

**ATTI PARLAMENTARI**

**XVII LEGISLATURA**

---

# CAMERA DEI DEPUTATI

---

**Doc. CCI  
n. 1**

## **R E L A Z I O N E** **SULL'ATTIVITÀ SVOLTA DALL'AUTORITÀ** **GARANTE PER L'INFANZIA E L'ADOLESCENZA** **(Anno 2012)**

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

*Presentata dall'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza  
(SPADAFORA)*

---

*Trasmessa alla Presidenza il 13 maggio 2013*

---

**PAGINA BIANCA**

**AUTORITA' GARANTE PER L'INFANZIA E L'ADOLESCENZA****RELAZIONE ANNO 2012**

Signor Presidente del Senato, Piero Grasso,

Signora Presidente della Camera dei Deputati Laura Boldrini,

Autorità,

Care ragazze e ragazzi,

l'Autorità Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza, che il Parlamento italiano ha istituito con voto unanime tramite la legge 12 luglio 2011, n.112, ha dovuto affrontare non poche difficoltà per divenire realmente operativa, avendo atteso mesi per vedere approvato il proprio Regolamento di organizzazione e contabilità (DPCM 20 luglio 2012, n.168), entrato in vigore il 14 ottobre 2012.

La relazione presentata al Parlamento l'anno scorso, essendo stata predisposta a pochi mesi dall'istituzione, conteneva linee programmatiche più che realizzazioni e ottimisticamente prevedeva linee d'azione da attuare nell'immediato. Purtroppo non è stato così a causa dei tempi di approvazione del Regolamento che hanno permesso poco più di due mesi di completa operatività nel corso dell'anno 2012, oggetto della presente Relazione.

I mesi intercorsi dalla nomina dell'Autorità all'approvazione del Regolamento sono stati particolarmente complicati a causa dell'impossibilità di disporre delle risorse finanziarie previste dalla legge per l'assolvimento delle funzioni istituzionali del Garante e per il funzionamento dell'Ufficio. Ciò ha causato un notevole disagio nell'adempimento della missione istituzionale a favore dell'infanzia e dell'adolescenza da parte dell'Autorità che in più, proprio per essere un'istituzione inedita nel panorama nazionale, aveva anche la necessità di farsi conoscere dall'opinione pubblica in generale e dai propri beneficiari diretti e indiretti in particolare. A tali difficoltà l'Ufficio dell'Autorità ha risposto al meglio delle proprie possibilità, operando in tutti gli ambiti e con le modalità rese praticabili dalla mancata approvazione del Regolamento, svolgendo comunque il lavoro di *networking* previsto dalla legge istitutiva, promuovendo alleanze positive e partecipando attivamente al dibattito pubblico sull'infanzia e l'adolescenza, fornendo riscontri e assistenza quando interpellato. Inoltre, con notevole senso proattivo, ha garantito al meglio l'espletamento

delle attività ordinarie di organizzazione e funzionamento e si è attivato per la risoluzione di questioni attinenti la propria missione istituzionale. Il poco tempo a disposizione comunque è stato sufficiente a permettere una pianificazione delle priorità di azione per l'anno 2013, frutto dell'esperienza acquisita nei mesi precedenti grazie alle attività di ascolto e all'individuazione delle criticità che determinano in Italia una scarsa attenzione verso le necessità materiali e i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza.

Persiste purtroppo tuttora una sorta di "discriminazione" che l'anno scorso avevo provato a evidenziare nella mia relazione - parlando di rischio di essere un'Autorità "minore" per diritti "minori" - dovendo ogni giorno riscontrare l'imposizione di una maggiore rigidità di regole e procedure, rispetto a quelle che le altre Authority dello Stato affrontano nell'esercizio delle proprie funzioni.

Malgrado la natura di Autorità amministrativa indipendente trovi il suo fondamento esplicito nella legge istitutiva, confermata dal Consiglio di Stato in sede di approvazione del Regolamento, permane - in mancanza di una legge generale che disciplini in modo uniforme ed univoco tutte le Amministrazioni indipendenti presenti nell'ordinamento italiano - una percezione erronea circa la posizione dell'Autorità Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza nel contesto istituzionale, con conseguente assimilazione alle amministrazioni centrali dello Stato (Ministeri e Dipartimenti della Presidenza del Consiglio dei ministri in particolare) sia sul piano organizzativo e finanziario che sul piano del controllo.

