

**SENATO DELLA REPUBBLICA**  
XVII LEGISLATURA

Doc. CCI  
n. 3

**RELAZIONE**  
**SULL'ATTIVITÀ SVOLTA DALL'AUTORITÀ**  
**GARANTE PER L'INFANZIA E L'ADOLESCENZA**  
(Anno 2014)

*(Articolo 3, comma 1, lettera p), della legge 12 luglio 2011, n. 112)*

*Presentata dall'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza*

\_\_\_\_\_  
*Trasmessa alla Presidenza il 17 giugno 2015*  
\_\_\_\_\_

PAGINA BIANCA

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

quattro anni fa circa ho avuto l'onore di essere nominato primo Garante nazionale per l'Infanzia e l'Adolescenza in Italia. Ricordo ancora quei giorni con grande emozione personale e soprattutto per l'importante risultato dell'approvazione unanime da parte del Parlamento di una legge a lungo attesa che aveva l'obiettivo di rafforzare il sistema di garanzia dei diritti dei bambini e degli adolescenti che vivono nel nostro Paese.

Oggi posso dirvi che è stata una fatica enorme costruire da zero l'Autorità, stabilire il profilo, l'identità e il ruolo quotidiano del Garante che la legge descriveva a grandi linee, ma che andava precisato conquistando giorno dopo giorno credibilità e autorevolezza.

Ero consapevole che solo dando un'impronta concreta al nostro impegno avremmo potuto ottenere quel consenso necessario a realizzare progetti di promozione e attuazione dei diritti dell'infanzia.

Tra i tanti dubbi e incertezze iniziali, una cosa mi era ben chiara: volevo che col tempo la figura del Garante fosse percepita non come una istituzione lontana dalla vita e dai problemi reali dei bambini, dei ragazzi e dei tanti che si occupano di loro; non una istituzione burocratica ma una realtà capace di incidere nella definizione di politiche ed interventi che, il Parlamento e il Governo *in primis*, sono chiamati a realizzare.

Abbiamo dovuto conquistare uno spazio di azione e di interlocuzione che non ci è stato automaticamente riconosciuto pur essendo una Istituzione dello Stato e questo perché i temi e soprattutto le persone, le persone di minore età, di cui ci occupiamo, al di là delle sempre facili dichiarazioni retoriche e di facciata, non riscuotono alcun interesse da gran parte della classe dirigente del nostro Paese, politica e non.

I grandi dibattiti politici di questi anni, gli scontri accesi tra i Partiti non hanno mai riguardato le politiche e i programmi per i bambini e gli adolescenti. A sostegno di chi ha meno di 18 anni non si muovono le potenti lobby che invece influenzano le agende dei governi; i bambini e gli adolescenti non costituiscono gruppi di pressione o corporazioni, non hanno sindacati, non votano e non possono scioperare.

Quanti sono i bambini e gli adolescenti in Italia? Con chi vivono e quali sono le condizioni dell'abitazione, del quartiere, della città in cui vivono? E soprattutto chi ascolta le loro aspettative, richieste, legittime aspirazioni?

Secondo i dati dell'ISTAT, al 1° gennaio 2014 i bambini e gli adolescenti fino a 17 anni erano 10.158.005 di cui l'11% stranieri. Negli ultimi quindici anni l'incidenza dei minorenni sul totale della popolazione residente mostra una costante riduzione, passando dal 18,1% nel 1996 al 16,7% nel 2014. La Liguria è il fanalino di coda con la più bassa percentuale di minorenni sul totale della popolazione residente (13,9%) mentre all'opposto troviamo la Campania (19,2%) che si colloca ben oltre la media nazionale (16,7%).

Nel 2014 le nascite sono state 509 mila, cinquemila in meno rispetto al 2013, il livello minimo dall'Unità d'Italia. Negli ultimi anni profonde trasformazioni hanno riguardato il contesto familiare

in cui ci sono minorenni. E' ormai dominante il modello del figlio unico. Basti pensare che sul totale di 5 milioni 676 mila coppie con figli minorenni, la percentuale di quelle con un solo figlio è il 51,6%, quelle con due il 39,9% e quelle con tre o più solo l'8,7%.

E' evidente che la crisi economica che il Paese sta attraversando negli ultimi anni ha influito sulla decisione di avere figli. Immaginate cosa accadrebbe se continuasse questo trend che già oggi ci porta a contare in Italia 154 anziani ogni 100 giovani.

Di fronte a questo quadro che diventa ancora più drammatico se leggiamo i dati sulla povertà minorile in costante crescita, il nostro Paese non ha reagito con investimenti all'altezza della gravità della situazione. Anzi, la crisi economica, pur vera, ha giustificato tagli indiscriminati proprio a partire, come spesso è accaduto, dalle politiche sociali e per l'infanzia.

Basti pensare al Fondo Nazionale Politiche Sociali che nel 2007 recava una dotazione per le Regioni e le Province autonome pari a euro 745.000.000, nel 2009 scendeva a euro 518.226.539, mentre nel 2015 arriva a euro 278.192.953; in generale tutte le risorse per le politiche per l'infanzia e l'adolescenza risentono di questo trend discendente.

Nell'ultimo anno abbiamo assistito al tentativo del Governo di sostenere le famiglie attraverso misure il cui impatto potremo valutare solo in futuro. Ciò di cui abbiamo maggiormente bisogno, però, è una politica economica più equa e lungimirante, non fatta di soli interventi sporadici e disomogenei, ma capace di costruire un sistema di welfare che, investendo sui bambini e sugli adolescenti, aiuti il Paese ad uscire dalla crisi.

