

**GLI ESITI DEL LAVORO  
DI RETE:  
ANALISI, STUDI E  
PROPOSTE**

## AUTORITÀ GARANTE PER L'INFANZIA E L'ADOLESCENZA

Nella Convenzione di Strasburgo sull'esercizio del diritto dei minori e nella legge istitutiva di questa Autorità si sottolinea che il garante, da istituirsi in ogni nazione, è anzitutto il promotore dei diritti dei bambini e degli adolescenti e della cultura dell'infanzia e dell'adolescenza.

Per adempiere a questo fondamentale mandato l'Autorità ha inteso soprattutto aprirsi a tutti i soggetti, istituzionali e non, coinvolti nella tutela e nella promozione dei diritti, ricercare il confronto e la collaborazione nel convincimento che per fare promozione e cultura dei diritti dell'infanzia la vera sfida sia quella di percorrere la strada della cooperazione e della messa in rete tra professionisti, tra sociale e sanitario, tra organi giudiziari, tra istituzioni, tra pubblico e privato, tra privato e volontariato, tra adulti e minorenni.

La necessità di investire nella realizzazione di reti e nella ricerca di ambiti di collaborazione e cooperazione sempre più stretti tra tutti gli attori coinvolti nella tutela dell'infanzia e, laddove possibile, tra questi e gli stessi ragazzi (principali portatori dei loro interessi) rappresenta infatti la risposta più efficace alla paralisi e alle difficoltà che si incontrano ancora nel percorso per la realizzazione e la piena attuazione dei diritti per l'infanzia.

La constatazione del venir meno delle spinte valoriali e degli ideali che avevano invece fatto da collante all'agire dell'iniziale lotta per l'affermazione dei diritti umani e successivamente dei diritti dell'infanzia e la loro sostituzione, nel tempo più recente, con la ricerca affannosa della specializzazione dei professionisti, ha portato progressivamente ad "ingabbiare" gli sguardi multidisciplinari di coloro che si occupano di infanzia e di tutela ostacolando spesso il dialogo e il confronto con e sulla realtà sociale in cui viviamo e vivono i nostri ragazzi.

Per queste ragioni nelle diverse occasioni di collaborazione e confronto che sono state attuate si è ritenuto di promuovere una rotazione di senso e un cambio di direzione nell'approccio: proponendo di passare dalla centralità/tutela delle professioni, oggi molto diffusa, alla tutela dei diritti convinti che solo rimettendo al centro del dialogo la questione comune che legittima e sostiene l'agire di chi si occupa di bambini e di adolescenti e cioè come tutelare i loro diritti, è possibile sbloccare i cortocircuiti comunicativi generatisi.

Abbiamo voluto ricercare insieme il senso del nostro procedere chiedendoci non solo il perché ma soprattutto il come si possono realizzare i diritti in cui crediamo. Convinti che solo condividendo l'idea di tutela come processo relazionale integrato e non più come somma di prestazioni, professionali o istituzionali giustapposte, si possono connettere i diversi saperi e accordarsi su più efficaci modalità di collaborazione e interventi.

Con questa idea sono stati realizzati studi congiunti, istituite commissioni consultive, tavoli di confronto e la Consulta delle associazioni. Di ognuno di essi sono stati pubblicati nel 2015 i risultati dei lavori.

Un tema sul quale l'Autorità ha lavorato nel corso dell'anno, sia a livello internazionale che nazionale, è stato quello dei **maltrattamenti sui bambini e gli adolescenti**. Sono stati pubblicati nel primo semestre del 2015 due diversi studi: il documento di proposta "Prendersi cura dei bambini e degli adolescenti vittime di maltrattamento", esito del lavoro della **Commissione Consultiva per la prevenzione e cura dei maltrattamenti** e la prima "Indagine nazionale sul maltrattamento dei bambini e degli adolescenti in Italia" realizzato congiuntamente con Terre des Hommes e Coordinamento italiano dei servizi contro il maltrattamento all'infanzia e all'adolescenza (CISMAI) in collaborazione con l'ANCI.

Questi due lavori, già a grandi linee presentati nella Relazione al Parlamento dello scorso anno, hanno, il primo, approfondito il sistema di tutela, prevenzione e cura dei maltrattamenti, il secondo, per la prima volta in Italia, fornito i dati complessivi, comparabili - ed in parte comparati - con i dati internazionali. Entrambi offrono una base per i decisori politici ed amministrativi per migliorare il sistema complessivo di tutela e indicano gli strumenti e le azioni che, se messe a sistema, possono garantire anche una misurazione dell'efficacia delle politiche e assicurare la programmazione degli investimenti che, nel tempo, andrebbero a ridurre i costi, ingenti, determinati dalla mancata prevenzione e dalla cura inadeguata.