#### **LA SITUAZIONE ATTUALE**

In base agli ultimi dati Istat, in Italia vivono in situazione di povertà relativa 1.822.000 minorenni, pari al 17,6% di tutti i bambini e gli adolescenti. Il 7% dei minorenni vive in condizioni di povertà assoluta, pari a 723.000 persone di minore età; la quota è del 10,9% nel Mezzogiorno, a fronte del 4,7% nel Centro e nel Nord del Paese. Ma il dato che più di altri ci aiuta ad individuare il fallimento delle politiche sinora adottate è quello relativo al rischio di povertà ed esclusione sociale per i bambini e gli adolescenti che vivono in famiglie con tre o più minorenni: esso è pari al 70% nel Mezzogiorno a fronte del 46,5% a livello nazionale. Settanta su cento minorenni che nascono in una famiglia numerosa del Mezzogiorno d'Italia rischiano di essere poveri.

I bambini e gli adolescenti vivono nel 41,5% dei casi in famiglie dove lavorano entrambi i genitori, mentre il 12% vive con un solo genitore. Gli alunni di cittadinanza straniera iscritti nelle scuole dell'infanzia, primarie e secondarie di primo e secondo grado sono 710 mila (a.s. 2010/2011).

Se un bambino o un ragazzo su cinque consuma giornalmente frutta e verdura, preoccupa che ce ne sia uno su quattro che abbia un peso ponderale eccessivo e che la stessa quota non pratichi alcuna attività fisica. Fa riflettere poi che tra gli adolescenti risulti una quota consistente di fumatori (quasi 9%) ed ex-fumatori (3,5%) a cui bisogna aggiungere anche il 5% dei giovani che ha un consumo di alcol rischioso per la salute.

Come è stato anche recentemente rilevato, se è vero che i nostri bambini e ragazzi leggono di più degli adulti (il 57% dichiara di aver letto libri), si dedicano ancor di più all'uso del PC (62%) e di Internet (64%).

La comparazione con altri Stati industrializzati ci aiuta a ponderare meglio la situazione: l'UNICEF, nella Report Card n.11 "Benessere dei bambini e degli adolescenti nei paesi ricchi" (aprile 2013) ci informa che nella classifica del benessere dei bambini l'Italia occupa il 22° posto su 29 Paesi: alle spalle di Spagna, Ungheria e Polonia e prima di Estonia, Slovacchia e Grecia. L'Italia risulta il paese con il tasso "NEET" (*Not in Education, Employment or Training*) più elevato tra tutti i Paesi industrializzati, dopo la Spagna. L'11% dei nostri giovani tra 15 e 19 anni non sono iscritti a scuola, non lavorano e non frequentano corsi di formazione.

In positivo si registra che l'Italia è al quartultimo posto per le gravidanze in età adolescenziale, essendosi ridotto il tasso di fertilità tra le adolescenti di un terzo nel corso degli anni 2000. Da rilevare anche il più basso tasso di mortalità infantile in Europa meridionale (9° posto nella graduatoria complessiva). In Italia i bambini sono esposti a uno dei livelli più elevati di inquinamento atmosferico tra tutti i Paesi industrializzati (26° posto). Gli studenti italiani sono al 24° posto su 29 Paesi per il rendimento scolastico (test PISA: letteratura, matematica e scienze), nonostante il miglioramento (+10%) rispetto al 2000. Sono confermate dall'indagine UNICEF l'eccellenza della nostra scuola per l'infanzia con il 6° tasso più alto di iscrizione prescolare, alla pari con la Norvegia, e le difficoltà nell'istruzione superiore (dove siamo solo al 22° posto per tasso di iscrizione alle secondarie superiori).

Nella Relazione dell'anno scorso l'Autorità ha già sollevato la problematica relativa all'impatto negativo della mancanza di investimenti, da parte della Stato, a favore dell'infanzia e dell'adolescenza. La classe dirigente del Paese continua a non comprendere il valore di tali investimenti che possono essere un antidoto per uscire dalla crisi e per non compromettere la crescita futura. Oltre a rispettare i diritti dei bambini e degli adolescenti che vivono in Italia, investire oggi su di loro significa domani avere un numero inferiore di famiglie povere da sostenere, meno sussidi per i disoccupati, meno spese per il disagio sociale, probabilmente meno spese per detenuti, più lavoratori e quindi più contributi per il welfare di domani. Il forte ridimensionamento dell'intervento pubblico, insieme ai ritardi nei pagamenti, non ha favorito il rafforzamento degli enti non profit, anzi ne ha limitato l'attività, sia in termini di qualità che di diffusione sul territorio, rendendo evidenti le carenze di un sistema basato in misura sempre maggiore sulla gestione indiretta dei servizi. In un contesto di mancata definizione dei livelli essenziali delle prestazioni da garantire su tutto il territorio nazionale e, spesso, di scarsa regia strategica, non è stato pienamente attuato il principio di sussidiarietà sia a livello verticale che orizzontale.