Come mostra lo studio comparato realizzato dall'UNICEF tra i Paesi dell'OCSE, le risposte date dai Governi alla recessione sono state molto diversificate: alcuni Paesi sono riusciti a tutelare i bambini e gli adolescenti adottando misure efficaci (da riforme fiscali ad interventi per proteggere le famiglie con minorenni dagli sfratti) e sono così riusciti a contenere la povertà minorile.

In realtà in Italia è difficile stabilire quale sia l'investimento complessivo della spesa sociale per l'infanzia a causa della complessità sistemica che vede competenze e fondi distribuiti tra una molteplicità di soggetti istituzionali e livelli di governo. La missione è difficile, ma non impossibile e nelle prossime settimane saremo in grado di presentare i risultati di un monitoraggio che abbiamo realizzato prendendo in esame i fondi assegnati alle principali amministrazioni.

Partendo da questo vorremmo arrivare ad una analisi anche di tipo qualitativo per valutare l'impatto reale degli interventi.

La nostra sensazione è che la mancanza di un coordinamento depotenzi l'efficacia dei singoli interventi, sia perché non in grado di stabilire delle priorità, sia perché spesso, soprattutto attraverso i fondi europei, si finanziano una molteplicità di progetti dagli esiti incerti e che non incidono in modo strutturale sul sistema di garanzia dei diritti.

Del resto, se i dati continuano a confermare una condizione dell'infanzia critica sotto molti aspetti, vuol dire che dobbiamo dubitare dell'efficacia delle azioni messe in campo.

Mi preoccupa moltissimo, per esempio, il dato sulla povertà minorile che non tende a diminuire. La povertà si eredita e si ereditano la povertà materiale e quella culturale. La fotografia del Paese che verrà, se non ci sarà un'inversione di tendenza, è a tinte fosche.

A tal riguardo sono convinto che una misura nazionale di sostegno al reddito, almeno in via straordinaria in un momento così difficile per moltissime famiglie, non sia da considerare una mera forma di assistenzialismo. Del resto l'Italia, insieme alla Grecia, è l'unica nazione tra gli Stati membri dell'Unione Europea a non avere adottato una misura simile. La forbice fra chi ha e chi non ha si divarica sempre di più. Lo Stato dovrebbe avvicinare con politiche mirate le due lame. Se non si interverrà presto, si rischia di rendere più profondo il solco fra chi ha opportunità e chi le opportunità non le può neppure sognare.

Sono consapevole del fatto che in tempi di crisi ciascuno chieda al Governo di tutelare specifici settori ed interessi; spetta al Governo stabilire le priorità che siano coerenti con l'idea di Paese che si vuole costruire per il futuro.

Se è vero, quindi, che il nostro Governo e in particolare il Presidente del Consiglio, Matteo Renzi vogliono un'Italia competitiva in grado di valorizzare i talenti, soprattutto dei più giovani, in cui la disoccupazione cali drasticamente, insieme alla spirale della povertà, si devono attuare misure coerenti con tale disegno partendo dall'investimento per la crescita e la formazione delle nuove generazioni.

Anche da un punto di vista dei costi, è ormai accertato che l'intervento dello Stato per riparare i danni causati dal mancato investimento ha oneri ben più alti ai quali lo Stato stesso è poi costretto a far fronte senza alternative.

In Italia manca una strategia politica che definisca le prestazioni da garantire ovunque e a tutte le persone di minore età. Per questo motivo abbiamo promosso, su impulso della rete "*Batti il cinque!*" un documento per proporre e sostenere la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali dei bambini e degli adolescenti. Documento che abbiamo presentato al Ministro per le Riforme Costituzionali e i Rapporti con il Parlamento, Onorevole Maria Elena Boschi, proprio perché riteniamo che non si può più tollerare che un bambino non possa ricevere ciò che gli spetta di diritto solo in base alla regione o alla famiglia in cui è nato.

Mi auguro vivamente che il Parlamento e il Governo prendano quanto prima in esame l'urgenza di definire i livelli essenziali delle prestazioni e di impegnarsi a garantirli su tutto il territorio nazionale, in maniera uniforme.

La necessità di legiferare in materia è davvero urgente: nell'anno 2014 non sono state approvate leggi "di sistema" specificamente rivolte all'infanzia e all'adolescenza. Disposizioni che possono avere ricadute sulle persone di minore età si ritrovano all'interno del cosiddetto *Jobs Act* che ha previsto nuove regole per la formazione degli apprendisti, anche minorenni, e più favorevoli misure di conciliazione dei tempi lavoro-famiglia.

Mirato alla tutela dei minorenni è invece il D.Lgs. 39/2014 che ha introdotto in Italia l'obbligo, per il datore di lavoro, di richiedere il certificato del Casellario Giudiziale alla persona che intenda impiegare in una attività che comporti contatti "diretti e regolari" con minorenni, al fine di verificare l'esistenza di condanne per reati connessi all'abuso sessuale di minorenni e alla prostituzione minorile.

Resta aperto proprio in queste settimane il controverso dibattito sulla riforma della scuola. Non intendo entrare nelle polemiche di questi giorni, quanto ribadire la necessità che oltre ad occuparci

della *governance* del sistema scolastico, dovremmo occuparci dei “programmi”, di cosa cioè insegniamo ai nostri ragazzi per renderli cittadini consapevoli e partecipi, di quanto l’offerta formativa proposta sia coerente con le richieste del mercato del lavoro in crisi.

Secondo i recenti dati dell’OCSE, il nostro Paese è tra i più disallineati nel rapporto tra preparazione scolastica e mondo del lavoro, andando così ad acuire il problema della disoccupazione giovanile già di per sé preoccupante.

Se il dibattito sulla riforma si ferma solo sulla questione se sia giusto che il Preside scelga o meno i professori diventa un falso dibattito, perché non affronta il problema vero, ossia di ripensare la scuola per collegarla alle esperienze di vita e professionali che i ragazzi si troveranno ad affrontare.

