solo con il genitore di serie A, ad esempio, il figlio potrà andare al cinema oppure mangiare i suoi cibi preferiti e comprare il capo di abbigliamento che più desidera. La situazione auspicabile è quella di genitori con pari reddito, pari tempo libero e parimenti presenti nella vita dei figli, ma non può non tenersi conto dei dati ISTAT, aggiornati al luglio 2018, che mostrano come il tasso di disoccupazione femminile sia al 55%.

Norme sul mantenimento dei figli informate ad una logica automatica e predeterminata di calcolo (ad esempio, ad una "diretta proporzionalità" rispetto al reddito) potrebbero comportare come

conseguenza un controllo di un genitore nei confronti dell'altro con l'inevitabile mortificazione del genitore meno abbiente e della qualità della sua relazione con il figlio. Tali norme diverrebbero altresì un deterrente alla separazione, per esclusive logiche economiche, con la conseguenza di perpetuare situazioni di alta conflittualità; si pensi poi alle conseguenze nei casi, ad esempio, di maltrattamento familiare e violenza domestica.

Inoltre, la previsione di un assegno di mantenimento garantisce il soddisfacimento delle esigenze dei figli e una maggiore effettività in caso di inadempimento (art. 156 cc).

Un accordo tra genitori volto a disciplinare tutti gli aspetti della separazione (anche le spese ordinarie e straordinarie, le utenze, gli alimenti...) è auspicabile e lo strumento del piano genitoriale (parenting plan), già diffuso nella prassi, è importante. Si accoglie con favore il potenziamento di questo strumento, ma renderlo obbligatorio potrebbe svuotarlo di significato, frustrandone la logica fondata sul consenso volontario. Bisognerebbe dunque incentivarne l'utilizzo; le parti nella fase di separazione dovrebbero essere obbligatoriamente informate della



possibilità di ricorrere a questo strumento. Inoltre, affinché possa essere uno strumento realmente efficace, dovrebbe essere flessibile, facilmente modificabile in funzione delle mutevoli esigenze della famiglia e disciplinato da procedure snelle, chiare e definite.

L'ascolto del minore deve essere libero da condizionamenti e pressioni. Con l'introduzione della videoregistrazione obbligatoria si potrebbe minare l'equilibrio personale e affettivo, sapere di essere ascoltato dai genitori potrebbe generare resistenze ad esprimersi per la paura di offendere, deludere o tradire la fiducia di uno o dell'altro genitore. La videoregistrazione dell'audizione rischia di sovraccaricare il minore di responsabilità che non gli competono, nel momento in cui viene utilizzata come mezzo di prova, e potrebbe divenire fonte di conflitto con i genitori che si ritengono rifiutati o feriti da quanto riferito dal figlio al giudice.

Quanto alla casa familiare, il venir meno del provvedimento di assegnazione della stessa può comportare per il genitore non proprietario né detentore di reddito la difficoltà a fare fronte alle spese di abitazione - convivenza con il figlio. L'interesse del minore – che si concretizza anche nella possibilità di convivere con il genitore che ha più possibilità o capacità di cura e di accudimento (ma che potrebbe essere meno abbiente) – non deve essere sacrificato da una “logica di mercato”, dovendosi salvaguardare il principio di bi-genitorialità. L'*habitat* domestico è a tutela dell'interesse del minore.

Bisogna inoltre considerare la realtà delle coppie non coniugate: il genitore che non lavora, in mancanza di un assegno per sé, in presenza di un obbligo di mantenimento diretto, non sarebbe in grado di prendersi materialmente cura del figlio, compromettendo così il rapporto affettivo e la garanzia della bi-genitorialità.

Gli aspetti di tutela della proprietà e di salvaguardia del principio di autonomia reddituale informate ad una logica di automatismo non devono prevalere sull'effettiva valutazione dell'interesse del minore e sulla garanzia di mantenere rapporti significativi con entrambi i genitori. In conclusione, anche negli aspetti economici dell'affidamento è imprescindibile tenere conto del valore della sfera affettiva.

2.3 LA MEDIAZIONE FAMILIARE E LA COORDINAZIONE GENITORIALE

La sistemazione organica della mediazione familiare e la regolamentazione della professione del mediatore familiare (istituzione dell'albo, precisa indicazione delle categorie professionali, disciplina del procedimento di mediazione – tempi, riservatezza, assistenza legale anche rinunciabile) è necessaria e opportuna.



“Mediare” significa prendersi una pausa all’interno di una contesa e iniziare a meditare sulla crisi che si sta attraversando, per poi arrivare a risolverla. Per l’Autorità garante che presiedo, l’istituto della mediazione ha un’importanza fondamentale: la propria legge istitutiva le attribuisce invero una competenza specifica, volta proprio a favorire lo sviluppo della cultura della mediazione (art. 3, co. 1, lett. o) della l. n. 112/2011).

Sul piano del Consiglio d’Europa (CoE), la Convenzione europea sull’esercizio dei diritti dei fanciulli, adottata a Strasburgo il 25 gennaio 1996 e ratificata dall’Italia ai sensi della legge n. 77 del 2003 promuove il ricorso alla mediazione. Il CoE ha di nuovo invitato gli Stati ad introdurre la mediazione familiare o a rafforzare quella esistente (raccomandazione n. R(98)) e, a livello dell’Unione europea, il regolamento (CE) n. 2201/2003 sulla competenza, il riconoscimento e l’esecuzione delle decisioni in materia matrimoniale e in materia di responsabilità genitoriale (c.d. “Bruxelles II bis”) dispone che le autorità centrali provvedano a facilitare un accordo tra i titolari della responsabilità genitoriale “ricorrendo alla mediazione o con altri mezzi” (art. 55). La previsione del ricorso alla mediazione familiare è rafforzata altresì nella proposta di rifusione del regolamento Bruxelles II bis attualmente in discussione.

La mediazione familiare è un percorso libero, partecipato, riservato, intimo. È uno strumento efficace che insegna a gestire il conflitto attraverso la cultura del rispetto dell’altro, principio che dovrebbe governare tutte le relazioni umane. La mediazione familiare serve anche a costruire un opportuno cambiamento di mentalità e di approccio: imparare a gestire la trasformazione delle relazioni e risolvere i conflitti.

Tuttavia la mediazione familiare, come strumento per realizzare una separazione nell’interesse superiore del figlio minore d’età, può essere efficace soltanto laddove le parti prestino il proprio consenso liberamente.

La mediazione familiare è un istituto ma anche un prerequisito culturale: per ricorrere alla mediazione, dunque, bisogna conoscerla ed esserne consapevoli.

Se è positivo l’intento di assicurare la sistemazione organica dell’istituto, perplessità comporta la configurazione della mediazione familiare come condizione di procedibilità della causa separativa. Il carattere obbligatorio e la procedimentalizzazione della fase di mediazione familiare non attengono alla ratio dell’istituto e appaiono in contrasto con il requisito di volontarietà del ricorso alla mediazione, da cui deriva la possibilità di successo e di spontanea adesione e accettazione alle soluzioni raggiunte dalle parti.



La previsione della condizione di procedibilità, inoltre, renderebbe più lungo, complesso e costoso il procedimento di separazione e di divorzio giudiziale. La situazione di decozione in cui versano i servizi specialistici territoriali e le strutture pubbliche collegate, inoltre, renderebbe inevitabile il ricorso a strutture private con aumento di costi e pregiudizio per la parte meno abbiente; la previsione della triade mediazione/udienza presidenziale/mediazione renderebbe estremamente lungo il periodo tra il deposito del ricorso e la emissione dell'ordinanza presidenziale mentre è indispensabile agire con celerità, soprattutto nelle situazioni a più alta conflittualità, a tutela dei figli.

Nell'ottica della promozione dell'istituto nonché della costruzione di una "cultura della mediazione", si potrebbe prevedere l'obbligatorietà di un incontro informativo sull'istituto in presenza dello stesso mediatore che ne possa spiegare le finalità.

In ogni caso, in questa stessa ottica e per incentivarne il ricorso e consentirne a tutti l'accesso, il primo incontro informativo e, in una condizione ottimale, l'intera mediazione, dovrebbero essere assicurati in forma gratuita.

Altra attività professionale di rilievo nella gestione della separazione, è rappresentata dal coordinatore genitoriale – già utilizzato in talune prassi processuali. Tale attività, considerata la delicatezza dei compiti, richiede di essere dettagliatamente disciplinata (ad es. nei requisiti di professionalità, esperienza, profili di incompatibilità) così come devono essere specificate le fasi giudiziali ed extra-giudiziali in cui potrebbe intervenire.

CONCLUSIONI

1. Ogni separazione ha una storia a sé e l'interesse superiore del minore deve essere valutato volta per volta. L'approccio "caso per caso" consente di valutare anche i cambiamenti delle relazioni familiari nelle varie fasi della crescita e di realizzare il superiore interesse del minore, sempre considerando la necessità di:
 - mettere al centro dell'attenzione prima i figli e dopo le esigenze dei genitori;
 - tenere presente che la famiglia non si dissolve, ma si ricompone assumendo un diverso assetto e che si rimane genitori per sempre;
 - considerare che l'assetto delle relazioni genitori-figli è mutevole e risente di tanti fattori: età e numero dei figli, condizione dei genitori (lavorativa, personale, di salute, residenza), organizzazione della vita familiare al momento della separazione, eventuale ingresso di nuovi partner, con o senza figli, ed eventuale nascita di altri figli;
 - considerare il concetto di "tempo" come "tempo di qualità" piuttosto che "quantità di tempo". Per il figlio il tempo di qualità significa essere al centro della vita dei genitori e, per il genitore, significa essere il faro che indirizza la vita del figlio, il punto di



riferimento, la prima persona a cui il figlio pensa di rivolgersi in caso di difficoltà e con cui condividere i momenti di gioia ed entusiasmo.

2. La bi-genitorialità, fondamentale per assicurare una serena crescita dei figli, è il diritto del figlio di godere di una relazione piena, armoniosa, prevedibile e costante con entrambi i genitori, anche nella fase patologica del rapporto tra questi.

La bi-genitorialità è responsabilità, cura e attenzione alle reali esigenze dei figli in crescita; è essere genitori insieme senza pretese di esclusività; è impegnarsi a facilitare concretamente l'accesso anche all'altro genitore, in primo luogo da un punto di vista emotivo; è la condivisione dei doveri e la collaborazione per il bene e nell'interesse dei figli.

In caso di rifiuto da parte del figlio di uno dei due genitori occorre indagarne le motivazioni, che possono anche molto complesse. Torna la necessità di una valutazione caso per caso che tenga anche conto del superiore interesse della persona di minore età.

Il doppio domicilio crea problemi di livello pratico, posto che è la sede principale degli interessi di una persona (art. 43 cc), e in quanto principale, non può che essere unica.

L'amore si misura con la cura e l'attenzione, non solo con il tempo.

Una bi-genitorialità ottimale rispetto a una specifica situazione rappresenta l'obiettivo cui l'ordinamento dovrebbe tendere con attenzione a tutti gli elementi concreti della realtà familiare, secondo un approccio "caso per caso".

3. La previsione di un assegno di mantenimento per i figli da un genitore all'altro garantisce il soddisfacimento delle esigenze dei figli e una maggiore effettività in caso di inadempimento. In presenza di un mantenimento c.d. "diretto", la disparità economica tra le due figure genitoriali sarà evidente nei periodi di permanenza del figlio presso l'uno o l'altro, con inevitabile ripercussione sulla esistenza del figlio e sulla qualità della relazione genitoriale.

Il piano genitoriale può essere uno strumento utile. Le parti nella separazione dovrebbero essere informate della possibilità di ricorrervi. Per essere realmente efficace, dovrebbe essere non obbligatorio, facilmente modificabile in funzione delle mutevoli esigenze della famiglia, disciplinato da procedure snelle, chiare e definite.

La previsione della videoregistrazione obbligatoria dell'audizione del figlio può non essere rispondente al suo superiore interesse, può destabilizzarne l'equilibrio personale e affettivo e rischia di sovraccaricare il minore di responsabilità che non gli competono. L'ascolto del minore deve essere libero da condizionamenti e pressioni.



4. La sistemazione organica della mediazione familiare e la regolamentazione della professione del mediatore familiare (istituzione dell'albo, precisa indicazione delle categorie professionali, disciplina del procedimento di mediazione – tempi, riservatezza, assistenza legale anche rinunciabile) è necessaria e opportuna.

La mediazione familiare è un percorso libero, partecipato, riservato, intimo, è uno strumento efficace che insegna a gestire il conflitto attraverso la cultura del rispetto dell'altro: bisogna promuoverne la conoscenza, nella direzione di una vera e propria “cultura della mediazione”, attuando le raccomandazioni del Consiglio d'Europa nonché del legislatore dell'UE.

La mediazione familiare, come strumento per realizzare una separazione nell'interesse superiore del figlio minore d'età può essere efficace soltanto laddove i genitori prestino il proprio consenso liberamente. Si potrebbe prevedere l'obbligatorietà di un incontro informativo sull'istituto, in presenza dello stesso mediatore che ne possa spiegare le finalità.

In ogni caso, in questa stessa ottica, per incentivarne il ricorso e consentirne a tutti l'accesso, il primo incontro informativo e, in una condizione ottimale, l'intera mediazione, dovrebbero essere assicurati in forma gratuita.

Filomena Albano



e. nota prot. n. 2191 del 16 settembre 2019 sull'attuazione dei diritti delle persone di minore età in ambito scolastico



Al Presidente del Consiglio dei Ministri
Prof. Giuseppe Conte

Gentile Presidente,

questa Autorità annovera tra i compiti attribuiti dalla propria legge istitutiva quello di segnalare al Governo tutte le iniziative opportune per assicurare la piena promozione e la tutela dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, con particolare riferimento al diritto all'educazione e all'istruzione (legge 12 luglio 2011, n. 112, art. 3, comma 1, lett. g).

