

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

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

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

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

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

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





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

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

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

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

Tuttavia, il 2016 non è stato un anno semplice.

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

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

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

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

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

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





Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza  
**Introduzione**

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

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

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

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

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

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

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

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





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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza  
**Introduzione**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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





Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza  
**Introduzione**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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





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

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

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

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

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

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

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

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



Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza  
**Introduzione**

di organicità. Tale scenario rischia di creare dispersioni e generare sovrapposizioni di risorse umane ed economiche. Questo comporta, per l'Autorità garante, la necessità di confrontarsi continuamente con tanti soggetti e organi interessati e competenti in tema di infanzia e adolescenza, attraverso audizioni parlamentari, tavoli inter-istituzionali, protocolli di intesa, partecipazione ad osservatori, pareri, incontri bilaterali.

La presenza dell'Autorità garante è indispensabile per assicurare l'esigenza che siano rispettati i diritti delle persone di minore età e per rendere visibili i loro interessi all'interno delle strategie dei soggetti istituzionali coinvolti, con l'auspicio di una riorganizzazione delle competenze in chiave di semplificazione.

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

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

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

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

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





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

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

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

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

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

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

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

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

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

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





Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza  
**Introduzione**

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

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

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

Costruire un sistema strutturato di accoglienza non è semplice per i numeri degli arrivi e per la necessità di rendere organico il collegamento tra tutti i soggetti coinvolti. L'obiettivo finale cui devono tendere gli sforzi delle varie amministrazioni interessate è la creazione di un sistema di protezione che sappia accompagnare il *minore* dalla prmissima fase dello sbarco al raggiungimento di un proprio livello di autonomia.

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

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

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





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

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

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

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

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

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

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

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

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

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