La direzione auspicabile di qualsiasi riforma della scuola è quella che possa garantire non solo un recupero sui ritardi rispetto agli altri Paesi europei, ma soprattutto un modello che si ponga come obiettivo reale il superamento delle disuguaglianze rimettendo al centro la necessità di offrire pari opportunità nell’accesso ai saperi e alla conoscenza. Obiettivi non soltanto da declamare nelle finalità, ma da declinare in ciascun articolo, in ogni comma, di una legge: solo così si farà la differenza per milioni di minorenni e per le persone a loro più vicine.

Nel 2014, inoltre, è stato avviato o è continuato, l’esame in Parlamento dei disegni di legge che interessano più direttamente alcuni ambiti del mondo minorile, a partire dai disegni di legge di ratifica del Terzo Protocollo opzionale alla Convenzione sui Diritti dell’infanzia e della Convenzione dell’Aja del 1996 sulla “responsabilità genitoriale”; e altri su aspetti specifici tra i quali il diritto alla continuità affettiva dei bambini e delle bambine in affido familiare, l’accesso del figlio adottato non riconosciuto alla nascita alle informazioni sulle proprie origini, l’integrazione sportiva dei minorenni stranieri residenti in Italia, misure per la prevenzione e la cura del gioco d’azzardo, la prevenzione e il contrasto del bullismo e del cyberbullismo. Sono stati inoltre presentati disegni di legge che prevedono riforme più ampie quali la cittadinanza, i servizi educativi per i bambini da 0 a 6 anni e l’accoglienza e la protezione dei minorenni stranieri non accompagnati.

Vorrei soffermarmi, però, su un disegno di legge per il quale nutro molte perplessità. Mi riferisco alla Riforma del Processo Civile che prevede l’istituzione, presso i Tribunali Ordinari, di Sezioni specializzate per la famiglia e la persona. Sono davvero tante le lacune e le incoerenze che emergono dalla proposta del Ministro della Giustizia, Andrea Orlando con il quale invano abbiamo tentato una preventiva interlocuzione al fine di offrire suggerimenti coerenti con le indicazioni sovranazionali e soprattutto con l’esperienza quotidiana di molti magistrati ed operatori e con le segnalazioni che ci sono arrivate.

Il Ministro Orlando non ci ha consentito, come previsto dalla Legge istitutiva dell’Authority, di esprimere il nostro parere formale al testo in discussione che ci è stato negato durante le molte settimane trascorse dall’annuncio della riforma alla diffusione del testo ufficiale.

Le principali criticità si possono riassumere in obiettivi della riforma non centrati e incoerenze normative. Tra le prime: non viene istituito il Giudice unico, non vi è chiarezza sulle modalità con le quali verrà assicurata la specializzazione, permane un problema di prossimità, il difetto di pieno collegamento tra il penale minorile e gli interventi sulla responsabilità genitoriale. Sulle incoerenze normative, in particolare: la difettosa indicazione delle competenze tra il Tribunale per i minorenni e l’istituenda Sezione specializzata, una lacunosa disciplina del rito.

In un quadro di carenze economiche e progettuali noi, insieme ai Garanti regionali, a tante associazioni, organizzazioni e addetti ai lavori, una proposta l'abbiamo fatta e continuiamo a ripeterla ormai da tempo convinti sempre di più della sua urgenza e necessità: costituire una cabina di regia politica e gestionale unica sulle tematiche dell'infanzia; ridisegnare, cioè, la *governance* dei processi decisionali e dei finanziamenti che riguardano bambini e adolescenti.

Sono talmente tanti ed evidenti i benefici che tutti, e in particolar modo i minorenni, potremmo trarre da una semplificazione dell'"albero delle competenze", che davvero non si comprendono le motivazioni per le quali nessun Governo negli ultimi anni abbia compiuto tale scelta.

Nessuno si meraviglierà se poi molti – e tra questi ci sono certamente anche io – attribuiscono la mancata costituzione di una cabina di regia unica alla superficialità di analisi unita al disinteresse per il tema ovvero alla necessità di disporre di un maggior numero di deleghe da distribuire.

Dall'inizio del mio mandato ho interloquito con ben quattro Governi, ognuno dei quali ha inteso organizzare le competenze sull'infanzia in modo diverso e, comprensibilmente, con interlocutori diversi, con una ricaduta pesante sia sul nostro lavoro, sia su quello di quanti operano in questo settore. E' indispensabile stabilire, e subito, che debba sempre esserci in ogni Governo un Sottosegretario con una delega specifica e un Dipartimento che funga da cabina di regia, la cui sede naturale, proprio per quanto fin qui detto, dovrebbe essere la Presidenza del Consiglio dei Ministri. Considerare cioè la delega sul mondo dell'infanzia e dell'adolescenza "pesante", al pari di altre deleghe. La creazione di un Ministero *ad hoc* andrebbe invece nella direzione opposta a quella della semplificazione.

La certezza dell'interlocutore, l'autorevolezza del ruolo politico e la chiara definizione della delega consentirebbero davvero una svolta importante nella pianificazione e realizzazione di politiche e di interventi per l'infanzia e l'adolescenza.

In questo quadro potrebbe trovare nuova linfa anche la Commissione Parlamentare per l'infanzia e l'adolescenza, che andrebbe, nella distinzione dei ruoli, potenziata nell'azione e nelle funzioni.

Una chiara regia politica darebbe senz'altro un forte impulso anche alla definizione del Piano Nazionale di Azione per l'infanzia e l'adolescenza, già di fatto un luogo ideale di coordinamento delle attività che è stato però svuotato di significato sia per i ritardi che si sono accumulati negli anni sia per l'assenza di finanziamenti per la realizzazione delle attività previste.