**L'AVVIO DELLE ATTIVITA' ISTITUZIONALI**

Nei primi mesi dell'anno 2012, l'attività dell'Ufficio dell'Autorità si è focalizzata, prevalentemente, sulla stesura della proposta relativa allo schema di Regolamento emanato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, entrato in vigore, come detto, solo in data 14 ottobre 2012.

Tuttavia, nelle more dell'approvazione del Regolamento, è stata avviata l'organizzazione dell'Ufficio dell'Autorità, a partire dall'individuazione della sede.

A tale riguardo, come prescritto dalla legge istitutiva, la Presidenza del Consiglio dei Ministri inizialmente ha messo a disposizione dell'Autorità alcuni locali ubicati presso l'edificio di Via della Ferratella in Laterano. Successivamente, nei primi mesi del 2013, la sede dell'Autorità è stata trasferita in via di Villa Ruffo, presso l'edificio dell'ex Biblioteca del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro.

L'organizzazione del neo istituito Ufficio dell'Autorità ha preso le mosse dall'individuazione del personale che, come disposto dalla legge, è stato selezionato tra i funzionari della pubblica amministrazione in possesso dei necessari requisiti di competenza ed

esperienza. Il personale così individuato è stato assegnato all'Ufficio dell'Autorità a seguito di procedimento di comando obbligatorio.

Alla data odierna, risultano assegnati all'Ufficio nove unità delle dieci previste dalla legge in organico e precisamente: un dirigente non generale appartenente alla carriera prefettizia, sette unità di personale del comparto Ministeri ed una del comparto Presidenza del Consiglio dei ministri.

In base alle disposizioni del Regolamento, il personale dell'Ufficio dell'Autorità, non avendo quest'ultima un proprio ruolo di personale, è equiparato sul piano giuridico ed economico al personale della Presidenza del Consiglio dei ministri.

Con l'approvazione del Regolamento ed il trasferimento sul conto di tesoreria delle risorse stanziate a favore dell'*Authority* nel bilancio della Presidenza del Consiglio dei ministri, sono state avviate l'attività amministrativa in senso stretto e la gestione economico – finanziaria dell'Ufficio: in particolare, sono stati approvati dal Garante gli atti fondamentali di organizzazione interna e di programmazione finanziaria (bilancio preventivo per l'anno 2012 e relativa nota illustrativa) e sono state stipulate le convenzioni necessarie ad assicurare il regolare funzionamento dell'Ufficio.

#### **UN PARLAMENTO E UN GOVERNO VICINI ALL'INFANZIA E ALL'ADOLESCENZA**

Il nostro Parlamento rappresenta tutti i cittadini italiani, coloro che hanno votato e coloro che si sono astenuti dal farlo per scelta o per mancanza di requisiti. Tra quest'ultima categoria, quella maggioritaria è rappresentata dai circa 11 milioni di bambini e adolescenti (il 17% della popolazione totale) che hanno diritto ad una rappresentanza equa ed adeguata al loro peso numerico, al loro essere soggetti di diritto, anche se spesso sono meno tutelati e strutturati rispetto agli adulti. L'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza non rinuncerà ad insistere tenacemente affinché tutte le istituzioni, nell'esercizio delle proprie funzioni, ne tengano sempre conto.

