



Giunte e Commissioni

RESOCONTO STENOGRAFICO

n. 34

**COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA  
sul femminicidio, nonché su ogni forma di  
violenza di genere**

AUDIZIONE DELLA DOTTORESSA FILOMENA ALBANO,  
PRESIDENTE DELL'AUTORITÀ GARANTE PER L'INFANZIA  
E L'ADOLESCENZA

36<sup>a</sup> seduta: martedì 12 dicembre 2017

Presidenza della Presidente PUGLISI

## I N D I C E

**Audizione della dottoressa Filomena Albano,  
presidente dell'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza**

PRESIDENTE ..... Pag. 3, 6, 11 e <i>passim</i> LIUZZI (GAL(DI, GS, PpI, RI, SA)) ..... 11 ANITORI (AP-CpE-NCD) ..... 12		ALBANO ..... Pag. 3, 6, 14
---	--	----------------------------

---

*Sigle dei Gruppi parlamentari: ALA-Alleanza Liberalpopolare Autonomie: ALA; Alternativa Popolare-Centristi per l'Europa-NCD: AP-CpE-NCD; Articolo 1 – Movimento democratico e progressista: Art.1-MDP; Federazione della Libertà (Idea-Popolo e Libertà, PLI): FL (Id-PL, PLI); Forza Italia-Il Popolo della Libertà XVII Legislatura: FI-PdL XVII; Grandi Autonomie e Libertà (Direzione Italia, Grande Sud, Popolari per l'Italia, Riscossa Italia, Salute e Ambiente): GAL (DI, GS, PpI, RI, SA); Lega Nord e Autonomie: LN-Aut; Movimento 5 Stelle: M5S; Partito Democratico: PD; Per le Autonomie (SVP, UV, PATT, UPT)-PSI-MAIE: Aut (SVP, UV, PATT, UPT)-PSI-MAIE; Misto: Misto; Misto-Campo Progressista-Sardegna: Misto-CP-S; Misto-Fare!: Misto-Fare!; Misto-Federazione dei Verdi: Misto-FdV; Misto-Fratelli d'Italia-Alleanza Nazionale: Misto-FdI-AN; Misto-Insieme per l'Italia: Misto-IpI; Misto-Italia dei valori: Misto-Idv; Misto-Lega per Salvini Premier: Misto-LpSP; Misto-Liguria Civica: Misto-LC; Misto-Movimento la Puglia in Più: Misto-MovPugliaPiù; Misto-Movimento X: Misto-MovX; Misto-Sinistra Italiana-Sinistra Ecologia Libertà: Misto-SI-SEL; Misto-UDC: Misto-UDC.*

*Intervengono la dottoressa Filomena Albano, presidente dell'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza, accompagnata dalla dottoressa Tullia Passerini, funzionaria presso l'Autorità garante.*

*I lavori hanno inizio alle ore 13,45.*

#### *SULLA PUBBLICITÀ DEI LAVORI*

PRESIDENTE. Avverto che la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata attraverso il Resoconto sommario e il Resoconto stenografico nonché, ai sensi dell'articolo 13, comma 4, del Regolamento interno, attraverso l'attivazione dell'impianto audiovisivo a circuito chiuso.

Avverto inoltre che gli auditi e i commissari avranno la possibilità di chiedere in qualsiasi momento la chiusura della trasmissione audio-video e la secretazione dell'audizione o di parte di essa, qualora ritengano di riferire alla Commissione fatti o circostanze che non debbano essere divulgati.

Poiché non vi sono obiezioni, così resta stabilito.

#### *PROCEDURE INFORMATIVE*

##### **Audizione della dottoressa Filomena Albano, presidente dell'Autorità garante per l'infanzia**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca lo svolgimento dell'audizione della dottoressa Filomena Albano, presidente dell'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza, accompagnata dalla dottoressa Tullia Passerini, funzionaria presso l'Autorità garante.

Do il benvenuto alla dottoressa Albano e la ringrazio per aver accettato il nostro invito.

I temi dell'infanzia e della tutela dell'infanzia nei confronti della violenza domestica e della violenza assistita ricorrono nelle audizioni che abbiamo svolto, ma anche nell'accesso agli atti che l'Ufficio di Presidenza e la Commissione hanno disposto.

Cedo volentieri la parola alla nostra ospite.

*ALBANO.* Ringrazio la Presidente, tutti quanti i presenti e chi ascolterà il contenuto di questa audizione.

I bambini purtroppo sono spesso il volto nascosto della violenza di genere e sono le vittime dirette e indirette; subiscono violenza anche nel loro immaginario, nelle loro certezze, nel loro presente e anche nel loro futuro, ed è per questo che l'audizione dell'Autorità garante per l'in-

fanzia e l'adolescenza, che è la figura istituzionale prevista in tempi relativamente recenti nel nostro Paese (è stata istituita solo alla fine del 2011 per promuovere l'attuazione dei diritti previsti dalla Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza e dalle altre fonti internazionali), è importante per portare il punto di vista delle persone di minore età. Infatti, relativamente a questi temi, vengono in considerazione tanti articoli della Convenzione e fondamentalmente il principio del diritto delle persone di minore età a vivere un'esistenza libera da ogni forma di violenza (articolo 19) e il dovere dello Stato di protezione (articolo 20), dovere anche nei confronti della famiglia di origine, quindi non solo qualora manchi una famiglia ma anche quando la famiglia o le figure di riferimento risultino palesemente inadeguate.

Nel focalizzare il mio intervento, consentitemi di distinguere due profili: l'uno è relativo alla protezione e all'intervento, che fa riferimento a situazioni di fragilità, ovvero a situazioni in cui la violenza si è già consumata, e l'altro relativo alla prevenzione, in cui parliamo con un po' di respiro in più del futuro, del domani, dal momento che la violenza non si è ancora verificata.

Per quanto riguarda la protezione, ovviamente lo spettro dei profili d'interesse dell'Autorità di garanzia sono tantissimi. La Presidente ricordava prima la violenza assistita, ma io ricordo anche il punto estremo della violenza assistita, che è rappresentata dalle vittime di violenza assistita da omicidio, quindi dagli orfani dei crimini domestici, ma ricordo anche il fenomeno aberrante della tratta ai danni di persone di minore età, sempre di più, e anche fenomeni di cui poco si parla, come quello delle spose bambine e più in generale delle violenze sessuali ai danni di persone di minore età.