Il documento di proposta "Prendersi cura dei bambini e degli adolescenti vittime di maltrattamento" fa stato della notevole discontinuità a livello nazionale delle politiche di prevenzione, della mancanza di servizi preposti alla cura e alla presa in carico dei minorenni vittime di abusi e maltrattamenti, della limitata capacità di riconoscere il maltrattamento minorile e mettere in atto efficaci azioni riparative e di cura anche in sinergia con altre realtà, nonché di una scarsa conoscenza delle conseguenze di medio e lungo termine di traumi non adeguatamente curati. Per questo una delle raccomandazioni è volta a promuovere una formazione adeguata di tutti i soggetti che, a vario titolo, lavorano con bambini ed adolescenti - dagli insegnanti agli educatori del tempo libero e dello sport, dai medici di base e pediatri ai servizi territoriali deputati alla tutela e protezione. In una prospettiva ottimale, il documento propone la costituzione e messa in rete di servizi specialistici per il trattamento dei minorenni vittime di maltrattamento ed abuso su tutto il territorio e di una rete di servizi di prossimità all'infanzia capaci di rilevare precocemente le situazioni di

abuso. Anche il sistema di prevenzione dovrebbe essere migliorato, iniziando da una maggiore attenzione culturale al tema del maltrattamento fino all'istituzione di corsi formativi curriculari specifici per medici, insegnanti, ecc.. Il documento pone inoltre una specifica attenzione al tema delle esperienze traumatiche di bambini che vengono adottati, che, se non adeguatamente prese in carico e curate, possono rendere più complicata l'adozione stessa, fino a portarla al fallimento, ed al tema della cosiddetta violenza assistita, che solo recentemente, anche a livello normativo, è diventata oggetto di aggravante di pena.

Essere stati vittime di maltrattamento, abuso o violenza assistita, rende ancor più importante e delicato anche il tema dell'ascolto in ambito giudiziario, pertanto la Commissione ha indicato una serie di suggerimenti per evitare che l'ascolto possa comportare una vittimizzazione secondaria per il minore.

Un contributo significativo l'Autorità lo ha fornito promuovendo la prima **"Indagine nazionale sul maltrattamento dei bambini e degli adolescenti in Italia"**, una raccolta dati a livello nazionale sui minorenni vittime di maltrattamento in carico ai servizi sociali, che ha investito 213 Comuni italiani, vale a dire un campione di circa 2,4 milioni di minorenni.

Un lavoro di ricerca per misurare e analizzare, fino in fondo, la portata del maltrattamento e della violenza su bambini e adolescenti, che ha permesso all'Italia di uscire da un oscurantismo evidenziato anche dagli organismi internazionali, e di avere dati comparabili con altri Paesi. L'auspicio è che nel futuro questo lavoro venga assunto dal Governo e si riesca a fornire periodicamente, un quadro, migliorabile ed integrabile, che possa aiutare a monitorare il fenomeno ed orientare le politiche di prevenzione e presa in carico.

Quali dati sono emersi?

Come si evince nel dettaglio nella scheda che segue, i bambini e gli adolescenti in carico ai servizi sociali per maltrattamento sono lo 0,95% del totale della popolazione minorile (al 31.12.2013).

I dati ci dicono anche che la presa in carico è tardiva, soprattutto in fase preadolescenziale. Questo è dovuto alla difficoltà di intercettare il bisogno precocemente e di mettere in atto azioni preventive. Dall'indagine emerge che ci sono marcate differenze territoriali nella capacità di presa in carico da parte dei Servizi Sociali e nella rilevazione del fenomeno, che gli interventi sono più tardivi nelle fasce di età più alte; che è ancora troppo scarsa la prevenzione precoce, mentre i servizi sono più rispondenti nelle risposte riparative; che esiste una diversa incidenza del fenomeno in base alla cittadinanza.

Dalle comparazioni internazionali che si sono potute fare grazie agli indicatori utilizzati, emerge che il dato sul maltrattamento in Italia è simile a quello del Canada (9.7 per mille su 9.5 del Canada), inferiore a quello di Regno Unito (11.2) e Stati Uniti d'America (12.1), superiore a quello dell'Australia (6.8).

Ma i dati sull'abuso in rapporto alle altre forme di maltrattamento sembrano piuttosto sottostimati (4% in Italia contro il 7% di UK, USA e Canada ed una media europea del 10%).

AUTORITÀ GARANTE PER L'INFANZIA E L'ADOLESCENZA

# MALTRATTAMENTO sui bambini in Italia

Indagine Autorità Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza - CISMAI - Fondazione Terre des Hommes Italia  
 Aprile 2015 [DATI AL 31-12-2013]

## Il campione



## I risultati



## Tipologie di maltrattamento



## Principali tipi di servizi offerti



Un altro tema di attenzione costante, rafforzata anche a seguito degli eventi che hanno investito il nostro Paese ed il resto d'Europa, è stato quello dei **minorenni migranti**. Se è vero che la questione della gestione dell'accoglienza dei migranti che arrivano sulle coste italiane e sul nostro territorio ha smesso solo da poco tempo di essere considerata, in Italia e in Europa, come conseguenza di episodi "contingenti ed eccezionali" per divenire invece una questione da affrontare in modo strutturato, nel corso del 2015 Paesi come l'Italia e la Grecia hanno dovuto affrontare arrivi numericamente consistenti e, per la prima volta in maniera concreta, c'è stata anche una presa in carico della Commissione Europea su questo tema.