Un altro aspetto cui l'Autorità pone il massimo dell'attenzione, è quello relativo all'assunzione di responsabilità piena da parte dei decisori istituzionali sulle politiche pubbliche a favore delle persone di minore età: segue e promuove percorsi legislativi in grado di migliorare la normativa nazionale, con un focus particolare sulla cittadinanza dei minorenni stranieri, sulle adozioni e gli affidamenti e sul diritto minorile; sollecita le Istituzioni dello Stato per la promozione di *policy* a favore dell'Infanzia e dell'Adolescenza

e in particolare sul Piano Nazionale per l'Infanzia, su Asili Nido, su Istruzione e su Welfare; non si rassegna alla constatazione che le crisi di bilancio e le difficoltà economiche congiunturali vadano a colpire l'infanzia e l'adolescenza, fino a quando non vi sarà la dimostrazione che altre voci di bilancio meno essenziali siano state adeguatamente ridimensionate. Inoltre, l'Autorità non manca di ricordare alle istituzioni i già richiamati costi sociali ed economici dei mancati investimenti sull'infanzia e l'adolescenza e quello che sarà l'impatto di essi sull'Italia del presente ma soprattutto del futuro.

Nel corso del 2012 l'Autorità è stata auditata dalla Commissione Parlamentare per l'infanzia e l'adolescenza nell'ambito dell'indagine conoscitiva sull'attuazione della normativa in materia di adozione e di affido e, informalmente, dalla Commissione Giustizia della Camera in relazione al Progetto di legge in materia di riconoscimento dei figli naturali. Relativamente a quest'ultimo, l'approvazione del provvedimento da parte del Parlamento, avvenuta il 28 novembre, è stata accolta con soddisfazione per il superamento della discriminazione tra i figli nati fuori e dentro il matrimonio, situazione sulla quale, tra l'altro, anche organismi internazionali quali il Comitato ONU sui diritti dell'infanzia avevano ripetutamente richiesto un intervento. Insieme alla Commissione parlamentare infanzia, il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, il Ministero per la cooperazione internazionale e l'integrazione, l'Autorità ha partecipato alle iniziative nazionali organizzate in occasione del 20 novembre 2012.

Ulteriori attività in ambito parlamentare sono state finalizzate a sollevare criticità relative a proposte legislative sulla continuità degli affetti nel passaggio affidamento/adozione e sulla ratifica della Convenzione di Lanzarote, firmata nell'ottobre del 2007 e ratificata dall'Italia nel settembre 2012. Questa Convenzione del Consiglio d'Europa, finalizzata alla protezione dei minorenni e contro lo sfruttamento e l'abuso sessuale, ha introdotto il reato di istigazione a pratiche di pedofilia e di pedopornografia ed il reato di adescamento di minorenni attraverso reti telematiche (il cosiddetto "grooming"). Ha inoltre introdotto pene più severe anche per i molti reati che coinvolgono minorenni (dai maltrattamenti in famiglia all'associazione a delinquere finalizzata alla commissione dei reati a sfondo sessuale a danno di minorenni) e l'impossibilità di dichiarare la mancata conoscenza della minore età delle persone offese nel caso di commissione di uno dei delitti contro i minorenni. Si tratta di una novità molto importante nel panorama italiano sul quale l'Autorità manterrà un'attenzione costante ed una comunicazione continua con il Ministero dell'Interno, quale

autorità nazionale responsabile al fine della registrazione e conservazione dei dati nazionali sui condannati per reati sessuali.

Sono state messe in campo azioni, in alcuni casi anche unitamente ad associazioni, per bloccare la previsione di smembramento del Dipartimento per la giustizia minorile e per scongiurare la chiusura dell'Osservatorio nazionale infanzia, prevista inizialmente dalla *spending review*.

Per rafforzare le strategie nazionali a favore dell'infanzia e l'adolescenza sono stati avviati i rapporti con l'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza e con l'Osservatorio per il contrasto alla pedofilia e alla pedo-pornografia.

L'Autorità attualmente gode di un bilancio ridotto rispetto a quanto previsto dalla legge, a causa della *spending review* approvata dal Governo Monti. Auspiciamo che il Parlamento possa ripristinare la quota mancante e possa consentire la possibilità di incrementare il personale che attualmente è numericamente inadeguato rispetto alle numerose attività che deve svolgere. Tale possibilità non comporterebbe maggiori oneri per lo Stato, dato che si tratterebbe di personale comandato proveniente da altre Amministrazioni statali.

La frammentazione delle competenze istituzionali sull'infanzia e l'adolescenza che l'Autorità evidenziava un anno fa, si è confermata come limite ad un'azione realmente efficace. Tali competenze, divise tra Ministeri, Commissioni, Comitati ed Osservatori, rischiano di rendere le politiche per l'infanzia e l'adolescenza non efficaci e troppo frammentate. L'Autorità a questo proposito presenterà al Governo e al Parlamento proposte per l'ottimizzazione delle risorse e per il coordinamento del settore, avendo intrapreso un'attività di mappatura dei soggetti attualmente competenti in materia.