E' bene ricordare che la Legge prevede l'approvazione di un piano nazionale di azione ogni due anni: ad oggi sarebbero dovuti essere otto, mentre ne sono stati approvati tre; ma ribadisco che ciò che più conta è che i Piani di azione non dispongono di risorse espressamente dedicate.

Attualmente l'Osservatorio Nazionale Infanzia e Adolescenza, ricostitutosi nel 2014, anche dopo nostre notevoli pressioni, sta ancora elaborando il nuovo piano biennale. Il Piano dovrebbe rispecchiare una strategia complessiva chiara, evidenziare le diverse azioni prioritarie, prevedere risorse adeguate e soprattutto individuare specifiche responsabilità di attuazione e una regia efficace nella fase di monitoraggio. La sensazione, invece, è che ci si muova su più piani paralleli che quindi, per definizione, non si incontrano tra loro.

Nel Piano si scrivono le proposte, ma poi altri sono i luoghi in cui si decide davvero e, paradossalmente, ancora altri sono i soggetti che gestiscono la maggior parte dei fondi - in modo particolare quelli europei - basti pensare alle diverse Autorità di Gestione in seno ai vari ministeri.

-----  
I temi che abbiamo affrontato nello scorso anno sono davvero tanti. Non vorrei che qualcuno pensasse che le principali e le uniche questioni di cui ci occupiamo coincidono con quelle trattate dai media. I bambini e gli adolescenti finiscono nei TG soprattutto quando accadono fatti di cronaca

gravi, tragedie, emergenze. E' la legge assurda della comunicazione. Esiste invece una quotidianità fatta di storie, problematicità, situazioni ai margini, sogni realizzati, riscatti, esempi positivi di cui si occupano prevalentemente le associazioni e le organizzazioni del Terzo Settore e che noi abbiamo cercato di intercettare, capire, seguire per trarne insegnamento e formulare proposte concrete da sottoporre alle Istituzioni a vario livello.

Abbiamo trattato molti di questi temi con i gruppi di lavoro della Consulta delle Associazioni costituita in seno all'Authority e le Commissioni Consultive che hanno coinvolto esperti e tecnici del settore a cui sono molto grato. I principali temi che abbiamo affrontato sono stati scelti proprio monitorando la situazione del Paese e accogliendo le tante sollecitazioni di cittadini comuni che ci hanno scritto in questi anni: madri, padri e talvolta gli stessi ragazzi che ci segnalano storie, che raccontano spaccati del vissuto quotidiano di molte famiglie. In questi anni il numero delle segnalazioni è aumentato in maniera costante: sono state 45 nel 2012; 193 nel 2013 e ben 506 nel 2014. La problematica prevalente attiene a situazioni familiari: conflittualità che non si riescono a gestire all'interno del nucleo e soprattutto critiche all'operato di Istituzioni e professionisti competenti ad intervenire che, a giudizio di chi segnala, intervengono male o in ritardo. Se associamo a questa problematica quella più strettamente giudiziaria e socio-assistenziale arriviamo al 50% di tutti i casi segnalati. Ed è anche alla luce di questo dato che voglio subito introdurre un tema che mi sta particolarmente a cuore: minorenni che vivono fuori dalla famiglia di origine e in particolare nelle comunità.

E' un tema molto sensibile, oggetto di grande attenzione – a volte morbosa – dei media che non aiuta a fare chiarezza su una questione estremamente delicata sulla quale stiamo concentrando molte delle nostre energie. Ricevo diverse lettere di genitori secondo i quali se il Garante non è in grado di far uscire i minorenni dalle comunità e magari di rivedere o annullare i provvedimenti di un giudice, non ha motivo di esistere. La verità è più complessa. Intanto è bene ricordare che io per primo sono convinto del diritto di ogni bambino di vivere nella propria famiglia di origine come previsto dalla Convenzione sui diritti dell'infanzia. Sono altresì fortemente convinto che innanzitutto bisognerebbe attuare ogni misura utile a sostenere la famiglia di origine e a prevenire e ad evitare allontanamenti inappropriati e non necessari. In questa direzione va il Progetto P.I.P.P.I. (Programma di Intervento Per la Prevenzione dell'Istituzionalizzazione), che il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, in collaborazione con l'Università di Padova, ha cominciato a sperimentare efficacemente nel 2011 in dieci città italiane, oggi esteso a quasi tutto il territorio nazionale.

In modo particolare credo che ogni minorenne allontanato dalla famiglia di origine per motivi economici sia un fallimento per lo Stato e una responsabilità per ciascuno di noi. Ma i minorenni non vengono allontanati dalla famiglia solo per questo. Tra le principali motivazioni di allontanamento ci sono il maltrattamento e l'incuria nei loro confronti, gli abusi sessuali, l'inadeguatezza dei genitori e i problemi relazionali intrafamiliari. E allora l'affidamento familiare o il collocamento in comunità risultano essere non solo l'*extrema ratio*, ma un bene per il minorenne che solo in tal modo potrà crescere, per un periodo della sua vita, in un ambiente sano ed essere aiutato a superare i traumi che può aver subito e a recuperare, se possibile, il rapporto con la propria famiglia.

Noi abbiamo quasi concluso un attento monitoraggio proprio sui minorenni in comunità grazie alla collaborazione di tutti i Procuratori della Repubblica presso i Tribunali per i minorenni che ringrazio fortemente per il supporto che ci hanno concesso nonostante la scarsità di personale e di mezzi. Abbiamo oggettivamente impiegato molto più tempo di quanto prevedevamo proprio perché



non esiste un sistema comune consolidato né tantomeno informatizzato di raccolta dati. Ma saremo presto in grado di presentare i primi risultati del monitoraggio.