Nel 2015 erano presenti in Italia 11.921 minorenni soli, il 13% in più rispetto all'anno precedente. A questi vanno ad aggiungersi circa 5 mila minorenni non rintracciabili.

Come Authority si è voluto continuare ad incontrare questi ragazzi nel convincimento che per poter dare una risposta concreta ai loro bisogni sia necessario ascoltarli, comprendere quelle che sono state le loro esperienze nel loro paese d'origine e durante il viaggio, le loro ansie e paure, oltre che i loro progetti di vita futuri. Lo si è fatto nelle comunità di prima accoglienza, come quelle di Scicli e Modica, luoghi sicuri, dove vengono accolti i minorenni che arrivano soli per lo più provenienti dagli sbarchi di Pozzallo, ma anche a Reggio Calabria durante le operazioni di sbarco della nave "Dattilo" con a bordo 717 migranti, di cui 80 minorenni non accompagnati.

Occasioni in cui ancora una volta si sono potuti incrociare i loro sguardi e vedere la paura e la speranza alternarsi nei loro occhi, apprezzare il lavoro competente ed appassionato delle Forze dell'Ordine, degli operatori sociali e dei volontari pronti ad accoglierli e a rassicurarli. Un esempio di come la collaborazione tra le Istituzioni nazionali e locali e il territorio sappia, nei fatti, rendere migliore un sistema di accoglienza non facile da gestire.

Allo stesso modo, durante la visita nelle comunità, si è potuto constatare l'impegno operoso e la passione con cui gli operatori, spesso senza orari, si dedicano a questi ragazzi bisognosi per lo più di essere confortati, informati, ascoltati e compresi oltre che accuditi nei loro bisogni primari. Un pezzo di Italia che dal basso ha imparato a funzionare, spesso bene, ma che ha bisogno di un sistema di governance a cui riferirsi e in cui definirsi, per garantire in modo uniforme su tutto il territorio nazionale il diritto di tutela e di protezione di questi ragazzi e ragazze, superando così il persistere dell'approccio emergenziale sempre più rischioso e costoso.

Un fenomeno che invece preoccupa molto è il costante aumento di minorenni non accompagnati che arrivano nel nostro Paese e che si rendono poi

irreperibili. Un fenomeno che pare sempre più essere conseguente ad una conoscenza distorta o ad informazioni errate sui propri diritti, fornite, spesso alla partenza, anche da adulti spregiudicati che lucrano sugli esseri umani. I minorenni ne sono tanto spaventati da temere i controlli, da sfuggire agli accertamenti fino a rendersi irreperibili o in altri casi ad affidarsi in clandestinità a quelle stesse persone, temendo di essere rimpatriati o di non poter proseguire il loro viaggio verso altri Paesi europei.

A partire da questa constatazione e con la consapevolezza che per arginare questi fenomeni si debbano migliorare e portare a sistema le modalità di accoglienza e le procedure con cui effettuare gli adempimenti a partire dall'identificazione e dall'accertamento dell'età, si è voluto offrire un contributo alla stesura del "Protocollo per l'identificazione e per l'accertamento olistico multidisciplinare dell'età dei minori non accompagnati" elaborato dal Tavolo interregionale Immigrazione e Servizi sanitari della Conferenza Stato-Regioni, condividendone l'impianto e l'approccio. Inoltre, su richiesta del Dipartimento per gli Affari giuridici e legislativi della presidenza del Consiglio dei Ministri, si è fornito il parere, per quanto di competenza, allo Schema di DPCM "Regolamento recante definizione dei meccanismi per la determinazione dell'età dei minori non accompagnati vittime di tratta, in attuazione dell'art. 4, comma 2, del D. lgs. n. 24/2014". In entrambi i casi si è evidenziata la necessità di attribuire la funzione della tutela ad un unico organo giudiziario, di lasciare come residuale e solo se presenti fondati motivi l'utilizzo degli esami tecnico-diagnostici più invasivi, di avere a disposizione personale specificamente formato e qualificato, di garantire sempre e fin dai primi giorni del rintraccio un tutore al minorenne, qualificato e indipendente. Di far prevalere sempre nelle decisioni e nelle procedure il "supremo interesse" del minorenne richiamato con forza in ogni convenzione e normativa internazionale.