#### **LE ALLEANZE STRATEGICHE**

Abbiamo registrato la disponibilità a collaborare da parte di tanti soggetti, da noi opportunamente sollecitati. Sono state avviate diverse alleanze strategiche, per esempio, con il Dipartimento Pubblica Sicurezza del Ministero dell'Interno, con la RAI e con l'ISTAT. Il 10 dicembre 2012 l'Autorità ha firmato con il Capo della Polizia ed alla presenza del Ministro dell'Interno, un protocollo finalizzato a rafforzare l'attività di prevenzione e

repressione dei fenomeni di abuso di cui sono vittime le persone di minore età, in particolare per individuare le migliori prassi al fine di rendere omogenei sul territorio nazionale i metodi usati per affrontare le problematiche relative ai minorenni, vittime, autori o testimoni di reati. A seguito della firma è stato avviato un gruppo tecnico che ha individuato due aree prioritarie dalle quali iniziare il lavoro: l'accoglienza dei minorenni non accompagnati e il rapporto dei minorenni con il web.

E' stata avviata una proficua interlocuzione con la RAI e con l'ISTAT che comincerà a dare i suoi frutti a partire dal 2013. In particolare, con la RAI è in corso di finalizzazione un accordo di collaborazione per la realizzazione di Campagne di sensibilizzazione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza e per la gestione di un'iniziativa comune il 20 novembre, giornata mondiale dell'infanzia. Con l'ISTAT sono allo studio ipotesi di sinergie su tematiche di reciproco interesse, ivi compreso uno studio approfondito sugli adolescenti e sulle misure del benessere relative ai bambini e agli adolescenti.

A livello internazionale, oltre alla presenza all'interno della Rete dei garanti europei, l'Autorità mira al rafforzamento della voce dell'Italia in tutti gli altri consensi europei ed internazionali dove le tematiche sulle persone di minore età siano prioritarie. Nel 2012 è stata assicurata la presenza dell'Autorità al 7° Forum Europeo sui Diritti dei Bambini organizzato dalla Commissione Europea, *DG JUSTICE - Unit C1 Fundamental rights and rights of the child*. Si tratta di uno dei maggiori eventi a livello europeo per l'infanzia e l'adolescenza, in quanto riunisce sotto l'egida della Commissione Europea i maggiori attori istituzionali, i rappresentanti degli Stati membri e del Parlamento Europeo, i Garanti e le organizzazioni internazionali, al fine di scambiare idee, buone pratiche e condividere strategie sulle principali problematiche dell'infanzia e l'adolescenza. Nel 2012 il tema principale del Forum è stato il supporto al sistema di protezione dei minorenni attraverso l'implementazione dell'Agenda Europea sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza.

#### LA RETE DEI GARANTI IN ITALIA E IN EUROPA

Al momento dell'istituzione dell'Autorità Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza, diverse Regioni e Province autonome avevano già istituito e nominato, fin dal 1988, Garanti territoriali. I Garanti regionali e delle province autonome si erano informalmente organizzati in un coordinamento nazionale. Con l'insediamento dell'Autorità si sono rafforzati i

momenti di confronto anche attraverso incontri congiunti che si sono tenuti presso la sede dell'Autorità. Nel corso del 2012 i garanti si sono riuniti tre volte.

Nel novembre del 2012 si è formalmente costituita la Conferenza nazionale per la garanzia dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, prevista dall'art. 3, comma 7 della Legge 112/2011. La Conferenza è presieduta dall'Autorità Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza ed è attualmente composta dai Garanti istituiti in nove regioni (Lazio, Veneto, Emilia Romagna, Calabria, Liguria, Puglia, Campania, Toscana, Marche) e nelle due Province Autonome di Bolzano e Trento. La Conferenza ha approvato un suo Regolamento interno di lavoro che prevede, tra le altre cose, la nomina di un Garante coordinatore che affianca il Presidente nell'espletamento delle sue attività e redige la relazione annuale della Conferenza. Il Regolamento individua, nel rispetto delle competenze dello Stato, delle Regioni e delle Province Autonome, strumenti per favorire la sinergia ed il supporto reciproco tra i Garanti nell'adempimento del loro mandato e gli obiettivi prioritari che devono essere perseguiti dalla Conferenza. Tra questi si sottolineano in particolare: il coordinamento di azioni comuni secondo priorità individuate annualmente in sede collegiale, il rafforzamento della cooperazione e del supporto reciproco attraverso lo scambio di strategie, buone prassi, dati e ricerche ed il sostegno all'Autorità nell'incoraggiare l'adozione, a livello nazionale e regionale, di leggi e regolamenti volti a promuovere e tutelare i diritti delle persone di minore età. Inoltre, il Regolamento stabilisce che la Conferenza promuova la condivisione delle procedure di segnalazione ai Garanti di situazioni di violazione o di rischio di violazione dei diritti dei bambini e degli adolescenti.