Il 13 settembre 2018, in occasione dell'apertura dell'anno scolastico, questa Autorità garante, nell'esercizio del suddetto potere di segnalazione, ha individuato cinque interventi da realizzare in via prioritaria per garantire la piena attuazione dei diritti delle persone di minore età in ambito scolastico (cfr. nota del 13.09.18 allegata).

Molte delle priorità segnalate risultano enunciate nell'attuale programma di governo, che si pone l'obiettivo, tra gli altri, di incrementare le risorse destinate alla scuola e al welfare per il 2020, di potenziare il piano nazionale per l'edilizia scolastica e di contrastare la dispersione scolastica e il bullismo.

A un anno esatto, in vista della riapertura delle scuole, occorre fare il punto sulle cinque priorità indicate per evidenziare cosa è stato realizzato e cosa ancora resta da fare.

Si tratta di un bilancio che nasce dall'intento di proseguire la collaborazione avviata, contribuendo fattivamente alla definizione delle politiche nel settore della scuola, attraverso un'azione di indirizzo, che è propria di questa Autorità.

A seguire il punto a proposito delle cinque tematiche individuate come prioritarie.

1. EDIFICI SICURI E ACCESSIBILI

Interventi indicati nel 2018: definizione di un piano di messa in sicurezza degli edifici scolastici; monitoraggio dello stato di avanzamento dei cantieri; spazi accessibili e fruibili per gli alunni con disabilità.

Cosa resta da fare: è stata adottata la programmazione nazionale triennale 2018-2020 per l'edilizia scolastica e sono state individuate risorse finanziarie per far fronte agli interventi. Occorre rendere al

Via di Villa Puffa, 6 - 00196 Roma

U
AUTORITÀ GARANTE PER L'INFANZIA
PROTOCOLLO GENERALE
Protocollo N.0002191/2019 del 16/09/2019



più presto effettive le misure previste e rendere operativo e fruibile lo strumento per il monitoraggio sullo stato di avanzamento dei cantieri. L'auspicio è che gli interventi portino alla totale accessibilità degli istituti scolastici da parte degli studenti con disabilità, non solo attraverso l'eliminazione delle barriere architettoniche, ma anche attraverso la presenza di segnali visivi, acustici e tattili.

Nella Convenzione ONU: articoli 23 e 28.

2. SCUOLE APERTE E A MISURA DI STUDENTE PER CONTRASTARE POVERTÀ EDUCATIVA E MARGINALITÀ

Interventi indicati nel 2018: utilizzo delle scuole come luoghi di incontro e partecipazione e come spazi aperti che favoriscano la relazione con il territorio; tempo pieno e mense.

Cosa resta da fare: sono state stanziare le risorse per contrastare la povertà educativa in alcune zone ad alta fragilità. Occorre ora realizzare interventi concreti nei territori e monitorarne l'impatto che ne deriva, per individuare *best practice* da far diventare modelli replicabili. Resta inoltre prioritario sviluppare una cultura della scuola come spazio a misura di studente, in cui valorizzare la programmazione di attività attrattive e partecipative. Permane infine l'esigenza di garantire pari opportunità di accesso a tempo pieno e mense scolastiche, nonché alle scuole dell'infanzia. Finalità, queste, perseguibili attraverso l'individuazione dei corrispondenti livelli essenziali delle prestazioni (art. 117, comma 2, lett. m) della Costituzione).

Nella Convenzione ONU: articoli 2, 28, 29 e 31.

3. CONTRASTO AL BULLISMO E CYBERBULLISMO A SCUOLA

Interventi indicati nel 2018: promozione della cultura della mediazione; sviluppo di programmi di educazione civica e di educazione all'affettività; consapevolezza digitale.

Cosa resta da fare: è ripresa l'attività del tavolo inter-istituzionale previsto dalla legge 71 del 2017 "Disposizioni a tutela dei minori per la prevenzione e il contrasto del fenomeno del cyberbullismo". Permane l'esigenza di dare piena e sollecita attuazione agli strumenti previsti dalla citata normativa, con particolare riferimento al piano integrato di azione e al codice di coregolamentazione. Rimane ferma inoltre la necessità di avviare l'insegnamento dell'educazione civica, dell'educazione all'affettività e di promuovere in maniera sistematica la cultura della mediazione. Occorre infine rafforzare le azioni per lo sviluppo della consapevolezza digitale.

Nella Convenzione ONU: articoli 19, 28 e 29.

Via di Villa Puffa, 6 - 00196 Roma



4. SCUOLA INCLUSIVA

Interventi indicati nel 2018: continuità didattica e sostegno per gli studenti con disabilità; pari opportunità di accesso per i minorenni fuori famiglia; supporto agli alunni malati che non possono frequentare.

Cosa resta da fare: sono state adottate misure normative per la promozione dell'inclusione scolastica degli studenti con disabilità. Affinché il sistema delineato dalla recente normativa possa risultare efficace, occorre adottare tempestivamente i decreti attuativi e monitorarne l'applicazione. Permangono tuttavia la necessità di garantire maggiore continuità didattica agli studenti con disabilità e di assicurare un numero adeguato di insegnanti specializzati. Resta ferma altresì l'esigenza di garantire pari opportunità di accesso al sistema educativo ai minori fuori famiglia. Infine è stato attivato il nuovo portale nazionale per la scuola in ospedale e l'istruzione domiciliare e sono state adottate le correlate linee di indirizzo nazionali. Occorre ora una costante azione di monitoraggio e di governance per garantire che i servizi siano offerti in modo uniforme e con un alto livello di qualità su tutto territorio nazionale.

Nella Convenzione ONU: articoli 2, 23, 24 e 28.

5. LOTTA ALLA DISPERSIONE SCOLASTICA

Interventi indicati nel 2018: rilevazione puntuale e tempestiva dei casi di abbandono; rafforzamento del raccordo tra uffici scolastici, servizi sociali e tribunali per i minorenni.

Cosa resta da fare: sono state messe in campo azioni per affinare i metodi di rilevazione dell'abbandono scolastico. Tuttavia permane l'esigenza di prevedere una rilevazione tempestiva dei casi di dispersione e di rafforzare il raccordo tra uffici scolastici territoriali, servizi sociali degli enti locali e tribunali per i minorenni, da realizzare anche attraverso la previsione di protocolli standardizzati a livello centrale, ma operativi a livello locale. L'auspicio è che sia realizzata una piena integrazione dell'anagrafe alunni nazionale con le anagrafi regionali che tenga conto anche dei percorsi di formazione professionale.

Nella Convenzione ONU: articolo 28.

Con l'auspicio che le priorità segnalate trovino piena attuazione negli indirizzi che saranno adottati già con gli interventi di programmazione da realizzare con la prossima legge di stabilità, questa Autorità, nell'ambito della più ampia collaborazione istituzionale, si rende disponibile a fornire il proprio supporto.

Cordiali saluti

Filomena Albano

Via di Villa Puffa, 6 - 00196 Roma



f. parere prot. n. 2473 del 7 ottobre 2019 in materia di prevenzione e contrasto del fenomeno del bullismo e di misure rieducative dei minori



Al Presidente
II Commissione Giustizia della Camera dei deputati

Egregio Presidente,

desidero innanzitutto ringraziare per l'opportunità offertami di esprimere il parere in merito alla proposta di legge n. 1524 *“Modifiche al codice penale, alla legge 29 maggio 2017, n. 71, e al regio decreto-legge 20 luglio 1934, n. 1404, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 maggio 1935, n. 835, in materia di prevenzione e contrasto del fenomeno del bullismo e di misure rieducative dei minori”*, attualmente sottoposta all'esame della Commissione da Lei presieduta.

Esprimere il parere *“sui disegni di legge all'esame delle Camere in materia dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza”*, rientra tra i compiti che la legge affida a questa Autorità garante (art. 3 legge 12 luglio 2011, n. 112) che è stata istituita con la finalità di promuovere la cultura dell'infanzia e dell'adolescenza e di assicurare la piena attuazione e la tutela dei diritti e degli interessi delle persone di minore età, in conformità con quanto previsto dalle convenzioni internazionali, ed in particolare della Convenzione ONU, firmata a New York il 20 novembre 1989 (a seguire Convenzione ONU).

Premessa

Nella Convenzione non esiste un articolo che promuova nello specifico la tutela dei minorenni dal bullismo né tantomeno dal cyberbullismo, ma sono molti i diritti potenzialmente lesi da questo fenomeno: il diritto ad essere tutelati contro ogni forma di discriminazione (art. 2); il diritto ad essere protetti da interferenze arbitrarie o illegali (art.16); il diritto ad essere tutelati contro ogni forma di violenza fisica o mentale (art. 19); il diritto alla salute (art.24); diritto allo studio (art. 28).

Recentemente, su questo tema, il Comitato ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, nelle Osservazioni conclusive al V e al VI rapporto periodico ha raccomandato all'Italia di: c) rafforzare la consapevolezza sugli effetti negativi del bullismo e del cyberbullismo; applicare le linee guida contenute nel piano nazionale per la prevenzione del bullismo e del cyberbullismo a scuola e di adottare e implementare un piano d'azione integrato come previsto dalla legge n. 71/2017 (CRC/C/ITA/CO/5-6, para 32 febbraio 2019).

Questa Autorità, in occasione dell'avvio dell'anno scolastico 2019-2020, ha segnalato al Presidente del Consiglio dei Ministri e al Ministro dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca che

Via di Villa Puffa, 6 - 00196 Roma

U
AUTORITÀ GARANTE PER L'INFANZIA
PROTOCOLLO GENERALE
Protocollo N.0002473/2019 del 07/10/2019



il contrasto e la prevenzione del bullismo e del cyberbullismo rappresentano una priorità d'intervento necessaria per garantire, anche a scuola, la tutela dei diritti delle persone di minore età.

Queste sono anche le finalità della legge n. 71, del 2017 recante “*Disposizioni a tutela dei minori per la prevenzione ed il contrasto del fenomeno del cyberbullismo*” che consente ai ragazzi di 14 anni di chiedere autonomamente al gestore web l'oscuramento, la rimozione o il blocco di un contenuto ritenuto lesivo della propria dignità e che prevede il coinvolgimento attivo non solo delle istituzioni ma anche della scuola, dei genitori del terzo settore e degli operatori del web.

La medesima legge prevede: la realizzazione di percorsi di formazione per i docenti e per i ragazzi e la nomina di un referente scolastico con il compito di riconoscere e trattare il problema con competenze specifiche. Ruolo centrale è svolto dal Tavolo interministeriale permanente al quale è affidato il compito di: redigere un piano di azione integrato di prevenzione e contrasto del cyberbullismo; adottare un codice di co-regolamentazione a cui devono attenersi gli operatori del web; realizzare un sistema di raccolta dei dati per monitorare l'evoluzione dei fenomeni anche avvalendosi della collaborazione con la Polizia postale e le altre forze di Polizia.

Il Tavolo tecnico, istituito con dPCM 20 ottobre 2017, si è insediato il 6 febbraio 2018 e si è riunito il 10 luglio 2019. Attualmente sono in corso i lavori che porteranno all'adozione del piano integrato di azione e del codice di co-regolamentazione.

Sulla proposta di legge

Le vittime di azioni violente compiute, anche attraverso le tecnologie digitali, sono spesso adolescenti, ma anche gli autori di tali condotte possono essere minorenni. Questi ultimi più che di interventi di carattere repressivo, che operano quando la sofferenza sulla vittima si è già prodotta, dovrebbero essere destinatari di interventi preventivi di responsabilizzazione ed educazione.

Ciò premesso, non si ritiene opportuno ampliare l'ambito oggettivo della fattispecie penale al fine di ricomprendervi le condotte di bullismo, atteso peraltro che già attualmente la giurisprudenza, in assenza di una specifica norma penale che punisca il bullismo, inquadra negli atti persecutori puniti dall'art. 612-*bis* c.p. le condotte di prevaricazione del bullo (cfr. sent. Cass. n. 26595/2018). Tra l'altro la previsione di condotte di emarginazione e umiliazione sono percezioni assolutamente soggettive e di difficile dimostrazione.

Per le medesime ragioni, si esprime un giudizio positivo sulle misure che tendono a ridurre la pena. L'introduzione dell'attenuante se il fatto è commesso dal minorenne che si sia adoperato spontaneamente per l'eliminazione delle conseguenze negative del reato è quindi vista con favore, ma andrebbe coordinata con le disposizioni del processo minorile, ove sono già previste modalità riparatorie che portano all'estinzione del reato con il positivo svolgimento della messa alla prova.

Vice della Villa, Raffa. 6-00196 Roma



Quanto alla proposta di modifica dell'art. 25 del regio decreto-legge 20 luglio 1934, n. 1404, è certamente apprezzabile l'intento di rivedere la disposizione prevedendo una tipizzazione delle ipotesi di intervento. In proposito si evidenzia che restringere la possibilità di agire alle sole "condotte aggressive" non consentirebbe di intervenire in tanti altri casi che attualmente, grazie alla formulazione più generica della norma, trovano tutela (tossicodipendenza, fuga da casa con vagabondaggio, disturbi alimentari, comportamenti autodistruttivi etc). Per ovviare a tale conseguenza si suggerisce di ampliare il novero delle ipotesi o di prevedere una clausola di chiusura.

Si condivide la previsione della presenza obbligatoria del difensore qualora, fallito il percorso educativo, il tribunale decida di applicare la misura del collocamento in comunità. Al riguardo si segnala che sarebbe opportuno che tale presenza sia obbligatoria sin dal momento in cui si instaura il procedimento con il ricorso del pubblico ministero, prevedendo altresì che, qualora non risulti nominato, il minore sia assistito da un difensore d'ufficio.