Basterebbe anche un solo minorenni fuori dalla famiglia di origine per doverci domandare cosa non ha funzionato, chi poteva fare di più, dove si è sbagliato. Questa assunzione di responsabilità deve però riguardare tutti: lo Stato centrale, le Regioni, i Comuni, i Servizi sociali, i Tribunali, ma anche gli stessi genitori; penso per esempio ai provvedimenti giudiziari di allontanamento che nascono da una “guerra” tra coniugi le cui conseguenze ricadono sui propri figli.

Abbiamo promosso la realizzazione di un documento di proposta per la definizione dei criteri e degli standard per le Comunità per i minorenni da parte della Consulta delle Associazioni e delle Organizzazioni. L’abbiamo presentato di recente e stiamo sollecitando tutti i coordinamenti delle comunità che hanno contribuito alla stesura del documento stesso, ad indirizzare la propria azione verso il raggiungimento di tali standard. Di recente il Ministero del lavoro e delle politiche sociali ha avviato, anche su nostra proposta, un tavolo di confronto sulle comunità per minorenni, al quale partecipano rappresentanti delle Amministrazioni statali, regionali e comunali, coinvolgendo esperti e rappresentanti dei Coordinamenti delle Comunità per i minorenni.

Così come era avvenuto a suo tempo per l’affidamento familiare, il Tavolo ha l’obiettivo di formulare delle Linee di indirizzo per le comunità residenziali.

Del resto le stesse comunità sono motivate a mantenere alto il livello di accoglienza per non subire gli effetti negativi causati dagli errori e dal malaffare. Il rischio è che gli errori gravi di alcune comunità, da condannare e perseguire senza sconti, infanghino il buon lavoro di molti. Certamente è necessario aumentare i controlli a tappeto sul territorio nazionale. Le Procure minorili lo fanno, se pur con oggettive difficoltà organizzative. Io stesso ho visitato e continuerò a visitare diverse comunità.

Un tema che viene più volte segnalato dalla stampa riguarda i potenziali conflitti di interesse di Giudici onorari e altri professionisti che sarebbero in diverso modo collegati alle comunità.

Ho di recente incontrato un’associazione che ha più volte pubblicamente denunciato la presenza di situazioni simili in tante realtà del Paese, che però per sua scelta non ha voluto consegnarci i risultati di questo lavoro dal quale emergerebbero elementi concreti di potenziale conflitto di interessi.

Neppure dalle segnalazioni pervenuteci emergono elementi che ci consentono di intervenire e verificare situazioni specifiche. Oltre alle associazioni di genitori, ho incontrato a Roma nei giorni scorsi, i Procuratori della Repubblica presso i Tribunali per i minorenni, i Coordinamenti delle comunità e mi sono anche confrontato con il Consiglio Nazionale dell’Ordine degli Assistenti Sociali, Silvana Mordeglia e grazie alla disponibilità del Presidente, Francesco Micela, con il Consiglio direttivo dell’Associazione Nazionale Magistrati per i Minorenni e per la Famiglia. Grazie a questi incontri possiamo oggi delineare una linea da seguire nei prossimi mesi: faremo chiarezza sui molteplici aspetti di questo tema.

Un altro argomento che ha costituito uno dei principali focus di attenzione del lavoro dell’Autorità nel 2014 è il maltrattamento sull’infanzia. I problemi più rilevanti riscontrati, a fronte di una normativa unanimemente considerata all’avanguardia e ricca di pratiche di eccellenza sul territorio, sono stati: la carenza di dati comparabili anche a livello internazionale; la mancanza di un sistema integrato per assicurare alle vittime di maltrattamenti, compresi i minorenni che assistono alle violenze, tutti gli strumenti per affrontare e superare il trauma, anche mettendo in atto meccanismi

di ascolto e partecipazione; una scarsa conoscenza e consapevolezza della violenza. Tutto questo si evidenzia in un sommerso difficilmente calcolabile, anche dovuto alla insufficiente formazione degli operatori che dovrebbero essere messi in grado di riconoscere e farsi carico dei casi di maltrattamento.

I minorenni maltrattati in carico ai servizi sociali sono più di 91 mila, la violenza assistita è la seconda forma di maltrattamento dopo la trascuratezza.

Il nostro obiettivo è stato contribuire a costruire un sistema più efficace di prevenzione, presa in carico e cura dei minorenni maltrattati, anche attraverso una più puntuale conoscenza del fenomeno, promuovendo diverse iniziative in collaborazione con attori istituzionali e del privato sociale, che quotidianamente intervengono a tutela dei minorenni maltrattati.

In tal senso abbiamo sostenuto la prima indagine sui minorenni maltrattati in carico ai servizi sociali, realizzata da due realtà che svolgono con particolare professionalità e passione il proprio impegno, Terre des Hommes e CISMAL, in collaborazione con ANCI ed ISTAT. Abbiamo inoltre istituito una Commissione Consultiva per la prevenzione e cura del maltrattamento, presieduta dal Professor Luigi Cancrini, che ha evidenziato le criticità e avanzato proposte per migliorare il sistema di prevenzione e cura dei minorenni maltrattati.

Uno dei temi più pervasivi della quotidianità italiana è sicuramente quello legato all'immigrazione. Tema anche fortemente politico, cavalcato con facili populismi che lavorano sulle ataviche paure dello "sconosciuto", del diverso che verrebbe a togliere lavoro e diritti a noi e ai nostri figli.

E' evidente che la strada delineata dal Governo che propone il solidale coinvolgimento dell'Europa, è l'unica possibile e dovrebbe essere intrapresa con la consapevolezza degli Stati membri di affrontare un tema che riguarda davvero tutti.

