



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

# Relazione al Parlamento

---

# 2018





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

**Relazione al Parlamento**

**2018**

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

*Trasmessa alle Camere ad aprile 2019*

*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.

Un sentito ringraziamento va a  
Ester di Napoli per il suo prezioso contributo  
di supervisione editoriale.

Grafica e stampa: *Tipografia Legatoria Rossini s.r.l.*

# INDICE

<b>Introduzione</b>	<b>6</b>
<b>L'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza: un cantiere aperto</b>	<b>20</b>
1. La missione: l'effettiva attuazione dei diritti delle persone di minore età	
2. L'assetto organizzativo e lo sviluppo delle risorse umane	
3. Gli altri attori del sistema	
<i>La Conferenza nazionale per la garanzia dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza</i>	
<i>La Consulta delle associazioni e delle organizzazioni</i>	
<i>Gli osservatori e la Bicamerale infanzia</i>	
4. Punti di forza, criticità e proposte	
<b>L'Autorità giorno per giorno</b>	<b>31</b>
<b>1. L'ambito internazionale ed europeo</b>	<b>49</b>
1.1. L'Agia nel "sistema" delle Nazioni Unite	
1.2. La Rete europea dei garanti per l'infanzia e l'adolescenza (Enoc)	
1.3. L'Agia e il Comitato <i>ad hoc</i> sui diritti dei <i>minori</i> del Consiglio d'Europa (Cahenf)	
1.4. La diffusione di iniziative in Italia e all'estero	
<b>2. La cura dei rapporti familiari e la continuità degli affetti</b>	<b>61</b>
2.1. La Carta dei diritti dei figli nella separazione dei genitori	
2.2. Gli strumenti di sostegno per i figli nella separazione: i gruppi di parola	
2.3. La continuità degli affetti	
2.4. La tutela dei diritti dei figli di genitori detenuti	
2.5. La tutela dei diritti dei figli fuori famiglia	
2.6. Le proposte di legge in tema di affido condiviso	
<b>3. Le sfide per la scuola e le politiche educative</b>	<b>79</b>
3.1. Le cinque priorità	
3.2. L'educazione alla consapevolezza digitale	
3.3. Scuole "emotivamente inclusive"	
3.4. La diffusione della cultura della mediazione scolastica	
3.5. Le raccomandazioni Enoc sul diritto all'istruzione dei minorenni migranti	
3.6. La prevenzione e il contrasto al bullismo e al cyberbullismo	
<b>4. Le priorità per salute, benessere e sani stili di vita</b>	<b>97</b>
4.1. La salute mentale degli adolescenti	
4.2. La promozione di sani stili di vita, benessere e salute	
4.3. La tutela della salute mentale con Enoc ed Enya	
4.4. Il diritto al gioco e allo sport dei bambini e dei ragazzi con disabilità	
4.5. Le persone di minore età e i videogiochi	
<b>5. L'inclusione delle persone di minore età e la tutela dei minori stranieri non accompagnati</b>	<b>109</b>
5.1. I livelli essenziali delle prestazioni civili e sociali (Lep)	
5.2. L'inclusione e la partecipazione delle nuove generazioni di origine immigrata	
5.3. I minori stranieri non accompagnati	

*L'attuazione della legge n. 47/2017*  
*I tutori volontari: l'attività di selezione e formazione*  
*Verso un "sistema" di tutela volontaria: l'attività di monitoraggio*  
*L'ascolto e la partecipazione*  
*I movimenti alle frontiere settentrionali*

<b>6. La protezione da ogni forma di violenza</b>	<b>139</b>
6.1. Riconoscere e classificare le forme di violenza	
6.2. L'esigenza della rilevazione dei dati	
6.3. La collaborazione tra organismi e istituzioni internazionali e sovranazionali	
6.4. Altri interventi e iniziative dell'Agia	
<i>Videosorveglianza negli asili nido e nelle scuole dell'infanzia</i>	
<i>Violenza e abusi nel mondo dello sport</i>	
<i>Orfani di crimini domestici</i>	
<i>Matrimoni precoci e forzati</i>	
<i>Tratta degli esseri umani</i>	
<b>7. I percorsi di recupero e le garanzie nel rapporto con la giustizia</b>	<b>157</b>
7.1. L'ordinamento penitenziario minorile	
7.2. L'ascolto delle persone di minore età in area penale esterna	
7.3. La mediazione penale e altri percorsi di giustizia riparativa nel procedimento penale minorile	
7.4. Le garanzie processuali nel procedimento minorile e la direttiva 2016/800/UE	
7.5. Il fenomeno delle <i>baby gang</i>	
<b>8. La promozione dei diritti, dell'ascolto e della partecipazione</b>	<b>175</b>
8.1. Azioni di sostegno alla diffusione della Convenzione di New York	
8.2. La Consulta delle ragazze e dei ragazzi	
8.3. I diritti dell'infanzia attraverso gli occhi dei bambini	
<b>9. Gli strumenti e le iniziative di informazione e comunicazione</b>	<b>189</b>
9.1. Le attività e gli strumenti	
9.2. Le campagne	
<i>La campagna per la promozione del tutore volontario</i>	
<i>La campagna #DirittiInCrescita sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza</i>	
9.3. Gli eventi principali	
<i>"Ragazzi al centro": l'anniversario della Convenzione di New York</i>	
<i>L'Agia al Salone del Libro</i>	
<i>L'Agia al Forum PA</i>	
<i>La mostra fotografica "Io So(g)no": realtà e sogni dei minori stranieri non accompagnati</i>	
9.4. I convegni, i seminari e i <i>workshop</i>	
9.5. I patrocini	
9.6. I contributi	
9.7. Le pubblicazioni	
<b>10. Allegati</b>	<b>205</b>
1. Rilevazione su norme, prassi e procedure dei garanti per l'infanzia e l'adolescenza delle regioni e delle province autonome, dicembre 2018	
2. Priorità Agia dinanzi al Comitato Onu sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, Ginevra 6 giugno 2018	
3. Documenti per la diffusione del III Protocollo alla Convenzione di New York	
4. La Rete europea dei garanti per l'infanzia e l'adolescenza (Enoc)	
5. Selezione di note ufficiali e pareri	

<b>Agia</b>	Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza
<b>Cahenf</b>	Ad hoc <i>Committee for the Rights of the Child</i>
<b>Csm</b>	Consiglio superiore della magistratura
<b>Cnca</b>	Coordinamento nazionale comunità di accoglienza
<b>Coe</b>	<i>Council of Europe</i>
<b>Crc</b>	<i>Convention on the Rights of the Child</i>
<b>Easo</b>	<i>European Asylum Support Office</i>
<b>Enoc</b>	<i>European Network of Ombudspersons for Children</i>
<b>Enya</b>	<i>European Network of Young Advisors</i>
<b>Fami</b>	Fondo asilo migrazione e integrazione
<b>Fra</b>	<i>Fundamental Rights Agency</i>
<b>Gdp</b>	Gruppi di parola
<b>Gdpr</b>	<i>General Data Protection Regulation</i>
<b>Greta</b>	<i>Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings</i>
<b>Grevio</b>	<i>Group of Experts on Action against Violence against Women and Domestic Violence</i>
<b>Ipm</b>	Istituto penale per minorenni
<b>Istat</b>	Istituto nazionale di statistica
<b>Lea</b>	Livelli essenziali di assistenza
<b>Lep</b>	Livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali
<b>Mna</b>	Minori stranieri non accompagnati
<b>Miur</b>	Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca
<b>Pcm</b>	Presidenza del Consiglio dei ministri
<b>Pei</b>	Progetto educativo individualizzato
<b>Sim</b>	Sistema informativo minori non accompagnati
<b>Sinba</b>	Sistema informativo sulla cura e la protezione dei bambini e delle loro famiglie
<b>Siproimi</b>	Sistema di protezione per titolari di protezione internazionale e per minori stranieri non accompagnati
<b>Siuss</b>	Sistema informativo unitario dei servizi sociali
<b>Sprar</b>	Servizio protezione richiedenti asilo e rifugiati
<b>Ssm</b>	Scuola superiore della magistratura
<b>Ussm</b>	Ufficio di servizio sociale per i minorenni



## INTRODUZIONE

La presentazione della Relazione annuale al Parlamento è il momento per comunicare l'attività dell'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza nel corso dell'anno solare passato, ma è anche occasione per condividere con tutti Voi le sfide attuali e le prospettive future dei bambini e dei ragazzi in Italia.

Desidero iniziare con un ricordo, ne ho tantissimi, tutti intensi e significativi ed è difficile anche solo fare una selezione.

Ho chiesto ai bambini di alcune scuole primarie di riscrivere i diritti della Convenzione di New York alla luce dei loro bisogni di oggi.

I bambini hanno risposto con entusiasmo al mio appello e "inventato" nuovi diritti: tra questi ci sono il diritto al sogno, il diritto a non essere lasciati soli e a passare più tempo con i genitori nella vita quotidiana, il diritto alla lentezza, il diritto a non essere riempiti di compiti e di attività. E ancora, il diritto a sbagliare, il diritto all'unicità e a non essere confrontati con gli altri, il diritto alla bellezza, il diritto alla cultura e alla memoria, e tanti ancora.

In particolare uno di loro ha scritto: «Ogni bambino ha il diritto di guardare il mondo non dal basso, ma salendo sulle spalle dei genitori».

A partire da queste parole ho avviato una riflessione sulla necessità dei bambini e dei ragazzi di contare sulla presenza e sul sostegno degli adulti e così poter vivere la loro età, con leggerezza e spensieratezza, sognare, perdere tempo, senza essere sovraccaricati di aspettative e di attese.

Per poter guardare con fiducia alla complessità del mondo i bambini hanno chiesto le spalle larghe dei genitori cui potersi affidare, hanno chiesto sicuri e solidi punti di riferimento, capaci di indicare un orizzonte.

Ecco, partendo da questo ricordo e dalle riflessioni che ne sono scaturite, desidero condividere i principi e gli obiettivi che hanno ispirato l'azione condotta, nel 2018, da questa Autorità.

Il 2018 è stato l'anno in cui sono state approvate alcune leggi che rafforzano il sistema di tutela delle persone minorenni. L'11 gennaio è stata promulgata la legge n. 4 del 2018, recante disposizioni in favore degli orfani di crimini domestici, bambini che subiscono il trauma aggravato della perdita contemporanea di entrambe le figure di riferimento, il genitore vittima e il genitore autore del reato.



Il 2 ottobre è stato emanato il decreto legislativo n. 121 del 2018 che istituisce l'ordinamento penitenziario minorile, colmando un vuoto, in materia di esecuzione penale nei confronti dei minorenni che hanno commesso un reato, che durava da più di 40 anni.

Ma il 2018 è stato anche un anno a forte valenza simbolica, l'anno a cavallo fra tre traguardi importanti: si è infatti aperto con la celebrazione, il 1° gennaio, dei 70 anni dall'entrata in vigore della Costituzione la quale, all'art. 31, sancisce il dovere dello Stato di proteggere l'infanzia e la gioventù, si è chiuso con i 70 anni della Dichiarazione universale dei diritti umani, festeggiati il 10 dicembre, e infine ci ha lanciato nel 2019, anno in cui ci apprestiamo a celebrare, il 20 novembre, i 30 anni della Convenzione di New York sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, il trattato che ha raccolto il numero più alto di adesioni nella comunità internazionale e che guida i passi di questa Autorità.

I 30 anni della Convenzione di New York rappresentano l'occasione per riflettere sul cammino dei diritti, nella prospettiva di tracciare i binari dell'azione futura. L'Italia ha dato esecuzione alla Convenzione con legge n. 176/1991 e da allora molto è cambiato.

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, non più "minore" rispetto ad un "maggiore", ma persona che di minore ha solo l'età, determinando una rottura con il passato e gettando solide basi per costruire una "nuova" identità del minorenne.

A partire dalla Convenzione, infatti, un nuovo soggetto si è andato delineando con sempre maggiore forza: la persona di minore età, attiva, partecipe, che va ascoltata, informata e rispettata. A partire dalla Convenzione, è mutata la relazione tra minorenni e adulti che ha connotato la storia nel corso dei secoli. Ne è prova il diritto di famiglia: la "responsabilità genitoriale" subentra alla originaria "potestà", apportando un cambiamento terminologico che ha un valore culturale profondo, in termini di abbandono di qualsiasi logica di "appartenenza" delle persone minorenni. Più in generale, nella relazione adulto-bambino si passa dal concetto di "autorità" a quello di "autorevolezza".

L'impressione, tuttavia, è che sia in atto uno sbilanciamento nel senso opposto a quello cui si voleva porre rimedio. Rinunciare all'"autorità" pare talvolta aver comportato una più radicale rinuncia al ruolo di guida nei confronti dei più piccoli, quasi che l'aver riconosciuto loro dei diritti li abbia automaticamente resi



capaci di orientarsi da soli nel mondo. In questi anni i bambini e gli adolescenti sono divenuti più prossimi agli adulti ma tale prossimità disorienta, pare svuotare l'autorevolezza del ruolo di educazione, accompagnamento e tutela cui questi ultimi sono chiamati.

Si percepisce, invero, quasi un'eccessiva parificazione tra generazioni, un azzeramento delle distanze, un livello di autonomia eccessivo, che si traduce troppo spesso, di fatto, in una grande solitudine: nelle scelte, nel comprendere le cose del mondo, nel vivere il quotidiano. Non a caso i bambini hanno chiesto spalle alte sulle quali salire.

Per questo la parola chiave della mia relazione, quest'anno, è *responsabilità*. Degli adulti, i quali – siano essi genitori, comunità, istituzioni – sono chiamati sì ad ascoltare i bisogni ma poi, immediatamente dopo, sono chiamati a esercitare il loro ruolo di 'grandi', compiendo scelte, indicando strade e ponendo limiti. L'individuazione di diritti in capo a bambini e adolescenti non esautorà gli adulti dal loro ruolo ma lo rende anzi più urgente ed esigente.

Sottolineare la *responsabilità* degli adulti non significa sollevare i minorenni da qualsivoglia dovere. Al contrario, è precisa *responsabilità* degli adulti saper affidare loro, in modo progressivo e proporzionato all'età, compiti e sfide via via più impegnative, in un'ottica di responsabilizzazione educativa, ma senza abbandonarli di fronte alla complessità della vita.

Non lasciamoli soli.

La sfida corrente, nell'anniversario dei 30 anni della Convenzione, consiste allora nell'individuare un nuovo punto di equilibrio nel rapporto tra generazioni, un punto fermo nel movimento continuo che contraddistingue la società liquida in cui viviamo, caratterizzata dalla velocità, per dare a bambini e ragazzi riferimenti solidi, fondamentali per una crescita armoniosa e serena.

Questo significa sottolineare la *responsabilità* degli adulti, a tutti i livelli: da quello più intimo della vita familiare, via via allargando l'obiettivo, come per mezzo di uno *zoom*, al ruolo della comunità e delle istituzioni nel dare attuazione ai diritti dei minorenni. Si tratta quindi di una sfida che coinvolge tutti noi.

Il primo luogo della *responsabilità* è quello della famiglia.

I bambini che abbiamo sentito ci hanno chiesto espressamente di condividere con i genitori tempi e spazi significativi nella quotidianità. Questo comporta, tra le altre cose, la necessità di strutturare interventi di conciliazione vita-lavoro che



rendano effettiva la possibilità di essere presenti nelle vite dei figli, come questa Autorità ha richiesto in diverse occasioni. Se educare significa anzitutto esserci, questo deve essere possibile a tutti.

Quando si diventa genitori, poi, non si è sempre preparati. Con l'aiuto di parenti, amici, rete dei servizi, si possono acquisire gradualmente le competenze – pratiche e relazionali – necessarie a esercitare la bellissima *responsabilità* che si è chiamati ad assumere. Vi sono però situazioni di particolare fragilità familiare nelle quali è fondamentale offrire, fin da subito, un sostegno alla genitorialità, accompagnare il cambiamento che la nascita di un bambino comporta e porre le basi per un attaccamento sicuro. Occorre, in certi casi, anche intercettare i segnali di disagio più gravi, che potrebbero richiedere forme di intervento specifiche. Per tali ragioni, questa Autorità ha proposto di rendere strutturale la misura dell'*home visiting*, visite domiciliari nei primi mesi di vita del bambino, finalizzate ad affiancare i neo-genitori e a sostenerli in una consapevole e serena acquisizione della propria *responsabilità* genitoriale.

Con gli occhi dei figli, l'Autorità ha anche guardato a quel complesso momento di cambiamento rappresentato dalla separazione dei genitori, quando i conflitti, le difficoltà, i problemi legati alla sfera economica possono distogliere l'attenzione dalle esigenze dei più piccoli.

Pensando a loro, l'Autorità ha realizzato la "Carta dei diritti dei figli nella separazione dei genitori": dieci punti fermi che individuano altrettanti diritti di bambini e ragazzi, finalizzati a promuovere la loro centralità nel nuovo assetto familiare. Obiettivo della Carta è rendere consapevoli i figli dei loro diritti e responsabilizzare i genitori e in generale la società, in un percorso che ha come filo conduttore la continuità degli affetti, delle abitudini di vita e la necessità di riconoscere al figlio il diritto di continuare a essere figlio, di essere leggero e spensierato, secondo la propria età, di non subire pressioni, di non essere coinvolto nel conflitto. E inoltre: di avere il tempo per elaborare la sofferenza, di essere preservato dalle questioni di carattere economico, di ricevere spiegazioni sulle decisioni che lo riguardano, di continuare ad amare ed essere amato.

L'amore significa cura e attenzione, consapevolezza che si rimane genitori per sempre, che occorre condividere le scelte che riguardano i figli, sostenerli nelle difficoltà, permettere loro di esprimere i sentimenti, rispettare i loro tempi e continuare a essere genitori insieme, senza pretese di esclusività.

La Carta, unica nel suo genere in Europa, sta avendo una capillare diffusione (è stata inviata ad autorità giudiziarie, assistenti sociali, avvocati, pediatri, scuole,



associazioni) in Italia e anche all'estero, grazie alla traduzione in inglese e spagnolo curata da questa Autorità.

Una risorsa per la cura dei legami familiari nella separazione è rappresentata poi dai "gruppi di parola", ove bambini e ragazzi condividono con altri coetanei l'esperienza della separazione dei genitori, le loro emozioni e il loro vissuto con la parola, il disegno, il gioco e la scrittura, e con l'aiuto di professionisti specializzati. L'Autorità garante, nel 2018, ha promosso la realizzazione di 10 gruppi di parola sul territorio nazionale nonché la prima mappa italiana sui centri che li realizzano, e ha proposto che i gruppi di parola entrino come misura strutturale nei piani nazionali per l'infanzia e per la famiglia.

Il tema della *responsabilità* e la ricerca di un nuovo equilibrio nella relazione tra adulti e minorenni ha investito anche l'individuazione della giusta età per il consenso al trattamento dei dati nei servizi digitali. Il regolamento UE 2016/679 ha individuato tale età nei 16 anni, attribuendo tuttavia ai singoli Stati la facoltà di abbassare tale soglia: l'Italia, con il decreto legislativo n. 101/2018, ha fissato l'età per il consenso digitale a 14 anni.

L'Autorità, sul punto, aveva invece ritenuto che sotto i 16 anni il consenso al trattamento dei dati dovesse essere prestato dal genitore e che la partecipazione dei ragazzi alla vita sulla *rete* dovesse essere una "partecipazione leggera", non gravata da pesi e *responsabilità* che presuppongono la conoscenza di tematiche complesse, come il trattamento dei dati *on line*.

Ora che si è andati in una direzione diversa, è indispensabile dotare i ragazzi di strumenti per consentire un esercizio consapevole del potere loro attribuito. Ciò significa diffondere capillarmente programmi educativi di "consapevolezza digitale" che abbiano ad oggetto anzitutto il significato del consenso prestato e delle dinamiche commerciali sottostanti al meccanismo della profilazione e delle pubblicità individualizzate, le quali potrebbero influenzare in modo sostanziale lo sviluppo dell'adolescente e condizionare la costruzione del suo processo identitario.

Attribuire ai ragazzi decisioni complesse è una scelta; farlo senza dare loro strumenti di discernimento basilari è una mancanza, vuol dire lasciarli soli di fronte ai giganti del *web*.

Navigare in *rete* è come navigare nel mare: occorre una patente, una bussola, occorre saper riconoscere i venti, le correnti, vedere dove affiorano gli scogli, conoscere la direzione. Occorre, in sintesi, un'adeguata consapevolezza affinché la *rete* continui a rappresentare per i ragazzi una risorsa straordinaria.



La consapevolezza aiuta anche a evitare i pericoli: può accadere infatti che, attraverso la *rete*, siano commesse azioni violente da minorenni ai danni di coetanei. La legge n. 71 del 2017 per la prevenzione e il contrasto del cyberbullismo prevede strumenti di tutela immediatamente attivabili anche da parte dei ragazzi, come l'istanza di rimozione o oscuramento dei contenuti lesivi, e investe nella prevenzione, attraverso il coinvolgimento della scuola, delle famiglie, delle forze dell'ordine, dei servizi territoriali nella costruzione di reti educative mirate al corretto uso della *rete*.

La legge deve essere ora verificata nella sua concreta attuazione anche attraverso il Tavolo tecnico da essa previsto, preposto a elaborare un piano nazionale di prevenzione e contrasto, a realizzare un sistema di raccolta dei dati e a monitorare l'evoluzione del fenomeno. La sua fotografia risulta fondamentale per capire se le azioni intraprese vanno nella giusta direzione.

Inoltre, per prevenire forme di violenza e aggressività, uno strumento prezioso promosso da questa Autorità con tanti progetti nelle scuole è la mediazione scolastica che insegna, attraverso il dialogo e la parola, a mettersi nei panni dell'altro.

In numerosi campi la *responsabilità* dei genitori e la *responsabilità* delle istituzioni si intrecciano. Uno di questi riguarda i diritti dei figli dei detenuti, bambini per i quali la condanna del genitore rischia di divenire la propria.

Sono bambini a rischio di discriminazione, che hanno bisogno di essere sostenuti, di essere informati adeguatamente sulla condizione del genitore e aiutati ad affrontare il disagio che inevitabilmente ne deriva.

L'esercizio della *responsabilità* genitoriale di chi vive la detenzione impone alle istituzioni la ricerca di soluzioni normative e organizzative che lo rendano effettivo, realizzando il diritto dei figli a mantenere relazioni affettive ed educative significative con i genitori, pur se detenuti.

Nel 2018 l'Autorità garante, il Ministero della giustizia e l'associazione Bambinisenzasbarre hanno rinnovato la Carta dei diritti dei figli di genitori detenuti, segnalata come una buona pratica dell'Italia dal Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa e dal Comitato delle Nazioni Unite sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, in occasione dell'audizione del Governo italiano, nel gennaio di questo anno.

La Carta si occupa sia dei bambini che si recano in visita al genitore detenuto, agevolando le possibilità di incontro, la regolarità delle visite e la predisposizione di spazi adatti per i colloqui, sia dei bambini che ancora oggi vivono con le madri in una struttura detentiva: al 30 aprile 2019 vivevano con le madri detenute 55 bambini.



Per questi ultimi la Carta, in attesa di realizzare l'obiettivo di evitare del tutto la loro permanenza in carcere, prevede il libero accesso alle aree all'aperto, ai nidi, alle scuole, nonché l'esercizio da parte dei genitori detenuti del proprio ruolo di cura e accudimento dei figli, accompagnato dalla previsione di programmi di sostegno alla genitorialità, su cui occorre investire, non potendosi accettare il verificarsi di eventi drammatici come quello della morte di due bambini ad opera della madre detenuta.

La *responsabilità* delle istituzioni entra in gioco anche in un'altra situazione di particolare vulnerabilità familiare: quella degli orfani di crimini domestici, bambini la cui fiducia negli adulti è tradita, recisa, proprio da parte di chi avrebbe dovuto assicurare loro il benessere. L'ordinamento italiano se n'è fatto carico a livello normativo con la legge n. 4/2018.

Alla legge deve seguire però la sua attuazione, affinché i diritti ivi contenuti diventino efficaci: a oltre un anno dalla sua entrata in vigore, il decreto ministeriale da emanarsi entro tre mesi e necessario a rendere operative alcune misure previste, ossia l'erogazione di borse di studio e il finanziamento di iniziative di orientamento, di formazione e di sostegno per l'inserimento degli orfani nell'attività lavorativa, non risulta ancora adottato, nonostante le raccomandazioni a tal fine indirizzate dall'Autorità garante.

La *responsabilità* delle istituzioni peraltro non deve venire in gioco solo quando la tragedia familiare si è consumata: i servizi sociali, le forze dell'ordine, l'autorità giudiziaria, gli enti locali, sono chiamati a intercettare e farsi carico delle situazioni di grave inadeguatezza genitoriale e di violenza prima che si verifichi l'irreparabile, con il sostegno e l'intervento necessari.

In quest'ottica, è importante che la violenza assistita – violenza di un genitore nei confronti dell'altro cui assistono o di cui hanno comunque percezione i figli, testimoni di qualcosa che non vorrebbero mai vedere o sentire – sia riconosciuta dagli operatori e dalle istituzioni come categoria autonoma di violenza, senza alcuna minimizzazione, perché i danni che provoca sui bambini sono enormi.

La violenza assistita è solo una delle forme di violenza di cui sono vittime bambini e ragazzi: trascuratezza, vessazioni psicologiche, maltrattamenti fisici, abusi sessuali, spesso commessi all'interno del circolo di fiducia. I drammatici episodi degli ultimi mesi costringono a prendere atto che, in Italia, oggi, un bambino inerme può morire per mano di un adulto, spesso proprio quell'adulto che aveva il compito di proteggerlo. È necessaria una presa di coscienza e un'assunzione di *responsabilità* collettiva sul fatto che il sistema di protezione dell'infanzia non ha funzionato.



Tanti gli interventi che dovrebbero essere messi in campo, alcuni dei quali sono stati indicati da questa Autorità nelle sue raccomandazioni alle istituzioni competenti, come la misura dell'*home visiting* e in generale il sostegno alla genitorialità fragile, la necessità di un sistema nazionale di raccolta e analisi dei dati e programmi di sensibilizzazione.

La perdurante assenza di una raccolta dati sulla violenza all'infanzia è stata sottolineata dalle raccomandazioni del Comitato delle Nazioni Unite rivolte all'Italia a febbraio di quest'anno ed è stata oggetto di plurime raccomandazioni dell'Autorità garante, da ultimo con nota del 31 dicembre del 2018, nella quale si era avanzata anche una proposta tecnica operativa per dotare l'Italia di un sistema in grado di fornire una fotografia nitida del fenomeno.

Le attività di sensibilizzazione, rivolte sia ai bambini sia agli adulti, sono indispensabili per far emergere un sommerso, allo stato difficilmente quantificabile. I bambini devono sapere di potersi sempre rivolgere a una persona di cui si fidano, alla quale confidare vissuti e situazioni dolorose.

Gli adulti, a loro volta, devono sentirsi sentinelle e responsabili del benessere dei più piccoli, in una cultura ispirata all'idea della cura, dell'interessamento reciproco, della comunità solidale, in opposizione alla cultura del disinteresse, del voltarsi dall'altra parte.

L'intera comunità deve essere sensibilizzata a intercettare i segnali di rischio e segnalarli alle autorità competenti.

È infatti anche con la parola che si combatte la violenza. In quest'ottica l'Autorità garante ha provveduto a sottotitolare in italiano il video *Start to Talk*, un invito all'azione rivolto dal Consiglio d'Europa per porre fine all'abuso sessuale nello specifico ambito dello sport.

Accanto alla *responsabilità* diffusa, ci sono poi le *responsabilità* specifiche, derivanti da indicazioni normative, anche costituzionali. In Italia quasi un bambino su otto vive in condizioni di povertà assoluta, con differenze marcate tra i territori. È allora precisa *responsabilità* dello Stato rimuovere gli squilibri economici e sociali esistenti individuando i livelli essenziali delle prestazioni (LEP) relativi alle persone di minore età, che la Costituzione, all'art. 117, comma 2, lettera m), prevede siano garantiti su tutto il territorio nazionale.

Definire un livello essenziale significa superare un'attuazione dei diritti differenziata da regione a regione, in contrasto con il principio di pari opportunità insito nell'art. 2 della Convenzione di New York. Perché i diritti sono di tutti. Ché, altrimenti, non sono di nessuno.



La definizione dei LEP spetta allo Stato, ma la legge istitutiva ha attribuito all'Autorità garante il compito di formulare osservazioni e proposte per la loro individuazione, compito che l'Autorità sta portando avanti attraverso un procedimento partecipato con le istituzioni e la società civile. A seguito di un'indagine, circoscritta, nella logica di un percorso incrementale, alla fascia di età 0-6 anni – riconosciuta come quella in cui è possibile avere migliori risultati di promozione del benessere – le proposte dell'Autorità riguardano, come punto di partenza, le mense di qualità come diritto esigibile, l'accesso ai nidi e la realizzazione di spazi gioco come servizio da garantire entro un determinato bacino di utenza o territoriale, e infine la creazione di una banca dati sulla disabilità per tutti i minorenni come preconditione per la soddisfazione di diritti conseguenti.

In questi anni la povertà è aumentata soprattutto nelle famiglie con più figli e cresce all'aumentare del loro numero. Per un bambino essere povero significa non solo non avere una casa o cibo adeguati ma significa anche non potersi curare, essere privato delle opportunità educative dei suoi coetanei, essere più solo perché costretto a rinunciare a importanti occasioni di socializzazione, in definitiva essere privato non solo del presente ma anche del futuro.

Per un bambino che nasce in una famiglia in difficoltà, oggi, è sempre più difficile riscattarsi. Per questo le misure di contrasto devono essere affiancate da interventi strutturali e coordinati, e da un ampliamento dell'offerta educativa e sociale: scuole aperte al territorio, sostegno alla genitorialità e contrasto alla dispersione scolastica, anche attraverso il rafforzamento del raccordo tra uffici scolastici, servizi sociali e uffici giudiziari.

L'assenza di opportunità e di figure di riferimento può anche condurre – e talvolta conduce – i ragazzi a entrare in conflitto con la legge, attraverso la commissione di reati.

La *responsabilità* delle istituzioni è allora recuperare i ragazzi alla legalità, attraverso la messa in campo delle loro capacità e potenzialità in contesti positivi. Per questo fondamentale è l'ascolto. L'Autorità garante, nel 2018, ha ascoltato i ragazzi dell'area penale esterna – autori di reato il cui percorso di riabilitazione si svolge non in un istituto penale ma all'interno del tessuto sociale, vivendo a casa o in comunità – e ha ascoltato i loro operatori: assistenti sociali, giudici, pubblici ministeri minorili. L'ascolto ha portato ad adottare raccomandazioni di prossima pubblicazione indirizzate a coloro che hanno la *responsabilità* di dare ai ragazzi efficaci strumenti educativi e di riscatto.



Anche i ragazzi che hanno commesso un reato sono chiamati ad assumersi le proprie *responsabilità*. In particolare devono scoprire che la *responsabilità* non è solo per qualcosa che si è commesso ma anzitutto verso qualcuno, la vittima del reato. Questa consapevolezza è facilitata da uno strumento che l'Autorità garante sta promuovendo, anche in forza di un compito specifico attribuitole dalla legge istitutiva: la mediazione penale. L'incontro del reo e della vittima, che sembra un incontro impossibile, può consentire alla vittima – spesso anch'essa minorenni – di veder riconosciuta la propria sofferenza e la propria dignità, e al ragazzo autore del reato di maturare la consapevolezza di quanto commesso, 'toccando' il dolore dell'altro.

Quando qualcosa si rompe, infatti, due sono le possibilità: o si butta via o si prova a riparare. La scelta dell'Autorità è riparare: riparare la fiducia e ricostruire la comunità, scommettendo sulla dimensione educativa, sulla capacità dei minorenni autori di reato di svolgere un ruolo costruttivo nella società, sull'accompagnamento rispettoso e attento in favore delle vittime.

Questo vale anche per i ragazzi più piccoli, che non hanno ancora compiuto i quattordici anni, per i quali bisogna intervenire, il prima possibile, ricostruendo le reti educative e incentivando la mediazione penale.

Il sistema penale classico guarda al passato; ricostruendo il reato cristallizza fatti e ruoli. La giustizia riparativa, invece, guarda al futuro, restituisce alle persone coinvolte il senso della propria dignità e unicità, rimettendo in moto la loro storia. Quando si parla di minorenni, dobbiamo infatti assicurarci che non si fissino dei ruoli dai quali è poi difficile liberarsi. Un ragazzo in crescita ha tanto più bisogno di vedersi in evoluzione, di avere rimandate immagini di sé che aprano spazi di cambiamento. E in questo vorrei qui richiamare anche la *responsabilità* di chi fa informazione, che ha un peso enorme sulle vite dei ragazzi e sulla loro percezione di sé, sia quando parliamo di vittime, sia quando parliamo di autori di reato. Per promuovere questo strumento così potente e così funzionale in termini di abbattimento della recidiva e di creazione di sicurezza, quale è la giustizia riparativa, l'Autorità garante, dopo aver ascoltato numerosi esperti, ha redatto un documento contenente le sue raccomandazioni.

Ampliamo ora ancora lo sguardo, abbracciando l'Italia nel contesto geografico dei paesi che la circondano.

Vediamo i movimenti alle nostre frontiere e l'ingresso nel nostro Paese di bambini e ragazzi che vi arrivano dopo aver attraversato mari e deserti. Sono spesso ragazzi soli che dopo aver affrontato un viaggio drammatico, giungono stremati e con il bisogno di riappropriarsi della loro età, di vedere riconosciuti i propri diritti,



ancora una volta spettando agli adulti la *responsabilità* di assicurarne il rispetto e la tutela. Quali adulti? Le istituzioni preposte a gestire un sistema di accoglienza adeguato, innanzitutto, atteso che il nostro ordinamento, richiamandosi direttamente ai principi della Convenzione di New York, ha sancito il principio di non respingimento e di divieto di espulsione dei minorenni.

Nel sistema di accoglienza il tutore riveste un ruolo fondamentale perché è la persona attraverso la quale possono essere esercitati tutti i diritti dei minori stranieri non accompagnati. E il tutore volontario, figura prevista dalla legge n. 47 del 2017, incarna una nuova idea di tutela legale: non solo rappresentanza giuridica ma persona attenta alla relazione con i bambini e i ragazzi, capace di farsi carico dei loro problemi ma anche di farsi interprete dei loro bisogni, garante dei loro diritti. Privati cittadini guidati dalla volontà di vivere una nuova forma di solidarietà sociale e di cittadinanza attiva, disponibili a guidare i ragazzi nel cammino verso la normalità. Persone a cui dovrebbero essere garantiti strumenti per svolgere in maniera serena ed effettiva le proprie funzioni: polizze assicurative di esonero dalla *responsabilità* civile, permessi di lavoro.

Il tutore volontario rappresenta la possibilità di un'integrazione dal basso, strutturata sulla stessa volontà delle persone di mettersi a disposizione; è anche grazie a lui che possono essere intercettati e scongiurati i rischi di marginalità sociale e di devianza, a beneficio non solo dei ragazzi in tutela ma dell'intera collettività. Al contempo, egli è inserito in un contesto in cui tutti gli altri attori – istituzioni, enti locali, società civile – sono egualmente indispensabili.

La *responsabilità* di tutti è costruire e valorizzare la fiducia dei ragazzi, evitare che tanti si rendano irreperibili e tentino l'attraversamento delle frontiere settentrionali seguendo strade impervie e uscendo dal sistema di protezione, come ricordato dall'Autorità garante in alcune recenti raccomandazioni.

Compete invece di nuovo alla *responsabilità* delle istituzioni garantire un raccordo tra sistema della tutela e sistema dell'accoglienza. In particolare, occorre evitare che il ragazzo si radichi in un contesto territoriale da cui poi viene bruscamente allontanato, e che vi siano plurimi trasferimenti di tutela, con interruzione dei rapporti instaurati tra il tutore e il ragazzo.

I ragazzi, infine, non devono essere lasciati nel limbo, assicurando loro il tempestivo rilascio del permesso di soggiorno per minore età e accompagnando progressivamente verso l'età adulta i neomaggioranni. Perché il compimento dei diciott'anni sia una festa per tutti.



L'Autorità garante, chiamata a svolgere il monitoraggio della tutela volontaria in base alle nuove competenze previste dall'art. 11 della legge 47 del 2017, verificherà il suo stato di attuazione con il fine di assicurare sul territorio nazionale diritti e pari opportunità.

Si segnala, tuttavia, che, distanza di due anni dall'approvazione della legge sopraindicata, non sono ancora stati adottati né i regolamenti attuativi né il decreto relativo alla procedura per lo svolgimento del primo colloquio con il minorenni. Interventi, questi, reiteratamente sollecitati da questa Autorità, così come dallo stesso Comitato delle Nazioni Unite sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza nelle sue raccomandazioni all'Italia adottate a febbraio 2019.

Infine, un ultimo ampliamento nel nostro *zoom*. Guardiamo all'Italia come parte integrante di un sistema più ampio di promozione e diffusione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza: il sistema internazionale, all'interno del quale il nostro Paese è chiamato alla *responsabilità* a fronte degli impegni assunti.

Il 2018 è stato l'anno in cui, per la prima volta, l'Autorità garante è stata ascoltata a Ginevra dinanzi al Comitato delle Nazioni Unite sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, in occasione del suo primo parere al rapporto del Governo italiano sull'applicazione della Convenzione di New York.

Il Comitato a febbraio del 2019 ha adottato le sue raccomandazioni all'Italia, numerose e articolate; tra queste figurano: la necessità di contrastare le differenze tra regioni nell'accesso ai servizi; la necessità di creare banche dati e sistemi di monitoraggio, in particolare in tema di violenza, disabilità, minorenni fuori famiglia, salute mentale, dispersione scolastica; implementare l'ascolto e la partecipazione dei minorenni nei processi decisionali che li riguardano; e ancora, garantire il diritto alla salute e predisporre un sistema uniforme e integrato di servizi di assistenza neuropsichiatrica infantile e adolescenziale, con l'obiettivo di minimizzare il ricorso ai farmaci; contrastare l'abbandono scolastico e la messa in sicurezza delle scuole; migliorare il sistema di accoglienza e protezione dei minori stranieri non accompagnati.

La loro attuazione rappresenta per l'Italia la sfida dell'immediato futuro.

Giungiamo dunque al termine di questa riflessione. Abbiamo toccato tanti ambiti, che chiamano in causa gli adulti per l'attuazione dei diritti delle persone minorenni.

E quali sono le *responsabilità* dell'Autorità garante? Nel corso dell'anno passato, l'identità dell'Autorità si è andata ulteriormente definendo, accompagnando il movimento della società e cogliendone le sfide. E, pur in assenza di forme strut-



turate di consultazione sulla formazione degli atti normativi di Parlamento e Governo, si sono intensificati i pareri resi nell'*iter* di formazione di tali atti. A titolo esemplificativo, l'Autorità garante ha reso il suo parere in materia di consenso digitale; di affidamento dei figli; di accesso dei minorenni al test per la diagnosi di HIV; di telecamere negli asili nido e nelle scuole dell'infanzia; di rilievo penale dei matrimoni forzati.

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'art. 12 della Convenzione di New York. Si tratta di uno spazio nel quale 18 giovanissimi possono esprimersi sulle questioni che li riguardano, un ascolto di sistema che consiste nell'intercettare le richieste e i bisogni, tradurli in diritti e individuare le modalità per renderli esigibili, portando le istanze dei minorenni all'attenzione delle istituzioni.

Si è intensificata anche l'attività di raccomandazione dell'Autorità garante: le tematiche toccate, oltre a quelle già citate degli orfani di crimini domestici, della violenza all'infanzia e della mediazione penale, hanno riguardato il diritto al gioco dei bambini e ragazzi con disabilità, le nuove generazioni di origine immigrata – con una attenzione specifica alla condizione femminile – nonché, in tema di benessere e promozione della salute, il tema della circoncisione rituale e il contrasto alle dipendenze da sostanze stupefacenti e alcol.

Tanti poi i progetti che l'Autorità garante ha portato avanti allo scopo di promuovere e diffondere la conoscenza della Convenzione di New York e i diritti delle persone di minore età, alcuni dei quali rivolti a bambini e ragazzi nelle scuole, anche attraverso tecniche di *peer education*.

Altri progetti sono stati invece indirizzati alle diverse categorie professionali che operano nel quotidiano a contatto con minorenni, con cui l'Autorità sta condividendo l'elaborazione di una formazione mirata ad approfondire la conoscenza dei loro diritti.

La ricorrenza del trentennale dell'adozione della Convenzione di New York, che si celebrerà il 20 novembre 2019, impone un bilancio sul ruolo di questa Autorità di garanzia.

In linea con le raccomandazioni indirizzate dal Comitato delle Nazioni Unite sull'infanzia e l'adolescenza all'Italia il 7 febbraio 2019, occorre che all'Autorità sia riconosciuta una posizione di piena autonomia e indipendenza. Ciò significa attribuire incisività ai suoi atti e potenziarne la struttura ancora precaria. A tale proposito consentitemi un sentito ringraziamento all'ufficio dell'Autorità garan-



te: siamo partiti in 10 e siamo diventati 20 nel corso del 2018, tutti in comando da varie amministrazioni pubbliche, animati da instancabile spirito di servizio e di dedizione al lavoro.

L'Autorità garante ha colto la sfida della ricerca di un nuovo equilibrio nella relazione tra adulti e minorenni e della necessaria rinnovata assunzione di *responsabilità* da parte dei primi. Nel solco della "rivoluzione culturale" inaugurata trent'anni fa, la rotta è quella indicata dalla legge istitutiva e dalla Convenzione di New York: promuovere e verificare l'attuazione di tutti i diritti in essa sanciti. Nel flusso della società in movimento, i diritti conferiscono stabilità, tengono a galla, i diritti sono compatti, non polverizzati, sono effettivi e di tutti. Riconoscere che i bambini e i ragazzi sono titolari di diritti non significa però delegarli ad avventurarsi da soli nei meandri della vita, rinunciare a far loro da guida, e da guida solida. Al contrario, i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza chiamano in causa le *responsabilità* degli adulti.

Chiudo allora ritornando al ricordo da cui sono partita, a quel nuovo diritto che mi è stato suggerito: «Ogni bambino ha il diritto di guardare il mondo non dal basso, ma salendo sulle spalle dei genitori».

Salire sulle spalle dei grandi per poter guardare il mondo dall'alto, vedersi indicati gli orizzonti, le prospettive, sentirsi allo stesso tempo protagonisti e al sicuro, guidati e accompagnati.

La parola *responsabilità* viene dal latino "respondere". Esercitare una *responsabilità* vuol dire rispondere a qualcuno, ma anche saper rispondere di qualcuno, saper rispondere di quell'aspettativa a una vita felice che bambini e ragazzi portano naturalmente con sé, ascoltandoli, costituendo punti di riferimento solidi e consentendo loro di vivere la propria età con leggerezza.

Assumiamo questa *responsabilità*. Non lasciamoli soli.

*Filomena Albano*



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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

L'Autorità garante svolge un ruolo che comporta la costante valutazione dello stato di attuazione dei diritti fondamentali delle persone di minore età attraverso atti c.d. di *soft law*, che perseguono un obiettivo di *moral suasion* e indirizzano l'azione delle istituzioni, sul piano normativo e delle *policy*. La legge istitutiva le attribuisce un incisivo potere di segnalazione di ogni iniziativa volta ad assicurare la piena promozione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza con particolare riferimento al diritto alla famiglia, all'educazione, all'istruzione, alla salute. Inoltre, l'Autorità garante segnala altresì situazioni nelle quali ravvisi la violazione, o un rischio di violazione, di tali diritti. Tali segnalazioni individuano come destinatari il Governo, le regioni, gli enti locali e territoriali interessati, la procura della Repubblica e gli organismi a cui è attribuito il potere di controllo o di sanzione. L'azione di indirizzo si rivolge anche agli organi che esercitano il potere legislativo: l'Autorità garante ha il potere di esprimere il proprio parere sugli atti normativi del Governo e sui progetti di legge all'esame delle Camere che riguardano il settore dell'infanzia e dell'adolescenza. Infine, esercita una funzione di indirizzo anche in ambito internazionale, attraverso la predisposizione del proprio parere sul rapporto che il Governo periodicamente presenta al Comitato sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, nonché attraverso la partecipazione a consessi europei da cui originano linee-guida e raccomandazioni volte a indirizzare le azioni e le politiche degli Stati.

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

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



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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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



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

### 3. Gli altri attori del sistema

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

La Conferenza nazionale per la garanzia dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza (d'ora in avanti "Conferenza di garanzia") è un organismo previsto dalla legge istitutiva, presieduto dall'Autorità garante e composto dai garanti delle regioni e delle province autonome, o da figure analoghe, che le regioni possono istituire con i medesimi requisiti di indipendenza, autonomia e competenza esclusiva in materia di infanzia e adolescenza, previsti per l'Autorità garante (art. 3, commi 6 e 7, della legge n. 112 del 2011).

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

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

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



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

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

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

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

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

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



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

### **La Consulta delle associazioni e delle organizzazioni**

La Consulta delle associazioni e delle organizzazioni preposte alla promozione e alla tutela dei diritti dell’infanzia e dell’adolescenza (la “Consulta”) è lo strumento attraverso il quale l’Autorità garante collabora in modo stabile con la realtà associativa, valorizzandone le esperienze e le conoscenze.

La Consulta è un organismo di consultazione permanente dell’Autorità garante, istituito ai sensi dell’articolo 8 del dPCM n. 168/2012, al quale è anche affidato il compito di approfondire specifiche tematiche, fornire indicazioni, elaborare documenti di analisi e proposta, esprimere pareri, supportando così l’azione dell’Autorità garante.

La Consulta è rappresentativa di una rete di diretta espressione dei territori: essa riveste un’importanza strategica, divenendo un elemento del sistema di *governance*, capace di intercettare i bisogni specifici dell’infanzia e dell’adolescenza in maniera capillare e di portare posizioni e risposte condivise a livello nazionale. La Consulta permette all’Autorità garante di avere uno sguardo ampio sull’effettiva applicazione dei diritti riconosciuti alle persone di minore età su tutto il territorio nazionale.

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

*La Consulta è rappresentativa di una rete di diretta espressione dei territori: essa riveste un’importanza strategica, divenendo un elemento del sistema di governance, capace di intercettare i bisogni specifici dell’infanzia e dell’adolescenza in maniera capillare e di portare posizioni e risposte condivise a livello nazionale*



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

### ***Gli osservatori e la Bicamerale infanzia***

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

L’Autorità garante ha partecipato attivamente ai lavori degli osservatori citati, che, tuttavia, sono stati operativi solo nel primo semestre dell’anno, nel corso del quale le attività si sono concentrate sul monitoraggio dello stato di attuazione dei piani. La nuova organizzazione istituzionale affida la presidenza dell’Osservatorio nazionale sulla famiglia e dell’Osservatorio nazionale per l’infanzia e l’adolescenza al Ministro per la famiglia e le disabilità e trasferisce anche l’Osservatorio

per il contrasto della pedofilia e della pornografia minorile dal Dipartimento per le pari opportunità al Dipartimento per le politiche della famiglia (dPCM del 27 giugno 2018). A partire da questo mutato assetto organizzativo, ad oggi, gli osservatori non sono stati ancora convocati. A tale proposito l’Autorità garante ha chiesto, con nota del 28 febbraio 2019, di riavvianne celermente i lavori, anche sulla base delle raccomandazioni rivolte all’Italia dal Comitato Onu sui diritti dell’infanzia e dell’adolescenza a febbraio 2019, in cui è

stata sottolineata l’esigenza di rafforzare il ruolo dell’Osservatorio nazionale per l’infanzia e l’adolescenza, munendolo di ogni risorsa umana, tecnica e finanziaria affinché possa effettivamente operare.

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



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

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

#### 4. Punti di forza, criticità e proposte

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

Dalla sua creazione, tante cose sono cambiate.

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

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

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

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

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



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

*Sono essenzialmente due i piani sui quali appare opportuno sollecitare un intervento legislativo: il livello strutturale e il livello operativo, inerente, quest'ultimo, alle sue competenze e alle azioni che da esse derivano. L'Autorità garante ritiene che sia necessario completare il percorso avviato nel 2011 con la legge istitutiva, attraverso il rafforzamento del proprio ruolo di autorità terza e indipendente*

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

proprio ruolo di autorità terza e indipendente.

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

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



## L'Autorità giorno per giorno\*

### Gennaio

- 01** I 70 anni dall'entrata in vigore della **Costituzione italiana**
- 11** L'Autorità garante presiede la prima **Conferenza nazionale per la garanzia dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza**
- 14** **Giornata mondiale del migrante e del rifugiato**
- 23** Tappa ad Anzio del **progetto "Navigare...in un mare di diritti"** con il Liceo Chris Cappell College
- 23** Agia incontra le associazioni per fare il punto sulla **formazione dei tutori volontari**
- 25** **Minori stranieri non accompagnati**: la Commissione europea archivia la procedura d'infrazione contro l'Italia
- 25** Al via a **Roma** il **secondo "gruppo di parola"** per figli di genitori separati
- 30** L'Autorità garante incontra il **Gruppo di esperti del Consiglio d'Europa sulla lotta contro la tratta degli esseri umani (Greta)**
- 31** Parte a **Palermo** il progetto **"MetaEmozioni – Scuola"** con l'istituto comprensivo statale Rita Levi Montalcini

### Febbraio

- 01** L'Autorità garante incontra il **Capo di gabinetto dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni**
- 01** Agia a Strasburgo al terzo incontro del gruppo redazionale del **Comitato ad hoc sui diritti dei minori del Consiglio d'Europa (Cahenf-Safeguards)**
- 01** **I diritti fanno crescere**: l'editoriale dell'Autorità garante
- 02** Parte a **Torino** il progetto **"MetaEmozioni – Scuola"** con l'istituto Pacinotti
- 06** L'Autorità garante al **Safer Internet Day 2018**

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



<b>06</b>	Agia partecipa alla riunione di insediamento del <b>Tavolo tecnico per la prevenzione e il contrasto del cyberbullismo</b>
<b>07</b>	Agia partecipa al <b>Tavolo sulle linee d'azione a contrasto della povertà</b> dei bambini e delle famiglie nell'ambito dell' <b>Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza</b>
<b>09</b>	<b>Minori stranieri non accompagnati:</b> al via a <b>L'Aquila</b> le quattro giornate formative per aspiranti tutori volontari
<b>09</b>	Parte a <b>Cagliari</b> il progetto <b>"MetaEmozioni – Scuola"</b> con l'istituto di via Stoccolma
<b>14</b>	L'Autorità garante partecipa alla riunione plenaria dell' <b>Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza</b>
<b>15</b>	Parte a <b>Roma</b> il progetto <b>"MetaEmozioni – Scuola"</b> con l'istituto comprensivo delle Alzavole
<b>15</b>	Al via a Napoli il <b>terzo "gruppo di parola"</b> per figli di genitori separati
<b>16</b>	Parte a <b>Bari</b> il progetto <b>"MetaEmozioni – Scuola"</b> con l'istituto comprensivo Balilla- Imbriani
<b>19</b>	<b>Minorenni e media:</b> pubblicato il documento di studio della Consulta delle associazioni e delle organizzazioni
<b>21</b>	L'Autorità garante incontra il <b>Presidente del Consiglio di Stato</b>
<b>21</b>	Al via a <b>Milano</b> il <b>quarto "gruppo di parola"</b> per figli di genitori separati
<b>22</b>	<b>Minorenni in affidamento e continuità degli affetti:</b> presentato il documento di studio della Consulta delle associazioni e delle organizzazioni
<b>23</b>	L'Autorità garante incontra il <b>Capo di gabinetto del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo</b>
<b>23</b>	L'Autorità garante incontra il <b>primo Presidente della Corte di cassazione</b>
<b>23</b>	<b>Minori stranieri non accompagnati:</b> al via a <b>Campobasso</b> le quattro giornate formative per aspiranti tutori volontari
<b>28</b>	Al via a <b>Roma</b> il <b>quinto "gruppo di parola"</b> per figli di genitori separati
<b>28</b>	<b>Conferenza stampa:</b> l'Autorità garante fa il <b>primo bilancio dei "gruppi di parola"</b> e annuncia l'avvio dell'iniziativa finalizzata alla promozione di una <b>"Carta dei diritti dei bambini nella separazione"</b>



## Marzo

- 01** Al via la **seconda edizione del progetto “Dallo scontro all’incontro: mediando si impara”**: l’Autorità garante incontra i ragazzi dell’istituto comprensivo Fanelli Marini di **Roma**
- 03** **Minori stranieri non accompagnati**: in vigore il **d.lgs. n. 220/2017** che attribuisce all’Agia compiti di monitoraggio della tutela volontaria
- 07** **Progetto “Dallo scontro all’incontro: mediando si impara”**: Agia incontra i ragazzi del Pacinotti di Pontedera (Pisa)
- 08** **Festa internazionale della donna**
- 09** **Minori stranieri non accompagnati**: al via ad Alghero le quattro giornate formative per aspiranti tutori volontari
- 12** L’Autorità garante partecipa alla cerimonia di consegna, da parte del Presidente della Repubblica, degli attestati d’onore di **“Alfieri della Repubblica”**
- 14** L’Autorità garante incontra il **Segretario generale del Ministero della difesa**
- 14** Presentato il documento dell’Agia sulla **salute mentale degli adolescenti**
- 15** **Progetto “Geronimo Stilton e la Costituzione italiana raccontata ai ragazzi”**: Autorità garante incontra i ragazzi della scuola Pistelli di Roma
- 15** **Progetto “Dallo scontro all’incontro: mediando si impara”**: Agia incontra i ragazzi scuola media Marco Polo di Silea (Treviso)
- 16** Al via il progetto **“pane media e fantasia”** con il contributo di Agia: i ragazzi del “Bertrand Russel” di Roma incontrano l’Autorità garante
- 20** **Progetto “Dallo scontro all’incontro: mediando si impara”**: Agia incontra i ragazzi dell’istituto comprensivo di Ceriale (Savona)
- 21** **Giornata internazionale contro le discriminazioni razziali e giornata mondiale della sindrome di down**
- 21** Agia a Strasburgo alla quarta **riunione plenaria del Comitato ad hoc sui diritti dei minori del Consiglio d’Europa (Cahenf)**
- 21** Agia partecipa al **gruppo di lavoro “strategie e interventi per l’integrazione sociale”** dell’Osservatorio nazionale per l’infanzia e l’adolescenza
- 22** **Progetto “Dallo scontro all’incontro: mediando si impara”**: Agia incontra i ragazzi dell’istituto “Nicolò Tommaseo” di Torino



- 26** L'Autorità garante a Milano per presentare il **Prontuario Agia per l'operatore giuridico** sulla **Convenzione dell'Aja del 1996**
- 27** Al via la terza fase del progetto **"Geronimo Stilton e la Costituzione italiana raccontata ai ragazzi"**
- 28** Progetto **"Dallo scontro all'incontro: mediando si impara"**: Agia incontra i ragazzi dell'istituto comprensivo Salvatore Farina di Sassari
- 29** Tappa a Venezia del **progetto "Navigare... in un mare di diritti"** con i licei M. Guggenheim e Benedetti-Tommaseo

## Aprile

- 02** Giornata mondiale della consapevolezza dell'autismo
- 04** Il **Consiglio d'Europa** adotta la raccomandazione sui **figli dei genitori detenuti**
- 04** **Età del consenso digitale**: al via le audizioni di esperti
- 04** L'Autorità garante in **audizione a Nisida** alla sesta **commissione del Consiglio superiore della magistratura**
- 06** Nasce la **Consulta delle ragazze e dei ragazzi** dell'Agia
- 06** **Minori stranieri non accompagnati**: al via a **Lucca** le tre giornate formative per aspiranti tutori volontari
- 06** Pubblicato l'aggiornamento del **rapporto sulla tutela volontaria** elaborato dalla **Fundamental Rights Agency** con il contributo Agia
- 06** Progetto **"Dallo scontro all'incontro: mediando si impara"**: Agia incontra i ragazzi dell'istituto comprensivo "Lorenzo Lotto" di Covo (BG)
- 07** Agia partecipa al **Tavolo sulle linee d'azione a contrasto della povertà dei bambini e delle famiglie nell'ambito dell'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza**
- 10** Progetto **"Dallo scontro all'incontro: mediando si impara"**: Agia incontra i ragazzi dell'istituto comprensivo De Amicis-Bagaldi-San Lorenzo di Melito di Porto Salvo (Reggio Calabria)
- 11** L'Autorità garante incontra il **Vicepresidente del Consiglio superiore della magistratura**



<b>12</b>	<b>Progetto “Dallo scontro all’incontro: mediando si impara”:</b> Agia incontra i ragazzi dell’istituto comprensivo Edmondo De Amicis di Succivo (Caserta)
<b>12</b>	L’Autorità garante fa il <b>punto sull’attuazione della legge n. 47/2017</b> alla Rappresentanza della Commissione Eu in Italia
<b>13</b>	<b>Minori stranieri non accompagnati:</b> al via a <b>Firenze</b> le tre giornate di formazione per aspiranti tutori volontari
<b>17</b>	<b>Progetto “Dallo scontro all’incontro: mediando si impara”:</b> Agia incontra i ragazzi dell’istituto comprensivo Federico di Svevia di Avigliano (Potenza)
<b>17</b>	L’Autorità garante incontra il <b>direttore generale del Ministero degli affari sociali libanese</b>
<b>19</b>	Insiediata la nuova <b>Consulta delle associazioni e delle organizzazioni</b>
<b>19</b>	<b>Progetto “Dallo scontro all’incontro: mediando s’impara”:</b> conclusi gli incontri nella sede dell’Agia con gli alunni dell’Istituto comprensivo Giovanni Giannone di Pulsano (Taranto)
<b>20</b>	Al via la programmazione Agia per le <b>proposte dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali (Lep)</b>
<b>20</b>	<b>Minori stranieri non accompagnati:</b> al via ad <b>Arezzo</b> le tre giornate formative per aspiranti tutori volontari
<b>24</b>	L’Autorità garante incontra il <b>Capo dipartimento dell’amministrazione penitenziaria del Ministero della giustizia</b>
<b>24</b>	L’Autorità garante esprime il proprio <b>parere sull’età del consenso digitale</b>
<b>24</b>	L’Autorità garante sigla un accordo con l’ <b>alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati (Unhcr)</b>
<b>24</b>	A <b>Marsala</b> l’evento conclusivo del <b>progetto “Libera-mente”</b>
<b>26</b>	<b>Trasmissione alle Camere</b> della <b>relazione</b> sull’attività svolta dall’Agia con riferimento all’anno 2017
<b>26</b>	<b>Progetto “Riparare: conflitti e mediazione a scuola”:</b> l’Autorità garante incontra i ragazzi dell’istituto comprensivo di via delle Alzavole di Roma



## Maggio

- 05** Giornata nazionale contro la pedofilia
- 04** Progetto “**Navigare... in un mare di diritti**”: l’Autorità garante incontra i ragazzi del Liceo Benedetto da Norcia di Roma e del Liceo Chris Cappell College di Anzio
- 06** Un anno dall’entrata in vigore della legge n. 47/2017
- 06** Lo sguardo del tutore volontario: l’editoriale dell’Autorità garante
- 09** Al via a **Milano** il **sesto “gruppo di parola”** per figli di genitori separati
- 10** Al via a **Roma** il **settimo “gruppo di parola”** per figli di genitori separati
- 11** L’Autorità garante al **Festival italiano del volontariato** a Lucca
- 14** Agia partecipa al gruppo di lavoro “**strategie e interventi per l’integrazione sociale**” dell’**Osservatorio nazionale per l’infanzia e l’adolescenza**
- 14** Progetto “**Dallo scontro all’incontro: mediando s’impara**”: l’Autorità garante a Torino dai ragazzi dell’istituto Tommaseo
- 14** L’Autorità garante al **Salone del libro di Torino** incontra i bambini del progetto “**Geronimo Stilton e la Costituzione italiana raccontata ai ragazzi**”
- 15** Giornata internazionale della famiglia
- 15** Al via a **Torino** l’attività di ascolto dell’Agia dei **minorenni in area penale esterna**
- 16** Progetto “**Libera-mente**”: l’evento conclusivo a **Verona**
- 21** Progetto “**Libera-mente**”: l’evento conclusivo ad **Afragola**
- 21** L’Autorità garante partecipa alla presentazione degli elaborati realizzati dagli alunni della scuola secondaria Fanelli di Roma nell’ambito del progetto “**Dallo scontro all’incontro: mediando si impara**”
- 21** Agia partecipa al **Forum PA 2018**



**23** L'Autorità garante incontra il **Capo di gabinetto del Ministero della giustizia**

**23** L'Autorità garante invia alle **Camere il parere sull'età del consenso digitale**

**25** **Consulta delle associazioni e delle organizzazioni:** al via lo studio su **minorenni migranti di seconda generazione**

**25** Al via l'edizione delle attività dell'**Enya** sulla **salute mentale**

**25** **Non più minorenni scomparsi:** l'editoriale dell'Autorità garante

**28** **Progetto "Geronimo Stilton e la Costituzione italiana raccontata ai ragazzi":** l'evento conclusivo a **Modena**

**28** **Consulta delle associazioni e delle organizzazioni:** al via lo studio su **diritto al gioco e allo sport dei bambini e dei ragazzi con disabilità**

**28** **Progetto "Libera-mente":** l'evento conclusivo a **Milano**

**29** Agia partecipa al gruppo di lavoro **"sostegno alla genitorialità" dell'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza**

**31** **Progetto "Libera-mente":** gli eventi conclusivi a Ferrara e Lecce

## Giugno

**01** Prosegue a Palermo il progetto "Geronimo Stilton" con le "conferenze ludiche" per diffondere la Convenzione di New York

**02** **Festa della Repubblica**

**04** Prosegue a **Fiumicino-Torrimpietra** il progetto "Geronimo Stilton" con le "conferenze ludiche" per diffondere la Convenzione di New York

**05** Prosegue a **Fiumicino-Fregene** il progetto "Geronimo Stilton" con le "conferenze ludiche" per diffondere la Convenzione di New York

**06** Agia ascoltata a **Ginevra** dal **Comitato Onu** sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza



06	L'Autorità garante invia all' <b>Autorità per le garanzie nelle comunicazioni</b> le <b>osservazioni</b> in merito alla consultazione pubblica sullo schema di regolamento in materia di classificazione delle <b>opere audiovisive destinate al web e ai videogiochi</b>
06	Agia a Strasburgo al quarto incontro del <b>gruppo redazionale del Comitato ad hoc sui diritti dei minori del Consiglio d'Europa (Cahenf-Safeguards)</b>
06	Prosegue a <b>Porcia (Pordenone)</b> il progetto "Geronimo Stilton" con le "conferenze ludiche" per diffondere la Convenzione di New York
08	L'Autorità garante incontra il <b>Presidente della Corte dei conti</b>
11	Agia partecipa al gruppo di lavoro " <b>strategie e interventi per l'integrazione sociale</b> " dell' <b>Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza</b>
12	<b>Giornata mondiale contro il lavoro minorile</b>
12	L'Autorità garante incontra il <b>Presidente della Repubblica</b>
13	Presentazione della <b>Relazione Agia 2017 al Parlamento</b> , preceduta dall'incontro tra l'Autorità garante con il <b>Presidente del Senato</b>
14	<b>Monitoraggio della tutela volontaria</b> : presentazione del progetto finanziato dal Fami ai presidenti dei tribunali per i minorenni
15	L'Autorità garante sigla un accordo con il <b>Fondo delle Nazioni Unite per l'infanzia (Unicef)</b>
18	Agia incontra a Roma le <b>organizzazioni della rete "Batti il 5"</b> e la <b>Consulta delle associazioni e delle organizzazioni</b> per individuare priorità e modalità di lavoro per formulare le <b>proposte dei Lep</b>
18	Il rapporto sulle <b>visite di Agia e Unhcr nei centri di accoglienza di minori non accompagnati</b>
19	L'Autorità garante incontra il <b>Presidente della Camera dei Deputati</b>
20	Agia al tavolo tecnico con i <b>ministeri competenti</b> per individuare priorità e modalità di lavoro per formulare le proposte dei <b>Lep</b>
22	Agia partecipa al <b>Forum mondiale sulla migrazione e lo sviluppo</b> ad Agadir (Marocco)
25	L'Autorità garante presiede la seconda <b>Conferenza nazionale per la garanzia dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza</b>
26	<b>Giornata mondiale contro la droga</b>



**26** Al via a **Napoli** l'attività di ascolto dell'Agia dei minorenni in **area penale esterna**

**26** **Conclusa la fase italiana del progetto Enya** in tema di salute mentale

**27** **Mediazione penale:** al via le audizioni Agia su buone prassi e criticità

## Luglio

**02** Scade il termine per l'invio all'Agia delle osservazioni in merito alle **proposte di Lep** da parte degli *stakeholder*

**03** L'Autorità garante incontra il **Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca**

**04** Il Comitato dei Ministri del **Consiglio d'Europa** adotta la raccomandazione in tema di **minorenni e ambiente digitale**

**05** L'Autorità garante incontra la **Vicepresidente del Senato**

**06** **I ragazzi di Enya** partecipano ai lavori di Barcellona

**09** L'Autorità garante incontra il **Presidente del Comitato interministeriale per i diritti umani**

**12** L'Autorità garante incontra il **Ministro per la famiglia e le disabilità**

**12** **Monitoraggio della tutela volontaria:** al via la pianificazione strategica

**15** **Giornata mondiale delle abilità giovanili**

**16** L'Autorità garante incontra il **Presidente della I Commissione permanente affari costituzionali della Camera dei Deputati**

**17** **Un mare di diritti:** l'editoriale dell'Autorità garante

**19** Al via le audizioni per la realizzazione della **Carta dei diritti dei figli nella separazione dei genitori**

**19** **Minori stranieri non accompagnati:** Agia e Unhcr a Firenze



<b>23</b>	La <b>Corte costituzionale</b> dichiara l'illegittimità del <b>divieto di accudire i figli per i detenuti per gravi reati</b>
<b>25</b>	Prosegue a <b>Bari</b> il progetto " <b>Geronimo Stilton</b> " con le "conferenze ludiche" per diffondere la Convenzione di New York
<b>26</b>	<b>Monitoraggio della tutela volontaria</b> : Agia incontra il gruppo di direzione
<b>26</b>	Prosegue a <b>Foggia</b> il progetto " <b>Geronimo Stilton</b> " con le "conferenze ludiche" per diffondere la Convenzione di New York
<b>30</b>	<b>Giornata mondiale contro la tratta di esseri umani</b>
<b>31</b>	L'Autorità garante incontra il <b>Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri per pari opportunità, politiche giovanili e servizio civile universale</b>
<b>31</b>	L'Autorità garante incontra la <b>Presidente della XII commissione Affari sociali della Camera dei Deputati</b>
<b>31</b>	Agia incontra la <b>Consulta delle associazioni e delle organizzazioni e le Confederazioni Cgli Cisl Uil</b> per condividere lo stato di avanzamento delle attività volte ad individuare priorità e modalità di lavoro per formulare le <b>proposte dei Lep</b>
<b>31</b>	Agia incontra le organizzazioni della rete "Batti il 5!" per fare il punto sulle attività intorno alla formulazione delle <b>proposte dei Lep</b>

## Agosto

<b>01</b>	L'Autorità garante incontra il <b>Ministro per i beni e le attività culturali</b>
<b>02</b>	L'Autorità garante incontra il <b>Capo di gabinetto del Ministero della giustizia</b>
<b>02</b>	L'Autorità garante incontra il <b>Presidente della Commissioni giustizia del Senato</b>
<b>02</b>	L'Autorità garante incontra il <b>Presidente del Consiglio di Stato</b>
<b>07</b>	L'Autorità garante incontra il <b>Consigliere del Presidente della Repubblica per gli affari giuridici e le relazioni costituzionali</b>
<b>07</b>	L'Autorità garante incontra il <b>Capo di gabinetto del Ministero della salute</b>
<b>07</b>	<b>"Giorno off-line": disconnettiamoci per trovare nuove connessioni</b>



- 12** Giornata mondiale della gioventù
- 22** L'Autorità garante chiede **informazioni sui minorenni a bordo della nave "Diciotti"**
- 27** **Liberiamo il tempo:** l'editoriale dell'Autorità garante
- 31** Prosegue il progetto di **diffusione della Convenzione** sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza

## Settembre

- 04** L'Autorità garante incontra il **Ministro per il Sud e per la coesione territoriale**
- 06** Al via a Napoli l'**ottavo "gruppo di parola"** per figli di genitori separati
- 07** Scade il secondo termine per l'invio all'Agia delle **osservazioni in merito alle proposte di Lep** da parte degli *stakeholder*
- 08** Giornata internazionale dell'alfabetizzazione
- 10** **Una mensa per ogni scuola:** l'editoriale dell'Autorità garante
- 11** **Il Consiglio superiore della magistratura approva una risoluzione** in materia di attività degli uffici giudiziari nel settore della **criminalità minorile** nel distretto di Napoli
- 11** Al via a **Trapani** l'attività di ascolto dell'Agia dei minorenni in **area penale esterna**
- 12** La Conferenza dell'Aja di **diritto internazionale privato** celebra il **125° anniversario**
- 12** Agia incontra i **ministeri competenti** per condividere i lavori svolti in merito alle **proposte di Lep**
- 12** **Monitoraggio della tutela volontaria:** Agia incontra il gruppo di direzione
- 13** **Progetto "MetaEmozioni – Scuola":** a Palermo l'evento finale
- 13** Agia a **Palermo** per l'attività di ascolto dei **minorenni in area penale esterna**



17	L'Autorità garante partecipa all' <b>inaugurazione dell'anno scolastico</b> con il Presidente della Repubblica e il Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca
17	L'Autorità garante segnala al <b>Presidente del Consiglio dei ministri</b> le <b>cinque priorità a scuola</b> dei diritti delle persone di minore età
17	Prosegue a <b>Palermo</b> il progetto "Geronimo Stilton" con le "conferenze ludiche" per diffondere la Convenzione di New York
19	Entra in vigore il <b>d.lgs. n. 101/2018</b> con il quale l'Italia fissa a 14 anni l'età del " <b>consenso digitale</b> "
19	L'Autorità garante incontra il <b>Presidente della Commissione Politiche dell'Unione europea del Senato</b>
19	L'Autorità garante incontra il <b>Capo di gabinetto del Ministero della giustizia</b>
20	L'Autorità garante incontra il <b>Presidente della Commissione cultura della Camera dei Deputati</b>
21	<b>Giornata internazionale della pace</b>
21	L'Autorità garante incontra il <b>Capo dipartimento dell'amministrazione penitenziaria</b>
21	<b>Minorenni al tempo di internet:</b> al via il corso per magistrati organizzato da Agia e Scuola superiore della magistratura
24	L'Autorità garante incontra il <b>Vicepresidente della Camera dei Deputati</b>
26	Al via a <b>Venezia</b> l'attività di ascolto dell'Agia dei <b>minorenni in area penale esterna</b>
26	Prosegue a <b>Brindisi</b> il progetto "Geronimo Stilton" con le "conferenze ludiche" per diffondere la Convenzione di New York
27	Al via il tavolo tra Agia, operatori e professionisti sulla <b>Convenzione di New York</b>
27	Progetto " <b>Riparare: conflitti e mediazione a scuola</b> ": aperti due <b>spazi di mediazione</b> a Napoli
27	Agia ascolta i <b>minorenni in area penale esterna</b> di Venezia
27	Prosegue a <b>Copertino (Lecce)</b> il progetto "Geronimo Stilton" con le "conferenze ludiche" per diffondere la Convenzione di New York
28	L'Autorità garante presiede la terza <b>Conferenza nazionale per la garanzia dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza</b>



**28** **Minori stranieri non accompagnati:** al via il progetto per il **monitoraggio della tutela volontaria**

**28** Agia a Torino per presentare il **Prontuario per l'operatore giuridico** sulla **Convenzione dell'Aja del 1996**

## Ottobre

**02** L'Autorità garante presenta la **Carta dei diritti dei figli nella separazione dei genitori**

**03** L'Autorità garante in audizione sul progetto di legge su **prevenzione e contrasto di condotte di maltrattamento o abuso su minori, anziani e persone con disabilità alle Commissioni riunite affari costituzionali e lavoro della Camera dei Deputati**

**03** Al via il **ciclo di audizioni Agia** su **"I movimenti dei minori stranieri non accompagnati alle frontiere settentrionali"**

**04** L'Autorità garante incontra il **Capo di gabinetto del Ministero dell'interno**

**04** Al via a **Roma** il **nono "gruppo di parola"** per figli di genitori separati

**04** Al via a **Milano** il **decimo "gruppo di parola"** per figli di genitori separati

**04** Prosegue a **Macomer (Nuoro)** il progetto "Geronimo Stilton" con le "conferenze ludiche" per diffondere la Convenzione di New York

**05** Al via a **Milano** l'attività di ascolto dell'Agia dei minorenni in **area penale esterna**

**05** Prosegue a **Sassari** il progetto "Geronimo Stilton" con le "conferenze ludiche" per diffondere la Convenzione di New York

**08** Agia incontra i **ragazzi dell'area penale esterna** di Milano

**09** L'Autorità garante e il **Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca** siglano un accordo

**10** L'Autorità garante incontra il **Presidente Rai**

**11** **Giornata internazionale delle bambine e delle ragazze**

**11** L'Autorità garante incontra il **Presidente della Commissione sanità del Senato**



11	<b>Monitoraggio della tutela volontaria:</b> Agia incontra il gruppo di direzione
15	Prosegue a <b>Napoli</b> il progetto "Geronimo Stilton" con le "conferenze ludiche" per diffondere la Convenzione di New York
16	Agia a Strasburgo alla quinta <b>riunione plenaria del Comitato ad hoc sui diritti dei minori del Consiglio d'Europa (Cahenf)</b>
16	Prosegue a <b>Torre Maura (Roma)</b> il progetto "Geronimo Stilton" con le "conferenze ludiche" per diffondere la Convenzione di New York
17	<b>Giornata internazionale per l'eliminazione della povertà</b>
17	Agia a <b>Torino</b> per la <b>giornata sui "gruppi di parola"</b>
17	L'Autorità garante incontra la <b>Vicepresidente del Senato</b>
17	Prosegue a <b>Cuneo</b> il progetto "Geronimo Stilton" con le "conferenze ludiche" per diffondere la Convenzione di New York
18	Prosegue a <b>Legnano (Verona)</b> il progetto "Geronimo Stilton" con le "conferenze ludiche" per diffondere la Convenzione di New York
19	Agia a Parigi alla <b>Conferenza annuale e assemblea generale Enoc e i ragazzi Enya</b>
19	<b>Minori non accompagnati:</b> al via a <b>Firenze</b> le tre giornate formative per aspiranti tutori volontari
19	Al via a <b>Roma</b> l'attività di ascolto dell'Agia dei <b>minorenni in area penale esterna</b>
19	Prosegue a <b>Modena</b> il progetto "Geronimo Stilton" con le "conferenze ludiche" per diffondere la Convenzione di New York
22	Agia incontra i <b>minorenni in area penale esterna</b> di Roma
22	<b>La mediazione fa bene:</b> l'editoriale dell'Autorità garante
28	Tappa a <b>Palermo</b> del progetto " <b>Navigare... in un mare di diritti</b> " con l'istituto magistrale Camillo Finocchiaro Aprile
30	L'Autorità garante incontra il <b>Ministro della giustizia</b>
31	L'Autorità garante incontra gli alunni della scuola <b>Scopelliti-Green di Rosarno</b>
31	Presentato il <b>Compendium</b> di Agia ed Easo sulla selezione e formazione dei <b>tutori volontari</b>



## Novembre

- 06** L'Autorità garante incontra il **Ministro per la famiglia e le disabilità**
- 06** L'Autorità garante incontra il **Vicepresidente del Consiglio superiore della magistratura**
- 08** L'Autorità garante sigla un accordo con l'**Associazione degli ospedali pediatrici italiani**
- 09** L'Autorità garante riceve a **Lucera (Foggia) il riconoscimento** per attività e impegno nel campo sociale
- 09** **Minori non accompagnati**: al via a **Firenze** le tre giornate formative per aspiranti tutori volontari
- 09** Al via a **Reggio Calabria** l'attività di ascolto dell'Agia dei minorenni in **area penale esterna**
- 10** Entra in vigore il **d.lgs. n. 121/2018** che istituisce l'**ordinamento penitenziario minorile**
- 13** Pubblicata la sintesi del **parere Agia** sui disegni di legge in tema di **affido condiviso**
- 13** **Monitoraggio della tutela volontaria**: Agia incontra il gruppo di direzione
- 14** L'Autorità garante presenta alla stampa estera la **Carta dei diritti dei figli nella separazione dei genitori tradotta in inglese**
- 14** Al via il **ciclo di audizioni Agia** su **"Modelli di intervento per contrastare le dipendenze da sostanze e alcol"**
- 16** L'Autorità garante incontra il **Segretario generale della Presidenza del Consiglio dei Ministri**
- 16** Agia a Bruxelles per l'evento conclusivo del **progetto Prepare for leaving care**
- 16** **Minori stranieri non accompagnati**: al via a **Firenze** le tre giornate formative per aspiranti tutori volontari
- 17** **Giornata internazionale dello studente**
- 18** **Giornata europea per la protezione dei minori contro lo sfruttamento e la violenza sessuale**: Agia aderisce alla campagna **#StartToTalk** del Consiglio d'Europa
- 19** L'Autorità garante in **audizione** sul **"decreto sicurezza"** alla Commissione affari costituzionali della Camera



- 19** L'Autorità garante presenta **la campagna #DirittiInCrescita** e le **iniziative per la giornata mondiale dell'infanzia** presso la sede Rai
- 20** **Giornata mondiale dell'infanzia e dell'adolescenza:** la Convenzione di New York compie 29 anni
- 20** Rinnovata la **Carta dei diritti dei figli dei genitori detenuti**
- 20** Tappa a Roma del progetto **"Navigare... in un mare di diritti"** con il Liceo Classico e delle Scienze Umane Benedetto da Norcia
- 21** L'Autorità garante sigla un accordo con la **Federazione italiana medici pediatri**
- 21** A **Rovigo** al convegno promosso dall'Agia in tema di **"Minori e privacy. La tutela dei dati personali dei bambini e degli adolescenti alla luce del Reg. UE 2016/679"**
- 22** Agia **traduce in inglese la legge n. 47/2017** sui minori stranieri non accompagnati
- 25** **Giornata mondiale contro la violenza sulle donne**
- 26** L'Autorità garante incontra il **Capo dipartimento per la giustizia minorile e di comunità del Ministero della giustizia**
- 27** L'Autorità garante incontra la **Commissione welfare e politiche sociali dell'Anci**
- 27** Al via il **progetto "Io parlo diritto"** sulla diffusione della Convenzione di New York: a Roma il workshop formativo per docenti
- 27** **Progetto "Geronimo Stilton e la Costituzione italiana raccontata ai ragazzi":** Agia incontra la scuola primaria dell'Istituto comprensivo Fanelli - Marini di Roma
- 29** La **Corte costituzionale** dichiara infondate le questioni di illegittimità costituzionale relative alla mancata previsione di un **rimborso spese in capo ai tutori volontari**
- 30** **Minori stranieri non accompagnati:** al via ad **Onna** le tre giornate formative per aspiranti tutori volontari



## Dicembre

- 03** Giornata internazionale delle persone con disabilità
- 03** “Gruppi di parola”: a Roma l’evento conclusivo
- 06** L’Autorità garante incontra il **Capo di gabinetto del Ministero della salute**
- 06** **Io So(g)no: gli sguardi dei minori stranieri non accompagnati.** Inaugurata a Roma la mostra fotografica **Agia-Unhcr**
- 10** I 70 anni della **Dichiarazione universale dei diritti umani dell’Onu**
- 10** Convegno Agia: “**Ragazzi al centro, verso una società a misura di chi cresce**”
- 18** L’Autorità garante in **audizione** presso la Commissione straordinaria per la tutela e la promozione dei diritti umani del Senato sull’indagine conoscitiva sulle “**spose bambine**”
- 18** Al via a **Perugia** l’attività di ascolto dell’Agia dei minorenni in **area penale esterna**
- 19** Pubblicato il volume Agia “**La mediazione penale e altri percorsi di giustizia riparativa nel procedimento penale minorile**”
- 20** **Monitoraggio della tutela volontaria:** Agia incontra il gruppo di direzione
- 22** “**Giorno off-line**”: spegniamo i cellulari, accendiamo l’attenzione
- 31** **Consulta delle associazioni e delle organizzazioni: chiusi i lavori in tema di minorenni di seconda generazione di origine immigrata e diritto al gioco e allo sport dei bambini e dei ragazzi con disabilità**



# 1

## L'ambito internazionale ed europeo



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



## 1. L'AMBITO INTERNAZIONALE ED EUROPEO

**L'**effettiva tutela e promozione di tutti i diritti delle persone di minore età in Italia non può prescindere dalle azioni poste in essere in questo campo sul piano internazionale ed europeo. Pressoché tutte le norme e le politiche nazionali, infatti, in tema di infanzia e adolescenza traducono nel nostro sistema

*Il nostro Paese deve attuare le disposizioni contenute negli strumenti internazionali ed europei cui partecipa. È altresì necessario che si conformi agli atti c.d. di soft law che sono espressione di un consenso condiviso della comunità internazionale e che svolgono una funzione di orientamento*

convenzioni internazionali, regolamenti, direttive europee, ma anche linee-guida o indicazioni provenienti da organizzazioni internazionali. Se, infatti, il nostro Paese è obbligato ad attuare le disposizioni contenute negli strumenti internazionali ed europei cui partecipa, è altresì necessario che si conformi agli atti di *soft law* che sono espressione di un consenso condiviso della comunità internazionale e che svolgono una funzione di orientamento.