Si ritiene molto utile alla ricostruzione delle relazioni l'introduzione di percorsi tesi alla mediazione, anche in ambito scolastico.

Occorre invece incrementare gli spazi dedicati a un confronto reale fra minorenni, senza che, come nel caso del cyberbullismo, uno schermo faccia da filtro alle loro emozioni.

A tal fine la mediazione è lo spazio ideale, sia in termini di prevenzione, che come strumento di riparazione dei danni generati da episodi di bullismo: alla vittima è riconosciuto uno spazio di confronto con il bullo, affrontando il problema e superando la paura; il bullo sarà al contempo responsabilizzato in merito alla sua condotta, sperimentando, ove possibile, il dialogo e l'empatia.

Per combattere alla radice il bullismo, l'Autorità Garante ha realizzato il progetto "*Dallo scontro all'incontro: mediando si impara*", rivolto agli studenti delle scuole secondarie di primo grado di tutta Italia con l'obiettivo di diffondere la cultura della mediazione tra gli adolescenti, imparare a gestire i rapporti sociali attraverso la mediazione, sin da quando si è piccoli, responsabilizza i ragazzi e insegna loro a gestire le controversie, ad accogliere le diversità dei punti di vista e a comprendere che la soluzione non può mai essere prevaricazione; diffondere la cultura della mediazione significa porre le basi per bandire la violenza e l'aggressività, che sono la base di ogni episodio di bullismo.

La proposta di legge estende la norma incriminatrice contenuta nell'art. 731 cp (inosservanza dell'obbligo di istruzione dei minori) a tutto il ciclo scolastico obbligatorio, oggi limitato all'istruzione primaria. Si ritiene che accanto alle misure repressive vanno parimenti messe in campo azioni per contrastare alla radice l'abbandono scolastico, quali la rilevazione tempestiva dei casi di abbandono e il rafforzamento del raccordo tra uffici scolastici, servizi sociali e tribunali per i minorenni, da realizzare anche attraverso la previsione di protocolli standardizzati.

Vice della Villa Puffa, 6-00196 Roma



Un'azione precoce consentirebbe di predisporre percorsi di sostegno per la famiglia e di accompagnamento per i minorenni e di intervenire concretamente sulle situazioni di abbandono.

Per quanto riguarda le modifiche proposte agli artt. 5 e 7 della legge 29 maggio 2019, n. 71, occorre preliminarmente operare una riflessione sugli strumenti previsti dalla legge in corso di attuazione.

A poco più di due anni dall'entrata in vigore della legge n. 71 del 2017, l'articolato sistema di interventi deve gradualmente acquisire maggiore efficacia in termini di contrasto e prevenzione del fenomeno. Occorre ancora elaborare una strategia di intervento complessa che, oltre a dare attuazione agli strumenti normativi, produca anche un cambiamento culturale. Occorre anche attivarsi per diffondere la conoscenza degli strumenti previsti dalla legge.

Non si conoscono i dati relativi alle procedure di ammonimento istaurate ai sensi dell'art. 7 della legge n. 71 del 2017 nonché ogni altra informazione utile a fornire una fotografia del fenomeno.

Parimenti non si conoscono i dati relativi alle istanze di oscuramento e ai reclami pervenuti ai sensi dell'art. 2 della medesima legge. Tra l'altro non è ancora stato elaborato il piano di azione integrato per la prevenzione e il contrasto del cyberbullismo né il codice di auto-regolamentazione.

Manca pertanto la conoscenza del reale funzionamento degli strumenti messi in campo, presupposto fondamentale al fine di valutare la proposta abrogazione dell'ammonimento del Questore, provvedimento studiato nella logica di educare e responsabilizzare i giovani che, spesso inconsapevolmente, si rendono attori di comportamenti penalmente perseguibili.

Quanto all'obbligo del dirigente scolastico di segnalare alla Procura della Repubblica presso il tribunale per i minorenni gli studenti coinvolti in episodi di bullismo, sarebbe opportuno limitarlo solo ai casi più gravi. Segnalare tutto equivarrebbe a segnalare niente, anche in termini di sostenibilità avuto riguardo alle risorse disponibili.

Conclusioni

Il fenomeno del cyberbullismo può essere contrastato e prevenuto solo attraverso una fitta rete di informazione e sensibilizzazione sul tema. I potenziali "prevaricatori" devono essere resi consapevoli della gravità dei propri atti e le vittime devono comprendere di non essere sole e di avere a disposizione efficaci strumenti di aiuto. È necessario che i medesimi capiscano che tanti altri ragazzi hanno vissuto le loro stesse emozioni e che sono riusciti a reagire e ad attivarsi per tutelare i propri diritti.

Via di Villa Puffa, 6 - 00196 Roma



Bisogna scuotere le coscienze perché bullismo e cyberbullismo si possono vincere solo se si aiutano i ragazzi a trovare il coraggio di parlare: bisogna comprendere che la sofferenza e il disagio si possono superare condividendo il dolore e denunciando i soprusi subiti. Allo stesso modo chi compie atti di bullismo o vi assiste, deve prendere consapevolezza delle conseguenze delle proprie azioni e capire che si è responsabili non per qualcosa ma verso qualcuno.

Filomena Albano



g. nota prot. n. 1210 del 27 maggio 2019 su contrasto alle dipendenze da sostanze e alcol



Agli indirizzi in calce

Segnalazione ai sensi dell'art. 3, comma 1, legge n. 112 del 2011. Contrasto alle dipendenze da sostanze e alcol. Tutela della salute psicofisica delle persone di minore età.

U
AUTORITÀ GARANTE PER L'INFANZIA
PROTOCOLLO GENERALE
Protocollo N. 0001210/2019 del 27/05/2019

Sono sempre più numerosi i giovanissimi che fanno uso di sostanze stupefacenti e alcoliche.

Come testimoniato dalla comunità scientifica, l'inizio è precoce ed è in forte aumento l'utilizzo in fasce di età sempre più giovani.

La peculiarità del tema, la difficoltà a vederne oggi gli esatti confini a causa dei mutati stili di consumo, dei nuovi bisogni comunicativi dei giovani, la lista sempre più lunga di nuove sostanze stupefacenti che eludono le normative vigenti in materia e il commercio delle sostanze via internet impone un approfondimento sulla reale dimensione del fenomeno in relazione ai fattori di rischio, alle strategie attuabili e validate nonché una riflessione su modelli innovativi di intervento e prevenzione.

La Convenzione ONU del 1989 sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, ratificata ed eseguita in Italia con legge n. 176 del 1991, sottolinea all'art. 2 il diritto di pari opportunità, all'art. 3 il principio del superiore interesse del minore, quale criterio guida di tutte le scelte che lo riguardano, e all'art. 24 il diritto alla salute, quale diritto fondamentale costituzionalmente garantito (art. 32 della Costituzione).

Per comprendere meglio le dimensioni del fenomeno, questa Autorità garante ha svolto sul tema un ciclo di audizioni con le istituzioni, gli operatori e i professionisti del settore che hanno sviluppato conoscenza e competenza nel campo della ricerca, dell'intervento, dell'elaborazione delle politiche territoriali nonché del contrasto. Il quadro che ne è emerso ha prodotto l'immagine di un

Via di Villa Puffa, 6 - 00196 Roma



Paese nel quale non mancano esperienze e pratiche di rilievo ma in cui il livello nazionale di offerta risulta disomogeneo, anche a fronte del fatto che alcune competenze in materia socio sanitaria sono rimesse alla programmazione regionale.

Il confronto con gli esperti ha evidenziato che il problema non può essere risolto solo sul piano della sicurezza e degli interventi repressivi ma che occorre contestualmente portare avanti l'esperienza di pratiche dissuasive dall'uso di sostanze, in modo uniforme sul territorio. Lo spazio dell'intervento praticabile è di ampia prospettiva. Non si può sintetizzare in una sola azione tutto quello che è necessario e possibile fare; prevenzione e presa in carico, ancorché precoce, sono solo due degli interventi attivabili.

È importante valorizzare la scuola, sin dalla primissima infanzia, quale contesto educante partecipato in cui gli insegnanti, gli adulti e i genitori ricostituiscono un'alleanza educativa e ognuno elabori spazi di crescita e benessere.

Occorre puntare sul riconoscimento precoce dei preadolescenti a rischio di dipendenze: a tal riguardo un ruolo importante è svolto dal pediatra di libera scelta e dal medico di famiglia, cui è demandata la tutela della salute per tutto l'arco della crescita e dello sviluppo dell'adolescente, tutela che si attua mediante la distribuzione capillare sul territorio e strumenti di prevenzione, fra i quali, primi tra tutti, i "Bilanci di salute".

È importante rendere edotti i giovani delle conseguenze che l'abuso di alcol può causare con particolare riguardo anche alle giovani donne, in quanto causa della sindrome fetto- alcolica, che rappresenta una grave patologia del feto.

È quindi necessario costruire, in vista del superamento dell'attuale frammentarietà, un quadro unitario di azioni dal quale far scaturire una pluralità di interventi, a diverso livello ma coerenti tra loro, da far convergere in una strategia generale per la prevenzione e contrasto delle dipendenze da sostanze stupefacenti e da alcol a tutela delle persone di minore età.

Ciò premesso, ai sensi dell'art. 3, comma 1, della legge n. 112 del 2011, questa Autorità garante

Via di Villa Puffa, 6 - 00196 Roma



SEGNALA

alle istituzioni competenti la necessità di definire indirizzi unitari finalizzati a:

- aumentare la frequenza dei controlli periodici obbligatori eseguiti dal pediatra di libera scelta per verificare la crescita e lo stato generale di salute del bambino (Bilanci di Salute) nella fascia di età compresa tra i 10 e i 14 anni;
- prevedere, al compimento del quattordicesimo anno di età, la trasmissione al medico di medicina generale (cd. medico di famiglia) della scheda clinica predisposta dal pediatra, per garantire la continuità assistenziale del paziente minorenne;
- aggiornare costantemente le “Tabelle delle sostanze stupefacenti e psicotrope” previste dal DPR n. 309 del 1990 (“Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza”) e i correlati strumenti di rilevazione dei laboratori di analisi per consentire alle forze di polizia la rilevazione e il controllo delle stesse;
- promuovere campagne di sensibilizzazione rivolte agli adolescenti e ai preadolescenti sulle conseguenze dell'uso di sostanze stupefacenti e dell'abuso di alcol, inclusi i danni derivanti dalla *Fetal alcohol syndrome*, con particolare attenzione al target delle giovani donne in età fertile;
- analizzare l'impatto dell'applicazione dell'art. 75 del DPR n. 309/90 valorizzando dati aggiornati sulle segnalazioni, sui formali inviti a non fare più uso di sostanze, sui programmi terapeutici avviati, interrotti o conclusi, sulle sanzioni irrogate e sui casi di recidiva;
- raccogliere e diffondere le prassi interessanti attivate a livello territoriale dal Servizio Sociale professionale delle Prefetture con finalità dissuasive, relative ai protocolli e alle sperimentazioni in rete;

Vice della Villa Puffa, 6-00196 Roma



- attivare corsi di formazione rivolti al personale deputato alle attività di controllo di cui al DPR n. 309/90 che valorizzino una corretta relazione con le persone di minore età in coerenza con i diritti sanciti dalla Convenzione di New York del 1989;
- promuovere la diffusione di progetti e strumenti di prevenzione che rafforzino l'autostima specialmente in ambito scolastico;
- coinvolgere gli adolescenti nella costruzione di siti e di campagne di informazione, anche digitali e attraverso l'utilizzo dei "nuovi media", al fine di fare informazione e controcultura con il supporto dell'adulto di riferimento;
- attivare sportelli psicologici in tutte le scuole secondarie superiori (per intercettare le prime forme di disagio adolescenziale). In particolare occorre rendere operativi i Centri di informazione e consulenza (C.I.C) istituiti per contrastare la diffusione delle tossicodipendenze (art. 106 DPR n. 309/90);
- sollecitare l'adozione di Piani Regionali pluriennali mirati all'infanzia e all'adolescenza che siano il frutto dell'integrazione di piani territoriali di informazione, prevenzione, sensibilizzazione e azione nelle dipendenze;
- sollecitare le regioni e le province autonome affinché attribuiscono alle unità mobili di prossimità, attivate per presidiare il territorio soprattutto nei contesti ambientali connotati da aspetti strutturali di fragilità sociale, anche la competenza a promuovere sani stili di vita per ridurre il rischio e il danno derivanti dal consumo di stupefacenti;
- rafforzare a livello locale i controlli sul rispetto del divieto di vendita e somministrazione di alcolici a minori degli anni 18, nei luoghi frequentati dai giovani e giovanissimi;

Alla luce dei compiti istituzionali che la legge n.112 del 2011 conferisce a questa Autorità di garanzia, si sensibilizzano le autorità competenti, ognuna per la parte di competenza, ad attivarsi per la realizzazione di un sistema integrato finalizzato al comune obiettivo di tutelare la salute psicofisica delle persone di minore età.

Vice della Villa, Piazza 6 - 00196 Roma



Si resta a disposizione per eventuali approfondimenti nonché per collaborare ai lavori finalizzati ad attuare la presente segnalazione.

L'occasione è gradita per inviare cordiali saluti.

Filomena Albano



Al Presidente del Consiglio dei Ministri

Al Ministro della salute

Al Ministro dell'interno

Al Ministro della difesa

Al Ministro dell'economia e finanze

Al Ministro per la famiglia e le disabilità

Al Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca

Al Presidente della Conferenza delle Regioni e delle province autonome

Al Presidente della Conferenza Stato-città ed autonomia locali

E, p.c.