Parlando quindi innanzitutto di protezione e di interventi, il primo punto su cui vorrei focalizzare la vostra attenzione è quello più critico: l'assenza di dati. Siamo un Paese che, nonostante le reiterate raccomandazioni anche del Comitato delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo, allo stato non possiede, ad esempio in materia di violenza assistita, una banca dati che rilevi in maniera aggiornata e automatica l'entità del fenomeno, ed è grave perché l'assenza di un monitoraggio nazionale non consente di porre in essere delle politiche di prevenzione, oltre che di controllo. Il primo punto critico è quindi l'assenza di dati.

A dire il vero, l'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza ha sostenuto nel 2015 una ricerca condotta da Terre des Hommes e Cismai, che aveva a oggetto appunto i dati sul maltrattamento ai danni dell'infanzia attraverso un'indagine di tipo campionario che riguardava 231 Comuni italiani. All'esito di questa indagine campionaria, la violenza assistita era risultata essere la seconda forma di maltrattamento ai danni dell'infanzia e precisamente parliamo del 19,4 per cento rispetto al totale dei minori in carico ai servizi sociali attraverso i quali era stato compiuto il monitoraggio. Quindi la seconda forma di maltrattamento ai danni dell'infanzia era rappresentata proprio dalla violenza assistita.

L'indagine campionaria ha avuto il merito di declinare le singole tipologie di violenza, ma il passo in avanti dovrebbe essere un'indagine di tipo censuario e una banca dati alimentata automaticamente. È questa la ragione per la quale da un anno a questa parte stiamo intrattenendo dei rapporti istituzionali bilaterali con il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, con l'INPS e con il Garante per la *privacy* per valutare se non sia possibile inserire la voce della violenza assistita nell'ambito del casellario dell'assistenza. Quest'ultimo è una banca dati che verrà alimentata dai Comuni sulla base delle prestazioni sociali erogate in favore dei minori da parte dei servizi sociali. Quindi, man mano che un numero sempre più elevato di Comuni rientrerà nell'ambito del casellario dell'assistenza, man mano si avrà una fotografia delle prestazioni sociali erogate in favore dei minori più ampia.

Allo stato la violenza assistita non è fra le voci del segmento del casellario dell'assistenza relativo ai minori, che si chiama SINBA. Il nostro tentativo nel corso di quest'anno è di inserire questa voce nell'ambito del sistema SINBA. Al riguardo abbiamo avuto già interlocuzioni istituzionali volte anche a capire come bilanciare le esigenze di riservatezza, e quindi di tutela della *privacy* delle persone di minore età, altrettanto importanti, con l'esigenza però di monitorare costantemente il fenomeno, perché – ripeto – il monitoraggio è essenziale per adottare delle politiche di prevenzione, oltre che di intervento. Questo è un discorso che continuiamo a portare avanti *in progress*.

Ovviamente il problema dei dati si riscontra anche in relazione agli orfani dei crimini domestici, in quanto esistono dati relativi alle persone adulte, quindi agli autori del reato. Tra l'altro, un conto sono i dati relativi alle denunce, che fanno capo al Ministero dell'interno, altro conto i dati relativi alle condanne, altro ancora i dati relativi alle donne vittime. Questione ancora diversa sono i dati relativi appunto agli orfani, ai bambini, alle persone di minore età, che sono le vittime dei crimini domestici, quindi questa è la prima criticità che mi sento di sottolineare.

La seconda è rappresentata dal fatto, sempre in tema di violenza assistita, che si tratta allo stato di circostanza aggravante di fattispecie di reato ai danni della persona adulta ma non di fattispecie autonoma di reato. Questo è un discorso, sotto il profilo normativo, che dovrebbe essere preso in considerazione dal momento che, ai sensi della Convenzione delle Nazioni Unite, le persone di minore età sono soggetti di diritto, titolari autonomi di diritti e non meri destinatari della protezione, quindi bisognerebbe valutare la previsione come fattispecie di reato autonoma della violenza assistita.

L'ulteriore profilo, sempre in tema di protezione e di interventi, è quello della capacità di intercettare i segnali di allarme poiché, quando la situazione familiare sfocia in una violenza, molto spesso è preceduta da tanti segnali di allarme che, attraverso occhi attenti, potrebbero essere intercettati. Mi riferisco alla rete dei pediatri, con cui non a caso l'Autorità garante di recente ha raggiunto un protocollo d'intesa, in particolar modo con la Società italiana di pediatria, proprio e anche con questa finalità. Mi

riferisco ovviamente alla Polizia, con cui abbiamo in corso un modulo di formazione prevalentemente *on-line* dedicato alle Forze di polizia in modo da consentire loro di approcciarsi nella maniera più adatta alle persone di minore età, specificamente quando sono testimoni di crimini commessi ai danni della figura di riferimento parentale. Quindi pensiamo ancora una volta all'ambito della violenza assistita e ai bambini e ragazzi testimoni delle violenze ai danni della madre. Questo modulo di formazione *on-line* mira a sottolineare come dovrebbero essere sentiti i bambini e i ragazzi, a privilegiare anche interviste nell'ambito dell'audioregistrazione, in modo da evitare la reiterazione del loro ascolto in più occasioni, e a prevedere anche locali adeguati per l'ascolto dei bambini e dei ragazzi.

Abbiamo poi un protocollo con il Consiglio nazionale forense, perché anche gli avvocati svolgono in questo ambito un ruolo importante, in quanto gestire il contenzioso che coinvolge bambini e ragazzi vittime di violenza assistita non è consueto: richiede un approccio multidisciplinare, peculiare e particolare, sia sotto il profilo penale che sotto il profilo civile. Ovviamente abbiamo in corso anche una collaborazione con la Scuola superiore della magistratura (io stessa sono magistrato come formazione professionale), con la quale abbiamo già collaborato quest'anno (e vi ritornerò più specificamente nel parlare di tratta) nell'organizzazione del primo corso nazionale sulla protezione dei minori stranieri non accompagnati, destinato specificamente ai magistrati. La formazione dei magistrati è importante perché in tutte le ipotesi di violenza assistita tante sono le questioni che vengono in campo. Mi limito ad accennare al problema dei provvedimenti *de potestate*, quindi sospensione e decadenza dalla responsabilità genitoriale, e alla deroga all'affido condiviso. Come sapete, l'affido condiviso è regime ordinario di affidamento dei figli in caso di separazione, divorzio e anche in caso di coppie non coniugate. È evidente che, in presenza di fattispecie di violenza assistita, l'affido esclusivo deve essere in regime prescelto, perché la violenza nei confronti della donna in presenza del figlio è ovviamente violenza ai danni del figlio di minore età.