Al rilievo che assume il piano normativo internazionale e sovranazionale, si aggiunge quello, altrettanto imprescindibile, delle relazioni internazionali: il costante dialogo, la collaborazione e la *partnership* di più ampio respiro e non solo a livello nazionale, costituiscono l'alveo nel quale collocare lo scambio e l'elaborazione di buone prassi, il dibattito a 360 gradi sui diritti delle persone di minore età.

### DALLE RACCOMANDAZIONI DEL COMITATO ONU ALL'ITALIA

Coordinare tutte le attività connesse all'attuazione della Convenzione di New York e rafforzare il ruolo dell'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza

Attribuire completa indipendenza e autonomia all'Agia, aumentandone le risorse

Diffondere la Convenzione di New York e i suoi protocolli anche attraverso programmi di sensibilizzazione; formare gli operatori

Assicurare l'interpretazione e l'applicazione uniforme del principio del superiore interesse del minore

Introdurre per legge e nel dettaglio il diritto della persona di minore età di essere ascoltato senza alcuna discriminazione in quanto all'età, disabilità o qualsiasi altra circostanza

Creare un sistema nazionale di raccolta dei dati, analisi e diffusione sulla violenza ai danni delle persone di minore età. Proibire per legge le punizioni corporali

Esaminare i casi di abuso sessuale su *minori* compiuti da personale religioso della Chiesa cattolica. Rendere obbligatoria la denuncia di ogni caso di presunto abuso sessuale su minorenni e stabilire canali *ad hoc* affinché essi possano denunciare

Sviluppare un sistema integrato e affidabile di accoglienza dei minorenni fuori famiglia, stabilire un registro nazionale di *minori* privati del proprio ambiente familiare e monitorarlo



## 1.1. L'Agia nel "sistema" delle Nazioni Unite

Il Comitato Onu sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, con sede a Ginevra (Svizzera), è l'organo di monitoraggio della Convenzione di New York che ha il compito di verificarne l'attuazione negli Stati che l'hanno ratificata (tutti gli Stati al mondo, tranne gli Stati Uniti d'America). Periodicamente, tali Stati presentano al Comitato un rapporto sulla situazione dei diritti delle persone di minore età nel loro Paese, con il dettaglio delle misure adottate per promuoverli e tutelarli. Il Comitato, dopo aver analizzato tali rapporti, emette delle raccomandazioni rivolte agli Stati (le cosiddette "osservazioni conclusive") per migliorare le modalità di protezione dei diritti sanciti nella Convenzione. Nell'aprile 2017, l'Autorità garante aveva espresso il proprio parere al V e VI rapporto del Governo italiano, pubblicandolo – in italiano e in inglese – sul proprio sito ufficiale (art. 3, lett. i), legge n. 112/2011).

Nel giugno 2018, facendo seguito all'attività condotta nel 2017, per la prima volta, l'Autorità garante è stata sentita a Ginevra, insieme ai rappresentanti della società civile. In quell'occasione, dinanzi alla *task force* di esperti per l'Italia, l'Autorità garante ha evidenziato quanto già segnalato nel proprio parere nonché sottolineato le priorità di intervento su cui richiedere l'attenzione del Comitato (v. allegato n. 2).

Migliorare la raccolta dati sui minorenni con disabilità

Assicurare un sistema uniforme e integrato di servizi neuropsichiatrici per bambini e adolescenti

Rafforzare la consapevolezza sugli effetti di bullismo e cyberbullismo

Stabilire adeguati meccanismi di accoglienza e protezione per i minori stranieri non accompagnati; 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

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; firmare e ratificare lo *United Nations Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration*

Armonizzare l'applicazione a livello nazionale del Protocollo opzionale sulla vendita, prostituzione e pornografia minorile

Sul Protocollo opzionale sui minori nei conflitti armati includere specificamente per legge, tra i motivi per la concessione dello status di rifugiato, il reclutamento e l'uso di minori nei conflitti armati; estendere il mandato dell'Agia al monitoraggio delle scuole militari, inclusa la competenza di ricevere ed agire in relazione a reclami da parte di *minori* ammessi nelle scuole militari



A seguito di tale audizione, il 3 luglio 2018, il Comitato ha adottato una *List of Issues* con la quale ha chiesto allo Stato informazioni aggiuntive in merito a questioni ritenute prioritarie: tra queste, le misure poste in atto per rafforzare l'indipendenza e l'autonomia dell'Autorità garante. Il 7 febbraio 2019, dopo ave-





re ascoltato il Governo italiano - l'Autorità garante ha partecipato all'audizione in qualità di osservatore - il Comitato ha pubblicato le proprie [raccomandazioni](#).

Si inserisce nel quadro dell'attività di sensibilizzazione dei diritti contenuti nella Convenzione di New York l'opera di diffusione in Italia dei documenti predisposti dal Comitato sul [III Protocollo opzionale](#) che istituisce un meccanismo di reclami individuali, entrato in vigore per l'Italia il 4 maggio 2016: ad oggi, il meccanismo del reclamo al Comitato nel caso di violazione dei diritti contenuti nella Convenzione di New York, che può essere presentato anche dai minorenni stessi senza alcuna necessità di rappresentanza, deve essere maggiormente conosciuto. L'Autorità garante ha provveduto, dunque, a rendere accessibili (attraverso un'opera di traduzione e semplificazione) anche pubblicandole sul proprio sito internet e diffondendole attraverso la propria *newsletter*, le condizioni alle quali è possibile presentare un reclamo al Comitato, nonché le modalità e le fasi per l'invio, anche attraverso un'infografica (v. allegato n. 3).

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

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 (v. allegato n. 4). L'adesione all'Enoc è limitata agli Stati membri del Consiglio d'Europa.

Vi sono due tipologie di *status* di membri dell'Enoc: i *Full Members* e gli *Associate Members*. I primi sono istituzioni 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 ma, laddove soddisfino tali condizioni, possono assumere lo status di *Full Member*. 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, sostenere 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.



*Le attività sviluppate in seno all'Enoc hanno offerto l'opportunità di condivisione delle conoscenze e delle prassi nazionali relative alle tematiche affrontate e hanno consentito di delinearne le criticità, stimolando il confronto a livello internazionale su tante questioni che riguardano l'infanzia e l'adolescenza*

Nel 2018 sono proseguite le attività dell'Autorità garante in seno all'Enoc, che hanno offerto l'opportunità di condivisione delle conoscenze e delle prassi nazionali relative alle tematiche affrontate e hanno consentito di delinearne le criticità, stimolando il confronto a livello internazionale su tante questioni che riguardano l'infanzia e l'adolescenza.

Nel corso del 2018, le attività della Rete si sono prevalentemente concentrate sul tema della salute mentale delle persone di minore età, attraverso la creazione di un gruppo di lavoro specifico, al quale l'Autorità garante ha fornito il proprio contributo, al fine elaborare i termini della relativa *position statement*. Altri due gruppi di lavoro hanno preparato le basi per le dichiarazioni Enoc in merito alle adozioni internazionali e al diritto all'istruzione dei minorenni migranti.

Le tre dichiarazioni sono state adottate nel corso della ventiduesima [Assemblea generale dell'Enoc, il 21 settembre 2018](#) svoltasi a Parigi, che ha fatto seguito alla Conferenza annuale "*Children's rights and wellbeing, promoting mental health*" (Il diritto delle persone di minore età alla salute e al benessere, la promozione della salute mentale).

L'Autorità garante ha partecipato, altresì, all'edizione 2018 del progetto Enya (*European Network of Young Advisors*) dal titolo "*Let's Talk Young, Let's Talk About Mental Health*", unitamente ad altri otto garanti: un progetto di partecipazione, supportato dall'Enoc, che ha lo scopo di dare a bambini e adolescenti la possibilità di far sentire la propria voce e di esprimere la propria opinione in merito alle tematiche che riguardano la salute mentale delle persone di minore età. Ai fini della realizzazione progettuale, l'Autorità garante ha costituito un *panel* di ragazzi e ragazze di età compresa tra i 12 e i 18 anni e ha organizzato sei incontri, tra cui uno con alcuni psicologi. I ragazzi sono stati accompagnati al Museo della mente, hanno condotto interviste a passanti sul tema della salute mentale e hanno elaborato delle raccomandazioni.

A livello nazionale, ogni gruppo di ragazzi ha eletto due ambasciatori, che hanno presentato i risultati del lavoro svolto nel proprio Paese in occasione del Forum Enya di Barcellona, svoltosi a giugno 2018.

Le raccomandazioni formulate congiuntamente dai ragazzi a Barcellona sono state considerate dai garanti della Rete nella elaborazione di raccomandazioni sulla stessa tematica.

All'esito del forum di Barcellona, un ragazzo rappresentante di ogni Paese partecipante al progetto, insieme al relativo coordinatore, ha partecipato alla Conferenza annuale dell'Enoc a Parigi.

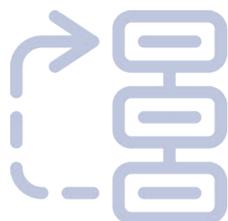


### 1.3. L'Agia e il Comitato *ad hoc* sui diritti dei minori del Consiglio d'Europa (Cahenf)

Il 5 e il 6 aprile 2016, il Consiglio d'Europa (Coe) ha adottato un documento di indirizzo sulla 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* – “la Strategia”). La Strategia indica gli **obiettivi prioritari che il Coe si impegna a promuovere in quest'area nel quinquennio 2016-2021** e rappresenta l'esito di un confronto ampio tra i 47 Stati membri e i rappresentanti di organizzazioni internazionali, con il contributo diretto delle persone di minore età. La prima priorità consiste nel garantire pari opportunità a tutti i bambini e gli adolescenti, assicurando a ciascuno, tramite misure sociali ed educative, le condizioni di un sano sviluppo fisico e psichico; particolare attenzione viene rivolta ai *minori* che vivono in strutture di accoglienza, migranti e con disabilità. Il secondo asse prioritario riguarda la partecipazione dei giovani all'elaborazione delle decisioni politiche e amministrative che li riguardano, secondo forme che tengano conto del loro grado di maturità e della natura dei problemi da affrontare. La terza priorità punta ad assicurare ai bambini una vita libera da violenze, siano esse fisiche o psicologiche, compresi l'abuso e lo sfruttamento sessuale, nonché gli atti di bullismo, anche praticati attraverso i *social media*. La quarta priorità mira alla costruzione di una giustizia “a misura di bambino”, capace di rispondere adeguatamente alle sue esigenze e in grado



## LE PRIORITÀ DELLA STRATEGIA DEL CONSIGLIO D'EUROPA



- 1 PARI OPPORTUNITÀ A TUTTI I MINORENNI
- 2 PARTECIPAZIONE DEI GIOVANI ALLE DECISIONI POLITICHE E AMMINISTRATIVE CHE LI RIGUARDANO
- 3 VITA LIBERA DA VIOLENZE
- 4 UNA GIUSTIZIA A MISURA DI BAMBINO E RAGAZZO
- 5 PERSONE DI MINORE ETÀ NELL'AMBIENTE DIGITALE



di ascoltare la voce dei bambini nei procedimenti civili, penali o amministrativi che li riguardano. Infine, la quinta priorità riguarda la vita delle persone minori di età nell'ambiente digitale e punta a garantire le condizioni affinché i giovani possano godere delle opportunità di conoscenza e di dialogo offerte dalla rete e dai social media senza incorrere nei pericoli a cui le nuove tecnologie li espongono.

*Sin dal 2016, l'Autorità garante ha intrattenuto con il Consiglio d'Europa, sui temi della Strategia, un dialogo intenso e qualificato, partecipando, in particolare, alle attività dell'Ad hoc Committee for the Rights of the Child (Cahenf), l'organo ausiliario costituito dal Comitato dei ministri del Coe all'indomani dell'adozione della Strategia, per sovrintendere alla sua attuazione negli Stati membri*

Sin dal 2016, l'Autorità garante ha intrattenuto con il Consiglio d'Europa, sui temi della Strategia, un dialogo intenso e qualificato, partecipando, in particolare, alle attività dell'*Ad hoc Committee for the Rights of the Child (Cahenf)*, l'organo ausiliario 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 aventi lo scopo di redigere linee guida o raccomandazioni rivolte agli Stati negli ambiti individuati dalla Strategia: le raccomandazioni elaborate da tali gruppi sono poi adottate dal Comitato dei ministri del Coe.

A novembre 2017 si era esaurito il compito del gruppo istituito allo scopo di redigere uno schema di linee guida sull'accesso sicuro delle persone di minore età ai loro diritti su Internet (Cahenf-IT): il 4 luglio 2018 il Comitato dei ministri ha dunque adottato una raccomandazione, intitolata "*Children in the Digital Environment*", avente ad oggetto il miglioramento del rispetto, della protezione e dell'adempimento dei diritti dei minorenni nell'ambiente digitale. Basato sugli strumenti giuridici internazionali ed europei, il testo fornisce linee guida complete per l'azione da parte dei governi, cui si raccomanda di esaminare le proprie legislazioni, politiche e prassi per garantire che affrontino in modo adeguato la tutela e promozione dei diritti delle persone di minore età. Agli Stati è chiesto di assicurare che le aziende o altri *partner* principali ottemperino alle loro responsabilità rispetto ai diritti umani, vengano ritenuti responsabili in caso di abusi e garantiscano ai minorenni un accesso adeguato, sicuro e a costi ragionevoli ai dispositivi e ai contenuti a loro specificamente rivolti. Il Coe raccomanda inoltre di intraprendere misure specifiche per proteggere i bambini da un'esposizione precoce ai *device*.

Nel 2018, il gruppo redazionale che assiste il Cahenf nell'elaborazione di *standard* per la tutela legale e l'accertamento dell'età dei minori migranti (Cahenf-*Safeguards*) si è riunito tre volte.



La **raccomandazione elaborata in tema di tutela legale**, approvata dal Cahenf in seduta plenaria dal 16 al 18 ottobre 2018 - in attesa di essere adottata dal Comitato dei ministri, insieme al corrispondente rapporto esplicativo - ha ad oggetto otto principi generali e linee-guida attuative cui gli Stati membri saranno invitati a dare attuazione e a diffondere fra le autorità pubbliche, le organizzazioni e i privati coinvolti nella protezione delle persone di minore età in migrazione. Il documento, in particolare, raccomanda agli Stati di predisporre un sistema di tutela efficiente per i minori non accompagnati e chiarisce funzioni e competenze dei tutori.

La **raccomandazione dedicata all'accertamento dell'età** versa in uno stadio più acerbo di quella sulla tutela legale. Sarà anch'essa composta da alcuni principi, una breve nota esplicativa per ciascuno nonché un *explanatory memorandum*. La discussione si è incentrata su alcuni principi cardine quali, tra gli altri, la presunzione assoluta di minore età, la necessità che la procedura di accertamento sia considerata come *ultima ratio*, che l'intera procedura abbia carattere multidisciplinare, che l'osservazione, l'analisi e la misurazione delle parti genitali sia proibita, che il tutore sia informato di tutta la procedura (non solo della decisione attributiva dell'età) e che tale decisione sia appellabile.

#### 1.4. La diffusione di iniziative in Italia e all'estero

La diffusione all'estero di norme nazionali recenti e di interesse e, viceversa, la diffusione in Italia di rilevanti strumenti internazionali adottati all'estero, così come di campagne di sensibilizzazione su specifici ambiti 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", considerato che la terminologia sovente utilizzata non è assimilabile alle espressioni di uso comune.

L'impegno profuso nelle traduzioni dalla lingua italiana all'inglese ha l'obiettivo, inoltre, di esportare le iniziative italiane all'estero.

Al fine di rafforzare le relazioni internazionali e di diffondere buone pratiche – sia a livello nazionale sia a livello internazionale – l'Autorità garante ha avviato, nel 2018, un'opera di traduzione e successiva divulgazione di documenti di

*Al fine di rafforzare le relazioni internazionali e di diffondere buone pratiche – sia a livello nazionale sia a livello internazionale – l'Autorità garante ha avviato un'opera di traduzione e successiva divulgazione di documenti di particolare rilevanza*



particolare rilevanza.

In tale quadro, è stata tradotta in inglese la legge n. 47/2017 sulle misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati (*Law No. 47 of 7 April 2017. Provisions on Protective Measures for Unaccompanied Foreign Minors*). Il documento è stato condiviso con i contatti nazionali ed internazionali dell'Autorità garante, nonché con rappresentanti europei ed internazionali e con l'Enoc, con lo scopo di sensibilizzare e diffondere una legge dedicata alla protezione delle persone di minore età che si trovano nel nostro Paese senza adulti di riferimento.

## DOCUMENTI TRADOTTI E DIVULGATI DALL'AGIA

IT-EN/ ES	Law No. 47 of 7 April 2017. Provisions on Protective Measures for Unaccompanied Foreign Minors
	The Charter of Children's Rights within their Parents' Separation
	La Carta de los derechos de los hijos en la separación de los padres
EN-IT	Raccomandazione CM/Rec (2018)8 del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa agli Stati membri sulla giustizia riparativa in materia penale
	Rapporto esplicativo di Paul Lagarde alla Convenzione del 19 ottobre 1996 sulla competenza, la legge applicabile, il riconoscimento, l'esecuzione e la cooperazione in materia di responsabilità genitoriale e di misure di protezione dei minori
	<i>Start to talk: comincia a parlarne</i>
	<i>Tell Someone You Trust: dillo a qualcuno di cui ti fidi</i>

Allo stesso modo, è stata tradotta in inglese e presentata alla stampa estera il 14 novembre 2018 la Carta dei diritti dei figli nella separazione dei genitori (*The Charter of Children's Rights within their Parents' Separation*): il documento è stato inviato all'Enoc e agli interlocutori europei ed internazionali. La versione spagnola della Carta (la *Carta de los derechos de los hijos en la separación de los padres*) sta per essere pubblicata sul sito.

L'Autorità garante ha aderito altresì alla campagna del Consiglio d'Europa intitolata "*Start to Talk*", che incoraggia gli adulti a parlare degli abusi di bambini e adolescenti nello sport, traducendone in italiano i sottotitoli del video e la *brochure* e pubblicandoli sul proprio sito e attraverso i *social* il 18 novembre 2018, in occasione della Giornata europea per la protezione dei minori contro lo sfruttamento e la violenza sessuale. Tale iniziativa integra l'attività di traduzione e diffusione dell'analoga campagna del Consiglio d'Europa "*Tell Someone You Trust*" ("Dillo a qualcuno di cui ti fidi"), cui l'Autorità garante ha aderito nel 2017.



In occasione del **125° anniversario della Conferenza dell'Aja di diritto internazionale privato**, inoltre, l'Autorità garante ha pubblicato il prontuario per l'operatore giuridico sulla Convenzione del 19 ottobre 1996 sulla competenza, la legge applicabile, il riconoscimento, l'esecuzione e la cooperazione in materia di responsabilità genitoriale e di misure di protezione dei *minori*. Il volume riunisce, per la prima volta, la traduzione in italiano della relazione esplicativa redatta da Paul Lagarde, l'ordine di esecuzione della Convenzione in Italia (legge n. 101/2015), un'introduzione ai principi sottesi alla Convenzione nonché un'appendice bibliografica. Il prontuario è stato presentato a marzo 2018 a Milano, a giugno 2018 a Firenze, e a settembre 2018 a Torino, attraverso incontri organizzati con le università e rivolti agli avvocati. Il volume si trova pubblicato sul sito dell'Autorità garante e altresì sul sito della Conferenza dell'Aja ([www.hcch.net](http://www.hcch.net)).

Infine, l'Autorità garante ha tradotto in italiano e pubblicato sul proprio sito e nel suo volume dedicato alla giustizia riparativa (su cui v. par. 7.3), la Raccomandazione CM/Rec (2018)8 del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa agli Stati membri sulla giustizia riparativa in materia penale. La versione italiana è stata pubblicata anche sul sito del Consiglio d'Europa.



# 2

## La cura dei rapporti familiari e la continuità degli affetti



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



## 2. LA CURA DEI RAPPORTI FAMILIARI E LA CONTINUITÀ DEGLI AFFETTI

Numerosi diritti della Convenzione di New York ruotano intorno alla famiglia e, tra questi, il diritto del minore a 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 (articoli 10 e 11), il diritto di esprimere liberamente la propria opinione sulle questioni che lo riguardano e di essere ascoltato in ogni procedura giudiziaria o amministrativa (art. 12). Si tratta di diritti che devono essere sempre garantiti.

*Quando l'ambiente familiare o i rapporti affettivi mutano di assetto oppure si incrinano, è quanto mai necessario assicurare l'effettività dei diritti, partendo dalla consapevolezza del loro significato e dell'importanza della continuità degli affetti*

Tuttavia, quando l'ambiente familiare o i rapporti affettivi mutano di assetto oppure si incrinano, è quanto mai necessario assicurare l'effettività di tali diritti, partendo dalla consapevolezza del loro significato e dell'importanza della continuità degli affetti.

Nel 2018, l'Autorità garante si è mossa in questa cornice per garantire i diritti di tutti i bambini e gli adolescenti che attraversano l'esperienza della separazione dei genitori, che affrontano la situazione detentiva di un genitore, che vivono fuori dalla famiglia di origine.

L'Autorità garante ha inoltre elaborato un parere in merito ai [disegni di legge in tema di affido condiviso](#), attualmente in discussione in Parlamento.

### 2.1. La Carta dei diritti dei figli nella separazione dei genitori

Gli ultimi dati pubblicati dall'Istat hanno evidenziato un aumento costante delle separazioni: nel 2015, a fronte di 1000 matrimoni totali, 339,8 sono state le

*Obiettivo della Carta è quello di rendere consapevoli i figli dei loro diritti e di contribuire alla crescita culturale dei genitori e in generale della società, in un percorso che ha come filo conduttore la continuità degli affetti, delle abitudini di vita e soprattutto la necessità di riconoscere al figlio il diritto di continuare ad essere figlio, di essere leggero e spensierato, secondo la propria età*

separazioni, che nel 56,3% dei casi hanno coinvolto figli minorenni. La necessità di riorganizzazione, i contrasti, i cambiamenti, i problemi legati alla sfera economica possono distogliere l'attenzione dalle esigenze e dai diritti dei figli.

Per questo l'Autorità garante ha realizzato la Carta dei diritti dei figli nella separazione dei genitori, un decalogo che individua dieci diritti di bambini e ragazzi, finalizzati a promuovere la loro centralità nella costruzione del nuovo assetto familiare successivo alla separazione. Obiettivo

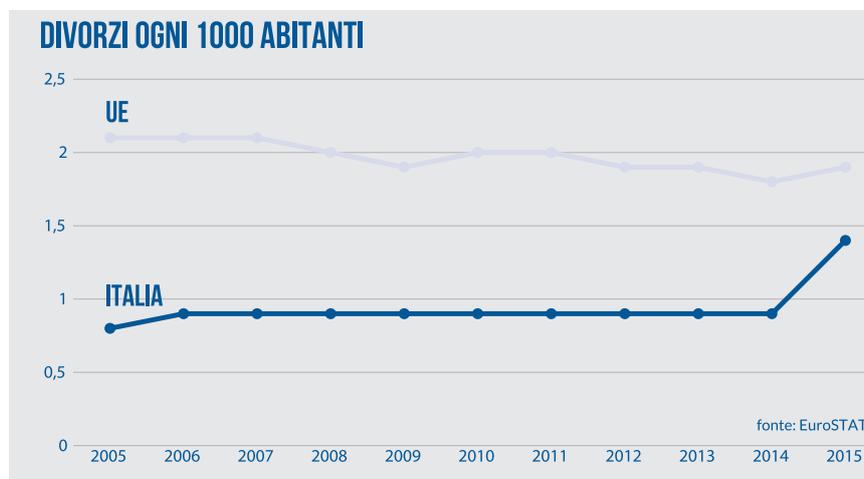


## I DIRITTI DEI FIGLI NELLA SEPARAZIONE

- 1** *I figli hanno il diritto di continuare ad amare ed essere amati da entrambi i genitori e di mantenere i loro affetti*
- 2** *I figli hanno il diritto di continuare ad essere figli e di vivere la loro età*
- 3** *I figli hanno il diritto di essere informati e aiutati a comprendere la separazione dei genitori*
- 4** *I figli hanno il diritto di essere ascoltati e di esprimere i loro sentimenti*
- 5** *I figli hanno il diritto di non subire pressioni da parte dei genitori e dei parenti*
- 6** *I figli hanno il diritto che le scelte che li riguardano siano condivise da entrambi i genitori*
- 7** *I figli hanno il diritto di non essere coinvolti nei conflitti tra genitori*
- 8** *I figli hanno il diritto al rispetto dei loro tempi*
- 9** *I figli hanno il diritto di essere preservati dalle questioni economiche*
- 10** *I figli hanno il diritto di ricevere spiegazioni sulle decisioni che li riguardano*

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, in un percorso che ha come filo conduttore la continuità degli affetti, delle abitudini di vita e soprattutto la necessità di riconoscere al figlio il diritto di continuare ad essere figlio, di essere leggero e spensierato, secondo la propria età.

La Carta si apre con il diritto dei figli di continuare ad amare ed essere amati da entrambi i genitori e di mantenere i loro affetti. I figli devono poter stare al centro della vita dei genitori. Il genitore deve poter essere un faro, un riferimento, la prima persona a cui il figlio pensa di rivolgersi in caso di difficoltà e per condividere gioia ed entusiasmo. Per aiutare i figli bisogna renderli consapevoli che nel cuore e nella testa dei genitori c'è un posto per loro. Si resta genitori per sempre.



Un'iniziativa, quella della Carta, che affonda le radici in una riflessione maturata nel 2017 e annunciata dall'Autorità garante nel febbraio 2018. Per individuare i diritti e comporre il testo definitivo, ad aprile 2018, l'Autorità garante ha formato una commissione che ha proceduto a una serie di audizioni: sono stati ascoltati 18 esperti selezionati tra personalità in ambito giuridico, sociale, psicologico e pedagogico. Dalle loro audizioni, pur nella diversità degli approcci, sono emersi punti comuni e trasversali.

Esperti e commissione hanno riflettuto, in particolare, su argomenti come la bi-genitorialità, i comportamenti auspicabili da parte dei genitori, al pari di quelli che si dovrebbero evitare, le esigenze dei figli tenuto conto della loro età, la necessità di ascoltarli e di restituire loro l'esito delle decisioni assunte, ovvero sul se e come, eventualmente, farli partecipare alla riorganizzazione della vita familiare e sulla necessità, o meno, di intraprendere un percorso di mediazione familiare.

*Un passaggio particolare del processo che ha portato alla redazione della Carta ha coinvolto la Consulta delle ragazze e dei ragazzi, l'organo consultivo dell'Autorità garante composto da 18 ragazzi tra i 12 e i 17 anni che ha dato un contributo significativo alla stesura del documento*

Un passaggio particolare del processo che ha portato alla redazione della Carta ha coinvolto la Consulta delle ragazze e dei ragazzi, l'organo consultivo dell'Autorità garante composto da 18 ragazzi tra i 12 e i 17 anni (v. *infra* par. 8.b), che ha dato un contributo significativo alla stesura del documento. Molti dei punti che prendono vita nella Carta sono frutto del loro lavoro. La Carta è articolata in 10 diritti, e 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'obiettivo 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. Sono stati realizzati un libretto esplicativo e una locandina con il decalogo dei diritti.

Presentata in conferenza stampa il 2 ottobre 2018, la Carta è stata inviata a tutti i presidenti dei tribunali ordinari e dei tribunali per i minorenni, ha avuto una diffusione capillare su tutto il territorio nazionale e i soggetti interessati hanno avuto la possibilità di richiederne delle copie rispondendo ad un avviso pubblico. Ne sono state distribuite tremila cartacee, a cui si sommano quelle scaricate dal sito dell'Autorità garante, oltre alle migliaia di locandine con la rappresentazione grafica de "Il decalogo dei diritti".

La Carta è passata di mano in mano, dai figli ai genitori, dagli avvocati agli psicologi, dai giudici ai mediatori familiari, dagli insegnanti agli assistenti sociali, e ha rappresentato un'occasione di riflessione che ha riportato l'attenzione sulla centralità dei figli e dei loro diritti nel momento della separazione della coppia. La Carta è stata tradotta in lingua inglese ed è stata presentata alla stampa estera il 14 novembre 2018. Ne è stato curato l'invio all'Enoc, alla Commissione europea, alle agenzie internazionali nonché agli interlocutori esteri dell'Autorità garante.

## **2.2. Gli strumenti di 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)).

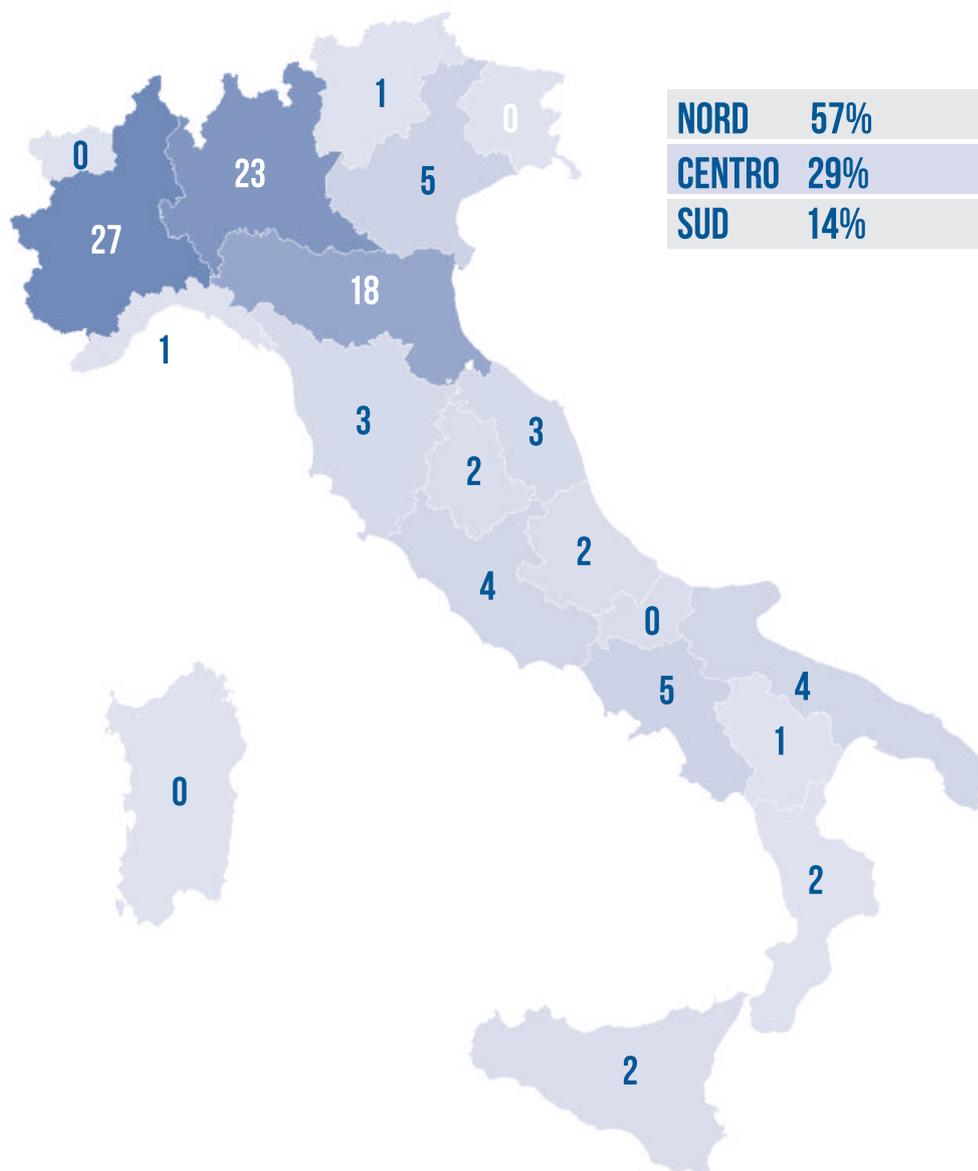
In attuazione dei suoi compiti, l'Autorità garante ha deciso di realizzare e diffondere i gruppi di parola. "I gruppi di parola: una risorsa per la cura dei legami dei figli di genitori separati" è un progetto che ha preso avvio nel novembre 2017, realizzato attraverso la sottoscrizione di una convenzione con l'Università Cattolica del Sacro Cuore (Ucsc) e l'Istituto Giuseppe Toniolo.

I gruppi di parola (Gdp) 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.

Il gruppo di parola è un intervento breve, destinato a bambini (6-11 anni) e adolescenti (12-15 anni) con genitori separati. È un'esperienza di gruppo, articolata in quattro incontri di due ore ciascuno, a cadenza settimanale, in cui i bambini e i ragazzi possono parlare, condividere pensieri ed emozioni, attraverso



## DOVE SI REALIZZANO I GRUPPI DI PAROLA



RILEVAZIONE COMPIUTA DALL'UNIVERSITÀ CATTOLICA

il gioco, il disegno e altre attività, con l'aiuto di professionisti specializzati. 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, approfondire e ampliare la valutazione dell'effetto di questa esperienza di gruppo nei bambini e ragazzi partecipanti e nelle loro famiglie, realizzare una mappatura dei centri/studi professionali che offrono i gruppi di parola al fine di rafforzare il *network* nazionale e favorire lo scambio di esperienze.

Grazie al progetto, nel 2018, sono stati realizzati, a Roma, Milano e Napoli, complessivamente dieci gruppi di parola, gratuiti, sette previsti sin dall'inizio e tre aggiunti in corso d'opera, visto l'incremento del numero delle richieste di iscrizione dovuto al riscontro molto positivo delle famiglie nelle tre città. In totale i bambini/ragazzi partecipanti sono stati 65, i genitori coinvolti 94. La differenza numerica è dipesa dalla partecipazione di fratelli.

Ancora nell'ambito del progetto, sono stati organizzati e realizzati tre eventi: il 22 ottobre 2018 a Torino, con la collaborazione della garante del Piemonte, del Dipartimento di giurisprudenza dell'Università degli studi di Torino e con il patrocinio del Consiglio regionale del Piemonte, l'Università del Piemonte orientale, l'associazione Cultura Politica Società (Cps), per condividere le esperienze conseguite in questi anni nell'ambito delle risorse per i figli di genitori separati. Il 18 ottobre 2018, a Napoli, nella cornice della Sala Rari della Biblioteca nazionale all'interno del Palazzo reale, dove è intervenuto l'Assessore alle politiche sociali del Comune di Napoli e sono stati attirati partecipanti da Province e Regioni del sud (Campania, Calabria, Puglia, Basilicata). Il 27 ottobre 2018, a Castrovillari (Cosenza), per promuovere anche nelle piccole realtà i Gdp e più in generale attivare un processo di sensibilizzazione verso i bisogni dei figli nella separazione. Infine, il progetto ha avuto un'importante occasione di valorizzazione con il convegno realizzato a Roma il 3 dicembre 2018.

Il progetto si è concluso con la realizzazione di una mappatura dei centri/studi professionali che realizzano gruppi di parola per figli di genitori separati e/o li realizzeranno nel 2019. Le informazioni riportate in questa prima mappa italiana, pensata come strumento in divenire che dovrà essere aggiornato periodicamente, sono state rilevate dall'Università Cattolica. La mappa è pubblicata sui siti dell'Autorità garante e dell'Università Cattolica.

Il progetto ha avuto un riscontro molto positivo da parte di bambini, ragazzi e genitori. Ha consentito di ampliare la rete

*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, portati all'attenzione anche dei media*



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, portati all'attenzione anche dei media sia in fase di presentazione (con una conferenza stampa del 28 febbraio 2018) sia in fase conclusiva, attraverso i convegni sopra menzionati. Più in dettaglio, emerge dalla relazione finale del progetto che nelle tre sedi è stato riscontrato un significativo aumento delle domande di partecipazione ai Gdp. In crescita anche il passaparola tra famiglie, segno di un buon livello di soddisfazione dell'esperienza svolta. Il progetto 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 interventi 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, gestione dei rapporti con il territorio, reclutamento dei partecipanti e nello stabilire l'alleanza con i genitori.

L'Autorità garante auspica che i gruppi di parola entrino come misura strutturale nei piani nazionali per l'infanzia e per la famiglia.

### 2.3. La continuità degli affetti

Negli ultimi decenni, il lessico delle relazioni familiari è radicalmente mutato. Nuovi modelli di famiglia si sono affiancati alla famiglia tradizionale con la quale condividono una comune radice, rappresentata dalla "comunità degli affetti". Il legislatore ha preso atto di questa evoluzione e, consapevole dell'importanza della sfera degli affetti, è intervenuto per garantire e tutelare la continuità dei legami affettivi che si creano nella famiglia affidataria.

*La legge 19 ottobre 2015, n. 173, sul diritto alla continuità affettiva dei bambini e delle bambine in affido familiare riconosce e valorizza la "continuità degli affetti" nelle possibili situazioni in cui può evolversi un affido familiare*

La legge 19 ottobre 2015, n. 173, sul diritto alla continuità affettiva dei bambini e delle bambine in affido familiare, riconosce e valorizza la "continuità degli affetti" nelle possibili situazioni in cui può evolversi un affido familiare e prevede espressamente sia la possibilità per la famiglia affidataria di adottare il minore in affidamento – qualora questi venga dichiarato adottabile e ne sussistano i presupposti – sia la tutela della continuità delle positive relazioni socio-affettive



consolidatesi durante l'affidamento, nel caso di un nuovo e diverso collocamento del minore e qualora ciò corrisponda al suo superiore interesse.

L'Autorità garante monitora l'attuazione delle novità introdotte dalla legge n. 173/2015: tale attività, invero, è in linea con i diritti scritti nella Convenzione e in particolare con il diritto di preservare le proprie relazioni familiari (art. 8), di crescere ed essere educati prioritariamente nella propria famiglia, salvo i casi in cui la separazione si renda necessaria nel preminente e superiore interesse del minore (art. 9), di essere ascoltati in tutte le procedure giudiziarie e amministrative che li riguardino (art. 12).

Così, il 22 febbraio 2018, [il documento di studio e proposta elaborato nel 2017 dalla Consulta nazionale delle associazioni e delle organizzazioni](#) recante gli esiti del monitoraggio sull'attuazione della legge è stato presentato a Roma, in occasione della tavola rotonda organizzata dall'Autorità garante che ha visto la partecipazione di alcuni componenti del gruppo di lavoro e delle istituzioni coinvolte. L'incontro è stato l'occasione per fare il punto sullo stato di applicazione della legge n. 173/2015 attraverso l'analisi delle informazioni richieste ai tribunali per i minorenni e delle testimonianze delle famiglie affidatarie, raccolte con il metodo dell'intervista. Dall'indagine è emersa la mancanza di prassi uniformi e al contempo la necessità di un cambiamento culturale nella direzione di valorizzare e mantenere i legami di affetto. Sono poi state illustrate le raccomandazioni che l'Autorità garante ha rivolto ai servizi sociali, al Consiglio nazionale degli ordini degli assistenti sociali (Cnoas), all'Anci, alle autorità giudiziarie e al Ministero della giustizia, con l'intento di stimolare comportamenti virtuosi e prassi omogenee in ambito nazionale. La discussione, in occasione della tavola rotonda, ha coinvolto i Presidenti dei Tribunali per i minorenni di Roma, Milano e Potenza, rappresentanti di ministeri, istituzioni, esperti, associazioni e ha raccolto le testimonianze di due famiglie affidatarie e di due ragazzi che hanno vissuto l'esperienza dell'affido.

Nel corso del 2018, è stata avviata anche un'attività di sensibilizzazione e un'azione di monitoraggio attraverso incontri tematici e la predisposizione di note che l'Autorità garante ha trasmesso ai destinatari delle raccomandazioni. Il lavoro presentato, infatti, non rappresenta un punto d'arrivo: l'attività di monitoraggio che seguirà intende offrire un primo strumento di riflessione e approfondimento, tanto più prezioso perché realizzato con il contributo e la partecipazione diretta di chi è quotidianamente impegnato "sul campo" nella promozione dei diritti dei bambini e degli adolescenti.



## 2.4. La tutela dei diritti dei figli di genitori detenuti

I figli delle persone detenute hanno gli stessi diritti degli altri bambini. Tra questi, il mantenimento del legame affettivo con il genitore detenuto anche attraverso incontri e contatti regolari, tranne che nei casi in cui ciò sia in contrasto con il superiore interesse della persona di minore età. Promuovere il mantenimento di relazioni familiari di qualità incide positivamente non solo sul genitore recluso ma soprattutto sullo sviluppo del bambino.

Il diritto del figlio di mantenere i rapporti familiari con il genitore in stato detentivo è stato ribadito dalla Corte costituzionale che, con una sentenza depositata il 23 luglio 2018, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 21 *bis* della legge 26 luglio 1975 n. 354, che impediva automaticamente ai detenuti per taluni reati c.d. ostativi di prestare assistenza ai figli con meno di 10 anni. La Consulta ha posto al centro il superiore interesse del figlio minorenni, salvaguardando il suo diritto a mantenere un rapporto con la madre all'esterno del carcere, senza pregiudicare le esigenze di sicurezza, da valutare caso per caso (sentenza n. 174/2018).

In continuità con il 2017, nel 2018 l'Autorità garante ha continuato a favorire e monitorare l'attuazione della [Carta dei diritti dei figli dei genitori detenuti](#).

La Carta, in collaborazione con il Ministero della giustizia e l'associazione "BambinisenzasbarreOnlus", 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 promuove 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 l'attuazione della Convenzione di New York, agevolando e sostenendo i figli minorenni nei rapporti con il genitore detenuto all'interno degli istituti penitenziari, indicando formule adeguate di accoglienza dei minori in carcere e prevedendo un'informazione adeguata circa le regole di visita e la vita detentiva*

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. Invero i diritti sanciti dalla Convenzione di New York si applicano ai minorenni senza alcuna distinzione, e nessun bambino o ragazzo deve esser lasciato solo ad affrontare un momento di difficoltà come quello della detenzione di un genitore.

La Carta è stata presa a riferimento anche dal Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa che con la Raccomandazione



CM/Rec (2018)5 del 4 aprile 2018, dedicata alle persone di minore età con genitori detenuti (*concerning children with imprisoned parents*), ha ricordato ai 47 Stati membri che tali minorenni hanno gli stessi diritti degli altri, incluso quello al contatto regolare con i propri genitori, salvo che sia considerato contrario al loro superiore interesse. Con questa raccomandazione il Consiglio di Europa ha fatto propri i principi della Carta, elevandola a *best practice* a livello internazionale. Nel primo semestre del 2018, il Tavolo permanente istituito ai sensi dell'art. 8 della Carta ha proseguito l'attività di monitoraggio sulla sua attuazione, riunendosi ogni tre mesi presso la sede dell'Autorità garante e predisponendo la relazione finale al termine dei due anni di lavoro.

L'Autorità garante ha contribuito alla stesura della relazione e ha predisposto una tavola sinottica di comparazione tra le raccomandazioni del Consiglio d'Europa e i principi contenuti nel Protocollo. Dalla relazione finale sull'attuazione della Carta emergono, secondo i dati forniti dal Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, risultati positivi al 2018.

Dal settembre 2016, si è anche assistito a un sensibile aumento del numero delle visite dei figli minorenni ai genitori detenuti, come si evince dal seguente prospetto:

ETÀ	VISITE 2016	VISITE 2018	VAR %
0-5	13.567	19.211	+41,6
6-11	13.113	16.145	+23,1
12 - 14	5.993	6.367	+6,2
15-17	6.028	6.123	+1,6

La Carta è stata diffusa, a cura del Dipartimento di giustizia minorile e di comunità, anche presso gli istituti penali per i minorenni, raccomandando alle direzioni di questi ultimi l'attivazione di tutte le iniziative e le misure adeguate per dare esecuzione ai suoi contenuti.

In attuazione della Carta è stata poi realizzata una formazione specifica per gli operatori penitenziari in servizio presso le unità operative degli istituti sulle modalità di accoglienza da adottare nei confronti dei bambini e degli adolescenti durante le visite e i colloqui, per favorire l'eliminazione di quegli aspetti che possono risultare traumatici.

Oggi, in virtù dell'attività di sensibilizzazione svolta dalla Carta e della formazione, l'ingresso dei minori di età in carcere per incontrare il genitore detenuto riceve un'attenzione professionale maggiormente accurata, riconoscendosi e va-



lorizzandosi il ruolo degli operatori penitenziari nell'attività di accoglienza, liberata dai buoni sentimenti che suscita l'infanzia e trasformata in riconoscimento e rispetto di un diritto che si coniuga con quello del genitore detenuto, nel rispetto del mandato istituzionale.

Tra le attività svolte dai componenti del Tavolo permanente vi è stata la visita alla casa circondariale di Bergamo, alla casa di reclusione di Milano Opera e alla casa circondariale di Monza.

Il 20 novembre 2018, la Carta dei diritti dei figli di genitori detenuti è stata nuovamente sottoscritta dalle parti. Con questo rinnovo si auspica 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.

## 2.5. La tutela dei diritti dei figli fuori famiglia

*Fra le competenze specificamente attribuite all'Autorità garante dalla legge istitutiva, vi è quella di promuovere e tutelare il diritto delle persone di minore età di essere accolte ed educate prioritariamente nella propria famiglia e, se necessario, in un altro ambito familiare di appoggio o sostitutivo (art. 3, lett. a)*

Fra le competenze specificamente attribuite all'Autorità garante dalla legge istitutiva, vi è quella di promuovere e tutelare il diritto delle persone di minore età di essere accolte ed educate prioritariamente nella propria famiglia e, se necessario, in un altro ambito familiare di appoggio o sostitutivo (art. 3, lett. a).

Per questo, da anni, l'Autorità garante elabora interventi di promozione dei diritti delle persone di minore età che vivono, temporaneamente o definitivamente, fuori dal contesto familiare di origine.

Esistono, difatti, realtà familiari connotate da gravi difficoltà che, seppur temporaneamente, possono compromettere la crescita serena ed equilibrata delle persone di minore età; in questi casi si ricorre all'istituto dell'affidamento familiare o, ove ciò non sia possibile, all'inserimento in una comunità di tipo familiare o in un istituto di assistenza, al fine di tutelare i bambini e i ragazzi da condizioni pregiudizievoli e, al contempo, sostenere la famiglia d'origine nel recupero delle funzioni genitoriali.

Garantire diritti e affetti ai ragazzi fuori dalla famiglia di origine è un obiettivo sul quale l'Autorità garante aveva già da tempo richiamato l'attenzione delle istituzioni e degli adulti.

Sono tanti i ragazzi che vivono fuori dalla propria famiglia di origine, ospiti delle comunità distribuite su tutto il territorio nazionale.



Le comunità per minorenni hanno cambiato profondamente volto negli ultimi anni: da istituti nei quali i bambini accolti correavano il rischio di diventare meri numeri, a piccole realtà connotate da un'atmosfera familiare e accogliente, nelle quali si articolano interventi e progetti personalizzati in base alle specifiche esigenze dei bambini e dei ragazzi coinvolti.

In attesa dell'entrata a regime del sistema informativo nazionale bambini e adolescenti (Sinba), ad oggi in fase di sperimentazione, che consentirà di acquisire in modo continuativo dati sui minorenni fuori famiglia, l'Autorità garante, al fine di avere un quadro conoscitivo del fenomeno in esame, ha continuato a svolgere un'attività di monitoraggio attraverso la raccolta dei dati sui minorenni presenti in comunità e l'analisi delle informazioni che, per legge, ogni sei mesi le strutture di accoglienza sono tenute a comunicare alle procure minorili.

La legge n. 149 del 2001, di modifica della legge n. 184 del 1983, ha attribuito importanti funzioni ai procuratori della Repubblica presso i tribunali per i minorenni in ordine al monitoraggio delle condizioni dei minorenni ospiti delle comunità nonché alla vigilanza sulle stesse, che semestralmente sono tenute a trasmettere loro i corrispondenti elenchi (art. 9). Questo ruolo di vigilanza affidato alle procure minorili costituisce il principale strumento di attuazione del diritto di verifica periodica sulle condizioni dei minorenni che vivono fuori dalla famiglia di origine, sancito dall'art. 25 della Convenzione sui diritti per l'infanzia e l'adolescenza. Ma, al tempo stesso, rappresenta un'importante risorsa per la quantità delle informazioni che le procure acquisiscono, che l'Autorità garante ha deciso di valorizzare avviando e continuando la collaborazione con i procuratori della Repubblica presso i tribunali per i minorenni. Così è nata la prima raccolta sperimentale sui dati dell'accoglienza, relativa ai dati al 31 dicembre 2014 e pubblicata nel 2015, quella successiva relativa ai dati aggiornati al 31 dicembre 2015, pubblicata nel 2017, da ultimo quella in corso in via di pubblicazione, riferita al biennio 2016 e 2017.

La raccolta si propone come strumento di monitoraggio periodico della situazione di minorenni e neomaggiorenni che vivono fuori dal contesto familiare d'origine, i quali sperimentano una condizione di particolare vulnerabilità. I dati raccolti mettono a fuoco, oltre alla dimensione quantitativa, anche le principali caratteristiche qualitative dell'accoglienza in comunità, quali il numero di strutture presenti sul territorio di competenza, di ispezioni effettuate, di ospiti complessivi e relative caratteristiche (genere, cittadinanza, eventuale condizione di minore non accompagnato, età) tipologia di inserimento (giudiziale o consensuale), numero di casi in cui la permanenza si protrae da oltre 24 mesi,



provenienza del minore al momento dell'inserimento e casi in cui la permanenza termina a 18 anni e quelli in cui si protrae oltre la maggiore età.

*Attraverso la raccolta dei dati, che si riferisce a tutte le tipologie di comunità per minorenni, comprese le comunità familiari, le comunità terapeutiche e le strutture che consentono l'accoglienza genitore-bambini, è possibile tracciare una fotografia del fenomeno sufficientemente ampia e aggiornata e comprendere in ultima istanza quale sia il modo migliore per garantire a bambini e ragazzi fuori dalla famiglia di origine i diritti e le tutele loro accordati dall'ordinamento interno ed europeo, allo scopo di renderli esigibili*

Attraverso tale raccolta, che si riferisce a tutte le tipologie di comunità per minorenni, comprese le comunità familiari, le comunità terapeutiche e le strutture che consentono l'accoglienza genitore-bambini, è possibile tracciare una fotografia del fenomeno sufficientemente ampia e aggiornata e comprendere in ultima istanza quale sia il modo migliore per garantire a bambini e ragazzi fuori dalla famiglia di origine i diritti e le tutele loro accordati dall'ordinamento interno ed europeo, allo scopo di renderli esigibili. Nonostante il permanere delle difficoltà già incontrate nell'elaborazione delle precedenti raccolte sperimentali, imputabili verosimilmente alla carenza di personale negli uffici giudiziari e alla disomogeneità dei dati trasmessi dalle strutture, nella raccolta in via di definizione, si è registrato un miglioramento rispetto al grado di dettaglio e alla coerenza delle informazioni. L'auspicio è che, trascorso il periodo di attivazione sperimentale del Sinba, possano essere finalmente disponibili dati certi e continuativi su questa realtà estremamente de-

licata e importante.

Le peculiari condizioni di vulnerabilità di questi ragazzi rappresentano un serio "fattore di rischio" per lo sviluppo armonico della loro personalità e proprio per questo occorre garantirne l'eguaglianza dei diritti e delle opportunità.

*I bisogni di tutela che ruotano attorno al fenomeno dell'accoglienza nelle comunità non si esauriscono nelle difficoltà che determinano l'ingresso in struttura, ma riguardano anche la fase di uscita dal percorso di accoglienza dei ragazzi che sono divenuti maggiorenni*

Inoltre i bisogni di tutela che ruotano attorno al fenomeno dell'accoglienza nelle comunità non si esauriscono nelle difficoltà che determinano l'ingresso in struttura, ma riguardano anche la fase di uscita dal percorso di accoglienza dei ragazzi che sono divenuti maggiorenni.

I ragazzi "fuori famiglia", affidati a una famiglia o a una comunità, al raggiungimento del diciottesimo anno di età solitamente fuoriescono dal sistema di tutela e si trovano costretti a un improvviso e delicato ingresso nel mondo degli adulti. I neomaggiorenni non devono essere lasciati soli, ma devono essere accompagnati progressivamente verso l'autonomia. Non basta raggiungere la maggiore età per essere adulti, diciotto anni potrebbero essere pochi per essere indipendenti. Occorre rispettare i tempi di ciascun ragazzo nel



suo percorso di crescita verso l'autonomia e allo stesso tempo è necessaria una rete di sostegno che lo accompagni in questa delicata fase di passaggio, perché senza un supporto adeguato rischia di non riuscire a inserirsi nel contesto sociale. Uno strumento di tutela sociale per i neomaggiorenni "fuori famiglia" è stato istituito con la [legge di stabilità 27 dicembre 2017, n. 205](#), che ha creato un fondo specificamente destinato a coloro che, al compimento della maggiore età, vivano fuori dalla famiglia di origine sulla base di un provvedimento dell'autorità giudiziaria, per un ammontare di 5 milioni di euro per ciascuno degli anni 2018, 2019 e 2020, destinato a interventi volti a permettere il completamento del percorso di crescita verso l'autonomia garantendo la continuità dell'assistenza nei confronti degli interessati, sino al compimento del ventunesimo anno d'età. Il DM di cui al comma 250 della legge, con il quale sono state riservate, tra le altre, le somme destinate in via sperimentale ai *care leavers*, è stato adottato il 18 maggio 2018, il 6 novembre 2018 è stato firmato il decreto che ha dato formale avvio alla progettazione sperimentale nazionale per l'attuazione di quanto previsto dalla citata legge di bilancio 2017.

L'Autorità garante aveva già sostenuto i passaggi dell'*iter* parlamentare e si era fatta promotrice della favorevole congiuntura che aveva portato all'approvazione delle norme che istituiscono il fondo triennale per i *care leavers*, convinta che occorra garantire a tutti le stesse opportunità, come prevede la Convenzione di New York, perché possa affermarsi pienamente il principio d'uguaglianza.

L'Autorità garante ha partecipato, altresì, in qualità di *partner* associato, al [progetto "Prepare for leaving care"](#), progetto europeo biennale (2017-2018) di Sos Villaggi dei Bambini, co-finanziato dalla *DG Justice* della Commissione europea. Obiettivo del progetto è stato quello di sviluppare e implementare un programma di formazione per gli operatori dell'accoglienza, al fine di dotarli delle competenze, delle conoscenze e degli strumenti necessari per lavorare con i ragazzi nella fase della transizione.

Il progetto ha rappresentato anche un importante motore di promozione dei diritti dei neomaggiorenni in uscita dai percorsi di tutela portando il tema all'attenzione delle istituzioni. In occasione, infatti, del seminario finale nazionale a Roma, che ha fatto seguito alla tavola rotonda transnazionale di Bruxelles, una rappresentanza di ragazzi protagonisti del progetto ha presentato esperienze e illustrato agli adulti le raccomandazioni formulate nel corso delle attività condotte a livello nazionale.

I ragazzi hanno raccomandato, tra l'altro, di preparare la transizione in base a un progetto e di costruire il percorso e il progetto insieme al *care leaver*, di ricono-



scere in questo percorso l'importanza delle emozioni e la centralità delle relazioni significative, di prevedere specifici percorsi formativi per gli adulti coinvolti nei progetti della transizione.

Il tema dei minorenni fuori famiglia include anche il delicato settore delle adozioni internazionali. Nell'ambito dell'Enoc, nel 2018, è stato costituito un gruppo di lavoro sul tema al quale ha partecipato anche l'Autorità garante. La relativa *position statement* è stata adottata nel corso dell'Assemblea generale Enoc a Parigi, a settembre 2018. La prospettiva dei bambini e degli adolescenti in adozione internazionale, i diritti e il benessere degli stessi devono costituire principi guida. Il documento è stato condiviso con il Presidente del Consiglio dei ministri e successivamente trasmesso anche alla Commissione per le adozioni internazionali della Presidenza del Consiglio, per ogni iniziativa di diffusione del documento tra tutti gli *stakeholder* ritenuti opportuni.

## 2.6. Le proposte di legge in tema di affido condiviso

*Ogni separazione ha una storia a sé e l'interesse superiore del minore deve essere valutato in ordine al singolo caso: per questo motivo, le norme a tutela dei figli minorenni 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*

Ogni separazione ha una storia a sé e l'interesse superiore della persona di minore età deve essere valutato in ordine al singolo caso: per questo motivo, le norme a tutela dei figli minorenni 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 storia familiare e salvaguardando l'ascolto della persona di minore età, uno dei principi cardine della Convenzione di New York.

L'8 novembre 2018, l'Autorità garante ha inviato al Presidente della seconda Commissione permanente del Senato il proprio [parere in merito ai disegni di legge n. 45, n. 118, n. 735 e n. 768 in materia di affido di minori](#); il parere è stato anche pubblicato *online*, in vista dell'audizione richiesta dall'Autorità garante ad agosto 2018, svoltasi il 7 marzo 2019. L'Autorità garante ha evidenziato la centralità dei diritti dei figli minorenni che affrontano la separazione dei genitori, sottolineando la necessità di un approccio "caso per caso". Ha evidenziato la necessità di 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.



Il parere sottolinea la bi-genitorialità quale 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. Diritto alla bi-genitorialità significa responsabilità, intesa come cura e attenzione alle reali esigenze dei figli in crescita. La bi-genitorialità è essere genitori insieme, senza pretese di esclusività, impegnarsi a facilitare concretamente l'accesso anche all'altro genitore, in primo luogo da un punto di vista emotivo, 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. Bi-genitorialità non è suddivisione paritetica del tempo. Il concetto di "tempo" va inteso 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.

L'Autorità garante si è soffermata sulla necessità che l'ascolto del figlio minore nel procedimento di separazione sia libero da condizionamenti e pressioni. Per questo, la previsione della 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. Secondo l'Autorità garante, 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 sull'esistenza del figlio e sulla qualità della relazione genitoriale.

*La bi-genitorialità è essere genitori insieme, senza pretese di esclusività, impegnarsi a facilitare concretamente l'accesso anche all'altro genitore, in primo luogo da un punto di vista emotivo, 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.*

*Bi-genitorialità non è suddivisione paritetica del tempo. Il concetto di "tempo" va inteso 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*



In merito all'attenzione posta nei confronti degli ascendenti nel contesto di una separazione, 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. È condivisibile che la giurisprudenza (interna nonché della Corte europea sui diritti dell'uomo e della Corte di giustizia dell'Ue) – con attenzione a tutti gli elementi specifici del caso concreto – attribuisca il diritto di visita ai nonni (ad esempio v. Corte di giustizia dell'Ue, sentenza 31 maggio 2018, causa C-335/17). Tuttavia, una norma che preveda a monte l'intervento volontario degli ascendenti in un procedimento relativo ai nipoti rischia di aumentare la conflittualità, di comportare un complesso proliferare di parti e l'allungamento dei tempi del processo.

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 e convivenza con il figlio. L'interesse della persona di minore età – 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 della bi-genitorialità. L'*habitat* domestico è a tutela dell'interesse del figlio minore.

In tema di mediazione familiare, infine, l'Autorità garante ne ha ritenuto necessaria e quanto mai opportuna la sistemazione organica. In particolare, 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. Suscita, pertanto, perplessità la configurazione della mediazione familiare come condizione di procedibilità della causa separativa prevista nei disegni di legge.

# 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

L'art. 28 della Convenzione di New York riconosce il diritto di ogni bambino e ragazzo all'educazione in modo da favorire l'uguaglianza delle opportunità. Gli strumenti devono prevedere forme e modalità diversificate a seconda dei gradi di istruzione e devono includere programmi di contrasto della dispersione scolastica. L'art. 29 della Convenzione definisce le finalità dei programmi di educazione e istruzione: essi devono essere tesi a favorire lo sviluppo della personalità della persona di minore età e delle sue facoltà e attitudini mentali e fisiche, in tutta la loro potenzialità.

*Il concetto di istruzione deve essere letto congiuntamente a quello di educazione: istruire 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*

La lettura incrociata di queste disposizioni suggerisce che il concetto di istruzione debba essere letto congiuntamente a quello di educazione: istruire 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. Per realizzare tali diritti occorre mettere al centro i bambini, i ragazzi e la scuola, intesa come luogo di incontro e relazione. La scuola, infatti, non è solo luogo di apprendimento, ma è anche lo spazio in cui bambini e ragazzi trascorrono la maggior parte

del loro tempo, e per questo importante luogo di socializzazione. In ragione di ciò, programmi e metodologie didattiche devono essere "attraenti" e realizzate all'interno di strutture funzionali e aperte al territorio, tramite la realizzazione di accordi tra scuola, genitori e comunità educante.

Il metodo didattico dovrebbe essere maieutico, ossia improntato al dialogo partecipativo e alla ricerca di soluzioni e apprendimenti a cui si giunge collettivamente, grazie al contributo di ciascuno. Tale metodo stimola le capacità attentive e sviluppa la cooperazione.

La definizione di una vera e propria scuola delle relazioni, inoltre, è collegata all'idea della ri-significazione del rapporto tra alunni e docenti nell'ambito dell'attività didattico-educativa ed è collegata, altresì, all'ammmodernamento degli edifici scolastici, da rendersi sicuri, accessibili e a misura di studente.



### 3.1. Le cinque priorità

Al fine di assicurare la piena attuazione e la tutela dei diritti e degli interessi delle persone di minore età nel campo dell'educazione e dell'istruzione, con nota del 13 settembre 2018 (v. allegato n. 5a) indirizzata al Presidente del Consiglio dei Ministri e al Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, l'Autorità garante ha segnalato cinque tra le principali priorità a tutela dell'infanzia e dell'adolescenza in ambito scolastico:

1. Edifici scolastici sicuri, salubri e accessibili;
2. Scuole aperte e a misura di studente per contrastare povertà educativa e marginalità;
3. Contrasto al bullismo e al cyberbullismo a scuola;
4. Scuola inclusiva;
5. Lotta alla dispersione scolastica.

Le scuole devono essere luoghi sicuri, per cui si rende necessaria l'elaborazione di un piano pluriennale per la loro messa in sicurezza; devono poi essere accessibili e fruibili per gli studenti con disabilità, attraverso l'eliminazione delle barriere architettoniche.