Al Presidente del Senato della Repubblica

Al Presidente della Camera dei deputati

Al Presidente della Commissione Bicamerale per l'infanzia e l'adolescenza

Al Presidente della 7ª Commissione permanente (Istruzione pubblica, beni culturali) del Senato della Repubblica

Al Presidente della 12ª Commissione permanente (Igiene e sanità) del Senato della Repubblica

Al Presidente della II Commissione permanente (Giustizia) della Camera dei Deputati

Al Presidente della VII Commissione permanente (Cultura, scienza e istruzione) della Camera dei Deputati

Al Presidente della XII Commissione permanente (Affari sociali) della Camera dei Deputati

Via di Villa Proffo, 6 - 00196 Roma



h. nota prot. n. 432 del 22 febbraio 2019 su accesso in autonomia ai test Hiv e Ist



Al Ministro della Salute

Al Capo dell'Ufficio Legislativo
del Ministero della Salute

e p.c. Ministero della Salute
Ufficio di Gabinetto

Ministero della Salute
Direzione Generale della prevenzione
sanitaria – Ufficio 5

U
AUTORITÀ GARANTE PER L'INFANZIA
PROTOCOLLO GENERALE
Protocollo N.0000432/2019 del 22/02/2019

Oggetto: Accesso in autonomia dei minorenni al test per la diagnosi di HIV e di altre infezioni a trasmissione sessuale (IST)- Parere AGIA

Vs rif: 827-P-18/02/2019

In riferimento alla richiesta di parere in oggetto, si rappresenta quanto segue.

Preliminarmente si evidenzia che questa Autorità ha il compito di assicurare la piena attuazione e la tutela dei diritti e degli interessi delle persone di minore età in conformità a quanto previsto dalle convenzioni internazionali, con particolare riferimento alla Convenzione di New York, nonché dal diritto dell'Unione europea e dalle norme costituzionali e legislative nazionali vigenti (articoli 1 e 3 della legge n. 112/2011).

Con riferimento al diritto alla salute, l'art. 24 della Convenzione di New York sui diritti del fanciullo, del 1989, sancisce il diritto del minorenne di godere del miglior stato di salute possibile e di beneficiare di servizi medici e di riabilitazione ed impegna gli stati membri a sforzarsi "di garantire che nessun minore sia privato del diritto di avere accesso a tali servizi". Tale diritto trova altresì fondamento nell'articolo 32 della Costituzione italiana, che tutela la salute come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività, ed in quanto tale esso deve essere garantito anche alle persone di minore età.

In merito alla capacità di agire, l'art. 2 del codice civile stabilisce la regola generale che la capacità di incidere sulla propria sfera giuridica si acquisisca con il compimento del diciottesimo anno di età. È a partire da questo momento che il soggetto consegue la capacità di agire e con essa la

Luca Villa Staff 6.11.2019 Roma



capacità di stipulare negozi giuridici. Il medesimo articolo prevede poi la possibilità di derogare alla regola generale tramite specifiche disposizioni di legge.

Il sistema normativo italiano, anche al fine di garantire alla persona di minore età il diritto fondamentale alla salute previsto dall'art. 32 Costituzione, conosce già alcune ipotesi di deroga alla regola generale della capacità di agire stabilita dall'art. 2 del codice civile.

In materia di stupefacenti, l'art. 120 del decreto del Presidente della Repubblica del 9 ottobre 1990, n. 309, recante "Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza" attribuisce al minorenni la facoltà di chiedere autonomamente al servizio pubblico per le dipendenze o ad una struttura privata autorizzata di essere sottoposto ad accertamenti diagnostici e di eseguire un programma terapeutico e socio-riabilitativo, salva la possibilità che la richiesta venga fatta dagli esercenti la responsabilità genitoriale o la tutela.

L'articolo 12 della legge 22 maggio 1978, n. 194 "Norme per la tutela sociale della maternità e sull'interruzione volontaria della gravidanza (IVG)" prevede che il giudice tutelare – su richiesta di un consultorio pubblico, una struttura socio-sanitaria abilitata dalla regione o un medico di base –, sentita la minorenne gestante e tenuto conto della sua volontà, possa autorizzarla a decidere sull'IVG nei primi novanta giorni di gravidanza, in caso di rifiuto del consenso del genitore o tutori, di parere difforme o quando vi siano seri motivi che impediscano o sconsiglino la consultazione. La medesima legge, in materia di contraccezione, all'art. 2, comma 3 consente la somministrazione su prescrizione medica anche ai minorenni, nelle strutture sanitarie e nei consultori, dei mezzi necessari per conseguire le finalità liberamente scelte in ordine alla procreazione responsabile.

Per quanto sopra, a garanzia del superiore interesse della persona di minore età, a cui è consentito per legge di vivere consensualmente la propria sessualità a determinate condizioni già a partire dai 13 anni (cfr. art. 609-*quater* c.p.), al fine di rendere effettivo il diritto alla salute, considerate le osservazioni formulate da codesta Amministrazione nella richiesta di parere, si ritiene lecito e opportuno valutare l'adozione di strumenti normativi che consentano alla persona di minore età l'accesso al test per l'HIV e per le IST in un contesto protetto e dedicato nell'ambito del SSN, anche senza il preventivo consenso del genitore o tutore.

Resta ferma la necessità, in caso di positività del test, del coinvolgimento dei genitori o del tutore in deroga al regime di riservatezza previsto dall'art. 5 comma 4 della l. 135/1990. Può essere, infatti, considerato rispondente al superiore interesse del minorenni comunicare i risultati (positivi) ai genitori o al tutore, al fine di garantirgli adeguato supporto affettivo nella gestione della notizia e della terapia.

Renato Villa *Steffi* 6/11/2018 *Steffi*



A completamento del presente parere si evidenzia che questa Autorità ha ascoltato, sulla materia in oggetto, la Consulta dei ragazzi, un organo di consultazione istituito presso l'Ufficio e composto da 18 ragazzi di età compresa tra i 13 e i 17 anni.

La Consulta, audita nella seduta del 21 febbraio, ha espresso le seguenti considerazioni:

si ritiene rispondente al superiore interesse del minore, la possibilità di accedere al test HIV e per le IST, anche senza il consenso dei genitori o di chi esercita la responsabilità genitoriale;

se l'esito del test è negativo, si ritiene comunque non necessario informare i genitori o chi esercita la responsabilità genitoriale, ma garantire percorsi di informazione e sostegno nell'ambito della sanità pubblica;

se l'esito è positivo, si ritiene necessario informare i genitori o chi esercita la responsabilità genitoriale e attivare comunque percorsi di informazione, formazione e sostegno anche psicologico rivolti al minore e alla sua famiglia;

sul piano della educazione alla sessualità, si ritiene opportuno ricevere informazioni sia a scuola, da personale esterno specializzato, sia dal medico di base o dal pediatra;

sul piano della informazione, si ritengono più attrattivi campagne sociali e spot di prevenzione tramite passaggi nelle sale cinematografiche, prima dell'inizio del film e le comunicazioni tramite testimonial.

Si evidenzia, inoltre, che la rete europea dei garanti per l'infanzia e l'adolescenza (ENOC), di cui questa Autorità è membro, nella dichiarazione del 21 settembre 2017 sull'educazione dei minorenni alle relazioni e alla sessualità e il diritto dei minorenni ad essere informati (Position Statement on a "Comprehensive Relationship and Sexuality Education: The right of children to be informed"), ha raccomandato che un'educazione obbligatoria e di alta qualità sia inclusa nei programmi scolastici a tutti i livelli. A tale scopo gli insegnanti devono essere adeguatamente supportati attraverso la formazione continua.

In adesione alla raccomandazione ENOC citata, si ritiene necessario promuovere capillarmente la cultura della prevenzione e l'educazione alla affettività e alle emozioni.

Questa Autorità garante è, in ogni caso, disponibile a fornire il proprio contributo già in fase di redazione di un eventuale disegno di legge in materia.

L'occasione è gradita per inviare cordiali saluti,

Filomena Albano

Filomena Albano, Staff, 6/11/19, Roma



i. nota prot. n. 872 del 15 aprile 2019 in materia di circoncisione rituale maschile

1



Al Ministro della Salute

Segnalazione ai sensi dell'art. 3, comma 1, legge n. 112 del 2011. Circoncisione rituale maschile

Si registrano casi di cronaca che vedono protagonisti neonati e bambini che, a seguito dell'esecuzione della circoncisione rituale, praticata al di fuori di strutture sanitarie, riportano complicanze gravi se non addirittura letali.

Come è noto, la circoncisione rituale, pur priva di finalità terapeutica, è un intervento chirurgico che ha un forte valore simbolico in determinati contesti culturali.

La disomogeneità di accesso, riscontrata nell'ambito del servizio sanitario nazionale, unitamente alla natura non terapeutica dell'intervento, alla scarsa disponibilità economica delle famiglie o semplicemente all'assenza di informazione al riguardo, possono comportare l'esecuzione di tale pratica in condizioni rischiose e da parte di soggetti non qualificati, con conseguenze a volte drammatiche per i bambini.

Ciò premesso,

SI EVIDENZIA CHE

- la Convenzione ONU del 1989 sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, ratificata ed eseguita in Italia con legge n. 176 del 1991, sottolinea all'art. 2 il diritto di pari opportunità, all'art. 3 il principio del superiore interesse del minore, quale criterio guida di tutte le scelte che lo riguardano, e all'art. 24 il diritto alla salute (art. 24), prevedendo specificamente che gli Stati debbano adottare *ogni adeguato provvedimento per diminuire la mortalità tra i bambini lattanti ed i fanciulli*;

- nel più ampio panorama dei diritti fondamentali, entrano in gioco i diritti costituzionalmente garantiti alla salute e all'integrità fisica, il diritto all'istruzione e all'educazione, il diritto alla libertà religiosa (artt. 32, 30, 19 Costituzione);

- la Risoluzione 1952(2013) dell'Assemblea Parlamentare del Consiglio d'Europa del 1° ottobre 2013, ha invitato gli Stati membri a definire chiaramente le condizioni mediche e sanitarie in relazione ad alcune pratiche assai diffuse in determinate comunità religiose, fra le quali, appunto, la

U
AUTORITÀ GARANTE PER L'INFANZIA
PROTOCOLLO GENERALE
Protocollo N.0000872/2019 del 15/04/2019



circoncisione dei bambini priva di giustificazione medica; la citata risoluzione 1952 (2013) è stata poi richiamata dalla successiva Risoluzione 2076 del 2015 dell'assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa che raccomanda che la circoncisione rituale sia praticata da una persona con la necessaria formazione e abilità, in appropriate condizioni mediche e sanitarie; che i genitori debbano essere debitamente informati di ogni potenziale rischio medico o possibili controindicazioni e ne tengano conto al momento di decidere cosa è meglio per il loro bambino, tenendo presente che l'interesse del bambino deve essere considerato la priorità principale;

- la tutela del bene primario della salute delle persone di minore età impone, quindi, che le strutture sanitarie pubbliche siano in grado di offrire la prestazione della circoncisione non terapeutica, secondo le buone pratiche della chirurgia, su tutto il territorio nazionale, a costi uniformi ed accessibili e che il minore debba essere ascoltato, quando ciò sia possibile in ragione dell'età e della sua maturità;

- questa Autorità di garanzia ha il compito di assicurare la piena attuazione e la tutela dei diritti e degli interessi delle persone di minore età che si trovano nel nostro Paese, a prescindere dalla loro origine nazionale, etnica o sociale, in conformità a quanto previsto dalle convenzioni internazionali, con particolare riferimento alla Convenzione ONU del 1989, nonché dal diritto dell'Unione europea e dalle norme costituzionali e legislative nazionali vigenti;

- questa Autorità ha, altresì, il compito di segnalare 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 (articoli 1 e 3 della legge n. 112/2011).

Tutto ciò premesso, l'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza, nell'ambito della leale collaborazione istituzionale, ai sensi dell'art. 3, comma 1, lett. g) della legge istitutiva;

SEGNALA

al Ministro della salute la necessità di definire indirizzi unitari finalizzati a:

- attivare campagne di sensibilizzazione rivolte ai genitori e alle comunità interessate sull'importanza di eseguire la circoncisione rituale, in luoghi sicuri e da parte di personale qualificato così eliminando i rischi ad essa connessi;

- attivare campagne di informazione anche presso i servizi socio sanitari (sportelli comunali, servizi ospedalieri, medici di famiglia, pediatri);

- favorire la presenza di un mediatore culturale nei presidi ospedalieri ove si pratici la circoncisione rituale;

- assicurare che la prestazione sanitaria sia garantita su tutto il territorio nazionale in modo uniforme;



3

- definire procedure standard di accesso alla prestazione sanitaria, di gestione della stessa e di controllo successivo;

- individuare un regime tariffario che renda accessibile a tutte le fasce di reddito la prestazione della circoncisione rituale.

Si resta a disposizione per eventuali approfondimenti nonché per collaborare ai lavori finalizzati ad attuare la presente raccomandazione.

Filomena Albano



j. nota prot. n. 1548 del 4 luglio 2019 in materia di dispositivi per prevenire l'abbandono di bambini nei veicoli chiusi



Al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti

Al Capo di Gabinetto del Ministro

Al Capo dell'Ufficio legislativo

Oggetto: Stato di attuazione della legge 1 ottobre 2018, n. 117 recante "Introduzione dell'obbligo di installazione di dispositivi per prevenire l'abbandono di bambini nei veicoli chiusi".
Richiesta informazioni.