L'Autorità garante ha voluto offrire il suo contributo in questa direzione promuovendo una **Commissione consultiva sulla tutela dei minorenni stranieri non accompagnati** già a partire dalla fine del 2014. Nel 2015 il confronto della Commissione sul sistema di tutela si è ampliato anche a livello europeo e arricchito con l'esperienza della visita che la Commissione ha effettuato alla struttura di NIDOS in Olanda, prevista nel progetto europeo di Defence for Children Italia dal titolo "SafeGuard-più sicuro con il tutore". Conoscere il sistema di tutela olandese ha indubbiamente contribuito ad individuare riferimenti utili alla definizione e allo sviluppo di un modello italiano di gestione della tutela, ormai divenuto obsoleto e superato

## AUTORITÀ GARANTE PER L'INFANZIA E L'ADOLESCENZA

dall'emergenza migranti.

La Commissione ha terminato i lavori nel 2015 ed ha elaborato il documento-proposta **"Verso un sistema di tutela dei minorenni stranieri non accompagnati"** in cui sono state messe in luce sia le criticità del nostro sistema di accoglienza, sia le buone pratiche realizzate sul territorio anche grazie all'impegno dei garanti per l'infanzia e l'adolescenza che nelle varie regioni si sono fatti carico di interagire con le istituzioni locali per migliorarlo, sia le esperienze europee.

Nel documento che è stato pubblicato dall'Autorità e consegnato a diversi soggetti interessati, istituzionali e non, sono state presentate in particolare delle proposte-stimolo per i decisori a livello nazionale affinché, senza più indugio e con urgenza, si apprestino a pianificare, con norme precise e dedicate, un sistema di governance più idoneo ad assicurare le migliori soluzioni possibili e durature a chi già ha avuto un percorso faticoso e spesso molto doloroso.

Dal lavoro svolto si è evidenziata soprattutto l'importanza che assume nella vita dei minorenni soli la figura del Tutore e quanto egli svolga un ruolo essenziale in tutto il processo di costruzione del progetto futuro che li riguarderà affinché risulti per essi sostenibile e più rispondente al loro supremo interesse. Sia che il progetto riguardi la permanenza e l'integrazione nel paese in cui si trova, il trasferimento in un altro paese o il ritorno nel paese d'origine. Da qui la necessità che il tutore sia nominato nel più breve tempo possibile dall'arrivo del bambino e del ragazzo e che egli sia in grado di garantire l'ascolto e rappresentare al meglio i loro pensieri e le loro aspirazioni poiché chi arriva ha quasi sempre un carico di dolore e di paura per quello che ha vissuto e per quello che troverà. Pertanto il tutore dovrà essere una figura adeguatamente formata e preparata a rispondere a questa nuova funzione più di "cura" che di sola rappresentanza.

Nel documento **"Verso un sistema di tutela dei minorenni stranieri non accompagnati"** la Commissione ha convenuto di delineare i possibili orizzonti futuri e indicare alcune necessarie e irrinunciabili priorità per la tutela dei minorenni non accompagnati quali:

1. realizzare un sistema di tutela dedicato, integrando e coordinando al meglio i soggetti istituzionali e le agenzie presenti;
2. indicare procedure di accoglienza certe e uniformemente applicabili sul territorio nazionale;
3. individuare un unico organo giudiziario competente per la nomina dei tutori e indicarne i tempi;
4. determinare i requisiti necessari per svolgere la funzione di tutore, l'obbligo di formazione - qualificazione dei tutori

e prevederne la supervisione continua e l'accompagnamento;

5. prevedere un'adeguata e omogenea formazione e un unico elenco a cui attingere per la nomina dei tutori da tenersi a livello regionale (Uffici dei Garanti Regionali) e/o a livello nazionale presso l'Ufficio dell'Autorità garante.

Nel mese di novembre 2015 è stato pubblicato **"La Tutela dei minorenni in comunità. La prima raccolta dati sperimentale elaborata con le Procure della Repubblica presso i Tribunali per i minorenni"**, il documento che riporta gli esiti del progetto sperimentale di monitoraggio dei minorenni fuori dalla famiglia d'origine collocati in comunità nei distretti di competenza delle Procure della Repubblica presso i Tribunali per i minorenni. Era stato avviato nel mese di luglio 2014, unitamente ai Garanti regionali e delle province autonome, con una proposta di collaborazione alle ventinove Procure minorili sparse sul territorio nazionale con l'obiettivo di fare chiarezza dal punto di vista quantitativo e qualitativo sul fenomeno dei minorenni collocati in comunità, partendo dalle schede che già ognuna di loro riceve semestralmente dalle comunità stesse, come previsto dalla Legge 184/1983.

L'impegno per le Procure è stato oneroso, soprattutto in quegli Uffici Giudiziari 'in emergenza' per particolare carenza di risorse umane, ma è stata apprezzabile la volontà di ciascuna di pervenire al risultato di fornirci almeno qualche dato, seppure minimo in alcuni casi.