**PRESIDENTE.** Dottoressa Albano, le chiedo un approfondimento, visto che è un punto che è emerso con grande forza nell'ambito delle nostre audizioni, sul fatto che invece purtroppo, anche in caso di violenza assistita o addirittura agita in termini di maltrattamenti, l'affido condiviso viene utilizzato come ricorso del tutto ordinario. Quindi volevo capire se lei, come garante nazionale, ha dato delle linee guida; lo volevo capire perché appunto nelle audizioni questo aspetto è emerso con forza.

**ALBANO.** Ovviamente, nel nostro sistema di diritto, la magistratura decide in ordine ai singoli casi, quindi questo è un punto imprescindibile, anche perché i vari gradi del processo sono quelli che determinano la congruità o meno della misura adottata; quindi ci sono i gradi di giudizio. Il problema è che i tempi del processo devono rispettare i tempi dei bambini; questa è la vera questione, quindi i tempi dovrebbero essere rapidi.

Ignoro se esista su scala nazionale una rilevazione come quella che lei mi prospetta, Presidente. Io dico che gli strumenti normativi esistono; lo strumento normativo è rappresentato dagli articoli 337-ter e seguenti del codice civile, che prevedono espressamente che, benché l'affido condiviso sia la modalità ordinaria di affidamento dei figli, l'affido esclusivo deve essere prescelto ogniqualvolta corrisponda all'interesse del minore. E nel momento in cui il presupposto ampiamente condivisibile è che la violenza perpetrata ai danni della figura di riferimento parentale davanti agli occhi diretti o indiretti dei figli è violenza contro i figli, appunto violenza assistita, è evidente che questo rappresenta una ragione ostativa all'affido condiviso.

Ovviamente questa è una prospettiva a tutela dei minori dell'Autorità di garanzia, ma altrettanto chiaramente sono consapevole della giustizia del nostro sistema di diritto per cui sono i giudici che decidono i procedimenti in contenzioso, fermo restando (per questo citavo la collaborazione in corso con la Scuola superiore della magistratura deputata alla formazione dei magistrati) che, attraverso incontri di sensibilizzazione che prospettino anche un approccio multidisciplinare alla materia, quindi un approccio non solo strettamente giuridico ma che si possa avvalere delle professionalità in ambito psicologico piuttosto che sociologico, è evidente che questo può innalzare il livello di attenzione e anche di sensibilizzazione di tutti quanti gli operatori. Cito adesso i magistrati ma citavo prima gli avvocati, proprio nel sottolineare che un certo tipo di contenzioso, e anche di procedimento non contenzioso, non può essere trattato come un normale tipo di procedimento, perché presenta aspetti di delicatezza e di vulnerabilità che richiedono un'attenzione particolare, quella che appunto abbiamo anche sottolineato nei moduli di formazione *on-line* con le Forze di polizia. Questo per evidenziare appunto i vari campanelli d'allarme che possono essere intercettati dalle diverse professionalità.

Terminando con l'ambito giudiziario, consentitemi di dire che fra gli strumenti normativi che esistono, e che però appunto devono essere applicati rigorosamente, vi sono anche gli ordini di protezione verso gli abusi familiari, articoli 342-bis e 342-ter del codice civile, che possono essere adottati anche *inaudita altera parte*. Anche in questo caso appunto è una sensibilizzazione nella formazione degli avvocati a utilizzare gli strumenti in maniera congrua, evitando delle tecniche dilatorie e effettivamente utilizzando gli strumenti, fra cui la possibilità – ripeto – di ottenere alcuni provvedimenti *inaudita altera parte* in presenza dei reali presupposti. Questo riesce a contingentare i tempi e quindi a garantire una rapidità nella risposta giudiziaria almeno nell'immediatezza.

Questa è una piccola parentesi, certo sempre con l'occhio dell'Autorità di garanzia, ma che mi deriva – ripeto – dalla mia esperienza professionale precedente, perché chiaramente io ero anche giudice di questi provvedimenti, mi occupavo specificamente di questo, e quindi il contributo è anche con tale finalità.

Sempre sul lato giudiziario, le ultime normative valorizzano l'ascolto delle persone di minore età, soprattutto se abbiano compiuto i dodici anni

o comunque siano capaci di discernimento. Quindi, anche attraverso l'utilizzo di tecniche, strumenti recenti e innovativi, è possibile evitare la reiterazione dell'ascolto e stare attenti a condurlo in locali adeguati, che purtroppo spesso ancora mancano nei nostri uffici giudiziari (questo è un problema che attiene alle risorse), e a condurlo con l'ausilio di professionalità specificamente dedicate.

Sempre sul piano della protezione, l'importante è ovviamente sostenere le genitorialità fragili, quindi intervenire in presenza di situazioni di fragilità prima che sfocino in atti di violenza manifesta. Sul sostegno alla genitorialità fragile, cito la *home visiting*. Di recente io stessa ho scritto la prefazione e ho presentato le linee guida in materia di *home visiting* del Cismai. L'*home visiting* è uno strumento ampiamente diffuso in altri Paesi che consente, nel momento in cui si verifica la nascita, di intervenire a sostegno della madre, ed eventualmente – se c'è – del padre, sviluppando il senso di genitorialità e supportando nello sviluppo della relazione. È un intervento bello perché è impostato sulla fiducia; la fiducia nel valore trasformativo delle persone, anche degli adulti che, nonostante situazioni di fragilità di partenza, possono rimettersi in gioco. Quindi l'*home visiting* potrebbe essere potenziato e utilizzato con questa finalità.