La Conferenza ha anche individuato le priorità di lavoro per il 2013, ritenendo utile focalizzare l'attenzione sui servizi per l'infanzia e l'adolescenza, sul diritto di cittadinanza, sul monitoraggio delle risorse dedicate all'infanzia e all'adolescenza, nonché sulle problematiche relative alla limitatezza dei dati sui minorenni.

Dal suo insediamento l'Autorità ha promosso la nomina dei Garanti nelle regioni che hanno previsto tale figura senza nominarla, ma è anche intervenuta per evitare l'abrogazione delle leggi istitutive.

A livello internazionale, l'Autorità ha svolto tutte le procedure finalizzate ad entrare all'interno della rete dei Garanti europei per l'infanzia e l'adolescenza, l'ENOC (*European Network of Ombudspersons for Children*) e nel settembre 2012 è stata ammessa a farne parte come *full member*. Come tale ha partecipato alla 16<sup>a</sup> Conferenza ed Assemblea

annuale dell'ENOC che si è tenuta nel mese di ottobre a Cipro. La Conferenza, dedicata al tema dei minorenni in conflitto con la legge, è stata occasione per un proficuo scambio di informazioni sulle diverse esperienze di giustizia a misura di minorenne, con particolare riferimento alle strutture, ai processi, alla prevenzione. È stata anche l'occasione per presentare il lavoro dell'Autorità in Italia. Dopo la Conferenza l'Autorità ha iniziato a intensificare il proprio ruolo all'interno dell'ENOC al fine di costruire, insieme ad altri 28 paesi europei, comuni strategie e approcci sulle politiche per l'infanzia e l'adolescenza, anche nell'ambito del reciproco rafforzamento e dello scambio di buone prassi.

#### **L'ASCOLTO E LA COMUNICAZIONE**

L'Autorità come modalità d'azione privilegia l'ascolto, sia del mondo dell'associazionismo che lavora con e per i minorenni, sia dei bambini e dei ragazzi stessi. Tale azione è stata quanto mai opportuna nel primo anno di attività, anche a causa del fatto che il Governo tecnico, avendo avuto un mandato su obiettivi precisi, non ha dimostrato particolare vicinanza alle tematiche relative all'infanzia e all'adolescenza.

E' proprio per la scelta prioritaria di "ascoltare" che la prima iniziativa dell'Autorità è stata l'organizzazione, presso la propria sede, di due giornate di seminario il 13 e 14 aprile, alle quali sono stati invitati qualificati rappresentanti di associazioni, organizzazioni, ordini professionali, istituzioni ed esperti che lavorano a vario titolo sui temi dell'infanzia e dell'adolescenza. Nel confronto con loro, le tematiche inerenti i minorenni di origine straniera e la giustizia minorile sono state valutate le più urgenti dalle quali far partire il lavoro dell'Autorità.

Nel corso dell'anno si è continuato a dare particolare attenzione allo sviluppo di collaborazioni e sinergie con il mondo dell'associazionismo e delle organizzazioni, che hanno spaziato da iniziative congiunte con i Coordinamenti ad azioni con singole associazioni.

Per quanto attiene alle attività di collaborazione con le reti esistenti, l'Autorità ha supportato il Gruppo di lavoro sulla CRC per il lancio e la diffusione del Rapporto supplementare 2012, avviato il lavoro sui livelli essenziali delle prestazioni insieme al cartello "Batti il cinque!", incontrato il Coordinamento PIDIDA per definire un progetto comune sulla partecipazione dei bambini e dei ragazzi, così come il Tavolo Nazionale

Affido per affrontare la difficile situazione dei minorenni “fuori famiglia”. Ambiti di collaborazione sono stati poi individuati e portati avanti, in particolare, sul tema dei minorenni stranieri non accompagnati e in transito e su quello della mediazione familiare.