Inoltre, per scuole aperte e a misura di studente si intendono luoghi in cui si realizzano, in continuità con il territorio, programmi di educazione civica, all'affettività e alle emozioni, alla lettura, al rispetto dell'ambiente, all'espressione artistica e allo sport. La scuola deve tendere a sviluppare, con il coinvolgimento



## LE CINQUE PRIORITÀ PER LA SCUOLA

**1** EDIFICI SICURI E ACCESSIBILI

**2** SCUOLE APERTE E A MISURA DI STUDENTE

**3** CONTRASTO AL BULLISMO E AL CYBERBULLISMO

**4** SCUOLA INCLUSIVA

**5** LOTTA ALLA DISPERSIONE SCOLASTICA





degli adulti di riferimento, programmi di potenziamento della consapevolezza digitale garantendo pari opportunità di accesso e il superamento del *digital divide* (v. *infra* par. 3.2) e contestualmente deve favorire la diffusione della cultura della mediazione (v. *infra* par. 3.4).

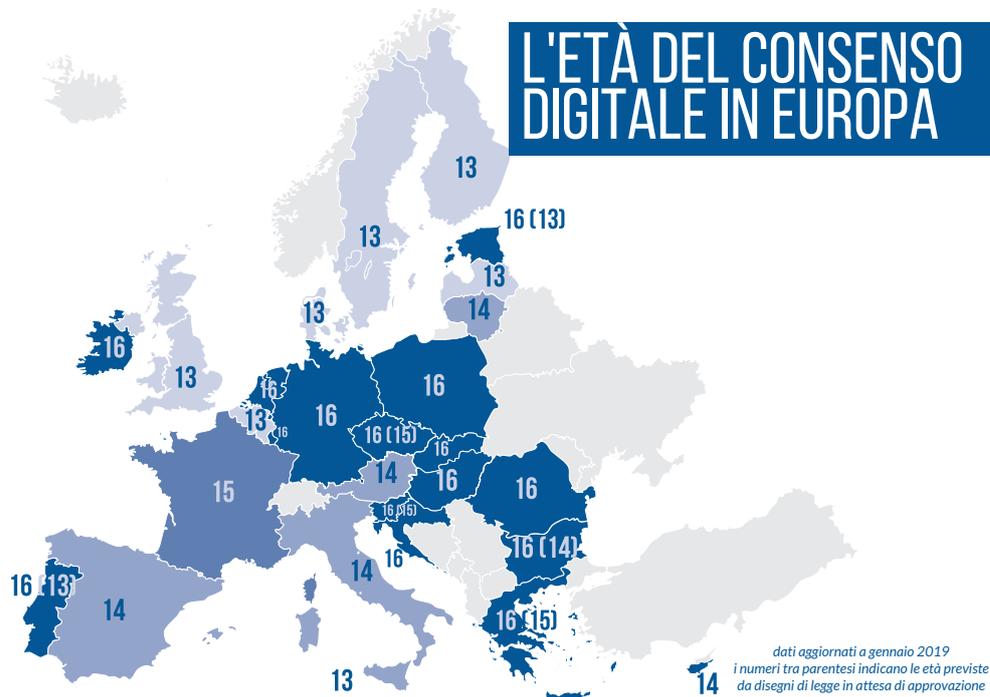
Per quanto riguarda la dispersione scolastica, l'Autorità garante ha sottolineato, a seguito della risoluzione del Consiglio superiore della magistratura adottata l'11 settembre 2018, l'opportunità di realizzare una rilevazione tempestiva dei casi di abbandono scolastico e un puntuale raccordo tra uffici scolastici territoriali, servizi sociali e tribunali per i minorenni. L'Autorità garante ha suggerito di formalizzare un accordo quadro a livello centrale con la previsione di protocolli operativi a livello locale.

E ancora la scuola deve essere inclusiva, sia per quanto riguarda gli studenti con disabilità ai quali va garantita l'assegnazione certa e tempestiva di insegnanti di sostegno specializzati, sia per quanto riguarda gli alunni a rischio di esclusione sociale, come per esempio i minorenni non accompagnati, quelli provenienti da famiglie con fragilità, in affidamento, in adozione, o temporaneamente collocati in strutture di accoglienza.

In virtù di quanto detto e nell'ottica di promuovere iniziative volte al pieno esercizio del diritto all'istruzione per tutte le persone di minore età, [il 9 ottobre 2018, l'Autorità garante ha intensificato la collaborazione con il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca sottoscrivendo un protocollo di intesa per promuovere e garantire i diritti delle alunne e degli alunni](#). Tra gli obiettivi indicati vi sono la diffusione della cultura della mediazione, la promozione della cultura della legalità e l'educazione a un uso consapevole del digitale e dei *social*, il diritto allo studio delle alunne e degli alunni fuori dalla famiglia di origine, nonché delle alunne e degli alunni adottati, l'elaborazione di proposte sui livelli essenziali delle prestazioni riguardanti i diritti civili e sociali delle persone di minore età.

### **3.2. L'educazione alla consapevolezza digitale**

Il 25 maggio 2018 è divenuto applicabile il regolamento 2016/679/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati (Gdpr). Tale regolamento, tra le altre disposizioni, fissa a 16 anni l'età a partire dalla quale sia possibile per un minorenne esprimere



autonomamente il consenso al trattamento dei dati personali in relazione all'offerta diretta di servizi della società dell'informazione (c.d. consenso digitale), fatta salva la possibilità per gli Stati membri di stabilirne una più bassa purché non inferiore ai 13 anni.

In attuazione dell'art. 3, comma 3 della legge istitutiva, che contempla il potere di esprimere il parere sulle proposte di atti normativi, il 23 aprile 2018, l'Autorità garante ha espresso alla Presidenza del Consiglio dei ministri il proprio parere sullo schema di decreto legislativo recante disposizioni per l'adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del Gdpr. **Parere che il 16 maggio 2018 è stato inviato anche alle Commissioni speciali di Camera e Senato (v. allegato n. 5b).**

Il tema del "consenso digitale" investe molteplici diritti, tutti meritevoli di tutela e consacrati nella Convenzione di New York. Il bilanciamento tra questi diritti richiede un'analisi attenta, guidata dal principio del superiore interesse del minore (art. 3). Rileva il diritto alla libertà di espressione (art. 13), di pensiero (art. 14) e di associazione (art. 15), nonché alla partecipazione (art. 12) che rende le persone di minore età protagoniste attive della vita di relazione e di costruzione della comunità in cui vivono. Ciò in quanto la rete non è solo un mezzo di comunicazione, ma anche uno "spazio" in

*Il tema del "consenso digitale" investe molteplici diritti, tutti meritevoli di tutela. Il bilanciamento tra questi diritti richiede un'analisi attenta, guidata dal principio del superiore interesse del minore. Rilevano i diritti alla libertà di espressione, di pensiero e di associazione, nonché il diritto alla partecipazione che rende le persone di minore età protagoniste attive della vita di relazione e di costruzione della comunità in cui vivono*



cui i ragazzi di minore età si incontrano, si scambiano idee e trascorrono molto del loro tempo.

Strettamente connesso con questi è il diritto all'informazione anche attraverso i *mass media* (art. 17). Non vi è infatti possibilità di formare un pensiero, un'opinione e di incidere sui processi di cambiamento attraverso pratiche partecipative se non si detiene una corretta e completa informazione.

*Il diritto all'istruzione deve essere letto alla luce dell'esistenza di uno spazio web, che contribuisce in modo significativo ai processi di apprendimento delle giovani generazioni; così come il diritto al gioco, oggi diffuso anche online. Naturalmente devono essere considerati i diritti alla sicurezza, alla riservatezza e alla protezione, nonché alla tutela della salute e del benessere psicofisico delle persone minorenni*

Lo stesso diritto all'istruzione (art. 28) deve essere letto alla luce dell'esistenza di uno spazio *web*, che contribuisce in modo significativo ai processi di apprendimento delle giovani generazioni; così come il diritto al gioco (art. 31), oggi diffuso anche *online*. Naturalmente devono essere considerati i diritti alla sicurezza, alla riservatezza e alla protezione (artt. 19 e 34), nonché alla tutela della salute e del benessere psicofisico delle persone minorenni (artt. 24 e 27).

Occorre poi distinguere tra esercizio del diritto ed espressione del consenso al trattamento dei dati. La raccolta massiva di dati personali (i c.d. *big data*) finalizzati al lavoro di profilazione e vendita di informazioni per scopi di natura aziendale impone un'attenta riflessione circa le migliori modalità per far sì che l'autorizzazione al trattamento dei dati personali delle persone di minore età avvenga liberamente e consapevolmente anche per i riflessi sul diritto alla riservatezza (art. 16 della Convenzione).

La fissazione di un'età congrua per il "consenso digitale", a prescindere dal consenso degli esercenti la responsabilità genitoriale, costituisce una questione complessa e tocca interessi e diritti di molteplice natura, tutti di rilievo costituzionale e convenzionale. Per tale motivo, al fine di rilasciare il proprio parere, in data 3 aprile 2018, l'Autorità garante ha svolto un [ciclo di audizioni](#) di 20 esperti afferenti alle diverse discipline coinvolte dalla tematica in esame. Sono stati ascoltati psicologi, psichiatri, giuristi, tecnici della comunicazione, sociologi e pedagoghi, nonché i rappresentanti delle principali associazioni genitoriali e le ragazze e i ragazzi stessi, tramite la Consulta dei ragazzi dell'Autorità garante (per cui v. *infra*).

L'Autorità garante, quanto meno nelle more della realizzazione di un programma capillare di formazione ai fini della consapevolezza digitale necessaria a disporre liberamente dei propri dati personali, accompagnato da uno studio che dia conto dell'acquisizione delle necessarie competenze digitali in capo alle persone mi-



norenni in Italia, ha ritenuto di esprimere – con [pareri del 23 aprile e 16 maggio 2018](#) (v. allegato 5b) – un orientamento contrario all'abbassamento della soglia dei 16 anni prevista dal regolamento. I diritti di ascolto, partecipazione, espressione e quello di essere parte della vita culturale e artistica del Paese sanciti dalla Convenzione di New York devono tradursi in una "partecipazione leggera" delle persone di minore età, vale a dire libera da pesi e responsabilità che gravano, da una parte, in capo ai titolari della responsabilità genitoriale e, dall'altra, ai contesti educativi e istituzionali nei quali sono inseriti i ragazzi.

La valida espressione del consenso da parte dei ragazzi richiede dunque il possesso di un'adeguata consapevolezza circa l'utilizzo dei dati personali da parte di terzi. All'indomani della scelta dello Stato italiano di fissare con [decreto legislativo 10 agosto 2018, n. 101](#) a 14 anni l'età per la valida espressione del consenso digitale, l'Autorità garante ha inviato, il 10 settembre 2018, una nota al presidente Consiglio dei Ministri, con la quale ha segnalato l'opportunità di compensare e accompagnare l'abbassamento dell'età con la predisposizione di programmi formativi specifici – in coerenza con la raccomandazione del Consiglio europeo sulle competenze chiave per l'apprendimento permanente del maggio 2018 – che assicurino una sufficiente e diffusa consapevolezza digitale. Altrimenti, si otterrebbe il risultato di imporre agli adolescenti gravose responsabilità e oneri conoscitivi in ordine alla tutela dei propri dati personali in un contesto, quale quello digitale, di difficile percezione e comprensione anche per gli adulti.

### 3.3. Scuole "emotivamente inclusive"

Nel corso dell'anno scolastico 2017/2018, l'Autorità garante ha promosso un progetto di ricerca dal titolo "MetaEmozioni-Scuola: per scuole emotivamente inclusive", realizzato in convenzione con il Dipartimento di scienze psicologiche, pedagogiche e della formazione dell'Università di Palermo e dall'associazione MetaIntelligenze Onlus.

Il gruppo di ricerca ha rintracciato nella promozione dell'intelligenza emotiva e meta-emotiva la base di partenza per la costruzione "dal basso" dell'inclusione sociale. L'intelligenza emotiva, infatti, secondo quanto sostenuto negli ultimi 20 anni dalla dottrina, rappresenta una vera e propria abilità mentale che corrisponde alla capacità di percepire, utilizzare, comprendere e gestire le emozioni.

*L'intelligenza emotiva, secondo quanto sostenuto negli ultimi 20 anni dalla dottrina, rappresenta una vera e propria abilità mentale che corrisponde alla capacità di percepire, utilizzare, comprendere e gestire le emozioni*



Il progetto, avviato nel mese di settembre 2017 e conclusosi ad ottobre 2018, si è svolto in 12 istituti scolastici di 5 province italiane distribuite sul territorio nazionale e ha visto la partecipazione di circa 1000 alunni e 40 docenti.

Per ogni provincia hanno partecipato 8 classi (4 classi del 4° anno della scuola primaria e 4 classi del 2° anno della scuola secondaria di primo grado, per un totale di circa 200 alunni) e 8 docenti referenti, con utenza mista, prevalentemente composta da situazioni di BES dovute a svantaggio socioculturale o da alta presenza di studenti stranieri. Attraverso *workshop* esperienziali in presenza e attraverso il tutoraggio *online*, insegnanti e alunni referenti sono stati guidati nella co-costruzione di “*Scuole Emotivamente Inclusive*”, in 5 step rispettivamente dedicati a:

- Scoprire il mondo delle emozioni mediante attività di alfabetizzazione emotiva;
- Creare ambienti emotivamente inclusivi;
- Costruire strumenti, materiali e metodi per classi emotivamente inclusive;
- Trasformare la didattica tradizionale in didattica mediata dalle emozioni;
- Diventare ambasciatori dell'intelligenza meta-emotiva oltre le mura scolastiche.

*Tra i temi principali affrontati dal progetto quello del riconoscimento della diversità presenti all'interno del microcosmo scuola e le possibili strategie per far sì che esse non si configurino come un ostacolo all'inclusione sociale, bensì come fattori di facilitazione per veicolare benessere e apprendimento*

Docenti e studenti, nel ruolo di “ambasciatori dell'intelligenza emotiva”, hanno così dato vita a un apprendimento di tipo collaborativo e a un tutoraggio tra pari.

Tra i temi principali affrontati dal progetto quello del riconoscimento della diversità, o meglio, delle diversità presenti all'interno del microcosmo scuola e le possibili strategie per far sì che esse non si configurino come un ostacolo all'inclusione sociale, bensì come fattori di facilitazione per veicolare benessere e apprendimento.

Il 12 settembre 2018, al termine del percorso progettuale, è stato organizzato un convegno a Palermo in cui sono stati illustrati gli esiti del progetto con lo scopo di promuoverlo, coinvolgendo altri istituti scolastici nella sua prosecuzione.

All'esito del progetto, i bambini di scuola primaria si sono definiti più competenti nel lavoro di gruppo e con un maggior grado di *leadership* e hanno migliorato le abilità emotive totali, soprattutto in relazione alla percezione delle emozioni. I ragazzi della scuola secondaria di primo grado hanno raggiunto maggior fiducia in se stessi, nonché maggior grado di riconoscimento delle emozioni e del loro posizionamento nei processi relazionali.

Tale iniziativa ha permesso di definire un metodo per facilitare il riconoscimento

dell'altro, necessario per superare la diffidenza della diversità, grazie all'universalità delle emozioni. L'educazione al riconoscimento delle emozioni costituisce un significativo strumento per lo sviluppo di relazioni adulte basate sull'empatia e sul rispetto reciproco.

In questa direzione, lavorare con i bambini affinché riconoscano ed esprimano le loro emozioni assume valore anche rispetto alla prevenzione di atti di bullismo e violenza.



## SCUOLE EMOTIVAMENTE INCLUSIVE

**1000** STUDENTI COINVOLTI



*La cultura dell'Intelligenza MetaEmotiva facilita i processi di pensiero e di apprendimento*

### RISULTATI RAGGIUNTI

- MAGGIORE PERCEZIONE DELLE ABILITÀ SOCIALI ED EMOTIVE
- MIGLIORAMENTO DELLE ABILITÀ DI RICONOSCIMENTO E DI ESPRESSIONE EMOTIVA
- MAGGIORE COMPrensIONE E GESTIONE DELLE EMOZIONI
- MIGLIORE COMPETENZA NELL'INSTAURARE RELAZIONI INTERPERSONALI



### 3.4. La diffusione della cultura della mediazione scolastica

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

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

È importante, dunque, acquisire sin da bambini la capacità di attraversare il conflitto, di imparare a gestirlo, di accogliere le diversità dei punti di vista, di



riconoscere le emozioni.

Con questa consapevolezza, nel corso dell'anno scolastico 2017/2018, l'Autorità garante ha profuso il proprio impegno nella diffusione della cultura della mediazione dei conflitti nelle scuole, promuovendo un percorso progettuale dal titolo "Riparare: conflitti e mediazione a scuola", che si è posto come continuità ed evoluzione dell'attività di sensibilizzazione realizzata con il progetto "Dallo scontro all'incontro: mediando si impara!" per istituire degli spazi di mediazione negli istituti scolastici.



Questo nuovo progetto, svolto in collaborazione con la cooperativa Dike, ha preso avvio nel novembre 2017 mediante l'individuazione di 5 scuole fra quelle che si erano distinte, durante il percorso di sensibilizzazione, per motivazione e impegno e per la qualità del materiale prodotto.

*Il progetto ha avuto l'obiettivo di far crescere tra i ragazzi la cultura della mediazione a scuola, quale modalità per prendere coscienza degli effetti negativi dei conflitti e come strumento per affrontarli, ma anche come efficace prospettiva in un'ottica di prevenzione degli stessi*

Il progetto ha avuto l'obiettivo di far crescere tra i ragazzi la cultura della mediazione a scuola, quale modalità per prendere coscienza degli effetti negativi dei conflitti e come strumento per affrontarli, ma anche come efficace prospettiva in un'ottica di prevenzione degli stessi.

Il percorso svolto, che ha visto coinvolti anche i mediatori dell'Istituto Don Calabria e dell'associazione G.E.M.Me, si è articolato in una formazione mirata rivolta a gruppi di stu-



denti – futuri mediatori – e a gruppi di adulti (insegnanti e genitori) per garantirne la continuità e la sostenibilità negli anni.

Al termine del percorso, il gruppo di mediatori ha progettato lo spazio di mediazione e ha realizzato la scatola della mediazione, in cui inserire le segnalazioni dei conflitti a scuola.

Tali spazi, gestiti direttamente dagli studenti con il supporto dei professori, hanno offerto la possibilità di mettere in pratica i principi della mediazione - volontarietà, confidenzialità, non giudizio - applicando così un approccio non violento per la risoluzione dei conflitti, fondato soprattutto sull'ascolto reciproco, sulla comprensione dei vissuti dell'altro e sulla ricerca di un accordo soddisfacente per tutti.

Inoltre, con il contributo delle scuole che hanno preso parte al progetto, è stato realizzato il "quaderno dei giovani mediatori" che, definendo caratteristiche, strumenti e fasi della mediazione, si pone quale strumento guida per la gestione dei conflitti.

In linea con il principio per cui "le sanzioni sono sempre temporanee, proporzionate all'infrazione disciplinare e ispirate, per quanto possibile, al principio della riparazione del danno" e "tengono conto della situazione personale dello studente", cui "è sempre offerta la possibilità di convertirle in attività a favore della comunità scolastica" (art. 4 d.p.r. 24 giugno 1998, n. 249 recante lo Statuto degli studenti e delle studentesse) nonché con gli obiettivi del progetto, le scuole hanno inserito la mediazione scolastica all'interno del regolamento di istituto. In questo modo hanno reso effettivo il paradigma della giustizia riparativa a scuola e sancito un formale passaggio verso il riconoscimento del suo valore di pratica che mira alla crescita delle relazioni a partire dalla riflessione sulla complessità del conflitto e sulle cause che lo hanno scatenato.

Per tale motivo, l'Autorità garante, nel corso dell'evento realizzato in occasione del 29° anniversario della Convenzione di New York, ha rilasciato alle scuole che hanno preso parte al progetto l'attestato di *scuole polo per la diffusione della cultura della mediazione a scuola* e agli alunni l'attestato di *mediatore scolastico* (v. allegati n. 5c e n. 5d).

Fra gli studenti è stato raccolto un bisogno di ascolto, un bisogno di essere supportati a gestire problematiche e conflittualità che si sviluppano frequentemente all'interno del contesto scolastico, amicale e familiare. Allo stesso tempo è

*Fra gli studenti è stato raccolto un bisogno di ascolto, di essere supportati a gestire problematiche e conflittualità che si sviluppano frequentemente all'interno del contesto scolastico, amicale e familiare. Allo stesso tempo è stato possibile ascoltare da parte loro un desiderio di essere coinvolti, in modo attivo, nella ricerca di soluzioni ai conflitti, mediante forme che promuovano la partecipazione personale e l'educazione alla cittadinanza attiva*



stato possibile ascoltare da parte loro un desiderio di essere coinvolti, in modo attivo, nella ricerca di soluzioni ai conflitti, mediante forme che promuovano la partecipazione personale e l'educazione alla cittadinanza attiva.

Dati i risultati positivi del progetto, ci si è proposti di dare continuità all'azione di diffusione della cultura della mediazione. Per tale motivo l'Autorità garante, nell'esercizio del potere di segnalazione attribuitole dalla legge istitutiva, il 3 luglio 2018, in una lettera indirizzata al Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, ha proposto l'inserimento di un insegnamento in tema di mediazione e riparazione dei conflitti nei programmi scolastici, quale efficace strumento per veicolare un modello di gestione della conflittualità che muove dalla conoscenza e dal riconoscimento delle proprie e altrui emozioni, che passa per l'apprendimento di un ascolto empatico e non giudicante e apre alla riparazione volontaria del danno in forza del riconoscimento di valori comuni, base necessaria per un'adesione consensuale – e quindi autentica – alle regole.

### **3.5. Le raccomandazioni Enoc sul diritto all'istruzione dei minorenni migranti**

La Rete europea dei garanti per l'infanzia e l'adolescenza si è occupata, nel 2018, anche del diritto all'istruzione dei *minori* migranti. Nella *position statement* adottata al riguardo, nel corso dell'Assemblea generale di Parigi tenutasi a settembre 2018, l'Enoc ha raccomandato di garantire a queste persone di minore età particolarmente vulnerabili l'iscrizione al sistema generale di istruzione, dalla scuola materna alla scuola secondaria (inclusa la formazione professionale) entro un mese dall'arrivo nel Paese ospitante e l'iscrizione ai servizi della prima infanzia e oltre la scuola dell'obbligo nell'istruzione secondaria e nei percorsi di formazione professionale, nella massima misura possibile. Secondo tale raccomandazione, l'iscrizione in classi e gruppi separati e nei centri di accoglienza dovrebbe rappresentare un'eccezione (prevista solo nel superiore interesse del minorenne) e, comunque, una soluzione provvisoria nell'attesa dell'inserimento in classi e gruppi regolari. L'Enoc ha raccomandato di provvedere ad una valutazione globale della situazione e delle necessità del minorenne, che costituisca la base per un piano educativo individualizzato e di prestare una particolare attenzione a bambini e adolescenti con disabilità, che necessitano di ulteriori forme di supporto specifico. Il piano educativo deve essere elaborato in linea con le necessità specifiche del minorenne, che differiscono a seconda che si trovi nel Paese di transito o di destinazione, del suo *status* giuridico (richiedente asilo, etc.), o dalla sua condizione eventuale di minore straniero non accompagnato.



La *position statement* raccomanda agli Stati di prevedere forme di supporto durante il corso di studio e lo sviluppo di un sistema di scambio di informazioni tra Paesi europei che includa tutte le informazioni necessarie per la valutazione della storia del minorenne e per la creazione di un piano individualizzato, nonché di schemi educativi che consentano il proseguimento dell'istruzione, consentendo ad esempio all'atto del raggiungimento della maggiore età di poter terminare il corso di studi al quale i ragazzi sono iscritti, indipendentemente dalla loro posizione giuridica, apprendimento a distanza/digitale, etc.; e infine meccanismi di monitoraggio in tema di frequenza scolastica e tassi di abbandono e misure specifiche per prevenire l'assenteismo, per ridurre e affrontare la frequenza scarsa o irregolare.

La dichiarazione dell'Enoc è stata trasmessa al Presidente del Consiglio dei ministri, al Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, al Ministero della salute, al Ministero dell'interno e al Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

### **3.6. La prevenzione e il contrasto al bullismo e al cyberbullismo**

Nella Convenzione di New York non esiste una disposizione che promuova nello specifico la tutela dei minorenni dal bullismo e in particolare dal cyberbullismo. Tuttavia, la protezione dai pericoli del cyberbullismo acquista rilevanza nella Convenzione di New York perché il fenomeno è potenzialmente lesivo di molti diritti ivi sanciti.

Il cyberbullismo, invero, può essere considerato la manifestazione di un fenomeno antico, il bullismo, mediante l'utilizzo di nuove tecnologie, comportando rischi maggiori in quanto il veicolo delle aggressioni, delle molestie e delle umiliazioni è la rete. Risulta difficile trovare soluzioni efficaci e immediate a causa della velocità e della trasversalità con le quali i contenuti lesivi trovano diffusione. Inoltre, la vittima può essere colpita 24 ore su 24, ovunque si trovi, e neanche la propria casa è un rifugio sicuro. Il cyberbullo può avere un pubblico vasto e continuare a mantenere l'anonimato o, perlomeno, a non essere raggiungibile fisicamente. Computer e *smartphone* divengono filtri delle emozioni: nel mondo reale, le relazioni sono connotate dal linguaggio del corpo, da suoni, dalla percezione fisica dell'interlocutore: in rete questo elemento manca e il bullo non percepisce il dolore e le conseguenze negative che travolgono la vittima dall'altra parte dello schermo.



*Internet e i social media rappresentano uno strumento utile e prezioso, in grado di migliorare la vita ai suoi fruitori, ma è necessario acquisire adeguate competenze per il loro utilizzo.*

*Il cyberbullismo può essere considerato la manifestazione di un fenomeno antico, il bullismo, mediante l'utilizzo di nuove tecnologie, comportando rischi maggiori in quanto il veicolo delle aggressioni, delle molestie e delle umiliazioni è la rete*

Internet e i *social media* rappresentano uno strumento utile e prezioso, in grado di migliorare la vita ai suoi fruitori, ma è necessario acquisire adeguate competenze per il loro utilizzo, per evitare che diventino fonte di rischi, quali il cyberbullismo, l'isolamento o la dipendenza. È necessario garantire le condizioni affinché i giovani possano godere delle opportunità di conoscenza e dialogo offerte dalla rete e dai *social media* senza incorrere nei pericoli a cui queste tecnologie li espongono. È fondamentale la capacità degli adulti, a vario titolo coinvolti nella vita dei minorenni, di osservare e cogliere i segnali manifestati da cyberbulli e vittime, al fine di prevenire o interrompere condotte offensive, umilianti o violente poste in essere dai ragazzi o subite quali vittime.

È indispensabile, a tal fine, l'ascolto attivo dei minorenni e l'educazione all'uso responsabile e moderato dei *social me-*

*dia*, trasmettendo loro un sistema di valori basato sul rispetto, contrario a violenza, prevaricazione e omertà. La rete di protezione, infatti, deve riguardare la scuola, la famiglia, i ragazzi e la società civile.

Il fenomeno del cyberbullismo può essere contrastato e prevenuto attraverso l'educazione all'uso consapevole della rete e dei *social* e con campagne di sensibilizzazione sul tema. I potenziali "prevaricatori" devono essere resi consapevoli della gravità dei propri atti e le vittime devono comprendere di non essere sole, di avere a disposizione efficaci strumenti di aiuto, che occorre reagire e attivarsi per tutelare i propri diritti.

*Le ricerche dicono che il fenomeno si manifesta ovunque, ma trova, nel contesto scolastico, il luogo in cui viene più frequentemente perpetrato. Questo sia in ragione dell'età dei giovani coinvolti, sia perché le istituzioni scolastiche rappresentano sempre più il luogo di relazioni complesse in cui sorgono quotidianamente conflitti di diversa entità*

Devono essere pertanto incrementati gli spazi dedicati a un confronto reale tra i ragazzi.

La scuola ha un ruolo centrale nella prevenzione e nel contrasto del cyberbullismo. Le ricerche dicono che il fenomeno si manifesta ovunque, ma trova, nel contesto scolastico, il luogo in cui viene più frequentemente perpetrato. Questo sia in ragione dell'età dei giovani coinvolti, sia perché le istituzioni scolastiche rappresentano sempre più il luogo di relazioni complesse in cui sorgono quotidianamente conflitti di diversa entità.



Nello spirito della più ampia collaborazione ai fini del rafforzamento della rete di tutela e di promozione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, il 9 ottobre 2018 è stato rinnovato il protocollo d'intesa tra l'Autorità garante e il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca (Miur), che ha ad oggetto la promozione e la garanzia dei diritti delle alunne e degli alunni che, unitamente alle altre finalità perseguite, si propone di promuovere l'educazione e l'uso consapevole di *media* e *social media*.

Tra le cinque priorità individuate dall'Autorità garante in occasione dell'avvio dell'anno scolastico 2017-2018 e segnalate alla Presidenza del Consiglio dei ministri e al Ministero dell'istruzione, già menzionate, vi sono la prevenzione e il contrasto al bullismo e al cyberbullismo. Per prevenirli e contrastarli occorre elaborare una strategia di intervento complessa che, oltre a dare attuazione agli strumenti normativi, produca anche un cambiamento culturale. È quindi indispensabile investire nella promozione della cultura della mediazione, per sviluppare un approccio non violento alla risoluzione dei conflitti che porti a ridurre l'aggressività attraverso l'ascolto empatico e la comprensione dell'altro; nello sviluppo di programmi di educazione civica e di educazione all'affettività e alle emozioni; nello sviluppo di programmi di potenziamento della consapevolezza digitale, destinati sia agli alunni/studenti sia agli insegnanti, al fine di rendere bambini e ragazzi cittadini digitali critici e consapevoli.

Parimenti importante è l'alleanza tra scuola e famiglia, come strumento di condivisione di valori e proposte. Di fronte a un fenomeno tanto complesso come quello del cyberbullismo, infatti, 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. Occorre inoltre recuperare figure genitoriali più presenti nella vita dei figli, anche investendo in interventi che permettano di conciliare la vita lavorativa con quella familiare.

L'Autorità garante è *partner* strategico 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), coordinato dal Miur, con la finalità di rafforzare, integrare, potenziare il ruolo del Safer Internet Centre in Italia, punto di riferimento a livello nazionale per le tematiche relative alla sicurezza in rete e al rapporto tra giovani e nuovi media. L'Autorità garante ha partecipato alle varie edizioni del Safer Internet Day, la giornata mondiale per la sicurezza in rete, istituita e promossa dalla Commissione europea, celebrata nel mese di febbraio.



*La legge 29 maggio 2017, n. 71 individua le condotte di cyberbullismo, una rete di strumenti per contrastarlo attraverso azioni di prevenzione e di educazione, il coinvolgimento attivo non solo delle istituzioni ma anche della scuola e dei genitori, ai quali è chiesto uno scatto di consapevolezza rispetto ai rischi della rete e un impegno a governarli*

La *legge 29 maggio 2017, n. 71* individua le condotte di cyberbullismo, una rete di strumenti per contrastarlo attraverso azioni di prevenzione e di educazione, il coinvolgimento attivo non solo delle istituzioni ma anche della scuola e dei genitori, ai quali è chiesto uno scatto di consapevolezza rispetto ai rischi della rete e un impegno a governarli. L'aspetto più rilevante di questa legge consiste nella possibilità riconosciuta ai ragazzi che hanno compiuto i 14 anni di chiedere autonomamente al gestore *web* l'oscuramento, la rimozione o il blocco di un contenuto ritenuto lesivo della propria dignità.

Oltre ad introdurre strumenti di tutela, di immediata attivazione anche da parte delle persone di minore età (istanza rimozione o oscuramento), la legge n. 71/2017 punta all'educazione dei ragazzi (vittime e autori), dei docenti, dei genitori e di tutti i soggetti che sono coinvolti a vario titolo nel cyberbullismo. Si tratta di un testo che pone l'attenzione sui ragazzi, prevedendo percorsi di formazione per i docenti e per i ragazzi e la nomina di un referente scolastico per il cyberbullismo che avrà il compito di riconoscere e trattare il problema con competenze specifiche.

Un ruolo centrale è svolto dal Tavolo tecnico istituito in attuazione della legge con dPCM del 20 ottobre 2017. Ad esso è affidato il compito di redigere un piano di azione integrato di prevenzione e di contrasto al cyberbullismo, nonché quello di 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, di cui fa parte l'Autorità garante, coordinato dal Miur, include i Ministeri dell'interno, del lavoro e delle politiche sociali, della giustizia, dello sviluppo economico e della salute, l'Anci, il Garante per la protezione dei dati personali, Comitato di applicazione del codice di autoregolamentazione media e minori, nonché una rappresentanza delle associazioni studentesche e dei genitori.

Dopo la prima riunione di insediamento avvenuta il 6 febbraio 2018, tuttavia, il Tavolo non è stato più convocato: per questo, all'inizio del 2019, l'Autorità garante ne ha sollecitato la riattivazione. Nell'attesa, l'Autorità garante ha chiesto al Ministero dell'interno i dati relativi alle procedure di ammonimento istaurate ai sensi dell'art. 7 della legge n. 71/2017 nonché ogni altra informazione utile a fornire una fotografia del fenomeno: quest'ultima è imprescindibile per verificare



l'efficacia degli strumenti e per individuare adeguate soluzioni. Analogamente, l'Autorità garante ha richiesto al Garante per la protezione dei dati personali i dati relativi alle istanze di oscuramento e ai reclami pervenuti ai sensi dell'art. 2 della stessa legge.

A livello internazionale, l'Autorità garante ha evidenziato la necessità di monitorare l'attuazione della legge n. 71/2017 anche nello *statement* riportato dinanzi al Comitato Onu sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, nel corso della partecipazione alla pre-sessione che ha avuto luogo a Ginevra il 6 giugno 2018, nonché della discussione del rapporto governativo dinanzi allo stesso Comitato, a gennaio 2019. Il Comitato Onu, inoltre, proprio nel 2019, ha lanciato una consultazione pubblica in vista dell'adozione di un *General Comment* sul tema dei minori nell'ambiente digitale: l'iniziativa è in linea con la raccomandazione del Consiglio d'Europa adottata a novembre 2017 e pubblicata a luglio 2018 (*"Children in the Digital Environment"* – v. *supra* par. 1.3). La raccomandazione del Consiglio d'Europa stabilisce che l'alfabetizzazione digitale dovrebbe essere inclusa nell'insegnamento curricolare sin dai primi anni di scuola e che, soprattutto, i programmi educativi dovrebbero insegnare alle persone di minore età a comprendere cosa significhi il rispetto dei diritti fondamentali, i propri e quelli degli altri.

Nella prospettiva di educazione alla consapevolezza digitale anche nei confronti degli adulti, l'Autorità garante e la Scuola superiore della magistratura hanno organizzato un corso di formazione per magistrati e avvocati - tra i primi attori nel sistema di tutela delle persone di minore età su internet - tenutosi a Roma dal 24 al 26 settembre 2018, dedicato a "La tutela dell'integrità psicofisica del minore al tempo di internet, in prospettiva interna ed internazionale". Il corso ha adottato un approccio interdisciplinare (gli approfondimenti sono stati svolti da esperti non solo della materia giuridica, ma anche di quella psicologica) ed ha approfondito il tema non solo alla luce del diritto interno, ma anche nella più ampia prospettiva internazionale, sia nel settore penale che in quello degli illeciti civili. Sono stati oggetto di disamina, anche attraverso gruppi di lavoro tematici, le questioni relative alle foto dei minorenni, la pedopornografia *online*, il cyberbullismo, le prassi commerciali che esortano i minorenni, sfruttando l'inesperienza e la credulità infantile, all'acquisto di determinati prodotti o servizi.

Anche l'Enoc è sensibile al tema: la Conferenza annuale, che si terrà nel 2019 a Belfast (Regno Unito), sarà intitolata *"Children rights in the digital environment"* e avrà ad oggetto proprio i diritti delle persone di minore età nell'ambiente digi-



tale. L'Autorità garante è parte di uno specifico gruppo di lavoro per la predisposizione della bozza di *position statement* che sarà adottata in quell'occasione nel corso dell'Assemblea generale. L'Autorità garante partecipa, da ultimo, all'edizione 2019 del progetto Enya, insieme ad altri 17 Paesi membri dell'Enoc, che verte sulla stessa tematica e che produrrà raccomandazioni dei ragazzi partecipanti al progetto, per le considerazioni dei garanti Enoc.

# 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

Nella Convenzione di New York, il termine “salute” ricorre molte volte, dal preambolo agli articoli che se ne occupano in maniera specifica (articoli 18, 23, 24, 25, 26 e 27).

*Una lettura combinata delle disposizioni che richiamano il termine “salute” fornisce il quadro dei diritti da garantire alle persone di minore età sul piano del loro pieno sviluppo e benessere psico-fisico, della promozione della salute fisica e mentale, della parità di accesso ai servizi, della garanzia di adeguati sistemi di assistenza e protezione e, in definitiva, del riconoscimento del diritto di ogni minorenne a raggiungere un livello di vita sufficiente per consentire il suo sviluppo fisico, mentale, spirituale, morale e sociale*

Una lettura combinata di tali disposizioni fornisce il quadro dei diritti da garantire alle persone di minore età sul piano del loro pieno sviluppo e benessere psico-fisico, della promozione della salute fisica e mentale, della parità di accesso ai servizi, della garanzia di adeguati sistemi di assistenza e protezione e, in definitiva, del riconoscimento del diritto di ogni minorenne a raggiungere un livello di vita sufficiente per consentire il suo sviluppo fisico, mentale, spirituale, morale e sociale. Già nel 1946, l'Organizzazione mondiale della sanità aveva definito la salute come “uno stato di completo benessere fisico, mentale e sociale, e non semplicemente l'assenza di malattia o infermità”.

Così, il gioco e lo sport sono diritti che fanno crescere, sviluppano la socialità, la memoria, l'intelligenza, l'equilibrio e il benessere e, in quanto tali, vanno riconosciuti a tutte le persone di minore età. Lo stabilisce l'art. 31 della Convenzione di New York, che riconosce ad ogni bambino il diritto

di dedicarsi ad attività ludiche e ricreative proprie della sua età.

Nel corso del 2018, l'Autorità garante ha indirizzato la propria attività nell'attuazione del diritto alla salute e al benessere delle persone di minore età, concentrandosi in particolare, anche nella prospettiva internazionale, sulla tutela della salute mentale degli adolescenti, sulla promozione di sani stili di vita e sul diritto al gioco e allo sport dei bambini e dei ragazzi con disabilità.

### 4.1. La salute mentale degli adolescenti

La salute mentale è uno stato di benessere emotivo e psicologico che ha le proprie origini nell'infanzia e all'interno del quale la persona è in grado di sfruttare al meglio le proprie capacità cognitive ed emozionali, di stabilire relazioni soddisfacenti con gli altri e di partecipare in modo costruttivo ai mutamenti dell'ambiente.



Particolarmente delicata è l'età evolutiva. L'adolescenza, infatti, è un periodo della vita di grandi trasformazioni, in cui si alternano stati d'animo, emozioni, sensazioni che conducono a una ridefinizione dell'identità.

È indispensabile saper intercettare e cogliere i possibili segnali di un disagio, che da fisiologico diventa espressione di un problema più importante.

Le evidenze scientifiche e la pratica clinica dimostrano come la maggior parte dei disturbi psichiatrici che si evidenziano in età evolutiva, se non adeguatamente e tempestivamente riconosciuti e trattati, permangono anche in età adulta.

Parlare di salute mentale degli adolescenti è dunque una priorità emergente che richiede interventi precoci e cure appropriate. I disturbi psichici che coinvolgono gli adolescenti, infatti, si manifestano con sintomi difficili da decodificare perché perfettamente mimetizzati con i continui progressi sociali e tecnologici. È fondamentale garantire risposte immediate e competenti al fine di favorire il "dialogo" tra sistema sanitario e socio-educativo e la continuità della presa in carico tra ospedale e territorio e nel passaggio da una comunità all'altra, individuare le criticità esistenti e diffondere buone prassi.

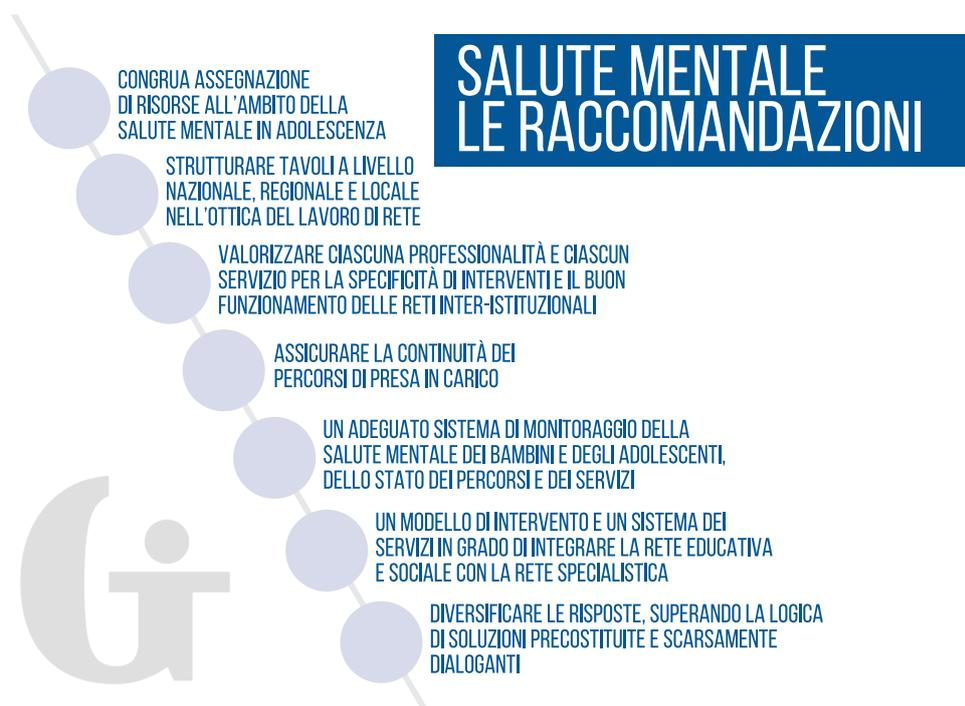
A tal fine, nel 2017, l'Autorità garante ha istituito un gruppo di lavoro costituito da esperti e componenti della Consulta delle associazioni e delle organizzazioni, che ha prodotto [il documento di studio e proposta "La salute mentale degli adolescenti"](#), contenente gli esiti di una ricerca qualitativa svolta in alcune città rappresentative del territorio nazionale.

La ricerca ha individuato alcune fasce di adolescenti particolarmente vulnerabili, a rischio di disagio psico-fisico, quali i minori stranieri non accompagnati, i minorenni autori di reato, i minorenni adottati.

Il documento, che contiene anche le raccomandazioni dell'Autorità garante a governo, regioni e altri interlocutori istituzionali, è stato trasmesso al Ministro della salute, al quale è stata sottolineata soprattutto l'esigenza di attuare un sistema di monitoraggio sul tema, poiché non esistono dati disaggregati riferiti a questa fascia di popolazione; il documento è stato diffuso attraverso incontri bilaterali e convegni.

Il documento di studio e proposta è stato presentato nel corso di un convegno apposito che si è svolto a Roma il 14 marzo 2018. Alla tavola rotonda che ne è seguita, hanno partecipato rappresentanti del Ministero della salute e del sistema giudiziario,

*I disturbi psichici che coinvolgono gli adolescenti si manifestano con sintomi difficili da decodificare perché perfettamente mimetizzati con i continui progressi sociali e tecnologici. È fondamentale garantire risposte immediate e competenti al fine di favorire il "dialogo" tra sistema sanitario e socio-educativo, la continuità della presa in carico tra ospedale e territorio e nel passaggio da una comunità all'altra, individuare le criticità esistenti e diffondere buone prassi*



della Conferenza stato-regioni, nonché dell'Associazione italiana dei magistrati per i minorenni e la famiglia, del Consiglio nazionale dell'Ordine degli assistenti sociali e di quello degli psicologi. Si è avuto così modo di avviare un primo confronto sul piano dell'agire in un'ottica multidisciplinare e inter-istituzionale.

In seguito, il documento è stato presentato nelle città di Palermo e Bologna nell'ambito di convegni specificamente organizzati.

A Roma, inoltre, gli esiti della ricerca sono stati esposti ad una platea di pediatri e neuropsichiatri infantili partecipanti al 74° Congresso italiano di pediatria, promosso dalla Società italiana di pediatria (Sip), svoltosi dal 12 al 16 giugno 2018. L'occasione è stata utile per l'Autorità garante per sensibilizzare i medici sulla significatività della salute mentale come processo che ha le sue radici nell'infanzia, soprattutto in funzione del loro ruolo di "operatori sentinelle" nella rilevazione precoce dei segnali di disagio psicologico e psichico delle persone di minore età.

#### 4.2. La promozione di sani stili di vita, benessere e salute

L'Autorità garante si pone come anello di congiunzione tra bambini, ragazzi e agenzie educative, e tra queste anche le strutture sociosanitarie, orientando la propria attività con lo scopo di realizzare l'effettivo accesso di tutti i bambini e i ragazzi a cure e sostegno socio-affettivo adeguati, su tutto il territorio nazionale.



Per realizzare azioni e iniziative congiunte volte a promuovere la salute e il benessere fisico, psichico e sociale delle persone di minore età attraverso la promozione di attività di studio e ricerca e iniziative di divulgazione scientifica e culturale, nel 2017, l'Autorità garante aveva sottoscritto un protocollo d'intesa con la Sip. Nel 2018, sono stati sottoscritti [protocolli d'intesa con l'Associazione ospedali pediatrici italiani \(Aopi\)](#) e con la [Federazione italiana medici pediatri \(Fimp\)](#). L'intesa con l'Aopi, che associa tredici degli ospedali pediatrici italiani, i quali rappresentano eccellenze nel campo delle cure dell'area materno-infantile e dell'età evolutiva, mira a rinforzare la centralità delle persone di minore età all'interno di programmi e politiche sanitarie pediatriche. Lavorare congiuntamente alle realtà ospedaliere offre una significativa opportunità di sviluppo anche dei programmi gestionali orientati al piccolo paziente e alla sua famiglia. La collaborazione con la Fimp mira a valorizzare le competenze dei pediatri di libera scelta, i quali, per il rapporto di fiducia che instaurano con le famiglie e per la loro sensibilità professionale, possono prima di ogni altro intercettare segnali di disagio e sofferenza e promuovere l'adozione dei provvedimenti più opportuni a tutela della salute fisica o emotiva dei bambini.

La sottoscrizione di questi protocolli tra Autorità garante, Aopi e Fimp, insieme alla già consolidata collaborazione con la Sip, rappresenta un tassello importante delle rispettive attività, ma ancor più "rivendica" un diritto fondamentale, ovvero quello del diritto alla salute e quindi alle cure dei piccoli pazienti.

Sul tema della [promozione di sani stili di vita e prevenzione dell'uso e abuso di alcol, fumo e nuove dipendenze patologiche tra i giovani](#), l'Autorità garante ha promosso, in collaborazione con l'Istituto Don Calabria, [il progetto Libera-mente](#), che ha l'obiettivo di sensibilizzare e informare i giovanissimi sul significato di dipendenza (da sostanza e da comportamento non sano), a partire dal presupposto che per una corretta azione di prevenzione dell'uso di sostanze psicoattive è fondamentale parlare di promozione del benessere e della salute.

Il progetto si è concluso nel mese di giugno 2018, ha coinvolto sei istituzioni scolastiche secondarie di I grado rappresentative del territorio nazionale e visto partecipare attivamente 103 *peer educator*, coinvolto 2160 ragazzi e 320 adulti, tra professori e genitori.

Tutte le scuole hanno concluso la fase progettuale con un evento finale alla presenza dell'Autorità garante, docenti, giornalisti e alunni delle altre scuole medie. L'Ufficio dell'Autorità garante è stata presente all'Istituto comprensivo "Europa Unita" di Afragola (NA) e presso l'Istituto comprensivo ad indirizzo musicale "Mario Nuccio" di Marsala (TP).



*È necessario avere un quadro dei fattori di rischio che possono compromettere il benessere psico-fisico dei ragazzi, in modo da individuare strategie e metodi in grado di promuovere la salute e orientare un'efficace prevenzione*

Lo stesso *focus* è stato poi spostato sul livello istituzionale, muovendo dal concetto che il benessere psicofisico e l'integrazione sociale rappresentano il cardine della prevenzione e, pertanto, vanno garantiti. Per raggiungere questo obiettivo è necessario avere preliminarmente un quadro dei fattori di rischio che possono compromettere il benessere psico-fisico dei ragazzi, in modo da individuare strategie e metodi in grado di promuovere la salute e orientare un'ef-

ficace prevenzione. Per questo motivo, l'Autorità garante ha avviato un ciclo di audizioni per approfondire i modelli di intervento per contrastare le dipendenze da alcol e sostanze, che si è svolto presso la sede dell'Autorità garante i giorni 14 e 15 novembre 2018. Sul tema sono stati ascoltati anche i ragazzi della Consulta (v. *infra* par. 8.2).

In quell'occasione sono stati ascoltati esperti nel campo medico, psicologico, educativo e sociologico, uniti dal comune obiettivo di porre l'attenzione alla prevenzione quale strumento per la protezione della salute a livello psichico, fisico e sociale degli adolescenti.

### 4.3. La tutela della salute mentale con Enoc ed Enya

In occasione della Conferenza annuale e dell'Assemblea generale della Rete europea dei garanti per l'infanzia e l'adolescenza (Enoc), svoltasi a Parigi nel settembre 2018, è stata adottata la [dichiarazione sulla salute mentale](#), tema su cui si è concentrata l'intera Conferenza. Con tale *position statement*, i membri Enoc hanno chiesto ai governi, alla Commissione europea e al Consiglio d'Europa di intraprendere azioni opportune ad assicurare il diritto di bambini e adolescenti di godere del massimo livello raggiungibile di salute mentale.

A tal fine, hanno raccomandato, tra l'altro, di introdurre e implementare strategie nazionali, norme, regolamenti e *standard* sulla salute mentale, basati sui diritti umani, di combattere la stigmatizzazione attraverso la sensibilizzazione e la prevenzione, di promuovere scuole inclusive. L'Enoc ha raccomandato inoltre l'introduzione di indicatori europei per migliorare la comprensione della salute mentale delle persone di minore età.

L'Autorità garante ha trasmesso la dichiarazione alla Presidenza del Consiglio dei ministri, ai Ministeri dell'istruzione, dell'università e della ricerca, della salute, dell'interno e del lavoro e delle politiche sociali.

Come indicato (v. *supra* par. 1.2), anche il progetto Enya si è occupato della medesima tematica. Al termine delle attività previste a livello nazionale, i ragaz-



zi hanno elaborato alcune **raccomandazioni**: sia le attività sia il documento finale sono stati raccolti in alcuni brevi video e in una video-*brochure* pubblicati sui canali *social* dell'Autorità garante.

Secondo quanto espresso dai ragazzi, il percorso fatto grazie al progetto Enya ha consentito loro di capire che ognuno sperimenta momenti di debolezza, fragilità, sconforto, che mettono a rischio la salute mentale, intesa come benessere fisico, psicologico e sociale, di bambini e adolescenti. Il diritto alla salute mentale è un diritto prezioso che deve essere tutelato in ogni ambito della vita: in famiglia, a scuola e nei contesti di socializzazione, dove i ragazzi coltivano le loro relazioni e i loro *hobby*.

I ragazzi della squadra italiana hanno portato all'attenzione dell'Enoc delle raccomandazioni con il fine di valorizzare e proteggere questo diritto, e nello specifico esprimendo la necessità di attivare percorsi di promozione e sensibilizza-

zione sul benessere mentale nelle scuole che li vedano protagonisti attivi, di pubblicizzare al meglio tutti i servizi che offrono assistenza psicologica, in modo che i ragazzi possano venirne a conoscenza, di promuovere l'attenzione del concetto della salute mentale da parte di tutti i *social* e i personaggi che fanno parte del mondo dello spettacolo e far sì che siano un modello da seguire per i ragazzi. Hanno altresì raccomandato di creare "sportelli di ascolto" in tutte le scuole, garantendo la presenza di uno psicologo specializzato, che sia un punto di riferimento per i ragazzi, ma anche per gli insegnanti e per i genitori, chiesto di avere maggiore *privacy* in caso ci si rechi da uno psicologo e provvedere all'abbassamento del consenso genitoriale dai 18 ai 16 anni e infine raccomandato di informare e formare in maniera adeguata sia i genitori sia gli insegnanti riguardo la salute mentale dei ragazzi, in modo che ne riconoscano i cambiamenti, i segnali di allarme e gli eventi dolorosi per poter intervenire nel modo più opportuno.

Nel contesto delle raccomandazioni condivise dai ragazzi dei nove Paesi partecipanti al progetto, discusse ed elaborate congiuntamente al forum di Barcellona e presentate ai membri dell'Enoc a Parigi, i ragazzi hanno fornito una propria definizione di salute mentale, ovvero:

*"La salute mentale è uno stato psicologico che incide sulla vita in modo positivo o negativo. La salute mentale può essere positivamente influenzata andando nei parchi e circondandosi di natura, sentendosi sicuri, ricevendo il supporto di famiglia e amici, incontrando gruppi e lavorando tenacemente (per raggiungere*

*Ognuno sperimenta momenti di debolezza, fragilità, sconforto, che mettono a rischio la salute mentale, intesa come benessere fisico, psicologico e sociale, di bambini e adolescenti. Il diritto alla salute mentale è un diritto prezioso che deve essere tutelato in ogni ambito della vita: in famiglia, a scuola e nei contesti di socializzazione, dove i ragazzi coltivano le loro relazioni e i loro hobby*



*il proprio potenziale). D'altra parte, la salute mentale può essere negativamente influenzata dallo stress (a causa, per esempio, di questioni economiche, di esami, relazioni, dipendenze o altro).*

*Se si è sani sul piano mentale, ci si può sentire a proprio agio ed avere una buona autostima, si sente di potersi fidare di sé stessi, ci si sente forti e si comprende che le sfide possono essere vinte.*

*Nonostante la stigmatizzazione che la circonda, la salute mentale è importante quanto la salute fisica."*

*Le raccomandazioni hanno espresso la necessità di campagne di sensibilizzazione, finalizzate a ridurre la stigmatizzazione, prevedendo la partecipazione attiva dei giovani, rendendo in tal modo la comunicazione più efficace. La sensibilizzazione, secondo i ragazzi Enya, dovrebbe includere spiegazioni sull'importanza di fattori ambientali sulla salute mentale e potrebbe evidenziare soluzioni pratiche quali l'alimentazione sana, l'esercizio fisico regolare, la rete di supporto di persone fidate*

Nella prospettiva degli strumenti mediatici, i ragazzi hanno sollevato la necessità di un aumento della sensibilizzazione pubblica, attraverso programmi e messaggi TV, per promuovere diversità e inclusione, di informare i media sulle modalità di lavoro da adottare per proteggere i minorenni affetti da problemi mentali dalla stigmatizzazione.

Ai governi i ragazzi hanno raccomandato di adottare leggi e misure che assicurino che non vi sia discriminazione nei confronti di bambini e ragazzi con disturbi mentali e di organizzare *workshop* per ragazzi e genitori sulla promozione di relazioni sane, corsi obbligatori per genitori organizzati nei luoghi di lavoro al fine di aiutare i genitori ad imparare a riconoscere i segnali di disturbo nei propri figli. Hanno chiesto assistenza economica, sottolineando l'esigenza di investire in sostegni per le famiglie, per incoraggiare i ragazzi a continuare la scuola anche dopo l'istruzione obbligatoria,

evitando che incorrano nella dispersione scolastica per poter lavorare e aiutare le loro famiglie. Hanno anche chiesto di creare infrastrutture adeguate, come ad esempio rampe per ragazzi con disabilità, per consentirne la partecipazione a tutte le attività, con conseguente impatto positivo sulla loro salute mentale.

In generale, i ragazzi hanno sentito l'esigenza che vengano creati, all'interno della comunità, gruppi di sostegno, spazi ove possano partecipare a varie attività insieme ad esperti, spazi dove minorenni e adulti possano discutere di questioni che li riguardano e da ultimo, ma non per questo meno importante, hanno sottolineato l'opportunità, per bambini e ragazzi, di partecipare gratuitamente ad attività sportive e culturali durante il tempo libero.



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

Il gioco, libero e creativo, e lo sport, quale pratica per un armonico sviluppo psico-fisico, sono diritti che fanno crescere, sviluppano la socialità, la memoria, l'intelligenza, l'equilibrio e il benessere, e in quanto tali vanno riconosciuti a tutte le persone di minore età.

Lo stabilisce l'art. 31 della Convenzione di New York che riconosce ad ogni bambino il diritto di dedicarsi ad attività ludiche e ricreative proprie della sua età.

Inoltre la stessa Convenzione dedica l'art. 23 al tema dei bambini con disabilità stabilendo che "Gli Stati parti riconoscono che i fanciulli mentalmente o fisicamente handicappati devono condurre una vita piena e decente, in condizioni che garantiscano la loro dignità, favoriscano la loro autonomia e agevolino una loro attiva partecipazione alla vita della comunità".

Anche l'art. 7 della Convenzione Onu sui diritti delle persone con disabilità riconosce ai bambini con disabilità il diritto al pieno godimento di tutti i diritti umani e delle libertà fondamentali sulla base del principio di eguaglianza e l'art. 30 stabilisce che gli Stati parti incoraggino la partecipazione delle persone con disabilità alla vita culturale, alle attività ricreative, al tempo libero e allo sport, sancendo, in tal modo, un riconoscimento specifico al valore delle attività legate a tali ambiti.

Nel commento generale n. 17 del 18 marzo 2013, il Comitato Onu sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza ha ribadito l'importanza del diritto al gioco per tutti i bambini, quasi sempre considerato accessorio, meno cogente e non prioritario fra i diritti. Il Comitato, fra le altre cose, fornisce indicazioni precise per le pianificazioni e progettazioni urbanistiche, per la costruzione dei *curricula* scolastici, per la formazione di educatori e insegnanti e insiste sul fatto che una

comunità (locale o nazionale), capace di promuovere il gioco, investa sul senso di cittadinanza e, in ultima analisi, riconosca i bambini e i ragazzi come cittadini. Partendo da tali considerazioni, l'Autorità garante ha deciso di realizzare uno [studio sul tema del diritto al gioco e allo sport dei bambini e dei ragazzi con disabilità](#), per verificare in che misura tali diritti siano garantiti. Pertanto, nell'ambito della Consulta nazionale delle associazioni e delle organizzazioni, è stato

*Il gioco, libero e creativo, e lo sport, quale pratica per un armonico sviluppo psico-fisico, sono diritti che fanno crescere, sviluppano la socialità, la memoria, l'intelligenza, l'equilibrio e il benessere e in quanto tali vanno riconosciuti a tutte le persone di minore età.*

*Lo stabilisce l'art. 31 della Convenzione di New York che riconosce ad ogni bambino il diritto di dedicarsi ad attività ludiche e ricreative proprie della sua età*

*Il Comitato Onu sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza ha ribadito l'importanza del diritto al gioco per tutti i bambini, quasi sempre considerato accessorio, meno cogente e non prioritario fra i diritti*



istituito un gruppo di lavoro composto da rappresentanti designati dalla stessa Consulta, nonché da esperti nominati dall'Autorità garante, con l'obiettivo di accendere i riflettori sul tema della disabilità dei minorenni - e in particolare sul loro diritto al gioco e allo sport - in una logica di inclusione, di uguaglianza e di pari opportunità. La diversità, infatti, non va superata ma rispettata, attraverso la creazione di luoghi che accolgano e riducano le limitazioni alla partecipazione. Il gruppo di lavoro ha mosso dallo studio della normativa e della letteratura scientifica in materia, rilevando che pochi sono i documenti e le normative nazionali dedicati in modo mirato al diritto allo sport per i bambini e i ragazzi con disabilità, e meno ancora sono quelli che affrontano il tema del diritto al gioco. Il gruppo ha poi realizzato una ricerca qualitativa nei territori in modo che fossero rappresentate le diverse realtà italiane e in modo da prevedere anche la partecipazione delle persone di minore età. Tale ricerca si è svolta attraverso la partecipazione diretta dei bambini e dei ragazzi con disabilità e delle loro famiglie, dei coetanei e degli operatori del settore, attraverso l'invio di questionari e lo svolgimento di interviste rivolti agli amministratori e ai dirigenti di settore e 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. Immane è stata l'acquisizione del parere della Consulta delle ragazze e dei ragazzi su questo tema (v. *infra* par. 8.b).

Dall'indagine, avente come obiettivo la rilevazione non solo delle politiche di inclusione presso i Comuni, ma anche il livello di partecipazione delle famiglie e dei ragazzi con disabilità alla programmazione degli interventi e la presenza o meno di parchi gioco, centri aggregativi e associazioni sportive, è emersa la necessità di dare una pronta risposta al diritto al gioco e allo sport per i bambini e i ragazzi con disabilità. Tutti gli attori coinvolti hanno sostenuto l'importanza del gioco e dello sport nella vita dei bambini e dei ragazzi con disabilità e sottolineato la carenza di normative di riferimento e di progettazioni politiche e sociali dedicate, la necessità di aprire spazi adeguati all'inclusione, la priorità di formazioni specifiche sul tema.

Si è evidenziata anche una differenza tra accesso al gioco e accesso allo sport, nonché tra disabilità motoria e altre tipologie di disabilità. L'accesso allo sport, pur insufficiente, è comunque maggiormente garantito dell'accesso al gioco, e l'accesso ad entrambi è nettamente maggiore per le disabilità motorie rispetto alle disabilità intellettive, comunicative e ai disturbi dello spettro autistico. Manca, inoltre, una mappatura e una messa in rete di spazi, esperienze, attività di gioco e sport dedicati alla disabilità e una corretta e capillare informazione sulle risorse accessibili e sulle opportunità fruibili.



Trattare il diritto al gioco e allo sport dei bambini e dei ragazzi con disabilità significa, in conclusione, porre in rilievo che il gioco e lo sport sono diritti di tutti i bambini e che per tutti quindi occorre garantire pari opportunità di fruizione e di accesso, attraverso interventi normativi e operativi capaci di bilanciare principi generali con principi di specificità e personalizzazione. Per fare questo, è necessario un investimento culturale che tenda ad unire piuttosto che a rimarcare le differenze e le diversità, che conduca le famiglie dei bambini e dei ragazzi con disabilità a parlare della condizione dei loro figli senza vergogna o paura e che, contemporaneamente, induca tutti a considerare la disabilità come una condizione con la quale si possono vivere la quotidianità, le attività sportive, il gioco. Sicuramente con degli accorgimenti e con un'attenzione speciale, ma certamente con fiducia e con la voglia di "mettersi in gioco".

*Trattare il diritto al gioco e allo sport dei bambini e dei ragazzi con disabilità significa porre in rilievo che il gioco e lo sport sono diritti di tutti i bambini e che per tutti quindi occorre garantire pari opportunità di fruizione e di accesso, attraverso interventi normativi e operativi capaci di bilanciare principi generali con principi di specificità e personalizzazione*

#### 4.5. Le persone di minore età e i videogiochi

L'Autorità garante è intervenuta sul tema dei videogiochi destinati ai minorenni in occasione di una [consultazione pubblica, indetta dall'Autorità garante per le garanzie nelle comunicazioni, sullo schema di regolamento a tutela delle persone di minore età in materia di classificazione di videogame e opere audiovisive](#) ("Regolamento recante la disciplina dell'accesso ai sensi degli articoli 22 e seguenti della legge 7 agosto 1990, n. 241 e degli articoli 5 e seguenti del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33").

L'Autorità garante ha espresso il proprio parere, in virtù della facoltà prevista nella propria legge istitutiva, nel quale ha evidenziato la necessità di tenere conto, nel valutare se i giochi siano adatti a una determinata fascia di età, della presenza o meno di moderazione nelle *chat* o nei *videogame*, altrimenti fuori controllo circa i contenuti che potrebbero esservi veicolati (v. allegato n. 5c).

L'Autorità garante ha richiamato l'attenzione sulla possibilità per il giocatore minorenne di compiere acquisti, a carattere oneroso, all'interno dei *videogame (in-app)*, richiedendo che in questi casi sia necessario acquisire preventivamente il consenso del genitore e che comunque tali meccanismi di vendita non dovrebbero mai richiamare quelli propri dell'azzardo. Quanto alla classificazione per fasce di età, è stata sottolineata l'inadeguatezza di consentire un utilizzo dei videogiochi prima del compimento



del terzo anno di vita, chiedendo di sostituire la dizione “Adatto a tutte le classi di età” con l’espressione “Adatto a partire dai tre anni”.

L’Autorità garante si è espressa negativamente in merito all’opportunità di creare una lista di opere “raccomandate” per i minorenni (c.d. *white list*), precisando che qualora venisse comunque istituita, essa prenda quali valori di riferimento quelli previsti dalla Convenzione di New York agli articoli 17 e 29.

Lo schema di decreto ad oggi non ha concluso il proprio *iter*.

# 5

## L'inclusione delle persone di minore età e la tutela dei minori stranieri non accompagnati



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



## 5. L'INCLUSIONE DELLE PERSONE DI MINORE ETÀ E LA TUTELA DEI MINORI STRANIERI NON ACCOMPAGNATI

Nel 2018, l'Autorità garante ha proseguito la propria attività volta all'inclusione, nel tessuto della società italiana, delle persone di minore età, a prescindere dalla nazionalità e condizione sociale, in attuazione del principio di non discriminazione.

Per comprendere la cornice e, più in particolare, i settori bisognosi di intervento, nel 2018, l'Autorità garante si è occupata di aggiornare il dossier "DisOrdiniamo!", la prima fotografia delle istituzioni centrali e delle risorse nazionali dedicate all'infanzia e all'adolescenza, che ha fornito una "mappa" di tutte le risorse e le istituzioni centrali legate a quest'ambito, attraverso l'analisi di dati relativi al triennio 2012-2015. L'aggiornamento ha riguardato il triennio 2016-2018 e l'esito della ricerca sarà raccolto in una pubblicazione. Questo consentirà di individuare future azioni di indirizzo di cui si farà promotrice l'Autorità garante.

Inoltre, l'attenzione dell'Autorità garante all'effettiva implementazione dei diritti delle persone di minore età in contesti di peculiare vulnerabilità si è tradotta nell'ambito della definizione dei livelli essenziali delle prestazioni civili e sociali (Lep), nonché in azioni a tutela delle nuove generazioni di origine immigrata e dei minori stranieri non accompagnati.

*L'inclusione delle persone di minore età in Italia si traduce nella effettiva attuazione dei diritti sanciti dalla Convenzione di New York e in particolare di quelli all'unità familiare, alla salute, alla protezione internazionale, alla sicurezza sociale e all'educazione*

L'inclusione delle persone di minore età in Italia si traduce nella effettiva attuazione dei diritti sanciti dalla Convenzione di New York e in particolare di quelli di cui agli articoli 9 (unità familiare), 24 (salute), 22 (protezione internazionale), 26 (sicurezza sociale), 28 e 29 (educazione). Con l'obiettivo di tutelare l'effettività di tali diritti, il 10 settembre 2018, l'Autorità garante ha indirizzato una [nota al Ministero dell'interno, all'Anci e alla Conferenza delle regioni e delle province autonome a proposito degli sgomberi](#) per occupazione arbitraria di immobili in corso in varie località d'Italia, a seguito dell'emanazione della circolare n. 11001/123/111(1) del 1 settembre 2018 (v. allegato n. 5d).

L'Autorità garante ha raccomandato che a bambini e ragazzi siano garantiti il diritto all'unità familiare, alla sicurezza sociale, legata alla disponibilità di un'abitazione alternativa adeguata, alla tutela della loro salute e del loro interesse alla continuità scolastica. Gli sgomberi, in particolare, devono avvenire secondo modalità compatibili con la presenza di persone minorenni, con l'intervento di personale qualificato



e appositamente formato. L'Autorità garante ha raccomandato che le istituzioni coinvolte per legge, ciascuna in base alle proprie competenze, concertino preventivamente gli interventi di sgombero, assicurando soluzioni abitative alternative a chi ne ha diritto. Tali raccomandazioni sono state oggetto di condivisione con l'Anci che, il 20 settembre 2018, ha provveduto a sensibilizzare i comuni diramando la nota alla Commissione welfare e politiche sociali dell'Anci, nonché alle Anci regionali, per la ulteriore diffusione presso i comuni di ciascun territorio.

### 5.1. I livelli essenziali delle prestazioni civili e sociali (Lep)

Tra le perduranti lacune nel sistema di protezione dell'infanzia, vi è la mancata individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali (Lep) relativi alle persone di minore età, che l'articolo 117, comma 2, lettera m), della Costituzione prevede che siano garantiti su tutto il territorio nazionale.

La loro definizione spetta allo Stato, ma la legge istitutiva dell'Autorità garante le ha attribuito il compito di formulare osservazioni e proposte per la loro individuazione (art. 3, comma 1, lett. l). Definire un livello essenziale significa renderlo immediatamente esigibile su tutto il territorio nazionale. Significa altresì garantire, in attuazione dell'art. 2 della Convenzione di New York che riconosce pari diritti e opportunità a tutte le persone di minore età a prescindere dalla loro condizione personale e sociale, la presenza uniforme di servizi capaci di rispondere alle loro esigenze fondamentali.

*Definire un livello essenziale significa renderlo immediatamente esigibile su tutto il territorio nazionale. Significa altresì garantire, in attuazione dell'art. 2 della Convenzione di New York che riconosce pari diritti e opportunità a tutte le persone di minore età a prescindere dalla loro condizione personale e sociale, la presenza uniforme di servizi capaci di rispondere alle loro esigenze fondamentali*

Nel perseguire l'obiettivo di essere da stimolo al legislatore affinché si definiscano i Lep per le persone di minore età, l'Autorità garante ha proseguito il percorso avviato nel 2015 che aveva portato alla redazione del documento di proposta "Verso la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali dei bambini e degli adolescenti".

In questa direzione l'Autorità garante, coadiuvata dalla consulenza di una *équipe* dell'Istituto per la ricerca sociale (Irs), ha avviato un percorso incrementale e di implementazione dei Lep, coinvolgendo le istituzioni e la società civile in un procedimento partecipato.

Prioritariamente, l'Autorità garante ha operato una scelta di *policy*, circoscriven-

do l'indagine ai diritti afferenti la fascia di età 0-6 anni, riconosciuta come quella in cui è opportuno investire per avere migliori risultati in ordine alla promozione del benessere, alla conoscenza dei diritti e per prevenire forme di maltrattamento e abuso.

Anche l'Unione europea ormai da diversi anni manifesta un crescente interesse verso i servizi di educazione e cura per i bambini da 0 a 6 anni, comunemente denominati Ecec (*Early Childhood Education and Care*), insistendo sull'importanza di investire sui servizi per l'infanzia quali pratiche fondamentali per uno sviluppo equilibrato dei bambini e il buon esito dell'apprendimento. È stato verificato che investire sui bambini produce un ritorno in termini di redditività dell'investimento con risultati di benessere economico di tutta la comunità sociale (v. Comunicazione della Commissione europea del 17 febbraio 2011 COM(2011)66). Inoltre, la prevenzione o il contrasto alle situazioni di disegualianza, marginalità sociale o povertà – economica ed educativa – avviene attraverso la promozione di politiche inclusive soprattutto per i bambini appartenenti a categorie considerate "a rischio" (conclusioni del Consiglio 2011/C 175/03).



## LIVELLI ESSENZIALI DELLE PRESTAZIONI



PER OGNI BAMBINO DEI POLI DELL'INFANZIA DIRITTO DI ACCEDERE A UNA MENSA QUALITÀ

50% costi a carico della fiscalità generale

50% compartecipazione con universalismo selettivo

NUMERO DI POSTI AUTORIZZATI IN NIDO O MICRONIDO PER ALMENO IL 33% DELLA POPOLAZIONE DA 0 A 36 MESI



50% costi a carico della fiscalità generale

50% compartecipazione con universalismo selettivo



DIFFUSIONE E REALIZZAZIONE DI SPAZI GIOCO PER BAMBINI 0-14 INCLUSIVI E CO-PROGETTATI

OGNI 10/15 KM NELLE AREE URBANE

OGNI 20/25 KM NELLE AREE RURALI



CREAZIONE DI UNA BANCA DATI SULLA DISABILITÀ A LIVELLO NAZIONALE, CON DATI DISAGGREGATI, PER LA FASCIA 0-17



Nel processo avviato, il concetto di Lep è stato declinato in tre diversi significati: i) una prestazione certa per chiunque si trovi in una determinata condizione (Lep del primo tipo - prestazioni volte a rispondere a diritti soggettivi); ii) la presenza di alcune tipologie di offerta in ogni realtà territoriale / ogni dato numero di abitanti (Lep del secondo tipo - garanzie di offerta); iii) la presenza di



una proposta finalizzata a costruire condizioni di conoscenza o organizzative per una successiva offerta di servizi o soddisfazione di diritti (Lep del terzo tipo - programmatico).