La legge 1 ottobre 2018, n. 117, all'art. 1, nell'apportare modifiche all'art. 172 del codice della strada in materia di uso delle cinture di sicurezza e dei sistemi di ritenuta per bambini, reca disposizioni dirette a rendere obbligatorio un apposito dispositivo di allarme per evitare l'abbandono involontario dei bambini sugli autoveicoli.

Più nel dettaglio si dispone che il conducente dei veicoli della categoria M1, N1, N2 e N3 (definite dall'art. 46 del codice della strada) immatricolati in Italia, o immatricolati all'estero e condotti da residenti in Italia, quando trasporta un bambino di età inferiore ai quattro anni, assicurato al sedile con il sistema di ritenuta, ha l'obbligo di utilizzare apposito dispositivo di allarme volto a prevenire l'abbandono del bambino.

Il comma 2, dell'articolo 1 demanda, poi, la definizione delle caratteristiche tecnico-costruttive e funzionali del dispositivo di allarme ad un successivo decreto di codesto Ministero, da emanare entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge.

È previsto altresì che l'obbligo di installazione del dispositivo di allarme si applichi decorsi centoventi giorni dalla data di entrata in vigore del decreto sulle caratteristiche tecnico-funzionali e comunque a decorrere dal 1° luglio 2019.

La disposizione non indica quali siano le concrete modalità di applicazione dell'obbligo introdotto dall'articolo 1 nel caso in cui, alla data del 1° luglio 2019, non sia stato adottato il decreto ministeriale, per il quale è prevista l'esperienza della procedura di informazione di cui alla direttiva (UE) 2015/1535. Ad oggi, allo spirare del termine di legge, tale decreto non risulta ancora adottato.

Federico Villa Puffo 8.00.06.18.2019

U
AUTORITÀ GARANTE PER L'INFANZIA
PROTOCOLLO GENERALE
Protocollo N.0001548/2019 del 04/07/2019



Alla luce dei compiti istituzionali che la legge n. 112 del 2011 affida all'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza, si raccomanda di adottare quanto prima tale regolamento finalizzato a prevenire situazioni di pericolo per i bambini. Si chiede, altresì, di conoscere, lo stato della procedura di emanazione del decreto e di ricevere ogni utile informazione in merito all'applicazione dell'obbligo nelle more dell'adozione dello stesso.

In attesa di un cortese riscontro, invio cordali saluti.

Filomena Albano



k. nota prot. n. 2746 del 30 ottobre 2019 su Comitato di indirizzo strategico del Fondo di contrasto alla povertà educativa minorile



On. Stefano Buffagni
Presidente del Comitato di Indirizzo Strategico
del Fondo per il contrasto della povertà educativa minorile

e, p.c. Dott. Carlo Borgomeo
Presidente dell'impresa sociale "Con i Bambini".

Prof. Francesco Profumo
Presidente di ACRI
Associazione di Fondazioni
e di Casse di Risparmio Spa

U
AUTORITÀ GARANTE PER L'INFANZIA
PROTOCOLLO GENERALE
Protocollo N.0002746/2019 del 30/10/2019

Oggetto: Fondo di contrasto alla povertà educativa minorile – Comitato di indirizzo strategico

On Presidente,

Le scrivo in merito ai lavori del Comitato di Indirizzo Strategico del Fondo per il contrasto della povertà educativa minorile, per chiederle di prevedere la partecipazione di questa Autorità garante nell'ambito dello stesso, in qualità di invitato permanente.

Le rappresento che, in questa veste, l'Autorità garante ha contribuito ai lavori di analoghi organismi con l'obiettivo di garantire forme stabili di collaborazione, sinergie e supporto nel superiore interesse delle persone di minore età.

L'Autorità garante è un organismo nazionale indipendente che trae origine dalla Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza e che ha il compito di tutelare e promuovere i diritti e gli interessi di tutte le persone di minore età presenti nel nostro Paese.

Questo compito si realizza attraverso il continuo confronto con tutti gli attori del sistema e con una generale azione di indirizzo segnalando le iniziative che necessarie ad assicurare la piena promozione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza.

La posizione di terzietà e l'alta specializzazione acquisita nel corso degli anni sulle questioni che riguardano l'infanzia e l'adolescenza consentono a questa Autorità di poter fornire utili contributi per definire congiuntamente le azioni prioritarie da porre in essere per contrastare la povertà educativa, azione fondamentale per lo sviluppo del Paese.

Nel garantire continuità alla collaborazione già avviata con gli uffici della Fondazione, certa della Sua sensibilità sul tema, resto in attesa di un cortese riscontro.

L'occasione è gradita per inviarLe cordiali saluti.

Filomena Albano

Via di Villa Puffa, 6 - 00196 Roma



I. parere prot. n. 1634 del 16 luglio 2019 in materia di protezione dei minori stranieri non accompagnati



Al Ministero dell'interno
Ufficio affari legislativi e relazioni parlamentari

e, p.c. Alla Presidenza del Consiglio dei Ministri
Dipartimento affari giuridici e legislativi

Oggetto: Schema di d.PR. recante modifiche al dPR 31 agosto 1999, n. 394, in attuazione dell'art. 22 della legge 7 aprile 2017, n. 4, recante disposizioni in materia di protezione di minori stranieri non accompagnati. Richiesta parere.

U
AUTORITÀ GARANTE PER L'INFANZIA
PROTOCOLLO GENERALE
Protocollo N. 0001634/2019 del 16/07/2019

L'intervento normativo in esame è stato più volte sollecitato da questa Autorità, in quanto necessario per dare concreta attuazione alla legge 7 aprile 2017, n. 47 e quindi per rendere operativo il sistema di protezione dei minori stranieri non accompagnati in Italia.

Il parere di questa Autorità viene reso ai sensi dell'art. 3, comma 3, L. 112 del 2011, segno di collaborazione istituzionale e, nel merito, strumento per sottolineare principi e valori che hanno segnato per l'Italia, che ha ratificato nel 1991 la Convenzione di New York, un avanzamento sul piano dei diritti delle persone di minore età. Per tale ragione, sarebbe opportuno riportare nelle premesse dello schema di decreto l'avvenuta preventiva acquisizione del parere di questa Autorità.

Con riferimento ai contenuti della bozza di decreto si esprime parere favorevole in merito alla disciplina relativa al rilascio dei permessi di soggiorno e a quella di conversione del permesso al compimento del diciottesimo anno di età, in quanto:

- la previsione espressa dell'esonero dall'obbligo di esibizione del passaporto o di documento equipollente, dà piena attuazione all'art. 10 della L. n. 47 del 2017 che consente ai msna di ottenere "a vista" il permesso di soggiorno per minore età, senza documenti aggiuntivi;
- valorizza un importante strumento di ausilio per il reale inserimento sociale del msna mediante la previsione - all'art. 11, comma 1, lettera *c-sexies* - di un "permesso per integrazione", rilasciato ai ragazzi che, al compimento della maggiore età, sono affidati ai servizi sociali ai sensi dell'art. 13, comma 2, L. n. 47/17 fino al compimento del ventunesimo anno di età;
- chiarisce che il permesso di soggiorno per minore età e per motivi familiari consente al ragazzo - nel rispetto delle norme sul lavoro minorile - di svolgere attività lavorativa e formativa finalizzata all'accesso al lavoro;
- colma l'ambito di scopertura che poteva determinarsi per il msna, titolare del permesso di soggiorno per richiesta asilo e che, dopo il compimento dei 18 anni, abbia visto rigettata la

Via di Villa Proffo, 6 - 00196 Roma



domanda di protezione internazionale, specificando che, in tali casi, il permesso può essere convertito in un permesso di soggiorno per studio, accesso al lavoro o di lavoro ai sensi dell'art. 32, commi 1 e 1-bis del TU;

- attribuisce valore normativo a disposizioni di dettaglio in precedenza contenute nelle linee guida della Direzione Generale Immigrazione e delle politiche di integrazione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, in data 24 febbraio 2017, inerenti il rilascio, da parte dello stesso dicastero del parere ai sensi dell'art. 32, comma 1-bis.

Si segnala un errore materiale all'articolo 1, comma 1, lett. d) dello schema di decreto, nella parte in cui, al comma 5 dell'art. 14-bis, alla fine del primo periodo, anziché richiamare "*le condizioni di cui al comma 4, lettera a).*", fa riferimento a "*le condizioni di cui al comma 5 lettera a).*".

Alla luce di quanto rappresentato si esprime parere favorevole sullo schema di decreto oggetto di esame e si auspica che l'intervento normativo, seguendo l'iter previsto, possa giungere quanto prima alla sua approvazione definitiva.

Filomena Albano



m. nota prot. n. 1002 del 2 maggio 2019 in materia di violenza contro le persone di minore età



Agli indirizzi indicati in calce

Segnalazione ai sensi dell'art. 3, comma 1, legge n. 112 del 2011. Violenza contro le persone di minore età.

Si registrano casi di cronaca che vedono protagonisti neonati, bambini e ragazzi vittime di maltrattamenti, abusi sessuali e violenze, talvolta sino alla morte, da parte di persone adulte in ambito familiare ed extra-familiare, fatti che svelano che il sistema di protezione dell'infanzia non ha funzionato e non è stato in grado di proteggere chi non aveva mezzi per difendersi. Si tratta di episodi di violenza fisica, psicologica, sessuale, violenza assistita, patologie delle cure.

Oltre ai casi che emergono, vi è un sommerso difficilmente calcolabile.

La violenza ai danni delle persone di minore età costituisce un fenomeno tanto grave quanto complesso. Tale complessità risiede nella genesi, nella tragicità dei fatti, nelle cure necessarie e nella difficoltà di rilevazione di un fenomeno che costituisce una gravissima violazione all'infanzia e all'adolescenza.

Come già rilevato con nota di questa Autorità n. 1672 del 5 agosto 2016, indirizzata ai principali attori istituzionali competenti, vi è la necessità di interventi di sistema idonei a rafforzare la prevenzione e il contrasto degli abusi a danno delle persone di minore età.

L'art. 19 della Convenzione di New York prevede a tal proposito che gli Stati parti devono adottare ogni misura legislativa, amministrativa, sociale ed educativa per tutelare i bambini e i ragazzi da ogni forma di violenza, di oltraggio o di brutalità fisiche o mentali, di abbandono o di negligenza, di maltrattamenti o sfruttamento, compresa la violenza sessuale. Altri articoli della Convenzione specificano ulteriormente il diritto alla protezione da ogni forma di violenza (art. 34, in materia di sfruttamento e violenza sessuale, art. 35, in tema di tratta, artt. 32 e 36, sullo sfruttamento economico e altre forme di sfruttamento). La tutela e la prevenzione dunque, costituiscono il primo mandato per gli attori istituzionali. L'art. 39 della Convenzione statuisce poi che gli Stati parti devono adottare ogni provvedimento per agevolare il riadattamento fisico e psicologico ed il reinserimento sociale di ogni fanciullo vittima di ogni forma di negligenza, di sfruttamento o di maltrattamenti. Tale riadattamento e tale reinserimento devono svolgersi in condizioni tali da favorire la salute, il rispetto della propria persona e la dignità del fanciullo.

Vin di Villa Puffa, 6 - 00196 Roma

U
AUTORITÀ GARANTE PER L'INFANZIA
PROTOCOLLO GENERALE
Protocollo N. 0001002/2019 del 02/05/2019



Si impone una strategia generale di intervento per la prevenzione e il contrasto della violenza a danno delle persone di minore età, anche sulla scorta delle raccomandazioni del Comitato ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, nelle osservazioni indirizzate all'Italia lo scorso 1 febbraio (CRC/C/ITA/CO/5-6, par. 19 e 21).

Ciò premesso, ai sensi dell'art. 3, comma 1, legge n. 112 del 2011,

SI SEGNA LA

alle istituzioni competenti la necessità di

- introdurre una classificazione chiara della violenza ai danni delle persone di minore età facilmente fruibile sull'intero territorio italiano e coerente con le indicazioni emerse in ambito internazionale, differenziando in modo univoco le forme in cui essa si sostanzia. Classificare le forme di violenza costituisce infatti il presupposto necessario per permetterne il riconoscimento, il monitoraggio e la cura. Di seguito la classificazione proposta con nota di questa Autorità n. 3831 del 31 dicembre 2018 (all. 1): violenza fisica, violenza psicologica, violenza sessuale, violenza assistita, patologia delle cure (comprensiva di incuria, discuria e ipercura);
- istituire un sistema nazionale di monitoraggio e raccolta dati sulla violenza ai danni delle persone di minore età, come espressamente richiesto dalle citate raccomandazioni del Comitato ONU, al fine di fornire la fotografia costantemente aggiornata del fenomeno necessaria per la programmazione di azioni preventive e di contrasto mirate. Tale risultato potrebbe essere raggiunto in due modi: attraverso l'implementazione di una banca dati già esistente – un'occasione preziosa è rappresentata in tal senso dalla banca dati SINBA, afferente al Casellario dell'Assistenza e al SIUSS e rispetto alla quale questa Autorità ha già proposto una rimodulazione delle voci inerenti alla violenza (cfr. ancora la nota n. 3831 del 31 dicembre 2018, all. 1) – o l'istituzione con atto normativo di una banca dati *ad hoc*. In attesa di un intervento strutturale che colmi tale lacuna, questa Autorità ha avviato di recente una collaborazione con Cismai e Terre des Hommes per replicare l'indagine campionaria sul maltrattamento ai danni dell'infanzia e dell'adolescenza, a cinque anni dalla prima, del 2015.
- far sì che la violenza assistita – intesa come qualunque forma di violenza compiuta nei confronti di una persona di riferimento cui assiste o di cui ha percezione la persona di minore età – sia conosciuta e riconosciuta dagli operatori che afferiscono al sistema della tutela minorile come forma di violenza diretta ai danni dell'infanzia che provoca ferite profondissime le quali necessitano di cure appropriate;