Nei diversi incontri e nelle missioni in Italia, è stato possibile verificare l'esistenza di tante buone pratiche sul territorio. Queste sono in grado di fare la differenza, spesso sostituendo l'assenza di azioni da parte degli enti pubblici. In particolare, nel 2012, l'Autorità ha collaborato con singole associazioni per l'organizzazione di convegni e seminari che hanno approfondito alcuni temi specifici, come il convegno organizzato da *Terre des hommes Italia* per celebrare la prima giornata internazionale dedicata alle bambine, istituita dalle Nazioni Unite l'11 ottobre. Ha sostenuto la realizzazione del Convegno “Sguardi Oltre – I ragazzi si riprendono le periferie”, organizzato dall'associazione *L'Albero della Vita*, durante il quale sono stati approfonditi i confini del concetto di periferie relativamente alle opportunità che questi luoghi, geografici e culturali, offrono ai bambini ed agli adolescenti. E' stata anche un'occasione per conoscere diversi progetti realizzati nelle periferie di tutta l'Italia da piccole associazioni territoriali o da cooperative sociali, volti alla scolarizzazione, all'inclusione sociale, alla realizzazione di attività di animazione e formazione, fornendo uno spaccato di impegno e di speranza per il nostro Paese.

Un altro approfondimento ha riguardato il tema dei conflitti familiari in cui sono coinvolti minorenni. Attraverso una collaborazione con l'Associazione GeA-Genitori Ancora, che da più di vent'anni si occupa di mediazione familiare, l'Autorità ha voluto avviare una riflessione complessiva sul tema della tutela dei minorenni nei casi di conflitto tra genitori tramite una tavola rotonda dove è stato possibile ascoltare il punto di vista dei giudici, degli avvocati, degli assistenti sociali, degli psicologi, dei mediatori, ma anche di alcune realtà del mondo associativo che vengono a contatto con queste situazioni di disagio.

Inoltre, l'Autorità ha sostenuto la presentazione dell' “Atlante dell'infanzia a rischio” a cura di *Save the Children Italia*, appuntamento ormai di rilievo che, attraverso numerosi dati e informazioni sul mondo dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia, restituisce un quadro aggiornato e approfondito sui diversi temi e problemi che riguardano i minorenni.

Sempre in un'ottica di supporto ad attività portate avanti da organizzazioni non profit di interesse per l'Autorità, nel corso del 2012 essa è entrata a far parte del Comitato Scientifico di supporto all'indagine *Ires - Save The Children* finalizzata a fornire una nuova stima sul lavoro minorile in Italia.

Sotto il coordinamento del Ministero dell'Istruzione, l'Autorità garante ha promosso il progetto "Safer Internet Center", finalizzato a contrastare il *cyber bullismo* e a fornire a bambini ed adolescenti strumenti per un utilizzo positivo di internet. Le attività sono state realizzate in collaborazione con le maggiori associazioni italiane, quali *Telefono Azzurro* e *Save the Children*.

Insieme a diverse associazioni è stato avviato un lavoro di approfondimento sui minorenni stranieri non accompagnati che arrivano in Italia, sulle problematiche relative al loro diritto ad essere accolti nel nostro Paese - secondo il dettato della Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia e della normativa italiana -, sulla determinazione dell'età e sulle condizioni delle comunità di accoglienza. Con alcune associazioni ed in particolare con *INTERSOS*, si è sviluppata una riflessione ed un sostegno alle attività finalizzate alla protezione dei minorenni stranieri volte ad evitare l'abbandono e la possibilità che i ragazzi in transito diventino vittime di sfruttamento da parte della criminalità.

Allo scopo di diffondere la conoscenza dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, oltre a iniziative di sensibilizzazione generale per la conoscenza della Convenzione, sono state realizzate attività mirate per informare sulla situazione dei bambini e degli adolescenti o intervenendo su singoli casi di cronaca. La scelta è stata quella di limitare al minimo le uscite pubbliche su casi di cronaca, per non incrementare la spettacolarizzazione di situazioni gravi che coinvolgono minorenni. Un caso indicativo, è stato quello relativo al bambino di Cittadella, vittima di un conflitto tra i genitori per l'affidamento. L'Autorità è dovuta intervenire con decisione, nell'interesse superiore del minorenne, avendo riscontrato un'eccessiva spettacolarizzazione da parte dei media.