L'approccio metodologico impiegato è stato basato sui diritti individuati dalla Convenzione di New York per poi definire le azioni necessarie a rendere tali prestazioni concretamente erogabili ed esigibili.

Tale percorso partecipato ha coinvolto anche dirigenti e funzionari dei Ministeri competenti (interno, lavoro e politiche sociali, famiglia e disabilità, salute, università, istruzione e ricerca, beni culturali, economia e finanze, pari opportunità), rappresentanti dell'Anci e dei sindacati confederali, referenti della Conferenza Stato-regioni, membri della Consulta, nonché referenti della rete di associazioni "Batti il 5!" che nel 2015, insieme all'Autorità garante, aveva elaborato il documento di proposta "Verso la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali dei bambini e degli adolescenti", sopra menzionato.

Nel precisare che il percorso intrapreso non esaurisce tutti gli aspetti dei Lep riferiti ai bambini e ai ragazzi di minore età, ma è parte di un lavoro organico e più completo che si pone l'obiettivo di essere implementate gradualmente nella logica dell'incrementalità, l'Autorità garante ha individuato e scelto di approfondire i seguenti Lep:

1. una mensa scolastica di qualità in tutte le scuole, dai poli per l'infanzia alla primaria, come servizio universale con costi di funzionamento coperti almeno per il 50%, dalla fiscalità generale e con costi di compartecipazione in base al criterio dell'universalismo selettivo (Lep del primo tipo);
2. un nido o un micro-nido pubblico come servizio universale per tutte le persone minorenni di età compresa tra 0 e 36 mesi (ogni *tot* abitanti), con costi di funzionamento coperti, almeno per il 50%, dalla fiscalità generale (Miur, regioni, comuni) e con costi di compartecipazione in base al criterio dell'universalismo selettivo;
3. spazi gioco pubblici per i bambini della fascia 0-14 anni ogni *tot* abitanti, con caratteristiche di accessibilità e co-progettati con bambini e familiari residenti (Lep del secondo tipo);
4. una banca dati sulla disabilità a livello nazionale, con dati disaggregati, relativamente alla fascia di età 0-17 anni (Lep del terzo tipo).

Per ciascuno dei Lep che si è scelto di approfondire, si è proceduto attraverso



uno studio delle buone prassi nazionali (analisi di esperienze con interviste a testimoni privilegiati), nonché attraverso l'analisi secondaria di articoli e rapporti che presentano esperienze simili a quelle in esame, in particolare nei Paesi membri dell'Unione europea.

Al termine di tale percorso, si proseguirà alla messa a punto dei processi da seguire per l'implementazione dei Lep, comprensiva di azioni da realizzare, attori da coinvolgere e risorse da mobilitare.

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

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 dei ragazzi di seconda generazione di origine immigrata per comprendere meglio la realtà della loro inclusione.

*Le nuove generazioni di origine immigrata sono bambini e ragazzi che vivono una sovrapposizione d'identità: da un lato, provengono da una matrice culturale straniera, alla quale si sentono legati da un vincolo più o meno forte, ma con la quale possono anche entrare in conflitto; dall'altro, trascorrono la maggior parte della propria vita in Italia o vi sono nati, parlano italiano, studiano in Italia*

Le nuove generazioni di origine immigrata sono bambini e ragazzi che vivono una sovrapposizione d'identità: da un lato, provengono da una matrice culturale straniera, alla quale si sentono legati da un vincolo più o meno forte, ma con la quale possono anche entrare in conflitto; dall'altro, trascorrono la maggior parte della propria vita in Italia o vi sono nati, parlano italiano, studiano in Italia. Possiamo pensare a loro come nuove generazioni di italiani, dal momento che molte delle recenti ricerche hanno evidenziato come questi giovani siano sempre più simili, negli atteggiamenti, nei comportamenti, nei valori, nei gusti culturali, nelle scelte e nelle aspirazioni, ai giovani provenienti da famiglie italiane. Le nuove generazioni di origine immigrata si trovano

all'incrocio di due mondi: quello della famiglia e quello della società. Certamente oggi rappresentano una realtà in evoluzione e crescita nel nostro Paese, una risorsa, che può essere messa a frutto garantendo loro l'inclusione e la partecipazione nella comunità in cui vivono e di cui fanno parte.

L'Autorità garante ha deciso di indagare le buone prassi, ricercando anche esempi in Europa, e di far emergere le criticità al fine di indirizzare alle istituzioni com-



petenti delle specifiche raccomandazioni. Per fare ciò si è avvalsa di un gruppo di lavoro attivato nell'ambito della Consulta delle associazioni, composto da membri designati da quest'ultima e da esperti nominati dalla stessa Autorità garante. Il gruppo ha cercato, in particolare, di esplorare il livello di soddisfazione dei ragazzi di seconda generazione rispetto all'inserimento, più o meno positivo, in una società con caratteristiche assolutamente diverse da quelle dei Paesi di provenienza dei propri genitori. Ha cercato di comprenderne i bisogni e di indagare le problematiche potenzialmente insite non solo nella differenza culturale, ma nella differenza di genere e nella faticosa comunicazione con genitori i cui stili educativi sono talvolta diversi rispetto a quelli dei genitori dei coetanei italiani. A questo scopo sono stati utilizzati strumenti come i *focus group*, composti da gruppi omogenei di ragazzi, e interviste condotte in ambienti vicini alla migrazione. Sono stati acquisiti dati, materiale ed esperienze da parte dei vari componenti del tavolo in ragione delle differenti competenze. Sulla base di una fotografia inevitabilmente non esaustiva della situazione, l'obiettivo finale è stato quello di arrivare a formulare suggerimenti e raccomandazioni tesi a stimolare la riflessione da parte di tutte le agenzie di socializzazione che si confrontano con le persone straniere di minore età (scuole, servizi socio-sanitari, forze politiche, mondo della giustizia).

Il raggiungimento di un'integrazione armoniosa ed effettiva fra tutte le componenti, nuove e vecchie, della società, è una sfida che sollecita tutti. Ogni adulto è portatore di una grande responsabilità: garantire il benessere di ogni minore. La riuscita di questa impresa comporta l'acquisizione di alcune fondamentali caratteristiche come la flessibilità, la tolleranza, la sincera curiosità per il diverso da noi, la capacità di trasformarci con i ragazzi in un cammino comune che porti al pacifico e civile cambiamento di tutti, per abbattere i pregiudizi e le resistenze.

Secondo i dati Istat, dal 1993 al 2014 in Italia sono nati quasi 971 mila bambini da genitori stranieri, con una tendenza alla crescita che si è però invertita negli ultimi anni: dopo oltre vent'anni di incrementi, ora stanno diminuendo le nascite da genitori immigrati in Italia. Erano quasi 80 mila nel 2012, nel 2015 erano poco più di 72 mila, e alla fine del 2017 erano 67.933. Si tratta comunque di quasi il 15% delle nascite complessive, con marcate sperequazioni

*Il raggiungimento di un'integrazione armoniosa ed effettiva fra tutte le componenti, nuove e vecchie, della società, è una sfida che sollecita tutti. Ogni adulto è portatore di una grande responsabilità: garantire il benessere di ogni minore. La riuscita di questa impresa comporta l'acquisizione di alcune fondamentali caratteristiche come la flessibilità, la tolleranza, la sincera curiosità per il diverso da noi, la capacità di trasformarci con i ragazzi in un cammino comune che porti al pacifico e civile cambiamento di tutti, per abbattere i pregiudizi e le resistenze*



## NUOVE GENERAZIONI DI ORIGINE IMMIGRATA

540.674 MASCHI ♂  
500.503 FEMMINE ♀

**1.041.177**  
fino a 17 anni

dati al 1 gennaio 2018

**10,6%**



DEI MINORENNI  
IN ITALIA

fonte: ISTAT



NATI DA GENITORI STRANIERI  
NATI DA GENITORI ITALIANI

	2008	2010	2014	2015	2016	2017
NATI DA GENITORI STRANIERI	72.472	78.082	75.067	72.096	69.379	67.933
NATI DA GENITORI ITALIANI	480.217	457.171	398.540	385.014	373.075	358.940

territoriali: si va da punte superiori al 20% nelle regioni settentrionali a un modesto 5% nel mezzogiorno e nelle isole.

Giacché in Italia il fenomeno è relativamente recente, stiamo attraversando un significativo cambiamento nella composizione della popolazione minorile di origine immigrata: fino a qualche anno fa, la maggioranza di questi bambini e ragazzi era nata all'estero e poi ricongiunta. Oggi invece la grande maggioranza è nata in Italia: oltre 7 su 10, con valori superiori al 90% nella fascia di età prescolare e inferiori al 25% nella fascia 14-17 anni.

Nel suo rapporto 2016, l'Istat definisce come "la vera novità degli ultimi anni" proprio l'acquisizione della cittadinanza italiana da parte di un numero crescente di giovani cresciuti in famiglie immigrate: da circa 11 mila nel 2011 a più di 50 mila nel 2014. Rappresentano appena il 4 per mille della popolazione residente in Italia tra 0 e 19 anni, ma i numeri vanno considerati in prospettiva. Vale la pena di ricordare che nell'anno accademico 2017-2018 risultano immatricolati nelle università italiane quasi 8.000 studenti di nazionalità straniera che hanno conseguito il diploma di scuola superiore in Italia, senza contare quanti hanno acquisito la cittadinanza italiana e i figli di coppie miste: anche questo è il segno di una società che cambia.



### 5.3. I minori stranieri non accompagnati

Al 31 dicembre 2018, i dati forniti dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali mostravano che i minori stranieri non accompagnati presenti e censiti in Italia erano 10.787, bambini e ragazzi “vulnerabili tra i vulnerabili”, tre volte vulnerabili perché di minore età, stranieri e soli: in diminuzione rispetto agli anni trascorsi (17.373 nel 2016 e 18.303 nel 2017), si tratta di una presenza rilevante che non può essere letta come un fenomeno provvisorio, ma va affrontata in maniera pianificata, organizzata e integrata, in una logica di vero e proprio sistema.

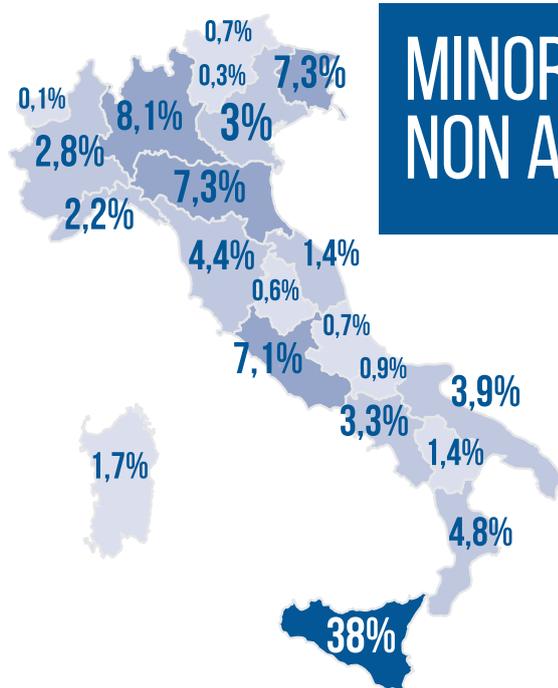
L'attività dell'Autorità garante rivolta alle persone di minore età che giungono sole nel nostro Paese si è realizzata da plurime prospettive.

L'Autorità garante ha preso parte alla discussione relativa alla migrazione minorile, intesa quale fenomeno globale da affrontare a livello internazionale, partecipando, il 20 e il 21 giugno 2018, al seminario “*Children and Youth on the move*”, organizzato ad Agadir (Marocco) dal Forum mondiale sulla migrazione e lo sviluppo (Gfmd – *Global Forum on Migration and Development*) in collaborazione con Unicef. In quell'occasione sono state approfondite le principali questioni che interessano bambini e ragazzi migranti, in particolare i differenti sistemi di protezione, gli strumenti di inclusione sociale e l'accesso ai servizi e al mercato del lavoro. Il seminario è stato anche l'occasione per uno scambio di buone pratiche ed esempi di politiche di migrazione efficaci. L'Autorità garante ha contribuito alla discussione con una riflessione sui meccanismi italiani di accoglienza dei minori non accompagnati, concentrandosi sulla figura del tutore volontario, sulle questioni ancora aperte e sugli obiettivi che è necessario perseguire per attuare soluzioni e politiche di integrazione e inclusione sostenibili.

In tale quadro, a raccordo tra livello interno ed internazionale, l'Autorità ha tradotto in inglese la legge 7 aprile 2017, n. 47 recante disposizioni in materia di misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati, condividendo il documento con *stakeholder* nazionali ed internazionali, nonché con l'Enoc, con lo scopo di diffondere una legge promettente per la protezione delle persone di minore età che si trovano nel nostro Paese senza adulti di riferimento.

L'Autorità garante ha sollecitato ai competenti attori istituzionali, con note di indirizzo, l'effettiva attuazione della legge n. 47/2017, in vigore dal 6 maggio 2017, intervento normativo che ha delineato il sistema di protezione dei minori stranieri non accompagnati, disciplinando tutti gli aspetti re-

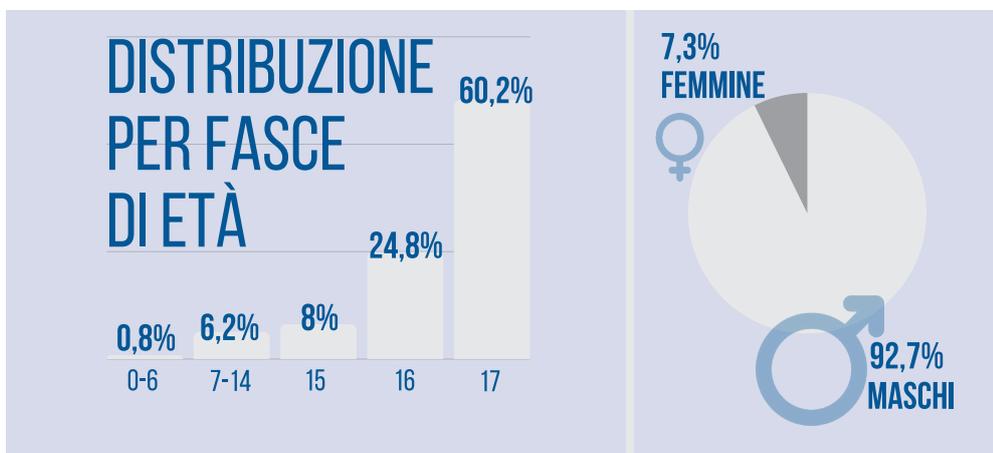
*L'Autorità garante ha sollecitato ai competenti attori istituzionali, con note di indirizzo, l'effettiva attuazione della legge n. 47/2017, in vigore dal 6 maggio 2017, intervento normativo che ha delineato il sistema di protezione dei minori stranieri non accompagnati, disciplinando tutti gli aspetti relativi alla loro accoglienza e protezione*



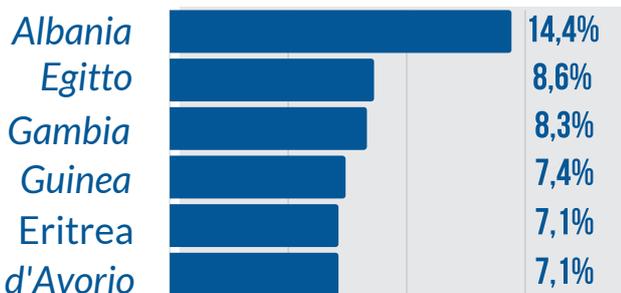
# MINORI STRANIERI NON ACCOMPAGNATI

## RIPARTIZIONE PER REGIONE DI ACCOGLIENZA

dati al 31 dicembre 2018



### PRINCIPALI PROVENIENZE



fonte: Ministero del lavoro e delle politiche sociali



lativi alla loro accoglienza e protezione. L'Autorità garante ha proseguito la propria attività di formazione dei tutori volontari di minori stranieri non accompagnati, nel quadro dell'art. 11 di tale legge nelle regioni prive di garante territoriale, con il supporto dello *European Asylum Support Office*. Nel 2018, in attuazione delle competenze attribuitele dalla novella del [decreto legislativo 22 dicembre 2017, n. 220](#) e in vigore dal 31 gennaio 2018, l'Autorità garante ha inoltre avviato il progetto volto al monitoraggio della tutela volontaria in attuazione dell'art. 11, legge n. 47/2017, finanziato dal Fondo asilo, Migrazione e Integrazione (Fami). Da ultimo, in ossequio al metodo di lavoro che le è proprio, quello dell'ascolto istituzionale, l'Autorità garante ha proseguito le visite partecipate nei centri di prima accoglienza con l'alto Commissariato delle Nazioni Unite (Unhcr) e organizzato un ciclo di audizioni di esperti per approfondire il fenomeno dei movimenti di minori stranieri non accompagnati alle frontiere settentrionali italiane, per comprenderne le ragioni e formulare raccomandazioni alle istituzioni competenti. Nel quadro della collaborazione con *Save the Children*, con cui è stato anche sottoscritto un protocollo d'intesa, sono state condivise riflessioni e approfondimenti sulla necessità che i tutori si attengano ad alcune regole di comportamento nello svolgimento delle proprie funzioni. L'Autorità garante inoltre, al fine di espandere e orientare le attività di ascolto, partecipazione e informazione a favore dei minori stranieri non accompagnati, ha firmato un protocollo con Unicef in supporto alla piattaforma digitale *U-Report on the Move*, dei minorenni migranti e rifugiati, attraverso la quale si è inteso sondare il livello di conoscenza che i minorenni hanno dei loro diritti.

### **L'attuazione della legge n. 47/2017**

L'adozione della legge n. 47/2017 ha rappresentato il passaggio da una logica emergenziale di gestione del fenomeno ad una visione sistemica della materia, che consente agli attori istituzionali competenti di intervenire in sinergia e coordinamento nelle diverse fasi procedurali. In particolare, l'art. 11 della legge n. 47/2017 ha previsto la figura del tutore volontario, la persona attraverso la quale possono attuarsi tutti i diritti dei minori stranieri non accompagnati, bambini e ragazzi che sono soli in Italia e hanno bisogno di una guida che li accompagni a vivere la "normalità". Il tutore volontario incarna una nuova idea di tutela legale: non solo rappresentanza giu-

*L'adozione della legge n. 47/2017 ha rappresentato il passaggio da una logica emergenziale di gestione del fenomeno ad una visione sistemica della materia, che consente agli attori istituzionali competenti di intervenire in sinergia e coordinamento nelle diverse fasi procedurali*



ridica ma figura attenta alla relazione con i bambini e i ragazzi che vivono nel nostro Paese senza adulti di riferimento, capace di farsi carico dei loro problemi ma anche di farsi interprete dei loro bisogni e garante dei loro diritti. Privati cittadini, adeguatamente selezionati e formati, guidati dalla volontà di vivere una nuova forma di solidarietà sociale e di cittadinanza attiva. È questa un'esperienza che, al 31 dicembre 2018, ha coinvolto 5.501 cittadini che si sono resi disponibili a mettersi in gioco per diventare una guida per i ragazzi.

Dopo anni di forte incremento della migrazione minorile in Italia, nel 2018 si è assistito ad una consistente diminuzione delle presenze dei minori stranieri non accompagnati nel nostro Paese: tale congiuntura consente di mettere a sistema gli interventi di protezione dei *minori*, non stressati da situazioni emergenziali di flusso come quelle verificatesi negli anni 2016 e 2017.

Sin dai primi mesi dalla sua entrata in vigore, l'effettiva attuazione della legge e, soprattutto, dell'art. 11, ha avuto ricadute importantissime: il 25 gennaio 2018, infatti, la Commissione europea ha archiviato la procedura di infrazione 2014/2171 pendente nei confronti dell'Italia per violazione della normativa sui minori stranieri non accompagnati e, nella specie, per la parte relativa a tempi e modalità di nomina dei tutori, nonché al monitoraggio dell'attività tutoria. Proprio all'esito delle prime applicazioni dell'art. 11, ad aprile 2018, la *European Union Agency for Fundamental Rights* (Fra) ha redatto insieme all'Autorità garante un documento di sintesi dell'istituto della tutela volontaria in Italia. La Fra ha prospettato come questo approccio possa diventare una *best practice* nell'Ue, dal momento che consente un "sistema" di tutela flessibile che può rispondere a mutevoli esigenze, è meno costoso di un sistema basato su tutori professionisti ma, soprattutto, coinvolge attivamente la società dello Stato di destinazione (il documento è accessibile *online* sul sito della Fra).

Nel corso del 2018, l'Autorità garante ha costantemente monitorato l'attuazione della legge n. 47/2017, sollecitando le istituzioni competenti in ordine agli interventi normativi ed operativi necessari per rendere effettivi i diritti dei minori stranieri non accompagnati ivi sanciti.

Il 4 maggio 2018, l'Autorità garante ha trasmesso una nota al Presidente del Consiglio dei ministri, al Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio dei ministri, al Ministro della giustizia, al Ministro dell'interno, al Ministro del lavoro e delle politiche sociali, al Ministro della salute, ai presidenti delle regioni e delle province autonome, al Presidente del Consiglio superiore della magistratura, al Presidente del Consiglio nazionale dell'ordine degli assistenti sociali, alla Confe-



renza Stato-regioni, al Presidente dell'Anici, sottolineando come ad oggi vi siano aspetti che ancora non hanno trovato piena attuazione (v. allegato n. 5e).

Tra le altre cose e a livello normativo, la nota raccomanda alle istituzioni di adottare i decreti attuativi della legge, nonché di disciplinare la procedura da seguire per lo svolgimento del primo colloquio con il minorenne da parte di personale qualificato della struttura di prima accoglienza, per il quale era previsto il termine di centoventi giorni dalla data di entrata in vigore della legge. Esigenza sollevata anche in una successiva nota del 5 aprile 2018 (v. allegato n. 5f).

Con riferimento ai tutori volontari, in attuazione dell'art. 11 della legge n. 47/2017, l'Autorità garante ha chiesto di assicurare procedure rapide e uniformi sul territorio nazionale in ordine alla nomina del tutore volontario e all'eventuale trasferimento della tutela conseguente al trasferimento del minore straniero non accompagnato. Tali aspetti sono stati poi ulteriormente sottolineati con una nota del 10 maggio 2018, trasmessa al Ministero della giustizia, con la quale l'Autorità garante ha chiesto collaborazione al fine di condividere con gli uffici giudiziari competenti la necessità di attuare efficacemente le disposizioni previste nell'art. 11 provvedendo, laddove risultino esserci elenchi di nominativi di aspiranti tutori istituiti presso i tribunali per i minorenni, alla nomina tempestiva dei tutori volontari di minori stranieri non accompagnati accolti sul territorio nazionale (v. allegato n. 5g). Ciò al fine di realizzare in tempi rapidi un "sistema" nazionale uniforme, riparando alla frammentarietà delle prassi previgenti nonché al fine di scongiurare l'apertura di una nuova procedura di infrazione da parte della Commissione europea. Al riguardo l'Autorità garante ha richiamato anche la risoluzione n. 6 del Parlamento europeo sulla protezione dei *minori* migranti del 3 maggio 2018, con la quale "esorta gli Stati membri ad accelerare le procedure per la nomina di tutori o di tutori temporanei per i minori non accompagnati al loro arrivo".

Ancora nella nota del 4 maggio 2018, sul piano del riconoscimento della figura del tutore volontario nel sistema di protezione dei minori stranieri non accompagnati, l'Autorità garante ha ribadito (come già aveva sottolineato nella nota del 20 novembre 2017) la necessità di stipulare una polizza assicurativa per la responsabilità civile dei tutori volontari, di prevedere permessi di lavoro per lo svolgimento delle attività previste dalla legge e un rimborso per le spese sostenute per lo svolgimento dei compiti attribuiti dalla legge.

Con sentenza depositata il 29 novembre 2018, n. 218, la Consulta ha dichiarato infondate le questioni di legittimità costituzionale sollevate, considerando che l'ufficio tutelare è sempre gratuito ("il suo adempimento un dovere sociale di



alto valore morale”), a prescindere dalla nazionalità del soggetto a favore del quale viene prestato, e che l’equa indennità è assegnata dal giudice tutelare solo nei casi in cui vi siano oneri derivanti dall’amministrazione di un patrimonio, in considerazione delle relative difficoltà, mentre non spetta per le cure dedicate alla persona dell’incapace. Pertanto, il presupposto dell’indennità è costituito dall’esistenza di un patrimonio del minore (e non della mera pensione d’invalidità) e il suo riconoscimento è legato all’attività di gestione dello stesso, in assenza della quale al tutore, anche se di persona incapace di nazionalità italiana, non verrà riconosciuto alcunché, neppure per la rifusione delle spese vive sostenute. Conclude la Corte, giustificando la mancata previsione, in capo ai tutori volontari, di un rimborso spese che “l’elemento della volontarietà si integra, dunque, con il valore sociale dell’adempimento dell’ufficio, a cui la l. n. 47 del 2017 ha inteso dare specifico risalto, escludendo la necessità della corresponsione dell’indennità, anche sotto forma di rimborso spese”.

In una nota del 29 marzo 2018, con attenzione al sistema di accoglienza, l’Autorità garante ha raccomandato al Ministero dell’interno di contenere nel tempo strettamente necessario la permanenza dei minori stranieri non accompagnati in centri di accoglienza straordinaria favorendo una prima accoglienza qualificata, finalizzata all’utilizzo di una progressiva uniformità di strutture di prima accoglienza, al fine di superare la dicotomia del sistema tra centri di accoglienza straordinaria e prima accoglienza qualificata (v. allegato n. 5h).

Nella stessa nota del 4 maggio 2018, l’Autorità garante ha chiesto che venga adottato in tempi celeri il protocollo multidisciplinare nazionale per l’accertamento dell’età dei minori non accompagnati. Come anche sottolineato in una nota del 20 marzo 2018, ha altresì chiesto che venga assicurato un supporto prolungato ai minori stranieri non accompagnati, dando così piena attuazione alle nuove misure di accompagnamento verso la maggiore età e di integrazione di lungo periodo previste dall’art. 13 della legge n. 47/2017, anche attraverso un’opera di informazione dei soggetti deputati ad attivare la procedura del c.d. prosieguo amministrativo, nonché prevedendo apposite risorse finanziarie per gli enti competenti. Nella stessa ottica, ha chiesto che sia favorito lo stanziamento di risorse per finanziare percorsi di autonomia e sostenere iniziative volte alla promozione dell’integrazione socio-lavorativa dei minori e neomaggiorenni stranieri non accompagnati.

L’Autorità garante ha incoraggiato l’utilizzo dell’affido familiare, su impulso del *favor* che la legge n. 47/2017 accorda a questo istituto il quale non solo risponde agli obiettivi di integrazione e inclusione, ma consente anche ai bambini e ai



ragazzi di trovare un punto di riferimento stabile.

Da ultimo, ma non per questo meno importante, ha sollecitato l'utilizzo, da parte delle autorità preposte all'accoglienza, della cartella sociale del minore prevista all'art. 9 della legge n. 47/2017.

Con nota del 2 marzo 2018 e poi con nota successiva del 30 novembre 2018, l'Autorità garante ha ribadito l'esigenza che il permesso di soggiorno per minore età venga rilasciato nel più breve tempo possibile e sul solo presupposto della minore età, evitando così applicazioni difformi della procedura e garantendo il rispetto dei diritti dei *minori* stessi.

Con nota del 22 agosto 2018, l'Autorità garante ha chiesto informazioni al Comandante generale della Guardia costiera e al Capo dipartimento delle libertà civili del Ministero dell'interno circa la presenza di minorenni a bordo della [nave costiera "Diciotti"](#) ormeggiata in acque territoriali italiane, il loro numero e *status*, ovvero se fossero soli oppure accompagnati da un adulto (v. allegato n. 5i). In tale circostanza l'Autorità ha ricordato come debba essere garantita l'attuazione dell'art. 3 della legge n. 47/2017, che stabilisce il divieto di respingimento dei minori stranieri non accompagnati.

In data successiva, il 23 agosto 2018, l'Autorità garante ha chiesto informazioni in merito alle operazioni di sbarco dalla nave "Diciotti" dei minori stranieri non accompagnati, chiedendo di essere informata, oltre che sulla nazionalità, l'età e le condizioni generali, riguardo alla loro collocazione, per potere includere i rispettivi centri di accoglienza nel programma di visite finalizzate all'ascolto delle persone di minore età (v. allegato n. 5j). In quell'occasione, l'Autorità garante ha richiamato l'attenzione sulla necessità di una scelta territoriale, al fine del collocamento nei centri d'accoglienza, che garantisse l'immediata disponibilità di tutori volontari, includendo nella scelta regioni dotate di risorse e strutture coerenti con l'impegno di garantire ai minori stranieri non accompagnati un'adeguata accoglienza.

L'Autorità garante ha monitorato l'attuazione del sistema di protezione dei minori stranieri non accompagnati anche attraverso l'analisi dei disegni di legge in discussione che, direttamente o indirettamente, potessero avere un'incidenza in questo ambito.

Così, il 19 novembre 2018, l'Autorità garante ha svolto un'audizione presso la [I Commissione Affari costituzionali della Camera dei deputati](#) sulla proposta di legge C. 1346, già approvata al Senato, recante "Conversione in legge, con mo-

*L'Autorità garante ha incoraggiato l'utilizzo dell'affido familiare, su impulso del favor che la legge n. 47/2017 accorda a questo istituto il quale non solo risponde agli obiettivi di integrazione e inclusione, ma consente anche ai bambini e ai ragazzi di trovare un punto di riferimento stabile*



dificazioni, del decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113, recante 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", il c.d. decreto sicurezza.

L'Autorità garante ha evidenziato che il testo della proposta di legge contiene disposizioni che potrebbero avere un effetto significativo sui neomaggiorenni e sui nuclei familiari in cui sono presenti persone di minore età. In quella sede, l'Autorità garante ha preso atto con favore della modifica introdotta al Senato che consente ai minorenni richiedenti asilo di restare negli Sprar una volta divenuti maggiorenni fino alla definizione della domanda di protezione internazionale. Inoltre, rilevando che occorre velocizzare le procedure per il rilascio del permesso di soggiorno per minore età, l'Autorità garante ha chiesto di estendere i permessi "per casi speciali" anche ai minori stranieri non accompagnati, divenuti nel frattempo neomaggiorenni, la cui situazione non sia riconducibile ad altre forme di protezione. Ha chiesto, altresì, di escludere espressamente l'applicazione delle norme sul trattenimento e sulle procedure accelerate di frontiera ai minori stranieri non accompagnati, ai minori stranieri divenuti nel frattempo neomaggiorenni e ai nuclei familiari con figli di minore età. Tale ultima richiesta era motivata dall'esigenza di maggiore chiarezza interpretativa sebbene, secondo i principi generali, prevarrebbe comunque la *lex specialis* rappresentata dalla legge n. 47/2017 che, all'art. 5, individua i luoghi deputati all'accoglimento dei minori stranieri non accompagnati.

Il decreto legge n. 113/18 è stato convertito nella legge 1 dicembre 2018, n. 132, in vigore dal 4 dicembre 2018: l'Autorità garante ne monitorerà l'attuazione al fine di verificare eventuali criticità che possano emergere in corso di applicazione con riferimento alle persone di minore età.

### ***I tutori volontari: l'attività di selezione e formazione***

L'attività di selezione e formazione diretta ai tutori volontari, avviata nel settembre 2017, a pochi mesi dall'entrata in vigore della legge n. 47/2017, è proseguita per tutto il 2018 raccogliendo la disponibilità di tante persone, privati cittadini interessati a svolgere il ruolo di tutore volontario di minori stranieri non accompagnati mettendo al servizio il proprio tempo e il proprio impegno.



## CORSI AGIA PER ASPIRANTI TUTORI

254

PARTECIPANTI  
AI CORSI



241

ISCRITTI  
NEGLI ELENCHI



### FORMAZIONE 2018 PER ASPIRANTI TUTORI VOLONTARI DI MINORI STRANIERI NON ACCOMPAGNATI NELLE REGIONI



Icone regioni di Fabio Rinaldi da Noun Project

Nel corso dell'anno 2018, l'Autorità garante ha organizzato dieci **corsi di formazione per tutori volontari** svolti nelle regioni che, alla data di entrata in vigore della legge n. 47/2017, erano prive di garante regionale e, nello specifico, Abruzzo, Molise, Sardegna, Toscana e Valle D'Aosta. Sono stati formati complessivamente 254 aspiranti tutori volontari. Per la Valle d'Aosta, l'Autorità garante ha conferito apposita delega al garante del Piemonte.

Il 13 luglio 2017, la Regione Molise ha provveduto alla nomina della garante dei diritti della persona, con la quale l'Autorità garante ha sottoscritto un protocollo per la gestione delle procedure di selezione e formazione dei tutori volontari sino a marzo 2018. Il 22 novembre 2017 è stata nominata la prima garante per l'infanzia della regione Sardegna, con la quale è stato sottoscritto un protocollo volto ad organizzare le attività di selezione e formazione nella fase transitoria di organizzazione dell'ufficio, sino al mese di giugno 2018.

L'attività di selezione e formazione di aspiranti tutori volontari è stata resa possibile dal supporto dello *European Asylum Support Office (Easo)* – l'Ufficio europeo di sostegno all'asilo – con il quale, nel luglio 2017, l'Autorità garante ha siglato un piano di supporto *ad hoc* che è stato recepito all'interno del Piano operativo 2018 per l'Italia già in essere con il Ministero dell'interno. A partire da gennaio 2018, Easo ha messo a disposizione dell'Autorità garante personale specializzato qualificato attraverso il quale ha supportato nonché gestito, per il



tempo necessario all'individuazione di risorse interne dedicate, un meccanismo per la selezione degli aspiranti tutori volontari; ha inoltre sviluppato materiale formativo e curato tutti gli aspetti organizzativi dei corsi di formazione.

Tali corsi a impostazione modulare hanno costituito 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 dell'Autorità garante, nonché degli aspiranti tutori volontari, la propria competenza ed esperienza pro-

L'Autorità garante ha coinvolto nei corsi di formazione agenzie internazionali ed europee, ordini professionali e associazioni esperte in materia di migrazioni e *minori*

fessionale. L'Autorità garante ha, infatti, coinvolto nei corsi di formazione agenzie internazionali ed europee, ordini professionali e associazioni esperte in materia di migrazioni e *minori*, come espressamente previsto dall'art. 11 della l. n. 47/2017.

I contenuti preparati per l'attività in aula sono stati esposti dai formatori attraverso l'utilizzo di *slide* aggiornate in considerazione degli sviluppi normativi o delle azioni relative

alla tutela e dei contributi tecnici degli esperti.

Sino a marzo 2018 le formazioni sono state organizzate seguendo la metodologia già adottata nel corso del 2017, vale a dire quattro giornate di svolgimento del corso, dal venerdì al lunedì, articolato in tre moduli formativi (fenomenologico, giuridico e psico-socio sanitario) di otto-dieci ore ciascuno, per un totale di 27 ore. Nel rispetto delle linee guida per la selezione, formazione e inserimento negli elenchi dei tutori volontari elaborate dall'Autorità garante nel luglio 2017, il corso è stato riformulato su tre giornate (da venerdì a domenica) per 24 ore complessive e alla presenza di quattro relatori e due facilitatori. Si è operata una scelta tra aree e temi di lavoro accorpando alcuni argomenti e consentendo una intensificazione degli interventi, in vista del cambiamento verso una sistematizzazione dei contenuti, o di parte di essi, su una piattaforma *on-line*. Nell'ottica di una valorizzazione delle competenze, tutti i soggetti coinvolti nelle sessioni di formazione sino a marzo 2018 hanno continuato a svolgere un importante ruolo di supporto tecnico nell'ambito di un comitato scientifico.

L'Autorità garante ha aperto il primo ciclo di incontri di formazione per aspiranti tutori volontari di minori stranieri non accompagnati a L'Aquila, dal 9 al 12 febbraio 2018, nell'ambito del quale sono stati formate 32 persone di cui 31 hanno confermato l'adesione ad essere iscritte nell'elenco dei tutori volontari presso il Tribunale per i minorenni competente. Il secondo corso di formazione si è tenuto a Campobasso, dal 23 al 26 febbraio 2018; in questa occasione sono stati formati 18 aspiranti tutori volontari, che hanno dato tutti la propria disponibilità ad essere iscritti nell'elenco dei tutori volontari presso il Tribunale per i minorenni di Campobasso. Dal 9 al 12 marzo 2018, si è svolto il terzo corso di formazione,



scegliendo come destinazione Alghero, all'esito del quale sono stati formati 27 privati cittadini di cui 25 hanno confermato la propria disponibilità all'iscrizione nell'apposito elenco.

A conclusione del corso di formazione di Alghero è iniziata la nuova esperienza formativa con la riformulazione del programma articolato su tre giornate. Considerato il numero elevato di candidature ricevuto nella Regione Toscana e il numero di minori stranieri non accompagnati ivi presenti, l'Autorità garante ha deciso di scegliere come sede per le prime e nuove edizioni formative proprio la Toscana.

Il primo corso di formazione organizzato con la nuova metodologia si è tenuto a Lucca dal 6 all'8 aprile 2018, dove sono stati formati 43 aspiranti tutori volontari, di cui 42 hanno confermato la propria iscrizione presso l'elenco dei tutori volontari depositato presso il Tribunale per i minorenni di Firenze. Dal 13 al 15 aprile 2018 si è svolto a Firenze il secondo corso nell'ambito del quale sono state formate 28 persone, di cui 25 hanno manifestato la volontà ad essere iscritte nell'elenco dei tutori volontari presso il Tribunale per i minorenni di Firenze. Dal 20 al 22 aprile 2018, ad Arezzo sono stati formati 29 persone, che hanno acconsentito ad essere iscritte nell'elenco dei tutori volontari presso il competente tribunale per i minorenni. A seguire, ancora nel capoluogo toscano, dal 19 al 21 ottobre 2018, dal 9 all'11 novembre 2018 e dal 16 al 18 novembre 2018 si sono tenuti tre corsi di formazione, che hanno visto l'iscrizione di un totale di 56 persone nell'apposito elenco presso il tribunale per i minorenni.

A chiusura dell'anno, l'ultimo corso del ciclo di formazione organizzato dall'Autorità garante con il supporto di Easo si è tenuto ad Onna (L'Aquila) dal 30 novembre al 2 dicembre 2018, dove sono stati formati 18 aspiranti tutori volontari, di cui 15 hanno confermato di essere decisi ad iscriversi presso l'elenco dei tutori volontari depositato presso il Tribunale per i minorenni de L'Aquila.

Al compimento di un'intensa attività formativa, l'Autorità garante ha trasmesso ai tribunali per i minorenni competenti i 241 nominativi.

*Al compimento di un'intensa attività formativa, l'Autorità garante ha trasmesso ai tribunali per i minorenni competenti 241 nominativi*

Al fine di capitalizzare quanto appreso dall'esperienza formativa svolta e sistematizzare i materiali elaborati e impiegati durante i corsi di formazione, il 31 ottobre 2018 è stato presentato, alla presenza di tutte le associazioni coinvolte nei corsi di formazione per tutori volontari, il *Compendium* intitolato "La selezione e formazione degli aspiranti tutori volontari di minori non accompagnati",



che racchiude il risultato della esperienza di selezione e formazione dei tutori volontari di minori stranieri non accompagnati svolta dall'Autorità garante con l'aiuto dell'Ufficio europeo di supporto all'asilo (Easo), in attuazione dell'art. 11 della legge 7 aprile 2017, n. 47. Grazie al coinvolgimento di agenzie (nazionali, internazionali ed europee), organizzazioni, ordini professionali e associazioni, insieme al supporto di Easo, è stato sviluppato un modello di lavoro nuovo, che riunisce professionalità trasversali intorno ad un unico obiettivo: la protezione e l'accoglienza dei ragazzi che giungono soli nel nostro Paese, garantita dalla figura del tutore volontario. Il necessario carattere multidisciplinare della formazione ha garantito una visione completa sulle esigenze dei minori non accompagnati, dipingendo il quadro degli strumenti che i tutori volontari dovranno usare per trasformarne i bisogni (e i sogni) in diritti e, con questa consapevolezza, muoversi affinché tali diritti trovino efficace attuazione. Ciò, ovviamente, con il supporto di tutti gli attori coinvolti nel sistema di protezione e accoglienza.

Il volume pubblicato in versione cartacea e digitale, sul sito *web* dell'Autorità garante, è articolato in quattro parti e un'appendice raccoglie in 242 pagine di procedure, documenti, *slide*, esempi di moduli *standard* utili all'assolvimento dei compiti del tutore volontario, strumenti, nonché un'analisi dell'attività di selezione e di formazione degli aspiranti tutori volontari. La pubblicazione si riferisce al periodo compreso tra ottobre 2017 e marzo 2018 e propone anche strumenti per sperimentare moduli innovativi brevi.

Il *Compendium* è stato distribuito e diffuso agli attori del sistema di protezione e tutela dei minori stranieri non accompagnati che ne hanno fatto esplicita richiesta e a tutti coloro che, a vario titolo, sono coinvolti nell'organizzazione e nella gestione di corsi di formazione rivolti agli aspiranti tutori volontari.

La riflessione continua sul supporto al sistema di tutela e ai tutori volontari nonché il confronto con i soggetti attivamente impegnati nel campo hanno portato a soffermarsi anche sugli aspetti etici connessi al corretto esercizio della funzione tutoria. A tal fine, la riflessione è stata svolta in collaborazione tra l'Autorità garante e *Save the Children*, analizzando documenti esistenti e letteratura internazionale sul tema. In tal senso, anche in considerazione del fatto che uno degli interventi formativi di *Save the Children* all'interno del modulo psico-sociale ha riguardato il codice di condotta rivolto agli operatori dell'organizzazione e la sensibilizzazione sulla lettura dei bisogni specifici delle persone di minore età, si è avviato un lavoro di riflessione sulla forma più consona di un documento che abbia la funzione di orientare il tutore soprattutto nelle decisioni da adottare in situazioni di difficoltà nella quotidianità e garantire alla persona di minore età la



piena consapevolezza dei propri diritti anche relazionali.

Si è pervenuti all'elaborazione di una bozza di "Carta etica". Per acquisire il punto di vista dei minori stranieri non accompagnati sulla stessa, sono stati svolti dei laboratori partecipativi presso le sedi di Civico Zero di Milano, Roma e Catania. Altro *partner* dell'iniziativa è l'Associazione italiana dei magistrati per i minorenni e per la Famiglia (Aimmf), ricadendo sul tribunale per i minorenni la competenza alla nomina del tutore.

### ***Verso un "sistema" di tutela volontaria: l'attività di monitoraggio***

Il novellato art. 11 della legge n. 47/2017 ha attribuito all'Autorità garante la competenza sul monitoraggio dello stato di attuazione delle disposizioni contenute nello stesso articolo, in materia di tutela volontaria.

A tal fine, tale disposizione prevede che i "garanti regionali e delle province autonome di Trento e di Bolzano collaborano costantemente con l'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza alla quale presentano, con cadenza bimestrale, una relazione sulle attività realizzate".

L'Autorità garante ha accolto l'invito *ad hoc* dell'Autorità responsabile del Fondo asilo, migrazione e integrazione (Fami) e ha avviato il [progetto in tema di monitoraggio della tutela volontaria per i minori stranieri non accompagnati in attuazione dell'art. 11, legge n. 47/2017](#), finanziato da risorse europee e approvato dalla stessa Autorità responsabile.

Il progetto punta ad assicurare omogenei diritti ai minori stranieri non accompagnati presenti in Italia nelle fasi di accoglienza e integrazione nonché a promuovere la figura del tutore volontario e il miglioramento della qualità del "sistema" della tutela volontaria. Le azioni progettuali consentiranno di individuare le buone prassi territoriali per metterle a disposizione a livello nazionale e internazionale, nonché di individuare eventuali criticità e proporre correttivi adeguati.

*Il progetto punta ad assicurare omogenei diritti ai minori stranieri non accompagnati presenti in Italia nelle fasi di accoglienza e integrazione nonché a promuovere la figura del tutore volontario e il miglioramento della qualità del "sistema" della tutela volontaria*

Per la stesura della proposta progettuale, l'Autorità garante ha pubblicato sul proprio sito istituzionale un avviso di co-progettazione. All'esito della procedura ad evidenza pubblica, la commissione all'uopo costituita ha selezionato un raggruppamento temporaneo di imprese (Rti), costituito da Congregazione Poveri Servi Divina Provvidenza, Istituto Don Calabria, Coordinamento nazionale comunità di accoglienza (Cnca) e Associazione Avvocato di



Strada Onlus.

Il progetto delinea la cornice nazionale all'interno della quale saranno modulati interventi e risorse in ambito locale, valorizzando e arricchendo le competenze che emergeranno dai territori attraverso un processo costruttivo di condivisione e coinvolgimento degli attori del sistema di accoglienza.



## MONITORAGGIO DELLA TUTELA VOLONTARIA



dati costantemente aggiornati sulla tutela volontaria in Italia



sensibilizzazione e promozione della funzione dei tutori volontari



una rete tra istituzioni di accompagnamento per i tutori



diffusione dei progetti locali innovativi in materia di tutela



numero verde, segreteria e polizze assicurative per i tutori



centro di documentazione e materiali di orientamento



qualificazione costante delle competenze dei tutori volontari



divulgazione dell'esperienza italiana nei Paesi europei



**5.501**

ASPIRANTI  
TUTORI VOLONTARI  
dato al 10 dicembre 2018

Il progetto renderà disponibili dati costantemente aggiornati sulla tutela volontaria in Italia attraverso la definizione di un sistema di monitoraggio quantitativo e qualitativo, nonché una rete inter-istituzionale di accompagnamento per i tutori volontari. Inoltre, è prevista la stipula di polizze assicurative per la responsabilità civile per i danni eventualmente arrecati dai ragazzi in tutela, nonché un'attività di formazione continua, di sensibilizzazione e promozione della funzione dei tutori volontari. Ai garanti delle regioni e delle province autonome, attesa la rilevanza del ruolo di prossimità da essi svolto, è stato proposto di ricoprire il ruolo di punto di raccordo inter-istituzionale del progetto e di prendere parte al costituendo Comitato Consultivo, organo a cui è affidato il compito di condividere i dati relativi allo stato della tutela volontaria e del sistema di accoglienza, intercettare e raccogliere i bisogni che emergono, in tali ambiti, dai territori ed elaborare eventuali azioni sostenibili. Il loro coinvolgimento nel progetto è avvenuto anche con l'invito a collaborare alla sua realizzazione in qualità di "partner associato a titolo non oneroso".

Sono state attivate 29 unità operative locali, composte da operatori con com-



petenze in materia di tutela dei minori non accompagnati in ambito giuridico e sociale e dislocate nei vari territori per supportare l'attività di monitoraggio.

### ***L'ascolto e la partecipazione***

A partire dal 6 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 in Italia. Tale collaborazione, in linea con i rispettivi mandati e funzioni, intende sostenere la protezione dei minori stranieri non accompagnati che giungono in Italia, con particolare attenzione alla promozione del diritto alla partecipazione dei minorenni come modalità di esercizio dei loro diritti.

Il 24 aprile 2018, è stato siglato un *addendum* al protocollo sottoscritto nell'ottobre 2017 nel quale sono state concordate azioni aventi come finalità quella di sostenere il diritto del bambino di essere ascoltato e di prendere parte a tutte le decisioni che lo riguardano, utilizzando a questo scopo la metodologia sviluppata dall'Unhcr (*Listen and Learn*, Unhcr, 2012).

Se le attività del 2017 erano state orientate alla realizzazione con i minori stranieri non accompagnati di momenti di valutazione partecipativa, ovvero di consultazione sui rischi specifici di cui i bambini e gli adolescenti fanno esperienza, e sulle possibili soluzioni e iniziative da loro considerate più appropriate alle proprie esigenze, nel 2018 le azioni concordate hanno avuto la finalità di sostenere e realizzare il diritto del minore straniero non accompagnato ad essere ascoltato e a prendere parte alle decisioni che lo riguardano, come stabilito dalla Convenzione di New York e dalla normativa internazionale, europea e nazionale di riferimento.

*Nel 2018 le azioni concordate hanno avuto la finalità di sostenere e realizzare il diritto del minore straniero non accompagnato di essere ascoltato e di prendere parte alle decisioni che lo riguardano, come stabilito dalla Convenzione di New York e dalla normativa internazionale, europea e nazionale di riferimento*

In particolare le attività realizzate nel corso del 2018 hanno avuto una triplice finalità. Quella di proseguire le visite ai centri di prima e seconda accoglienza, in diverse località dal nord al sud Italia, con l'obiettivo di realizzare valutazioni partecipative attraverso *focus group* rivolti a minori stranieri non accompagnati, per identificare le lacune di protezione e ascoltare i bisogni e le proposte espressi dai *minori* nel corso di tali attività di ascolto. Il secondo obiettivo è stato la realizzazione di attività partecipative per minori non accompagnati nei centri di



accoglienza Sprar in Toscana e Abruzzo, al fine di favorire il coinvolgimento e l'inclusione sociale dei *minori* accolti con un *focus* specifico volto a sostenere la componente di partecipazione della persona di minore età nella formazione dei tutori volontari promossa dall'Autorità garante. Al termine di questo percorso, i *minori* sono stati coinvolti in qualità di "esperti" della materia nei corsi di formazione per tutori volontari promossi dall'Autorità garante in Abruzzo e Toscana.

Le risultanze di questo lavoro sono state condivise durante 4 giornate di formazione organizzate dall'Autorità garante rivolte a circa 80 futuri tutori volontari di Toscana ed Abruzzo. Durante questo percorso, i ragazzi minorenni sono stati parte attiva dei processi che li riguardano, al pari degli altri formatori hanno contribuito ai contenuti dell'agenda arricchendo il dibattito con aneddoti rilevanti, utili per un corretto svolgimento delle funzioni di tutore volontario. Il percorso ha costituito un'occasione di *empowerment* delle persone di minore età coinvolte. Infine, le attività svolte con Unhcr hanno portato alla realizzazione di un laboratorio partecipativo di fotografia, che ha coinvolto un gruppo di minori non accompagnati accolti in centri di prima accoglienza a Roma, con la finalità di promuovere la capacità dei giovani richiedenti asilo di esprimere la propria voce attraverso la fotografia. I *minori* hanno potuto esprimere il proprio punto di vista, aprirsi e raccontare aneddoti della propria vita quotidiana, manifestando gioie, speranze e paure. In ogni scatto i *minori* hanno provato a raccontare il proprio percorso di integrazione in Italia, hanno condiviso incertezze ma anche momenti di vita quotidiana. Il progetto si è concluso con una mostra fotografica che si è tenuta presso il Museo delle Mura di Roma dal 6 dicembre 2018 al 6 gennaio 2019, grazie all'ospitalità del Comune di Roma. La mostra è stata visitata da circa 1800 persone.

Le attività hanno coinvolto 69 persone di minore età, di cui il 90% di sesso maschile; l'età media dei *minori* ascoltati è di 17 anni. Significativo anche il dato rispetto alle nazionalità dei *minori* che hanno voluto partecipare alle attività (Albania, Eritrea, Gambia, Mali, Nigeria, Ghana, Guinea, Somalia, Filippine, Costa d'Avorio, Bangladesh e Colombia).

Tutte le persone di minore età coinvolte durante le attività hanno avuto una partecipazione molto positiva e proattiva: attraverso il gioco e i lavori di gruppo, hanno avuto la possibilità di esprimere il proprio punto di vista, condividendo esperienze vissute e aspirazioni future.

I *minori* hanno espresso l'esigenza di approfondire aspetti legati al proprio *iter* amministrativo e ai propri diritti e doveri in Italia, di confrontarsi con regolarità con



gli operatori dei centri di accoglienza sui diversi tipi di percorso amministrativo, di conoscere in modo più approfondito gli aspetti legati al proprio *status* giuridico al compimento dei 18 anni, hanno lamentato la mancanza di opportunità e occasioni di socializzazione con la comunità locale, e in particolare con i coetanei italiani. Dai lavori in gruppo è emerso che se da un lato i ragazzi hanno una forte voglia di conoscere i propri coetanei, condividere esperienze e storie personali, dall'altro hanno difficoltà a relazionarsi; i continui spostamenti in centri differenti, i tempi prolungati di permanenza nei centri di prima accoglienza le incognite sul proprio futuro in Italia sono fonte di frustrazione. Il 60% dei *minori* ha manifestato un sentimento di paura e incertezza riguardo alle poche possibilità di integrazione, soprattutto in vista del compimento dei 18 anni; il 73% ha condiviso episodi di razzismo durante la vita quotidiana, sentono di essere percepiti come "diversi" rispetto alla cittadinanza.

## I PENSIERI DEI RAGAZZI

*"Non mi piace come le persone vedono le persone di colore. La gente dovrebbe sapere che in tutti i paesi ci sono persone brutte e quelle buone"*

*"Mi piace la storia e la cultura dell'Italia. Mi piacciono i monumenti e i palazzi antichi di Firenze."*

*"Una cosa che mi piace dell'Italia è che le strade sono belle e tu puoi correre liberamente. A me piace correre e qui posso farlo in modo sicuro"*

*"Mi piace la lingua italiana, mi piace molto studiare. Un giorno vorrei fare un lavoro dove posso usare la mia lingua e l'italiano"*

I ragazzi hanno chiesto che il tutore sia più presente nella loro vita di tutti i giorni, vorrebbero avere un adulto di riferimento con cui condividere aspetti legati alla loro educazione e alla salute.

Hanno manifestato interesse e apertura nella comprensione delle differenze linguistiche e comunicative della cultura italiana ed europea rispetto a quella dei propri paesi d'origine.

L'80% dei ragazzi coinvolti nelle attività 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.

Il 15 giugno 2018, l'Autorità garante e Unicef, al fine di espandere e orientare le attività di ascolto, partecipazione e informazione a favore dei minori stranieri non accompagnati, anche attraverso l'uso di strumenti innovativi e *child friendly*,



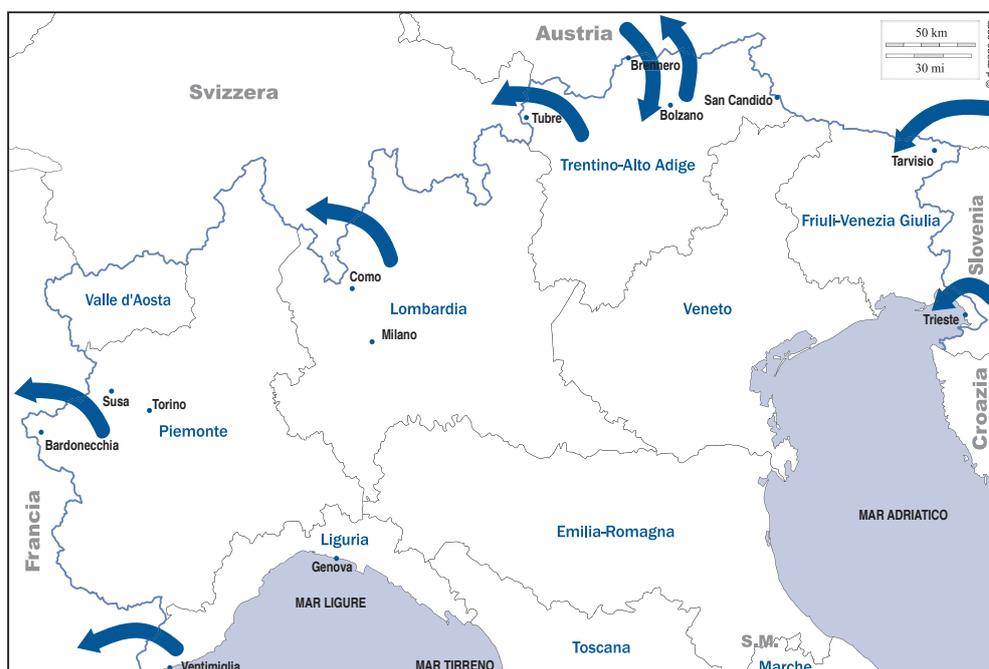
hanno firmato un **protocollo con il quale hanno concordato l'attivazione di un *network* di nuovi *partner* in supporto all'azione di registrazione alla piattaforma digitale *U-Report on the Move* dei minorenni migranti e rifugiati (*U-Reporter*)**. Attraverso tale azione si è inteso sondare il livello di conoscenza che i minorenni hanno dei loro diritti e condividere informazioni utili per il loro percorso in Italia ma anche stimolare l'ascolto e la partecipazione dei minori stranieri non accompagnati in tutte le sedi pertinenti e nelle occasioni istituzionali, segnalare e sviluppare proposte presso enti, istituzioni e organismi, in collaborazione con altri *partner*, volte ad assicurare l'aumento della conoscenza e la piena promozione e tutela dei diritti dei minori non accompagnati e, non ultimo, disseminare materiale di comunicazione relativo ai risultati dei sondaggi *U-Report on the Move* per finalità di *advocacy*, anche tramite canali *online*. Nella giornata mondiale dell'infanzia, il 20 novembre 2018, l'Autorità garante e Unicef hanno comunicato i risultati degli ultimi sondaggi di *U-Report on the Move* che conta 1.078 iscritti (*U-reporters*). Di questi il 93% sono ragazzi e il 7% ragazze, l'83% ha un'età compresa fra i 15 e i 19 anni, il 7% tra i 25 e i 30, il 4% tra i 20 e i 24, un altro 4% sopra i 31, il 2% tra i 0 e i 14. Le regioni in cui si registra il maggior numero di iscritti sono Sicilia e Calabria, ma il progetto è attivo anche nel Lazio, Piemonte, Friuli-Venezia Giulia, Veneto, Toscana, Emilia-Romagna, Abruzzo, Molise e Campania. Registrandosi al canale tramite la pagina *Facebook*, gli iscritti ricevono sondaggi bimestrali e possono a loro volta inviare messaggi quando vogliono condividere questioni che stanno loro particolarmente a cuore. Le aree tematiche si riconducono al diritto alla protezione contro la discriminazione, al diritto alla protezione contro ogni forma di violenza, al diritto alla protezione contro la discriminazione, al diritto alla protezione contro ogni forma di sfruttamento, all'accesso al lavoro in Italia, alla conoscenza dell'Italia, alle sue regole e usi. Tra i dati emersi dalla consultazione, solo un ragazzo su due – tra i giovani migranti e rifugiati intervistati – si sente accettato dai membri della comunità in cui vive; uno su tre è stato vittima di discriminazione e, tra questi, il 71% a causa del colore della pelle. Il 17% ha dichiarato di essere stato vittima di violenza da quando è in Italia e il 32% di aver subito violenze verbali. Uno su tre ha risposto di essere stato spinto a fare qualcosa che non voleva e il 15% dei ragazzi che ha lavorato ha detto di aver svolto un lavoro pericoloso per la sua sicurezza o la salute. L'attività ha permesso ai giovani di esprimersi in una condizione di partecipazione attiva e vicendevole fiducia, spesso includendo destinatari altrimenti non raggiungibili.

## I movimenti alle frontiere settentrionali

In attuazione dei compiti previsti dalla legge istitutiva e nel perseguimento del comune obiettivo di assicurare il principio cardine del superiore interesse del minore a tutte le persone di minore età presenti sul territorio italiano, l'Autorità garante ha approfondito il tema relativo ai movimenti alle frontiere settentrionali dei minori non accompagnati presenti in Italia, alla luce dei documentati tentativi di attraversare irregolarmente il confine e delle conseguenze traumatiche e, talora tragiche, che tali esperienze hanno avuto sui minorenni coinvolti.

I minori stranieri non accompagnati in transito richiedono l'individuazione di interventi idonei e strutturali, capaci di dare una risposta alle loro peculiari esigenze migratorie.

Da questa consapevolezza è dunque emersa la necessità di avere un quadro conoscitivo chiaro, tanto nella prospettiva normativa - internazionale, europea e interna - quanto in quella operativa, sia sul versante giurisdizionale che su quello pratico-amministrativo.



Per questo, l'Autorità garante ha voluto individuare criticità e buone prassi del sistema italiano di protezione e accoglienza dei minori stranieri non accompagnati, con particolare riferimento alle zone di frontiera settentrionale italiane, attraverso in ciclo di audizioni che si è svolto dal 3 al 5 ottobre 2018 e che ha riunito oltre 20 esperti rappresentativi del mondo giurisdizionale, associazioni-



stico e istituzionale, anche di livello internazionale e sovranazionale. Tale composizione ha rispecchiato l'approccio multidisciplinare necessario per affrontare un tema complesso come quelle delle migrazioni secondarie delle persone di minore età e per offrire riflessioni e strumenti adeguati che possano dare una risposta di sistema ai bisogni dei minori migranti in transito.

Le questioni su cui gli esperti si sono confrontati hanno riguardato le criticità nel sistema italiano di protezione dei minori non accompagnati in riferimento all'accoglienza, ai meccanismi di *relocation*, di ricongiungimento familiare, di rimpatrio volontario assistito. Sono state affrontate le criticità che emergono nell'identificazione dei minori stranieri non accompagnati nei transiti di frontiera, con particolare riferimento alle procedure per l'accertamento dell'età. Sono emerse criticità "di sistema" e criticità specifiche, che risentono delle peculiarità dei territori di frontiera. È stato sottolineato come non siano previste strutture di accoglienza *ad hoc* tali da poter rispondere alle peculiari esigenze dei minori stranieri non accompagnati in transito alle frontiere settentrionali. Le criticità sollevate consistono anche nell'assenza di una raccolta di dati a livello nazionale, esaustiva e sistematica, relativa ai transiti, nonché nelle modalità, spesso lacunose, con le quali vengono fornite le informazioni ai minori non accompagnati che giungono nel nostro Paese. L'assenza, l'incompletezza o la mancata chiarezza delle informazioni, che può essere provocata anche dalla necessità di supportare la preparazione dell'operatore che le impartisce, aumenta inoltre il grado di vulnerabilità dei minori stranieri non accompagnati, comportandone un'esposizione maggiore alle reti della criminalità.

L'esito delle audizioni è stato raccolto in un volume, pubblicato nel 2019, che traduce, in un unico strumento, la sinergia e il comune interesse di tutti gli attori coinvolti, a più livelli, nel sistema di protezione dei minori stranieri non accompagnati. Oltre ad un inquadramento del fenomeno, esso contiene la sintesi delle soluzioni alle criticità individuate dagli esperti. Su queste basi, l'Autorità garante ha formulato delle raccomandazioni, suddividendole in quattro macro-aree tematiche, che ha indirizzato alle istituzioni e agli attori competenti, ciascuno per il proprio ambito.

Tra le raccomandazioni elaborate nel quadro del sistema di protezione dei minori stranieri non accompagnati in generale, l'Autorità garante ha sollecitato le istituzioni competenti a garantire un'informazione capillare e uniforme su tutto il territorio nazionale, anche attraverso opuscoli *ad hoc* tradotti nelle lingue veicolari, rivolta ai minori stranieri non accompagnati, relativa ai diritti di cui sono titolari



e alle opportunità che il sistema offre loro. Così, ha raccomandato di garantire canali preferenziali e dedicati per le pratiche volte all'attribuzione della protezione internazionale dei minori stranieri non accompagnati e di definire il profilo, le caratteristiche, prevedendone la regolamentazione, a livello nazionale, della figura del mediatore culturale e di incoraggiarne la formazione, prevedendone la presenza stabile e obbligatoria nei centri di prima e seconda accoglienza, nonché nel corso delle operazioni di pattugliamento condotte dalle forze dell'ordine alle frontiere settentrionali.

Sul piano dell'accoglienza, l'Autorità garante ha chiesto di prevedere, a livello normativo e operativo, dei centri di transito per minori stranieri non accompagnati nelle zone interessate dai movimenti, delineandone in maniera puntuale le caratteristiche e gli obiettivi, nonché di provvedere ad un'equa distribuzione dei minori stranieri non accompagnati sul territorio nazionale, in particolar modo garantendo una presenza proporzionale tra minori stranieri non accompagnati e tutori volontari.

L'Autorità garante ha rilevato la necessità di prevedere un canale celere e preferenziale per i meccanismi di ricongiungimento familiare, *relocation* e di rimpatrio volontario assistito dei minori stranieri non accompagnati che ne facciano richiesta. In generale, le raccomandazioni sottolineano l'esigenza di un approccio integrato alla storia del minore straniero non accompagnato che si trovi in Italia, che guardi al "segmento" precedente e a quello successivo rispetto al viaggio che lo ha condotto nel nostro Paese.

Quanto alla necessità di strutturare un "sistema" di tutela volontaria, volto al riconoscimento della figura del tutore volontario di minori stranieri non accompagnati, in attuazione dell'art. 11 della legge n. 47/2017, l'Autorità garante ha raccomandato di adottare linee di indirizzo chiare volte a definire, in maniera uniforme su tutto il territorio nazionale: i) la procedura di nomina del tutore volontario; ii) la procedura dell'abbinamento tra tutore volontario e minore straniero non accompagnato informato alla logica di prossimità nonché tenendo conto delle caratteristiche di entrambi; iii) la procedura di trasferimento della tutela; iv) la procedura di monitoraggio dell'esercizio delle funzioni tutorie da parte di ciascun tutore.



# 6

## La protezione da ogni forma di violenza



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



## 6. LA PROTEZIONE DA OGNI FORMA DI VIOLENZA

La violenza perpetrata nei confronti di bambini e adolescenti costituisce una piaga sociale gravissima. L'art. 19 della Convenzione di New York statuisce 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 si occupa poi delle azioni da intraprendere quando la prevenzione è mancata o non è bastata, e la violenza ai danni dell'infanzia è divenuta realtà e non solo pericolo. Esso statuisce che gli Stati parti devono adottare ogni provvedimento per agevolare il riadattamento fisico e psicologico ed il reinserimento sociale di ogni minorenne vittima di ogni forma di negligenza, di sfruttamento o di maltrattamenti. Tale riadattamento e reinserimento devono svolgersi in condizioni tali da favorire la salute, il rispetto della propria persona e la dignità della persona di minore età. L'Autorità garante si è mossa sul binario tracciato dalle disposizioni della Convenzione di New York di sopra menzionate, anche in [collaborazione con organismi internazionali](#), rivolgendo la propria attività, *in primis*, alla chiara definizione della macro-categoria di violenza ai danni dell'infanzia e sottolineando l'esigenza della rilevazione dei dati: contrastare efficacemente la violenza sull'infanzia richiede in primo luogo una sua emersione a livello statistico, da un punto di vista quantitativo e qualitativo.

Altri interventi hanno riguardato la [sensibilizzazione sul tema della violenza nel mondo dello sport](#) e i [pareri su taluni atti normativi, in materia di videosorveglianza negli asili nido e nelle scuole dell'infanzia e di matrimoni precoci, nonché note di indirizzo e di raccomandazione in materia di orfani di crimini domestici](#).

Gli obiettivi perseguiti dall'Autorità garante in questo ambito sono stati sostenuti anche dal Comitato Onu sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza nelle raccomandazioni che ha rivolto all'Italia a febbraio 2019.



## 6.1. Riconoscere e classificare le forme di violenza

Si registra una grande difficoltà nel riconoscere l'esistenza della violenza ai danni dell'infanzia, difficoltà che si riflette a tutti i livelli: nella società nel suo complesso, nelle città e nei paesi, nelle scuole, sino alle singole famiglie. La reazione inconscia, collettiva e individuale, ampiamente documentata anche a livello scientifico, coincide sovente con un meccanismo di negazione e di minimizzazione del fenomeno. Guardare alla violenza nei confronti dei più piccoli costringe ad una visione troppo drammatica, così come drammatico è che essa sia posta in essere da chi avrebbe l'incarico e la responsabilità di proteggere e guidare una crescita armoniosa dei più piccoli. Accettare che ciò avvenga nella società cui apparteniamo, nella comunità locale, finanche nella propria famiglia impone un processo di presa di coscienza arduo.

E tuttavia tale processo di presa di coscienza, individuale e collettivo, è imposto proprio dalla responsabilità che gli adulti esercitano nei confronti dei *minori*. Esso trova il suo punto di partenza nell'esatta identificazione e qualificazione del fenomeno della violenza all'infanzia. Osservare un fenomeno per contrastarlo richiede infatti una sua nitida perimetrazione. Occorre cioè definire cosa si intenda per violenza e quali tipi di violenza rientrino in tale macro categoria, secondo una classificazione che deve essere quanto più possibile condivisa nell'ottica di uniformare linguaggi e significati.

*Guardare alla violenza nei confronti dei più piccoli costringe ad una visione troppo drammatica, così come drammatico è che essa sia agita da chi avrebbe l'incarico e la responsabilità di proteggere e guidare una crescita armoniosa. Accettare che ciò avvenga nella società cui apparteniamo, nella comunità locale, finanche nella propria famiglia impone un processo di presa di coscienza arduo*

A tal fine, l'Autorità garante ha effettuato uno [studio sulle classificazioni invalse a livello internazionale](#), tra cui quelle presenti nei numerosi documenti dell'Organizzazione mondiale della sanità che afferiscono al tema della violenza.

Dallo studio è emerso che la distinzione fondamentale che attraversa costantemente tutti i documenti è così articolata: i) violenza fisica; ii) violenza psicologica (chiamata talvolta, soprattutto in passato, "affettiva" o "emotiva"); iii) violenza sessuale; iv) trascuratezza (in inglese *neglect* e in italiano talvolta trattamento negligente, incuria/discuria/ipercura o patologia delle cure).

Più recente, rispetto alle prime classificazioni, l'emersione della c.d. violenza assistita, coerentemente con il suo riconoscimento come forma di violenza, successivo rispetto alle altre tipologie. Dallo studio condotto dall'Autorità garante emerge che nei documenti internazionali la violenza assistita viene alternativa-mente fatta rientrare all'interno della categoria della violenza psicologica o viene



considerata quale quinta categoria autonoma.

È evidente che dal tema della violenza all'infanzia esula la violenza *tra* persone minorenni.

Parlare di violenza e maltrattamento ai danni delle persone di minore età significa riferirsi agli episodi perpetrati da persone adulte, sovente peraltro afferenti al c.d. circolo di fiducia del minorenne. Fenomeni quali bullismo e cyberbullismo o altre forme di violenza tra pari non rientrano nel contesto esaminato e dunque esulano dalla relativa classificazione. Occorre evitare di fare confusione tra questi due ambiti.

Ulteriori forme di violenza culturalmente caratterizzate (mutilazioni genitali femminili, matrimoni forzati) o relative a fenomenologie strutturate che si inscrivono in vere e proprie organizzazioni (sfruttamento sessuale, tratta) sono talvolta considerate in modo autonomo, talvolta fatte rientrare nelle categorie esposte. In Italia sembra regnare maggiore confusione che altrove nella classificazione, con il proliferare di categorie – come in alcune linee guida regionali – del tutto sganciate da quelle utilizzate a livello internazionale e che spesso mescolano indistintamente ambiti diversi.