Via di Villa Ruffi, 6 - 00196 Roma



- riavviare i lavori dell'Osservatorio nazionale per il contrasto della pedofilia e della pornografia minorile, dell'Osservatorio nazionale sull'infanzia e l'adolescenza e dell'Osservatorio nazionale sulla famiglia, come già richiesto con nota n. 479 del 28 febbraio 2019 (all. 2);
- approvare il decreto previsto dalla legge 11 gennaio 2018, n. 4, in tema di tutela degli orfani di crimini domestici, come già richiesto con nota n. 3775 del 21 dicembre 2018 (all. 3);
- intensificare gli interventi di sostegno alle situazioni di criticità delle famiglie fragili, in particolare attraverso la diffusione dell'*home visiting*, quale strumento di supporto alla genitorialità nei primi mesi di vita dei bambini che facilita lo sviluppo di solide competenze genitoriali e al contempo permette di raccogliere eventuali segni di disagio che rendano necessarie ulteriori forme di intervento;
- attivare campagne di informazione e di 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 violenza e definire modalità per la segnalazione del caso sospetto. In particolare occorre:
 - 1) Sensibilizzare il personale scolastico – corpo docente, dirigenti, collaboratori scolastici, personale amministrativo – a una rilevazione precoce della violenza e ad una adeguata protezione dei bambini maltrattati o abusati, fornendo una adeguata informazione circa le modalità operative di segnalazione (a chi rivolgersi, in che modo, quali attori istituzionali coinvolgere) e facilitando la costruzione di reti territoriali inter-istituzionali attraverso momenti di dialogo tra scuola, tribunali e procure, forze dell'ordine, servizi sociali.
 - 2) Sensibilizzare i pediatri e le strutture ospedaliere di pronto soccorso, fornendo loro gli strumenti per riconoscere i segnali della violenza e per segnalare, nelle modalità più opportune, ai soggetti deputati, i casi sospetti.
- inserire nel piano di studi delle facoltà pertinenti (es. medicina, psicologia, giurisprudenza, scienze dell'educazione e scienze della formazione) contenuti specifici sulla prevenzione, il riconoscimento e la cura del maltrattamento all'infanzia e all'adolescenza, come materia trasversale a tutte le specialità nella formazione degli operatori sanitari, sociali, scolastici e giudiziari che si trovino a contatto con bambini e adolescenti;
- attuare la centralità delle persone minorenni 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, eventualmente anche tramite il ricorso a operatori di *advocacy* o

Foto di Villa Staffa 6-11-196. Roma



portavoce; garantire tempi di svolgimento dei procedimenti giudiziari rapidi, evitando, ove possibile, che i minorenni debbano essere ripetutamente ascoltati;

- investire nella sensibilizzazione diffusa per la costruzione di una cittadinanza attiva e solidale, in cui ciascuno – a partire dai vicini di casa – si senta personalmente responsabile del benessere dei più piccoli, al fine di abbattere il silenzio che talvolta circonda le situazioni di violenza. Ciò può avvenire attraverso campagne di comunicazione pubblica, come ad esempio quelle promosse dal Consiglio d'Europa e supportate da questa Autorità, che ne ha curato la traduzione in italiano, “Dillo a qualcuno di cui ti fidi” e “Start to talk”, relativamente alla violenza sessuale nel circolo di fiducia e nel mondo dello sport;
- garantire che i bambini e i ragazzi vittime di violenza ricevano cure specialistiche, sostegno e protezione adeguati attraverso interventi caratterizzati da tempestività ed elevata specializzazione;
- prevedere la necessità per tutti coloro che lavorano a stretto contatto con bambini e ragazzi di esibire il certificato penale e dei carichi pendenti.

Alla luce dei compiti istituzionali che la legge n. 112 del 2011 affida all'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza, si sensibilizzano le istituzioni in indirizzo, ognuno per la parte di competenza, ad attivarsi per la realizzazione delle tutele previste per assicurare piena protezione in situazioni di forte vulnerabilità delle persone di minore età.

Si resta a disposizione per eventuali approfondimenti nonché per collaborare ai lavori finalizzati ad attuare la presente raccomandazione.

L'occasione è gradita per inviare cordiali saluti,

Filomena Albano



Al Presidente del Consiglio dei Ministri

Al Ministro per la famiglia e la disabilità

Al Ministro della giustizia

Al Ministro della salute

Al Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca

Al Ministro del lavoro e delle politiche sociali

Al Presidente della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome

Al Presidente della Conferenza Stato-città ed autonomie locali

E p.c.

Al Presidente del Senato della Repubblica

Al Presidente della Camera dei Deputati

Al Presidente della Commissione parlamentare per l'infanzia e l'adolescenza

Al Presidente della 2ª Commissione permanente (Giustizia) del Senato della Repubblica

Al Presidente della 7ª Commissione permanente (Istruzione pubblica, beni culturali) del Senato della Repubblica

Al Presidente della 11ª Commissione permanente (Lavoro pubblico e privato, previdenza sociale) del Senato della Repubblica

Al Presidente della 12ª Commissione permanente (Igiene e sanità) del Senato della Repubblica

Al Presidente della II Commissione permanente della Camera dei Deputati (Giustizia)

Via di Villa Puffi 6 - 00196 Roma



Al Presidente della VII Commissione permanente della Camera dei Deputati (Cultura, scienza e istruzione)

Al Presidente della XXII Commissione permanente della Camera dei Deputati (Affari sociali)

Via di Villa Saffi 6 - 00196 Roma



**n. nota prot. n. 479 del 4 febbraio 2019 sul riavvio dei lavori
degli osservatori nazionali**



Gentile Ministro,

come a Lei noto, l'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza opera per assicurare la piena attuazione dei diritti e degli interessi delle persone di minore età. In ragione di ciò è chiamata, nell'esercizio delle proprie competenze istituzionali, a monitorare che su tutto il territorio nazionale sia data concreta attuazione ai diritti sanciti dalla Convenzione di New York del 1989.

A tal fine l'Autorità garante, preservando il suo ruolo di organo *super partes*, ha partecipato, in qualità di invitato permanente, ai lavori dell'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza, dell'Osservatorio nazionale sulla famiglia e dell'Osservatorio nazionale per il contrasto della pedofilia e della pornografia minorile. In questa veste l'Autorità garante ha contribuito ai lavori con l'obiettivo di garantire forme di collaborazione, sinergie e supporto nel superiore interesse delle persone di minore età.

Preso atto delle deleghe a Lei attribuite dal dPCM 27 giugno 2018 e consapevole dell'impegno organizzativo che il nuovo assetto comporta, nell'evidenziare l'importanza che i suddetti Osservatori mantengano ciascuno la propria specificità in relazione al fondamentale ruolo svolto nella programmazione e nel monitoraggio degli interventi per le persone di minore età, si segnala l'importanza di riavviameli celermente i loro lavori.

Dott. Lorenzo Fontana

Ministro per la Famiglia e le Disabilità

Lorenzo Fontana

U
AUTORITÀ GARANTE PER L'INFANZIA
PROTOCOLLO GENERALE
Protocollo n. 0000479/2019 del 28/02/2019



Si coglie l'occasione per evidenziare che lo scorso febbraio, il Comitato delle Nazioni Unite sui diritti dell'infanzia ha pubblicato le Osservazioni conclusive sulla relazione periodica dell'Italia, una delle quali reca la richiesta di rafforzare il ruolo dell'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza, munendolo, altresì, di ogni risorsa umana, tecnica e finanziaria perché possa effettivamente operare.

Certa della Sua sensibilità sul tema e nell'auspicio che la celere ripresa dei lavori avvenga in coerenza alla raccomandazione del suddetto Comitato, La ringrazio sin da ora per le azioni che vorrà porre in essere, assicurando la più ampia collaborazione istituzionale.

con una cordiale

Filomena Albano



o. nota prot. n. 1013 del 3 maggio 2019 in materia di tutela degli orfani per crimini domestici



Agli indirizzi indicati calce

Segnalazione ai sensi dell'art. 3, comma 1, legge n. 112/2011. Tutela degli orfani per crimini domestici.

La tutela degli orfani di crimini domestici è estremamente delicata e merita un'attenzione specifica data la drammaticità della loro condizione che impone la messa in campo di strumenti adeguati ed efficienti, idonei a dare una risposta tempestiva ai loro molteplici bisogni anche con riferimento al nuovo contesto familiare.

L'omicidio di un genitore da parte dell'altro fa vivere ai figli un trauma aggravato dalla perdita contemporanea di due figure di riferimento fondamentali (genitore vittima e genitore autore del reato, detenuto o suicida). Al dolore per la perdita, si aggiungono altre difficoltà di varia natura, materiali, emotive, sociali e giudiziarie.

Non si conosce la reale dimensione del fenomeno né le sue declinazioni, elemento importante per definire e valutare l'adeguatezza degli interventi da adottare e di quelli già adottati.

Occorre sensibilizzare la cittadinanza attiva affinché i segnali di violenza assistita possano essere intercettati e segnalati prima del verificarsi di tragedie irreparabili.

Il sistema di protezione si è di recente rafforzato con la legge 11 gennaio 2018, n. 4, che contiene una serie di disposizioni di varia natura a tutela dei figli rimasti orfani e in particolare:

- una nuova e più favorevole disciplina in materia di gratuito patrocinio a spese dello Stato, (art. 1);
- la possibilità per il pubblico ministero di chiedere, in ogni stato e grado del procedimento, il sequestro conservativo dei beni a garanzia del risarcimento del danno civile subito dai figli della vittima minorenni o maggiorenni non autosufficienti (art. 3);
- l'attribuzione al giudice del dovere di provvedere, anche eventualmente d'ufficio, all'assegnazione di una provvisionale, non inferiore al 50 per cento del presumibile danno a favore degli orfani; la disposizione sancisce altresì la conversione di quanto oggetto di sequestro a titolo conservativo in pignoramento, a seguito della sentenza di condanna in primo grado (art. 4);
- l'introduzione di una sospensione a succedere per l'autore del reato fino al raggiungimento del decreto di archiviazione o della sentenza definitiva di proscioglimento (art. 5);
- l'attribuzione del diritto alla quota di riserva in materia di assunzioni ai sensi dell'art. 18, comma 2, della legge 12 marzo 1999, n. 68 (art. 6);

Via di Villa Staffa, 6 - 11196, Sassari

U
AUTORITÀ GARANTE PER L'INFANZIA
PROTOCOLLO GENERALE
Protocollo n. 0001013/2019 del 03/05/2019



- la sospensione della pensione di reversibilità al coniuge per il quale sia stato richiesto rinvio a giudizio per l'ipotesi di omicidio volontario e l'attribuzione agli orfani in questione della titolarità della medesima, fino all'eventuale sentenza di proscioglimento (art. 7);
- servizi di assistenza per gli orfani, che dovranno essere istituiti, nell'ambito delle loro attribuzioni, da Stato, Regioni e Autonomie Locali, nonché l'acquisizione di dati e il monitoraggio sulle necessità delle vittime e la frequenza dei crimini, al fine di programmare interventi adeguati e misure di prevenzione (art. 8);
- un servizio di assistenza gratuita di tipo medico-psicologico da parte del Servizio sanitario nazionale, con esenzione della spesa sanitaria, per il quale viene stabilito un incremento di 64,000 euro annui (art. 9);
- la valorizzazione da parte del giudice nella procedura di affidamento della continuità delle relazioni affettive consolidate tra il minore ed i parenti, anche con riferimento alla presenza di fratelli o sorelle (art. 10);
- la previsione di misure, quali l'erogazione di borse di studio e il finanziamento di iniziative di orientamento, di formazione e di sostegno per l'inserimento degli orfani per crimini domestici nell'attività lavorativa, poste a carico del Fondo di rotazione per la solidarietà alle vittime dei reati di tipo mafioso, delle richieste estorsive, dell'usura e dei reati intenzionali violenti (art. 11);
- la decadenza dall'alloggio di edilizia residenziale pubblica per il coniuge, partner o compagno condannato, ferma restando la possibilità delle altre persone conviventi di subentrare nel contratto (art. 12);
- la possibilità per l'orfano di chiedere la modifica del cognome coincidente con quello del genitore condannato (art. 13).

Si tratta di un primo passo, ma resta ancora tanto da fare. Occorre rendere operative le misure previste dalla legge n. 4 del 2018. Al riguardo si rappresenta che, con nota in data 21 dicembre 2018 (all. 1), questa Autorità ha sollecitato il Ministero dell'economia e finanze e le altre amministrazioni interessate all'adozione del regolamento, da emanarsi entro tre mesi dall'entrata in vigore della legge, per stabilire i criteri e le modalità per l'utilizzazione delle risorse del fondo e per l'accesso agli interventi.

Occorrono azioni di ascolto e sostegno ai bambini e ai ragazzi nonché supporto materiale e psicologico alle famiglie affidatarie. Alcune Regioni sono intervenute prevedendo il finanziamento di interventi specifici per tutelare e sostenere i figli delle donne vittime di femminicidio, provvedendo all'erogazione di contributi in loro favore nonché a favore dei nuclei familiari che li hanno in carico. Si segnala, però, che ad oggi non esiste un sostegno economico garantito a tutti i parenti affidatari, in quanto ci sono Regioni e Comuni che erogano un rimborso spese a sostegno dell'affidamento parentale, altri che non lo fanno.