La pubblicazione finale presenta le fasi del progetto, le criticità rilevate e le prospettive che vi si colgono, insieme agli esiti della raccolta dati al 31.12.2014, la più completa rispetto alle precedenti. Non contiene informazioni di dettaglio riferite alle singole Procure poiché i dati sono ancora disomogenei e incompleti. Ma elaborando delle stime dove le risposte risultavano mancanti, siamo potuti arrivare a totali nazionali che hanno permesso di avanzare delle prime analisi.

Al 31 dicembre 2014 i minorenni presenti a vario titolo nelle comunità erano 19.245, di cui il 43% di origine straniera (di questi circa la metà non accompagnati), collocati in poco più di 3mila strutture con una media di 6,7 minorenni in ciascuna. Il 58,9% si trovava al Centro Nord ed il 41,1% nel Sud e nelle Isole. La fascia d'età più numerosa, quella tra i 14 e i 17 anni; rappresenta il 57,2% del totale, dato che deriva sicuramente dal fatto che i minorenni stranieri non accompagnati che giungono in Italia rientrano per la maggior parte in questa fascia d'età e che, in generale, per tutti gli adolescenti è complicato trovare una soluzione alternativa alla comunità perché più difficilmente ci sono famiglie disposte ad accoglierli in affidamento

o, ancor più difficilmente, ad adottarli. Bambine e ragazze costituivano il 34% dei minorenni accolti.

**Strutture residenziali per minorenni attive nel territorio di competenza di ciascuna Procura della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni e numero ospiti presenti**

Dati rilevati al 31.12.2014	
Strutture	3.192
Ospiti presenti complessivamente	21.317
Ospiti minorenni	19.245
Ospiti neomaggiorenni	2.072
Numero medio ospiti per struttura	6,7

**Ospiti presenti nelle strutture residenziali per minorenni attive nel territorio di competenza di ciascuna Procura della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni**

Dati al 31.12.2014  
(valori percentuali)



Fonte: Autorità Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza

Questo lavoro congiunto ha messo in evidenza agli stessi Procuratori la difformità nella raccolta dei dati tra i vari territori; tanto da portarli a condividere l'idea di tentare l'elaborazione di una scheda unica di raccolta dati per tutte le Procure minorili, al fine di semplificare e rendere possibile la comparazione delle informazioni. Lo scambio è stato avviato. L'ulteriore passaggio è stato chiamare intorno ad

un tavolo quei Ministeri ed Enti che raccolgono dati sui minorenni fuori della famiglia di origine per mettere a confronto le varie procedure e fonti e capire come poter ottimizzare il lavoro e non duplicare le azioni. A fine novembre si è tenuto un primo incontro presso la sede dell'Autorità garante; i partecipanti si sono dimostrati interessati e hanno auspicato l'avvio di un progetto interistituzionale, nella comune consapevolezza che se i dati prodotti venissero messi a sistema e fatti dialogare si andrebbe a completare il bisogno di conoscere e approfondire meglio questa realtà arrivando ad una lettura comune e ad una definizione condivisa del fenomeno riducendo anche così il rischio di strumentalizzazioni mediatiche.

Un altro prodotto particolarmente significativo, anche perché ha tentato di rispondere ad una delle richieste più pressanti delle associazioni e delle organizzazioni, è stato "DisOrdiniamo! La prima fotografia delle istituzioni centrali e delle risorse nazionali dedicate all'infanzia e all'adolescenza". La prima parte del Dossier offre una mappatura grafica del sistema istituzionale centrale e dà conto delle amministrazioni centrali destinate al mondo dei bambini e degli adolescenti, del numero rilevante di Osservatori, Comitati, Tavoli di Lavoro, Centri studio e Commissioni che contribuiscono alla realizzazione dei programmi e all'attuazione concreta degli interventi a favore dei più piccoli. Occorre prendere atto che, nonostante il numero rilevante delle istituzioni che operano nel campo dei diritti dei minorenni, ad oggi si percepisce a livello nazionale l'assenza di una regia unitaria a livello centrale che abbia le capacità di gestire e coordinare gli interventi e le politiche per l'infanzia e l'adolescenza.

Il dossier, inoltre, per la prima volta fornisce un dato certo, seppur parziale, di quante risorse siano destinate all'interno del bilancio, in questo caso quello del 2014 preso in considerazione, per l'infanzia e l'adolescenza: 4,2 MLD di euro, che rappresenta circa lo 0,7% dell'intera spesa diretta dello Stato centrale e lo 0,2% del PIL. Di questi, circa il 53% vengono trasferiti dallo Stato agli Enti locali, che a loro volta li destinano alla sfera dell'infanzia. Con questo lavoro l'Autorità ha voluto prima di tutto dare un indirizzo che vada al di là del singolo dato, ed indicare quali siano le debolezze del sistema e su cosa bisognerebbe lavorare per migliorarlo. L'obiettivo auspicabile è di costituire un tavolo di lavoro tra i diversi attori istituzionali, che hanno mostrato grande disponibilità ed interesse nella redazione del dossier, al fine di identificare una procedura di classificazione più trasparente, così da permettere anche un'ottimizzazione della spesa, e un confronto reale con lo standard europeo che fino ad allora risulterà difficile, per non dire impossibile, vista la diversa catalogazione negli altri paesi della

## AUTORITÀ GARANTE PER L'INFANZIA E L'ADOLESCENZA

spesa legata all'infanzia.