In considerazione dell'importanza di una classificazione univoca e chiara, facilmente fruibile sull'intero territorio italiano e coerente con le indicazioni emerse in ambito internazionale, l'Autorità garante ha ritenuto opportuno proporre alle istituzioni competenti una classificazione della violenza che tenga conto di tutti gli elementi enucleati. Distinguere in modo uniforme le tipologie di violenza è infatti utile per diversi motivi: visualizzare cos'è la violenza all'infanzia in concreto; permettere una raccolta dati che offra una panoramica del fenomeno confrontabile a livello internazionale (v. immediatamente *infra*); adottare politiche preventive e di intervento mirate sulle diverse tipologie di violenza in cui il fenomeno si sostanzia. La suddivisione proposta dall'Autorità garante con nota del 31 dicembre 2018, che a sua volta richiamava la nota del 28 giugno 2017, è la seguente:

- Maltrattamento fisico
- Maltrattamento psicologico
- Violenza sessuale
- Trascuratezza
- Violenza assistita



## 6.2. L'esigenza della rilevazione dei dati

Strettamente connesso al tema di una corretta qualificazione e classificazione della violenza all'infanzia, vi è la problematica relativa alla quantificazione del fenomeno. Come già rilevato dall'Autorità garante con la nota del 5 agosto 2016, indirizzata ai principali attori istituzionali competenti in materia di infanzia e adolescenza, vi è la necessità di "sviluppare la raccolta dati sul fenomeno con il coinvolgimento di tutte le istituzioni competenti al fine di elaborare una strategia generale di intervento", sulla base dell'assunto per cui "contrastare efficacemente la violenza sull'infanzia richiede in primo luogo una sua emersione a livello statistico, da un punto di vista quantitativo e qualitativo".

Si registra l'enorme difficoltà di rilevare un fenomeno che, pur costituendo una gravissima violazione all'infanzia, è ancora per le sue caratteristiche in larga parte sommerso e sconosciuto nella sua entità complessiva. Manca infatti un sistema di monitoraggio della violenza all'infanzia e all'adolescenza, e questo sia con riguardo all'emerso sia con riguardo al sommerso. Vi sono alcune banche dati che tentano di sopperire a tale lacuna che, tuttavia, si incentrano perlopiù su aspetti specifici, afferenti spesso all'amministrazione di appartenenza, si avvalgono di fonti disomogenee e difficilmente raffrontabili, e non comunicano tra loro. Un esempio di tali sistemi settoriali di rilevazione è la banca dati

dell'Osservatorio per il contrasto alla pedofilia e alla pornografia minorile, che si occupa di questo particolare aspetto della violenza all'infanzia e all'adolescenza, e peraltro si incentra maggiormente sui dati afferenti agli autori di reato (adulti), con riferimento alle sole denunce e non anche alle condanne in via definitiva; di converso, sulle vittime minorenni vi è molto poco.

Vi è poi il Sistema informativo nazionale sugli infortuni in ambienti di civile abitazione dell'Istituto superiore della sanità (Siniaca), che rileva gli accessi in pronto soccorso in alcuni ospedali di alcune regioni italiane, rispetto agli incidenti avvenuti in ambiente domestico anche a seguito di violenza.

In definitiva, ad oggi in Italia manca una rilevazione costante, un monitoraggio del fenomeno che ci dia una fotografia complessiva nella sua entità, ciò che rende impossibile determinarne l'effettiva gravità, ad oggi certamente sottostimata, e programmare coerenti politiche di prevenzione e contrasto.

*Si registra l'enorme difficoltà di rilevare un fenomeno che, pur costituendo una gravissima violazione all'infanzia, è ancora per le sue caratteristiche in larga parte sommerso e sconosciuto nella sua entità complessiva. Manca infatti un sistema di monitoraggio della violenza all'infanzia e all'adolescenza, e questo sia con riguardo all'emerso sia con riguardo al sommerso*



Per questa ragione l'Autorità garante ha avviato un'interlocuzione inter-istituzionale con diversi soggetti, per vagliare strade idonee a colmare tale lacuna.

Per quanto riguarda il fenomeno emerso, un'occasione preziosa per una messa a sistema a livello nazionale dei dati sulle prese in carico per maltrattamento ad oggi parcellizzati presso i servizi territoriali comunali è rappresentata dal [Sinba](#), il modulo afferente agli ambiti dell'infanzia, dell'adolescenza e della famiglia all'interno del Casellario dell'assistenza, a sua volta parte del Sistema informativo unitario dei servizi sociali (Siuss). La banca dati permetterà infatti di costruire una sorta di "cartella sociale" del cittadino, raccogliendo le informazioni su tutte le prestazioni sociali che vengono concesse.

L'Autorità garante aveva già chiesto, con una nota del 28 giugno 2017, alle istituzioni competenti per la costruzione della banca dati, e in particolare al Ministero del lavoro, all'Inps e al Garante per la protezione dei dati personali, di valutare la possibilità di modificare le voci attualmente previste nel Casellario dell'assistenza in materia di violenza sulle persone di minore età, al fine di adottare i criteri assunti dalla comunità scientifica nazionale e internazionale: maltrattamento psicologico, maltrattamento fisico, violenza sessuale, trascuratezza, violenza assistita. A seguito dell'invio della nota, l'Autorità aveva provveduto un'attività di sensibilizzazione sul tema attraverso incontri bilaterali con le istituzioni citate e con alcune associazioni impegnate nel campo del contrasto alla violenza all'infanzia (in particolare Terre des Hommes e Cismai).

L'Autorità garante ha ribadito la propria posizione anche in occasione del seminario, tenutosi il 4 dicembre 2018 al Parlamento europeo, a Bruxelles, dedicato al tema *"Witnessed domestic violence. An EU roadmap to protect children from all form of domestic violence"*.

Nel corso del 2018, l'Agia ha istituito un tavolo di lavoro presso la propria sede che ha visto la partecipazione di rappresentanti del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, del Garante per la protezione dei dati personali e dell'Inps. Si sono tenuti due incontri, in data 2 e 31 maggio 2018, volti a verificare la sussistenza di opzioni percorribili per la modifica delle voci del Sinba, attualmente aggregate in forma tale da non consentire una rilevazione dei diversi tipi di violenza. In particolare si invitava a modificare, alla voce C021 – Valutazione Minore del SINBA, i punti n. 6 ('Violenza sessuale subita, prostituzione, tratta, pedopornografia') e n. 7 ('Altre forme di violenza e maltrattamento subite'), riarticolandoli in modo da permettere una rilevazione della violenza all'infanzia quantitativamente e qualitativamente significativa.

Nel corso degli incontri è emersa l'esigenza di contemperare diritti ugualmente



importanti come la tutela della riservatezza e la conoscibilità di un fenomeno necessario a contrastarlo.

All'esito delle riunioni, il 31 dicembre 2018, è stata inviata agli interlocutori una nota riepilogativa di quanto emerso nel corso delle stesse (v. allegato n. 5k). La nota ha ribadito come la modifica del tracciato appaia necessaria in vista delle finalità del Casellario dell'assistenza: da un lato guidare, attraverso i dati raccolti, la costruzione di politiche preventive e di intervento efficaci, perché tarate sui bisogni relativi a contesti e situazioni fortemente diversificate quanto a fenomenologia e tipologia di intervento; dall'altro monitorare l'efficacia delle prestazioni sociali erogate, a fronte degli specifici bisogni emersi. Il fenomeno della tratta e quello della violenza sessuale, ad esempio, costituiscono eventi completamente diversi tra loro che richiedono modalità preventive e strategie di intervento e cura diversificate. Così come, ai fini di un sistema di prevenzione, di protezione, nonché di valutazione efficace, la violenza fisica e la trascuratezza non appaiono accorpabili in un'unica voce generica, integrando situazioni molto diverse che necessitano di politiche *ad hoc*.

Questa la suddivisione proposta, parzialmente difforme da quella generale già esposta (v. *supra*) per aderire il più possibile al tracciato attualmente previsto dal Sinba e semplificarne così la modificazione.

In luogo di "Violenza sessuale subita, prostituzione, tratta, pedopornografia":

- Violenza sessuale subita, pedopornografia
- Prostituzione, tratta

In luogo di "Altre forme di violenza e maltrattamento subite":

- Maltrattamento fisico
- Maltrattamento psicologico
- Violenza assistita
- Trascuratezza, patologia delle cure

Un diverso ragionamento può essere fatto per una rilevazione del fenomeno sommerso, tramite campionamenti e indagini statistiche periodiche, pur complesse data la delicatezza del tema e la minore età dei soggetti coinvolti. Per esse, l'Istat ha manifestato, data la rilevanza della tematica, la massima disponibilità.

L'azione dell'Autorità garante in questo ambito si inserisce nel solco delle raccomandazioni che il Comitato Onu sui diritti dell'infanzia e l'adolescenza ha rivolto all'Italia a febbraio 2019, nel contesto della revisione periodica dell'applicazione della Convenzione di New York nel nostro Paese. Il Comitato ha infatti espresso rammarico riguardo all'assenza di un sistema nazionale italiano di raccolta, analisi e diffusione dei dati e un programma di ricerca sulla violenza e i maltrattamenti



dei *minori* (par. 19) e, tra le altre cose, ha raccomandato di istituirlo, altresì formulando una strategia globale per la prevenzione e la lotta contro la violenza contro i *minori*, che comprende l'abuso e l'abbandono, a tal fine introducendo nell'ordinamento una definizione completa e precisa della violenza contro le persone di minore età.

### 6.3. La collaborazione tra organismi e istituzioni internazionali e sovranazionali

Il tema della violenza all'infanzia e all'adolescenza è da tempo all'attenzione di organismi e istituzioni internazionali e sovranazionali. Sono queste sovente a compulsare l'adozione di strumenti che coadiuvino gli Stati che vi aderiscono nella predisposizione di una legislazione e di piani di azione efficaci e armonizzati. Un esempio di come dal piano internazionale si sia giunti a significative modifiche nell'ordinamento interno è dato dalla [Convenzione di Lanzarote](#), entrata in vigore il 1° luglio 2010. Oltre alle fattispecie di reato più diffuse in questo campo (abuso sessuale, prostituzione infantile, pedopornografia, partecipazione coatta di bambini a spettacoli pornografici), la Convenzione disciplina anche i casi di *grooming* (adescamento attraverso internet) e di turismo sessuale. L'Italia ha dato esecuzione alla Convenzione in Italia con la [legge 1 ottobre 2012, n. 172](#). Il provvedimento detta alcune norme di adeguamento dell'ordinamento interno volte a modificare il codice penale (introducendo i nuovi reati di adescamento di minorenni, anche attraverso Internet, e di istigazione e apologia di pratiche di pedofilia e di pedopornografia), il codice di procedura penale e l'ordinamento penitenziario.

Allo scopo di monitorare la concreta attuazione di quanto stabilito nella Convenzione, è stato istituito presso il Consiglio d'Europa il [Comitato delle Parti alla Convenzione del Consiglio d'Europa per la protezione dei bambini contro lo sfruttamento e gli abusi sessuali](#) (Comitato di Lanzarote). Regolarmente viene predisposto un questionario di monitoraggio, concernente di norma un tema specifico tra i molti toccati nella Convenzione, al quale vengono chiamati a rispondere i governi degli Stati parte. Il questionario di monitoraggio del Comitato di Lanzarote sull'attuazione della Convenzione, focalizzato sul tema della protezione dei minorenni dallo sfruttamento e dall'abuso sessuale commessi per mezzo delle nuove tecnologie è stato intitolato "*The protection of children against sexual exploitation and sexual abuse facilitated by information and communication technologies*".



L'Autorità garante ha contribuito al monitoraggio fornendo commenti e integrazioni in relazione alle risposte al questionario fornite dal governo italiano. Ha così trasmesso, il 19 gennaio 2018, un documento in cui si sottolineava la necessità di approfondire il tema della produzione e condivisione di immagini, video e altro materiale a contenuto sessuale da parte degli adolescenti, in quanto si tratta di un tema particolarmente delicato che affronta un comportamento rispetto al quale vi è mancanza di consapevolezza da parte dei ragazzi. È stato poi sottolineato come occorra anche responsabilizzare i possibili "diffusori" di immagini rispetto al significato sociale e giuridico che l'inoltro e la condivisione comportano.

L'Autorità garante ha altresì sottolineato la necessità di non limitarsi a sensibilizzare i ragazzi sui possibili rischi di tali comportamenti, ma di prevedere nei programmi di prevenzione anche momenti di riflessione sulla dignità del proprio corpo, l'intimità e riservatezza della propria sfera affettiva, la totale inadeguatezza del *web* nel rispondere a tali esigenze.

Rispetto, poi, ai casi in cui si arrivi al processo penale, l'Autorità garante ha suggerito l'utilizzo della giustizia riparativa nell'ambito del processo penale: trattandosi di fatti che spesso vedono coinvolte persone minorenni non solo con riferimento alle vittime ma anche agli autori, la giustizia riparativa potrebbe rappresentare un mezzo adeguato per permettere ai ragazzi di acquisire progressivamente una coscienza reale sulle conseguenze di tali comportamenti, a partire dal vissuto emotivo dell'altro.

Un altro strumento internazionale di grande rilevanza nel contrasto alla violenza all'infanzia e all'adolescenza è costituito dalla [Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta alla violenza contro le donne e la violenza domestica \(c.d. Convenzione di Istanbul\)](#), aperta alla firma l'11 maggio 2011 a Istanbul (Turchia). Si tratta del primo strumento internazionale volto a creare un quadro normativo completo a tutela delle donne contro qualsiasi forma di violenza. La Convenzione interviene specificamente anche nell'ambito della violenza domestica, che non colpisce solo le donne, ma anche altri soggetti, ad esempio bambine e anziane, ai quali si applicano le medesime norme di tutela. L'Italia ha sottoscritto la Convenzione il 27 settembre 2012 e l'ha eseguita con la legge n. 77/2013.

Ai fini del monitoraggio sull'attuazione della Convenzione, è stato istituito un [Gruppo di esperti presso il Consiglio d'Europa](#) (Grevio - *Group of Experts on*

*Occorre approfondire il tema della produzione e condivisione di immagini, video e altro materiale a contenuto sessuale da parte degli adolescenti, in quanto si tratta di un tema particolarmente delicato che affronta un comportamento rispetto al quale vi è mancanza di consapevolezza da parte dei ragazzi*



*Action against Violence against Women and Domestic Violence*), che di recente ha avviato le procedure per raccogliere i primi rapporti nazionali circa lo stato di attuazione della Convenzione, tramite un questionario intitolato “*Questionnaire on legislative and other measures giving effect to the provisions of the Council of Europe Convention on Preventing and Combating Violence against Women and Domestic Violence (Istanbul Convention)*”.

L'Autorità garante è stata coinvolta dal governo nella **prima fase del monitoraggio**: la consultazione con le istituzioni nazionali per i diritti umani.

Con nota del 31 gennaio 2018, indirizzata al Dipartimento per le pari opportunità in qualità di delegato per il governo a rispondere al questionario, l'Autorità garante ha condiviso alcune considerazioni, in particolare:

*Occuparsi di violenza di genere significa occuparsi anche di violenza assistita e degli orfani di crimini domestici*

*È importante disporre di dati disaggregati con specifico riferimento alle vittime minorenni*

*C'è un errore di traduzione della Convenzione di Istanbul in italiano: la mediazione familiare non è di per sé proibita, è proibita la sua obbligatorietà (cfr. art. 48 nella versione inglese ufficiale)*

*Il contrasto alla violenza di genere è anche contrasto al fenomeno odioso della tratta di esseri umani*

Assolvendo ai suoi compiti di monitoraggio in ordine all'attuazione dei diritti delle persone di minore età da un punto di vista terzo e indipendente, l'Autorità garante è stata sentita da Grevio il 20 marzo 2019, nel quadro del processo di monitoraggio dell'attuazione della Convenzione di Istanbul.

#### **6.4. Altri interventi e iniziative dell'Agia**

##### ***Videosorveglianza negli asili nido e nelle scuole dell'infanzia***

Il 3 ottobre 2018, l'Autorità garante ha svolto un'audizione presso le Commissioni I (Affari Costituzionali) e XI (Lavoro), riunite, della Camera dei deputati sulle proposte di legge AC 1066 e AC 480 in materia di “Misure per prevenire e contrasta-



re condotte di maltrattamento o di abuso, anche di natura psicologica, in danno dei minori negli asili nido e nelle scuole dell'infanzia e delle persone ospitate nelle strutture socio-sanitarie e socio-assistenziali per anziani e persone con disabilità e delega al Governo in materia di formazione del personale”.

L'Autorità garante si era già espressa sul tema, il 27 luglio 2016, in sede di audizione, innanzi alle stesse Commissioni, in relazione a proposte di legge aventi contenuto analogo, che poi hanno avuto una battuta di arresto e non sono state approvate.

L'Autorità ha evidenziato che occorre operare un bilanciamento tra la tutela dell'incolumità fisica dei bambini e la salvaguardia della loro stessa riservatezza da mezzi eccessivamente invasivi, atteso che gli altri interessi in gioco, pure rilevanti e relativi agli adulti, devono essere interpretati alla luce del principio del superiore interesse del minore.

Il bilanciamento potrebbe essere realizzato con il sistema di telecamere a circuito chiuso, le immagini potranno essere visionate esclusivamente dalle forze dell'ordine, solo previa autorizzazione dell'autorità giudiziaria in caso di notizia di reato.

Si realizzerebbe così un effetto deterrente rispetto a possibili condotte illecite e un contemperamento tra i vari interessi in gioco, in modo conforme al principio di proporzionalità e ragionevolezza.

Il sistema previsto dalle proposte di legge agevolerebbe significativamente l'eventuale ricostruzione probatoria in sede penale, ostacolata dall'incapacità di deporre della quasi totalità dei testimoni, con un anticipo dei tempi di intervento ed evitando di esporre i bambini coinvolti al protrarsi delle condotte violente già dal momento della notizia di reato. Tuttavia, il sistema di videosorveglianza può essere un valido strumento di prevenzione e di contrasto solo se affiancato ad altre misure, in particolare a sistemi di formazione iniziale e permanente del personale che valorizzi anche le capacità empatiche, ad una valutazione delle attitudini e ad una sistematica raccolta dati di tipo quantitativo e qualitativo che, dando la fotografia del fenomeno, consenta di porre in essere interventi di prevenzione.

La proposta di legge, approvata alla Camera, è passata all'esame del Senato, dove pure l'Autorità è stata ascoltata il 10 gennaio 2019.

*L'Autorità garante ha evidenziato che occorre operare un bilanciamento tra la tutela dell'incolumità fisica dei bambini e la salvaguardia della loro stessa riservatezza da mezzi eccessivamente invasivi, atteso che gli altri interessi in gioco, pure rilevanti e relativi agli adulti, devono essere interpretati alla luce del principio del superiore interesse del minore*



## ***Violenza e abusi nel mondo dello sport***

La partecipazione ad attività sportive rappresenta per i ragazzi una fonte di gioco e svago, un'opportunità di condivisione, uno strumento per lo sviluppo dell'autostima, per la formazione della personalità e l'esperienza corporea. La competizione, lo stare in gruppo, il confronto con i pari e con l'adulto sono fat-

tori importanti per una sana crescita fisica, psicologica e relazionale. L'attività sportiva è uno dei pilastri delle prassi educative che sostengono lo sviluppo dei bambini e degli adolescenti: crea un senso di appartenenza, porta gioia e sviluppa abitudini sane. È anche attraverso lo sport che i bambini imparano il rispetto di valori chiave e apprendono importanti abilità di vita.

*L'attività sportiva è uno dei pilastri delle prassi educative che sostengono lo sviluppo dei bambini e degli adolescenti: crea un senso di appartenenza, porta gioia e sviluppa abitudini sane. È anche attraverso lo sport che i bambini imparano il rispetto di valori chiave e apprendono importanti abilità di vita*

Anche nello sport, tuttavia, possono consumarsi atti di violenza. La paura, la vergogna e il senso di colpa sono sentimenti paralizzanti. I bambini molto piccoli potrebbero non

riconoscere l'abuso, gli adolescenti potrebbero credere di avere una "relazione" con l'abusante. L'amore per lo sport, la pressione da parte dei compagni, i tabù sulla sessualità e l'ammirazione per l'allenatore: sono, questi, fattori che potrebbero intrappolare i bambini in un silenzio doloroso.

Così, per portare a galla un sommerso di cui non si sa molto, bisogna imparare a parlarne, sensibilizzare le persone di minore età e gli adulti sull'esistenza del fenomeno. Con questo obiettivo, nel 2018, in occasione della Giornata europea per la protezione dei minori contro lo sfruttamento e la violenza sessuale, che ricorre ogni 18 novembre, l'Autorità garante ha tradotto in italiano i sottotitoli del video della [campagna del Consiglio d'Europa, "Start to talk"](#) ("Comincia a parlarne"), diffondendolo attraverso i propri canali di comunicazione. Il filmato incoraggia a parlare degli abusi sulle persone di minore età impegnati in attività sportive: spesso si ha paura di parlarne perché "un bambino non può dire ad un adulto cosa non deve fare". "Start to talk" è un invito all'azione del Consiglio d'Europa alle autorità, al movimento sportivo e ad altri attori per adottare misure preventive e protettive necessarie a porre fine all'abuso sessuale in questo settore.

Già nel 2017, nella cornice dell'attività di sensibilizzazione al contrasto alla violenza e all'abuso sessuale, l'Autorità garante aveva provveduto alla traduzione all'italiano della *brochure* esplicativa del video "Tell someone you trust" ("Dillo a qualcuno di cui ti fidi"), elaborato in seno al Consiglio d'Europa per promuovere



la diffusione dei diritti contenuti nella Convenzione di Lanzarote per la protezione dei bambini contro lo sfruttamento e gli abusi sessuali. Il cartone animato, con un linguaggio semplicissimo, si rivolge a tutti i bambini e ragazzi vittime di violenza, abuso o sfruttamento sessuale, promuovendo la comunicazione e stimolando i bambini e le bambine a parlare con qualcuno di cui essi si fidino circa i fatti di cui possano essere stati vittime e di cui possano provare vergogna.

### ***Orfani di crimini domestici***

La violenza assistita ai danni delle persone di minore età in ambito domestico, in alcuni casi, è arrivata financo all'uccisione di un genitore, solitamente la madre, da parte del *partner*, spesso il padre dei figli.

L'omicidio di un genitore da parte dell'altro fa vivere ai figli, diventati orfani, 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 dei genitori, si aggiungono poi molti altri problemi di varia natura, materiali, emotivi, sociali e giudiziari.

La tutela di questi bambini e adolescenti risulta essere estremamente delicata: essi meritano 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.

Non si conoscono la reale entità del fenomeno né le sue declinazioni, elementi importanti per definire e valutare l'adeguatezza delle politiche da adottare e di quelle già adottate. Occorre stimolare la cittadinanza attiva attraverso una capillare opera sensibilizzazione affinché i sintomi della violenza assistita possano essere intercettati e segnalati preventivamente.

*L'omicidio di un genitore da parte dell'altro fa vivere ai figli, diventati orfani, 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 dei genitori, si aggiungono poi molti altri problemi di varia natura, materiali, emotivi, sociali e giudiziari*

Sul piano normativo, il sistema di protezione, perfezionatosi con la ratifica della Convenzione di Istanbul con la legge 27 giugno 2013, n. 77, si è di recente rafforzato con la legge 11 gennaio 2018, n. 4 recante "Modifiche al codice civile, al codice di procedura penale e altre disposizioni in favore degli orfani per crimini domestici" ed entrata in vigore il 16 febbraio 2018. Essa contiene una serie di disposizioni di varia natura a tutela dei figli rimasti orfani a seguito di omicidi



commessi da un genitore a danno dell'altro.

In particolare, viene attribuito al Fondo per la solidarietà alle vittime dei reati di tipo mafioso, delle richieste estorsive, dell'usura e dei reati intenzionali violenti di cui all'art. 2, comma 6-*sexies*, del decreto-legge 29 dicembre 2010, n. 225, anche la copertura degli interventi in favore degli orfani per crimini domestici. Tali interventi comprendono l'erogazione di borse di studio e il finanziamento di iniziative di orientamento, di formazione e di sostegno per l'inserimento degli orfani suddetti nell'attività lavorativa.

Per far fronte alle ulteriori competenze, la legge in questione ha stanziato in favore del Fondo un contributo statale da corrispondersi a partire dal 2017, con cadenza annuale pari a 2 milioni di euro l'anno. Di tale somma, almeno il 70% è destinato agli interventi in favore delle persone di minore età, mentre la restante parte è destinata ai figli maggiorenni economicamente non autosufficienti.

La determinazione dei criteri e delle modalità per l'utilizzazione delle risorse è demandata ad un successivo regolamento, da adottarsi - previo parere delle Commissioni parlamentari competenti - con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro dell'istruzione, e dell'università e della ricerca, con il Ministro dell'interno, con il Ministro del lavoro e delle politiche sociali e con il Ministro della salute, e da emanarsi entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della legge.

A più di un anno dall'entrata in vigore della legge, poiché tale decreto, necessario a rendere operative le misure previste, non risultava ancora adottato, l'Autorità garante, in esecuzione dei compiti istituzionali che la legge istitutiva le attribuisce, ha chiesto, con [nota del 21 dicembre 2018, al Ministero dell'economia e delle finanze](#) di emanare quanto prima tale regolamento finalizzato a dare piena attuazione ai diritti delle persone di minore età, così come previsto dalla normativa internazionale e nazionale in materia.

Inoltre, ai sensi dell'art. 3, comma 3, della propria legge istitutiva, ha rappresentato l'interesse a partecipare ai lavori per esprimere il proprio parere sul relativo schema di decreto.

Ha in più occasioni evidenziato che per rendere operative le misure previste dalla legge n. 4 del 2018, occorrono azioni concrete di ascolto e sostegno ai bambini e ai ragazzi nonché di supporto alle famiglie affidatarie.



## **Matrimoni precoci e forzati**

Il 18 dicembre 2018, l'Autorità garante ha svolto un'audizione presso la Commissione straordinaria per la tutela e la promozione dei diritti umani del Senato sui matrimoni precoci e forzati nell'ambito dell'indagine conoscitiva sui livelli e i meccanismi di tutela dei diritti umani vigenti in Italia e nella realtà internazionale. In quell'occasione ha evidenziato che si tratta di un fenomeno complesso e che lo Stato ha il dovere di mettere in atto misure di prevenzione e contrasto, di acquisire dati e informazioni nonché di promuovere azioni di sensibilizzazione, in particolare a scuola, quale ambiente che è in grado di intercettare i segnali di situazioni a rischio. L'Autorità garante ha ricordato infatti che i casi di cronaca dimostrano che in più occasioni le segnalazioni di "matrimoni promessi" e le richieste di aiuto arrivano nelle aule scolastiche grazie a confidenze fatte agli insegnanti o a compagne che poi se ne fanno portavoce. Esiste una varietà di segnali che devono destare allarme: assenze frequenti e prolungate, improvvisi abbandoni, fidanzamenti nei paesi di origine o rientri repentini.

*I casi di cronaca dimostrano che in più occasioni le segnalazioni di "matrimoni promessi" e le richieste di aiuto arrivano nelle aule scolastiche grazie a confidenze fatte agli insegnanti o a compagne che poi se ne fanno portavoce. Esiste una varietà di segnali che devono destare allarme: assenze frequenti e prolungate, improvvisi abbandoni, fidanzamenti nei paesi di origine o rientri repentini*

Occorre chiarire la differenza che intercorre tra due fenomeni che vengono normalmente accostati, ma che presentano caratteristiche diverse: il matrimonio forzato descrive la situazione in cui una persona è costretta o indotta contro la propria volontà a contrarre il vincolo; 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, e tuttavia entrambi sono consenzienti nel contrarre il vincolo. Trattandosi di vincoli che non sono riconosciuti dalla legge civile italiana, si tratta necessariamente di riti diversi da quello italiano (matrimoni in Stati esteri, matrimoni contratti secondo tradizioni etniche e culturali diversificate).

Tuttavia, l'Autorità garante 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.

Nel corso di una successiva audizione tenutasi nel febbraio del 2019 sul tema, l'Autorità garante si è pronunciata favorevolmente all'introduzione di un reato autonomo per il matrimonio forzato, pur già tutelato da altre fattispecie penali (violenza privata, sequestro di persona, etc.), ritenendo che sia importante far



luce sul fenomeno, introdurre uno strumento di deterrenza e favorire l'emersione statistica dei casi.

I matrimoni precoci ove 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.

Il Comitato Onu, nelle osservazioni conclusive pubblicate il 7 febbraio 2019, ha raccomandato all'Italia di modificare il codice civile per rimuovere tutte le eccezioni che consentono il matrimonio al di sotto dei 18 anni.

### ***Tratta degli esseri umani***

La tratta degli esseri umani è stata definita nel 2000 da uno dei tre Protocolli addizionali alla Convenzione delle Nazioni Unite contro il crimine transnazionale organizzato, il c.d. Protocollo addizionale sulla tratta. L'art. 3 definisce la tratta come il “(a) ... il reclutamento, il trasporto, il trasferimento, l'ospitare o l'accogliere persone, tramite l'impiego o la minaccia di impiego della forza o di altre forme di coercizione, di rapimento, frode, inganno, abuso di potere o di una posizione di vulnerabilità, dando oppure ricevendo somme di denaro o benefici al fine di ottenere il consenso di un soggetto che ha il controllo su un'altra persona, per fini di sfruttamento. Per sfruttamento si intende, come minimo, lo sfruttamento della prostituzione o altre forme di sfruttamento sessuale, lavoro o servizi forzati, la schiavitù o pratiche analoghe alla schiavitù, l'asservimento o l'espianto di organi; (b) Il consenso di una vittima di tratta di esseri umani allo sfruttamento di cui alla lettera (a) è irrilevante laddove sia stato utilizzato uno qualsiasi dei mezzi di cui alla lettera (a); (c) il reclutamento, il trasporto, il trasferimento, l'ospitare o l'accogliere un minore a scopo di sfruttamento sono considerati “tratta di esseri umani” anche se non comportano l'utilizzo di nessuno dei mezzi di cui alla lettera (a) del presente articolo; (d) Per “minore” si intende ogni persona avente meno di diciotto anni di età.”

Gli elementi centrali della tratta sono il reclutamento (ad esempio attraverso l'offerta di un lavoro) o il trasporto o il trasferimento (tra Paesi diversi o all'interno dello stesso Paese) o l'ospitare o accogliere persone trafficate; l'utilizzo di mezzi, per realizzare gli atti sopra descritti, quali la minaccia o l'utilizzo della forza, di altre forme di coercizione, rapimento, frode, inganno, abuso di potere o di una posizione di vulnerabilità; lo scopo di sfruttare la vittima in ambiti diversi



(sfruttamento sessuale, lavorativo, riduzione in schiavitù, accattonaggio forzato, espianto di organi).

Ragazze minorenni, prevalentemente provenienti dall'Edo State in Nigeria giungono in Italia sempre più giovani. Esse vengono reclutate con la promessa di un lavoro e vengono sottoposte a riti *woodoo* e *juju* con i quali impegnano la propria vita e quella dei propri familiari.

Sovente all'arrivo si dichiarano maggiorenni allo scopo di non essere inserite nel sistema di protezione per *minori*, e scoprono di essere destinate alla strada e di aver maturato nel viaggio un debito di decine di migliaia di euro che dovranno ripagare prostituendosi.

Il 30 gennaio 2018, l'Autorità garante è stata chiamata a partecipare a una riunione bilaterale con il [Gruppo di esperti del Consiglio d'Europa sulla lotta contro la tratta degli esseri umani](#) (Greta), nell'ambito del ciclo di incontri che il Gruppo ha svolto con i rappresentanti delle amministrazioni che hanno contribuito alla compilazione del Rapporto nazionale di risposta al questionario di valutazione sull'attuazione della Convenzione di Varsavia da parte dell'Italia.

*Ragazze minorenni giungono in Italia sempre più giovani, vengono reclutate con la promessa di un lavoro e sottoposte a riti woodoo e juju con i quali impegnano la propria vita e quella dei propri familiari. Sovente all'arrivo si dichiarano maggiorenni allo scopo di non essere inserite nel sistema di protezione per minori, e scoprono di essere destinate alla strada e di aver maturato nel viaggio un debito che dovranno ripagare prostituendosi*

Nel corso dell'audizione, l'Autorità garante ha ricordato le azioni poste in essere a tutela dei minori stranieri non accompagnati, tra cui quelli vittime o potenziali vittime di tratta, soffermandosi sulle visite effettuate nei centri di prima e seconda accoglienza e sulla campagna di sensibilizzazione finalizzata a coinvolgere il numero più ampio possibile di cittadini disponibili ad assumere l'incarico di tutore volontario. Quest'ultimo infatti può operare da sentinella attenta a raccogliere i segnali di rischio, prevenendo l'avvicinamento delle reti criminali o fornendo gli elementi necessari per un intervento efficace. Per tale ragione, nella formazione dei tutori volontari di minori stranieri non accompagnati nelle regioni in cui manca il garante regionale, anche nel corso del 2018, ha continuato ad essere previsto un modulo specifico sul fenomeno della tratta e sui segnali per riconoscerla, al fine di dotare i tutori volontari delle conoscenze e della consapevolezza necessaria, anche in ordine alle azioni opportune da intraprendere.

La necessità dell'emersione di questo fenomeno a livello statistico ha infine indotto l'Autorità garante a ritenere opportuna una differenziazione delle voci del Sinba anche su questo specifico punto, come richiesto con nota del 31 dicembre 2018 (v. *supra* par. 6.2).

Nel 2019, l'Autorità garante è stata invitata a partecipare ai lavori della Cabina

di regia di cui al Piano nazionale d'azione contro la tratta e il grave sfruttamento degli esseri umani, incardinato presso la Presidenza del Consiglio dei ministri – Dipartimento per le pari opportunità.

# 7

## I percorsi di recupero e le garanzie nel rapporto con la giustizia



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



## 7. I PERCORSI DI RECUPERO E LE GARANZIE NEL RAPPORTO CON LA GIUSTIZIA

L'art. 40 della Convenzione di New York, al primo comma, stabilisce che “gli Stati parti riconoscono ad ogni fanciullo sospettato accusato o riconosciuto

*“Gli Stati parti riconoscono ad ogni fanciullo sospettato accusato o riconosciuto colpevole di reato penale il diritto ad un trattamento tale da favorire il suo senso della dignità e del valore personale, che rafforzi il suo rispetto per i diritti dell'uomo e le libertà fondamentali e che tenga conto della sua età nonché della necessità di facilitare il suo reinserimento nella società e di fargli svolgere un ruolo costruttivo in seno a quest'ultima”*

colpevole di reato penale il diritto ad un trattamento tale da favorire il suo senso della dignità e del valore personale, che rafforzi il suo rispetto per i diritti dell'uomo e le libertà fondamentali e che tenga conto della sua età nonché della necessità di facilitare il suo reinserimento nella società e di fargli svolgere un ruolo costruttivo in seno a quest'ultima”. Segue una dettagliata enucleazione delle garanzie processuali e sostanziali che devono essere garantite alle persone di minore età quando, accusate o riconosciute colpevoli di un reato, incontrano il sistema della giustizia penale. L'art. 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 fanciullo privato di libertà sia trattato con umanità e con il rispetto dovuto alla dignità della persona umana ed in maniera da tener conto delle esigenze delle persone della sua età”.

In Italia, se dal punto di vista delle garanzie processuali moltissima strada era già stata fatta prima della ratifica della Convenzione di New York (v. immediatamente *infra*), lo stesso non poteva dirsi per quanto riguarda il trattamento riservato alla persona di minore età dopo il passaggio in giudicato dell'eventuale condanna, e dunque nella fase dell'esecuzione penale.

Nel 2018, per garantire l'attuazione di queste disposizioni, l'Autorità garante ha sostenuto e promosso l'adozione di una normativa in tema di ordinamento penitenziario minorile (poi adottata ed entrata in vigore il 10 novembre) e ha promosso l'ascolto delle persone di minore età in area penale esterna, al fine di verificare le opportunità formative, educative, di inclusione socio-lavorativa, riparative e i fattori protettivi messi in campo dai servizi minorili della giustizia e dalla comunità educante in favore dei minorenni che entrano nel circuito penale minorile. L'Autorità garante ha approfondito anche il tema della giustizia riparativa e, in particolare, della mediazione penale, in attuazione della specifica competenza che la legge istitutiva le attribuisce (art. 3, co. 1, lett. o)). L'Autorità garante ha infine partecipato alla discussione intavolata presso il Dipartimen-



to per la giustizia minorile e di comunità intorno al recepimento della direttiva 2016/800/UE sulle garanzie procedurali per i minori indagati o imputati nei procedimenti penali, che gli Stati devono attuare con atto normativo nazionale, entro l'11 giugno 2019, e ha approfondito il fenomeno delle *baby gang* in cui spesso si manifesta il fenomeno, più ampio, della devianza minorile.

### 7.1. L'ordinamento penitenziario minorile

L'art. 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 diciotto solo fino a quando non si fosse provveduto con apposita legge.

A tale disposizione transitoria, tuttavia, non ha fatto seguito, per oltre 40 anni, un'attività legislativa volta a regolare in maniera specifica il settore dell'ordinamento penitenziario minorile. Alle persone minorenni sottoposte ad una pena – in contrasto con quanto previsto dalla Convenzione di New York che richiede, tra le altre cose, un trattamento che tenga conto dell'età – si è continuato ad applicare l'ordinamento penitenziario per adulti. È 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.

*Alle persone minorenni sottoposte ad una pena – in contrasto con quanto previsto dalla Convenzione di New York che richiedeva un trattamento che tenesse conto dell'età – si è continuato ad applicare l'ordinamento penitenziario per adulti. È stata la Corte costituzionale ad adattare tali norme, ritarandole, in nome del principio di specialità nell'esecuzione penale per i minorenni*

La legge delega 23 giugno 2017, n. 103 ha offerto un'occasione per colmare tale vuoto normativo, prevedendo la predisposizione di una normativa in tema di ordinamento penitenziario minorile, secondo specifici criteri d'indirizzo. La redazione degli schemi di decreti attuativi è stata affidata a una commissione ministeriale, al cui lavoro l'Autorità garante ha inteso contribuire in sede di un'audizione nel corso della quale – oltre a rilasciare il suo parere sullo schema di decreto redatto – si è fatta portavoce delle esigenze e opinioni delle ragazze e dei ragazzi ristretti, ascoltati nel corso di due visite mirate a raccogliere la loro opinione negli Ipm di Nisida e Casal del Marmo. Tutto questo avveniva ancora nel 2017.

Il 7 febbraio 2018, l'Autorità garante ha inviato una nota al Ministro della giustizia al fine di conoscere lo stato dell'*iter* normativo del decreto e per auspicarne una rapida definizione, rappresentando contestualmente la propria disponibilità



a fornire ulteriori contributi nelle sedi deputate, se ritenuto utile, a facilitare l'approvazione della norma.

Nel momento in cui il decreto legislativo recante la disciplina dell'esecuzione delle pene nei confronti dei condannati minorenni (A.G. 20) è stato sottoposto all'esame della Commissione Giustizia e della Commissione Bilancio presso il Senato della Repubblica e la Camera dei Deputati per il parere obbligatorio, anche se non vincolante, il 27 luglio 2018 l'Autorità garante ha inviato una nota alle Commissioni medesime in cui, nel manifestare la propria disponibilità a conferire in audizione, esprimeva alcune osservazioni relative al testo presentato. In particolare segnalava l'incongruità dell'art. 2, co. 3, del suddetto schema di decreto, il quale prevede l'operatività dell'art. 4 *bis* co. 1 e 1 *bis* della legge n. 354/1975, 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 recato dalla legge delega n. 103/2017 di cui all'articolo 1, lett. p), n. 6, e appare in contrasto con la costante giurisprudenza della Corte costituzionale in ordine al divieto di automatismi e preclusioni in ambito minorile. Inoltre, ha evidenziato che il processo di maturazione per ogni ragazzo è differente e non dovrebbe essere scoraggiato tramite meccanismi preclusivi rigidi.

A questa prima nota ha fatto seguito una nota integrativa del 30 luglio 2018, contenente alcune osservazioni aggiuntive.

Anche relativamente al diverso decreto sulla giustizia riparativa e la mediazione reo-vittima, sempre espressione della legge delega sull'ordinamento penitenziario, l'Autorità garante ha auspicato che fosse oggetto di una rapida disamina e approvazione, ritenendo che il testo all'attenzione delle Commissioni avesse il pregio di fornire definizioni chiare, di ancorare la praticabilità dei percorsi di giustizia riparativa al consenso libero e informato delle persone coinvolte e di svincolare tali programmi da profili di strumentalità, non potendo e non dovendo essere previsti come sanzione o condizione per l'accesso a benefici, e di sottolineare l'autonomia dei percorsi di giustizia riparativa con riguardo al profilo della riservatezza sui contenuti e sulle dichiarazioni espresse in tale particolare contesto.

Nel corso di successivi colloqui con i presidenti delle Commissioni Giustizia della Camera dei Deputati e del Senato, l'Autorità garante ha ulteriormente approfondito i contenuti delle note inviate in merito agli schemi di decreto in materia di esecuzione penale minorile e giustizia riparativa.

L'*iter* normativo dei due decreti ha avuto esiti differenziati. Il decreto sulla giustizia riparativa non è stato approvato, mentre il decreto recante le norme per



l'ordinamento penitenziario minorile è stato approvato ed è entrato in vigore il 10 novembre 2018.

## 7.2. L'ascolto delle persone di minore età in area penale esterna

La Convenzione di New York stabilisce, all'art. 12, il diritto del minore di essere ascoltato e di esprimere liberamente la sua opinione, in relazione alla sua età e al suo grado di maturità. Ascolto è anche partecipazione alla vita sociale e culturale della comunità in cui la persona di minore età sviluppa la propria personalità, attraverso forme di cittadinanza attiva.

L'ascolto e la partecipazione acquisiscono particolare rilievo per quei minorenni che hanno commesso fatti aventi rilevanza penale e che pertanto sono impegnati, attraverso la presa in carico da parte dei servizi minorili della giustizia, in un percorso di rilettura critica della propria storia e di ridefinizione del proprio ruolo nella società. Infatti, se il fatto-reato costituisce una "azione comunicativa" che più che essere punita chiede di essere ascoltata, allora è compito degli adulti di riferimento, degli operatori e delle istituzioni aiutare il ragazzo a intraprendere un percorso di revisione critica delle sue azioni e offrirgli opportunità di inclusione socio-lavorativa.

*L'ascolto e la partecipazione acquisiscono particolare rilievo per quei minorenni che hanno commesso fatti aventi rilevanza penale e che pertanto sono impegnati, attraverso la presa in carico da parte dei servizi minorili della giustizia, in un percorso di rilettura critica della propria storia e di ridefinizione del proprio ruolo nella società*

Per questo, l'Autorità garante ha promosso un'azione istituzionale di ascolto delle persone di minore età in area penale esterna, al fine di verificare, in un'ottica di valutazione partecipata, le opportunità formative, educative, di inclusione socio-lavorativa, riparative e i fattori protettivi messi in campo dai servizi minorili della giustizia e dalla comunità educante in favore dei minorenni che entrano nel circuito penale minorile, nel rispetto del principio di pari opportunità (art. 2 della Convenzione di New York).

Nella logica di un "ascolto qualificato" attivato dall'Autorità garante, si è considerato di coinvolgere nelle riunioni inter-istituzionali programmate anche i tribunali per i minorenni e le procure minorili, affinché il confronto sul sistema penale minorile fosse arricchito dai diversi punti di vista, ciascuno nell'espressione di un differente ruolo ugualmente importante.

Attraverso il confronto con il Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità, con cui sono stati condivisi obiettivi e metodologia del progetto, sono stati



## ASCOLTO RAGAZZI IN AREA PENALE ESTERNA

temi  
PROCESSO  
PROGETTO EDUCATIVO  
CONTESTO FAMILIARE E SOCIALE



“ Sono cambiato davvero tanto e mi sto impegnando molto. Però ho anche paura. ”

incontri

TORINO  
MILANO  
VENEZIA  
PERUGIA  
ROMA  
NAPOLI  
REGGIO CALABRIA  
TRAPANI

con gli Uffici di servizio sociale per minorenni, tribunali e procure minorili



scelti alcuni Uffici di servizio sociale per i minorenni (Ussm), coincidenti con il distretto di Corte d'Appello di Torino, Milano, Venezia, Roma, Perugia, Napoli, Reggio Calabria e Palermo (compresa la sezione staccata di Trapani). I funzionari degli Ussm selezionati sono stati coinvolti anche per l'elaborazione degli *item* oggetto del percorso laboratoriale.

Consapevoli dell'importanza della partecipazione dal basso in direzione di una maggiore motivazione, nonché del valore dei suggerimenti che possono promanare da chi quotidianamente opera nei territori con i ragazzi di area penale esterna, il 9 aprile 2018 si è tenuta una riunione presso la sede dell'Autorità garante che ha coinvolto il Dipartimento per la giustizia minorile e gli uffici di servizio sociale per i minorenni delle città selezionate per lo svolgimento dei *focus group* con i ragazzi e con i servizi, con l'obiettivo di condividere i contenuti del progetto, la metodologia, le opportune modalità di coinvolgimento dei minorenni, nonché di accogliere suggerimenti e suggestioni.

Il gruppo *target* di riferimento individuato è stato costituito da un minimo di 10 sino ad un massimo di 15 ragazzi di età compresa tra i 14 e i 18 anni, con procedimento penale in corso o appena concluso, tale da racchiudere per ciascun territorio persone di minore età differenziate per età, sesso, nazionalità, tipologia di reato e misure penali.

Si è inoltre condiviso che, in base alle risorse di ciascun Ufficio, sarebbero stati realizzati con i ragazzi da 1 a 3 incontri, della durata di due ore ciascuno, seguiti



da un ultimo incontro di restituzione con l'Autorità garante e/o il suo *staff*. È stata dunque inviata a ciascun Ussm una scheda tecnica contenente le indicazioni per la conduzione dei laboratori, con suggerimenti circa la disposizione in cerchio del gruppo, l'avvio del lavoro entro un clima di fiducia sottolineato dalla garanzia dell'anonimato, nonché la riflessione, attraverso modalità ludiche, rispetto agli *item* scelti.

Per agevolare lo svolgimento dei laboratori, l'Autorità garante ha messo a disposizione degli operatori dei servizi minorili che hanno guidato gli incontri, oltre alla scheda tecnica suddetta, anche le domande guida con gli *item* di approfondimento e uno schema ludico di conduzione accompagnato da uno strumento grafico.

Ogni incontro è stato preceduto dalla lettura di un messaggio dell'Autorità garante rivolto ai ragazzi, i quali sono stati poi sollecitati a riflettere su alcuni temi afferenti a tre macro-aree: il "processo" relativo all'ingresso della persona di minore età nel circuito penale, all'impatto con le forze dell'ordine, ai rapporti con l'autorità giudiziaria e alla presa in carico da parte dei servizi minorili della giustizia; il "progetto", relativo alla costruzione del progetto educativo individualizzato; il "contesto", in relazione al rapporto con la famiglia e il territorio.

Con riferimento alla prima macro-area, i ragazzi hanno indagato la propria percezione dell'ascolto giudiziario, la comprensione di ciò che avviene in udienza, la strategia difensiva, il momento dell'arresto, la relazione con l'assistente sociale. In rapporto al "progetto" i quesiti posti ai ragazzi hanno analizzato il grado di partecipazione alla costruzione del progetto educativo, il rapporto tra progetto educativo e inclinazioni personali, le opportunità offerte dalla giustizia riparativa, le occasioni ludiche, educative, formative e lavorative, e l'efficacia del percorso educativo.

La terza macro-area, il "contesto", ha invece approfondito le reti sociali, familiari e del territorio, nella logica di indagare se nel percorso e nell'elaborazione del progetto educativo individualizzato (Pei) sia stata coinvolta la famiglia nucleare, quella allargata, la scuola, il gruppo dei pari, i datori di lavoro e/o altre agenzie educative e di socializzazione.

L'Autorità garante ha poi incontrato i ragazzi coinvolti nell'attività di ascolto istituzionale.

I *focus group* si sono contraddistinti per la "riscoperta" del valore dell'ascolto e dello scambio reciproco, sia sul piano delle pratiche operative, sia sul piano dei principi sottesi agli interventi attuati aventi quale comune denominatore il superiore interesse della persona di minore età.



Gli incontri sono stati condotti attraverso modalità ludiche e partecipative, e si sono chiusi con un cerchio narrativo, denominato "Il vento in poppa", in cui ragazzi e operatori insieme hanno avuto l'occasione di restituire senso all'incontro e all'intero cammino attraverso una parola, un ricordo, un'emozione, un vissuto. Si è trattato di un percorso generativo, in cui le riflessioni critiche sull'esperienza nell'ambito del circuito penale si sono intrecciate con emozioni, pensieri e vissuti, in un'ottica di narrazione, condivisione e ascolto.

Il risultato di questi incontri è racchiuso in un volume in corso di pubblicazione in cui sono contenute anche le raccomandazioni che l'Autorità garante ha rivolto agli attori competenti.

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

Tra i compiti istituzionali attribuiti all'Autorità garante dalla legge istitutiva vi è quello, previsto dall'art. 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 mediazione penale minorile costituisce uno degli strumenti di giustizia riparativa (su cui si vedano, tra gli altri documenti, la Raccomandazione del Consiglio d'Europa

CM/Rec(2018)8 e la direttiva 2012/29/UE) ed è menzionata, seppure solo di sfuggita, dalla normativa italiana che disciplina il procedimento penale minorile. In particolare è prevista all'art. 28 del d.P.R. 448/88 la possibilità di intentare un percorso di *conciliazione* con la persona offesa dal reato nell'ambito del progetto di messa alla prova, ove in tale locuzione legislativa è ormai riconosciuto unanimemente il riferimento all'istituto della mediazione penale.

*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 mediazione costituisce ad oggi uno strumento accessibile solo in alcuni territori, in ragione della presenza o meno di centri adibiti in collegamento con i tribunali per i minorenni o le procure minorili, in pregiudizio al principio di pari opportunità sancito dall'art. 2 della Convenzione di New York. Là dove poi l'accesso alla mediazione penale è possibile grazie a proficue sinergie tra gli attori del sistema della giustizia minorile, le modalità con cui esso avviene in concreto possono variare fortemente. Ciò in ragione della mancanza di una normativa che regoli l'innesto della giustizia riparativa, e della mediazione penale in particolare, all'interno del procedimento penale minorile. Ne deriva che ogni territorio ha sviluppato procedure e prassi differenziate. Alcune procure, ad esempio, in ragione di un'interpretazione ampia degli artt. 9 e 27 del d.P.R. 448/88, hanno sperimentato l'innesto nel sistema di una forma di mediazione pre-processuale, in fase di indagini. Tale soluzione è espressiva di un bisogno avvertito dagli operatori della giustizia minorile di garantire l'accesso alla giustizia riparativa anche e soprattutto in una fase molto anticipata del procedimento. Tale prassi tuttavia rimane ancorata all'interpretazione e all'approccio della singola procura.

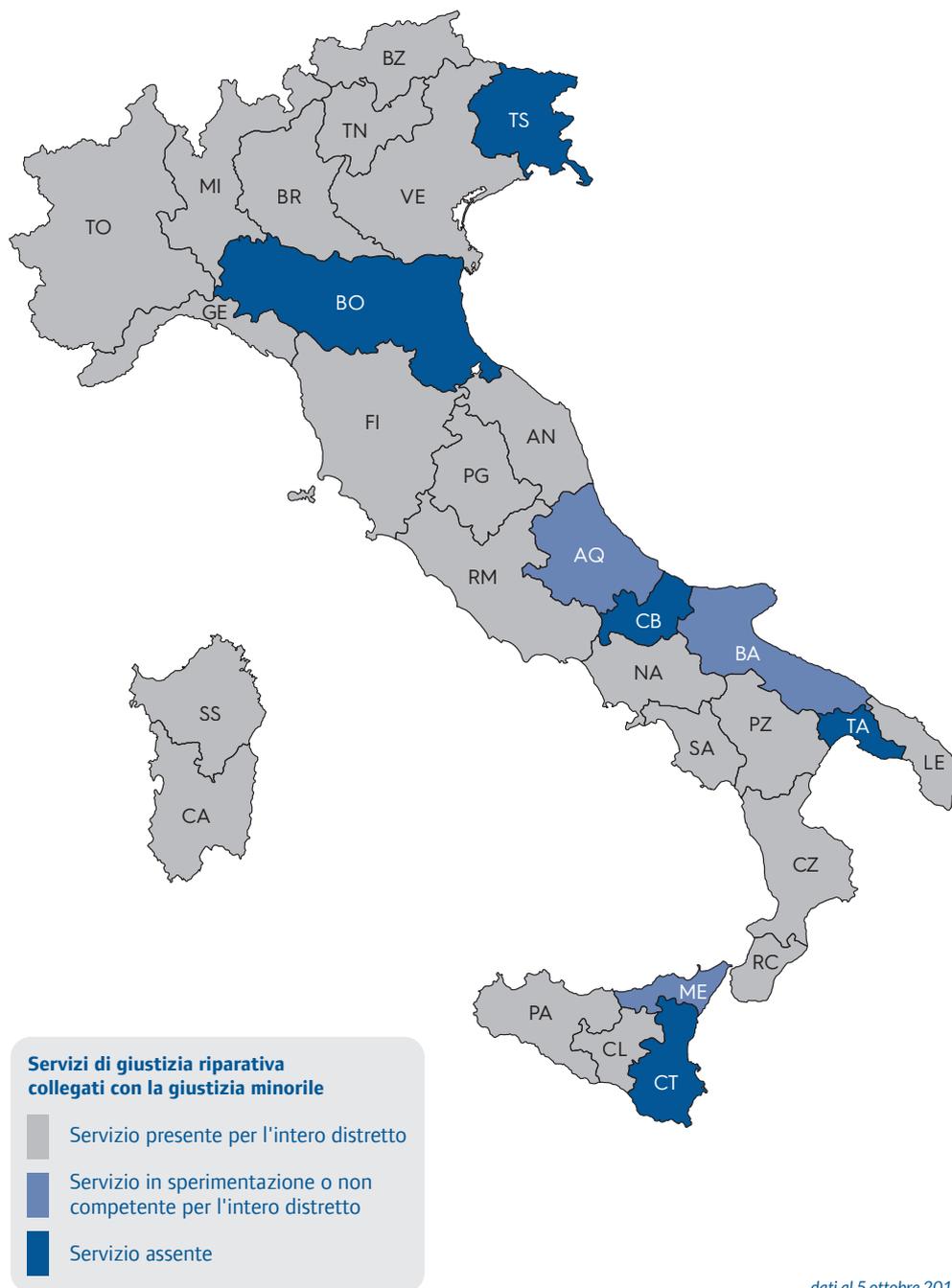
Si registra dunque anche sotto questo aspetto il pericolo di non rispettare il principio di non discriminazione, in particolare in base alla provenienza territoriale, ma anche il rischio di soluzioni che non si conciliano appieno con il rispetto delle garanzie processuali di cui all'art. 40 della Convenzione di New York, in particolare con riferimento alla presunzione di non colpevolezza.

L'Autorità garante ha inteso contribuire alla costruzione di un dibattito ampio e partecipato sul tema. Il primo passo è consistito nella costituzione di una commissione di lavoro composta da funzionari dell'Autorità garante e da esperti esterni. In seguito è stato perimetrato il lavoro nei suoi contenuti: si è scelto di focalizzare l'attenzione sulla mediazione penale minorile, accanto ad altri strumenti di giustizia riparativa, nello specifico contesto del procedimento penale per i minorenni. *Focus* dell'indagine è stato quindi l'innesto di tali strumenti nel rito giudiziale. Il processo penale a carico di persone minorenni costituisce infatti il contesto ove tali strumenti hanno trovato la prima e più ampia applicazione, seppure sovente in via sperimentale e comunque in assenza di una normativa *ad hoc*. Inoltre la particolare delicatezza e le numerose problematiche che l'innesto di percorsi stra-giudiziali nel procedimento penale pone richiedono che queste siano affrontate compiutamente.

*La mediazione costituisce ad oggi uno strumento accessibile solo in alcuni territori, in ragione della presenza o meno di centri adibiti in collegamento con i tribunali per i minorenni o le procure minorili, in pregiudizio al principio di pari opportunità sancito dall'art. 2 della Convenzione di New York*



## SERVIZI DI GIUSTIZIA RIPARATIVA COLLEGATI CON LA GIUSTIZIA MINORILE

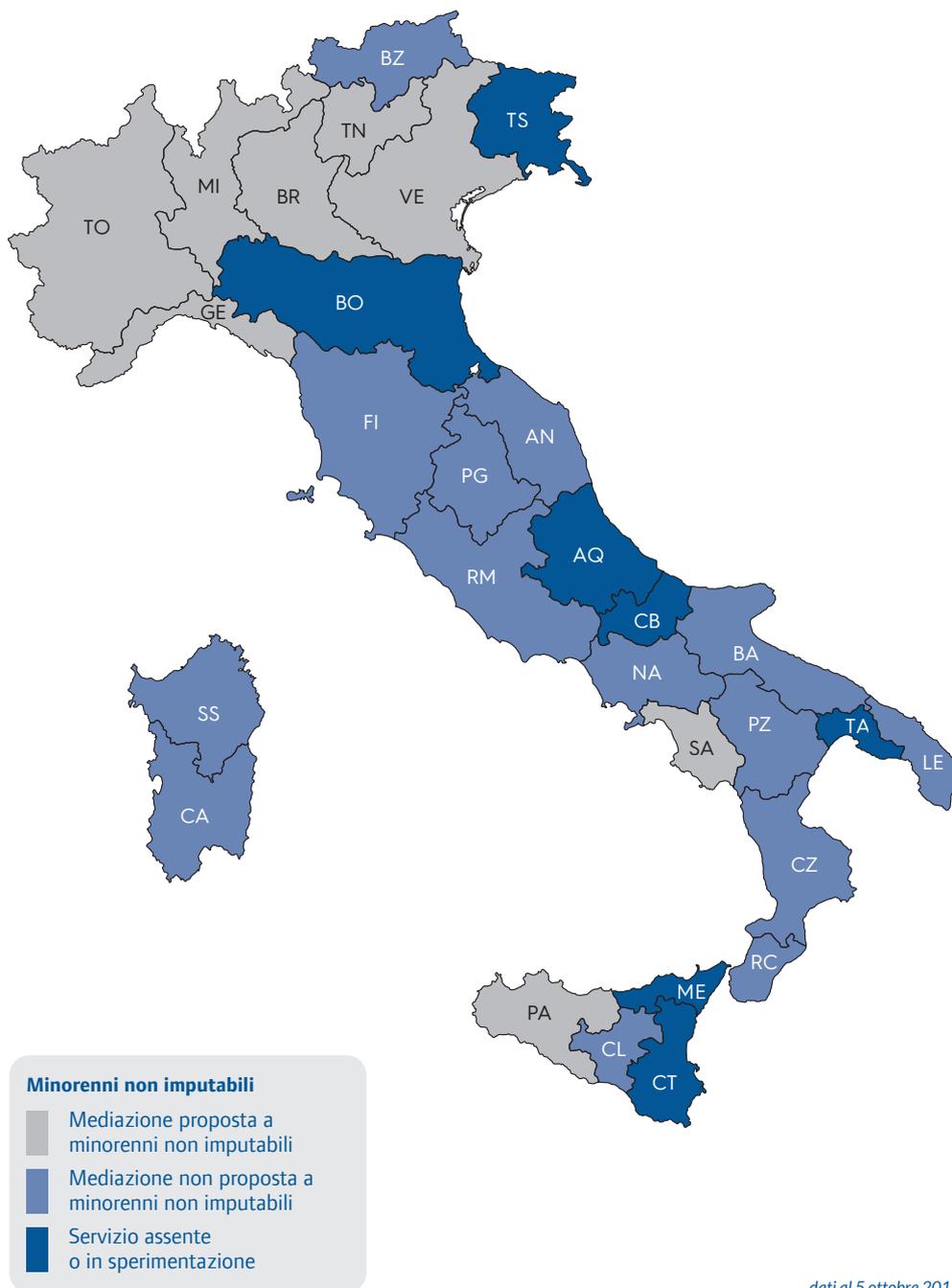


dati al 5 ottobre 2018

All'avvio dei lavori sussistevano peraltro ragionevoli speranze che l'ordinamento fosse dotato in tempi brevi di uno strumento normativo in tema di giustizia riparativa, specificamente riferito alla fase dell'esecuzione penale, anche minorile. La mancata approvazione del relativo decreto, parallelamente all'approvazione dell'ordinamento penitenziario minorile che all'art. 1 espressamente chiede ven-



## MINORENNI NON IMPUTABILI



dati al 5 ottobre 2018

gano favoriti percorsi di giustizia riparativa e di mediazione penale, ha parzialmente riorientato gli obiettivi del lavoro: nulla vieta oggi di considerarlo utile anche per le fasi successive all'emissione di una sentenza di condanna.

Definiti i contorni dell'indagine, si è proceduto a contattare i 29 tribunali per i minorenni e le 29 procure minorili presenti in Italia, verificando se tali strumenti



fossero in uso presso i rispettivi distretti di corte d'appello, ed eventualmente a quale centro o ufficio di mediazione penale o giustizia riparativa si facesse riferimento.

Ottenuta una prima panoramica sul territorio nazionale, è stato svolto un ciclo di audizioni conoscitive. Sono stati coinvolti magistrati (giudici e pubblici ministeri), avvocati, assistenti sociali, professori universitari e mediatori.

Si è inteso dar voce a tutti gli uffici e i centri di mediazione presenti in Italia che fossero collegati al sistema processuale, individuati grazie alla previa interlocuzione con i tribunali e le procure minorili. Da qui il coinvolgimento dei centri che non era stato possibile ascoltare nelle audizioni tramite una consultazione scritta. Sono state così ascoltate le numerose esperienze relative all'innesto della giustizia riparativa all'interno del procedimento penale, con speciale riferimento alle buone prassi e alle criticità riscontrate nei singoli contesti locali. A completamento dell'acquisizione dei contributi di autorevoli esperti e operatori del settore, secondo un modello *bottom up* che ha inteso partire dalle realtà territoriali per giungere alle istituzioni centrali, il lavoro si è quindi avvalso dell'apporto del Ministero della giustizia – Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità, che ha fornito il proprio apporto conoscitivo ed esperienziale.

All'esito delle consultazioni e una volta rielaborate le informazioni così raccolte, è stata infine richiesta ai tribunali per i minorenni e alle procure minorili una conferma scritta sui dati utili a restituire una fotografia dell'Italia sulla *restorative justice* nell'ambito del procedimento penale minorile.

All'esito del percorso svolto, sono state redatte delle raccomandazioni rivolte e indirizzate alle istituzioni competenti; esse ambiscono da un lato a incoraggiare la predisposizione di una legislazione apposita per l'innesto della mediazione e di altre forme di giustizia riparativa nella giustizia minorile, dall'altro a favorire l'accesso a tali istituti già oggi, a normativa invariata.

Tali raccomandazioni sono confluite in un documento, accompagnate da alcuni approfondimenti tematici e dalla 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.

È stata infine tradotta in italiano e pubblicata in appendice al documento la Raccomandazione CM/Rec(2018)8 del Consiglio d'Europa in materia giustizia riparativa in ambito penale. La traduzione ad opera dell'Autorità garante è stata poi pubblicata sul sito del Consiglio d'Europa medesimo, come traduzione della raccomandazione in una lingua non ufficiale.



#### 7.4. Le garanzie processuali nel procedimento minorile e la direttiva 2016/800/UE

L'11 maggio 2016 è stata adottata la direttiva 2016/800/UE del Parlamento europeo e del Consiglio sulle garanzie procedurali per i minori indagati o imputati nei procedimenti penali, che gli Stati membri sono obbligati a recepire, con atto normativo interno, entro l'11 giugno 2019.

La direttiva si fonda sulla previsione di cui all'art. 82, paragrafo 2, lett. b) del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, che permette all'Unione europea di adottare strumenti normativi in materia di cooperazione giudiziaria in materia penale volti a "facilitare il riconoscimento reciproco delle sentenze e delle decisioni giudiziarie e la cooperazione di polizia e giudiziaria nelle materie penali aventi dimensione transnazionale".

A tale scopo, la Risoluzione adottata dal Consiglio il 30 novembre 2009 ("Tabella di marcia per il rafforzamento dei diritti procedurali di indagati o imputati in procedimenti penali"), ha chiarito come un presupposto indispensabile per il consolidamento della fiducia reciproca tra gli Stati membri dell'UE e per il reciproco riconoscimento delle decisioni giudiziarie in materia penale sia dato dalla garanzia della "equità nei procedimenti penali". In tal senso ha invitato le istituzioni ad approvare specifiche iniziative volte ad attuare i principi regolatori del giusto processo (espressi dalla Convenzione europea sui diritti dell'uomo e dalla Carta dei diritti fondamentali dell'UE, così come dall'art. 40 della Convenzione di New York). Tra queste, in particolare, figurano quelle necessarie ad assicurare garanzie speciali per indagati o imputati vulnerabili. La direttiva costituisce dunque una risposta a tale invito.

Gli obiettivi della direttiva sembrano muoversi su un duplice binario. Da un lato, si tratta di "stabilire garanzie procedurali affinché i minori indagati o imputati nei procedimenti penali siano in grado di comprendere e seguire il procedimento, esercitare il loro diritto a un equo processo, evitare la recidiva e promuovere il loro reinserimento sociale" (considerando n. 1). Dall'altro lato, in un'ottica di complementarità, l'obiettivo generale di sistema si sposta dal benessere del minore verso il funzionamento della macchina giudiziale a livello europeo, in particolare nell'ottica del mutuo riconoscimento, dal momento che, stabilendo "norme minime comuni sulla protezione dei diritti procedurali di minori indagati o imputati, la ... direttiva mira a rafforzare la fiducia degli Stati membri nei sistemi giudiziari penali degli altri Stati membri e quindi a facilitare il riconoscimento reciproco delle decisioni in materia penale ..." (considerando n. 2).



Con riferimento ai contenuti della direttiva, essi delineano dettagliatamente specifici diritti, ascrivibili in linea di massima a quattro categorie: il diritto alla traduzione e all'interpretariato; il diritto del minorenne sottoposto al procedimento di essere informato sulle garanzie procedurali; il diritto alla consulenza e all'assistenza legale; il diritto di comunicare con gli esercenti la responsabilità genitoriale, datori di lavoro e autorità consolari. La direttiva prevede, inoltre, la necessaria assistenza medica per tutto il corso della "restrizione della libertà personale del minore" e il diritto ad incontrare coloro che esercitano la responsabilità genitoriale nei suoi confronti.

L'Autorità garante ha preso parte al Tavolo inter-istituzionale di lavoro e di confronto, istituito presso il Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità del Ministero della giustizia con lo scopo di accompagnare e orientare il recepimento della direttiva in Italia. Finalità precipua del Tavolo è stata in particolare l'individuazione degli ambiti di modifica della normativa interna attuale alla luce della direttiva in questione.

Sono stati svolti due incontri del Tavolo, il primo il 12 aprile 2018, il secondo il 5 giugno dello stesso anno. Il lavoro si è concluso attraverso una presentazione pubblica dei suoi esiti il 16 luglio 2018.

Gli incontri sono stati occasione per osservare sotto la duplice lente, giuridica e sociale, il *corpus* normativo che regola il procedimento penale minorile (d.P.R. 22 settembre 1988, n. 448).

Dal confronto è emerso come la centralità del superiore interesse del minore e la previsione di precipue garanzie a suo favore, all'interno del sistema processuale penale italiano, non costituiscano un elemento di novità. Le disposizioni italiane, infatti, peraltro spesso arricchite e interpolate sul piano interpretativo, già tratteggiano un sistema di giustizia penale specificamente dedicato al minorenne autore di reato, attento alla salvaguardia delle più importanti garanzie procedurali. Cionondimeno, il Tavolo di consultazione ha costituito una proficua occasione per evidenziare nella comparazione tra i due livelli normativi criticità e punti di forza del sistema italiano, rappresentando altresì un'opportunità per analizzare, attraverso una verifica delle prassi, lo stato d'attuazione effettiva dell'ordinamento interno e per riflettere sulla necessità di individuare idonei strumenti attuativi, integrativi o rafforzativi. Gli incontri hanno dunque rappresentato l'occasione per una lettura critica, in una modalità di condivisione tra i diversi operatori del settore della giustizia minorile, in merito al livello di coerenza tra la declaratoria dei principi e la loro effettiva traduzione in procedure o pratiche concretamente attuate, evidenziando l'opportunità di analisi e monitoraggi sul territorio nazionale in ordine alle prassi e alle modalità attuative di quanto stabi-



lito dalle norme processuali. Il Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità, in qualità di promotore e coordinatore del Tavolo, si è fatto portavoce delle risultanze dei lavori presso le sedi istituzionali competenti.

### 7.5. Il fenomeno delle *baby gang*

Il fenomeno della devianza minorile e, in particolare, delle *baby gang* è trasversale a tutto il territorio nazionale. Nel corso del 2018, l'Autorità garante si è soffermata ad analizzare la situazione del distretto di Napoli, anche in relazione ai gravissimi fatti assurti alle cronache.

A Napoli - come sottolineato dal procuratore generale della Repubblica all'inaugurazione dell'anno giudiziario 2018 presso la Corte d'Appello di Napoli - da una parte si assiste ad una diminuzione del numero complessivo di procedimenti a carico dei minorenni (-24%) e dall'altra ad un aumento del numero di procedimenti per associazione a delinquere di stampo mafioso (10 invece di 8), di associazione a delinquere a fini di spaccio di stupefacenti (14 invece di 8), di reati contro il patrimonio, complessivamente aumentati (235 invece di 201), in particolare per quanto riguarda le estorsioni (più che raddoppiate: da 20 a 46).

Ciò che emerge con riferimento al contesto napoletano è un'evoluzione velocissima della devianza, accompagnata ad una *escalation* di violenza, con tratti significativi di pericolosità sociale. I segnali sono molteplici: lotte tra bande per il controllo delle piazze in cui avviene il traffico delle sostanze stupefacenti, *baby gang* che si dividono il territorio, iniziazioni nell'ambito della criminalità organizzata, resistenza a pubblico ufficiale, detenzione di armi bianche. La lettura comune di questi fenomeni afferisce alla evaporazione delle famiglie e del senso dell'unità familiare: la perdita di autorevolezza si traduce in una assenza di punti di riferimento valoriali e in un sentimento di potere e di impunità. Quest'ultimo è associato alla rabbia per uno Stato che è vissuto come antagonista, straniero, contrario.

A fronte dei ripetuti episodi di violenza compiuti in gruppo da minorenni, nell'ambito dei poteri di segnalazione che la legge istitutiva le attribuisce, il 12 gennaio 2018, l'Autorità garante ha indirizzato una nota alle istituzioni del territorio di Napoli sulle persone di minore età coinvolte in fatti aventi

*Ciò che emerge è un'evoluzione velocissima della devianza, accompagnata ad una escalation di violenza, con tratti significativi di pericolosità sociale. I segnali sono molteplici: lotte tra bande per il controllo delle piazze in cui avviene il traffico delle sostanze stupefacenti, baby gang che si dividono il territorio, iniziazioni nell'ambito della criminalità organizzata, resistenza a pubblico ufficiale, detenzione di armi bianche*



rilevanza penale, con cui sollecitava l'istituzione di un tavolo inter-istituzionale permanente con la partecipazione di una componente di minorenni e giovani adulti (v. allegato n. 51), con l'obiettivo di individuare un metodo condiviso e una *governance* forte, con caratteristiche di terzietà, attraverso i quali concertare politiche strutturali di lungo periodo per superare le emergenze.

Nell'occasione, l'Autorità garante ha sottolineato, in particolare, che "qualsiasi intervento, progetto politico relativo alla città e alle persone di minore età che in essa sviluppano la loro personalità non può che partire da una rete educativa che abbia come protagonisti gli stessi minorenni e che prenda avvio da azioni rivolte alla promozione dei diritti prima ancora che alla prevenzione".

Successivamente, l'Autorità garante è stata ascoltata il 4 aprile 2018 dalla sesta commissione del Consiglio superiore della magistratura nell'ambito di un ciclo di audizioni sul tema "La criminalità minorile a Napoli. Analisi del fenomeno e risposta giudiziaria e sociale". L'11 settembre 2018, poi, l'Autorità garante ha assistito alla riunione del *plenum* del Consiglio superiore della magistratura, che ha approvato una risoluzione in materia di attività degli uffici giudiziari nel settore della criminalità minorile nel distretto di Napoli. Nel documento vengono ripercorsi alcuni passaggi più volte sollecitati dall'Autorità garante nel corso dell'audizione, quali la necessità di realizzare una mappatura che colga con efficacia gli indicatori del rischio di devianza per i minorenni, l'esigenza di delineare un quadro qualitativo della situazione e dell'andamento nel tempo della devianza minorile e delle principali fenomenologie in atto, l'importanza di avviare in maniera strutturata il lavoro di rete tra istituzioni e associazioni, finalizzato a ottimizzare informazioni ed esperienze. Ma anche l'esigenza di effettuare una rilevazione puntuale e tempestiva dei casi di abbandono scolastico, che dovrebbe passare attraverso il rafforzamento del raccordo tra uffici scolastici regionali e autorità giudiziaria e il consolidamento dello scambio di informazioni tra tutti gli uffici giudiziari.