Fra gli strumenti nuovi cito anche il *family group conference*. Non so se ve ne hanno già parlato nel corso delle audizioni; anche questi sono interventi abbastanza innovativi. Noi come Autorità garante stiamo promuovendo alcuni progetti perché mettono al centro il minore, la persona di minore età, che chiama a raccolta, individuandole lui stesso con l'ausilio dell'*advocacy*, di un portavoce che funge da megafono delle istanze del minore, e mette intorno a un tavolo le sue figure di riferimento anche allargate. Avviene un tirar fuori i bisogni e le esigenze di tutela del minore con l'aiuto di un facilitatore.

Anche questo può essere uno strumento da utilizzare, fermo restando che occorre la consapevolezza da parte dei genitori, e direi anche delle donne, del danno che viene arrecato ai figli dagli atti di violenza compiuti nei loro confronti. Molto spesso questo livello di consapevolezza non è così netto, quindi stiamo monitorando in questo periodo alcune campagne, come la campagna «Non toccatemi la mamma», che mira proprio ad aumentare il livello di consapevolezza da parte delle donne dei danni sui figli e quindi stimola indirettamente le donne a denunciare quanto accade nell'ambito intrafamiliare.

Sempre a proposito della protezione, vi parlerò ora degli interventi. Di uno vi ho già accennato, ovviamente la risposta giudiziaria. Nel momento in cui purtroppo la violenza si è già verificata, la risposta giudiziaria è il fatto che i tempi dei procedimenti debbano essere il più possibile corrispondenti ai tempi dei bambini, il che implica risorse alla giustizia, e poi appunto una sensibilizzazione e anche una valorizzazione degli istituti che già esistono: gli ordini di protezione contro gli abusi familiari, l'affido esclusivo, i provvedimenti *de potestate*.

Invece, in materia di mediazione familiare, consentitemi di sottolineare all'attenzione di questa Commissione un errore nella traduzione



della Convenzione di Istanbul, perché nel guardare la documentazione propedeutica a questa audizione ho fatto – come mi è consueto – una lettura del testo com'è stato negoziato, vale a dire una lettura della Convenzione in inglese. Premetto che in un'altra mia vita professionale ho diretto un ufficio di cooperazione giudiziaria internazionale ed ero lì quando è stata negoziata la Convenzione di Istanbul. L'errore che segnalo è in ordine all'articolo 48. Non è vero che la Convenzione di Istanbul vieti il ricorso alla mediazione in presenza di violenza; vieta il ricorso alla mediazione obbligatoria, quindi agli strumenti obbligatori di risoluzione alternativa della controversia, solo che il termine «*mandatory*» presente nella traduzione inglese con cui è stata negoziata la Convenzione non è stato riportato nella traduzione italiana. Si è trattato evidentemente di un errore dei giuristi linguisti, che mi premeva comunque sottolineare all'attenzione di questa Commissione visto che me ne sono accorta in quest'occasione, il che non toglie ovviamente che la mediazione familiare sia altamente difficile e improbabile in presenza di violenza familiare. Però sottolineo che non c'è un divieto, perché l'articolo 48 nella traduzione italiana è stato erroneamente tradotto e me ne sono accorta leggendo la versione inglese della Convenzione, quindi volevo segnalarlo a questa Commissione.

Continuando sul piano degli interventi e prima di passare a un fenomeno diverso qual è la tratta, consentitemi di dire qualcosa sugli orfani dei crimini domestici. Ho già parlato della criticità relativa ai dati che ovviamente si riverbera anche sull'individuazione del numero degli orfani di crimini domestici. In questo caso i problemi sono molto complessi, poiché l'assenza di entrambe le figure di riferimento parentale (o perché entrambe morte o perché l'una morta e l'altra in carcere) comporta anche problemi collaterali, come quello in materia di affidamento familiare, quindi anche il problema di relazione tra due ambiti familiari verosimilmente in lotta fra di loro, il problema economico, quindi anche di gestione dal punto di vista materiale dei bambini, e anche la difformità su scala regionale in ordine al *quantum* delle somme erogate in favore degli affidatari, molto spesso familiari.

Evidenzio che l'Autorità garante sta conducendo da mesi una campagna anche sui suoi *social network* – vi mostro l'infografica che abbiamo elaborato – per caldeggiare l'approvazione del disegno di legge sugli orfani dei crimini domestici che pende davanti al Senato e che reiteriamo in maniera abbastanza cadenzata.

Veniamo alla tratta, un crimine aberrante. Ho incontrato poche settimane fa la coordinatrice antitratta dell'Unione europea Myria Vassiliadou e con lei abbiamo approfondito quello che l'Unione europea sta facendo e vorrebbe che i Paesi facessero su questo argomento. Ovviamente l'Autorità garante è coinvolta in prima linea sul tema dei minori stranieri non accompagnati e quindi su questo aspetto consentitemi di dire che la figura del tutore volontario prevista dall'articolo 11 della legge 7 aprile 2017, n. 47, può rappresentare la persona, proprio perché ha una relazione personale con il minore, in grado di intercettare i segnali che consentono di

qualificare quell'individuo come vittima di tratta e anche aiutarlo a uscirne e entrare in un percorso di protezione.

Quindi è con tale finalità che noi che stiamo organizzando in tante Regioni (le Regioni prive di garante regionale ai sensi dell'articolo 11 della legge n. 47 del 2017) i corsi di formazione per aspiranti tutori volontari. Abbiamo previsto il modulo sulla tratta nell'ambito del modulo psicosociale, perché i nostri corsi sono organizzati su tre moduli formativi: uno fenomenologico, l'altro giuridico e il terzo psicosociale. Nell'ambito del modulo psicosociale abbiamo previsto espressamente il modulo sulla tratta.