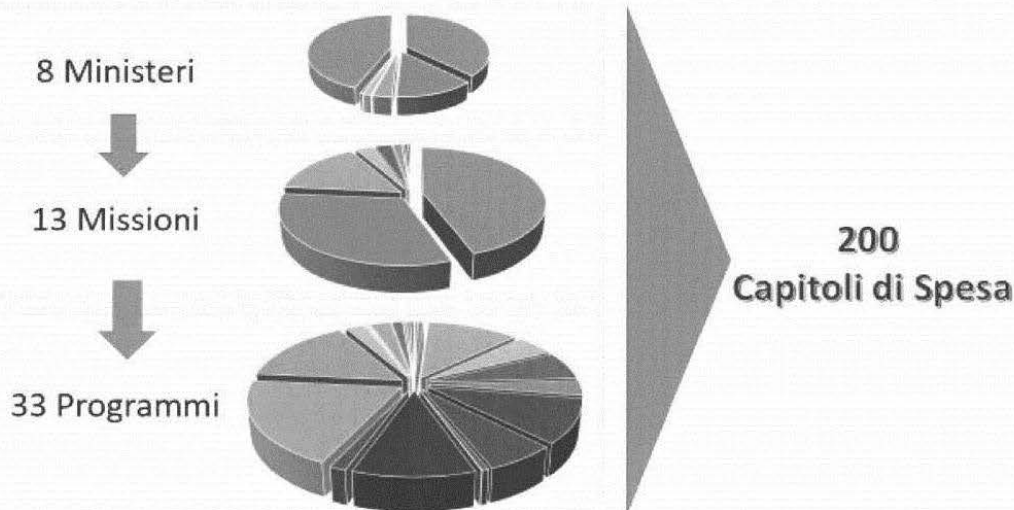
Ma cosa emerge dal dossier? Invisibilità, frammentarietà e sostenibilità sono le tre parole chiave che sintetizzano l'intero lavoro di mappatura delle istituzioni centrali e delle risorse economiche nazionali dedicate all'infanzia e all'adolescenza.

La frammentarietà riguarda la governance generale delle politiche dell'infanzia, la strutturazione delle organizzazioni centrali dello Stato che se ne occupano e ha un riflesso ovvio ed immediato anche sulla gestione delle risorse. Ci sono, ad esempio, "settori di spesa" (es. Prima infanzia) suddivisi tra diverse amministrazioni (in questo caso MLPS, Interno e PCM) con una oggettiva difficoltà di coordinamento degli interventi. In altri casi sono state istituite Strutture di missione ad hoc (es. edilizia scolastica, istituita da Renzi).<sup>2</sup> L'invisibilità è invece legata all'impossibilità di individuare con immediatezza e facilità all'interno dei capitoli di spesa del bilancio dello Stato i fondi destinati all'infanzia e all'adolescenza. Invisibilità dalla quale conseguono l'impossibilità di misurare, valutare ed orientare le politiche e le risorse. Questo problema è legato soprattutto a due questioni. La prima è che l'attuale classificazione della spesa in

Missioni e Programmi non contempla in maniera specifica l'infanzia. Non esiste, in altri termini, un'unica Missione specifica destinata all'infanzia o all'adolescenza, che viene spezzettata all'interno di numerose Missioni differenti che riguardano politiche, settori e target molto diversi. La seconda questione è legata al fatto che le risorse destinate all'infanzia e all'adolescenza sono ricomprese in maniera indifferenziata all'interno di capitoli di bilancio generici, destinate all'intera popolazione o a gruppi eterogenei, ed è molto difficile o impossibile scorporare la quota parte destinata all'infanzia e all'adolescenza. Succede ad esempio nel caso del Fondo Nazionale per le Politiche Sociali (in quanto la maggior parte delle risorse del Fondo sono ripartite tra le Regioni, ma al Ministero del Lavoro non viene comunicato quanto di queste risorse sia, a livello regionale, destinato ai -18) o della cosiddetta Carta Acquisti.