Nelle molte occasioni in cui ho incontrato i minorenni stranieri appena arrivati in Italia, a Lampedusa, ad Augusta e nelle comunità di accoglienza, ho ascoltato ansie e paure. Abbiamo provato a dare una risposta concreta al bisogno dei più giovani ad essere informati e a capire il "nuovo mondo" nel quale si sono ritrovati realizzando un *Welcome Kit*, un passaporto dei diritti che fornisce informazioni ed indicazioni preziose ai minorenni che arrivano nel nostro Paese senza adulti di riferimento.

Il *Kit* è stato realizzato attraverso un percorso partecipativo che ha coinvolto, in prima battuta, i minorenni stranieri ospitati presso la Comunità di accoglienza "I Girasoli" di Mazzarino (CL) e quelli presenti a Roma, insieme ad esperti del settore, poi associazioni ed istituzioni competenti che nel corso di focus group hanno fornito altre indicazioni utili e infine Iby Italia, *International Board on Books for Young people*, associazione che raccoglie i maggiori esperti di letteratura ed editoria per ragazzi assicurandone la qualità editoriale.

Alla fine del mio mandato, ho provato, insieme alla mia squadra di lavoro, a riflettere sull'esperienza complessiva, sull'efficacia concreta della nostra azione, sui limiti e sugli errori.

---

Certamente una revisione parziale della legge istitutiva potrebbe rendere l'azione dell'Authority molto più incisiva. Consentitemi, però, con un pizzico di orgoglio di poter dire che comunque la nostra azione ha spesso riaperto, suscitato, risvegliato un contesto culturale e sociale talvolta pigro e distratto, sollecitando un approccio di sostanza e non di mera forma celebrativa alle tematiche delle persone di età minore.

Abbiamo provato a “spingere” i diritti, a promuoverli, a compulsarli non solo in una serie di attività pubbliche, di gruppi di studio e di lavoro, ma direi soprattutto mettendo insieme risorse, costruendo reti, portando i protagonisti del settore a un dialogo finalmente istituzionale quanto mai necessario affinché le riforme tengano conto della specificità della materia; abbiamo valorizzato una rete di operatori che non possono prescindere gli uni dalla professionalità degli altri, in un settore in cui la multidisciplinarietà è fondamentale.

Le persone fanno la differenza e sul nostro cammino abbiamo spesso incontrato persone la cui competenza, serietà e dedizione hanno consentito di fare importanti passi avanti. Persone giuste al posto giusto. Certo non di rado abbiamo anche incontrato le persone sbagliate al posto giusto. Ma vorrei soffermarmi sulle prime che hanno dato un valore significativo e ricco di sostanza alle comuni azioni intraprese.

Sarò sempre grato alla sensibilità e alla disponibilità del Capo della Polizia, il Prefetto Alessandro Pansa, per aver voluto aprire un confronto per nulla scontato con il Dipartimento della Pubblica Sicurezza con il quale abbiamo firmato un accordo strategico per assicurare la piena attuazione della tutela dei diritti e degli interessi delle persone di minore età. L'accordo ha consentito, tra le altre cose, la costituzione di un tavolo tecnico che ha coinvolto rappresentanti di tutte le Forze di polizia e che ha avuto nel Prefetto Francesco Cirillo il motore principale; ha prodotto un Vademecum contenente linee guida e istruzioni operative per sostenere il lavoro quotidiano delle Forze di polizia e per fornire concreti spunti alle attività di formazione sul tema dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza.

Grazie alla volontà precisa e convinta del Comandante Generale dell'Arma dei Carabinieri, il Generale Tullio Del Sette e del Comandante Generale della Guardia di Finanza, Generale Saverio Capolupo, il Vademecum è stato distribuito a migliaia di operatori delle Forze di polizia. Inoltre, l'aspetto forse più interessante è rappresentato dalla possibilità che è stata data ai funzionari dell'Authority di partecipare ai corsi di formazione di Polizia, Carabinieri e Guardia di Finanza per approfondire e confrontarsi sui temi specifici oggetto del Vademecum e che riguardano, cioè, i minorenni vittime, autori e testimoni di reati, i pericoli del web e del bullismo, i minorenni stranieri non accompagnati, quelli scomparsi e quelli destinatari di provvedimenti dell'Autorità Giudiziaria.

Vorrei soffermarmi su alcune azioni particolarmente incisive che in vario modo ci hanno visto coinvolti: la prima riguarda l'eccellente lavoro della Polizia Postale e delle Comunicazioni, fiore all'occhiello a livello europeo delle iniziative di prevenzione, di sensibilizzazione e di contrasto dei casi di violazione dei diritti e violenza, anche tra pari, legati al web. L'impegno all'interno del *Safer Internet Centre* e, di recente, il Tour “Vita da social” realizzato dalla Polizia Postale, ha intercettato migliaia di giovanissimi, fornendo informazioni sull'uso corretto di internet e rafforzando la fiducia in una delle Istituzioni che ai ragazzi riesce ad essere vicina.

Vorrei inoltre ricordare l'apertura, lo scorso anno, della “Sala Lanzarote” presso il Raggruppamento Carabinieri Investigazioni Scientifiche di Roma; un'apposita struttura a disposizione del personale del Reparto Analisi Criminologiche per le audizioni protette dei minorenni, particolarmente curata, tra le poche di questo genere, che consente di ascoltare in video-audio conferenza e in un ambiente protetto, minorenni o adulti.

Del resto il tema dello sfruttamento e degli abusi sessuali su bambini e adolescenti è tristemente all'ordine del giorno come spesso sottolineato da Telefono Azzurro e dall'ECPAT.

Infine vorrei esprimere grande apprezzamento per l'azione che la Guardia di Finanza promuove soprattutto sul tema del gioco d'azzardo che purtroppo coinvolge un numero considerevole di minorenni.