Pertanto, l'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza, nell'ambito della leale collaborazione istituzionale, ai sensi dell'art. 3, comma 1, lett. g) della legge istitutiva



SEGNALA

alle istituzioni competenti la necessità di

- adottare il regolamento che definisce le modalità di utilizzo del Fondo di cui all'art. 11 della legge n. 4/2018, necessario per l'attivazione degli interventi a favore degli orfani per crimini domestici previsti dalla legge;
- sviluppare la raccolta dati sul fenomeno con il coinvolgimento di tutte le istituzioni competenti al fine di elaborare idonee ed efficaci strategie di prevenzione e contrasto. Tale raccolta di dati non deve limitarsi a rilevare il momento ultimo della violenza domestica coincidente con l'uccisione del partner, ma deve includere anche quanto avviene prima, e quindi il più ampio fenomeno della violenza assistita. Essa, come richiesto da questa Autorità, da ultimo con nota del 31.12.2018 diretta al Ministero del lavoro e delle politiche sociali, al Garante per la protezione dei dati personali e all'INPS (all. 2) deve costituire, nella classificazione delle diverse forme di violenza all'infanzia, una voce autonoma;
- attuare la sensibilizzazione nelle scuole per insegnare a riconoscere precocemente i segnali della violenza e a mettere in atto idonei interventi;
- attivare campagne di formazione specifica di tutti gli operatori impegnati nei vari settori della tutela degli orfani nelle varie fasi del recupero post trauma (ambito scolastico, medico, sportivo, legale, e con riferimento alla famiglia affidataria);
- promuovere e sviluppare, a livello locale, servizi pubblici e gratuiti di informazione e orientamento in materia di diritti e di servizi organizzati a favore degli orfani, anche favorendo l'attività delle organizzazioni di volontariato, e la predisposizione di misure di sostegno e di avviamento al lavoro degli orfani per crimini domestici nei limiti della dotazione del fondo destinato alle misure;
- prevedere in favore dei parenti affidatari un contributo analogo a quello stabilito nei casi affidamento a terzi;
- assicurare, da parte dei servizi sociali, un adeguato sostegno psicologico e l'accesso alle misure di sostegno volte a garantire il diritto allo studio e l'inserimento nell'attività lavorativa;
- diffondere strumenti specifici di prevenzione della violenza domestica, anche con riferimento alla violenza assistita, e di sostegno alla genitorialità fragile. In particolare *l'home visiting* offre ai neogenitori un periodo di accompagnamento nei primi mesi di vita del figlio attraverso visite domiciliari da parte di operatori socio-sanitari i quali affiancano all'aiuto concreto nella gestione delle faccende domestiche, un importante sostegno nella comprensione del ruolo genitoriale, nella costruzione di un rapporto sano con il bambino anche a livello emotivo e nell'acquisizione dei compiti di cura al fine di sviluppare un corretto attaccamento e stile educativo, anche nella relazione tra i genitori.

Alla luce dei compiti istituzionali che la legge n. 112 del 2011 affida all'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza, si sensibilizzano le istituzioni in indirizzo, ognuno per la parte di competenza, ad attivarsi per rendere effettive le tutele previste a sostegno degli orfani dei crimini domestici e per assicurare la piena protezione di queste situazioni di forte



vulnerabilità.

Si resta a disposizione per eventuali approfondimenti nonché per collaborare ai lavori finalizzati ad attuare la presente raccomandazione.

L'occasione è gradita per inviare cordiali saluti.

Filomena Albano



Al Presidente del Consiglio dei Ministri

Ministro per la famiglia e le disabilità

Al Ministro della Giustizia

Al Ministro dell'interno

Al Ministro dell'economia e finanze

Al Ministro della salute

Al Ministro del lavoro e delle politiche sociali

All'Istituto nazionale della previdenza sociale

Al Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca

Al Presidente della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome

Al Presidente della Conferenza Stato-città ed autonomie locali

E, p.c.

Al Presidente del Senato della Repubblica

Al Presidente della Camera dei deputati

Al Presidente della Commissione Bicamerale per l'infanzia e l'adolescenza

Al Presidente della 2ª Commissione permanente (Giustizia) del Senato della Repubblica

Al Presidente della 7ª Commissione permanente (Istruzione pubblica, beni culturali) del Senato della Repubblica

Al Presidente della 11ª Commissione permanente (Lavoro pubblico e privato, previdenza sociale) del Senato della Repubblica

Al Presidente della 12ª Commissione permanente (Igiene e sanità) del Senato della Repubblica



Al Presidente della II Commissione permanente della Camera dei Deputati (Giustizia)

Al Presidente della VII Commissione permanente della Camera dei Deputati (Cultura, scienza e istruzione)

Al Presidente della XII Commissione permanente della Camera dei Deputati (Affari sociali)



**p. parere prot. n. 2993 del 28 novembre 2019 sullo schema di decreto
per le misure di sostegno agli orfani per crimini domestici
e di reati di genere e alle famiglie affidatarie**



Al Ministero dell'economia e finanze
Ufficio legislativo economia

Al Ministero dell'interno
Ufficio del Commissario per il coordinamento
delle iniziative di solidarietà per le vittime dei reati
di tipo mafioso e dei reati intenzionali violenti
Ufficio legislativo

Al Ministero dell'istruzione, dell'università e della
ricerca
Ufficio legislativo

Al Ministero del lavoro e delle politiche sociali
Ufficio legislativo

Al Ministero della salute
Ufficio legislativo

Al Ministro per le pari opportunità e la famiglia
Ufficio legislativo

E, p.c.

Al Gabinetto del Ministro
All'Ufficio del coordinamento legislativo
Al Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato
Ministero Economia e Finanze

Oggetto: schema di decreto del Ministro dell'economia e delle finanze di concerto con i Ministri dell'istruzione, dell'università e della ricerca, dell'interno, della salute, del lavoro e delle politiche sociali e della salute, concernente l'erogazione delle misure di sostegno agli orfani per crimini domestici e di reati di genere e alle famiglie affidatarie.

Con riferimento allo schema di decreto in oggetto, si osserva quanto segue.

Preliminarmente si precisa che il parere di questa Autorità viene reso ai sensi dell'art. 3, comma 3, L. 112 del 2011, segno di collaborazione istituzionale e, nel merito, strumento per

Firma di Villa Staffa 6/11/2019 Roma

U
AUTORITÀ GARANTE PER L'INFANZIA
PROTOCOLLO GENERALE
Protocollo n. 0002993/2019 del 28/11/2019



garantire la piena attuazione di principi e valori che hanno segnato per l'Italia, che ha ratificato nel 1991 la Convenzione ONU del 1989, un avanzamento sul piano dei diritti delle persone di minore età.

La Convenzione ONU sulla tutela del fanciullo, evidenzia all'articolo 19 che gli Stati debbano adottare ogni misura per tutelare i bambini e i ragazzi da ogni forma di violenza, all'articolo 20 che il minore, anche temporaneamente fuori famiglia, ha diritto ad una protezione e ad aiuti speciali da parte dello Stato e all'articolo 39 che gli Stati devono adottare ogni provvedimento per agevolare il riadattamento fisico e psicologico ed il reinserimento sociale di ogni fanciullo vittima di ogni forma di negligenza, di sfruttamento o di maltrattamenti.

Come già evidenziato da questa Autorità (cfr nota n.1013 del 3.05.19, allegata alla presente nota) la tutela degli orfani per crimini domestici rende necessaria l'adozione di una strategia generale di intervento incentrata sulla prevenzione e sul contrasto della violenza a danno delle persone di minore età, anche sulla scorta delle raccomandazioni del Comitato sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza delle Nazioni Unite, pubblicate a febbraio 2019.

Fatta questa premessa, l'intervento regolatorio proposto viene accolto con favore da questa Autorità di garanzia, che più volte ne ha sollecitato l'adozione, in quanto necessario per iniziare a dare concreta attuazione agli interventi previsti a sostegno degli orfani per crimini domestici (estesi anche agli orfani di madri vittime di violenza di genere) e assicurare la piena protezione di queste situazioni di forte vulnerabilità.

Al riguardo si fornisce il seguente contributo migliorativo:

- quanto alle misure di sostegno al diritto allo studio di cui al Capo II, si suggerisce di inserire, all'art. 6, tra gli atti dai quali riscontrare i requisiti per il riconoscimento dei benefici, anche il decreto definitivo di decadenza dalla responsabilità genitoriale emesso ai sensi dell'art. 330 cc dal Tribunale per i minorenni nei confronti dell'autore dell'omicidio. Potrebbe rivelarsi utile poter far riferimento, in via alternativa, anche a tali provvedimenti giudiziari, che possono contenere tutte le informazioni necessarie per l'attivazione degli interventi senza attendere la definizione del procedimento penale;
- sembra, più coerente con la finalità di natura assistenziale degli interventi richiedere per l'accesso ai benefici a favore degli studenti degli istituti di grado primario e secondario l'iscrizione e non la frequenza, come previsto dall'art. 7. Analogamente, per gli studenti universitari, dimostrare per avere diritto agli interventi, di aver sostenuto 1/3 degli esami e non unicamente l'iscrizione al corso, sembra riconoscere una misura premiale piuttosto che di sostegno;
- quanto alle spese mediche ed assistenziali di cui al Capo IV, piuttosto che la domanda "a ristoro" delle spese sostenute, sarebbe più coerente con la *ratio* della norma prevedere un meccanismo analogo a quello di cui all'art. 9 della legge n. 4 del 2018, con esenzione dei beneficiari, ponendo il relativo onere direttamente a carico del fondo;
- sul sostegno ed aiuto economico alle famiglie affidatarie di cui al Capo V, si suggerisce di non limitarlo al raggiungimento della maggiore età dell'orfano ma prolungarlo almeno fino al raggiungimento del ventunesimo anno di età.



E ciò sulla base del presupposto che a 18 anni nessuno diventa all'istante adulto: l'acquisizione della consapevolezza legata all'età adulta è progressiva e richiede un accompagnamento anche per non vanificare gli sforzi messi in campo dallo Stato.

Ma questa non è solo una preoccupazione di questa Autorità garante ma del nostro ordinamento, come dimostrato da altre previsioni normative: quella contenuta nella legge di stabilità 2018 che ha riservato, in via sperimentale, ai neo maggiorenni che vivano fuori dalla famiglia di origine, risorse economiche per interventi finalizzati al completamento del percorso di crescita verso l'autonomia, garantendo la continuità dell'assistenza nei loro confronti, sino al compimento del ventunesimo anno d'età; l'altra è contenuta nella legge n. 47 del 2017, recante norme di protezione dei minori stranieri non accompagnati, che, all'articolo 13, riconosce ai tribunali per i minorenni la possibilità di disporre l'affido del neo maggiorenne fino al compimento del ventunesimo anno di età.

Questo quadro normativo conferma il fatto che il nostro Paese, attraverso distinti atti normativi, si è preso in carico la necessità di un accompagnamento graduale dei nei maggiorenni quantomeno fino al ventunesimo anno di età.

Tale preoccupazione, a parere di questa Autorità, assume un rilievo ancora più pregnante ove si consideri l'estrema delicatezza della tutela di questi orfani, che meritano un'attenzione specifica, data l'assoluta drammaticità della loro condizione.

Si auspica che il contributo fornito possa trovare accoglimento nello schema di decreto in oggetto.

cordialmente

Filomena Albano



q. parere prot. n. 385 del 14 febbraio 2019 in materia di matrimoni forzati



Al Presidente della II
Commissione permanente
del Senato della Repubblica

Egregio Presidente,

facendo seguito all'audizione tenutasi il 13 febbraio 2019, si inviano ad integrazione di quanto già esposto alcune sintetiche osservazioni in merito alle proposte di legge n. 174 e n. 662 all'esame della Commissione da Lei presieduta.

U
AUTORITÀ GARANTE PER L'INFANZIA
PROTOCOLLO GENERALE
Protocollo N. 0000385/2019 del 14/02/2019

1. Premessa

In ottemperanza a quanto previsto dall'art. 3, comma 3, della legge n. 112 del 2011 istitutiva dell'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza, si rende parere sui disegni di legge n. 174 e n. 662, entrambi recanti disposizioni in materia di matrimoni forzati. Si tratta di un'occasione per sottolineare principi e valori che hanno segnato per l'Italia un avanzamento sul piano dei diritti delle persone di minore età.

2. La Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza

La Convenzione ONU sottolinea all'art. 2 il principio di pari opportunità riconosciuto alle persone di minore età, a prescindere da ogni considerazione relativa alla razza, alla nazionalità, al sesso, alla religione, alla lingua. L'art. 3 sancisce poi il principio del superiore interesse del minore, che costituisce il criterio che deve guidare gli adulti in tutte le scelte che lo riguardano.

Più specificamente, rilevano per i disegni di legge in esame gli art. 19 (diritto ad essere protetto da ogni forma di maltrattamento, abuso o sfruttamento da parte di chiunque), art. 32 (diritto a essere protetto contro lo sfruttamento economico che possa nuocere alla salute o allo sviluppo fisico, mentale, spirituale, morale o sociale del minore); art. 34 (diritto a essere protetto da ogni tipo di sfruttamento e abuso sessuale); art. 36 (diritto a essere protetto da ogni altra forma di sfruttamento pregiudizievole all'interesse della persona minorenni). Altri articoli rilevanti della Convenzione sono il diritto alla riservatezza (art. 16) nonché quello ad un livello di vita sufficiente per consentire il suo sviluppo fisico, mentale, spirituale, morale e sociale (art. 27).

