

L'INTERVENTO DEL GARANTE: L'ATTIVITÀ E LE PROBLEMATICHE APERTE

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 esautora 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, 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 è 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 neomaggiorenni. 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 minorenne. 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 strutturate 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 garante: 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