Sempre con questa finalità, vi parlavo in apertura della collaborazione che abbiamo in atto con la Scuola superiore della magistratura. Proprio nell'ambito del primo corso di formazione nazionale destinato a magistrati dopo l'entrata in vigore della legge n. 47 del 2017, abbiamo previsto una giornata dedicata alla tratta, fermo restando che sullo sfondo di tutto ci sono temi che riguardano le minori vittime di tratta ma più in generale i minori non accompagnati che arrivano nel nostro Paese, la necessità di ottenere subito il permesso di soggiorno anche in assenza di documenti identificativi e anche a prescindere dalla richiesta di protezione internazionale. Noi sappiamo che il numero di ragazze è lievemente aumentato e soprattutto la loro età è diminuita; quindi è vero che numericamente sono in prevalenza maschi, ma comunque parliamo nel 2016 – vado a memoria – di oltre 1.200 ragazze più giovani dei maschi arrivate nel nostro Paese. Quindi per loro è importante prevedere il rilascio di documenti identificativi, perché una ragazza lasciata senza documenti è una ragazza a rischio di fuga, a rischio di diventare irreperibile.

Al riguardo abbiamo iniziato un'interlocuzione con il commissario governativo per le persone scomparse e devo dire che su tutti questi argomenti l'Autorità garante ha adottato delle note di raccomandazioni (le ho portate, ma casomai ve le trasmetto anche per posta elettronica); non abbiamo poteri sanzionatori, possiamo adottare atti di *soft law*, e con questa finalità e per questa ragione abbiamo adottato delle raccomandazioni volte anche a inserire queste materie nell'ambito di programmi universitari relativamente alle facoltà pertinenti, proprio perché riteniamo che debbano far parte del bagaglio formativo di un aspirante psicologo piuttosto che sociologo o medico.

Veniamo alla prevenzione. La prevenzione è la speranza, perché parliamo ovviamente di una situazione antecedente al verificarsi della violenza, e parte ovviamente dalle bambine, dal comunicare alle bambine «io valgo». Le donne presenti sanno perfettamente cosa intendo; non è così scontato acquisire la consapevolezza dei propri diritti. Richiamo l'articolo 2 della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo. Il principio di non discriminazione per ragioni di genere, tra gli altri, è un principio che deve essere reiterato e costantemente trasmesso e insegnato alle bambine e ai bambini, quindi il loro ruolo di persone, donne, bambine del presente e donne del futuro (sono l'unica donna a capo di un'autorità indipendente in questo Paese, quindi parlo anche pensando a questo), e poi

bisogna trasmettere il messaggio che l'amore è l'opposto del possesso. In questo senso l'Autorità di garanzia sta conducendo dei progetti specifici. Uno che mi piace menzionare oggi in questa sede è quello dei gruppi di parola; è un progetto che abbiamo iniziato in collaborazione con l'Università Cattolica e l'Istituto Toniolo di Napoli e riguarda specificamente i bambini e i ragazzi in situazioni di conflittualità familiare, con le famiglie che si stanno per separare, che stanno per divorziare. A loro abbiamo pensato distinguendoli in due gruppi, il gruppo bambini e il gruppo adolescenti, e abbiamo previsto uno spazio in cui poter dar voce, ovviamente con l'ausilio di personale altamente specializzato, a tutti i loro bisogni inespresi, a quello che la separazione sta comportando nel terremoto delle loro vite.

Abbiamo poi tanti progetti volti invece a sottolineare l'importanza dell'essere persone e dei diritti previsti dalla Convenzione delle Nazioni Unite; l'articolo 2 lo citavo prima, appunto il principio di non discriminazione anche in base al genere, ma consentitemi di citare l'articolo 19, la vita libera da violenza, e l'articolo 20. Sullo sfondo di tutto ovviamente il principio del superiore interesse delle persone di minore età è anche il principio di ascolto. Anche nel parlare di dati, noi abbiamo parlato sempre e parliamo sempre di dati relativi all'emerso, ma in questi ambiti il problema molto spesso è il sommerso e il sommerso esce fuori con l'ascolto, l'attitudine all'ascolto, e anche insegnando e trasmettendo l'insegnamento che non bisogna aver paura di parlare e di comunicare. Su questo punto l'Autorità garante ha in campo alcuni progetti, come quello per le scuole superiori che si intitola «Navigare... in un mare di diritti», con il quale, tramite il simbolo della barca che utilizzeremo anche nella parte finale del progetto, insegniamo ai ragazzi delle scuole superiori il valore dei diritti e come esserne portatori, in un modello di *peer education*, con quelli del grado di scuola successivo.

Per la scuola primaria, abbiamo il progetto «Geronimo Stilton e la Costituzione spiegata ai ragazzi», che utilizza il libro-fumetto per veicolare i diritti per i bambini di età da scuola primaria.

Questa ovviamente è la chiave di volta di tutte le politiche preventive ed è anche la chiave della speranza, perché significa impedire in radice che i fenomeni si verifichino.

**PRESIDENTE.** La ringrazio, dottoressa Albano, per essere entrata immediatamente nel merito delle questioni che questa Commissione sta cercando di approfondire, dalla vicenda della creazione della banca dati nazionale su tutti i crimini domestici e la violenza di genere, al tema dell'ascolto dei minori all'interno del procedimento giudiziario.

Chiedo ai senatori presenti se ci sono domande.

**LIUZZI (GAL (DI, GS, PpI, RI, SA)).** La ringrazio, Presidente, ha fatto bene a riassumere i nostri *focus* principali durante queste audizioni.

Ho trovato abbastanza esaustiva l'audizione della dottoressa Albano, della quale ho apprezzato in particolare l'accento e la speciale attenzione

all'aspetto culturale di tutto questo fenomeno, così complesso e articolato, che ha tra l'altro confermato alcune convinzioni che in questa Commissione stiamo registrando ed elaborando.

Pensiamo anche di far presente al Parlamento di mettere ancor più in evidenza tutti quegli sforzi e tutte quelle risorse che, sotto ogni profilo, mettono il Paese nelle condizioni di mutare atteggiamento rispetto al fenomeno. Gravi sono i ritardi accumulati: la società è cambiata e ha continuato a giudicare tali fenomeni come interni a una dimensione familistica, anziché sociale. L'approccio è stato spesso relegato a cognizioni che ormai risultano abbondantemente superate dagli eventi e dalla società che è andata evolvendosi. Ce ne accorgiamo soltanto ora ed è una colpa pervasiva, spalmata – ahimè – sui vari segmenti che costituiscono la società. Ognuno ha le sue «colpe», o quantomeno i suoi ritardi, tutte le componenti societarie, dalle istituzioni alla magistratura, alle Forze dell'ordine, alla scuola, alle famiglie, all'interno delle quali sta la grande sfida. Penso che la nostra Commissione avrà un ruolo nell'indicare nella relazione conclusiva l'importanza di assorbire questo tipo di necessità.