3. Quadro normativo internazionale ed europeo

Numerosi sono gli atti adottati a livello internazionale ed europeo per il contrasto del fenomeno dei matrimoni forzati e precoci, in particolare la Convenzione di Istanbul che interviene

Via di Villa Proffo, 6 - 00196 Roma



direttamente sulla questione dei matrimoni forzati, imponendo agli Stati di adottare misure, civili e penali per contrastare tale pratica (rispettivamente artt. 32 e 37). Più nel dettaglio l'art. 37 qualifica il matrimonio forzato come *“l'atto intenzionale di costringere un adulto o un bambino a contrarre matrimonio”*, nonché *“il fatto di attirare intenzionalmente con l'inganno un adulto o un bambino sul territorio di una Parte o di uno Stato diverso da quello in cui risiede, allo scopo di costringerlo a contrarre matrimonio”*.

A rilevare è anche la Risoluzione del Consiglio per i diritti umani delle Nazioni Unite per rafforzare gli sforzi per prevenire e eliminare i matrimoni precoci e forzati, del 2 luglio 2015, nella quale i matrimoni precoci e forzati sono considerati come una grave violazione di diritti umani, limitando la possibilità delle donne e delle ragazze di vivere libere e lontane dalla violenza. Essa, inoltre, sollecita tutti gli Stati membri ad emanare, applicare e rispettare le leggi e le politiche volte alla prevenzione del matrimonio precoce e forzato e alla protezione dei soggetti a rischio, al fine di garantire che il matrimonio si celebri unicamente con un consenso informato, libero e pieno dei futuri coniugi; infine invita tutti gli Stati membri, con la partecipazione delle parti interessate, comprese le ragazze, i leader religiosi e di comunità, gli esponenti della società civile e le associazioni in difesa dei diritti umani, a sviluppare e attuare risposte complessive, globali e coordinate, nonché strategie per eliminare il matrimonio precoce e forzato e per dare sostegno alle ragazze già sposate, adolescenti e donne, anche attraverso il rafforzamento dei sistemi di protezione dell'infanzia, il ricorso a strumenti quali i rifugi sicuri, l'accesso alla giustizia, nonché la condivisione delle migliori pratiche oltre i propri confini.

4. Il fenomeno

Il fenomeno dei matrimoni precoci e forzati in Italia è oggi in larghissima parte sommerso. Non vi sono rilevazioni statistiche in grado di quantificarlo.

Forzare o indurre una bambina o una ragazza giovane a contrarre matrimonio significa pregiudicare il presente e il futuro di quella bambina o ragazza. Si nega la sua libertà di autodeterminarsi nella scelta del partner della vita, si interrompono i percorsi di istruzione fondamentali per la costruzione di una vita libera, si incide in modo profondissimo e spesso irreversibile sui processi di crescita e maturazione fisica e psichica delle adolescenti.

La gravità di simili condotte impongono un focus specifico sul fenomeno, rendendo necessaria una sua emersione a livello statistico e la strutturazione di politiche preventive e di intervento efficaci.

Né il carattere sovente transfrontaliero delle condotte può costituire una scusante per considerare la problematica esterna all'Italia, dal momento che le condotte preparatorie al matrimonio, eventualmente celebrato all'estero, maturano sul suolo italiano nei confronti di persone minorenni.

5. Differenza tra matrimonio forzato e matrimonio precoce

Occorre chiarire la differenza che intercorre tra due fenomeni che vengono normalmente accostati ma che presentano caratteristiche diverse.

Via di Villa Puffa, 6 - 00196 Roma



Il matrimonio forzato descrive la situazione in cui una persona è costretta o indotta contro la propria volontà a contrarre un vincolo avente carattere matrimoniale.

Il matrimonio precoce descrive invece la situazione in cui viene contratto un vincolo avente carattere matrimoniale in cui almeno uno dei due contraenti non ha raggiunto l'età considerata necessaria per esprimere il consenso matrimoniale, e tuttavia entrambi sono **consenzienti** nel contrarre il vincolo. Si tratta di vincoli che non sono riconosciuti dalla legge civile italiana (matrimoni in Stati esteri, matrimoni contratti secondo tradizioni etniche e culturali diversificate).

6. Dove siamo oggi – profili civilistici

In Italia l'art. 84 del codice civile stabilisce l'età per la capacità matrimoniale nei 18 anni, al contempo prevedendo la possibilità eccezionale di un abbassamento dell'età a 16 attraverso l'istituto dell'emancipazione vagliata dal Tribunale per i minorenni qualora sussistano gravi motivi. Sotto i 18 anni e al di fuori dei casi di emancipazione, il matrimonio valido per l'ordinamento italiano non può essere contratto.

Va peraltro segnalato che tra le recentissime raccomandazioni all'Italia del Comitato ONU per i diritti del fanciullo, una è diretta a richiedere di eliminare le eccezioni che consentono di celebrare il matrimonio ai minori di 18 anni.

Qualora le persone coinvolte abbiano una cittadinanza diversa da quella italiana, la capacità matrimoniale è regolata dalla legge nazionale di ciascun nubendo al momento del matrimonio (art. 27 della legge n. 218 del 1995).

Tuttavia, qualora questa prevedesse un'età incompatibile con il principio dell'ordine pubblico italiano – norma di salvaguardia e di chiusura nei rapporti internazionale-privatistici – il matrimonio contratto secondo le norme di un paese estero non avrà effetti nell'ordinamento italiano (cfr. art. 16 della legge n. 218 del 1995).

7. Dove siamo oggi – profili penalistici

L'attuale disciplina penalistica inerente le condotte riconducibili al tema di oggi impone una distinzione tra i matrimoni forzati e i matrimoni precoci.

I matrimoni *forzati* sono riconducibili a plurime fattispecie penalistiche di ordine generale, (violenza privata, sequestro di persona, etc.). Una tutela penale perciò ad oggi sussiste, seppure ricadendo in condotte di ordine generale, senza che vi sia un focus specifico su tale fenomeno, e con pene edittali più basse.

I matrimoni *precoci*, ove cioè vi sia il consenso dei contraenti, pur non essendo consentiti dalla legge civile, non sono puniti penalmente, salvo nell'ipotesi in cui – relativamente agli atti sessuali conseguenti al vincolo di stampo matrimoniale contratto – vi siano le condizioni perché si configuri il reato di 'atti sessuali con minorenne' disciplinato all'art. 609 *quater* c.p. (cfr. Cassazione n. 53135 del 22 novembre 2017). Quando al contrario non sussistono nemmeno gli estremi per tale reato, il matrimonio precoce non è coperto da alcuna norma penale. Ciò avviene dunque nelle seguenti tre ipotesi, che corrispondono a quelle in cui *non* si configura il reato di atti sessuali con minorenne.

Via di Villa Puffa, 6 - 00196 Roma



- a. La persona minorenni ha almeno 14 anni e non sussistevano particolari legami pregressi (elencati dall'art. 609-*quater* c.p.) con il partner.
- b. La persona minorenni ha almeno 16 anni anche se sussistevano particolari legami pregressi con il partner.
- c. Una persona minorenni ha almeno 13 anni e anche il partner è minorenni e non ha più di 3 anni di differenza.

In tutti questi casi, il **matrimonio precoce** che ha preceduto il compimento degli atti sessuali *non* ha conseguenze sul piano penalistico.

8. Osservazioni sui disegni di legge in esame

- a. Occorre chiarire cosa si intende sanzionare con le norme in esame. Se solo il matrimonio forzato, anche il matrimonio precoce, o se si intenda il matrimonio precoce per se stesso un matrimonio forzato.
- b. L'Agia si pronuncia favorevolmente all'introduzione di un reato autonomo per il matrimonio forzato, pur già tutelato da altre fattispecie penali, perché ritiene che sia importante far luce sul fenomeno, introdurre uno strumento di deterrenza e per favorire l'emersione statistica dei casi.
- c. Si evidenzia che il vuoto normativo più forte riguarda i matrimoni precoci. Si invita ad una attenta riflessione per affrontare tale ugualmente grave fenomeno. L'Agia ritiene che un matrimonio precoce vada di per sé considerato forzato, in quanto sotto l'età stabilita dalla legge il consenso della persona minorenni, per quanto dichiarato dalla stessa, non può essere considerato libero, consapevole e informato.
- d. Si invita a vagliare attentamente le condotte che sarebbero coperte dalle fattispecie attualmente in esame. Il riferimento alla 'costrizione' in entrambi i disegni di legge farebbe supporre la volontà di sanzionare il solo matrimonio forzato e non anche quello precoce. Il riferimento all''induzione' accanto alla 'costrizione' potrebbe forse ampliare l'ambito della tutela penale.
- e. La sola tutela penalistica non basta e anzi potrebbe determinare un effetto contrario a quello ricercato, dissuadendo le vittime a denunciare le condotte poste in essere nei loro confronti per il timore di incriminare membri della propria famiglia con cui sussiste un legame stretto. Occorre contestualmente prevedere interventi di sensibilizzazione e formazione che consentano di intercettare subito situazioni a rischio e costruire una rete di protezione che coinvolga: servizi sociali, scuola, centro anti violenza e/o casa-rifugio, forze dell'ordine e magistratura.
- f. Un ruolo chiave in queste azioni è svolto dalla scuola, che può fungere da efficace sentinella sul territorio se adeguatamente formata e coinvolta. La scuola è centrale per intercettare situazioni di rischio: moltissime volte la segnalazione di 'matrimoni promessi' e le richieste d'aiuto avvengono a scuola con confidenze fatte a insegnanti vicine alle ragazze, ma anche ad amiche a cui viene chiesto di fare da portavoce. Se dai racconti della ragazza emerge un rafforzamento dei meccanismi di controllo da parte della famiglia è possibile che si stia preparando un matrimonio forzato. Altri indicatori di una possibile promessa di matrimonio possono essere: assenze delle ragazze frequenti e prolungate da scuola o l'improvvisa decisione di abbandonare la scuola, anche se in apparenza giustificata da problemi familiari: morte di un parente, perdita di lavoro da parte del padre;

Via di Villa Puffa, 6 - 00196 Roma



- ovviamente l'annuncio di un improvviso "fidanzamento" nel Paese d'origine, o un rientro repentino per le vacanze.
- g. Si vede con favore la costituzione di un Osservatorio nazionale di cui si propone un ampliamento nelle competenze e nella composizione: accanto al monitoraggio, è infatti importante indagare e implementare strategie di prevenzione, sensibilizzazione, accompagnamento, in particolare delle persone minorenni di prima e seconda generazione e delle famiglie. Con riguardo alla composizione, si propone un ampliamento al Ministero del lavoro e delle politiche sociali, che può svolgere un ruolo importante in ordine alla prevenzione e alla sensibilizzazione in collegamento con i servizi territoriali.
- h. Oltre a ciò, è necessario destinare risorse per le attività di prevenzione e sensibilizzazione, per l'attivazione di reti di aiuto e di sostegno per chi denuncia, e per implementare la mediazione trasformativa interculturale, che allevia la pressione altrimenti interamente incentrata su ragazze giovanissime costrette a mediare tra il contesto culturale e familiare di provenienza e l'ambiente in cui si trovano a vivere e a crescere al di fuori della famiglia.

L'occasione è gradita per inviare cordiali saluti,

Filomena Albano



**r. nota prot. n. 1692 del 19 luglio 2019 sull'accordo quadro
per la realizzazione del progetto Liberi di scegliere**



U
AUTORITÀ GARANTE PER L'INFANZIA
PROTOCOLLO GENERALE
Protocollo n. 0001692/2019 del 19/07/2019

Al Sig. Capo di Gabinetto
Ministero della Giustizia
Roma

Al Sig. Capo di Gabinetto
Ministero dell'Interno
Roma

e per conoscenza Al Sig. Presidente
Tribunale per i Minorenni
Reggio Calabria

Al Sig. Procuratore della Repubblica
presso il Tribunale per i Minorenni
Reggio Calabria

Oggetto: Accordo quadro per la realizzazione del progetto Liberi di scegliere

In riferimento alla nota del 14 marzo u.s., sottoscritta dal Presidente del Tribunale per i minorenni di Reggio Calabria e dal Procuratore della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni di Reggio Calabria, inoltrata altresì a questo ufficio, avente ad oggetto il rinnovo dell'accordo quadro per la realizzazione del progetto Liberi di scegliere, essendo la materia di interesse istituzionale in relazione al superiore interesse delle persone di minore età, si chiede di valutare l'opportunità di rinnovare l'intesa in esame e si dichiara la disponibilità di questa Autorità alla collaborazione.

L'occasione è gradita per inviare cordiali saluti.

Filomena Albano

Via di Villa Puffo, 6 - 05196 Roseto



s. nota prot. n. 2858 del 13 novembre 2019 sulla partecipazione di Agia al Comitato tecnico - scientifico previsto dal protocollo Liberi di scegliere



Gentile Ministro

ho appreso con piacere la notizia del rinnovo del protocollo d'intesa "Liberi di scegliere", avvenuto grazie alla sinergica azione dei soggetti firmatari, e già sostenuto da questa Autorità.

Le scrivo in merito al Comitato Tecnico – Scientifico, la cui costituzione è prevista dall'art. 3 del citato protocollo, per chiederLe di prevedere la partecipazione di questa Autorità garante, in qualità di invitato permanente.

Tale ruolo, rivestito anche in altri organismi che svolgono analoghe funzioni di pianificazione degli interventi a tutela dell'infanzia e dell'adolescenza, consente a questa Autorità di poter avviare le opportune sinergie con il Comitato, sia pur nel rispetto del principio di indipendenza e terzietà che ne connota l'azione.

Certa della Sua sensibilità sul tema, la saluto cordialmente.

Filomena Albano

On. Elena Bonetti
Ministro per le Pari Opportunità e la Famiglia

Via di Villa Puffa, 6 - 00196 Roma

U
AUTORITÀ GARANTE PER L'INFANZIA
PROTOCOLLO GENERALE
Protocollo N.0002858/2019 del 13/11/2019



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

Via di Villa Ruffo, 6
00196 Roma

www.garanteinfanzia.org