Nella prospettiva mediatica, il tema delle *baby gang* è stato oggetto di un corso di formazione professionale promosso il 16 aprile 2018 dal Consiglio dell'Ordine dei giornalisti, al quale l'Autorità garante ha partecipato come relatore. In tale occasione, si è soffermata sul contemperamento del diritto di cronaca con quello del superiore interesse del minore, nonché sugli aspetti relativi alla produzione cinematografica e televisiva.

Rispetto al primo punto, il diritto di cronaca incontra limiti tutte le volte in cui entra in conflitto con il bisogno di garantire tutela e protezione a soggetti che sono più vulnerabili per il rischio che la loro personalità, ancora in fase di sviluppo,



possa subire pregiudizio dalla diffusione di informazioni dettagliate.

Anche nell'esercizio del fondamentale diritto di cronaca deve prevalere sempre il superiore interesse del minore e il giornalista è tenuto a rispettare quei limiti necessari a tutelare la riservatezza della persona di minore età, evitando di determinarne una "sovraesposizione" e di divulgarne elementi che possano essere lesivi della sua integrità psicofisica, affettiva e di relazione. Questo è tanto più vero quando il racconto di particolari con elementi circostanziati si riferisce a episodi accaduti in piccoli contesti dove il minore può essere più facilmente riconoscibile e dove quindi la diffusione di notizie e informazioni può produrre nei suoi confronti un pregiudizio ancora più serio.

Le immagini immesse nella rete, inoltre, sono rese pubbliche per sempre, cristallizzate, con il rischio che, con il trascorrere del tempo, finiscano per rappresentare una realtà "lontana" da quella attuale o che vengano addirittura utilizzate per fini illegali.

Quello che si viene a creare è un effetto "*boomerang*", non solo nei confronti dell'opinione pubblica, ma soprattutto nei confronti degli stessi ragazzi, che da una parte si sentono rafforzati dall'essere identificati come leader negativi e dall'altra entrano in un circuito negativo di atto deviante, rafforzamento dello stigma e così via, dal quale è difficile uscire.

Dietro ogni ragazzo che compie un atto illecito c'è una persona vulnerabile, una storia fatta di violenze domestiche, di precarietà, di povertà economica ed educativa. Ed è questa storia, unica e personale, che va approfondita attraverso la relazione, l'ascolto, gli interventi e le misure dei servizi, anche giudiziari. Senza sconti o semplificazioni.



# 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

L'art. 12 della Convenzione di New York attribuisce alle persone di minore età il diritto di esprimere liberamente la propria opinione su ogni questione che li riguarda, prevedendo che tali opinioni siano debitamente prese in considerazione tenendo conto dell'età e del grado di maturità di ciascuno. La stessa disposizione sancisce il diritto del minore di essere ascoltato in ogni procedura giudiziaria o amministrativa che lo concerne, "sia direttamente, sia tramite un rappresentante o un organo appropriato, in maniera compatibile con le regole di procedura della legislazione nazionale". Il diritto alla partecipazione, invece, non è espressamente previsto dalla Convenzione: il diritto alla libertà di espressione, di pensiero, di coscienza e di religione e la libertà di associazione e di riunione pacifica vengono tuttavia considerati ad esso direttamente riconducibili.

*I bambini e i ragazzi devono essere resi consapevoli dei diritti di cui sono titolari e partecipi delle situazioni che li riguardano. L'informazione è alla base della consapevolezza che, a sua volta, consente l'autodeterminazione di una persona e la rende libera*

I bambini e i ragazzi devono essere resi consapevoli dei diritti di cui sono titolari e partecipi delle situazioni che li riguardano. L'informazione è alla base della consapevolezza che, a sua volta, consente l'autodeterminazione di una persona e la rende libera.

Il processo di consapevolizzazione circa i diritti contenuti nella Convenzione di New York deve coinvolgere anche gli adulti: ciò significa gli adulti di riferimento, nonché i professionisti che svolgono funzioni di cura, tutela, istruzione, presa in carico; non da ultimo, le istituzioni che si occupano del settore dell'infanzia e dell'adolescenza.

Così, nell'ottica di tutelare e promuovere i diritti delle persone di minore età, anche nel 2018, l'Autorità garante ha promosso azioni di sostegno alla diffusione della Convenzione di New York, in attuazione della competenza che le attribuisce la legge istitutiva nella diffusione della 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 (art. 3, comma 1, lett. *m*). Per coinvolgere appieno i minorenni nei procedimenti che li riguardano – anche relativi all'adozione di atti normativi – l'Autorità garante ha promosso una serie di progetti, in cui i bambini e i ragazzi hanno riscritto i diritti contenuti nella Convenzione di New York. Ha altresì istituito la Consulta delle ra-



gazze e dei ragazzi, gruppo di giovani che si riunisce periodicamente e si interroga su temi di attualità: così, attraverso il metodo dell'ascolto istituzionale proprio dell'Autorità garante, le idee dei ragazzi vengono tradotte (ossia trasformate da bisogni in diritti e, insieme, condotte) dinanzi alle istituzioni competenti.

### 8.1. Azioni di sostegno alla diffusione della Convenzione di New York

Nel 2018 l'Autorità garante ha proseguito le azioni di sensibilizzazione già intraprese negli anni passati, in particolare progettando un'azione finalizzata a erogare un'innovata informazione su contenuti, principi e risvolti applicativi della Convenzione di New York, rivolta a coloro che professionalmente svolgono funzioni di cura, tutela, istruzione, presa in carico di persone di minore età, nella consapevolezza che la Convenzione promuove una visione delle persone di minore età, non più e non solo come oggetto di protezione, ma quali soggetti di diritto. Attraverso l'attività informativa a favore di categorie professionali prossime alle persone di minore età, l'Autorità garante ha inteso sostenere e rafforzare la piena attuazione della Convenzione di New York. Per raggiungere tale obiettivo, è stata costituita una *équipe* composta da membri dello staff dell'Autorità garante e da un *team* di esperti professionisti esterni. È stato individuato l'Istituto psicoanalitico di ricerche sociali (Iprs) quale *partner* progettuale per garantire le competenze sul piano didattico.

Si sono delineate due macro-aree di azione relative ai destinatari diretti individuati nelle categorie professionali, comunità scientifica, opinione pubblica generale, *media*, decisori istituzionali, e ai destinatari indiretti rappresentati dalle persone di minore età, genitori, adulti di riferimento, altri soggetti nei contesti di vita, educazione e cura.

Le azioni realizzate, improntate ad una metodologia inclusiva e partecipativa, hanno previsto una fase di ascolto dei bisogni realizzata attraverso la convocazione, il 27 settembre 2018, di un tavolo a cui hanno partecipato rappresentanti dei Ministeri della giustizia, dell'interno, della difesa, dell'istruzione, dell'università e della ricerca, del Consiglio nazionale forense, del Consiglio nazionale dell'ordine degli assistenti sociali, della Federazione degli ordini dei farmacisti italiani, della Federazione nazionale degli ordini delle professioni infermieristiche, del Consiglio nazionale dell'ordine dei giornalisti e del Comitato olimpico nazionale italiano. L'obiettivo del tavolo è stato l'individuazione di categorie portatrici di interesse specifico e l'aggiornamento di materiali didattici esistenti, la rielaborazione e la produzione di materiali informativi, la programmazione



per l'erogazione di interventi informativi in presenza, attraverso metodologie didattiche integrate, la realizzazione di materiali di studio. Si è proceduto quindi all'aggiornamento dei primi due moduli aventi per oggetto la Convenzione di New York e il ruolo e la funzione dell'Autorità garante e poi, adottando una metodologia di *workshop co-design*, sono stati sviluppati quelli rivolti agli operatori della polizia penitenziaria, agli educatori per la fascia di età 0-6 anni, alle forze armate e agli operatori sportivi. L'occasione è stata utilizzata anche per dare piena attuazione a protocolli o convenzioni già in essere tra l'Autorità garante e altre amministrazioni o per sottoscriverne di nuovi.

Le attività svolte in questo frangente dall'Autorità garante con il supporto dell'I-prs sono di seguito illustrate.

Con il [Comitato olimpico nazionale italiano \(Coni\)](#) - autorità di disciplina, regolazione e gestione delle attività sportive nazionali, che promuove la massima diffusione della pratica sportiva - l'Autorità garante ha intrapreso un percorso informativo composto da tre moduli destinati a operatori prossimi alle persone di minore età con l'obiettivo di diffondere la conoscenza e favorire l'attuazione della Convenzione di New York, soprattutto alla luce del ruolo che i tecnici sportivi rivestono all'interno della comunità educante e della centralità della posizione che occupano nel sistema di tutela.

Il modulo informativo muove, da una parte, dalla piena consapevolezza della funzione sociale che lo sport riveste nel mondo dell'infanzia, dall'altra dalla difficoltà che gli operatori dello sport sperimentano nel trovare una giusta collocazione nel corrispondente sistema di tutela. È apparso necessario, dunque, progettare un incontro informativo in cui si rendessero espliciti i principi che devono orientare le azioni di tutela e il ruolo che il tecnico sportivo è chiamato ad assumere in collaborazione con le altre agenzie che condividono la responsabilità educativa. Il primo incontro si è tenuto l'8 novembre 2018 presso la Scuola dello sport del Coni e ne hanno beneficiato 30 tecnici sportivi, allievi del corso di IV livello, ovvero gli allenatori in possesso della qualifica più alta prevista dalle federazioni sportive nazionali o delle discipline sportive associate.

Nel 2018, l'Autorità garante ha proseguito e intensificato la collaborazione con il [Dipartimento di pubblica sicurezza - Direzione centrale per gli istituti di istruzione - del Ministero dell'interno](#) erogando corsi di approfondimento per gli operatori delle forze di polizia nell'ambito dei corsi di formazione previsti.

Nello specifico, sono stati realizzati dieci incontri, tra settembre e dicembre 2018, presso altrettante scuole per allievi agenti di Polizia, finalizzati all'illu-



strazione dei diritti sanciti nella Convenzione di New York, alla presentazione del ruolo e delle funzioni dell'Autorità garante e all'illustrazione del *Vademecum* per le Forze di Polizia, ai fini della sensibilizzazione sui diritti delle persone di minore età e per l'adozione di prassi e procedure uniformi, in tutti i contesti che coinvolgono i minorenni e nei quali le forze dell'ordine intervengono.

Il 18 ottobre 2018, l'Autorità garante ha incontrato i rappresentanti del [Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria \(Dap\)](#) e della [Direzione generale della formazione del Ministero della giustizia](#) per condividere gli obiettivi informativi e l'ambito tematico, anche in riferimento alla Carta dei diritti dei figli di genitori detenuti. Nell'incontro sono stati presentati i due moduli già predisposti (Convenzione di New York, ruolo e funzione dell'Autorità garante) ed è stato avviato il confronto per individuare possibili strategie per l'erogazione/fruizione degli stessi da parte dei destinatari attraverso il coinvolgimento dei rappresentanti degli uffici competenti della DG formazione del Dap.

L'Autorità garante si è impegnata a sviluppare un terzo modulo relativo ai diritti dei minorenni in visita a genitori o parenti in carcere il quale, partendo dall'iniziativa sperimentale avviata nel quadro del protocollo d'intesa, sviluppi del materiale informativo che possa essere condiviso con una platea più ampia di operatori e possa orientare la riflessione e le prassi per garantire un ingresso non traumatico del minorenne all'interno delle strutture carcerarie.

Nel modulo informativo saranno affrontati i fattori che possono essere fonte di disagio per il minorenne che incontra l'istituto penitenziario e le soluzioni atte a mitigarli relativamente ad ambiti diversi, come l'organizzazione e l'adeguatezza degli spazi, il clima organizzativo e le competenze umane e relazionali degli operatori che presidiano e accompagnano l'incontro.

Questo sguardo al carcere dalla prospettiva dei *minori* come soggetti di diritti che vanno tutelati ha l'intento di contribuire alla trasformazione culturale in ambito detentivo, che metta al centro il superiore interesse del *minore*.

Il 12 dicembre 2018, l'Autorità garante ha incontrato un rappresentante dello [Stato Maggiore della Difesa](#) per rilevare le esigenze formative delle forze armate nell'ambito del lavoro con le persone di minore età e condividere gli obiettivi di una possibile azione congiunta Ministero della Difesa-Autorità garante al fine di:

1. Presentare i due moduli già predisposti (Convenzione di New York, ruolo e funzione dell'Autorità garante) individuando possibili strategie per l'erogazione/fruizione degli stessi da parte dei destinatari e coinvolgendo i rappresentanti degli uffici competenti nella definizione puntuale delle strategie formative.



2. Individuare temi rilevanti di interesse comune attorno ai quali sviluppare il “terzo modulo”.

Dall'incontro è emersa l'utilità di inserire il modulo sui compiti e le funzioni dell'Autorità garante, ancora poco conosciuta nell'ambito delle forze armate, e la possibilità che il modulo sulla Convenzione di New York possa integrare l'attività informativa che viene già realizzata sulla tematica. In riferimento al terzo modulo si è convenuto sulla possibilità di produrre materiale dedicato all'Arma dei carabinieri. L'obiettivo comune evidenziato è quello di contribuire ad una trasformazione culturale che investa tutti i soggetti delle forze armate, obiettivo che può essere perseguito attraverso attività di informazione rivolte ai destinatari.

L'Autorità garante ha, pertanto, inviato una nota al Comando generale e al Comando delle scuole dell'Arma dei carabinieri con l'auspicio di poter instaurare una collaborazione proficua che porti all'inserimento dei moduli informativi proposti nella programmazione 2019.

Il protocollo di intesa siglato il 9 ottobre 2018 tra l'Autorità garante e il [Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca](#) è finalizzato, tra le altre cose, a realizzare iniziative comuni per la diffusione della cultura dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza.

In ragione di ciò e in continuità con un percorso incrementale che assume come centrale un investimento nei confronti dei bambini della fascia di età 0-6 anni (v. *supra* par. 5.1), l'Autorità garante, in collaborazione con l'Iprs e d'intesa con la Direzione generale per lo studente, l'integrazione e la partecipazione del Miur, ha stabilito di realizzare un modulo informativo, che si aggiunge ai due moduli già predisposti sulla Convenzione di New York, su ruolo e funzioni dell'Autorità garante, rivolto agli [educatori del sistema educativo integrato 0-6 anni](#). Questa scelta si pone in relazione con la riforma del d.lgs. n. 65/17 “Sistema integrato di educazione e di istruzione dalla nascita sino a sei anni” che ha stabilito la continuità del percorso educativo da 0 a 3 anni e di istruzione da 3 a 6 anni, e in forza della quale il Miur ha recentemente assunto la responsabilità anche relativamente a questa fascia d'età.

Anche nella prospettiva dell'Autorità garante, la fascia 0-6 rappresenta un periodo evolutivo di particolare importanza, non soltanto per le specifiche condizioni di fragilità e vulnerabilità che la caratterizzano, ma perché in questa fase si pongono le premesse per un adeguato e positivo sviluppo della persona.

In virtù della riforma e in coerenza con i principi della Convenzione di New York, il raggiungimento della continuità tra il ciclo 0-3 e 3-6 pone, quindi, una sfida su due fronti: quello della continuità educativa e quello della continuità della tutela. Il principale ostacolo al raggiungimento di tali obiettivi deriva dal fatto



che, pur presidiando il Miur il tema della continuità educativa e della formazione degli operatori della scuola, dal punto di vista della *governance* i nidi (0-3) e le scuole d'infanzia (3-6) fanno capo a diverse strutture: i comuni e le municipalità per i nidi; il Miur per le scuole dell'infanzia. L'entità della sfida richiede che vengano programmate iniziative di formazione ispirate agli stessi principi educativi e di tutela e che vengano previsti momenti di confronto degli operatori dei nidi e dell'infanzia utili ad orientare le prassi di lavoro, costruire modalità di collaborazione, garantire nel tempo continuità.

Appare infatti fondamentale che gli operatori della fascia 0-6 siano sensibilizzati sui temi della Convenzione di New York e si riconoscano parte di uno stesso sistema di tutela dell'infanzia. Allo stesso tempo, al fine di dare solidità al modello di continuità educativa, è importante che gli operatori 0-6 maturino competenze sul tema dell'ascolto e della promozione della partecipazione dei bambini, in coerenza con i principi della Convenzione di New York che attribuiscono alla persona di minore età, sin dalla nascita, il diritto di esprimere liberamente la propria opinione su ogni questione che lo interessa e pongono in capo all'adulto la responsabilità di realizzare un ascolto efficace e rispettoso delle fasi dello sviluppo del bambino e quindi delle sue capacità espressive.

Il terzo modulo, pertanto, che sarà inserito nella piattaforma Sofia del Miur è stato sviluppato intorno a quattro assi portanti: i compiti della scuola, la comunità educante, i principi e i diritti nei processi educativi, la diversità e l'inclusione scolastica e sociale. Il percorso si snoda attraverso l'approfondimento dei diritti e dei principi enunciati dalla Convenzione di New York e la loro corretta applicazione all'interno di un contesto e di un sistema educativo in cui tutti gli attori partecipano allo sviluppo e al benessere della persona di minore età. Appartiene, infatti, alla responsabilità quotidiana degli educatori e delle famiglie, sostenuti dalla comunità educante, sostenere i bambini nel percorso di crescita, motivandoli a esprimere abilità personali, conoscenze, emozioni, opinioni, in un luogo accogliente e pensato per loro: questo significa garantire il pieno diritto all'educazione e all'istruzione (articoli 28 e 29 della Convenzione di New York), ma anche al gioco, al divertimento e a dedicarsi alle attività che più piacciono (art. 31 della Convenzione di New York).

## 8.2. La Consulta delle ragazze e dei ragazzi

Per l'Autorità garante la promozione dell'ascolto e della partecipazione di bambini e ragazzi è di primaria importanza e le occasioni di confronto diretto rap-



presentano sempre momenti preziosi e sorprendenti. L'obiettivo è perseguire il diritto all'uguaglianza attraverso l'*ascolto istituzionale*, che significa intercettare richieste e bisogni, tradurli in diritti e individuare le modalità per renderli esigibili, le istanze delle persone di minore età alle istituzioni competenti.

Per dare attuazione, dunque, all'art. 12 della Convenzione di New York, l'Autorità garante si è dotata di un organo consultivo, la "Consulta delle ragazze e dei ragazzi", che ha lo scopo di rappresentare le persone di minore età presenti in Italia, qualsiasi sia la loro provenienza.

Il gruppo, che è stato costituito ad aprile 2018, si compone di nove ragazze e di nove ragazzi di età compresa tra i 13 e i 17 anni, convocati dall'Autorità garante per supportare e consigliare il mondo delle istituzioni sui temi che riguardano i giovani e i loro diritti.



## LA CONSULTA DELLE RAGAZZE E DEI RAGAZZI

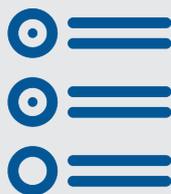
tra 13  
e 17 anni **18**  9 maschi  
 9 femmine

### PROVENIENZA

- scuole medie e superiori
- rappresentanze studentesche
- gruppi scout
- federazioni sportive
- case famiglia

### RACCOMANDAZIONI

> affido condiviso  
> diritti dei figli nella  
separazione dei genitori



### TRA I TEMI DISCUSSI

- età del consenso digitale
- diritto al gioco e sport dei ragazzi con disabilità
- riscrittura e diffusione dei diritti della Convenzione
- disagio e sostanze stupefacenti
- affido condiviso
- percorso dei minori stranieri non accompagnati

La Consulta è attuazione della libertà di esprimere i propri pensieri, traducendo il valore e l'obiettivo della partecipazione attiva alla vita sociale, civile e politica dei ragazzi, affinché ne aumenti il senso di appartenenza alla società.

Dal punto di vista metodologico, la Consulta delle ragazze e dei ragazzi si ispira ai principi della *peer education*, per favorire un adeguato scambio di opinioni e pensieri tra pari. Le decisioni vengono prese a seguito di un confronto, a maggioranza assoluta.

Il gruppo, oltreché rispondere a specifiche richieste dell'Autorità garante, ha deciso di approfondire e diffondere alcune tematiche di interesse per il mondo giovanile, per sensibilizzare la stessa Autorità garante su questioni che nascono dai giovani



stessi; i pareri e gli studi della Consulta prevedono dapprima un percorso di approfondimento individuale e successivamente degli incontri di discussione collettiva. Per facilitare il lavoro di gruppo, la Consulta si è munita di ruoli operativi: il portavoce, che parla a nome della Consulta in contesti e occasioni dove è necessaria una sintesi del lavoro svolto; il *peer educator*, che svolge un lavoro di supporto all'interno del gruppo facilitando la comunicazione tra i ragazzi; il segretario, con il compito di gestire la memoria storica delle attività, scrivendo i verbali degli incontri e accogliendo i materiali ricevuti dall'esterno o prodotti internamente. Tutti i ragazzi sono a loro volta suddivisi in sottogruppi che riflettono le aree di interesse dell'Autorità garante.

Nel corso del 2018, la Consulta ha contribuito allo studio, alla discussione e alla realizzazione di documenti di indirizzo e raccomandazioni. In particolare, i ragazzi e le ragazze della Consulta si sono espressi sul tema del c.d. consenso digitale a seguito del regolamento 2016/769/UE (Gdpr), hanno contribuito alla redazione della Carta dei diritti dei figli nella separazione dei genitori, hanno fornito il proprio parere sui progetti di legge in materia di affido condiviso e sul tema del diritto al gioco e allo sport dei bambini e dei ragazzi con disabilità.

Affinché il gruppo potesse affrontare queste attività, è stato opportuno porre attenzione alla costruzione del *team building* avvenuto mediante lo sviluppo delle competenze di ognuno, con esperienze di condivisione e lavoro di gruppo. Per questo, sono state organizzate numerose attività, tra cui un'esperienza di *rafting*, in barca a vela e la partecipazione in Senato alla presentazione della Relazione al Parlamento nonché al Tempio di Adriano all'evento "Ragazzi al Centro".

Il flusso di informazioni, emozioni, condivisioni, riflessioni, assenze/presenze, ha permesso di vedere crescere un "microcosmo della futura società".

### 8.3. I diritti dell'infanzia attraverso gli occhi dei bambini

#### Navigare... in un mare di diritti

Tra i compiti che la legge istitutiva attribuisce all'Autorità garante, vi è quello di 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.

Per assolvere a tale compito, l'Autorità garante ha promosso il progetto "Navi-



gare... in un mare di diritti”, realizzato in collaborazione con l’associazione Lisca Bianca.

Il progetto, insieme alla finalità di far conoscere ai ragazzi e ai bambini le potenzialità insite nel fatto di essere soggetti titolari di diritti, si è posto l’obiettivo di definire un percorso educativo partecipato e integrato, basato sulla cooperazione e sulla educazione tra pari.

Infatti, attraverso gli incontri rivolti ai ragazzi di alcune scuole secondarie di secondo grado delle città di Palermo, Roma, Anzio e Venezia, è stata trasmessa una competenza tecnico-strumentale relativa alla progettazione partecipata di percorsi educativi innovativi in una prospettiva inter-generazionale dove bambini, adolescenti ed adulti si confrontano e ri-significano azioni ed esperienze.

La *peer education* rappresenta una valida strategia educativa in grado di attivare un processo naturale di passaggio di conoscenze, emozioni ed esperienze, in questo caso relative alla Convenzione di New York, da parte dei ragazzi formati per svolgere il ruolo di *peer educator*.

Infatti, i ragazzi delle scuole secondarie di secondo grado che hanno partecipato alle attività di formazione e sensibilizzazione, successivamente si sono adoperati



## NAVIGARE IN UN MARE DI DIRITTI

DIVULGAZIONE  
CONVENZIONE  
DI NEW YORK



PEER  
EDUCATION  
SUI DIRITTI



**740** studenti  
coinvolti



**20** docenti  
attivi

I RAGAZZI  
HANNO  
REALIZZATO  
QUADERNI  
DIDATTICI PER



- ISTITUTI SCOLASTICI
- CENTRI AGGREGATIVI GIOVANILI
- COMUNITÀ PER MINORENNI
- ALTRE STRUTTURE PER MINORENNI

per far conoscere i diritti della Convenzione a gruppi di ragazzi e bambini più piccoli, appartenenti alle scuole secondarie di primo grado e alle scuole primarie. Gli studenti che hanno partecipato alla formazione sono stati complessivamente 142, mentre i bambini e i ragazzi che hanno assistito agli incontri di divulgazione



sui diritti, organizzati e condotti dai *peer educator*, sono stati in tutto 598. Le tematiche sviluppate e affrontate nel corso degli incontri, documentate attraverso foto, interviste, riproduzioni grafiche e oggetti di vario genere costruiti dagli studenti sono stati raccolti in “quaderni didattici” che potranno essere utilizzati, tra gli altri, da istituti scolastici, centri aggregativi giovanili, comunità per minori. La parte finale del progetto ha previsto un’azione di diffusione e divulgazione dei risultati raggiunti attraverso l’organizzazione di eventi cittadini, mostre, convegni, feste a tema.

L’iniziativa, che ha avuto inizio il 28 ottobre 2017, all’istituto superiore Damiani Almeyda-Crispi di Palermo, dopo aver percorso varie tappe d’Italia, si è conclusa il 25 novembre 2018, sempre a Palermo, nel porto turistico La Cala con la “Veleggiata dei diritti”, realizzata in collaborazione con la Lega navale italiana. Al termine della giornata sono stati rilasciati un attestato di partecipazione e un tesserino di “Ambasciatori” dei diritti dell’infanzia e dell’adolescenza.

### **Geronimo Stilton e la Costituzione italiana raccontata ai ragazzi**

Nel corso dell’anno scolastico 2017/2018, l’Autorità garante ha promosso il progetto “Geronimo Stilton e la Costituzione italiana raccontata ai ragazzi”, svolto in collaborazione con l’associazione Così per Gioco. Tale progetto è stato finalizzato alla diffusione dei principi della Costituzione italiana e della Convenzione di New York e alla promozione di una cultura basata sulla concezione della persona di minore età quale soggetto di diritti.

Il progetto, che si è proposto di trasmettere alle bambine e ai bambini la consapevolezza di essere titolari di diritti, ha avuto inizio nel mese di novembre 2017 e ha previsto il coinvolgimento di 37 scuole primarie, selezionate mediante avviso pubblico, e la partecipazione di 73 referenti scolastici e circa 5.000 alunni. L’intero percorso progettuale è stato pensato con l’obiettivo di sviluppare una coscienza democratica nei bambini e di formare i futuri cittadini, promuovendo e rafforzando in loro i valori su cui si fonda la convivenza civile.

Il progetto si è articolato in quattro fasi, ripartite tra formazione docenti e attività con i bambini, strutturate secondo una metodologia fondata sull’approccio ludico-animato che, attraverso conferenze ludiche, giochi e narrazioni, ha consentito un percorso di confronto e crescita tra gli studenti e gli educatori.

Attraverso le conferenze ludiche e il lavoro di riflessione con gli insegnanti, i bambini hanno riscritto gli articoli della Convenzione di New York.

Infatti, grazie ad un percorso guidato dai loro insegnanti e agli spunti offerti dal



libro "Geronimo Stilton e la Costituzione italiana raccontata ai ragazzi", 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 loro esigenze legate alla vita quotidiana.

In un numero speciale della "Eco del Roditore", presentato in occasione del Salone internazionale del libro di Torino, in cui l'Autorità garante ha incontrato 300 bambini provenienti da Modena, Novara e Palermo, sono stati raccolti alcuni dei diritti che i bambini hanno scritto, partendo proprio dai loro bisogni e desideri.

## ALCUNI DEI DIRITTI RISCritti DAI BAMBINI

*Diritto al tempo con i genitori*

*Diritto al gioco, alla lentezza e al sogno*

*Diritto alla diversità e all'unicità*

*Diritto a scuole accoglienti*

*Diritto all'ascolto e a esprimere le proprie idee*

*Diritto alla cultura e alla memoria*

*Diritto a essere protetti dai bulli*

*Diritto alla salute e al sorriso*

*Diritto di partecipare e di sbagliare*

*Diritto alla bellezza*

*Diritto a non essere lasciati soli*

*Diritto a essere rispettati*

I nuovi diritti che i bambini hanno fatto emergere sono lo specchio dei loro nuovi, fondamentali, bisogni. Tale esperienza è stata l'occasione per costruire il proprio sé, educarsi alla partecipazione e alla legalità, oltre che per diventare parte attiva nella diffusione tra coetanei della conoscenza della Costituzione e della Convenzione di New York.

Convinti dell'importanza rivestita dalla promozione della Carta dei diritti e dell'investimento in termini di educazione, nonché a seguito della valutazione degli obiettivi e dei risultati raggiunti, si è ritenuto opportuno proseguire le attività e



moltiplicarne l'effetto educativo ampliando il numero di scuole da coinvolgere, in modo da bilanciare l'esigenza di raggiungere il maggior numero di bambini con la qualità dell'offerta progettuale.

La seconda edizione del progetto, prevista per l'anno scolastico 2018/2019, è rivolta a 80 scuole primarie e tende a raggiungere circa 10.000 bambini.

Nei giorni 26, 27 e 28 novembre e 29, 30 novembre e 1 dicembre 2018, è stato realizzato un *workshop* formativo a cui hanno preso parte 143 docenti provenienti da tutto il territorio nazionale, due per ogni istituto scolastico aderente. Sono stati giorni di gioco, narrazione e riflessione, in cui gli insegnanti hanno sperimentato il significato della metodologia "imparare giocando e insegnare giocando", metodologia che nella seconda fase del progetto utilizzeranno con gli alunni per spiegare i contenuti della Convenzione di New York.

Si sono alternati momenti di discussione a momenti di lavoro in piccoli gruppi, attraverso i quali gli insegnanti hanno avuto la possibilità di attivare un pensiero divergente e creativo, spogliandosi della propria esperienza e vestendo i panni dei loro piccoli alunni. L'intento è stato quello di ampliare il bacino dei destinatari e di continuare il viaggio nella creatività, offrendo al maggior numero possibile di bambini l'opportunità di diventare messaggeri e ambasciatori dei propri diritti, tra i loro coetanei e verso i più piccoli.



## STILTON E LA COSTITUZIONE RACCONTATA AI RAGAZZI



**5.000** BAMBINE  
E BAMBINI

*hanno riscritto i diritti dell'infanzia*



**37** SCUOLE  
PRIMARIE



**73** INSEGNANTI  
REFERENTI

DIRITTO AL GIOCO, ALLA  
LENTEZZA E AL SOGNO



DIRITTO ALLA DIVERSITÀ  
E ALL'UNICITÀ



DIRITTO ALL'ASCOLTO E  
A ESPRIMERE LE PROPRIE IDEE





# 9

## Gli strumenti e le iniziative di informazione e comunicazione



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



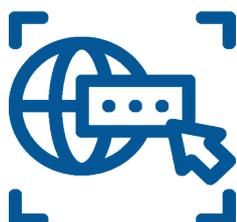
## 9. GLI STRUMENTI E LE INIZIATIVE DI INFORMAZIONE E COMUNICAZIONE

Nel corso del 2018, l'Autorità garante ha progressivamente articolato e incrementato la propria attività di comunicazione rivolta ai diversi pubblici di riferimento. Un'attività, questa, strettamente connessa alle competenze attribuite dalla legge istitutiva. Sono suoi compiti infatti: 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.

Competenze molto ampie e diversificate, rispetto alle quali è possibile tracciare un bilancio molto soddisfacente, sia sul piano quantitativo che qualitativo: 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 *social network* e l'organizzazione di eventi e seminari a livello locale. Un'accelerazione che segna l'inizio di una nuova stagione sul piano della comunicazione, in vista del 30° anniversario della Convenzione di New York, che si celebrerà il 20 novembre 2019.

### 9.1. Le attività e gli strumenti

Nel 2018, il numero dei comunicati stampa è aumentato del 42,4% rispetto all'anno precedente, mentre quello delle *news* pubblicate sul sito istituzionale è stato maggiore del 50,3%. L'Autorità garante è stata citata da 345 articoli su carta stampata (in media 28,75 volte al mese) ed è apparsa in servizi radio o tv per 52 volte (4,3 interventi audio video al mese in media). Positivo anche il riscontro sulle agenzie di stampa: +4,4% dei lanci che hanno visto citata l'Autorità garante. Sul *web* la penetrazione è incrementata in modo esponenziale:



## INFORMAZIONE E COMUNICAZIONE

**+42,4%** COMUNICATI *rispetto*  
STAMPA *al 2017*

**+50,3%** NEWS *rispetto*  
SUL SITO *al 2017*

**28,75** NUMERO MEDIO DI   
CITAZIONI AL MESE SULLA STAMPA

LANCI DI AGENZIA  
RISPETTO  
AL 2017

**+4,4%** 

INTERVENTI  
RADIOTELEVISIVI  
MEDI AL MESE **4,3** 



229 MILA FOLLOWERS 2018

212 MILA FOLLOWERS 2017



1,450 MILA VISUALIZZAZIONI 2018

318 MILA VISUALIZZAZIONI 2017



**+600%** POST DI SITI *rispetto*  
SULL'AGIA *al 2017*

gli articoli che si sono occupati dell'Autorità garante, riportandone le posizioni, sono aumentati del 600% rispetto al 2017.

Il profilo *Facebook* è passato da una *fanbase* di 212 mila *followers* di fine 2017 a una di quasi 229 mila al termine del 2018 (+3,3%). Il profilo *Twitter*, pur manifestando la necessità di aumentare il numero di *follower*, ha registrato un notevole

incremento di visualizzazioni dei *tweet* rispetto al 2017, passando da 317.917 a 1.453.455 (+357,2%). La *newsletter*, con un'apertura media del 22,6% che si pone al di sopra di quella di settore (21,2%), assieme a *Instagram*, al settore audiovisivo e al sito istituzionale ha mostrato potenzialità che potranno essere ampliate e sfruttate nel corso del 2019.

## 9.2. Le campagne

### *La campagna per la promozione del tutore volontario*

Dal 10 al 23 giugno 2018, l'emittente televisiva La7 ha ospitato la campagna di sensibilizzazione lanciata dall'Autorità garante a settembre 2017 con l'obiettivo di raccogliere disponibilità da parte di privati cittadini a svolgere il ruolo di tutore volontario di minori stranieri non accompagnati. Attraverso lo spot televisivo, in particolare, è stata veicolata l'idea che il tutore volontario è una persona speciale a cui un ragazzo che arriva solo nel nostro Paese può far riferimento nelle scelte e nelle difficoltà. Una

persona che può sentirsi orgogliosa di essere una guida, divenendo un modello di cittadinanza attiva.

HA AFFRONTATO  
IL MARE  
E IL DESERTO.  
**AIUTALO  
AD AFFRONTARE  
LA NORMALITÀ.**

In Italia ci sono oltre 17mila ragazzi minorenni senza genitori. Sono arrivati fin qui da soli, superando enormi difficoltà. Ma forse per alcuni la parte più difficile comincia ora: devono costruirsi un futuro in un Paese nuovo, con leggi che non conoscono, senza nessuno a cui fare riferimento. Tu puoi essere la guida per uno di loro e accompagnarlo in questa sua nuova vita.

**Diventa Tutore Volontario di un minore non accompagnato.**  
Scopri come su [www.garanteinfanzia.org](http://www.garanteinfanzia.org)

Autorità Garante  
per l'Infanzia e l'Adolescenza

### **La campagna #DirittilnCrescita sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza**

“Difendiamo i tuoi diritti, anche quelli che non sapevi di avere”. È questo lo slogan della campagna #DirittilnCrescita, realizzata dall’Autorità garante in occasione dell’anniversario della Convenzione di New York sui diritti dell’infanzia e dell’adolescenza, il 20 novembre 2018. 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 al 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 19 novembre al 3 dicembre 2018, con replica in occasione delle festività natalizie, è stata presentata presso la sala degli arazzi della sede RAI di via Teulada il 19 novembre 2018, con la partecipazione del Presidente della RAI, e del sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio con delega all’editoria.



### **9.3. Gli eventi principali**

#### **“Ragazzi al centro”: l’anniversario della Convenzione di New York**

“Ragazzi al centro” è il titolo del meeting nazionale, organizzato il 10 dicembre 2018 a Roma dall’Autorità garante per celebrare l’anniversario della Convenzione di New York, a cui hanno partecipato più di 150 giovani e oltre 10 scuole in collegamento audio video, per incontrare l’Autorità garante, ministri, magistrati, esperti e istituzioni.

A condurre l’evento dieci *speaker* d’eccezione, di età compresa tra i 13 e i 17 anni, tutte voci di Radio Immaginario in diretta *streaming* ([www.radioimmaginario.it](http://www.radioimmaginario.it)), per parlare di ascolto e partecipazione dei ragazzi, mediazione a scuola,



centralità dei figli negli affetti, integrazione, inclusione sociale e di giustizia riparativa.

L'iniziativa ha inaugurato il ciclo di incontri, appuntamenti e occasioni di riflessione e approfondimento che l'Autorità garante intende realizzare nel corso del 2019 in vista del 30° anniversario della Convenzione.

### L'Agia al Salone del Libro

Il 14 maggio 2018, al Salone internazionale del libro di Torino, l'Autorità garante ha presentato i nuovi articoli della Convenzione di New York riscritti da migliaia di bambini, nell'ambito di un progetto che ha utilizzato un libro con protagonista il noto personaggio dei fumetti Geronimo Stilton.

È stato un viaggio di andata e ritorno per i bambini grazie alla 'mappa' dei principi fondamentali della Costituzione (al centro della precedente edizione del progetto) e dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza contenuti nella Convenzione di New York. Grazie ad essi, hanno riflettuto su bisogni e diritti, arrivando a nuove scoperte.



# Geronimo Stilton

## ECO del RODITORE

IL GIORNALE PIÙ FAMOSO DELL'ISOLA DEI TOPI



**I BAMBINI RISCRIVONO LA CONVENZIONE SUI DIRITTI DELL'INFANZIA E DELL'ADOLESCENZA**

**Cari amici roditori,**

questo numero speciale dell'Eco del Roditore è dedicato a tutte le bambine, i bambini, le ragazze e i ragazzi che si sono messi in gioco, insieme ai loro insegnanti, per scrivere i nuovi articoli della Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, grazie a una fantastica idea dell'Autorità garante, Filomena Albano.

Dovete sapere che insieme a lei e ai suoi collaboratori "allenatori di cervelli", abbiamo fatto giocare migliaia di bambini nelle scuole italiane. Tutti gli alunni, infatti, hanno letto la Convenzione sui loro diritti, approvata dalle Nazioni Unite più di 25 anni fa. E pensate un po'?! Hanno scritto i nuovi articoli a partire dai loro bisogni.

**DIRITTO AL TEMPO CON I GENITORI**

Tutti i bambini e i ragazzi hanno diritto a essere considerati e ascoltati da chi si occupa di loro.

Gli adulti devono garantire loro tempo di qualità da passare insieme, evitando che l'eccessivo uso di strumenti tecnologici, social e telefonini, sottragga attenzioni e momenti di condivisione.

Per crescere bene, tutti i bambini e le bambine hanno diritto a vivere in una famiglia in cui i genitori li ascoltano, li sostengono e li aiutano a prendere le decisioni più importanti. Hanno, inoltre, il diritto a trascorrere più tempo con i propri genitori, parlando e giocando insieme, in un clima sereno.

**DIRITTO AL GIOCO, ALLA LENTEZZA E AL SOGNO**

Ogni bambino ha diritto a non doversi vergognare delle sue paure, a non capire subito le cose e a partecipare alla scelta dei libri che studierà a scuola. Ha diritto a prendersi tutto il tempo necessario, e anche perdere del tempo.

Ogni bambino ha diritto al tempo libero per poter giocare all'aria aperta da solo o in compagnia, per poter fantasticare e crescere. Gli insegnanti e i genitori devono evitare di "riempire" i bambini di compiti e attività.

Tutti i bambini hanno diritto a coltivare i propri sogni e avere la possibilità di realizzarli. Gli adulti devono sostenerli e incoraggiarli a non mollare mai, affinché credano sempre nelle loro potenzialità. Un bambino felice, domani sarà un adulto migliore.



I temi dei diritti sono stati elaborati dagli alunni delle scuole che hanno partecipato al progetto promosso dall'Autorità garante.



## **L'Aja al Forum PA**

Nel 2018, per la prima volta, l'Autorità garante ha partecipato al Forum PA, la manifestazione dedicata alla pubblica amministrazione che si è svolta a Roma presso il *Convention Center "La Nuvola"* dal 22 al 24 maggio. Tra i diversi temi che hanno trovato spazio nello stand espositivo, quelli della tutela volontaria di minori stranieri non accompagnati, dell'età del consenso al trattamento dei dati personali online, della mediazione come strumento per la gestione dei conflitti, della tutela dei minorenni nella comunicazione, della Convenzione dell'Aja del 1996 sulla protezione dei minori.

Particolarmente nutrito anche il programma dei momenti di formazione e approfondimento realizzati. Di seguito il programma completo:

### **22 maggio 2018**

- Le immagini delle persone di minore età: la pubblicazione sui social e sui media
- L'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza e l'ascolto delle persone di minore età
- La cooperazione giudiziaria in materia civile nel settore del diritto di famiglia. L'applicazione della Convenzione dell'Aja del 1996 sulla protezione dei minori in Italia
- Tutela volontaria: un esempio di cittadinanza sociale

### **23 maggio 2018**

- Pratiche di mediazione scolastica
- Adulti in ascolto: ascolto professionale e ascolto qualificato

### **24 maggio 2018**

- Geronimo Stilton e la Costituzione italiana raccontata ai ragazzi
- L'età del consenso digitale tra consapevolezza e responsabilità
- Diritto di cronaca e tutela delle persone di minore età
- Seduta della Consulta dei ragazzi dell'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza



### **La mostra fotografica "Io So(g)no": realtà e sogni dei minori stranieri non accompagnati**

Dalla collaborazione tra Agia e Unhcr su progetti dedicati all'ascolto e alla partecipazione dei minori stranieri non accompagnati è nata l'idea di realizzare un laboratorio fotografico in cui i ragazzi potessero imparare a comunicare attraverso le immagini della loro realtà. Un'iniziativa a cui hanno partecipato con entusiasmo minori di età compresa tra i 14 e i 17 anni, provenienti da Egitto, Albania, Eritrea, Gambia, Filippine, Somalia, Ghana e Nigeria. Il loro scatti, con cui raccontano la propria vita e i loro sogni in Italia, sono diventati una mostra che si è tenuta dal 7 dicembre 2018 al 6 gennaio 2019 al Museo delle Mura di Roma. All'inaugurazione sono intervenuti, oltre all'Autorità garante, il Rappresentante Unhcr per il Sud Europa e il delegato dell'Assessoria alla persona, scuola e comunità solidale di Roma Capitale (v. *supra* par. 5.3).

**ROMA**  
Assessorato alla Cultura e alle Attività Formative  
Amministrazione Capitale e Beni Culturali

**musei in comune**  
Museo delle Mura

# IO SO(G)NO

Lo sguardo dei minori stranieri non accompagnati sulla loro realtà e i loro sogni.

**Mostra Fotografica**  
**7 dicembre 2018**  
**6 gennaio 2019**

**Museo delle Mura**  
Info: 060608  
[www.museodellemuraroma.it](http://www.museodellemuraroma.it)

**LA CARD DEI MUSEI IN COMUNE**

**ORGANIZZAZIONE:**  
UNHCR The UN Refugee Agency  
AGIA Autorità Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza  
Si ringrazia: Canon

**SPONSOR SISTEMA MUSEI IN COMUNE:**  
Con il contributo tecnico di: FERROVIE ITALIANE  
Media partner: 140 ANNI 1945-2015  
Servizi museali: Zetema progetto cultura



#### 9.4. I convegni, i seminari e i workshop

Nel corso del 2018, l'Autorità garante ha partecipato a molteplici iniziative, convegni e seminari, giornate di studio e di approfondimento, anche di carattere scientifico, dedicate ai temi dell'infanzia e dell'adolescenza. Gli incontri cui ha partecipato l'Ufficio dell'Autorità garante sono evidenziati con una sottolineatura.

**Gennaio** ■ ***“Realizzazione di un sistema di monitoraggio dei rimpatri forzati”***, intervento al seminario aggiornamento sulla tutela dei minori stranieri non accompagnati – organizzato dal Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale – Roma, 15 gennaio 2019;

***Presentazione libro bianco media e minori***, Camera dei deputati – Roma, 16 gennaio 2018;

**Febbraio** ■ ***“I semi della speranza contro i legami dell'odio. Giovani e donne in fuga dalle mafie”***, intervento introduttivo al convegno organizzato dall'associazione Libera – Roma, 3 febbraio 2018;

***“Safer Internet Day”***, partecipazione all'evento organizzato in occasione della Giornata mondiale per la sicurezza in Rete, istituita e promossa dalla Commissione europea – Roma, 6 febbraio 2018;

***“L'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza” e “La Conferenza dei garanti”***, docenza presso la Scuola alta formazione specialistica avvocati dell'associazione CamMiNo, presso l'Università Roma Tre – Roma, 10 febbraio 2018;

***“Minori e informazione”***, contributo all'incontro formativo per giornalisti organizzato dal Consiglio nazionale forense in collaborazione con la testata giornalistica “il Dubbio” – Roma, 20 febbraio 2018;

***“La continuità degli affetti nell'affidamento familiare”***, apertura dei lavori della tavola rotonda organizzata dall'Autorità garante – Roma, 22 febbraio 2018;

**Marzo** ■ ***“La salute mentale degli adolescenti – documento di studio e di proposta”***, apertura dei lavori della tavola rotonda organizzata dall'Autorità garante – Roma, 14 marzo 2018;



- Marzo**
- ***“Dialoghi sul domani”***, intervento nell’ambito dell’iniziativa organizzata dal Consiglio nazionale dell’Ordine degli assistenti sociali (Cnoas) – Roma, 23 marzo 2018;
  - ***“La protezione del minore attraverso le frontiere. L’applicazione della Convenzione dell’Aja del 19 ottobre 1996 in Italia”***, relazione al convegno organizzato dall’Autorità garante presso l’Università Cattolica - Milano, 26 marzo 2018;
- Aprile**
- ***“Minori Stranieri non accompagnati: la legge Zampa e l’approccio europeo”***, intervento al convegno organizzato dalla rappresentanza della Commissione europea in Italia – Roma, 12 aprile 2018;
  - ***“Minori soli e tutori volontari. Facciamo il punto”***, relazione al convegno organizzato dal garante della Regione Emilia Romagna – Bologna, 14 aprile 2018;
  - ***“Baby gang e carta di Treviso”***, intervento all’evento formativo organizzato dall’Ordine dei giornalisti – Roma, 16 aprile 2018;
  - ***“Linee guida per il diritto allo studio delle alunne e degli alunni fuori famiglia”***, intervento al seminario organizzato dal garante della Regione Umbria – Perugia, 18 aprile 2018;
  - ***“Minori, stranieri e non accompagnati: le ragioni della tutela”***, relazione al convegno organizzato dall’Associazione italiana dei magistrati per i minorenni e per la famiglia – Roma, 20 aprile 2018;
  - ***“4 chiacchiere sull’accoglienza. Incontro di sensibilizzazione all’accoglienza di minori in difficoltà familiare”***, intervento al forum delle associazioni familiari – Roma, 25 aprile 2018;
  - ***“Diritti dei minori, responsabilità degli adulti e delle agenzie educative: navigare tra tutela e responsabilità”***, conferenza presso la Diocesi – Lucera (Fg), 27 aprile 2018;
  - ***“Politiche per l’infanzia e l’adolescenza: tra le linee di indirizzo per l’accoglienza nei servizi residenziali per minorenni e la definizione dei livelli essenziali. Le Proposte nazionali e le opportunità per le azioni di tutela nella comunità locale”*** intervento al seminario organizzato dal Coordinamento nazionale comunità di accoglienza – Cittadella (PD), 27 aprile 2018;



- Maggio**
- ***“I diritti dei minori”***, lezione nell’ambito del corso di etica delle professioni presso la LUISS – Roma, 3 maggio 2018;
  - ***“I minori stranieri non accompagnati in Italia e in Europa”***, intervento alla conferenza nazionale organizzata dal punto di contatto nazionale italiano dello *European Migration Network* – Roma, 7 maggio 2018;
  - ***“La nuova responsabilità civile medica: aspetti sostanziali e processuali”***, relazione al convegno organizzato dalla Scuola superiore della magistratura presso la Corte di cassazione – Roma, 9 maggio 2018;
  - ***“La protezione dei minori nei conflitti armati”***, convegno organizzato dall’Autorità garante con l’Università di Ferrara – Ferrara, 10 maggio 2018;
  - ***“Uno e molti”***, relazione al convegno nell’ambito del Festival italiano del volontariato – Lucca, 11 maggio 2018;
  - ***“Guida CPAT, Child Participation Assessment Tool: uno strumento per partecipare”***, introduzione al convegno organizzato dal Comitato italiano per l’Unicef – Roma, 18 maggio 2018;
  - ***Saluti istituzionali*** nell’ambito del Forum delle pubbliche amministrazioni – Roma, 22 maggio 2018;
  - ***“Continuità degli affetti nell’affido familiare”***, intervento al convegno organizzato dall’Associazione italiana degli avvocati per la famiglia e per i minori – Roma, 22 maggio 2018;
- Giugno**
- ***“Sulle emergenze neuropsichiatriche in età evolutiva”***, relazione nel corso del 74° Congresso italiano di pediatria - Roma, 14 giugno 2018;
  - ***“In difesa dei bambini a rischio - strumenti giuridici di tutela e supporto per i minorenni di origine straniera e appartenenti a categorie vulnerabili”***, intervento al corso organizzato dal Consiglio nazionale forense – Roma, 15 giugno 2018;
- Luglio**
- ***“Coesione sociale, media e minori: la carta di Treviso”***, intervento al convegno organizzato dalla Prefettura – Treviso, 6 luglio 2018;



- Settembre**
- ***“Risoluzione in materia di attività degli uffici giudiziari nel settore della criminalità minorile nel distretto di Napoli”***, intervento al convegno organizzato dal Consiglio superiore della magistratura – Napoli, 11 settembre 2018;
  - ***“The best interests of the child”***, relazione al convegno organizzato dalla facoltà di sociologia, Dipartimento di scienze politiche e comunicazione dell'Università La Sapienza – Roma, 20 settembre 2018;
- Ottobre**
- ***“Movimento di popoli. Migrazioni, identità e tutele per i minori stranieri”***, relazione nel corso del convegno organizzato dall'Associazione italiana dei magistrati per i minorenni e per la famiglia – Bologna, 5 ottobre 2018;
  - ***“Il Sistema dei Diritti Umani nel 70° Anniversario della Dichiarazione Universale dei Diritti Umani”***, intervento alla tavola rotonda – Roma, 2 ottobre 2018;
  - ***“Cultura 2030”***, relazione nell'ambito del convegno organizzato dalla Commissione cultura della Camera e del Senato e tenutosi presso la Camera dei deputati – Roma, 10 ottobre 2019;
  - ***“Educazione e genitorialità tra competenze e fragilità”***, intervento alla tavola rotonda organizzata dal Coordinamento nazionale delle comunità per minori – Roma 12 ottobre 2018;
  - ***“La mediazione familiare legislazione e prassi europee a confronto”***, relazione nel corso del convegno organizzato dal Gruppo europeo dei magistrati per la mediazione (GEMME) – Roma, 12 ottobre 2018;
  - ***“Conferenza ludica di diffusione della CRC”***, partecipazione all'evento organizzato da Save the Children – Roma, 16 ottobre 2018;
  - ***“L'accoglienza di bambini in stato di abbandono nel mondo: strumenti giuridici a confronto”***, relazione al convegno internazionale organizzato dalla Commissione per le adozioni internazionali – Firenze, 19 ottobre 2018;
- Novembre**
- ***“Cyberbullismo e collaborazione tra famiglie ed istituzioni per la prevenzione e la protezione dei minori coinvolti”***, intervento nel corso del convegno organizzato dal Dipartimento per le Politiche della Famiglia in occasione della Giornata nazionale per i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza e della Giornata europea per proteggere i minori dallo sfruttamento e dagli abusi sessuali – Roma, 20 novembre 2018;



- Novembre**
- **“Minori e privacy. La tutela dei dati personali dei bambini e degli adolescenti alla luce del Reg. UE 2016/679”**, convegno organizzato dall’Autorità garante con l’Università di Ferrara e CUR - Rovigo 22 novembre 2018;
  - **“La tutela civile volontaria come strumento di inclusione sociale dei MSNA: l’esperienza dell’Autorità garante per l’infanzia e l’adolescenza”**, intervento al convegno organizzato da ICON-S – Roma, 23 novembre 2018;
  - **“Povertà dei bambini: solo una questione di reddito?”**, intervento alla conferenza organizzata dalla Fondazione L’Albero della Vita – Roma, 28 novembre 2018;
- Dicembre**
- **“La complessità della migrazione: un’analisi per comprendere il valore e le vulnerabilità”**, intervento a “Jump 2018-Il futuro è ora”, convegno annuale della Croce Rossa Italiana – Roma, 1° dicembre 2018;
  - **“Witnessed domestic violence: An EU roadmap to protect children from all forms of domestic violence”**, intervento nel contesto dell’audizione organizzata presso il Parlamento europeo – Bruxelles, 4 dicembre 2018;
  - **“La persona di minore età come soggetto di diritti, benessere e salute”**, intervento nel contesto del convegno “Una sola pediatria: opinioni a confronto” organizzato presso il Policlinico Militare del Celio - Roma, 15 dicembre 2018.



## 9.5. I patrocini

EVENTO	RICHIEDENTE	TIPOLOGIA	PERIODO	LUOGO
Safer Internet Day 2018 - Un internet migliore inizia da te!	SOS - Il telefono azzurro onlus	Convegno	06/02/2018	Roma
Difesa e tutela dei minori stranieri	Unione Nazionale Camere Minorili	Corso di formazione per giovani avvocati	aprile-ottobre 2018	
Notte bianca della legalità	ANM - Associazione Nazionale Magistrati - Sezione di Roma	Tavola rotonda	05/05/2018	Roma
The best interest of the child	Centro per la tutela della persona del minore - Università di Roma La Sapienza	Convegno internazionale	20-22 settembre 2018	Roma
Giornata nazionale dei Giochi della gentilezza	Associazione Culturale Cor et Amor	Giornata nazionale	21/22 settembre 2018	
Presentazione del documento La salute mentale degli adolescenti	Fondazione CEIS (Modena)	Convegno	25/09/2018	Bologna
La mediazione familiare. Legislazione e prassi europee a confronto	GEMME	Convegno	12/10/2018	Roma
Qualità ed effettività nelle tutele extragiudiziali, quali scelte condivise per migliorare la giustizia?	Università degli Studi di Cagliari	Convegno internazionale	27/29 settembre 2018	Cagliari
Educazione e genitorialità tra competenze e fragilità	Coordinamento Nazionale Comunità di tipo familiare per Minorenni - CNM	Convegno Nazionale	11/12 ottobre 2018	Roma
Povertà dei bambini: solo una questione di reddito?	Fondazione L'Albero della Vita	Conferenza	28/11/2018	Roma
Convegno con i miei genitori, leggiamo insieme la carta dei diritti dei figli nelle separazioni dei genitori	Camera Minorile di Capitanata - CMC	Convegno	23/11/2018	Lucera (Fg)
Istruzione scolastica e promozione sociale. La scuola inclusiva ai tempi della crisi	Dipartimento di Giurisprudenza - Università degli Studi di Pavia	Convegno	24/25 gennaio 2019	Pavia
I colori della geografia - Notte della Geografia	Associazione Italiana Insegnanti di Geografia	Manifestazione	05/04/2019	Roma
Fotografi di classe - concorso fotografico	Associazione Italiana Insegnanti di Geografia	Concorso fotografico	1/1 - 20/4/2019	



## 9.6. I contributi

Sul territorio nazionale sono attive numerose associazioni e organizzazioni non aventi scopo di lucro che operano nel settore della promozione e della tutela dei diritti e degli interessi delle persone di minore età con le quali l'Autorità garante collabora anche promuovendo e sostenendo progetti e iniziative di particolare rilevanza. In particolare, per quanto riguarda la disciplina relativa alla concessione dei contributi economici, i provvedimenti di riferimento sono rappresentati dal decreto del Garante n. 43/2014 in data 17 giugno 2014, successivamente integrato e modificato con decreto n. 82/2015 del 21 settembre 2015 e, da ultimo, ulteriormente modificato dai decreti della Garante n. 37/2017 dell'11 agosto 2017, n. 42/2017 del 12 settembre 2017 e n. 85/2018 del 09/10/2018.

Il 17 ottobre 2018 è stato pubblicato un avviso pubblico (rep. n. 88/2018 prot. n. 0002925/2018) volto alla selezione di dodici domande, formulate da associazioni o organismi non aventi scopo di lucro dediti alla promozione e alla tutela dei diritti dei minori, per ottenere un contributo dell'importo di euro 5000, al fine di sostenere un progetto o iniziativa coerente con le finalità e gli obiettivi strategici individuati nel documento di programmazione Asse Focalizzazione – Obiettivo strategico A, Asse Partecipazione – Obiettivo Strategico A e Asse Focalizzazione – Obiettivo strategico B in materia di cultura della mediazione tra le persone di minore età; partecipazione delle persone di minore età alle decisioni che li riguardano, nonché alla vita sociale e politica in un'ottica nazionale ed internazionale; e, nell'ottica del miglioramento della qualità della vita delle persone di minore età, promozione di studi, ricerche, azioni volte al contrasto di situazioni di esclusione e marginalità sociale. In risposta all'Avviso pubblico innanzi citato sono pervenute n. 50 domande di contributo formulate da altrettante associazioni e organismi no profit. In seguito alla procedura di selezione delle domande, nei termini, criteri e modalità individuati nel provvedimento dell'Autorità garante n. 110 del 2018.

### **ASSOCIAZIONI E ORGANIZZAZIONI NO PROFIT AMMESSE AL CONTRIBUTO**

1. Ai.Bi associazione Amici dei Bambini
2. Amici del Villaggio Associazione di promozione Sociale
3. L'Abbraccio onlus
4. EOS cooperativa sociale onlus
5. Every Child Is My Child
6. EFYS (Equipe Formativa Youthstart Sardegna) onlus
7. Cammino – Camera nazionale avvocati per la persona, le relazioni familiari e i minorenni
8. Un passo insieme
9. Un sorriso per tutti - società cooperativa sociale onlus
10. Associazione italiana persone down onlus Pisa
11. Children Of Mentally Ill Parents – COMIP
12. Sorridiamo insieme



## 9.7. Le pubblicazioni

ALBANO F., *La tutela volontaria dei minori stranieri non accompagnati. Un istituto in evoluzione*, in *La Magistratura*, 2018, p. 40 ss.;

ALBANO F., *Introduzione*, in *Un anno di zapping*, IX edizione, Moige, 2018;

ALBANO F., *Prefazione*, in *Figli virtuali. Percorso educativo alla tutela e alla complicità nella famiglia digitale*, a cura di M. Zizza, A. D'Errico, 2018;

ALBANO F., *Chi adotta fa il bene comune*, 25 luglio 2018, in *Vita-Book magazine "Adozione bene comune"*;

ALBANO F., *L'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza nella tutela della famiglia*, in *Le tutele nella famiglia. Nuovi orientamenti legislativi e giurisprudenziali*, a cura di F. Albano, G. Cassano, P. Corder, G. Oberto, 2018, p. 451 ss.;

ALBANO F., *L'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza: una realtà in divenire*, in *Minorigiustizia*, 3/2018, p. 98 ss.

# 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 2018
2. Priorità Agia dinanzi al Comitato Onu sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, Ginevra 6 giugno 2018
3. Documenti per la diffusione del III Protocollo alla Convenzione di New York
4. La Rete europea dei garanti per l'infanzia e l'adolescenza (Enoc)
5. Selezione di note ufficiali e pareri:
  - a. Nota 13 settembre 2018, n. 2365: le cinque priorità in materia di educazione e istruzione;
  - b. Parere 23 aprile 2018, n. 1008 in tema di età del c.d. consenso digitale;
  - c. Osservazioni in materia di classificazione delle opere audiovisive destinate al *web* e ai videogiochi, 6 giugno 2018, n. 1471;
  - d. Nota 10 settembre 2018, n. 2328 in materia di sgomberi per occupazione arbitraria di immobili;
  - e. Nota 4 maggio 2018, n. 1127 sullo stato di attuazione delle disposizioni sul sistema di prima e seconda accoglienza di cui alla l. n. 47/2017;
  - f. Nota 5 aprile 2018, n. 827 sullo stato dell'adozione dei decreti attuativi di cui all'art 22 della l. n. 47/2017;
  - g. Nota 10 maggio 2018, n. 1185 sull'attuazione dell'art. 11 della l. n. 47/2017 in tema di nomina dei tutori volontari di minori stranieri non accompagnati;
  - h. Nota 29 marzo 2018, n. 772 sullo stato di attuazione delle disposizioni sul sistema di prima e seconda accoglienza di cui alla l. n. 47/2017;
  - i. Nota 22 agosto 2018, n. 2178 sui minorenni presenti a bordo della nave "Diciotti";
  - j. Nota 23 agosto 2018, n. 2180 in tema di collocazione dei minorenni della nave "Diciotti";
  - k. Nota 31 dicembre 2018, n. 3831 sullo stato di aggiornamento delle attività in materia di rilevazione della violenza e dell'abuso all'infanzia e all'adolescenza;
  - l. Nota 12 gennaio 2018, n. 75 in tema di persone di minore età coinvolte in fatti aventi rilevanza penale.



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

dicembre 2018

## 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 ancora disposto in tal senso la Regione Valle d'Aosta (oltre al Trentino Alto Adige, dove sono però attivi i garanti delle province autonome). Nel corso del 2018, la Regione Abruzzo ha approvato la legge che istituisce la figura del garante per l'infanzia e l'adolescenza, che ad oggi non è stato nominato. Nella Regione Toscana, al dicembre 2018, la sede risulta vacante, in attesa di nuova nomina.