Tale caso ha ispirato la sottoscrizione del protocollo con il Dipartimento di Pubblica Sicurezza su menzionato ed ha avviato una serie di attività e collaborazioni volte all'interpretazione corretta dei campi di azione dell'Autorità nel contesto di casi similari.

Relativamente alle attività di comunicazione, è stata promossa una campagna che si è svolta nei giorni intorno al 20 novembre, giornata mondiale per i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza. Attraverso uno spot di trenta secondi andato in onda sulle principali reti televisive e annunci stampa sui principali quotidiani e settimanali nazionali, è stato possibile promuovere la conoscenza dell'Autorità, ma soprattutto evidenziare l'importanza

di investire sui diritti di bambini e adolescenti, sui loro talenti e sulla loro tutela per garantire un futuro migliore al Paese.

Sono quindi state poste le basi per un'azione integrata dell'Autorità sull'ascolto e la partecipazione dei bambini e dei minorenni che, oltre ad iniziative strutturate e permanenti con le istituzioni e le organizzazioni competenti in materia, prevedrà anche forme di partecipazione e ascolto che l'Autorità garantirà tramite di un portale web aperto alla discussione e alle iniziative organizzate da e per i ragazzi.

#### LE SEGNALAZIONI

Uno dei principali compiti che la legge affida all'Autorità, ma soprattutto l'attività che più crea aspettative da parte delle persone, adulte e di minore età, è la possibilità di segnalare violazioni o rischi di violazione dei diritti dei bambini e degli adolescenti. Fin dalla sua istituzione, l'Ufficio del garante ha ricevuto segnalazioni da parte di singoli, di associazioni e di strutture che si occupano di bambini e di adolescenti. Questo ha comportato l'avvio di un attento lavoro, in collaborazione con le altre istituzioni competenti (garanti regionali, servizi sociali, tribunali), per assicurare che le segnalazioni ricevano la dovuta attenzione e, ove possibile, risposte concrete volte alla risoluzione delle problematiche segnalate. È stata avviata un'attività finalizzata a definire procedure efficaci che, nel rispetto delle diverse previsioni di legge e delle competenze, possano valorizzare e massimizzare le sinergie e il lavoro di mediazione tra i soggetti coinvolti. A questo scopo sono stati avviati momenti di confronto con rappresentanti dei soggetti istituzionali coinvolti nei casi maggiormente segnalati all'Autorità (giudici, pubblici ministeri, assistenti sociali, psicologi, avvocati, pediatri).

Nel corso del 2012 non sono state ricevute segnalazioni direttamente da persone di minore età. Creare le condizioni per un contatto diretto con bambini e adolescenti, costituisce una delle maggiori sfide da attuare a breve, sia in termini di comunicazione che di rafforzamento delle capacità di ascolto dell'Autorità.

Le segnalazioni ricevute finora sono principalmente riferibili ai seguenti ambiti: minorenni contesti, povertà familiare, esclusione sociale (minorenni Rom e Sinti), emergenza minorenni stranieri non accompagnati, disagio scolastico (disabili o con bisogni educativi speciali), edilizia scolastica, salute (soprattutto rispetto alla somministrazione di farmaci a

minorenni), spot pubblicitari e trasmissioni televisive inadatte ad un pubblico di minore età, gioco d'azzardo, bambini in carcere con le madri detenute, scarsità dei fondi per le comunità di accoglienza.

**CONCLUSIONI**

Questo primo anno di lavoro si conclude con la consapevolezza che il compito che ci è stato assegnato è ambizioso, utile e allo stesso tempo complesso. Il periodo di crisi economica, i continui e burrascosi mutamenti politici, il disinteresse storico nei confronti di certi temi, ci impongono un'azione sempre più forte e incisiva, esercitando soprattutto il ruolo di "facilitatori" di attività di raccordo indispensabili per ottenere risultati concreti.

E' un impegno che, insieme a tutti i nostri alleati e grazie alla passione delle poche ma motivate persone che lavorano per l'Autorità (guidate dalla dott.ssa Alessandra Ponari), porteremo avanti con determinazione nell'interesse della crescita del Paese che non può prescindere dalla piena realizzazione dei diritti delle persone di minore età. Si tratta di un impegno che abbiamo preso guardando negli occhi i tanti bambini ed adolescenti incontrati in giro per l'Italia.

Vincenzo Spadafora