Comprendo benissimo che l'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza abbia giustamente posto l'attenzione, oltre che sulla formazione, anche su varie iniziative che possano segnare un'inversione di tendenza attraverso veicoli salutari come la scuola, i contesti sociali e il cosiddetto ceto civile.

A mio parere, per quanto mi è stato qui rappresentato, questo costituisce la sintesi dell'audizione.

ANITORI (*AP-CpE-NCD*). Nel ringraziare la dottoressa Albano per la sua relazione, vorrei porle una domanda. Nell'ultima parte del suo intervento ha spiegato che sono coinvolte alcune scuole nell'ambito della protezione con i progetti «Geronimo Stilton e la Costituzione spiegata ai ragazzi» o con i gruppi di parola, a seconda del ciclo scolastico. Vorrei sapere quante scuole sono coinvolte in questo tipo di progetti, che tra l'altro trovo importantissimi.

Nella sua esperienza internazionale, ha visto altri modelli culturali e d'intervento nelle varie Nazioni: c'è qualcosa che dobbiamo «copiare» o, al contrario, in cui siamo bravi, tale per cui siano gli altri a dover copiare noi?

Per quanto riguarda i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, nell'ambito di un disegno di legge mi sono occupata di tutela dei minori e degli adolescenti nel mondo dello spettacolo (a loro tutela vi sono soltanto una circolare e la legge 17 ottobre 1967, n. 977, quindi di cinquant'anni fa), che veicola uno stereotipo di genere molto forte, che – pur riguardando un settore molto piccolo in termini numerici, quanto ai bambini e alle bambine coinvolti, di altezza inferiore ai 120 centimetri – ha un effetto sulla società assai dirompente. Da un libro-inchiesta sull'argomento emerge che, a quanto pare, alle bambine chiedono se erano belle e se hanno fatto la smorfia accattivante, mentre ai maschi chiedono se sono stati bravi. La moda e la pubblicità sono veicoli degli stereotipi di genere

molto pesanti sulla società. A questo punto, vorrei sapere come si pone lei, in quanto garante, rispetto al fatto che non siano presenti un medico o uno psicologo in situazioni di questo tipo, come le sfilate di moda.

Nell'attesa che mi torni in mente un altro quesito che mi ero riproposta di sottoporle, visto che nel suo intervento ha sollevato talmente tanti spunti che mi sono un pochino persa, vorrei ricordarle che il ministro Orlando, che abbiamo audito, ha detto che la violenza di genere è allarmante. Lei legge questo dato anche dagli occhi dei bambini e da quello che viene riportato da loro, come vittime secondarie del fenomeno? Come lo vede? È veramente allarmante o semplicemente, visto che ha gli occhi puntati, sta finalmente emergendo quest'aspetto importante relativo ai bambini?

La mia ultima, puntuale domanda è relativa ai *social network* che stanno veramente cambiando il modo di approcciarsi alla realtà, perché ormai i bambini e le ragazze si vedono molto di meno all'esterno, dato che hanno le *chat*. In questo caso, il *social network* gioca un ruolo fondamentale? Come si può regolare?

Tramite il progetto EVA vengono rilevati i maltrattamenti che non portano a denuncia: in quest'ambito, non sarebbe interessante andare a vedere come i bambini rispecchiano quelle situazioni di maltrattamento?

PRESIDENTE. Nel rinnovare il mio ringraziamento per quanto esposto, chiedo alla dottoressa Albano se può inviarci il testo della sua relazione, precisando che comunque verrà redatto il Resoconto stenografico che invieremo a tutti i senatori e le senatrici, anche a coloro che non hanno potuto essere presenti.

C'è un altro tema che, oltre a quello già posto in precedenza, ci viene segnalato dai centri antiviolenza e dalle associazioni, come il Cismai, ossia l'affido condiviso anche nel caso in cui esistono i vari gradi di giudizio. Il tema che ci viene segnalato da moltissime associazioni è che spesso nei procedimenti la cosa viene completamente ignorata.

L'altro tema, come lei ben sottolineava, è relativo ai tempi della giustizia cui vengono sottoposti i minori il cui nucleo familiare si è disgregato a causa della violenza agita dal padre nei confronti della madre. In particolare, un tema sottolineato con forza in occasione dell'audizione dei rappresentanti del Cismai è stato quello dei ripetuti procedimenti di ascolto dei minori nei diversi tribunali: infatti parte il procedimento contro il padre violento, quindi il processo penale; allo stesso tempo il tribunale ordinario interviene per la causa di separazione e di affidamento dei figli; spesso poi si attiva anche il tribunale dei minorenni per la segnalazione che talvolta viene fatta dalla scuola ai servizi. In questi procedimenti, che partono in parallelo, a proposito della necessaria formazione degli psicologi, i bambini vengono sottoposti a più consulenti tecnici d'ufficio, uno istruito dal tribunale ordinario, uno dal procedimento penale e un altro dal tribunale per i minorenni.

Nel corso delle audizioni sono stati raccontati a questa Commissione veri e propri film dell'orrore, che abbiamo però potuto rilevare anche da-

gli atti a cui abbiamo chiesto l'accesso. Su questo le chiedo se anche al garante nazionale sono arrivate segnalazioni dai vari garanti regionali che sono sui territori. Il mio quesito è volto a sapere cosa si può fare per proteggere questi bambini da una vittimizzazione secondaria, oltre a essere già vittime di violenza assistita. Anzi, dato che nella relazione finale dovremo dare indicazioni a Parlamento e Governo futuri, visto che ormai la legislatura sta volgendo al termine, le chiedo anche se, secondo lei, non sia il caso di trasformare la violenza assistita da minori, che oggi è considerata un'aggravante, in un reato a sé stante, in quanto violazione del diritto soggettivo di non subire violenza assistita. Le chiedo quindi anche come proteggere questi minori.