Al 31 dicembre 2018, i garanti in carica sono dunque 18, 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 / 447079

garanteinfanziaeadolescenza@regione.basilicata.it

### ■ CALABRIA

Antonio Marziale

tel. 0965 880531

garanteinfanzia@consr.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

Fabia Mellina Bares

tel. 040 3773131 / 29

cr.organigaranzia@regione.fvg.it

garantefvg@regione.fvg.it

### ■ LAZIO

Jacopo Marzetti

tel. 06 65937211 / 4

garanteinfanzia@regione.lazio.it

### ■ LIGURIA

Francesco Lalla

tel. 010 565384

garante.infanzia@regione.liguria.it

### ■ LOMBARDIA

Massimo Pagani

tel. 02 67486290 / fax 02 67482126

garanteinfanziaeadolescenza@consiglio.regione.lombardia.it

garanteinfanziaeadolescenza@pec.consiglio.regione.lombardia.it

### ■ MARCHE

Andrea Nobili

tel. 071 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

Rita Turino

tel. 011 5757303

garante.infanzia@cr.piemonte.it

### ■ PUGLIA

Ludovico Abbaticchio

tel. 080 540 5727

garanteminori@consiglio.puglia.it

### ■ SARDEGNA

Grazia Maria De Matteis

tel. 070 6014307

garanteinfanzia@consregsardegna.it

### ■ SICILIA

Luigi Bordonaro

Ufficio in corso di assegnazione

### ■ TOSCANA

In attesa di nuova nomina

tel. 055 2387563

garante.infanzia@consiglio.regione.toscana.it

### ■ UMBRIA

Maria Pia Serlupini

tel. 075 5721108

garanteminori@regione.umbria.it

### ■ VENETO

Mirella Gallinaro

tel. 041 2383422 / 23

garantedirittipersonaminori@consiglioveneto.it

### ■ PROVINCIA AUTONOMA DI BOLZANO

Paula Maria Ladstätter

tel. 0471 946050

info@garanteinfanzia-adolescenza-bz.org

### ■ PROVINCIA AUTONOMA DI TRENTO

Daniela Longo

tel. 0461 213201

difensore.civico@consiglio.provincia.tn.it



## Dati generali

	ISTITUZIONE	DENOMINAZIONE	ATTUALE GARANTE	NOMINA	DURATA INCARICO	INDENNITÀ	SEDE PRINCIPALE	ALTRE SEDI
<b>Abruzzo</b>	L.r. 24/2018	Garante per l'infanzia e l'adolescenza	in attesa di nomina	-	Intera legislatura rinnovabile una sola volta	-	-	-
<b>Basilicata</b>	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
<b>Calabria</b>	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
<b>Campania</b>	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
<b>Emilia Romagna</b>	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
<b>Friuli Venezia Giulia</b>	L.r. 9/2014 e s.m.i.	Garante regionale dei diritti della persona	Fabia Mellina Bares	01.09.2014	5 anni eventualmente rinnovabile	Dal 01.01.2019 60% dell'indennità di presenza dei consiglieri regionali	Consiglio regionale	Sì
<b>Lazio</b>	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
<b>Liguria</b>	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
<b>Lombardia</b>	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



	ISTITUZIONE	DENOMINAZIONE	ATTUALE GARANTE	NOMINA	DURATA INCARICO	INDENNITÀ	SEDE PRINCIPALE	ALTRE SEDI
<b>Marche</b>	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
<b>Molise</b>	L.r. 9 dicembre 2015, n.17 (L.r. 32/2006)	Garante regionale dei diritti della persona	Leontina Lanciano	28.7.2017	5 anni rinnovabile una sola volta	31.000 annue lorde	Giunta Regionale	No
<b>Piemonte</b>	L.r.31/2009	Garante regionale per l'infanzia e l'adolescenza	Rita Turino	25.10.2016	Intera legislatura, rinnovabile una sola volta	1/3 dell'indennità di carica prevista per i consiglieri regionali e il rimborso delle spese effettivamente sostenute e documentate (nel 2017 il budget disponibile per le missioni è di 7 mila Euro)	Consiglio regionale	No
<b>Puglia</b>	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
<b>Sardegna</b>	Lr. 8/2011	Garante regionale per l'infanzia e l'adolescenza	Grazia Maria De Matteis	14.11.2017	3 anni con rielezione per 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
<b>Sicilia</b>	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	-	-
<b>Toscana</b>	L.r. 26/2010	Garante per l'infanzia e l'adolescenza	In attesa di nomina	-	6 anni non immediatamente rieleggibile	70% dell'indennità dei consiglieri regionali	Consiglio regionale	No ma previste dalla legge istitutiva



	ISTITUZIONE	DENOMINAZIONE	ATTUALE GARANTE	NOMINA	DURATA INCARICO	INDENNITÀ	SEDE PRINCIPALE	ALTRE SEDI
<b>Umbria</b>	L.r. 18/2009	Garante per l'infanzia e l'adolescenza	Maria Pia Serlupini	22.01.2014	5 anni Non rinnovabile	A titolo gratuito per legge; attribuita indennità mensile del 10% dell'indennità mensile lorda prevista per i consiglieri regionali con decreto	Giunta (per legge) ma sede terza	No
<b>Veneto</b>	L.r. 37/2013 (L.r. 42/1988)	Garante regionale dei diritti della persona	Mirella Galinaro	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
<b>Provincia Autonoma di Bolzano</b>	L.p. 3/2009	Garante per l'infanzia e l'adolescenza	Paula Maria Ladstätter	21.05.2014	Intera legislatura	La Garante percepisce un trattamento economico annuo lordo (art. 8, legge istitutiva)	Sede autonoma e distaccata dal Consiglio provinciale	No
<b>Provincia Autonoma di Trento</b>	L.p.28/1982 e s.m.i.	Difensore civico e Garante dei minori	Daniela Longo	18.02.2014	Intera legislatura non rinnovabile	2/3 dell'indennità dei consiglieri provinciali	Consiglio provinciale	No ma sono presenti nelle Comunità di Valle 15 punti di ascolto che ricevono su appuntamento



## Autonomia e stanziamento

	LOGO PROPRIO	SITO PROPRIO	OBBLIGO DI PROGRAMMAZIONE DELLE ATTIVITÀ	STANZIAMENTO
<b>Basilicata</b>	Si	Si (sottosito portale CR)	No	15.000
<b>Calabria</b>	No	Si (host esterno CR)	Si	15.000 (anno 2018) da CR 90.000 da Giunta regionale
<b>Campania</b>	Si	Si	Si	30.000
<b>Emilia Romagna</b>	Si	No (sottosito portale AL)	Si entro il 15 settembre di ogni anno con indicazione del fabbisogno finanziario	30.000 (2019)
<b>Friuli Venezia Giulia</b>	Si	Si	Si	27.945 stanziamento 2018 21.435 stanziamento 2019
<b>Lazio</b>	Si	Si	Si	90.000
<b>Liguria</b>	No	No	No	No (compenso al Garante devoluto in quanto Difensore Civico)
<b>Lombardia</b>	Si	No (sottosito portale CR)	No	39.000,00 (anno 2018) € così ripartiti: 5.000,00 € per missioni 8.000,00 € per eventi 6.000,00 € per servizi informatici (DIA-SPRO) 10.00,00 € per servizi: formazione tutori volontari MSNA
<b>Marche</b>	Si	Si	Si	65.350 comprensivo tre funzioni di garanzia
<b>Molise</b>	Si	Si	Si	40.000
<b>Piemonte</b>	Si	Si (sottosito portale CR)	No (ai sensi dell'art. 8 dell'Allegato alla Delibera n. 1252/2016 la Garante presenta all'Ufficio di Presidenza delle Relazioni trimestrali di programmazione della propria attività)	No
<b>Puglia</b>	Si	Si (sottosito portale CR)	Si	250.000
<b>Sardegna</b>	No	NO (pagina web CR)	SI	200.000 (comprensivo indennità e missioni Garante)
<b>Sicilia</b>	No	No	No	No
<b>Umbria</b>	No	No	Si	4.000
<b>Veneto</b>	Si	Si	Si	340.000 (comprensivo delle tre funzioni di garanzia)
<b>Provincia Autonoma di Bolzano</b>	Si	Si	Si entro il 15 settembre alla Presidenza del Consiglio provinciale programma delle attività e relativo fabbisogno	40.000
<b>Provincia Autonoma di Trento</b>	Si	No	No	No



## Personale

	<b>ADDETTO SEGRETERIA (CATEGORIA B)</b>	<b>ADDETTO AMMINISTRATIVO CONTABILE (ASSISTENTE C)</b>	<b>SPECIALISTA GIURIDICO (D)</b>	<b>SPECIALISTA SANITÀ E SERVIZI SOCIALI (D)</b>	
<b>Basilicata</b>	-	1 istruttore (Cat. C)	-	-	
<b>Calabria</b>	1 Operatore Informatico Ctg B3	1 istruttore amministrativo Ctg C1	1 esperto giuridico-legale (avvocato) ctg D3	-	
<b>Campania</b>	1 funzionario	-	-	-	
<b>Emilia-Romagna</b>	1 personale trasversale	1 personale trasversale	1 (cat. D)	1 (cat. C)	
<b>Friuli Venezia Giulia</b>	-	-	-	-	
<b>Lazio</b>	1	2	-	1 psicologa cat D (part time 50%)	
<b>Liguria</b>	-	-	-	1 ass. soc./ pedagogista	
<b>Lombardia</b>	2 cat. B in comune con Difensore regionale	1 part-time (80%) cat. C in distacco dalla Giunta e passata al Difensore regionale dal 26/9/2018. 1. cat. C in comune con Difensore regionale	1 funzionario Analisi e Valutazione Area Giuridica (cat. D) in distacco dalla Giunta.	-	
<b>Marche (comprensivo tre funzioni di garanzia)</b>	1	1	1	1 part-time	
<b>Molise</b>	-	-	-	-	
<b>Piemonte</b>	1 part time	1 full time 1 part time al 40%	1 full time	-	
<b>Puglia</b>	2	3 Istruttori Amministrativi	2 Funzionari amministrativo	-	
<b>Sardegna</b>	-	-	-	-	
<b>Sicilia</b>	-	-	-	-	
<b>Umbria</b>	-	1	-	-	
<b>Veneto per le attività di promozione, protezione e pubblica tutela minori</b>	1 categoria protetta + 1 part-time all'80% in comando dalla Giunta regionale	1 part-time al 90% in comando dalla Giunta regionale	-	-	
<b>Provincia Autonoma di Bolzano</b>	-	1	2	1 psicologo in assegnazione	
<b>Provincia Autonoma di Trento</b>	3	-	2	-	



	ALTRO	POSIZIONE ORGANIZZATIVA	DIRIGENTE	COLLABORATORE ESTERNO	ASSEGNIATA, BORSISTA O TIROCINANTE ONEROSO E NON	VOLONTARIO
	1 funzionario amministrativo (Cat. D)	1 funzionario amministrativo (Cat.D)	1	-	-	-
	-	-	-	1	-	-
	-	-	-	-	-	-
	-	1 unica con garante detenuti	1 Dirigente Servizio Diritti	-	-	2
	3 specialisti amm.vo economico (cat. D) 1 specialista tecnico (cat. D) 1 specialista turistico culturale (cat. D)	1 per l'area garanzie	1 Dirigente per l'Area Garanzie	-	-	-
	3 Cat D funzionari amm.vi di cui 1 part time 70% 1 cat. B prof.amm.vo (LazioCrea)	1	1	-	-	-
	-	-	-	-	-	-
	1 funzionario giuridico/amministrativo (cat. D3) dipendente del Consiglio. Promozione, Comunicazione ed Eventi	-	1 unica con Difensore regionale	-	1 Tirocinante a carico oneroso del Consiglio	-
	1 Psicologo(cat. B) 1 Informatico (cat. B) 3 Funzionari(cat. C)	1	1	-	-	-
	1 funzionario amministrativo part-time	-	-	2 esperto consulente	---	---
	-	-	-	-	-	-
	-	-	1	-	-	-
	In comando da EE.LL. 1 Referendario Consiliare (dirigente EE.LLdal 4.01.2018) 1. Referendario Consiliare (dal 22.10.2018 - Istruttore direttivo Socio -educativo- Assistente Sociale EE.LL)	-	Capo Servizio "Servizio Autorità di Garanzia"	-	-	-
	-	-	-	-	-	-
	-	-	-	-	-	-
	-	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	-	-	-	-	-



## Convenzioni con soggetti esterni

	<b>CONVENZIONI CON SOGGETTI ESTERNI</b>
<b>Basilicata</b>	Sottoscrizione di n.5 Protocolli di intesa
<b>Calabria</b>	Protocolli d'Intesa/Convenzioni
<b>Campania</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Prefettura di Napoli</li> <li>- Tribunale per i minorenni di Napoli</li> <li>- Procura della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni di Napoli</li> <li>- Questura di Napoli</li> <li>- Città metropolitana di Napoli</li> <li>- Comune di Napoli</li> <li>- Ufficio scolastico regionale per la Campania</li> <li>- Aa.Ss.Ll. Napoli 1 Centro, Napoli 2 Nord E Napoli 3 Sud</li> <li>- A.O.R.N. Santobono - Pausillipon</li> <li>- Commissione territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale di Salerno - Sezioni I e li di Napoli</li> </ul>
<b>Emilia-Romagna</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Protocolli con i territori per realizzare la formazione dei tutori volontari;</li> <li>- Protocollo con il Presidente del Tribunale per i minorenni, sempre per i tutori volontari;</li> <li>- Accordo con l'ufficio scolastico regionale, Corecom, Polizia postale e Università per contrastare il cyberbullismo.</li> </ul>
<b>Friuli Venezia Giulia</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Protocollo d'intesa tra il Garante regionale dei diritti della persona, la Commissione regionale per le pari opportunità, il CORECOM FVG, l'Ufficio scolastico regionale del Friuli Venezia Giulia e il Compartimento Polizia Postale e delle Comunicazioni Friuli Venezia Giulia, sul "coordinamento di attività per la prevenzione ed il contrasto del fenomeno del bullismo e del cyberbullismo".</li> <li>- Protocollo d'intesa tra Garante regionale dei diritti della persona, A.N.C.I. F.V.G. e Feder-sanita' /A.N.C.I. - Federazione Friuli Venezia Giulia per progetto "Sindaci garanti dei diritti della persona".</li> <li>- Convenzione con l'Ordine degli Assistenti Sociali del FVG.</li> <li>- Protocollo d'intesa tra il Presidente del Tribunale per i Minorenni di Trieste ed il Garante regionale dei diritti della persona della Regione Friuli Venezia Giulia per l'istituzione dell'elenco dei tutori volontari di minori stranieri non accompagnati (MSNA) di cui all'art. 11 della legge 47/2017.</li> <li>- Protocollo d'intesa tra la Direzione centrale Cultura, sport e solidarietà, la Direzione centrale Lavoro, formazione, istruzione, pari opportunità, politiche giovanili, ricerca, l'Università, il Garante regionale, l'Ufficio Scolastico regionale del FVG, l'Università degli Studi di Trieste, la Scuola Internazionale superiore di studi avanzati Sissa, l'UNAR, l'ENAIIP, l'ISIS Manzini di San Daniele del Friuli, l'Ordine degli Avvocati di Trieste, l'ISIG, l'IRES e l'INSIEL, avente ad oggetto il "Progetto regionale di promozione del cyberbenessere e di contrasto del cyberbullismo".</li> </ul>
<b>Lazio</b>	Protocolli d'intesa
<b>Liguria</b>	<p>Convenzioni/accordi:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Corecom</li> <li>- Questura e Prefettura di Genova</li> <li>- Università di Genova Facoltà di Giurisprudenza Corso in Servizio Sociale</li> <li>- Croas Liguria</li> <li>- Unicef, ,</li> <li>- Associazione Defence for Children Unicef</li> </ul>
<b>Lombardia</b>	<p>Protocolli di intesa/accordi con:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Tribunali per i Minorenni di Milano e di Brescia e tutti i Tribunali Ordinali della Lombardia;</li> <li>- Città Metropolitana di Milano per la formazione dei tutori volontari per MSNA;</li> <li>- CAMEFAM per attività di conciliazione e sportello;</li> </ul>



	<b>CONVENZIONI CON SOGGETTI ESTERNI</b>
<b>Marche</b>	<p>Protocolli di collaborazione con:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Prefetture, Giunta, Consiglio regionale, Polizia Postale</li> <li>- Tribunale per i minorenni delle Marche,</li> <li>- USSM del Dipartimento per la giustizia minorile</li> </ul>
<b>Molise</b>	<p>Protocolli di intesa con:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Tribunale per i minorenni</li> <li>- Ufficio Scolastico Regionale</li> <li>- Autorità Garante Nazionale</li> </ul> <p>Presidente della Giunta Regionale</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- UNICEF</li> <li>- Università del Molise</li> <li>- Corecom</li> <li>- Comune di Isernia e Comune di Termoli</li> <li>- Associazione Affidato Familiare</li> </ul>
<b>Piemonte</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Protocollo di intesa con l'Ordine degli Assistenti Sociali di Piemonte e Valle d'Aosta;</li> <li>- Adesione ad un Bando ("Bella presenza") come partner e membro della Cabina di Regia;</li> <li>- Protocollo d'intesa con il Tribunale per i Minorenni del Piemonte e della Valle d'Aosta;</li> <li>- Convenzione con l'Università di Torino, l'ANCI, l'Assessorato regionale all'immigrazione e le fondazioni bancarie CRT, CRC, San Paolo;</li> <li>- Protocollo per le attività volte all'accertamento di identità dei sedicenti minori;</li> <li>- Attivazione di un tirocinio con l'Università di Torino;</li> <li>- Protocollo d'intesa con regione Piemonte, Ufficio scolastico regionale, ARAI, TM "Diritto allo studio";</li> <li>- 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 di San Paolo, Fondazioni CRT e CRC per la formazione e il sostegno ai tutori volontari per MSNA;</li> <li>- Protocollo di intesa con la Procura della Repubblica presso il TM, Regione Piemonte, Centro per la Giustizia minorile del Piemonte in materia di vigilanza sulle strutture residenziali per minori;</li> <li>- Adesione al Tavolo Interistituzionale e Interprofessionale "Tuttinrete";</li> <li>- Protocollo d'intesa con l'Ufficio scolastico regionale.</li> </ul>
<b>Puglia</b>	<p>Convenzione con il Tribunale per i minorenni di Bari per la gestione banca dati Tutori Legali volontari</p>
<b>Sardegna</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Protocollo d'intesa tra Centro per la Giustizia Minorile per la Sardegna - Garante regionale per l'Infanzia e l'Adolescenza – Comune di Quartu Sant'Elena – Dirigenti Scolastici - per la promozione e la realizzazione di attività di prevenzione e contrasto alla devianza minorile attraverso progetti di giustizia riparativa.</li> <li>- Protocollo d'intesa tra l'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza e la Garante per l'infanzia e l'adolescenza della Regione Sardegna (art.11 L.47/2017)</li> <li>- Protocollo d'intesa tra la Garante per l'infanzia e l'adolescenza della Regione Sardegna e il Presidente del Tribunale per i Minorenni di Sassari (art.11 L.47/2017)</li> <li>- Protocollo d'intesa tra la Garante per l'infanzia e l'adolescenza della Regione Sardegna e il Presidente del Tribunale per i Minorenni di Cagliari (art.11 L.n.47/2017)</li> <li>- Accordo tra il Consiglio regionale della Sardegna e il Garante regionale per l'infanzia e l'adolescenza e la Regione Autonoma della Sardegna per il supporto della Regione Sardegna nelle attività di sensibilizzazione, selezione e formazione degli aspiranti tutori volontari dei minori stranieri non accompagnati</li> </ul>
<b>Sicilia</b>	-



	<b>CONVENZIONI CON SOGGETTI ESTERNI</b>
<b>Umbria</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>- 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, Ass. Basta il Cuore, Ass. Contrajus</li><li>- 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</li><li>- 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, Ass. Omphalos</li><li>- 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</li><li>- Protocollo unico regionale per il contrasto alla violenza di genere Firmatari: quarantuno soggetti tra Enti Locali, Forze dell'Ordine, Associazioni di Categoria, USL e Aziende Sanitarie, associazioni</li><li>- Protocollo con il CIDIS Onlus per la realizzazione di percorsi formativi per tutori volontari</li><li>- Protocollo con il Tribunale per i Minorenni per la predisposizione dell'elenco dei tutori volontariato</li><li>- Tavolo con la Prefettura di Perugia sui Minori Stranieri Non Accompagnati</li><li>- Tavolo inter-istituzionale sulla riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione e delega per il riordino delle disposizioni legislative vigenti</li><li>- Corsi di formazione per sperimentazione 0-6 (A.s. 2019/20)</li></ul>
<b>Veneto</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Accordo di Cooperazione con Azienda ULSS n. 3 Serenissima (VE) per la costituzione di un supporto professionale di alta specializzazione;</li><li>- Accordo di Cooperazione con Azienda ULSS n. 3 Serenissima per la collaborazione nello svolgimento delle attività di comune interesse;</li><li>- Protocollo d'intesa con il Tribunale per i minorenni di Venezia in attuazione della legge n. 47 del 2017;</li><li>- 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.</li></ul>
<b>Provincia Autonoma di Bolzano</b>	Numerosi Protocolli di collaborazione con autorità, servizi, organizzazioni e istituzioni
<b>Provincia Autonoma di Trento</b>	-



## Rapporti con altre figure di garanzia

	ALTRE FIGURE DI GARANZIA	ALTRO
<b>Basilicata</b>	Difensore civico, Corecom	-
<b>Calabria</b>	Difensore civico, Corecom, Commissione regionale per le pari opportunità	-
<b>Campania</b>	Garante detenuti e Difensore civico Garante disabilità	-
<b>Emilia-Romagna</b>	Corecom, Difensore civico, Garante dei diritti delle persone private della libertà personale	-
<b>Friuli Venezia Giulia</b>	Corecom e Commissione regionale per le pari opportunità, Difensore civico quando verrà istituito ai sensi di quanto previsto dal Capo I bis della l.r. 9/2014	Cfr. Pareri su pdl e atti di indirizzo e programmazione della Giunta regionale (quindi rapporti previsti con Consiglio e Giunta), Associazioni, Enti Pubblici, Tribunale Minori, Procura Minorile, etc.
<b>Lazio</b>	Difensore civico, Corecom, Garante dei detenuti	- Osservatorio regionale minori - Tribunale per i Minorenni di Roma
<b>Liguria</b>	Reciproci invii o segnalazioni con il Difensore civico	No
<b>Lombardia</b>	Difensore civico regionale, Corecom, Garante dei detenuti	- CAMEFAM per attività di conciliazione e sportello; - 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
<b>Marche</b>	Commissione regionale per le pari opportunità tra uomo e donna; Comitato regionale per le comunicazioni (Corecom)	Associazioni, Enti Pubblici, Tribunale Minori, Procura Minorile
<b>Molise</b>	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, Università, Tribunale di Sorveglianza



	<b>ALTRE FIGURE DI GARANZIA</b>	<b>ALTRO</b>
<b>Piemonte</b>	Garanti dell'infanzia e adolescenza del Comune di Asti e del Comune di Vercelli Difensore Civico, Corecom, Garante dei detenuti regionale e comunale	-
<b>Puglia</b>	Garante dei detenuti per condivisione struttura e organico e per realizzazione di progetti e attività su ambiti di comune interesse; Corecom	No
<b>Sardegna</b>	Corecom; Difensore civico	Amministrazione regionale, Enti Pubblici territoriali, Tribunale e Procura per i Minorenni, Associazioni di volontariato, Università
<b>Sicilia</b>	-	-
<b>Umbria</b>	Garante detenuti Corecom	-
<b>Veneto</b>	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
<b>Provincia Autonoma di Bolzano</b>	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	-
<b>Provincia Autonoma di Trento</b>	Difensore civico con funzioni anche di garanzia dei minori  Corecom	No



## Rapporti con gli organi istituzionali

### a) Rapporti con il Consiglio regionale/provinciale

	UFFICIO DI PRESIDENZA	CONSIGLIO REGIONALE	COMMISSIONI	COMMISSIONE DEPUTATA (SE ESISTENTE)	PROPOSTE ALL'ASSEMBLEA LEGISLATIVA DALL'ATTO DELLA NOMINA	PROPOSTE DI MODIFICA DELLA LEGGE REGIONALE ISTITUTIVA
<b>Basilicata</b>		Presentazione, entro il 31 marzo di ogni anno, di una relazione sulla condizione dell'infanzia e dell'adolescenza e sulle attività svolte	IV Commissione Consiliare Permanente: audizione su Proposte di legge in materie di competenza			
<b>Calabria</b>	Si	Il Garante riferisce ogni sei mesi sull'attività svolta ed invia entro il 31 marzo di ogni anno al Presidente Relazione sull'attività svolta	Su chiamata o richiesta in audizione			L.R. 23 novembre 2016 nr. 36 Modifiche alla L.R. 12.11.2004 n.28'
<b>Campania</b>	Si	Presentazione della relazione semestrale e annuale	Si	No		Si
<b>Emilia-Romagna</b>	Invio, entro il 31 marzo di ogni anno, della Relazione annuale sull'attività svolta al Presidente del Consiglio regionale e al Presidente di Giunta	L'Assemblea legislativa, su proposta dell'UP, esamina e discute la Relazione entro due mesi dalla presentazione. Il Garante può riassumere in Aula le relazioni	Le Commissioni consiliari possono convocare il Garante per avere chiarimenti sull'attività svolta	Si	No	
<b>Friuli Venezia Giulia</b>	Il Garante presenta all'UP il programma di attività e la Relazione sull'attività svolta	Presentazione della Relazione annuale sulla situazione dei soggetti destinatari degli interventi (art. 13, l.r. 9/2014). predisposizione del programma di attività per l'anno successivo e della relazione sull'attività svolta nell'anno precedente (art. 12 l.r. 9/2014). Il Garante formula, su richiesta o di propria iniziativa, osservazioni e pareri su p.d.l. e sollecita l'intervento legislativo laddove ne ravveda la necessità od opportunità (art. 7, c.1, lett. e), f) l.r. 9/2014)	No	No	No	La l.r. 24/2014, ha apportato una modifica alla norma finanziaria; la l.r. 23/2018 ha modificato la l.r. istitutiva 9/2014.



	UFFICIO DI PRESIDENZA	CONSIGLIO REGIONALE	COMMISSIONI	COMMISSIONE DEPUTATA (SE ESISTENTE)	PROPOSTE ALL'ASSEMBLEA LEGISLATIVA DALL'ATTO DELLA NOMINA	PROPOSTE DI MODIFICA DELLA LEGGE REGIONALE ISTITUTIVA
<b>Lazio</b>	No	Il Garante presenta al Consiglio regionale la Relazione annuale	Si	Il Garante riferisce ogni sei mesi alla commissione consiliare permanente competente in materia di servizi sociali	No	No
<b>Liguria</b>	Si	Presentazione, entro il 31 marzo di ogni anno, della relazione sull'attività svolta	No	No	No	No
<b>Lombardia</b>	Si	Il Garante presenta una relazione annuale. La relazione viene pubblicata sul BURL.	Le Commissioni possono convocare il Garante per pareri e chiarimenti su attività svolte	No	No	L.R.n.37 del 28 dicembre 2017 Disposizioni per l'attuazione della programmazione economico-finanziaria regionale, ai sensi dell'articolo 9 ter della l.r.31 marzo 1978,n.34 (Norme sulle procedure della programmazione, sul bilancio e sulla contabilità della Regione) - Collegato 2018
<b>Marche</b>	Si	Trasmissione entro il 31 marzo di ogni anno della Relazione annuale delle attività al Presidente dell'Assemblea legislativa che la invia agli altri Consiglieri e al Presidente della Giunta regionale	Le Commissioni possono convocare il Garante per pareri e chiarimenti su attività svolte	No	No	
<b>Molise</b>		Presentazione, entro il 31 marzo di ogni anno, della relazione sull'attività svolta. Il Garante presenta una relazione annuale. Il Consiglio previo esame della commissione consiliare competente, adotta le conseguenti determinazioni. La relazione viene pubblicata sul BURL	Le Commissioni consiliari possono convocare il Garante per avere chiarimenti sull'attività svolta			



	UFFICIO DI PRESIDENZA	CONSIGLIO REGIONALE	COMMISSIONI	COMMISSIONE DEPUTATA (SE ESISTENTE)	PROPOSTE ALL'ASSEMBLEA LEGISLATIVA DALL'ATTO DELLA NOMINA	PROPOSTE DI MODIFICA DELLA LEGGE REGIONALE ISTITUTIVA
<b>Piemonte</b>		Presentazione entro il mese di marzo della Relazione annuale sulla propria attività, sulla condizione dell'infanzia e dell'adolescenza nella Regione, sui risultati raggiunti e sulle attività in programma. Può presentare osservazioni suggerimenti, proposte su innovazioni normative e amministrative da adottare. La Relazione annuale è pubblicata nel BUR e di tali atti è data pubblicità su quotidiani, emittenti radio e tv a diffusione regionale.	Le Commissioni consiliari possono convocare il Garante per avere chiarimenti e fornire informazioni sull'attività svolta			
<b>Puglia</b>	Sì	Presentazione, in Consiglio regionale, entro il 31 marzo di ogni anno, della relazione sull'attività svolta nell'anno precedente	Il, III e VI Commissione Consiliare permanente: convocazioni per audizioni per discutere in merito a linee di intervento, buone pratiche e progettualità			
<b>Sardegna</b>	Regolamento di funzionamento; Procedure di impegno di spesa (dotazione di beni e servizi); Assegnazione risorse umane Organizzazione del personale		Il Garante entro il 30 settembre di ogni anno presenta alla Commissione consiliare competente, che si esprime in merito, un programma di attività con il relativo fabbisogno finanziario ed una relazione annuale entro il 30 aprile sull'attività svolta	NO	II^Commissione: emendamento e audizione sulla proposta di legge in materia di bullismo e cyberbullismo. III^Commissione: emendamento alla Legge di stabilità stanziamenti a favore politiche della famiglia	NO
<b>Sicilia</b>	Relazione annuale a Presidenza e Giunta		Relazione semestrale alla Commissione legislativa competente – Assessore per la famiglia, Assessore per la salute			
<b>Umbria</b>			Il Consiglio Regionale e le Commissioni consiliari possono convocare il Garante		No	No
<b>Veneto</b>	Sì	Invio, entro il 31 marzo, relazione sull'attività svolta nell'anno precedente	Presentazione e discussione della relazione annuale in I e V Commissione	No	No	No
<b>Provincia Autonoma di Bolzano</b>		Presentazione entro il mese di marzo della relazione annuale al Consiglio provinciale, alla Giunta e al Consiglio dei comuni	La Garante può essere sentita dalle commissioni consiliari in ordine a problemi e iniziative inerenti i bisogni, i diritti e gli interessi dei giovani			
<b>Provincia Autonoma di Trento</b>	Sì	Invio della Relazione annuale sull'attività svolta (al Consiglio provinciale)	Su chiamata o richiesta in audizione	No	No	No



## b) Rapporti con la Giunta regionale/provinciale

	GIUNTA	ASSESSORATI
<b>Basilicata</b>	Promozione di iniziative comuni per la diffusione di una cultura dell'infanzia e dell'adolescenza e partecipazione a tavoli tecnici	-
<b>Calabria</b>	Rapporti di collaborazione con le strutture competenti in materia di servizi sociali della Giunta regionale	Assessorato alle Politiche Sociali
<b>Campania</b>	Il Garante riferisce semestralmente alla Giunta regionale sull'attività svolta	Si
<b>Emilia-Romagna</b>	Invio della Relazione annuale al Presidente di Giunta entro il 31 marzo di ogni anno	Promozione di iniziative congiunte per la diffusione di una cultura dell'infanzia e dell'adolescenza
<b>Friuli Venezia Giulia</b>	Presentazione della Relazione annuale e di atti di pianificazione o indirizzo della Regione (art. 13 l.r. 9/2014)	No
<b>Lazio</b>	Riferisce di norma ogni sei mesi alla Giunta regionale	Si
<b>Liguria</b>	Tavolo operativo per i Minori: ad esso partecipano, oltre l'Ufficio Garante, tutte le forze sociali, gli enti locali, il Forum del terzo settore.	No
<b>Lombardia</b>	No	Promozione di iniziative congiunte per la diffusione di una cultura dell'infanzia e dell'adolescenza.
<b>Marche</b>	L'Autorità invia entro il 31 marzo di ogni anno al Presidente dell'Assemblea legislativa regionale, che la trasmette ai Consiglieri regionali e al Presidente della Giunta regionale, una relazione sull'attività svolta, corredata da osservazioni e proposte. Può inviare al Presidente dell'Assemblea e della Giunta regionali apposite relazioni nei casi di particolare importanza ed urgenza.	Per lo svolgimento delle sue funzioni il Garante opera anche in collegamento con gli Assessorati alle Politiche Sociali, alle Politiche Giovanili e all'Istruzione. In itinere Tavoli interistituzionali relativi ad aree tematiche specifiche



	GIUNTA	ASSESSORATI
<b>Molise</b>	Report trimestrali	-
<b>Piemonte</b>	Il Garante invia al Presidente della Giunta la Relazione annuale dell'attività svolta entro il 31 marzo	Per lo svolgimento delle sue funzioni il Garante opera in collegamento con gli Assessorati alle Politiche Sociali, alle Politiche Giovanili e Immigrazione e all'Istruzione partecipando a numerosi gruppi e tavoli di lavoro anche interistituzionali su materie e tematiche inerenti l'infanzia e l'adolescenza e i MSNA
<b>Puglia</b>	Promozione di iniziative comuni per la diffusione di una cultura dell'infanzia e dell'adolescenza e partecipazione a tavoli tecnici. Rapporti di collaborazione con le strutture competenti in materia di servizi sociali della Giunta regionale	Rapporti di collaborazione con l'Assessorato al Welfare per la realizzazione di progetti comuni, protocolli d'intesa e per la redazione di linee guida
<b>Sardegna</b>	Promozione di iniziative comuni per la diffusione di una cultura dell'infanzia e dell'adolescenza. Formula proposte, e ove richiesti, esprime pareri su atti normativi e di indirizzo riguardanti l'infanzia, e l'adolescenza e la famiglia di competenza della Regione	Incontri con i rappresentanti degli Assessorati alla Sanità e Politiche Sociali – Assessorato alla Pubblica Istruzione - Ass.to AA.GG.- Unità di progetto "Ufficio di Coordinamento regionale per l'accoglienza migranti"
<b>Sicilia</b>	Relazione annuale	Relazione semestrale
<b>Umbria</b>	Si	Rapporti di collaborazione con gli Assessorati (Welfare, Salute, Istruzione, Cultura) per iniziative comuni, protocolli, linee guida, proposte
<b>Veneto</b>	No	Assessorato servizi sociali Assessorato alla sanità e programmazione sanitaria
<b>Provincia Autonoma di Bolzano</b>	La Garante viene sentita dalle commissioni consiliari in ordine ai problemi e alle iniziative inerenti i bisogni, i diritti e gli interessi dei giovani. La Garante presenta alla Presidenza del Consiglio provinciale un progetto programmatico delle sue attività, corredato della relativa previsione di spesa per l'approvazione entro il 21 settembre dell'anno corrente. La Garante invia la relazione annuale alla Giunta provinciale, al Consiglio provinciale e al Consiglio dei Comuni entro il mese di marzo dell'anno successivo	-
<b>Provincia Autonoma di Trento</b>	Acquisizione di osservazioni in merito ad atti amministrativi generali, regolamenti e disegni di legge in materia di minori	No



## 2. Priorità Agia dinanzi al Comitato Onu sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza

Ginevra, 6 giugno 2018

È un grande piacere rilasciare la prima dichiarazione dell'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza dalla sua istituzione nel 2011. Di seguito le principali raccomandazioni e questioni relative all'applicazione della Convenzione di New York in Italia, compresi gli sviluppi attuali e rilevanti.

### 1. Persone di minore età vittime di violenza

Il fenomeno della violenza richiede ancora un'attenzione specifica: esso incontra criticità, in particolare a livello applicativo, e richiede interventi sistematici. Per contrastarne il fenomeno, esso deve essere delineato. È necessario attuare un sistema di raccolta dati organico e autosufficiente, in grado di fornire un quadro chiaro per intervenire con misure adeguate sia in termini preventivi che repressivi.

### 2. Persone di minore età e mediazione scolastica

Per affrontare il fenomeno alla radice, anche per quanto riguarda gli episodi di bullismo e cyberbullismo, la mediazione dovrebbe essere insegnata a scuola. La mediazione insegna a "litigare bene" e a gestire pacificamente il conflitto tra pari. È di enorme rilievo sensibilizzare alla mediazione come strumento e risorsa per riconoscere i conflitti (che sono endemici ad ogni relazione) e gestirli, sviluppando e rafforzando, così, rapporti autentici.

### 3. Persone di minore età e internet

Nel maggio 2017 è stata adottata la legge n. 71 sulla prevenzione e il contrasto al cyberbullismo, che prevede il coinvolgimento attivo non solo delle istituzioni ma anche di scuole e genitori, ai quali viene chiesto di essere consapevoli dei rischi di internet e di mostrare impegno per governarli. È necessario monitorare l'attuazione della legge e, in particolare, la formazione di bambini e adulti finalizzata alla consapevolezza digitale.

### 4. Persone di minore età e diritto alla vita familiare

È importante monitorare l'attuazione della legge n. 173/2015, che codifica e tutela i diritti dei bambini a continuare la loro relazione emotiva con la famiglia affidataria dopo l'esperienza di affidamento, un'espressione tangibile del diritto dei bambini al rispetto della vita familiare sancito dall'articolo 8 della Cedu.

### 5. Persone di minore età e salute mentale

Per quanto riguarda le persone di minore età e la salute mentale, al fine di garantire il superiore interesse del *minore* attraverso la salvaguardia del principio di specificità, rafforzando servizi e strutture dedicati, nonché le competenze specifiche di tutti i professionisti coinvolti, è necessario che i servizi siano modellati sui bisogni dei bambini e



tenuti separati da quelli degli adulti. Le migliori prassi devono essere sistematicamente condivise, ai bambini e alle loro famiglie devono essere assegnati “spazi” per esprimersi e per essere ascoltati.

## **6. Persone di minore età e povertà**

Le misure esistenti per combattere la povertà non sembrano interconnesse: è necessaria un'unica direzione per coordinare misure pubbliche e private, nazionali e locali. È anche necessario un ampio monitoraggio degli strumenti già adottati per verificarne l'efficacia; tali misure devono essere integrate dall'attivazione di una rete capillare di servizi territoriali, attualmente carenti. È necessario garantire pari opportunità a tutti i bambini, compreso il diritto alle attività educative e ricreative.

## **7. Persone di minore età e istituti minorili**

Il sistema penitenziario minorile deve essere creato in ossequio al superiore interesse del minore. È necessario scrivere le regole relative al trattamento delle persone di minore età nelle istituzioni penali, guardando al punto di vista della socializzazione, della responsabilità e della promozione della persona, attraverso l'adozione di regole *ad hoc*.

## **8. Persone di minore età e livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali (Lep)**

È necessario definire e attuare i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali riguardanti le persone di minore età, come diritto, al fine di garantire pari opportunità a tutti i bambini e adolescenti d'Italia.

## **9. Persone di minore età in migrazione, in particolare i minori stranieri non accompagnati (Mna)**

La legge n. 47/2017 sui minori stranieri non accompagnati (Mna) è la prima misura legislativa di carattere generale per la loro protezione adottata in Italia e in Europa: la sua adozione rappresenta un importante passo avanti verso la concreta realizzazione del principio di uguaglianza di tutti i bambini e adolescenti presenti in Italia, e chiede la collaborazione di tutti gli attori coinvolti nel sistema di accoglienza e protezione italiano. Un anno dopo la sua entrata in vigore, la legge si trova ora ad affrontare sfide attuative.

È auspicabile che:

- i) sia urgentemente adottato l'atto di esecuzione relativo al colloquio preliminare con il minore effettuato dal personale delle prime strutture di accoglienza;
- ii) venga rispettato il periodo di trenta giorni ivi previsto per la prima accoglienza;
- iii) sia adottato il protocollo multidisciplinare sull'accertamento dell'età;
- iv) le misure che accompagnano i Mna verso la maggiore età siano attuate;
- v) il permesso di soggiorno per minore età sia rilasciato dalla Questura indipendentemente dall'esposizione di documenti di identità;
- vi) la cartella sociale sia debitamente implementata.



È necessario garantire il coordinamento della rete di attori attorno ai tutori volontari (figura istituzionalizzata nell'articolo 11) e, per consentire loro di svolgere le proprie funzioni in modo efficiente, sono necessarie le seguenti misure:

- i) una polizza assicurativa per i danni che i Mna potrebbero causare a terzi;
- ii) permessi di lavoro;
- iii) rimborso spese.

Per proteggere i bambini oltre le frontiere, per rafforzare la funzione degli strumenti di diritto internazionale privato e promuovere la cooperazione internazionale tra gli Stati parte, è essenziale che la Convenzione dell'Aia del 1996 sia debitamente attuata.

Ultimo ma non per questo meno importante, si deve fare riferimento alla struttura e al funzionamento dell'Autorità garante. Da un lato, essa deve raggiungere e salvaguardare la propria indipendenza:

- i) il suo parere al Comitato Onu dovrebbe essere separato - non allegato al rapporto governativo sull'attuazione della Crc: a tale riguardo, la legge che istituisce l'Autorità dovrebbe essere modificata;
- ii) per quanto riguarda l'organizzazione dell'Ufficio, l'Autorità dovrebbe essere costituita da un numero maggiore di personale e più indipendente, poiché attualmente è composto da un numero limitato di funzionari comandati da altre Amministrazioni governative. Dall'altro, l'Autorità deve rafforzare la sua posizione: a tal fine, è necessario che l'Autorità sia coinvolta nel processo legislativo di tutti gli atti relativi alle persone di minore età, sia a livello nazionale che internazionale, prevedendo espressamente il suo intervento attraverso pareri obbligatori; e l'Autorità dovrebbe avere il potere di adottare atti vincolanti (attualmente i suoi atti hanno funzione di *moral suasion*, essa ha molte funzioni, ma nessun potere)".



### 3. Documenti per la diffusione del III Protocollo alla Convenzione di New York



#### Terzo protocollo opzionale CONVENZIONE DI NEW YORK SUI DIRITTI DELL'INFANZIA E DELL'ADOLESCENZA (CRC)

##### IL RECLAMO INDIVIDUALE AL COMITATO ONU

La **Convenzione dell'ONU del 1989 sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza (CRC)**, ratificata dall'Italia con la legge n. 676/1991, si compone anche da tre protocolli opzionali.

Il **terzo protocollo opzionale alla CRC è uno strumento che permette di presentare un reclamo al Comitato sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in caso di violazione dei diritti contenuti nella CRC e nei protocolli opzionali (approvato nel 2011 e in vigore per l'Italia dal 2015).**

Il **primo protocollo opzionale sul coinvolgimento dei bambini nei conflitti armati** fissa a 18 anni l'età minima per il reclutamento obbligatorio e richiede agli Stati parte di fare tutto il possibile per evitare che le persone sotto i 18 anni prendano parte alle ostilità.

Il **secondo protocollo opzionale sulla vendita di bambini, la prostituzione infantile e la pornografia infantile** regola i casi di traffico e di tratta a scopo di sfruttamento sessuale, lavoro forzato, vendita di organi (questi ultimi protocolli opzionali sono in vigore per l'Italia dal 2002).

**Anche il terzo protocollo, come gli altri due, è facoltativo:** un protocollo facoltativo non è altro che un trattato che integra e completa i diritti umani già contenuti in un altro trattato (in questo caso, nella Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza).

Il terzo protocollo stabilisce le **modalità** per presentare un reclamo contro le violazioni commesse dalle amministrazioni, istituzioni, enti pubblici e privati dello Stato di appartenenza, che riguardano i diritti dei bambini.

Il terzo protocollo è **l'ultima garanzia** quando lo Stato non risponde in maniera efficace, quando si tratta di proteggere bambini e adolescenti. Attraverso le sue osservazioni conclusive, il Comitato darà istruzioni concrete e in questo modo aiuterà lo Stato a proteggere meglio i bambini.

##### IL COMITATO SUI DIRITTI DELL'INFANZIA E DELL'ADOLESCENZA

Il **Comitato sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza** è un gruppo di esperti con sede a Ginevra (Svizzera), che **monitora gli Stati** che hanno sottoscritto la CRC **affinché adempiano agli obblighi che da essa derivano nei confronti di tutti i bambini e gli adolescenti** presenti sul loro territorio.

Periodicamente, **gli Stati devono presentare al Comitato un rapporto** che illustri la situazione dei diritti dei bambini nel loro paese e che descriva il dettaglio delle misure adottate per promuoverli e tutelarli. Il **Comitato**, dopo aver analizzato tali rapporti, **emette delle raccomandazioni rivolte agli Stati** (le cosiddette "osservazioni conclusive") per migliorare le modalità di protezione dei diritti fondamentali dei bambini sanciti dalla CRC.

Ai sensi della propria legge istitutiva, l'**Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza esprime il proprio parere sul rapporto del Governo italiano** (art. 3, lett. i), legge n. 112/2011): nel 2017, l'Autorità garante ha pubblicato il suo primo parere, che può essere consultato, in italiano e inglese, a questo indirizzo (<https://goo.gl/rjkHsn>).

**Ulteriori informazioni sul Comitato sono reperibili, in inglese, a questo indirizzo** (<https://goo.gl/TWPJMO>).



### QUANDO SI PUÒ PRESENTARE UN RECLAMO?

Il sistema italiano ha l'obbligo di garantire i diritti di tutti, compresi quelli dei bambini, delle bambine, dei ragazzi e delle ragazze. Quando si denuncia una situazione di violazione dei diritti della Convenzione e/o dei suoi due protocolli opzionali, il sistema deve attuare misure in grado di proteggere o di riparare il danno che tale violazione può aver causato.

Tuttavia, a volte può accadere che la soluzione definita attraverso una decisione giudiziaria non appaia rispondente all'interesse del minorenne. È in questo caso che, **dopo aver esaurito tutte le possibilità offerte dal sistema italiano**, si può ricorrere al Comitato sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza tramite la procedura descritta dal terzo protocollo. **Il termine per presentare un reclamo al Comitato è di un anno**, a decorrere dal giorno in cui la decisione giudiziaria è stata emessa.

Va ricordato: **i fatti a cui si riferisce la/e violazione/i contenuta/e nel reclamo devono essere avvenuti dopo il 4 maggio 2016**, data di entrata in vigore in Italia del terzo protocollo (salvo che questi fatti si protraggano oltre tale data).

### CHI PUÒ PRESENTARE UN RECLAMO?

Un reclamo può essere presentato da parte di **un bambino o del suo rappresentante**, ma anche da **un gruppo di persone**. Quando il reclamo è presentato per conto di una persona o di un gruppo di persone, è necessario che il reclamo avvenga con il loro consenso (bisogna presentare prova scritta di tale, per ciascuna vittima).

### COME SI PRESENTA UN RECLAMO?

Per presentare un reclamo al Comitato è necessario seguire le condizioni di ammissibilità indicate nel terzo protocollo (art. 7). È importante seguire attentamente le "istruzioni", altrimenti il Comitato riterrà il reclamo "inammissibile" e non lo prenderà in considerazione.

Queste sono le condizioni che deve soddisfare un reclamo:

- 1) Il reclamo **non** può essere **in forma anonima**, cioè deve sempre portare il nome della persona che lo invia (il minorenne oppure il suo rappresentante).
- 2) Il reclamo deve essere presentato **in forma scritta** (via lettera o e-mail).
- 3) Il reclamo deve sempre essere collegato **alla violazione dei diritti** sanciti dalla CRC e/o dai suoi protocolli opzionali.
- 4) Si può presentare un reclamo relativo ad una determinata questione **una sola volta**.
- 5) Devono essere state **esaurite tutte le possibili soluzioni offerte dal sistema giudiziario** in Italia.
- 6) Il reclamo deve essere accompagnato da **prove e documenti**.



**DOVE  
SI PRESENTA  
IL RECLAMO**

Il reclamo deve essere inviato al Comitato sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza tramite lettera oppure via email.

L'indirizzo postale è

***Petitions Team***  
**Ufficio dell'Alto Commissariato  
delle Nazioni Unite per i diritti umani  
United Nations Office at Geneva  
1211 Ginevra 10, Svizzera**

L'indirizzo e-mail è

**petitions@ohchr.org**

**COSA ACCADE SE IL COMITATO ACCETTA IL RECLAMO**

Quando il Comitato sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza riceve un reclamo, lo esamina il più rapidamente possibile e, alla luce di tutta la documentazione presentata, decide se questo soddisfa tutti i requisiti di ammissibilità. Se il reclamo è ammissibile, allora il Comitato trasmette il reclamo allo Stato italiano, il quale – **entro 6 mesi** – dovrà presentare al Comitato spiegazioni o dichiarazioni scritte che chiariscano la questione e l'eventuale rimedio messo in atto.

Se è dimostrato che il sistema italiano ha violato i diritti contenuti nella CRC e/o nei suoi due protocolli opzionali, la vittima deve essere compensata dallo Stato. La compensazione può includere:

- 1. Un compenso in denaro.**
- 2. Una punizione per il danneggiante.**
- 3. Supporto per la/e vittima/e che ha/hanno subito la violazione.**

Le raccomandazioni del Comitato non sono vincolanti, ma certamente sono uno stimolo – con rilievo internazionale – affinché lo Stato italiano si impegni pubblicamente a rispettare la CRC e i suoi protocolli



## LE FASI DELLA PROCEDURA



### PER SAPERNE DI PIÙ

Oltre alla procedura di reclamo individuale, il terzo protocollo istituisce:

- Una procedura di reclamo interstatale, mediante il quale uno Stato può presentare al Comitato un reclamo contro un altro Stato su possibili violazioni dei diritti delle persone minori d'età.
- Una procedura di inchiesta, che prevede la possibilità per il Comitato di avviare un'indagine sulle presunte violazioni dei diritti dei bambini da parte di uno Stato.

→ Il testo del terzo protocollo può essere consultato, in italiano, a [questo indirizzo](https://goo.gl/gVPK6z) (<https://goo.gl/gVPK6z>).

→ Ulteriori informazioni sul terzo protocollo, in inglese, elaborate dal rappresentante speciale del Segretario generale delle Nazioni Unite sulla violenza verso i minorenni, sono reperibili a [questo indirizzo](https://goo.gl/eQEABz) (<https://goo.gl/eQEABz>).





### 3. Informazioni sullo Stato interessato

- Nome dello Stato parte del III protocollo

### 4. Fatti a cui si riferisce il reclamo e natura della/e presunta/e violazione/i

Specificare, in ordine cronologico, i fatti e le circostanze della/e presunta/e violazione/i, comprese le date, i luoghi e gli autori.

Se possibile, indicare gli articoli della Convenzione e/o del protocollo opzionale a cui si riferiscono le violazioni e che si ritiene siano stati violati. Se si invoca più di un articolo, si prega di spiegare il collegamento tra ciascuno di essi e gli specifici fatti.

### 5. Rimedi domestici adottate per eliminare

Descrivere le azioni / i rimedi domestici (legali, amministrativi, legislativi, politici, programmi) intrapresi per eliminare la violazione:

- Tipo/i di rimedio/i intrapreso/i
- Data/e
- Luogo/luoghi
- Chi ha avviato l'azione?
- Quale autorità/organismo è stato coinvolto?
- Nome del tribunale che ha deciso il caso (se presente)
- Punti chiave della decisione finale dell'autorità, dell'ente o del tribunale interessati
- Se non avete esaurito i rimedi domestici perché la loro durata è stata indebitamente prolungata, perché sono stati efficaci, perché non sono stati accessibili o per qualsiasi altra ragione, spiegare nel dettaglio i motivi.

Fornire le copie di tutte le decisioni emesse dalle autorità in questione.

### 6. Altre procedure internazionali

La stessa questione è già stata esaminata o è al momento sotto esame di altra procedura di inchiesta o di definizione internazionale delle controversie?



Se sì, spiegare:

- Ente od organismi coinvolti
- Data/e
- Luogo/luoghi
- Risultati (se presenti)

Fornire le copie di tutta la documentazione pertinente. Potrebbero essere forniti anche materiali non scritti per integrare le osservazioni scritte.

#### **7. Richieste / rimedi (facoltativi)**

Specificare le richieste o i rimedi che si desidera chiedere al Comitato.

#### **8. Comunicazione del tuo nome**

Si prega di notare che il tuo nome sarà comunicato allo Stato, ma non verrà visualizzato nella decisione pubblica adottata dal Comitato, a meno che non si chieda diversamente.

#### **9. Data e firma**

Data / luogo

Firma degli autori del reclamo e / o delle vittime

#### **10. Elenco dei documenti allegati**

Non inviare documenti in originale, solo copie



## 4. La Rete europea dei garanti per l'infanzia e l'adolescenza (European Network of Ombudspersons for Children - Enoc)

### FULL MEMBERS

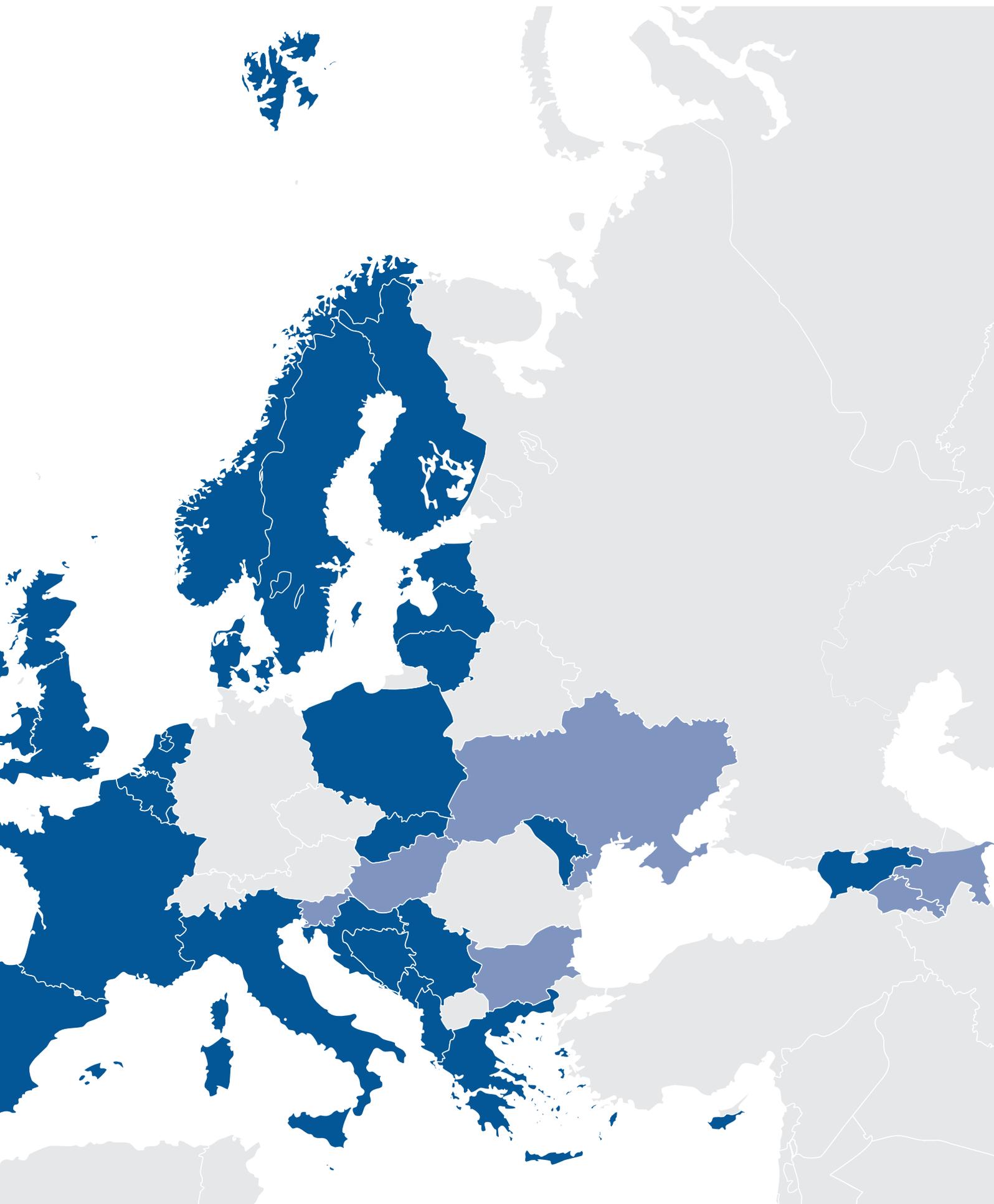
Albania  
Belgium (Flemish)  
Belgium (French Communities)  
Bosnia & Herzegovina (The Human Rights Ombudsman of Bosnia and Herzegovina/ Specialized Department on Children's Rights)  
Bosnia & Herzegovina (Ombudsman for Children of Republika Srpska)  
Croatia  
Cyprus  
Denmark  
Estonia  
Finland  
France  
Greece  
Georgia  
Iceland  
Italy  
Ireland  
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

Armenia  
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](http://www.ombuds.am)

Status: Associate member

### ■ Azerbaijan

*Office of Commissioner for Human Rights of the Republic of Azerbaijan*

Commissioner for Human Rights: **Ms. Elmira Suleymanova**

Address: 40, U.Hajibayov str. Baku, Azerbaijan

Phone: +994 12 498 23 65

Fax: +994 12 498 23 65

Email: ombudsman@ombudsman.gov.az

Website: [www.ombudsman.gov.az](http://www.ombudsman.gov.az)

Status: Associate member

### ■ Belgio

*Children's Rights Commissioner (Flemish)*

Commissioner: **Mr. Bruno Vanobbergen**

Address: Leuvenseweg 86, 1000 Brussels, Belgium

Phone: + 32 2 552 9800

Fax: + 32 2 552 9801

Email: [kinderrechten@vlaamsparlement.be](mailto:kinderrechten@vlaamsparlement.be)

Website: [www.kinderrechten.be](http://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](mailto: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](mailto:ombudsmen@ombudsmen.gov.ba)

Website: [www.ombudsmen.gov.ba](http://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](mailto:info@djeca.rs.ba)

Website: [www.djeca.rs.ba](http://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](mailto:int@ombudsman.bg)

Website: [www.ombudsman.bg](http://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. Helenca 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: **Mr. Tuomas Kurttila**  
Address: Vapaudenkatu 58 A, 40100, Jyväskylä  
Phone: +35 85 0544 3757  
Fax: +35 81 4617356  
Email: lapsiasiavaltuutettu@oikeus.fi,tuomas.kurttila@oikeus.fi  
Website: www.lapsiasia.fi  
Status: Full member

## ■ Francia

*Le Défenseur des Droits*

Défenseure adjointe aux droits de l'enfant:  
**Ms. Geneviève Avenard**  
Address: 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: Baznicas str 25, Riga LV-1010, Latvia  
Phone: +371 67686768  
Fax: +371 67244074  
Email: tiesibsargs@tiesibsargs.lv  
Website: www.tiesibsargs.lv  
Status: Full member

### ■ Lituania

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

### ■ Lussemburgo

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

### ■ Malta

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

### ■ Moldavia

*The People's Advocate (Ombudsman)*  
People's Advocate for the Rights of the Child: **Ms. Maia Bănărescu**  
Address: 16, Sfatul Tarii str., MD-2012, Chisinau  
Phone: +373 22 23 48 02  
Email: cpdom@mdl.net  
Website: 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,  
Poland

Phone: +48 22 696 55 45

Fax: +48 22 629 60 79

Email: rpd@brpd.gov.pl

Website: www.brpd.gov.pl

Status: Full member

## ■ 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. Jana Dubovcova**

Address: Nevädzová 5 P.O.Box 1 820 04

Bratislava 24, Slovak Republic

Phone: +421 2 48287 401

Fax: +421 2 48287 203

Email: office@vop.gov.sk

Website: www.vop.gov.sk

Status: Associate member

### ■ Slovenia

*The Human Rights Ombudsman of the Republic of Slovenia*

Deputy Human Rights Ombudsman:

**Mr. Tone Dolcic**

Address: Dunajska cesta 56 (4th floor),  
1109 Ljubljana

Phone: +386 1 475 00 50

Fax: +386 1 475 00 40

Email: info@varuh-rs.si

Website: www.varuh-rs.si

Status: Associate member

### ■ Spagna

*Defensor del Pueblo Andaluz*

Defender:

**Mr. Jesús Maeztu Gregorio de Tejada**

Address: Av. Reyes Católicos, 21; 41001  
Sevilla, Spain

Phone: +34 954212121

Fax: +34 954214497

Email: defensor@defensordelpuebloandalu-  
luz.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 VITO-

RIA-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



## 5. Selezione di note ufficiali e pareri

- a. Nota 13 settembre 2018, n. 2365: le cinque priorità in materia di educazione e istruzione;
- b. Parere 23 aprile 2018, n. 1008 in tema di età del c.d. consenso digitale;
- c. Osservazioni in materia di classificazione delle opere audiovisive destinate al *web* e ai videogiochi, 6 giugno 2018, n. 1471;
- d. Nota 10 settembre 2018, n. 2328 in materia di sgomberi per occupazione arbitraria di immobili;
- e. Nota 4 maggio 2018, n. 1127 sullo stato di attuazione delle disposizioni sul sistema di prima e seconda accoglienza di cui alla l. n. 47/2017;
- f. Nota 5 aprile 2018, n. 827 sullo stato dell'adozione dei decreti attuativi di cui all'art 22 della l. n. 47/2017;
- g. Nota 10 maggio 2018, n. 1185 sull'attuazione dell'art. 11 della l. n. 47/2017 in tema di nomina dei tutori volontari di minori stranieri non accompagnati;
- h. Nota 29 marzo 2018, n. 772 sullo stato di attuazione delle disposizioni sul sistema di prima e seconda accoglienza di cui alla l. n. 47/2017;
- i. Nota 22 agosto 2018, n. 2178 sui minorenni presenti a bordo della nave "Diciotti";
- j. Nota 23 agosto 2018, n. 2180 in tema di collocazione dei minorenni della nave "Diciotti";
- k. Nota 31 dicembre 2018, n. 3831 sullo stato di aggiornamento delle attività in materia di rilevazione della violenza e dell'abuso all'infanzia e all'adolescenza;
- l. Nota 12 gennaio 2018, n. 75 in tema di persone di minore età coinvolte in fatti aventi rilevanza penale.



## a. Nota 13 settembre 2018, n. 2365: le cinque priorità in materia di educazione e istruzione



Al Presidente del Consiglio  
Giuseppe Conte

Oggetto: segnalazione ex art. 3, comma 1, lettera g), l. n. 112 del 2011 sulle iniziative necessarie a garantire la piena attuazione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in materia di educazione istruzione

U  
AUTORITÀ GARANTE PER L'INFANZIA  
PROTOCOLLO GENERALE  
Protocollo N. 0002365/2018 del 13/09/2018

Questa Autorità garante nasce con il compito prioritario di promuovere e garantire l'attuazione dei diritti di cui sono titolari le persone di minore età, consacrati nella Convenzione di New York del 1989 e negli altri strumenti normativi internazionali, europei e nazionali.

La vigilanza sull'applicazione dalla Convenzione ONU si realizza anche attraverso il potere/dovere, attribuito a questa Autorità dalla propria legge istitutiva, di segnalare al Governo tutte le iniziative opportune per assicurare la piena promozione e 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).

In occasione dell'apertura ufficiale dell'anno scolastico e nell'esercizio del suddetto potere/dovere Le segnalano alcuni interventi prioritari nell'ambito della scuola, la cui realizzazione è funzionale alla concreta realizzazione di molti importanti diritti sanciti nella suddetta Convenzione, quali il diritto all'educazione, all'istruzione e più in generale dei diritti richiamati negli articoli 2, 19, 23, 24, 28, 29 e 31 della Convenzione ONU.

Mi preme rappresentarLe che gli interventi oggetto di segnalazione derivano dallo sguardo di insieme sul mondo dell'infanzia e dell'adolescenza che questa Autorità garante riesce ad avere grazie alla sua posizione di terzietà, ma anche all'esperienza maturata sul campo.

A seguire l'elenco dei alcuni degli interventi la cui attuazione necessita di essere realizzata prioritariamente.

### 1. Edifici scolastici sicuri, salubri e accessibili

Gli edifici scolastici devono essere salubri e sicuri. È condivisibile l'orientamento espresso dal Ministro di varare un piano pluriennale di messa in sicurezza degli edifici scolastici e si ritiene che nel piano debbano essere indicati gli interventi da eseguire prioritariamente in ragione delle criticità di ciascun territorio o edificio e le relative tempistiche. È auspicabile, in proposito, che il piano venga definito tempestivamente, supportato da adeguate risorse finanziarie e completato da uno strumento per il monitoraggio dello stato di avanzamento dei cantieri aggiornato e accessibile a tutti.

Tutte le scuole devono, inoltre, essere accessibili e fruibili per gli studenti portatori di disabilità, attraverso l'eliminazione delle barriere architettoniche e la presenza di segnali visivi, acustici e tattili.

Nella Convenzione ONU: articoli 23 e 28

Via di Villa Puffa, 6 - 00196 Roma



## 2. Scuole aperte e a misura di studente per contrastare povertà educativa e marginalità

Il contrasto alla povertà educativa e alla marginalità è un obiettivo prioritario e condiviso da tutti: per realizzarlo occorre mettere al centro i bambini, i ragazzi e la scuola, intesa come luogo di incontro e relazione. L'interazione con i compagni e l'esperienza diretta rappresentano, infatti, una preziosa occasione di apprendimento, oltre che di attuazione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza.

Sarebbe opportuno ripensare gli istituti scolastici come strutture "a misura di studente", in cui si valorizzi la programmazione di attività attrattive e partecipative e si promuova l'apertura degli stessi al territorio. Quest'ultimo obiettivo rappresenta, infatti, uno strumento d'azione di 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.

Povertà educativa e marginalità si combattono inoltre garantendo pari opportunità di accesso a tempo pieno e mense scolastiche. Finalità, queste, perseguibili attraverso l'individuazione dei corrispondenti livelli essenziali delle prestazioni (articolo 117, comma 2 lettera m della Costituzione).

Nella Convenzione ONU: articoli 2, 28, 29 e 31.

## 3. Contrasto al bullismo e cyberbullismo a scuola

Bullismo, cyberbullismo e violenza, agiti da soli o in gruppo, sono episodi sempre più frequenti in ambito scolastico. Per prevenirli e contrastarli occorre elaborare una strategia di intervento complessa che, oltre a dare attuazione agli strumenti normativi, produca anche un cambiamento culturale. È quindi indispensabile investire:

- nella promozione della cultura della mediazione, per sviluppare un approccio non violento alla risoluzione dei conflitti che porti a ridurre l'aggressività attraverso l'ascolto empatico e la comprensione dell'altro;
- nello sviluppo di programmi di educazione civica e di educazione all'affettività e alle emozioni;
- nello sviluppo di programmi di potenziamento della consapevolezza digitale, destinati sia agli alunni/studenti sia agli insegnanti, al fine di rendere bambini e ragazzi cittadini digitali critici e consapevoli.

Nella Convenzione ONU: articoli 19, 28 e 29.

## 4. Scuola inclusiva

Una scuola inclusiva si realizza garantendo una maggiore continuità didattica agli studenti con disabilità e un numero adeguato di insegnanti specializzati. In proposito, si auspica il superamento delle disparità regionali e la realizzazione di un sistema di monitoraggio improntato ai principi di trasparenza e accessibilità.

*Via di Villa Puffo, 6 - 00196 Roma*



Tra i soggetti a rischio di esclusione ci sono anche i minorenni non accompagnati, quelli provenienti da famiglie con fragilità, quelli in affido o in adozione e quelli temporaneamente collocati in strutture di accoglienza. 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. Da potenziare e sostenere, inoltre, gli strumenti e i programmi che garantiscono la prosecuzione del percorso di istruzione ai ragazzi la cui malattia rende impossibile il rientro in classe.

Nella Convenzione ONU: articoli 2, 23, 24 e 28.

##### 5. Lotta alla dispersione scolastica

Destano preoccupazione i dati relativi alla dispersione scolastica: secondo l'Eurostat 2017, il nostro Paese detiene una delle percentuali più alte di abbandono precoce in Europa, che raggiunge i livelli più elevati in Sicilia, Sardegna e Campania.

Su questo versante è importante prevedere una rilevazione puntuale e tempestiva dei casi di abbandono scolastico e rafforzare il raccordo tra gli uffici scolastici territoriali, i servizi sociali degli enti locali, i tribunali per i minorenni, da realizzare anche attraverso la previsione di protocolli standardizzati a livello centrale, ma operativi a livello locale. Questo per mettere in atto interventi immediati, appropriati e precoci per l'accertamento delle cause, il recupero e/o il ri-orientamento degli alunni in dispersione.

Si auspica 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 gli interventi segnalati trovino concreta attuazione negli indirizzi che saranno adottati dal Governo, questa Autorità, nell'ambito della più ampia collaborazione istituzionale, si rende disponibile a fornire il proprio qualificato supporto.

*con una cordiale*

Filomena Albano



## b. Parere 23 aprile 2018, n. 1008 in tema di età del c.d. consenso digitale



c.a. Commissione speciale per l'esame di  
Atti del Governo della Camera dei  
Deputati  
Presidente Onorevole Nicola Molteni

c.a. Commissione speciale per l'esame degli  
atti urgenti presentati dal Governo del  
Senato della Repubblica  
Presidente Senatore Vito Claudio Crimi

U  
AUTORITÀ GARANTE PER L'INFANZIA  
PROTOCOLLO GENERALE  
Protocollo N. 0001252/2018 del 16/05/2018

**Oggetto:** Atto del Governo sottoposto a parere parlamentare n. 22: schema di decreto legislativo recante disposizioni per l'adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del regolamento 2016/679/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE – Parere dell'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza espresso ai sensi dell'art. 3, comma 3, della legge n. 112 del 2011.

Il Regolamento 2016/769 (GDPR), tra le altre disposizioni, stabilisce l'età a partire dalla quale sia possibile per un minore esprimere autonomamente il consenso al trattamento dei dati personali in relazione all'offerta diretta di servizi della società dell'informazione. Essa viene individuata nei 16 anni, salva la possibilità per i singoli Stati membri di stabilirne una più bassa purché non inferiore ai 13 anni.

La fissazione di un'età congrua per il c.d. 'consenso digitale', a prescindere dal consenso degli esercenti la responsabilità genitoriale, costituisce una questione complessa e tocca interessi e diritti di molteplice natura, tutti di rilievo costituzionale e convenzionale.

Al fine di esprimere il proprio parere sullo schema di decreto in oggetto, come previsto dall'art. 3 comma 3, della legge n. 112 del 2011, questa Autorità ha inteso preliminarmente approfondirne i diversi aspetti acquisendo, nell'ambito di un ciclo di audizioni, i pareri di 20 esperti altamente qualificati e afferenti alle diverse discipline coinvolte dalla tematica in esame. Sono stati ascoltati psicologi, psichiatri, giuristi, tecnici della comunicazione, sociologi e pedagoghi, nonché i rappresentanti delle principali associazioni genitoriali e le ragazze e i ragazzi stessi, tramite la Consulta dei ragazzi dell'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza.

All'esito dell'ampia consultazione effettuata, si esprimono le seguenti considerazioni:

Via di Villa Puffa, 6 - 00196 Roma



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

*La Garante*

- 1) Fissare l'età del consenso digitale significa stabilire una soglia a partire dalla quale sia possibile presumere la sussistenza di una consapevolezza tale da permettere un consenso pienamente libero al trattamento dei propri dati personali nell'ambito dei servizi della società dell'informazione.

Allo stato non esistono ricerche o studi su scala nazionale che diano conto del livello di consapevolezza delle persone minorenni circa il trattamento dei dati personali da parte delle società dell'informazione.

- 2) La questione della consapevolezza non è riconducibile esclusivamente all'età. Avere 13, 14 o 16 anni è un fattore importante, ma non determinante, in quanto la consapevolezza è strettamente legata alla maturazione individuale e all'educazione specifica ricevuta. Un ruolo fondamentale è giocato dall'alfabetizzazione digitale del minorenne e dalla formazione in termini di *media literacy* quale base necessaria per costruire una capacità critica autonoma dei cittadini digitali. Appare dunque necessario che la maturazione legata alla crescita anagrafica sia accompagnata da una formazione specifica, mirata allo sviluppo di competenze in ordine alle implicazioni giuridiche, economiche e comportamentali che derivano dalla prestazione del consenso al trattamento dei dati e dalla sottoposizione alla pubblicità targettizzata.

Allo stato – a differenza di quanto accade per altre tematiche legate alla presenza *on line* dei giovanissimi come *cyberbullismo*, *sexting* e altri fenomeni – non si registra sul territorio italiano la presenza e una diffusione capillare di programmi educativi tarati specificamente sulla consapevolezza digitale, in particolare sul significato del consenso al trattamento dei dati personali e sulle dinamiche di tipo economico-commerciale che attraversano il funzionamento delle piattaforme.

- 3) Una riflessione particolarmente attenta deve avere ad oggetto le pubblicità comportamentali. Questo tipo di pubblicità offre al singolo individuo inserzioni personalizzate che si basano sul comportamento online, ottenute registrando il numero di "clic", di "mi piace" e i contenuti più visualizzati.

Gli effetti che le pubblicità targettizzate e comportamentali hanno sulle scelte e sugli orientamenti della persona sono difficilmente quantificabili. Il tema acquisisce massima delicatezza in una fase della crescita – quella adolescenziale – nella quale si avvia la strutturazione di un "io" adulto. La profilazione inconsapevole potrebbe influenzare in modo sostanziale lo sviluppo dell'adolescente. Il processo di costruzione dell'identità avviene infatti tramite la scoperta e la sperimentazione di diversi aspetti di sé, il cui funzionamento viene

*Via di Villa Puffa, 6 - 00196 Roma*



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

*La Garante*

saggiato e valutato. La pubblicità comportamentale potrebbe inserirsi in questo processo, rimandando all'individuo un'immagine del mondo sempre in accordo con il suo comportamento specifico di quell'istante, con la scelta compiuta in una determinata situazione emotiva. Questo processo rischia di favorire un continuo rimando parziale, una sovrastima dell'adeguatezza delle parti di sé che in quel momento l'adolescente sta sperimentando: un effetto specchio che potrebbe condizionare il soggetto, riducendone le opportunità di scoperta e chiudendo la strada a possibili e auspicabili sperimentazioni di altre sfaccettature, di altri bisogni della propria identità nascente. La costruzione dell'identità è un processo fondamentalmente creativo, che in quanto tale necessita di attingere a fonti varie e diversificate; permettere che la profilazione avvenga inconsapevolmente potrebbe condizionare la costruzione del processo identitario.

- 4) Fissare una soglia, valida per tutti, per attribuire il potere di compiere determinati atti in grado di incidere significativamente sulla sfera giuridica di una persona, contemperando libertà e tutela, è operazione complessa. Il Regolamento europeo ne individua una – i 16 anni – che l'ordinamento italiano già riconosce come significativa sotto diversi profili, anche specificamente legati alla capacità di agire sulla quale la fissazione di un'età per il consenso al trattamento dei dati personali va ad incidere.

In via generale l'art. 2 c.c. stabilisce 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 capacità di stipulare negozi giuridici. Ciò vale non soltanto per atti a chiara valenza economica: ad oggi è infatti solo con la capacità di agire, a 18 anni, che si consegue il diritto di costituire o di aderire ad una associazione – posta la natura contrattuale del vincolo che ne è alla base – dovendosi prima di tale momento raccogliere il consenso degli esercenti la responsabilità genitoriale.

Lo stesso art. 2 c.c. prevede poi la possibilità di derogare alla regola generale tramite specifiche disposizioni di legge, da cui la legittimità delle eccezioni già previste nel nostro sistema:

A 16 anni termina l'obbligo scolastico e parallelamente si permette l'ingresso nel mondo del lavoro (cfr. art. 3 della L. n. 977/1967, modificato dall'art. 5 del D.Lgs n. 345/1999 e come risultante a seguito della Legge finanziaria 2007, l. n. 296 del 2006).

A 16 anni la persona minorenni può emanciparsi e contrarre matrimonio (artt. 84 e 390 c.c.). Inoltre il sedicenne può riconoscere un figlio naturale (art. 250, co. 5, c.c.).

*Via di Villa Puffa, 6 - 00196 Roma*



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

*La Garante*

L'art. 108 della l. n. 633 del 1941 in tema di diritto d'autore stabilisce che l'autore che abbia compiuto sedici anni di età ha poi la capacità di compiere tutti gli atti giuridici relativi alle opere da lui create e di esercitare le azioni che ne derivano.

Sempre a 16 anni l'ordinamento riconosce alla persona di minore età una capacità generalizzata a prestare il consenso per il compimento di atti sessuali, a prescindere da differenze di età o della sussistenza di un rapporto professionale o educativo, purché il consenso sia stato prestato liberamente, cioè non sia frutto di mercimonio o di abuso di posizione (cfr. art. 609-*quater* e art. 600-*bis* c.p.).

Infine la persona minorenni che ha compiuto i 16 anni, testimone, persona offesa o danneggiata dal reato può consentire la pubblicazione delle proprie generalità e della propria immagine (art. 114, co. 6, c.p.p.).

L'ordinamento sembra dunque individuare nella soglia dei 16 anni un significativo momento di passaggio relativo alla maturazione e alla consapevolezza del minore tale da consentire l'attribuzione di numerosi facoltà e poteri, anche derogando alla regola generale per cui la capacità di agire è individuata al compimento del diciottesimo anno di età.

- 5) L'art. 12 della Convenzione internazionale per i diritti del fanciullo (CRC) ratificata dall'Italia con la l. n. 176 del 27 maggio 1991 garantisce alle persone di minore età il diritto all'ascolto e a vedere prese in considerazione le proprie opinioni; l'art. 13 CRC sancisce il diritto alla libertà di espressione *ivi* compresa la libertà di ricercare, di ricevere e di divulgare informazioni ed idee di ogni specie; l'art. 31 CRC stabilisce che le persone di minore età hanno diritto a partecipare pienamente alla vita culturale e artistica del Paese. In generale tutto l'articolato della Convenzione è attraversato dall'idea che i bambini e i ragazzi siano in primo luogo soggetti di diritto e in quanto tali debba essere loro attribuito il diritto di partecipare nei vari ambiti di vita che li vedono protagonisti. Tale partecipazione, tuttavia, deve essere una partecipazione "leggera", non deve essere caricata di pesi e responsabilità che competono ancora agli esercenti la responsabilità genitoriale nonché ai contesti educativi ed istituzionali nei quali sono inseriti.

Attribuire una facoltà o un potere, infatti, implica inevitabilmente l'attribuzione di una responsabilità, e con essa un dovere di consapevolezza. Porre in capo a ragazze e ragazzi con meno di 16 anni il dovere di essere consapevoli circa le conseguenze del consenso al trattamento dei dati personali significa caricarli di un onere conoscitivo e di comprensione eccessivamente gravoso. Tale responsabilità è in capo in primo luogo ai genitori, o a chi ne fa



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

*La Garante*

le veci, ai quali è demandato il compito di rappresentanza giuridica del minore nel compimento di atti capaci di incidere sulla sua sfera giuridica e personale.

- 6) L'intrinseca complessità di una materia quale quella relativa al trattamento dei dati personali nella sfera digitale – la categoria concettuale dei dati personali afferisce ad una entità metafisica che non è oggetto di diretta percezione e il cui valore non è determinabile e il cui utilizzo è divenuto solo recentemente oggetto di faticosa regolamentazione – ha portato il legislatore europeo a porre particolare attenzione alla tutela delle persone minorenni.