Andando quindi a cercare i fondi destinati all'infanzia e all'adolescenza è emerso il seguente quadro:

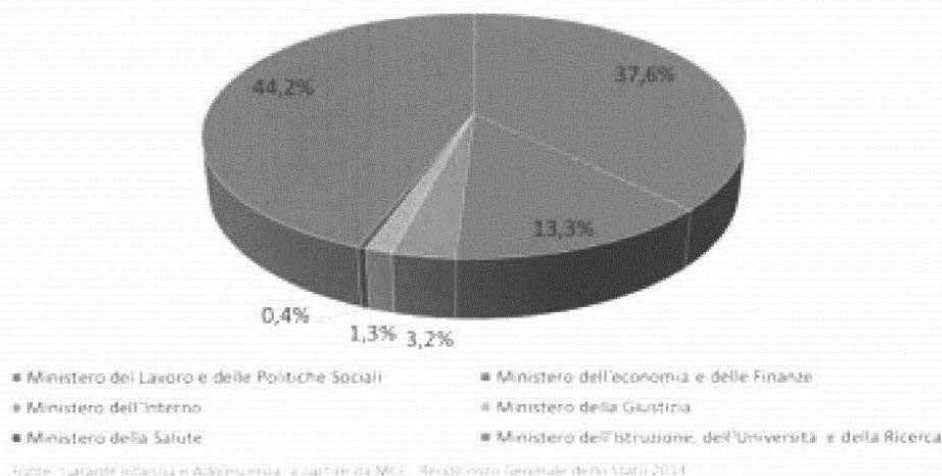
### Infanzia e adolescenza nel bilancio dello Stato: frammentarietà



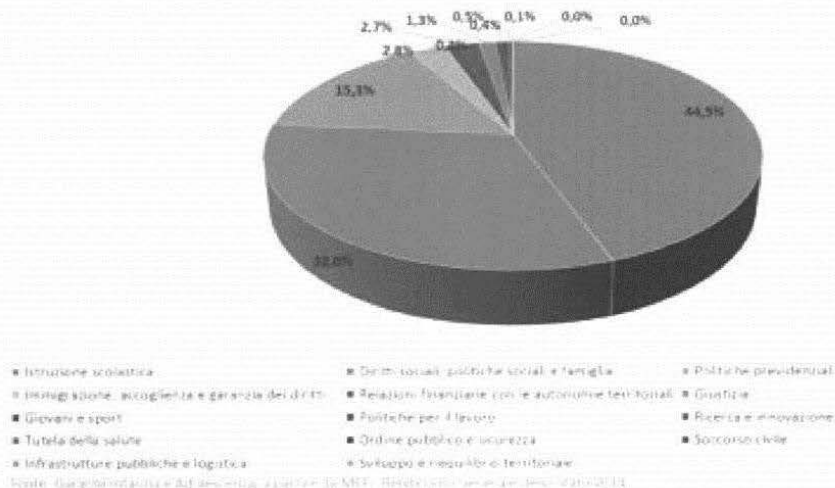
Fonte: Garante Infanzia e Adolescenza, a partire da ME7 - Rendiconto Generale dello Stato 2014

<sup>2</sup> Altro esempio, sempre nell'ambito educativo: alcuni interventi nel settore educativo sono iscritti al bilancio del Ministero dell'Economia e delle Finanze (il Fondo per l'assistenza agli alunni disabili; o le somme da trasferire alle Regioni per borse di studio) o dell'Interno (trasferimenti ai Comuni per garantire la parziale gratuità dei libri di testo).

## La spesa diretta, per Ministero (2014)



## La spesa diretta, per Missione (2014)



Ad ogni modo, siamo arrivati per la prima volta ad avere un dato certo, seppur parziale, di quante risorse siano destinate all'interno del bilancio per l'anno 2014. Si tratta di un dato parziale perché i 4,2 MLD di euro si riferiscono esclusivamente a risorse nazionali e in concreto alla spesa delle Amministrazioni Centrali (compresi i trasferimenti agli EE.LL. ma non le risorse aggiuntive che queste mettono in campo), perché non includono le spese indirette, e perché in alcuni casi non è

stato possibile risalire al dato come nel caso del Fondo Sanitario Nazionale (per il quale, essendo competenza regionale, il Ministero non è stato in grado di inviarcì la specifica per le spese destinate ai minorenni - ma questo dato potrebbe essere ricavato con un lavoro di dettaglio più lungo), ed escludendo le spese per il personale. Se negli ultimi anni (il Rapporto analizza i dati dal 2012 al 2015) l'investimento sull'infanzia è cresciuto, non sempre e non tutto è cresciuto. Ad esempio il

## AUTORITÀ GARANTE PER L'INFANZIA E L'ADOLESCENZA

*Fondo Nazionale per l'Infanzia e l'Adolescenza* è andato progressivamente a ridursi nel periodo considerato, passando da una dotazione di circa 40 milioni nel 2012 e 2013, ai 30,7 milioni del 2014 e arrivando a 28,7 milioni nel 2015. Il Fondo Nazionale per le Politiche Sociali, è stato drasticamente ridotto fino a quasi scomparire nel 2012 (era di soli 42,9 milioni). Lo stesso, parzialmente rifinanziato nel 2013 e nel 2014, è stato comunque oggetto di tagli e riduzioni (rispetto allo stanziamento iniziale in stabilità). All'interno del *Fondo per le Politiche della Famiglia*,

le risorse destinate ai servizi socio-educativi della prima infanzia, mentre nel 2012 ammontavano a poco più di 40 milioni, già in forte calo rispetto ad anni precedenti, nel 2013 sono pari a 0, mentre nel 2014 e 2015 si assegnano solo 5 milioni per prima infanzia e responsabilità genitoriali.