Altra cosa che mi risulta altrettanto terribile è relativa alle modalità. Lei ha parlato giustamente di un'ottima iniziativa del garante nei confronti delle Forze di polizia nel momento in cui ascoltano i bambini. Devo rilevare purtroppo che, anche all'interno dei tribunali dei minorenni, che dovrebbero essere i più attenti, talvolta le verbalizzazioni non avvengono attraverso una videoregistrazione dei minori ma con una verbalizzazione a penna. Mi chiedo come questo possa aiutare un giudice a esprimere il proprio giudizio: sappiamo bene che è abbastanza complicato per un adulto trascrivere l'emozione che, in un momento particolarmente complesso, si manifesta in un bambino.

Mi scuso per la lunghezza e forse anche la frammentarietà del mio intervento, ma questo, tra i tanti temi forti e delicati affrontati da questa Commissione, è stato senz'altro uno dei più complessi.

Per concludere le chiedo se alcuni dati sono in vostro possesso. Ci ha già detto in apertura che quello della banca dati è un tema rilevante e carente, per cui se ha indicazioni per la nostra relazione finale sui dati che possono essere utili anche al lavoro del garante le inseriremo volentieri; anche da questo punto di vista, dunque, ben venga ogni suggerimento. Abbiamo già chiesto al Ministro dell'interno i dati della tratta e degli arrivi negli *hotspot*, quindi abbiamo una lettura anche sotto questo profilo dalla quale dovremmo riuscire a ricostruire il quadro. Disponiamo anche degli accessi nel programma SPRAR, ma tutte le informazioni che riuscirà a darci da un punto di vista quantitativo e statistico potranno senz'altro essere utili al lavoro che questa Commissione deve svolgere.

Lascio la parola alla dottoressa Albano per le risposte.

*ALBANO.* Nel tentativo di ricordare tutte le vostre domande e di rispondervi nella maniera più esaustiva possibile, comincerò da quella sull'attività internazionale, per la quale vi ringrazio perché mi dà l'occasione anche di approfondire quanto l'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza svolge proprio a questo fine.

In particolar modo, siamo parte dell'ENOC (*European network of ombudspersons for children*), la Rete europea dei garanti per l'infanzia e l'adolescenza. Tra l'altro, ho portato il materiale relativo con l'intenzione di metterlo a disposizione della Commissione, ma ho dimenticato di esporlo nella relazione. A settembre a Helsinki, in un incontro a cui

ho partecipato personalmente, abbiamo adottato una *position statement* in materia di *comprehensive relationship* proprio al fine di educare le persone di minore età alla relazione fra pari e quindi a una corretta impostazione delle relazioni interpersonali, soprattutto dal punto di vista della sessualità. Si tratta di una *position statement* che ho inoltrato alle Ministre dell'istruzione e della salute per i seguiti di competenza, perché nell'ambito dell'ENOC ci è stato chiesto di divulgarla il più possibile all'interno dei singoli Stati membri.

Sempre in materia di attività internazionale, l'Autorità garante è la capofila per l'Italia nell'ambito del CAHENF (*Comité ad hoc pour les droits de l'enfant*), che si occupa di monitorare l'attuazione della Strategia sui diritti dell'infanzia del Consiglio d'Europa, a Strasburgo. Nell'ambito del CAHENF, secondo una notizia di pochissimi giorni fa, si sta istituendo un sottogruppo di esperti dedicato appunto alle tematiche in materia di violenza e quindi dovremo valutare se candidarci con nostri esperti, come Italia.

Per quanto riguarda invece le scuole, il progetto «Geronimo Stilton e la Costituzione spiegata ai ragazzi» ne ha coinvolte allo stato quaranta, alla luce di un bando pubblico aperto, pubblicato sul sito dell'Autorità garante prima dell'estate. Ovviamente sono arrivate molte più domande, ma le nostre esigue risorse e disponibilità consentivano la gestione di queste quaranta scuole. Si è già svolto il *workshop* formativo per gli insegnanti, che sono coloro che formiamo prima di tutti, affinché possano disseminare nell'ambito non solo della loro classe, ma dell'intero istituto scolastico comprensivo, il *format* di trasmissione dei valori della Costituzione italiana e della Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza elaborato dall'Autorità di garanzia.

Il progetto «Navigare... in un mare di diritti», invece, coinvolge in via sperimentale sei scuole superiori, che devono trovarsi in città portuali: infatti nel mese di maggio è prevista una veleggiata finale.

Non ho accennato invece a un altro progetto dell'Autorità garante per la scuola secondaria di primo grado, pure importante, in materia di mediazione scolastica. Tentiamo di insegnare ai ragazzi a litigare bene: partiamo dal presupposto che litigare è importante, ma che bisogna saperlo fare, quindi occorre abituarli a gestire la conflittualità. Per questo abbiamo promosso uno degli obiettivi specifici della legge istitutiva, la n. 112 del 12 luglio 2011, ossia favorire lo sviluppo della cultura della mediazione. Questo progetto coinvolge complessivamente circa una trentina di scuole.

Per quanto riguarda gli stereotipi di genere, esso riguarda la sfera culturale. Ripeto, io stessa ho iniziato la mia carriera in magistratura quando le donne in quel settore – oltre vent'anni fa – erano una minoranza; adesso mi ritrovo a essere l'unica donna a capo di un'autorità indipendente in Italia. Il problema ovviamente sta anche nell'abbattere gli stereotipi. Come si fa, dal punto di vista dei modelli culturali e mediatici di riferimento?

La Consulta delle associazioni e delle organizzazioni nell'ambito del 2017 sta lavorando a tre gruppi: uno riguarda il primo monitoraggio della legge in materia di continuità degli affetti nell'affido familiare; un altro, il

disagio psicopatologico degli adolescenti; il terzo, le persone di minore età nel mondo della comunicazione, quindi il modo in cui vengono percepite tutte le possibili violazioni ai danni delle persone di minore età nell'ambito della comunicazione. Questi gruppi presenteranno i loro lavori il 21 dicembre in sede di Consulta plenaria, che ho già convocato.