Il Regolamento contiene una serie di Considerando che si occupano di tale profilo:

**Considerando 38: *I minori meritano una specifica protezione relativamente ai loro dati personali, in quanto possono essere meno consapevoli dei rischi, delle conseguenze e delle misure di salvaguardia interessate nonché dei loro diritti in relazione al trattamento dei dati personali. Tale specifica protezione dovrebbe, in particolare, riguardare l'utilizzo dei dati personali dei minori a fini di marketing o di creazione di profili di personalità o di utente e la raccolta di dati personali relativi ai minori all'atto dell'utilizzo di servizi forniti direttamente a un minore. Il consenso del titolare della responsabilità genitoriale non dovrebbe essere necessario nel quadro dei servizi di prevenzione o di consulenza forniti direttamente a un minore.***

**Considerando 58: *Il principio della trasparenza impone che le informazioni destinate al pubblico o all'interessato siano concise, facilmente accessibili e di facile comprensione e che sia usato un linguaggio semplice e chiaro, oltre che, se del caso, una visualizzazione [...]. Ciò è particolarmente utile in situazioni in cui la molteplicità degli operatori coinvolti e la complessità tecnologica dell'operazione fanno sì che sia difficile per l'interessato comprendere se, da chi e per quali finalità sono raccolti dati personali che lo riguardano, quali la pubblicità online. Dato che i minori meritano una protezione specifica, quando il trattamento dati li riguarda, qualsiasi informazione e comunicazione dovrebbe utilizzare un linguaggio semplice e chiaro che un minore possa capire facilmente.***

**Considerando 65: *Un interessato dovrebbe avere il diritto di ottenere la rettifica dei dati personali che la riguardano e il «diritto all'oblio» se la conservazione di tali dati viola il presente regolamento o il diritto dell'Unione o degli Stati membri cui è soggetto il titolare del trattamento. In particolare, l'interessato dovrebbe avere il diritto di chiedere che siano cancellati e non più sottoposti a trattamento i propri dati personali che non siano più***

*Via di Villa Puffa, 6 - 00196 Roma*



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

*La Garante*

*necessari per le finalità per le quali sono stati raccolti o altrimenti trattati, quando abbia ritirato il proprio consenso o si sia opposto al trattamento dei dati personali che lo riguardano o quando il trattamento dei suoi dati personali non sia altrimenti conforme al presente regolamento. **Tale diritto è in particolare rilevante se l'interessato ha prestato il proprio consenso quando era minore, e quindi non pienamente consapevole dei rischi derivanti dal trattamento, e vuole successivamente eliminare tale tipo di dati personali, in particolare da internet. L'interessato dovrebbe poter esercitare tale diritto indipendentemente dal fatto che non sia più un minore.** [...].*

*Considerando 71: L'interessato dovrebbe avere il diritto di non essere sottoposto a una decisione, che possa includere una misura, che valuti aspetti personali che lo riguardano, che sia basata unicamente su un trattamento automatizzato [...]. Tale trattamento comprende la «profilazione», che consiste in una forma di trattamento automatizzato dei dati personali che valuta aspetti personali concernenti una persona fisica, in particolare al fine di analizzare o prevedere aspetti riguardanti il rendimento professionale, la situazione economica, la salute, le preferenze o gli interessi personali, l'affidabilità o il comportamento, l'ubicazione o gli spostamenti dell'interessato, ove ciò produca effetti giuridici che la riguardano o incida in modo analogo significativamente sulla sua persona.[...]. **Tale misura [la profilazione] non dovrebbe riguardare un minore.***

Se ne ricava che – per tutte le persone minorenni a prescindere che abbiano consentito al trattamento dei dati personali in via autonoma o in forza del consenso genitoriale – il servizio della società dell'informazione offerto dal provider debba avere almeno le seguenti caratteristiche:

- che sia stata data al minorenne un'informazione adeguata all'età e al grado di consapevolezza individuale;
- che i servizi per i quali si chiede il consenso siano stati progettati, anche se non esclusivamente, per le persone di minore età (*children friendly*);
- che i dati personali dei minorenni siano trattati al solo scopo di tutelarne i diritti previsti dalle convenzioni internazionali e dalle norme di diritto interno;
- che la classificazione dei dati, una volta acquisiti, rispetti i principi di non discriminazione e pari opportunità;
- che l'utilizzo dei dati per finalità di *marketing* non sia, di norma, consentito e, qualora lo fosse, debba essere rispettoso della condizione di minore età e del grado di maturità dei destinatari dei messaggi promozionali;
- che non sia consentita la profilazione del minorenne e dell'utenza se non a finalità di tutela dei suoi diritti, in primo luogo quelli relativi alla sicurezza;

*Via di Villa Puffa, 6 - 00196 Roma*



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

*La Garante*

- che i minorenni, una volta prestato il consenso, abbiano uguali diritti degli adulti nel chiedere accesso, rettifica, portabilità e cancellazione alle informazioni che li riguardano;
- che una volta raggiunta la maggiore età sia chiesto espressamente se e quali dati del minorenne il fornitore potrà utilizzare e a quali scopi e quali cancellare, correggere eccetera.

Alla luce delle riflessioni esposte e in virtù di quanto stabilito dall'art. 3, comma 3, della legge n. 112 del 2011, questa Autorità, quantomeno nelle more che sia predisposto e realizzato un programma capillare di formazione ai fini della consapevolezza digitale necessaria a disporre liberamente dei propri dati personali, accompagnato da uno studio che dia conto dell'acquisizione delle necessarie competenze digitale in capo alle persone minorenni in Italia, ritiene:

- 1) necessario rispettare la soglia individuata dall'Unione Europea nei 16 anni di età,
- 2) necessario dare coerenza normativa ai Considerando enunciati nel Regolamento europeo.

Ritiene altresì che spetti alle istituzioni e alle agenzie educative la predisposizione di programmi formativi idonei a costruire una adeguata consapevolezza digitale, solo attuati i quali sarà possibile immaginare una soglia per il consenso autonomo più bassa da quella stabilita a livello europeo. In assenza di precise cautele e di un generalizzato innalzamento della consapevolezza digitale non si ritiene opportuno modificare quanto previsto dal Regolamento.

Si allega alla presente una proposta di modifica dell'articolo 2-*quiquies* dello schema di decreto legislativo in oggetto, in cui sono tradotte in disposizioni normative le valutazioni espresse da questa Autorità nel presente parere, rimanendo a disposizione per ulteriori contributi.

L'occasione è gradita per inviare cordiali saluti,

Filomena Albano



**c. Osservazioni in materia di classificazione delle opere audiovisive  
destinate al web e ai videogiochi, 6 giugno 2018, n. 1471**



All'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni  
Direzione contenuti audiovisivi  
Ufficio pluralismo interno, servizio pubblico  
radiofonico, televisivo e multimediale e tutele  
Via Isonzo 21/b  
00189 Roma  
agcom@cert.agcom.it

**U**  
AUTORITÀ GARANTE PER L'INFANZIA  
PROTOCOLLO GENERALE  
Protocollo N. 0001471/2018 del 06/06/2018

Oggetto: osservazioni dell'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza in merito alla consultazione pubblica sullo schema di regolamento in materia di classificazione delle opere audiovisive destinate al web e dei videogiochi

Con riferimento alla consultazione pubblica in oggetto, di cui alla delibera n. 186/18/CONS dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, pubblicata in data 8 maggio 2018, si riportano a seguire le osservazioni di questa Autorità garante formulate con riferimento ai singoli articoli e seguendo le modalità indicate nell'allegato B alla suddetta delibera. Per quanto riguarda la dichiarazione di cui all'articolo 16 del "Regolamento recante la disciplina dell'accesso ai sensi degli articoli 22 e seguenti della legge 7 agosto 1990, n. 241 e degli articoli 5 e seguenti del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33", di cui alla delibera 383/17/CONS, si rappresenta che non sussistono esigenze di segretezza o di riservatezza che ne giustifichino la sottrazione alla pubblicazione o ad un eventuale accesso agli atti e che pertanto i contenuti del presente documento possono essere oggetto di pubblicazione o di accesso agli atti.

**OSSERVAZIONI AGIA**

**Articolo 2 - Campo di applicazione**



#### **Domanda 2.1**

La domanda 2.1 si riferisce all'articolo 2 dello schema di regolamento volta a comprendere se si condivide la definizione del campo di applicazione espressa nel medesimo articolo dello schema di regolamento.

#### **Risposta AGIA alla domanda 2.1**

L'Agia ritiene che la definizione del campo di applicazione necessiti di essere ampliata; il regolamento dovrebbe disciplinare anche la classificazione delle opere a carattere pubblicitario, commerciale o comunque promozionale correlato alle opere audiovisive destinate al web e ai videogiochi. In mancanza di una classificazione del materiale pubblicitario, la somministrazione dello stesso abbinata a tali prodotti sarebbe arbitraria, non controllabile ed esporrebbe le fasce d'età più giovani al rischio di assistere a spot pubblicitari non adatti alla loro età.

#### **Articolo 3 – Principi Generali**

##### **Domande 3.1. , 3.2 e 3.4**

Le domande 3.1 e 3.2 riguardano i principi generali riportati nell'articolo 3 dello schema di regolamento e sono volte a comprendere: a) se si condivide l'adozione dei criteri indicati ai commi 1 e 2 dell'articolo 3 dello schema di decreto (uniformità di classificazione delle opere audio visive destinate al web e dei videogiochi e classificazione per età); b) se si propone l'adozione di ulteriori diversi criteri; c) se si condivide l'esigenza di raccomandare le opere destinate al web e i videogiochi, valutati potenzialmente positivi per i minori, segnalandoli con una indicazione di destinazione per età o classi d'età.

##### **Risposte AGIA alle domande 3.1. , 3.2 e 3.4**

L'Agia non condivide il criterio indicato nel comma 1 che prevede una classificazione uniforme delle opere audiovisive destinate al web e dei videogiochi, in quanto si tratta di prodotti sostanzialmente diversi (opere solo audiovisive le prime e opere interattive le seconde) e non che pertanto necessitano di essere classificati in modo diverso.



Per tale ragione l'Agia, in coerenza con il principio di uniformità di classificazione di tutti i prodotti audiovisivi - di cui all'articolo 33, comma 2, lett a), della legge 14 novembre 2016, n. 220 - richiede che venga adottata una classificazione unitaria per le opere cinematografiche, audiovisive e per quelle destinate al web, in considerazione del fatto che la fruizione di tali contenuti avviene attraverso le più svariate piattaforme e modalità di collegamento, soprattutto da parte della popolazione giovanile. Per tale ragione si ritiene opportuno adottare una classificazione unica. Tale classificazione per fasce d'età potrebbe essere quella già definita dall'articolo 2 del decreto 203 del 2017.

Una diversa classificazione, invece, deve essere fatta per i videogiochi, non sono in ragione della differente natura (opere interattive e non solo audiovisive), ma in quanto, rispetto ad essi, la norma che ha attribuito all'AGCOM la competenza ad adottare un regolamento per la classificazione delle opere audiovisive destinate al web e dei videogiochi (art. 10 del dlgs 203 del 2017) ha espressamente indicato, fra i criteri cui tale potestà regolamentare deve informarsi, quello del rispetto *“degli standard e delle migliori pratiche internazionali del settore, con particolare riferimento ai sistemi di classificazione maggiormente diffusi, tra i quali il PEGI, Pan European Game Information – Informazioni paneuropee sui giochi”*

Si rappresenta infine che l'Agia non è favorevole alla previsione di raccomandare le opere destinate al web e i videogiochi, valutate potenzialmente positive per i minori. Tuttavia, qualora si opti per la individuazione di una “white list” si ritiene importante che i valori sulla base dei quali tali opere possano essere valutate potenzialmente positive siano necessariamente espressione dei finalità indicate nei principi contenuti negli articoli 17 (promozione del benessere sociale, morale e spirituale del minore, nonché della sua salute fisica e mentale) e 29 (favorire lo sviluppo della personalità del fanciullo, nonché delle sue facoltà e attitudini mentali e fisiche in tutte le loro potenzialità; inculcare nel fanciullo il rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali dei diritti consacrati nella convenzione; inculcare nel fanciullo il rispetto dei suoi genitori della sua identità, della sua lingua, dei suoi valori culturali, di preparare il fanciullo ad assumere le responsabilità della vita in una



società libera in uno spirito di comprensione di pace, di tolleranza, di uguaglianza tra i sessi e di amicizia tra tutti i popoli e gruppi etnici e religiosi; di inculcare nei ragazzi il diritto di rispettare l'ambiente) della Convenzione sui diritti del fanciullo approvata dall'Assemblea generale delle nazioni Unite il 20 novembre 1989 e ratificata dall'Italia con legge n.176 del 27 maggio 1991.

#### **Articolo 4 (Definizione delle classi d'età delle opere audiovisive destinate al WEB)**

##### **Domande 4.1 e 4.2**

Le domande 4.1. e 4.2 sono volte a verificare se: a) si condivide la ripartizione per classi di età effettuata nell'articolo 4 dello schema di regolamento e se b) si propone l'adozione di criteri diversi.

##### **Risposte AGIA alle domande 4.1 e 4.2**

Come già motivato nella risposta 3.1., l'Agia, sostiene la necessità di adottare una classificazione unitaria per le opere cinematografiche, audiovisive e per quelle destinate al web. Tale classificazione per fasce d'età potrebbe essere quella già definita dall'articolo 2 del decreto 203 del 2017, in quanto già definita normativamente. Tuttavia, considerato che il citato articolo 2 prevede una fascia molto ampia di età (quella tra i 6 e 14 anni) che invece meriterebbe di essere ulteriormente suddivisa in ragione dell'ampia variabilità individuale, delle esigenze evolutive e dello sviluppo affettivo, cognitivo e psichico che sono molto differenti tra i 7 e i 13 anni, sarebbe preferibile una classificazione, comunque unitaria, così articolata: opere per tutti; opere non adatte per i minori di 6; opere non adatte per i minori di 11 anni; opere non adatte per i minori di 14 anni e opere non adatte per i minori 18. Questa classificazione avrebbe il vantaggio di corrispondere ai passaggi previsti dall'ordinamento della scuola italiana (asilo e materne – primaria - secondaria di primo grado - secondaria di secondo grado - maturità).

#### **Articolo 9 (Linee guida sulla classificazione delle opere audiovisive destinate al WEB)**



### **Domande 9.3., 9.4 e 9.6**

Le domande 9.3, 9.4 e 9.5 rispettivamente sono volte a comprendere se: 9.3) si condivide l'esigenza di sottoporre a periodico monitoraggio gli standard e i criteri di classificazione delle opere; 9.4.) se si ritiene di condurre la verifica anche attraverso una consultazione pubblica; 9.6.) se, in considerazione della novità proposta, si ritiene opportuno affrontare separatamente il tema dell'individuazione delle linee guida per le raccomandazioni delle opere audiovisive destinate al web e ai videogiochi

### **Risposta Agia alle domande 9.3., 9.4 e 9.6**

L'Agia risponde positivamente a tutte le domande sopra riportate e ribadisce quanto già affermato nelle risposte 3.1 e 3.2, in merito alla necessità di affrontare separatamente fra loro il tema della classificazione delle opere audiovisive destinate al web e quello della classificazione dei videogiochi, anche con riferimento all'individuazione delle linee guida e delle raccomandazioni.

## **Articolo 12 (Classi di età e criteri di classificazione dei videogiochi)**

### **Domande 12.1 e 12.2**

Nelle domande 12.1 e 12.2 viene chiesto di sapere se: a) si condivide l'adozione delle classi d'età indicate nell'articolo 12 dello schema di regolamento; b) se si propone l'adozione di ulteriori diverse classi d'età.

### **Risposte Agia alle domande 12.1 e 12.2**

L'Agia non condivide la suddivisione per classi di età formulata nell'articolo 12 dello schema di regolamento in quanto non è coerente con la classificazione PEGI, adottata in 27 stati europei, che invece prevede la suddivisione 3-7-12-16-18; diversamente la classificazione proposta nell'articolo 12 dello schema di regolamento presenta anche la fascia 4-6 (forse perché in una nazione europea è indicata anche questa fascia). L'Agia ritiene opportuno riproporre in questo articolo la classificazione PEGI, peraltro più volte richiamata nel regolamento e nei criteri della delega. A tal proposito si evidenzia che il sistema PEGI parte dai 3 anni di età, mentre la classificazione proposta nell'articolo 12 dello schema di regolamento parte dalla classe "AGCom 3- adatto a tutte le fasce d'età". Con



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

*La Garante*

questa indicazione ci si riferisce a un prodotto “adatto a tutti” mentre, in coerenza con la classificazione PEGI dovrebbe trattarsi di un prodotto “adatto a partire dai 3 anni”. Per tali ragioni si chiede di sostituire la dizione “Adatto a tutte le classi di età” con la dizione “Adatto a partire dai 3 anni”, sottolineando così l’inadeguatezza di un utilizzo di videogiochi fino al compimento del terzo anno di vita.

#### **Articolo 13 (Criteri di classificazione dei videogiochi)**

##### **Domande 13.1 e 13.2**

Nelle domande 13.1 e 13.2 si chiede di sapere se si condividono i criteri di classificazione con riferimento a ciascuna fascia d’età indicati nell’articolo 13 dello schema di regolamento e se si propone l’adozione di ulteriori diversi criteri.

##### **Risposte Agia alle domande 13.1 e 13.2**

L’Agia ritiene che i criteri di classificazione proposti nell’articolo 13 necessitano di essere implementati, in quanto non prendono in considerazione due importanti elementi che sono parte integrante di molte opere videoludiche. Il primo è rappresentato dalla componente delle relazioni che si sviluppano online; il secondo riguarda la possibilità di acquisto di contenuti digitali relativi al videogioco in cui l’utente è impegnato, che spesso ripropongono dinamiche che risultano del tutto simili a quelle proprie dell’azzardo.

Per quanto riguarda il primo punto si rileva che in linea di massima, la possibilità di entrare in contatto con altri utenti e di relazionarsi online è da considerare positivamente, in quanto permette ai soggetti in età evolutiva di sperimentare aspetti di sé a confronto con altri. Tuttavia occorre considerare che esiste il rischio che si sviluppino relazioni poco edificanti, così come la possibilità di essere esposti a contenuti verbali offensivi e violenti provenienti da altri utenti. Generalmente, la maggior parte dei produttori e degli sviluppatori di videogiochi si occupa di queste problematiche, sia tramite sistemi



di supervisione dei contenuti delle chat, sia tramite algoritmi che censurano automaticamente i messaggi inadeguati. Ciò nonostante si rende necessario verificare che ogni prodotto videoludico presenti questo tipo di controllo prima di destinarlo ad utenti appartenenti a fasce di età più sensibili e fragili. Conseguentemente, videogiochi che non prevedono questi sistemi di garanzia dovrebbero, per ovvi motivi, essere destinati esclusivamente agli adulti o, perlomeno, ai tardo adolescenti. Per quanto riguarda il secondo elemento, relativo alla possibilità di acquistare beni virtuali all'interno dei videogiochi, si ritiene che le opere che offrono questa opportunità dovrebbero contenere sempre un sistema di controllo del consenso genitoriale prima dell'acquisto ed essere comunque privi di meccanismi di vendita che richiamano quelli propri dell'azzardo.

La presenza di questa tipologia di offerta a pagamento, quindi, non rende un videogioco adatto alle fasce di età più esposte e questo andrebbe, reso evidente nella classificazione.

Si evidenzia che la pericolosità di questo sistema potrebbe essere comunque ridotta introducendo l'obbligo del consenso genitoriale ad ogni acquisto a carattere oneroso all'interno del gioco, che dovrebbe aiutare a ridurre il rischio dello sviluppo di comportamenti patologici.

Si evidenzia, altresì, la necessità che la descrizione del gioco indichi chiaramente:

- se abbia contenuti relazionali e se questi siano o meno moderati;
- se preveda la possibilità di effettuare acquisti di contenuti digitali;
- se preveda la possibilità di effettuare acquisti on line.

Un'ultima osservazione riguarda il contenuto del testo relativo alla casella "AGCom 16". In particolare, suscita qualche perplessità la frase: "Violenza e attività sessuale descritte raggiungono un livello simile a quello presente nella vita reale". Si tratta di una definizione troppo vaga e anche pericolosa, in quanto i "livelli" di violenza a cui si assiste quotidianamente nella vita reale sono molto diversi e le conseguenze di tali azioni dipendono anche dai contesti e dalle leggi in vigore nei Paesi in cui si svolgono. Anche la frase successiva a quella appena indicata non fa riferimento ai contenuti



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

*La Garante*

del gioco, ma alle caratteristiche del pubblico dei sedicenni, formulando ipotesi su cosa sarebbero in grado di gestire (un approccio molto diverso rispetto a quello utilizzato nella classificazione di tutte le altre età, esclusivamente focalizzato sui contenuti del videogioco).

Per tali ragioni si propone di riscrivere il testo dell'intera casella "AGCom 16", fatta salva la prima frase dedicata ai contenuti videoludici. Anche in questo caso si propone di conformarsi alla classificazione PEGI che, oltre alla classificazione per età (3-7-12-16-18), dettagliando maggiormente i singoli contenuti.

Filomena Albano



**d. Nota 10 settembre 2018, n. 2328 in materia di sgomberi per occupazione arbitraria di immobili**



Al Capo di Gabinetto  
del Ministro dell'Interno  
Matteo Piantedosi  
[gabinetto.ministro@interno.it](mailto:gabinetto.ministro@interno.it)

Al Responsabile  
dell'Area Welfare e Immigrazione -  
ANCI  
Luca Pacini  
[welfare@anci.it](mailto:welfare@anci.it)

Al Coordinatore della VIII  
Commissione 'Politiche sociali' della  
Conferenza delle Regioni e delle  
Province autonome  
Luigi Mazzuto  
[assessore.mazzuto@regione.molise.it](mailto:assessore.mazzuto@regione.molise.it)

E p.c.

All'ANCI  
[segreteria@anci.it](mailto:segreteria@anci.it)

Alla Conferenza delle Regioni e delle  
Province autonome  
[conferenza@regioni.it](mailto:conferenza@regioni.it)

**Oggetto: Sgomberi per occupazione arbitraria di immobili – Diritti delle persone minorenni.**

Visto l'art. 11 del decreto legge 20 febbraio 2017, n. 14, come convertito dalla legge 18 aprile 2017, n. 48;

Visto l'art. 5, co. 1-*quater* decreto-legge 28 marzo 2014, n. 47, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 maggio 2014, n. 80, come modificato dalla l. 18 aprile 2017, n. 48;

Via di Villa Ruffo 6 - 00196 Roma

U  
AUTORITA' GARANTE PER L'INFANZIA  
PROTOCOLLO GENERALE  
Protocollo N. 0002328/2018 del 10/09/2018



Visto il § 10 della circolare del Ministro dell'Interno n. 11001/123/111(3) del 18 luglio 2017;

Vista la circolare del Ministero dell'Interno n. 11001/123/111(1) Uff. II Ord. e Sic. Pub. del 1 settembre 2017;

Vista la circolare del Ministero dell'Interno n. 11001/123/111(1) Uff. II Ord. e Sic. Pub. del 1 settembre 2018;

Considerata la l. 12 luglio 2011 n. 112 istitutiva dell'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza che le assegna il compito istituzionale di vigilare sul rispetto dei diritti e degli interessi delle persone di minore età in Italia in conformità a quanto previsto dalle convenzioni internazionali nonché dalle norme costituzionali e legislative nazionali vigenti;

Vista la Convenzione di New York, firmata nel 1989 e ratificata dall'Italia con la l. n. 176 del 27 maggio 1991, e in particolare l'art. 9 (diritto all'unità familiare), l'art. 24 (diritto alla salute), gli artt. 28 e 29 (diritto all'educazione), e l'art. 26 (diritto alla sicurezza sociale);

Ferma l'autonomia organizzativa in capo alle autorità competenti;

Si raccomanda, di tutelare i diritti delle persone minorenni coinvolte in procedure sgombero per occupazione arbitraria di immobili. In particolare deve essere loro garantito il diritto all'unità familiare, alla sicurezza sociale legata alla disponibilità di un'abitazione alternativa adeguata, adeguate condizioni di salute, nonché il loro interesse alla continuità scolastica.

Si raccomanda di garantire un'esecuzione degli sgomberi secondo modalità compatibili con la presenza di persone minorenni, avvalendosi di personale qualificato e appositamente formato attraverso moduli specifici, quali quelli in atto per le forze di polizia ad opera di questa Autorità.

In ultimo si raccomanda – al fine di garantire i diritti citati – di concertare preventivamente con tutti gli attori istituzionali coinvolti per legge gli interventi di sgombero, assicurando la previa individuazione di soluzioni abitative alternative per gli aventi diritto.

L'occasione è gradita per inviare cordiali saluti

Filomena Albano

Via di Villa Puffo, 6 - 00196 Roma



**e. Nota 4 maggio 2018, n. 1127 sullo stato di attuazione delle disposizioni sul sistema di prima e seconda accoglienza di cui alla l. n. 47/2017**



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

Al Presidente del Consiglio dei Ministri  
Al Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio dei  
Ministri  
Al Ministro dell'Interno  
Al Ministro della Giustizia  
Al Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali  
Al Ministro della Salute  
Ai Presidenti delle Regioni e delle Province autonome  
Al Vice Presidente del Consiglio Superiore della  
Magistratura  
Alla Conferenza Stato Regioni

Oggetto: stato di attuazione delle disposizioni sul sistema di prima e seconda accoglienza previste dalla Legge n. 47 del 2017 – richiesta informazioni.

La legge 7 aprile 2017, n. 47, entrata in vigore il 6 maggio 2017, rappresenta l'intervento normativo che delinea in modo organico il sistema di protezione dei minori stranieri non accompagnati in Italia e nello specifico tutti gli aspetti relativi alla loro accoglienza.

L'emanazione della norma sicuramente ha rappresentato il passaggio da una logica emergenziale di gestione del fenomeno ad una sistemica ed organica visione della materia che consente ai vari attori istituzionali competenti di intervenire con sinergia e coordinamento nelle varie fasi procedurali.

Dopo anni di forte incremento della migrazione minorile in Italia nell'ultimo anno stiamo assistendo ad una diminuzione delle presenze dei minori stranieri non accompagnati nel nostro Paese, (dai dati forniti dal Ministero del lavoro e delle Politiche Sociali al mese di febbraio 2018 risultano presenti 14.338 minori, rispetto ai 18.303 di dicembre 2017). Tale congiuntura consente di poter verificare l'operatività delle procedure normative previste dalla legge.

A distanza di quasi un anno, risulta pertanto indispensabile restituire al Paese un quadro composito sulla situazione reale riguardo l'attuazione delle previsioni normative messe in campo dalla citata norma, per agire conformemente al principio del superiore interesse della persona straniera di minore età.

*Via di Villa Puffa, 6 - 00196 Roma*

U  
AUTORITÀ GARANTE PER L'INFANZIA  
PROTOCOLLO GENERALE  
Protocollo N. 0001127/2018 del 04/05/2018



Al riguardo va evidenziato che, pur nella consapevolezza degli sforzi fatti, ad oggi, vi sono aspetti della legge che ancora non hanno avuto piena attuazione e che si rappresentano qui di seguito.

### 1. Normativa di attuazione

Dal punto di vista normativo, ad oggi, **non sono ancora state adottate le modifiche**, ai sensi dell'articolo 22 l. 47/2017, **al DPR 31 agosto 1999, n. 394 e al DPCM 9 dicembre 1999, n. 535**, per le quali era previsto il termine, ormai decorso, di un mese dalla data di entrata in vigore della legge 47/2017.

Inoltre, **non è stato ancora adottato**, ai sensi dell'articolo 5, comma 1 legge 47/2017, **il DPCM relativo alla procedura da seguire per il primo colloquio con il minore da parte di personale qualificato della struttura di prima accoglienza**, per il quale era previsto il termine, ormai decorso, di centoventi giorni dalla data di entrata in vigore della legge 47/2017.

Come già evidenziato nella nota di questa Autorità del 5 aprile 2018, si raccomanda perciò alle Autorità competenti di adottare quanto prima i decreti attuativi e, in particolare, si rappresenta l'interesse di questa Autorità garante, in conformità ai poteri a lei attribuiti dalla legge istitutiva 112/2011, a partecipare ai lavori e a esprimere il proprio parere sui relativi schemi di decreto.

### 2. Nomina dei tutori

Vi è la necessità di assicurare procedure rapide e uniformi sul territorio nazionale in ordine alla nomina del tutore e all'eventuale trasferimento della tutela conseguente al trasferimento del *minore* straniero non accompagnato.

Ad oggi, da campionatura ancora parziale e salvo alcune realtà che già da tempo hanno avviato questa esperienza, il numero di tutori volontari nominati da parte dei tribunali per i minorenni resta ancora esiguo, a fronte delle numerose candidature pervenute da aspiranti tutori. Occorre valorizzare il contributo di solidarietà di tanti cittadini con nomine tempestive da parte dei giudici dei tutori già formati e inseriti negli elenchi, evitando il rischio che vada disperso il patrimonio di risorse umane acquisito.

È, inoltre, necessario assicurare che l'esercizio della funzione tutoria risponda a criteri di efficacia ed efficienza che, in applicazione del principio di prossimità territoriale e interpretando il principio del superiore interesse del minore, possa garantire un reale ed effettivo diritto alla tutela. Tale risultato è possibile solo in presenza di un lavoro sinergico che coinvolga tutti gli attori del sistema di protezione e accoglienza, i garanti regionali e delle province autonome, i tribunali per i minorenni competenti per la nomina, i servizi sociali del territorio, le Prefetture e le Questure.

---

*Via di Villa Ruffa, 6 - 00196 Roma*



### 3. Riconoscimento del tutore volontario

Come già sottolineato nella nota del 20 novembre 2017, alla quale tuttavia non è stata data ancora attuazione, l'attività del tutore volontario è espressione di cittadinanza attiva in favore dei *minori* stranieri non accompagnati e viene prestata in modo completamente gratuito. L'obiettivo rilevante della normativa di riferimento (articolo 11 l. 47/2017) è quello di diffondere un sentimento di cittadinanza sociale che porti il tutore e il *minore* a sviluppare relazioni significative tali per cui il tutore possa essere considerato una sorta di guida per il *minore*.

A fronte di questo, la mancanza di strumenti che agevolino le attività dei tutori volontari, non solo limita una più ampia adesione a questo progetto socialmente rilevante, ma, più generalmente, mina alla radice il buon funzionamento del sistema di tutela volontaria.

Si ribadisce, come già chiesto nella citata nota del 20 novembre 2017, la necessaria adozione dei seguenti interventi in grado di riconoscere adeguate garanzie ai tutori volontari:

- istituire una **polizza assicurativa** per la responsabilità civile dei tutori volontari ove mancante;
- prevedere **permessi di lavoro** per lo svolgimento delle attività previste dalla legge;
- assicurare un **rimborso per le spese sostenute** dai tutori volontari per lo svolgimento dei compiti attribuiti dalla legge.

### 4. Sistema di accoglienza

In considerazione della particolare vulnerabilità dei *minori* stranieri non accompagnati e delle loro esigenze di tutela, occorre garantire il rispetto dei trenta giorni previsti dalla legge per la permanenza nelle strutture di prima accoglienza.

È, pertanto, indispensabile assicurare il tempestivo spostamento del *minore* dalla prima alla seconda accoglienza e favorire un'equa distribuzione dei *minori* stranieri non accompagnati su tutto il territorio nazionale, onde evitare la situazione attuale con il 41% (dato fornito dal Ministero del lavoro e delle Politiche Sociali, al 28 febbraio 2018) dei *minori* stranieri non accompagnati presenti in Italia accolti in Sicilia. Si evidenzia che la costante presenza di *minori* non accompagnati in questa regione rischia di comportare il fallimento di tutto il sistema di accoglienza e protezione offerto ai *minori*, incluso quello del tutore. Appare perciò evidente che, mentre i tutori volontari selezionati e formati sono dislocati in maniera uniforme su tutto il territorio nazionale, i ragazzi sono prevalentemente accolti in Sicilia. Tale situazione rischia di non garantire standard accettabili di accoglienza e di eliminare la concreta ed effettiva integrazione dei *minori* nel nostro contesto sociale.



Come già sollevato nella recente nota del 29 marzo 2018, si raccomanda inoltre, nell'ottica di garantire il superiore interesse del *minore*, di contenere nel tempo strettamente necessario la permanenza dei *minori* stranieri non accompagnati in centri di accoglienza straordinaria qualora siano disponibili posti in circuiti di prima accoglienza qualificata.

Si ritiene peraltro auspicabile venga esercitato il massimo ascolto dei soggetti attivamente coinvolti negli interventi e nella gestione dell'accoglienza, al fine di raccogliere indicazioni utili al miglioramento del sistema dedicato ai minori.

#### **5. Protocollo multidisciplinare per l'accertamento dell'età**

Persiste la necessità di adottare il "*Protocollo multidisciplinare per l'accertamento dell'età dei minori non accompagnati*" e darvi tempestiva attuazione in modo da garantire, in questa delicata fase dell'accoglienza, tutele adeguate e uniformi a tutti *minori* stranieri non accompagnati presenti sul territorio italiano.

#### **6. Prosieguo amministrativo**

Il compimento del diciottesimo anno di età rappresenta un momento particolarmente delicato nella vita di un/a ragazzo/a straniero/a non accompagnato/a che si trovi in Italia. Numerosi *minori* stranieri non accompagnati arrivano, infatti, nel nostro Paese prossimi alla maggiore età e non riescono, nel poco tempo disponibile, a completare il percorso verso l'autonomia entro il compimento dei diciotto anni in modo da potersi integrare adeguatamente nel contesto sociale in cui vivono.

Come già sottolineato nella nota di questa Autorità del 20 marzo 2018, 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 47/2017, anche attraverso un'opera di informazione dei soggetti deputati ad attivare la procedura del c.d. prosieguo amministrativo, nonché prevedendo apposite risorse finanziarie per gli enti competenti.

Nella stessa ottica, è indispensabile favorire lo stanziamento di risorse per finanziare percorsi di autonomia e sostenere iniziative volte alla promozione dell'integrazione socio-lavorativa dei *minori* e neomaggiorenni stranieri non accompagnati.

#### **7. Affidamento familiare**

A tutt'oggi, persistono ancora criticità relative all'istituto giuridico dell'affido familiare, con specifico riferimento alla fase di seconda accoglienza o alla prima che con evidenza sia destinata a superare i 30 giorni previsti. Risulta, infatti, necessario incoraggiare, sostenere e favorire l'utilizzo dell'affido, istituto già esistente e consolidato, che non solo risponde agli obiettivi di integrazione e inclusione, ma consente anche ai bambini e ai ragazzi di trovare un punto di riferimento stabile nella famiglia affidataria.

---

*Via di Villa Ruffa, 6 - 00196 Roma*



#### 8. Cartella sociale del *minore*

È necessario attivare e uniformare l'utilizzo, da parte delle autorità preposte all'accoglienza, della cartella sociale del *minore* prevista all'articolo 9 l. 47/2017. Risulta indispensabile, in tal senso, che la cartella contenga il piano individualizzato di accoglienza offerto al *minore* sin dalla prima fase di accoglienza e tutte le informazioni utili alla determinazione della soluzione di lungo periodo migliore nel suo superiore interesse. Sarebbe, inoltre, auspicabile la realizzazione della cartella secondo un format unitario e condiviso, che possa contenere tutte le informazioni fondamentali sulla persona di minore età (identità, luogo di accoglienza, aspetti sanitari e attività di integrazione effettuate, ecc.), nonché la tracciabilità della presa in carico. A tal proposito, risulta tuttavia indispensabile chiarire il rapporto tra cartella sociale e Sistema Informativo nazionale dei Minori stranieri non accompagnati (SIM).

#### 9. Permesso di soggiorno

Si è appreso, nell'ambito di visite di monitoraggio effettuate, che continuano a persistere da parte di alcune Questure difformità sul territorio nazionale nella prassi applicativa relativa al rilascio del permesso di soggiorno per minore età. Le stesse, talvolta, proseguono nel rilasciare ai minori stranieri non accompagnati, il permesso di soggiorno per minore età, solo a fronte di una produzione da parte degli stessi di documenti di identità, in difformità delle citate circolari ministeriali di marzo e settembre 2017 e in difformità alla prassi consolidata e applicata dalla maggioranza delle Questure sul territorio nazionale.

Come già sollevato nelle note del 15 marzo 2017 e del 2 marzo 2018, si ribadisce, pertanto, la necessità che il permesso di soggiorno per minore età venga rilasciato nel più breve tempo possibile e sul solo presupposto della minore età, evitando così applicazioni difformi della procedura e garantendo il rispetto dei diritti dei *minori* stessi.

Alla luce di quanto sopra esposto e dei compiti istituzionali che la legge n. 112/2011 affida all'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza, si sensibilizzano le Autorità competenti, a livello nazionale e locale, in ordine agli aspetti sopra descritti, affinché possano adottare i suddetti provvedimenti e possano attivarsi per realizzare un sistema di accoglienza completo, efficace e omogeneo sul territorio nazionale, finalizzato al comune obiettivo di tutelare e dare piena attuazione ai diritti e al superiore interesse del *minore*, così come previsto dalla normativa internazionale e nazionale in materia.

Filomena Albano

Via di Villa Ruffa, 6 - 00196 Roma



## f. Nota 5 aprile 2018, n. 827 sullo stato dell'adozione dei decreti attuativi di cui all'art 22 della l. n. 47/2017



Firmato digitalmente da ALBANO  
FILMENA  
C.F. ALBANO FILMENA  
L'AUTORITA' GARANTE PER  
L'INFANZIA E L'ADOLESCENZA/11784021005



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

*La Garante*

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

Al Capo dell'Ufficio legislativo  
del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali

Oggetto: richiesta informazioni sulle attività avviate dal Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali in tema di minori stranieri non accompagnati e minori fuori famiglia con particolare riferimento alle azioni intraprese in attuazione alle disposizioni di cui all'art 22 della legge 47/2017 e alla Legge di bilancio 2018.

Per espletare in modo efficace la funzione di tutela e di garanzia dei diritti delle persone di minore età la scrivente Autorità garante necessita di poter disporre di un quadro conoscitivo aggiornato delle attività in corso che hanno come destinatari i fanciulli e gli adolescenti.

Questa esigenza conoscitiva, funzionale all'esercizio dei compiti di cui questa Autorità garante risulta titolare, si sostanzia nel potere riconosciuto dalla legge istitutiva di chiedere alle amministrazioni pubbliche informazioni rilevanti ai fini della tutela delle persone di minore età e riguarda anche l'attività normativa espletata dal Governo in materia di tutela dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, con riferimento anche alla fase relativa alla predisposizione degli schemi di decreto da parte dei ministeri competenti, rispetto ai quali questa Autorità garante ha il potere di esprimere il proprio parere (articolo 3, comma 3, legge n. 112 del 2011).

Per le ragioni sopra illustrate si chiede, nell'ambito della collaborazione istituzionale che già contraddistingue i rapporti con codesto Ministero, di essere informati sugli schemi di decreto che riguardano le tematiche oggetto dell'azione di questa Autorità garante.

In particolare si rappresenta l'interesse a esprimere il parere sullo schema del decreto di modifica del DPCM 9 dicembre 1999, in attuazione della legge 47 del 2017;

Si chiede inoltre di partecipare ai lavori finalizzati a definire lo schema di decreto di attuazione della legge di bilancio per il 2018, stanziante il fondo per gli interventi, previsti in via sperimentale, rivolti ai giovani fuori famiglia che si trovano in affidamento familiare o in comunità.

In attesa di un cortese riscontro, è gradita l'occasione per porgere cordiali saluti.

Filomena Albano

*Via di Villa Puffo, 6 - 00196 Roma*



**g. Nota 10 maggio 2018, n. 1185 sull'attuazione dell'art. 11 della l. n. 47/2017 in tema di nomina dei tutori volontari di minori stranieri non accompagnati**



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

Al Capo di Gabinetto del Ministero della giustizia

**Oggetto: art. 11 della legge 7 aprile 2017, n. 47 in tema di minori stranieri non accompagnati – nomina dei tutori volontari – comunicazione agli uffici giudiziari.**

*Gentilissima,*

come a Lei noto la legge 7 aprile 2017, n. 47 recante “Disposizioni in materia di misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati”, in vigore dal 6 maggio 2017, rappresenta il primo intervento legislativo a carattere generale, in Italia e in Europa, che disciplina tutti gli aspetti attinenti alla protezione dei minori stranieri non accompagnati.

Tra le norme previste dalla legge in parola, l'art. 11 prevede la creazione, presso i tribunali per i minorenni, di elenchi di tutori volontari di minori stranieri non accompagnati.

Ai fini dell'iscrizione in suddetti elenchi, gli aspiranti tutori volontari sono stati selezionati e adeguatamente formati da parte dei garanti regionali e delle province autonome; nelle regioni prive di garante, la selezione e la formazione è svolta temporaneamente dall'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza con il supporto di associazioni esperte nel settore delle migrazioni e dei minori, nonché degli enti locali, dei consigli degli ordini professionali e delle università.

La ricomposizione del “sistema-tutela” è stata data anche dalla previsione, contenuta nel d.lgs. n. 220/2017, che ha devoluto la competenza per la nomina del tutore di minori stranieri non accompagnati al tribunale per i minorenni: l'art. 19, quinto comma, del d.lgs. n. 142/2015 prevede ora che “l'autorità di pubblica sicurezza dà immediata comunicazione della presenza di un minore non accompagnato al procuratore della repubblica presso il tribunale per i minorenni e al tribunale per i minorenni per l'apertura della tutela e la nomina del tutore”.

La previsione normativa di cui all'art. 11 della l. n. 47/2017 si pone ora dinanzi alla prova della sua concreta attuazione. Ad un anno dalla sua entrata in vigore, l'attività di monitoraggio espletata dall'Autorità garante in applicazione di quanto previsto dal d.lgs. n. 220/2017 ha rilevato che sono stati compiuti sicuramente considerevoli progressi riguardo la sua concreta applicazione. Ciò è testimoniato dal numero delle candidature degli aspiranti tutori pervenute ad oggi su tutto il territorio nazionale (circa 4000) e da ultimo dal numero di cittadini

*Via di Villa Ruffa, 6 - 00196 Roma*

U  
AUTORITÀ GARANTE PER L'INFANZIA  
PROTOCOLLO GENERALE  
Protocollo N.0001185/2018 del 10/05/2018



che, selezionati e adeguatamente formati dai garanti regionali e delle province autonome e dall'Autorità garante hanno manifestato la loro disponibilità ad essere inseriti negli elenchi di tutori volontari presso i tribunali per i minorenni competenti (circa 1000).

L'attuazione dell'art. 11 della l. n. 47/2017 ha trovato favore nelle istituzioni europee, anche in risposta alla procedura d'infrazione che la Commissione aveva avviato nel 2014 contro l'Italia per presunta violazione della disciplina europea sui minori non accompagnati, in particolare richiedenti protezione internazionale. Come noto il 25 gennaio 2018 la procedura è stata archiviata.

Il panorama sino a qui delineato, nella sua prospettiva applicativa, presenta tuttavia elementi di criticità.

Infatti si rilevano alcune difficoltà, legate in particolare al numero di tutori volontari ad oggi nominati. Nello specifico si evidenzia come, a fronte delle numerose candidature pervenute da aspiranti tutori e del numero di cittadini iscritti negli elenchi, ad oggi il numero di tutori volontari nominati dai tribunali risulti essere ancora assolutamente esiguo.

Alla luce di tutto ciò, appare necessario evidenziare che l'attuazione dell'art. 11 della l. n. 47/2017 deve essere il risultato di un lavoro sinergico che coinvolga tutti gli attori del sistema di protezione e accoglienza, i garanti regionali e delle province autonome e così i tribunali competenti per la nomina affinché sia tempestivamente attivato un intervento che esprima incondizionatamente la centralità di scelte a favore della persona di minore età cittadina di paese terzo.

Tutto ciò premesso, si richiede la cortese collaborazione di codesto Ministero al fine di condividere con gli uffici giudiziari competenti la necessità di attuare efficacemente la disposizione in menzione, provvedendo, laddove risultano esserci elenchi con numerosi nominativi di aspiranti tutori, la nomina tempestiva dei tutori volontari di minori stranieri non accompagnati accolti sul territorio nazionale. Ciò al fine di realizzare in tempi rapidi un "sistema" nazionale uniforme, esclusivo ed effettivo della tutela volontaria, riparando alla frammentarietà delle prassi previgenti, che tuttora persistono, nonché per scongiurare l'apertura di una nuova procedura di infrazione da parte della Commissione europea. Al riguardo si richiama anche la raccomandazione n. 6, con la quale il Parlamento europeo "esorta gli Stati membri ad accelerare le procedure per la nomina di tutori o di tutori temporanei per i minori non accompagnati al loro arrivo".

L'applicazione della tutela volontaria rispetto alla tutela pubblica, come strumento su cui si muove la sfida attuativa dell'art. 11 della l. n. 47/2017, appare fondamentale sia per non disperdere il patrimonio partecipativo che la società civile ha offerto volontariamente, ma soprattutto per consentire al sistema di tutela volontaria di contribuire a strutturare un sistema

---

*Via di Villa Ruffa, 6 - 00196 Roma*



di integrazione delle persone straniere di minore età, in ossequio al principio del superiore interesse del minore sancito dalla Convenzione di New York del 1989.

Ringraziando anticipatamente per la collaborazione che vorrà essere offerta si porgono cordiali saluti.

Filomena Albano

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Filomena Albano'.



## h. Nota 29 marzo 2018, n. 772 sullo stato di attuazione delle disposizioni sul sistema di prima e seconda accoglienza di cui alla l. n. 47/2017



Al Capo del Dipartimento  
per le Libertà civili e l'Immigrazione  
del Ministero dell'Interno

U
AUTORITÀ GARANTE PER L'INFANZIA PROTOCOLLO GENERALE
COPIA CONFORME ALL'ORIGINALE DIGITALE
PROTOCOLLO N. 0000772/2018 del 29/03/2018 Firmatario: FILOMENA ALBANO

Oggetto: stato di attuazione delle disposizioni sul sistema di prima e seconda accoglienza previste dalla legge n. 47 del 2017 – richiesta informazioni.

La legge 7 aprile 2017, n. 47, entrata in vigore il 6 maggio 2017, rappresenta il primo intervento normativo in Italia che affronta tutti gli aspetti relativi all'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati.

A distanza di quasi un anno, risulta indispensabile restituire al Paese un quadro composito sulla situazione reale dei MSNA presenti sul territorio italiano anche in relazione ai dispositivi messi in campo dalla citata normativa per agire conformemente al principio del superiore interesse della persona straniera di minore età.

Nell'ottica di una leale e proficua collaborazione interistituzionale, si chiede ai sensi dell'articolo 4 della legge n. 112 del 2011, di informare questa Autorità garante:

- sugli attuali tempi medi di durata della prima accoglienza;
- sugli esiti dei percorsi di accoglienza a conclusione della permanenza in prima ovvero la tipologia di interventi disposti in ordine alla persona di minore età o neo maggiorenne;
- sugli orientamenti di riferimento adottati per l'individuazione dell'adeguato collocamento del minore in struttura di seconda accoglienza nonché sull'incidenza di permanenze nello stesso o differente ambito territoriale (comune, provincia, regione).

Tali informazioni sono altresì importanti per individuare eventuali criticità del sistema e cercare di individuare con il coinvolgimento di tutti gli attori, le soluzioni per poterle superare.

Si raccomanda peraltro, nell'ottica di garantire il superiore interesse del minore, di contenere nel tempo strettamente necessario la permanenza degli stessi in centri di accoglienza straordinaria qualora siano disponibili posti in circuiti di prima accoglienza qualificata.

Via di Villa Ruffa, 6 - 00196 Roma



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

*La Garante*

Si ribadisce altresì la doverosa disponibilità di quest'Autorità a partecipare a Tavoli di lavoro istituiti presso codesto Dipartimento sulle tematiche di interesse, al fine di espletare la funzione di tutela e garanzia dei diritti delle persone straniere di minore età non accompagnate.

Si resta in attesa di cortese riscontro.

Cordiali saluti

Filomena Albano

*Via di Villa Puffa, 6 - 00196 Roma*



## i. Nota 22 agosto 2018, n. 2178 sui minorenni presenti a bordo della nave "Diciotti"



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

*La Garante*

Comandante generale della Guardia costiera, Ammiraglio  
Giovanni Pettorino

Capo Dipartimento libertà civili del Ministero dell'interno,  
Prefetto Gerarda Pantalone.

U  
AUTORITÀ GARANTE PER L'INFANZIA  
PROTOCOLLO GENERALE  
Protocollo N. 0002178/2018 del 22/08/2018

Oggetto: richiesta informazioni minorenni presenti a bordo della nave Guardia Costiera 'Diciotti'

Questa Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza ha il compito di promuovere e garantire l'attuazione dei diritti di cui sono titolari i bambini e i ragazzi presenti in Italia, per il solo fatto di essere minorenni, a prescindere dalla loro origine nazionale (articolo 2. 1, Convenzione Onu sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza).

Diritti che trovano fondamento anche nella Costituzione italiana, che richiama l'attuazione del principio di solidarietà e di protezione dell'infanzia e della gioventù, nella Convenzione sui diritti dell'uomo, perché i bambini e i ragazzi sono prima di tutto persone, nonché nel sistema di norme interne (tra cui: T.U. 286/1998, dlgs 142/2015, legge 47/2017).

Dalle notizie riportate dagli organi di stampa si apprende che sulla nave Guardia Costiera 'Diciotti', attualmente ormeggiata in acque territoriali, sarebbero presenti anche dei minorenni. Non sono state date, però, informazioni ufficiali in merito al numero dei minorenni a bordo e al loro *status*, ovvero se viaggino da soli o insieme a familiari o adulti di riferimento.

Queste informazioni sono fondamentali per poter organizzare tempestivamente ed efficacemente le necessarie misure di accoglienza previste dal nostro ordinamento giuridico, in attuazione alle norme nazionali e agli obblighi internazionali. Misure previste sia a favore dei minorenni che arrivano soli nel nostro Paese, per i quali l'art. 3 della legge 47/2017 stabilisce che: "In nessun caso può disporsi il respingimento alla frontiera di minori stranieri non accompagnati"; sia nei confronti dei ragazzi che arrivano accompagnati da un adulto, in quanto, in questi casi, occorre preliminarmente accertare la reale sussistenza di un rapporto di filiazione o di un legittimo affidamento.

Considerato che i minorenni non possono essere respinti e devono essere adeguatamente accolti, in attesa che si definiscano forme strutturali di comunicazione delle informazioni necessarie per espletare i compiti istituzionali che la legge attribuisce a questa Autorità garante, si chiede, ai sensi dell'articolo 4, della legge

*Via de' Villa Staffa, 6 - 00196 Roma*



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

*La Garante*

112/2011, di conoscere con cortese sollecitudine il numero dei minorenni a bordo della nave Guardia Costiera 'Diciotti', con il dettaglio di quelli soli e di quelli accompagnati da un adulto per i quali si rende necessario accertare la sussistenza del vincolo familiare.

Si segnala l'urgenza della richiesta e si resta in attesa di cortese un sollecito riscontro.

Distinti saluti

Filomena Albano



**j. Nota 23 agosto 2018, n. 2180 in tema di collocazione dei minorenni della nave "Diciotti"**



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

*La Garante*

Al Capo Dipartimento libertà civili  
del Ministero dell'Interno  
Prefetto Gerarda Pantalone

Gentile Prefetto,

facendo seguito alla nota del 22/08/2018 prot. 2179/2018 e agli interscambi informativi, questa Autorità manifesta il doveroso interesse istituzionale relativamente al prosieguo delle operazioni relative allo sbarco dei minori stranieri non accompagnati presenti sulla nave Guardia Costiera "Diciotti". Le chiedo pertanto di informarmi, con cortese sollecitudine, riguardo la collocazione dei suddetti minori al fine di includere i centri presso cui sono ospitati nel consueto giro di visite finalizzate all'ascolto delle persone di minore età.

Colgo l'occasione per richiamare l'attenzione su una scelta territoriale che garantisca l'immediata disponibilità di tutori volontari, come previsto dalla normativa, includendo regioni disponibili, dotate di risorse e strutture coerenti con l'impegno di decorosa accoglienza dei minori stranieri non accompagnati, che connota il sistema italiano.

Nell'occasione saranno gradite informazioni sulla nazionalità, l'età e le condizioni generali dei minori presi in carico.

Si ringrazia per la consueta fattiva collaborazione.

Cordialmente

Filomena Albano

*Via di Villa Ruffa, 6 - 00196 Roma*

**U**  
AUTORITÀ GARANTE PER L'INFANZIA  
PROTOCOLLO GENERALE  
Protocollo N. 0002180/2018 del 23/08/2018



**k. Nota 31 dicembre 2018, n. 3831 sullo stato di aggiornamento delle attività in materia di rilevazione della violenza e dell'abuso all'infanzia e all'adolescenza**



Al Ministero del lavoro e delle politiche sociali  
Direzione generale per l'inclusione e le politiche sociali  
Direttore generale Raffaele Tangorra  
DGInclusione@lavoro.gov.it

Al Garante per la protezione dei dati personali  
Dipartimento realtà pubbliche  
Dirigente Francesco Modafferi  
garante@gdp.it  
drp@gdp.it

All'INPS - Istituto nazionale previdenza sociale  
Dirigente Area ISEE e Casellario dell'Assistenza  
Dott.ssa Carmeliana Franzese  
carmeliana.franzese@inps.it

**Oggetto: Rilevazione della violenza e dell'abuso all'infanzia e all'adolescenza. Stato di aggiornamento delle attività.**

Facendo seguito alla nota del 28 giugno 2017 e agli incontri avvenuti presso la sede di questa Autorità nelle date del 2 maggio e del 31 maggio 2018, nonché alle precedenti e ulteriori interlocuzioni avute in questo lasso di tempo, si evidenzia quanto segue.

La violenza e l'abuso ai danni delle persone di minore età costituiscono un fenomeno tanto grave quanto complesso. Come già rilevato con la nota di questa Autorità del 5 agosto 2016 n. 1672, indirizzata ai principali attori istituzionali competenti in materia di infanzia e adolescenza, tale complessità risiede nella genesi, nella tragicità dei fatti, nelle cure necessarie e nella difficoltà di rilevazione di un fenomeno che, pur costituendo una gravissima violazione all'infanzia, è ancora per le sue caratteristiche in larga parte sommerso.

Fra le azioni ivi sollecitate figurava la necessità di "sviluppare la raccolta dati sul fenomeno con il coinvolgimento di tutte le istituzioni competenti al fine di elaborare una strategia generale di intervento".

*Via di Villa Puffo, 6 - 00196 Roma*

U  
AUTORITÀ GARANTE PER L'INFANZIA  
PROTOCOLLO GENERALE  
Protocollo N.0003831/2018 del 31/12/2018



Con la citata nota del 28 giugno 2017 n. 1955, si richiedeva di affrontare compiutamente la problematica relativa alla rilevazione dei dati in tema di violenza e abuso all'infanzia e all'adolescenza, sulla base dell'assunto per cui “contrastare efficacemente la violenza sull'infanzia richiede in primo luogo una sua emersione a livello statistico, da un punto di vista quantitativo e qualitativo”.

In quella nota si proponeva di individuare nel Casellario dell'Assistenza, nella banca dati denominata ‘SINBA’, la sede più opportuna per dotare il sistema paese di una fotografia aggiornata del fenomeno. In particolare si invitava a valutare la possibilità di modificare, alla voce C021 – Valutazione Minore del SINBA, i punti n. 6 (‘Violenza sessuale subita, prostituzione, tratta, pedopornografia’) e n. 7 (‘Altre forme di violenza e maltrattamento subite’), riarticolandoli in modo da permettere una rilevazione della violenza all'infanzia quantitativamente e qualitativamente significativa.

In quella sede si proponeva la seguente suddivisione:

- maltrattamento psicologico
- maltrattamento fisico
- violenza sessuale
- trascuratezza
- violenza assistita

Una diversa suddivisione da quella attualmente prevista pare infatti necessaria anche in vista delle finalità del Casellario dell'Assistenza: da un lato guidare, attraverso i dati raccolti, la costruzione di politiche preventive e di intervento efficaci, perché tarate sui bisogni relativi a contesti e situazioni fortemente diversificate quanto a fenomenologia e tipologia di intervento; dall'altro monitorare l'efficacia delle prestazioni sociali erogate, a fronte degli specifici bisogni emersi.

La legge 122 del 2010, all'art. 13 co. 2 statuisce infatti che finalità dell'istituzione del Casellario dell'Assistenza è “la realizzazione di una base conoscitiva per la migliore gestione della rete dell'assistenza sociale, dei servizi e delle risorse”. Il decreto legge 9 febbraio 2012, n. 5, convertito con modificazioni, dalla legge 4 aprile 2012, n. 35 al comma 1 stabilisce, tra l'altro, che “al fine di semplificare e razionalizzare lo scambio di dati volto a migliorare il monitoraggio, la programmazione e la gestione delle politiche sociali, gli enti erogatori di interventi e servizi sociali inviano unitariamente all'INPS le informazioni sui beneficiari e sulle prestazioni concesse” e al comma 2 stabilisce, tra l'altro, che “le informazioni sui beneficiari e sulle prestazioni concesse, integrate con i dati relativi alle condizioni economiche dei beneficiari medesimi [...] alimentano il Casellario dell'Assistenza” e che “tutte le informazioni ivi presenti siano utilizzate e scambiate con le amministrazioni competenti per fini di gestione, programmazione, monitoraggio della spesa sociale e valutazione dell'efficienza e dell'efficacia degli interventi e per elaborazioni a fini statistici, di ricerca e di studio e, in particolare, ai fini dell'alimentazione del sistema informativo dei servizi sociali”.

*Via di Villa Puffa, 6 - 00196 Roma*



Il decreto 16 dicembre 2014, n. 206, emanato dal Ministro del lavoro e delle politiche sociali di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, 'Regolamento recante modalità attuative del Casellario dell'assistenza a norma dell'art. 13 del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122', rimarca di nuovo all'art. 1 che il Casellario dell'Assistenza costituisce "strumento di raccolta delle informazioni sui beneficiari e sulle prestazioni sociali loro erogate, al fine di migliorare il monitoraggio, la programmazione e la gestione delle politiche sociali" e che "tali informazioni contribuiscono ad assicurare una compiuta conoscenza dei bisogni sociali e del sistema integrato degli interventi e dei servizi sociali". L'art. 6 rubricato 'Utilizzo del Casellario' ne chiarifica ulteriormente gli obiettivi, individuando nel "monitoraggio della spesa sociale", nella "valutazione dell'efficienza e dell'efficacia degli interventi" nonché nella "elaborazioni a fini statistici, di ricerca e di studio" le finalità principali cui è preposto.

Con specifico riferimento al fenomeno della violenza all'infanzia e all'adolescenza, le informazioni fornite dalla banca dati dovrebbero pertanto dare conto delle differenze quantitative e qualitative rispetto alla tipologia di violenza che ha giustificato l'erogazione della prestazione sociale e la presa in carica. Il fenomeno della tratta e quello della violenza sessuale, ad esempio, costituiscono eventi completamente diversi che richiedono modalità preventive e strategie di intervento e cura diversificate. Così come, ai fini di un sistema di prevenzione, di protezione, nonché di valutazione efficace, la violenza fisica e la trascuratezza non appaiono accorpabili in un'unica voce generica, integrando situazioni potenzialmente molto diverse che necessitano di politiche *ad hoc*.

Al fine di evidenziare l'opportunità di una rimodulazione delle voci del SINBA per le ragioni espresse, questa Autorità ha inteso incontrare codesti uffici per un'interlocuzione nella ricerca di soluzioni possibili.

Nel corso del primo incontro del 2 maggio 2018, cui hanno partecipato rappresentanti del Ministero del lavoro e delle politiche sociali e dell'INPS, si è convenuto sull'importanza di un flusso informativo affidabile e costante che quantifichi e qualifichi il fenomeno della violenza sulle persone minorenni e sull'importanza di individuare soluzioni percorribili per monitorare il fenomeno.

Si è rappresentato come il nodo del problema stia nell'esigenza di temperare il diritto alla riservatezza delle persone minorenni con la necessità di conoscere e rilevare il fenomeno nelle sue diverse manifestazioni. Si è spiegato infatti come l'attuale suddivisione delle voci del SINBA sia frutto di una pregressa interlocuzione con il Garante per la protezione dei dati personali e sia stato il risultato a fronte delle preoccupazioni espresse – data la delicatezza della materia – circa l'effettiva non riconducibilità del dato, pur anonimizzato alla fonte, alla persona fisica.

Nella condivisione di tale preoccupazione, sono state vagliate possibili soluzioni per il contemperamento dei due diritti, quello alla riservatezza e quello alla protezione, secondo un bilanciamento e una visione di insieme di cui questa Autorità ha inteso farsi promotrice.



L'incontro si chiudeva con la disponibilità dell'INPS a vagliare soluzioni tecniche volte a contemperare riservatezza e conoscibilità del dato anche negli ambiti territoriali più ristretti, la disponibilità del Ministero del lavoro e delle politiche sociali ad approfondire la tematica e a valutare una modifica del sistema del tracciato al termine della prima sperimentazione in corso, e la disponibilità di questa Autorità a formulare una ulteriore proposta di suddivisione delle voci quanto più possibile vicina a quella attuale.

Nel corso del secondo incontro, avvenuto il 31 maggio 2018 alla presenza di rappresentanti del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, dell'INPS e del Garante per la protezione dei dati personali, veniva esposto uno studio effettuato dall'ufficio di questa Autorità relativo alla classificazione delle voci sulla violenza all'infanzia e all'adolescenza in ambito internazionale e nazionale<sup>1</sup>, all'esito del quale veniva proposta una diversa classificazione, a partire dal tracciato attualmente previsto dal SINBA e più fedele possibile ad esso, che permetterebbe la rilevazione dei dati secondo una modalità coerente con le raccomandazioni internazionali e funzionale agli obiettivi del Casellario dell'Assistenza:

In luogo di "Violenza sessuale subita, prostituzione, tratta, pedopornografia"

- Violenza sessuale subita, pedopornografia
- Prostituzione, tratta

In luogo di "Altre forme di violenza e maltrattamento subite"

- Maltrattamento fisico
- Maltrattamento psicologico
- Violenza assistita
- Trascuratezza, patologia delle cure

Veniva rimarcato dal Garante per la protezione dei dati personali il lungo lavoro svolto per raggiungere il compromesso attualmente previsto e la particolare attenzione che il Garante riserva alla banca dati per la delicatezza dei fenomeni monitorati e per la particolare sensibilità della categoria in questione, quella delle persone minorenni. È stato esplicito che il principio che deve guidare la

---

<sup>1</sup> Cfr., fra gli altri, *Consulta sulla prevenzione dell'abuso sui bambini* [OMS 1999]; *Violenza e salute nel mondo – Rapporto dell'Organizzazione Mondiale della Sanità* [OMS 2002]; *Prevenire il maltrattamento sui minori: indicazioni operative e strumenti di analisi* [OMS 2006]; *Global status report on violence prevention* [OMS 2014]; *Toolkit on mapping legal, health and social services responses to child maltreatment* [OMS 2015]; *Inspire – Seven strategies for Ending Violence against Children* [OMS 2016]; *Database OMS* [Global Health Observatory data repository]; ICD – 10, *Classificazione statistica internazionale delle malattie e dei problemi sanitari correlate*, OMS; ICCS, *International classification of crime for statistical purposes*, UNODC – ONU – 2015; CIS-2008/*Community Innovation Survey – servizi statistici dell'Unione Europea*; *United States' Centers for Disease Prevention and Control* [CDC].



scelta delle voci da rilevare deve essere – trattandosi di una banca dati amministrativa – quello della indispensabilità del dato rispetto alle funzioni che la legge assegna alla banca dati stessa.

Questa Autorità di garanzia per i diritti delle persone minorenni rappresentava la necessità di un bilanciamento tra i diritti e gli interessi in gioco, tutti tutelati a livello convenzionale e costituzionale, mantenendo uno sguardo d'insieme. Particolarmente delicata è la questione circa la concreta declinazione del principio di indispensabilità del dato. Individuare quali dati siano strettamente necessari per le finalità della banca dati è compito cui le istituzioni sono chiamate e che implica complessi bilanciamenti tra riservatezza e tutela delle persone minorenni.

Il Ministero del lavoro e delle politiche sociali ribadiva che le voci così come attualmente articolate costituiscono il risultato di un percorso complesso, a fronte di una classificazione di partenza differente rispetto alla quale sono venute meno voci che pure sarebbe stato significativo rilevare. Veniva rimarcata la disponibilità del Ministero a vagliare soluzioni praticabili per un ampliamento delle stesse al termine del periodo sperimentale.

I rappresentanti del Garante per la protezione dei dati personali hanno quindi proposto una interlocuzione con l'Istat per verificare la sussistenza di fonti informative differenziate utili a dare risposta al problema, rappresentando comunque la disponibilità, all'esito della sperimentazione e qualora ritenuto necessario, a valutare la modifica del tracciato purché compiuta in modo tale da salvaguardare la non riferibilità del dato alla persona, anche in riferimento alle nuove norme previste a seguito del Regolamento UE 2016/679.

La riunione si chiudeva con l'impegno da parte di questa Autorità a vagliare la strada della rilevazione statistica tramite l'Istat.

L'incontro con l'Istat è stato svolto, con i rappresentanti competenti per materia, in data 3 luglio 2018. Esso è stato occasione per approfondire e chiarire alcuni aspetti relativi alla rilevazione del fenomeno in oggetto, *in primis* la distinzione tra la rilevazione della violenza emersa e la rilevazione del fenomeno ancora sommerso. In relazione al fenomeno già emerso – quello rilevato dal Casellario dell'Assistenza – l'Istat ha sottolineato come le fonti dei flussi informativi per un eventuale diverso sistema di rilevazione del dato coinciderebbero con quelli del Casellario stesso (escludendo i dati del Ministero dell'interno, che si limita alle denunce). Da qui la necessità sottolineata dall'Istat di evitare duplicazioni nella rilevazione del dato presso le medesime fonti, che implicherebbe un doppio lavoro per i Comuni, e l'opportunità di agire piuttosto sul sistema attualmente previsto perché sia efficace.

Un diverso ragionamento può essere fatto per una rilevazione del fenomeno sommerso, tramite campionamenti e indagini statistiche periodiche, pur complesse data la delicatezza del tema e la minore età dei soggetti coinvolti ma per le quali l'Istat ha manifestato, data la rilevanza della tematica, la massima disponibilità. Veniva rimarcato tuttavia che un'indagine statistica sul fenomeno



sommerso non vale a sostituire in alcun modo la rilevazione dell'emerso, ottenibile tramite i dati raccolti e trasmessi dai Comuni.

Alla luce di quanto riportato, in attesa degli esiti della sperimentazione del Casellario dell'Assistenza e in particolare del SINBA, e in vista della eventuale riorganizzazione della banca dati, questa Autorità si è determinata nel replicare l'indagine, pur campionaria, circa il fenomeno della violenza emersa già svolta nel 2015. Si tratta di una soluzione interlocutoria che tuttavia non può e non vuole sostituire la creazione di una banca dati costantemente aggiornata ed estesa a tutto il territorio nazionale, la cui necessità, imprescindibile per la predisposizione di politiche di prevenzione e intervento efficaci, permane.

La predisposizione di una banca dati di maggior dettaglio sulla violenza all'infanzia e all'adolescenza risponderebbe altresì a quanto richiesto dagli organismi internazionali in diverse sedi<sup>2</sup> e costituisce per l'Italia un'occasione unica per dotarsi di uno strumento la cui mancanza è stata in più occasioni evidenziata.

Nella consapevolezza della rilevanza che i temi trattati rivestono per codeste istituzioni, si chiede di prendere sin d'ora in considerazione l'ipotesi di modificare il tracciato del SINBA nei termini sopraindicati alla prima occasione utile a sancirne una rimodulazione. Si chiede altresì di informare questa Autorità sulle iniziative che verranno prese in tale senso.

Nella fiducia che tale occasione preziosa verrà raccolta e che soluzioni per il bilanciamento di diritti parimenti importanti saranno individuate, l'occasione è gradita per ringraziare ancora una volta per la collaborazione e per inviare cordiali saluti.

Filomena Albano

---

<sup>2</sup> Cfr. il 9° Rapporto di aggiornamento sul monitoraggio della Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia, p. 191, dove il Gruppo CRC, sulla scorta di quanto espresso dal Comitato ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza raccomanda, "al Governo di adempiere alle richieste dell'Onu e delle Organizzazioni di protezione dell'infanzia, istituendo un sistema nazionale di rilevazione del maltrattamento dei bambini in Italia". Il riferimento è a: CRC/C/15/Add. 198 §§ 37, 38; Commento Generale n. 13 (2011); Raccomandazioni ONU nello Studio sulla violenza contro i bambini A/61/299; CRC/C/ITA/CO/3-4, punto 44.



## I. Nota 12 gennaio 2018, n. 75 in tema di persone di minore età coinvolte in fatti aventi rilevanza penale



Firmato digitalmente da ALBANO  
FILOMENA  
AUTORITÀ GARANTE PER  
L'INFANZIA  
E L'ADOLESCENZA/11784021005



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

*La Garante*

Al Sig. Prefetto  
Carmela Pagano  
Ufficio territoriale del Governo  
Napoli

All'Ufficio di Gabinetto del Prefetto  
Capo di Gabinetto  
Gaetano Cupello  
Napoli  
[gaetano.cupello@interno.it](mailto:gaetano.cupello@interno.it)

Al Procuratore della Repubblica  
presso il Tribunale per i Minorenni  
Napoli  
Maria de Luzenberger  
[procmin.napoli@giustizia.it](mailto:procmin.napoli@giustizia.it)  
[maria.deluzenberger@giustizia.it](mailto:maria.deluzenberger@giustizia.it)

Al Presidente del  
Tribunale per i Minorenni  
Napoli  
Patrizia Esposito  
[tribmin.napoli@giustizia.it](mailto:tribmin.napoli@giustizia.it)  
[patrizia.esposito@giustizia.it](mailto:patrizia.esposito@giustizia.it)

All'Ufficio Scolastico Regionale  
per la Campania  
Ambito territoriale Napoli  
Luisa Franzese  
[usp.na@istruzione.it](mailto:usp.na@istruzione.it)  
[cса.na@istruzione.it](mailto:cса.na@istruzione.it)

Al Sig. Sindaco  
Comune di Napoli  
Luigi De Magistris  
[sindaco@comune.napoli.it](mailto:sindaco@comune.napoli.it)

U
AUTORITÀ GARANTE PER L'INFANZIA PROTOCOLLO GENERALE
COPIA CONFORME ALL'ORIGINALE DIGITALE
Protocollo N.0000075/2018 del 12/01/2018 Firmatario: FILOMENA ALBANO



[gabinetto@comune.napoli.it](mailto:gabinetto@comune.napoli.it)

All'Assessore alle politiche sociali  
Comune di Napoli  
Roberta Gaeta  
[assessorato.politichesociali@comune.napoli.it](mailto:assessorato.politichesociali@comune.napoli.it)

Al Sig. Questore  
Provincia di Napoli  
Antonio De Iesu  
[urp.quest.na@pecps.poliziadistato.it](mailto:urp.quest.na@pecps.poliziadistato.it)

Al Comandante provinciale dei Carabinieri  
Napoli  
Ubaldo Del Monaco  
[provsnacte@carabinieri.it](mailto:provsnacte@carabinieri.it)

Al Direttore del  
Centro per la Giustizia minorile  
Campania  
Maria Gemmabella  
[cgm.napoli.dgm@giustizia.it](mailto:cgm.napoli.dgm@giustizia.it)

Al Direttore dell'  
Ufficio di Servizio Sociale per i minorenni  
di Napoli  
Vincenza Abbondante  
[ussm.napoli.dgm.@giustizia.it](mailto:ussm.napoli.dgm.@giustizia.it)

e p.c. Al Garante dei diritti  
dell'infanzia e dell'adolescenza  
Regione Campania  
[garanteminori@consiglio.regione.campania.it](mailto:garanteminori@consiglio.regione.campania.it)

Al Cardinale Crescenzo Sepe  
Arcivescovo Metropolitano di Napoli  
[info@chiesadinapoli.it](mailto:info@chiesadinapoli.it)

*Via di Villa Puffo, 6 - 00196 Roma*



**Oggetto:** Persone di minore età coinvolte in fatti aventi rilevanza penale – Richiesta informazioni e dati e di istituzione di tavolo interistituzionale permanente con la partecipazione di una componente di minorenni e giovani adulti.

In riferimento ai recenti eventi che hanno visto come protagonisti persone di minore età coinvolte in fatti aventi rilevanza penale, per lo più realizzati in gruppo, questa Autorità, ai sensi dell'art. 4 commi 1 e 2 della legge 12 luglio 2011, n. 112, chiede di acquisire dati e informazioni utili ad approfondire la conoscenza del fenomeno in termini di dimensionamento e di analisi socio-ambientale ed educativa.

Questa Autorità chiede, altresì, di conoscere quali politiche educative, di prevenzione e di sostegno sono state o si intendono realizzare per arginare il fenomeno e per promuovere una cultura dei diritti.

Nell'auspicare che le suddette notizie pervengano grazie ad una azione sinergica delle Autorità in indirizzo, si sollecita l'istituzione di un tavolo interistituzionale permanente, con la partecipazione di una componente di minorenni e giovani adulti e di rappresentanti di associazioni familiari, che funga da osservatorio del fenomeno e da luogo di concertazione secondo una visione integrata delle persone di minore età e dei territori.

Giova sottolineare che qualsiasi intervento, progetto politico relativo alla città ed alle persone di minore età che in essa sviluppano la loro personalità non può che partire da una rete educativa che abbia come protagonisti gli stessi minorenni e che prenda avvio da azioni rivolte alla promozione dei diritti prima ancora che dalla prevenzione.

Infatti, partire dalle bambine e dai bambini, significa promuovere valori e cultura all'interno di una città che, accogliendo la sfida di essere educativa, diventi capace di costruire dialogo e partecipazione tra le diverse voci che la animano.

Si resta in attesa di cortese riscontro e di conoscere gli esiti relativi ai lavori del tavolo.

Filomena Albano







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

Via di Villa Ruffo, 6  
00196 Roma

[www.garanteinfanzia.org](http://www.garanteinfanzia.org)