Ho più volte richiamato la responsabilità enorme dei media che possono incidere in vario modo sui bambini e sugli adolescenti. Ho certamente rilevato e ne dò con piacere atto alla Presidente della RAI, Annamaria Tarantola, una maggiore attenzione alle criticità più volte segnalate anche da molti utenti - colgo l'occasione per ringraziare il Consiglio Nazionale degli Utenti per la costante collaborazione - e la volontà di perseguire una linea editoriale generale più coerente con gli obiettivi del servizio pubblico e delle regole esistenti a tutela dei minorenni.

Sappiamo bene quanto certi messaggi possano, proprio attraverso la televisione, indirizzare e condizionare gli orientamenti dei ragazzi; i danni provocati da alcune trasmissioni televisive verso le quali poco abbiamo potuto fare, soprattutto perché raramente hanno riguardato il servizio pubblico, li leggiamo negli atteggiamenti e nelle frasi di alcuni adolescenti che tentano di omologarsi a personaggi e stili di vita che non sono un riferimento positivo. Ma la contaminazione culturale può e deve essere positiva, ecco perché trovo di grande interesse educativo la decisione del Direttore di RAI Fiction, Tinni Andreatta, di produrre sia per la tv e ancora più innovativamente per il web, storie che raccontano vissuti, quotidianità di grande valore per i ragazzi. L'esperimento che ha avuto maggiore successo e che oggi può senz'altro ritenersi l'esempio migliore di come sia possibile fare un prodotto di qualità per il grande pubblico, ma anche e soprattutto per riportare i bambini e gli adolescenti sui canali tradizionali, è la fiction "Braccialetti Rossi" prodotta da un innovatore uomo di cultura come Carlo Degli Esposti. Una serie che mette al centro valori come l'amicizia, la lealtà, la voglia di vivere, la fame di futuro per chiunque, anche per chi ha una malattia grave.

La rete che abbiamo costruito trova il suo perno fondamentale in chi ha svolto da sempre un ruolo indispensabile nel sistema di garanzia dei diritti dell'infanzia. Le associazioni e le organizzazioni del Terzo Settore sono per molti territori l'unica chance per realizzare i progetti e gestire servizi. Non credo che la privatizzazione del sociale sia la strada da percorrere, ma è certamente vincente la stretta collaborazione tra Stato e Terzo Settore dove però lo Stato svolge il suo ruolo e non delega, deresponsabilizzandosi, le proprie competenze al Terzo Settore.

E' importante che a livello locale siano i Comuni e le Regioni ad individuare strategie e progettualità globali nelle quali il Terzo Settore può e deve avere un ruolo primario ma non sostitutivo. I principali coordinamenti delle associazioni come il Gruppo CRC - Convention on the Rights of the Child -, il Pidida, *Batti il Cinque!* e molti altri, raggruppano ormai centinaia di associazioni e rappresentano un braccio operativo essenziale su tutto il territorio nazionale.

Le osservazioni, i suggerimenti e anche le critiche che arrivano da questi mondi mi hanno sempre aiutato a svolgere con maggiore consapevolezza ed efficacia il mio lavoro. Credo che anche il Parlamento e il Governo dovrebbero, in modo più costante e strutturato, ascoltare le loro istanze che nascono da esperienze ormai decennali e propongono buone prassi che potrebbero essere assunte a livello nazionale. Questo permetterebbe di evitare gli errori che spesso si commettono proprio per non avere l'umiltà di affidarsi a chi da più tempo conosce certe problematiche e può essere in grado di suggerire soluzioni possibili.

Save the Children, una delle organizzazioni leader del settore, chiama "punti luce" alcuni dei progetti che sui territori ha attivato insieme ad altre associazioni e realtà locali. Nel nostro Paese esistono davvero tanti "punti luce": quelli che ha così definito Save e quelli che lo sono di fatto

grazie all'impegno e alla dedizione di milioni di persone che operano come volontari o professionisti per i bambini e gli adolescenti.

Quest'anno i progetti nati a livello locale e realizzati anche con il nostro supporto su tutto il territorio nazionale, sono stati davvero tanti. Abbiamo privilegiato quelli che hanno una ricaduta diretta sulla tutela dei diritti dei minorenni e che prevedono un approccio volto ad assicurare una particolare attenzione all'attivazione di meccanismi di partecipazione dei bambini e degli adolescenti coinvolti. Siamo convinti che questa scelta potrà garantire effetti anche di lunga durata, ma il nostro impegno immediato è nel monitoraggio dell'efficacia dei risultati e nella misurazione dell'impatto concreto, di medio e lungo termine, sulla qualità della vita dei minorenni interessati dai progetti.

Non mi è possibile citare tutti i progetti e le partnership e per questo motivo, nella pubblicazione di quest'anno troverete degli schemi che riassumono gran parte di questo lavoro.

Le attività svolte su tutto il territorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza trovano un alleato fondamentale nella figura dei Garanti regionali ai quali va il mio ringraziamento per il confronto costante e la sinergia che, pur nel rispetto dei ruoli e della loro autonomia, hanno voluto costruire con l'obiettivo unico di rafforzare la reciproca azione.

Dal 2011 abbiamo registrato un aumento dei Garanti regionali, controbilanciato però da una riduzione delle risorse economiche assegnate e da una non piena autonomia gestionale che dovrebbe caratterizzare questa istituzione. In alcune Regioni c'è stata anche una revisione della normativa che ha portato all'accorpamento di funzioni: in alcuni casi nella stessa persona si cumulano le competenze di garante per l'infanzia, garante dei detenuti e difensore civico.