L'attenzione dell'Autorità garante su questi temi è forte, ma la nostra legge istitutiva, quella del 2011, pur attribuendoci in maniera generica il compito di promuovere tutti i diritti relativi alle persone di minore età, chiaramente continua a individuare altre autorità indipendenti esistenti in Italia con compiti specifici relativamente ad ambiti altrettanto specifici. Mi riferisco al Garante per la *privacy*, per quanto riguarda tutto il segmento della riservatezza dei minori, che non afferisce quindi all'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza ma a un'altra autorità indipendente, e relativamente al settore cui lei accennava prima all'AGCOM, che ha una grande competenza in quest'ambito.

In ordine alla domanda su quanto sia allarmante il fenomeno, posso rispondere che per me anche un solo atto commesso in presenza o ai danni di una persona di minore età lo è, dunque mi interesserebbe conoscere con esattezza i dati disponibili.

Il ruolo dei *social network* ovviamente rientra nell'ambito del discorso culturale con opportunità, da un lato, e rischi, dall'altro. Il rischio ovviamente è veicolare con una diffusività e una rapidità velocissime atti lesivi ai danni delle persone di minore età. Gli atti lesivi possono essere anche dei commenti, perché il maltrattamento e la violenza non sono solo fisici, dato che quelli verbali, soprattutto ai danni dei minori, rischiano di produrre effetti duraturi e di incidere non solo sul loro presente ma anche sul loro futuro. L'opportunità – qualora i minori vengano educati a un uso consapevole dello strumento – viene data invece dalla possibilità di veicolare le informazioni e quindi anche le campagne informative di sensibilizzazione, come l'infografica realizzata dall'Autorità garante che vi ho mostrato, che è stata veicolata e viene reiteratamente diffusa attraverso i *social network*. In questa chiave, essi rappresentano anche un'opportunità.

La domanda della signora Presidente, in ordine all'affido nell'ipotesi di dissolvimento del rapporto di coppia, richiama un discorso delicatissimo, per il quale occorre un'alta sensibilizzazione degli avvocati, in prima battuta, perché spesso nell'aula giudiziaria si arriva in seconda battuta; i primi professionisti del diritto che devono avere un'attenzione particolare – e ne hanno sempre più, perché si assiste comunque ad ambiti di specializzazione sempre più dedicati – sono appunto gli avvocati. Questi, nel rispetto della loro deontologia professionale, devono pensare che il superiore interesse e il diritto delle persone di minore età, nel bilanciamento fra i vari diritti e interessi costituzionalmente tutelati, sono quelli che prevalgono. Questo ce lo dicono non solo le nostre fonti normative interne, ma anche quelle internazionali.

Evitare più consulenze tecniche è quindi assolutamente necessario, anche perché dal punto di vista tecnologico i mezzi ci sono: ribadisco



che dotare gli uffici giudiziari di questi mezzi è un problema di risorse e, anche per esperienza, vi dico che non tutti gli uffici giudiziari hanno aule dedicate all'ascolto e non tutti i giudici possono avvalersi di professionisti in ambito psicologico, che dovrebbero assistere il magistrato nell'ascolto della persona di minore età. Fermo restando che comunque l'ambito penale ha presupposti di accertamento del fatto reato distinti da quello civile, che ovviamente è funzionale ad altri accertamenti (i provvedimenti *de potestate*, il regime di affidamento e le modalità di frequentazione o non frequentazione, le disposizioni in ordine agli spazi neutri), perché penale e civile sono ambiti distinti, ciò non toglie la necessità di evitare quanto più possibile alle persone di minore età forme di audizione invasive o comunque reiterate.

Quanto alle segnalazioni, in base alle linee guida adottate dalla Conferenza nazionale per la garanzia dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza (l'Autorità garante presiede la Conferenza nazionale che riunisce i garanti regionali e delle Province autonome), a gennaio 2017 abbiamo adottato delle linee guida comuni in materia di segnalazioni per fissare dei principi per la gestione il più possibile uniformi delle segnalazioni che provengono dai cittadini. Di conseguenza, le segnalazioni sono prevalentemente in carico ai garanti regionali e non all'Autorità di garanzia, perché loro sono prossimi ai territori, laddove l'Autorità garante interviene solo relativamente alle segnalazioni delle Regioni prive di garanti regionali, che adesso sono in numero del tutto residuale, anche e soprattutto all'esito della legge n. 47 del 2017. Devo dirvi quindi che non ho dati informativi contenutistici in ordine alle segnalazioni pervenute ai garanti regionali. Mi ero anche ripromessa, pensando a questa domanda, di acquisirli prima di quest'audizione, ma non ho avuto il tempo materiale di farlo, perché quello che ho avuto a disposizione è stato molto breve.

Come linea generale, gli istituti di garanzia evitano di sovrapporsi alle decisioni giudiziarie, perché questo ovviamente potrebbe essere fonte di confusione per l'utente e di ulteriori audizioni per i minori, ma soprattutto non condurre a nessuna decisione cogente. Questa è stata quindi la linea di orientamento che abbiamo adottato. Intervengono invece per sollecitare i servizi sociali del territorio, nel tentativo di evidenziare la necessità che, nelle situazioni di maggiore criticità, i tempi della giustizia rispettino quelli dei bambini.

Sono favorevole alla previsione di reato autonomo della violenza assistita.

La carenza di dati è un forte elemento di vulnerabilità del nostro Paese: evidenzio che quelli in ordine alla tratta dovrebbero afferire al Dipartimento per le pari opportunità presso la Presidenza del Consiglio, nel cui ambito di competenze rientrano.

Ho anche omesso di riferire a questa Commissione – e dunque lo faccio adesso – che ho incontrato direttamente sul territorio le ragazze vittime di tratta, recandomi nei centri d'accoglienza. Ho registrato nella mia memoria – e non posso dimenticarlo – che la situazione delle ragazze, ove possibile, è di una vulnerabilità ancora maggiore rispetto a quella dei

ragazzi: sono mediamente più giovani; nella traversata hanno subito ogni tipo di violenza; hanno un livello d'istruzione ancora più basso rispetto a quello dei ragazzi. Sono stati incontri che mi hanno toccato profondamente.

PRESIDENTE. La ringrazio davvero molto per essere intervenuta. I dati di cui parlava può fornirli alla Commissione anche in un secondo momento.

Dichiaro conclusa l'audizione.

*I lavori terminano alle ore 15.*