Nel 2014 la Conferenza nazionale per la garanzia dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, che riunisce l'Autorità e tutti i Garanti delle Regioni e delle Province autonome, ha lavorato intensamente sul sistema di tutela dei minorenni e su tematiche particolarmente sensibili. Tra i principali prodotti realizzati, citiamo a titolo esemplificativo la ricerca sull'istituto dell'affidamento dei minorenni ai servizi sociali; uno studio che ha evidenziato alcune debolezze strutturali e lacune procedurali di un sistema di tutela e protezione dell'infanzia realizzato dai Servizi sociali pubblici e del privato sociale.

Il lavoro di questi anni è stato davvero intenso e per questo non smetterò mai di ringraziare tutte le persone che hanno lavorato insieme a me.

Non so francamente come sia stato possibile immaginare al momento dell'approvazione della legge istitutiva che bastassero dieci persone per portare avanti un progetto di lavoro così ambizioso e complesso: eppure ho trovato dieci persone della Pubblica Amministrazione che hanno portato oltre alla competenza il valore aggiunto della passione e della totale dedizione alla causa che ha prodotto una forza lavoro pari almeno a tre volte la dotazione organica attuale! Riconfermo l'auspicio che il Parlamento possa in questa Legislatura apportare alcune modifiche alla legge istitutiva e incrementare anche il personale assegnato: si tratta, è bene ricordare, di personale proveniente obbligatoriamente da altre amministrazioni dello Stato e che quindi non rappresenterebbe un maggiore costo per il bilancio dello Stato.

Il mio ringraziamento di cuore va a ciascuno di loro che, insieme a pochi collaboratori ed alcuni stagisti, hanno condiviso questa avventura. Grazie ad Alessandra Ponari, Viceprefetto aggiunto e Dirigente Coordinatore dell'Authority che ha guidato sempre con saggezza e capacità la nostra squadra. E grazie anche al Collegio dei Revisori, la Presidente Patrizia Ferrari, il Cons. Antonio

Sabbatella e la dott.ssa Maria Luisa Bernardi che ci hanno non solo “controllato” ma anche indirizzato nella difficile fase di costruzione dell’Authority.

-----

Care ragazze, cari ragazzi,

forse la mia Relazione non vi ha incoraggiato molto, ma sappiate che ce la metteremo tutta per cambiare e per riuscire insieme a voi a costruire un futuro diverso.

Ho avuto l’onore e il privilegio in questi quattro anni di servire lo Stato lavorando per voi, lavorando insieme a voi.

Tutte le ragazze e i ragazzi che ho incontrato di persona, girando l’Italia in lungo e in largo, anche i più piccoli, mi hanno insegnato qualcosa, mi hanno aiutato a capire come svolgere al meglio il mio lavoro; mi avete dato consigli, suggerimenti e mi avete regalato, in ogni singolo incontro, emozioni e insegnamenti di vita.

E questo è accaduto perché il nostro è stato un incontro vero, è stato l’esercizio autentico del vostro diritto alla partecipazione e all’ascolto, sebbene talvolta realizzato attraverso i social network, attraverso i canali di comunicazione che vi sono più congeniali e, se usati con la consapevolezza delle insidie e dei pericoli e il rispetto per tutti, sono una straordinaria opportunità di crescita e avanzamento.

Abbiamo condiviso con voi il nostro percorso su Facebook, Twitter, Youtube, Flickr, Instagram, Pinterest, Soundcloud in una interazione costante e proficua.

Pensate che solo attraverso Facebook nell’ultimo anno l’Autorità ha interagito con 10 milioni di utenti unici, il 35% dei quali adolescenti, distribuiti su tutto il territorio nazionale e siamo i primi tra le Autorità europee per l’infanzia, pur essendo nati per ultimi, per numero di iscritti e di interazioni sui social network.

La vostra generazione viene raccontata spesso come apatica, viziata, senza valori, spinta nel suo agire solo da narcisismo e consumismo.

Purtroppo i casi di cronaca – gli unici che offrono spunto ai media per parlare di voi – sono come una lente deformante e veicolano il ritratto distorto di una generazione vuota, persa.

Definire un’intera generazione sulla scorta di casi estremi e punte di disagio è un errore e un’arroganza semplificatrice degli adulti.

Noi adulti che piuttosto dovremmo scusarci per l’humus culturale-politico nel quale vi stiamo facendo crescere, per non essere sempre un esempio positivo da seguire.

Recentemente abbiamo realizzato un sondaggio che ha interessato mille ragazzi e ragazze tra i 14 e i 17 anni per capire il vostro rapporto con le Istituzioni, analizzare il grado di vicinanza e fiducia nello Stato, verificare le vostre aspettative.

Dal sondaggio emerge che la passione per la politica c’è e si sviluppa proprio durante l’adolescenza. Più del 50% degli adolescenti, infatti, si tiene al corrente sulla politica. La fiducia nello Stato però diminuisce con l’aumentare dell’età. Se al primo posto domina la fiducia nei propri insegnanti, seguiti dalle Forze dell’Ordine, all’ultimo posto ci sono il Parlamento e i Partiti.

Ma l’importanza dello Stato viene riconosciuta nel momento in cui lo Stato fa lo Stato. Dà l’esempio. Fa scelte politiche per livellare le differenze e, infatti, il senso di inclusione/esclusione condiziona molto la vostra fiducia nelle Istituzioni.

**Il quadro che questo sondaggio ci restituisce è, diversamente dal comune sentire, di una generazione di adolescenti caratterizzata da ricchezza, potenzialità, passione.**

**Sta alle Istituzioni, compresa l’Autorità, alimentarle e non deluderle.**

**Vincenzo Spadafora**

**Autorità Garante per l’infanzia e l’adolescenza**

€ 1,00



\*172010006351\*