Mentre ad accrescere sono state le politiche di lotta alla povertà e all'inclusione (Carta acquisti e SIA, + 400 mln nel 2014) o il *Fondo per l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati* (da 32 a 80 mln).

La spesa diretta per infanzia e adolescenza (esclusi i costi per il personale e le risorse PAC), per Ministero (migliaia di euro, 2012-2015)

	2012	2013	2014	2015
Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali	1.026.377	1.498.077	1.510.854	1.686.452
Ministero dell'economia e delle Finanze	116.546	120.614	541.141	548.507
Ministero dell'Interno	107.797	113.020	127.796	197.561
Ministero della Giustizia	53.005	56.957	53.807	57.802
Ministero della Salute	20.137	24.538	17.659	3.013
Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti				37.379
Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca	1.619.549	1.557.371	1.774.569	1.697.456
Ministero dello sviluppo economico	259.000			
<b>Totale complessivo</b>	<b>3.202.411</b>	<b>3.370.577</b>	<b>4.025.827</b>	<b>4.228.171</b>

La spesa diretta per infanzia e adolescenza, per Missione (migliaia di euro, 2012-2015)

	2012	2013	2014	2015
Istruzione scolastica	1.630.060	1.573.332	1.789.765	1.711.841
Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	558.441	919.856	1.286.281	1.439.343
Politiche previdenziali	545.760	615.000	615.000	615.002
Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	8.188	33.298	113.290	93.616
Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	103.000	103.000	108.000	143.000
Giustizia	53.005	56.957	53.807	57.802
Giovani e sport	3.211	2.917	20.518	6.230
Politiche per il lavoro		20.000	20.000	70.000
Ricerca e innovazione	15.759	19.580	14.539	
Tutela della salute	4.379	4.958	3.120	3.013
Ordine pubblico e sicurezza	1.608	1.679	1.506	945
Soccorso civile	20.000	20.000	0	0
Infrastrutture pubbliche e logistica				37.379
Sviluppo e riequilibrio territoriale	259.000			50.000
<b>Totale complessivo</b>	<b>3.202.411</b>	<b>3.370.577</b>	<b>4.025.827</b>	<b>4.228.171</b>

Ad una prima lettura emerge che esistono più politiche specifiche per la prima infanzia (quanto meno sono più "visibili" nel bilancio) mentre vi sono meno interventi specifici per gli adolescenti come gruppo di popolazione specifica (spesso ricompresi nei -18 o nei giovani).

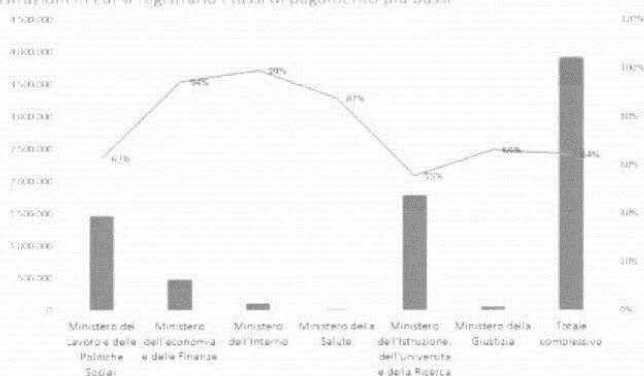
Una criticità particolarmente evidente è quella della sostenibilità: è il rischio causato proprio dall'invisibilità e dalla frammentarietà, in virtù del fatto che nel corso degli anni le risorse per l'infanzia (il sociale in generale) hanno subito importanti tagli.

La capacità di spesa e di pagamento costituisce una delle maggiori criticità che ci vengono segnalate dalle organizzazioni e dagli operatori del settore:

sul bilancio 2014 per l'infanzia e l'adolescenza si evidenzia che al 31 dicembre dello stesso anno più di un terzo delle risorse (36%) resta ancora da pagare. Il Fondo Unico per l'edilizia scolastica, ad esempio, risulta da pagare per il 72% delle risorse impegnate, il Fondo Unico di funzionamento per l'istruzione scolastica (quello che ricevono le scuole) risulta non pagato per il 40% dell'importo. La percentuale di pagamento al 31 dicembre sembra essere più alta quando si tratta di fondi destinati direttamente alle persone e meno nel caso di trasferimenti ad altre amministrazioni (solo la metà dei trasferimenti impegnati alle amministrazioni locali era stata pagata al 31 dicembre 2014).

## La capacità di spesa delle amministrazioni (2014)

- Nel 2014, sono state effettivamente pagate il 64% delle risorse impegnate, mentre al 31 dicembre dello stesso anno restavano da pagare quasi 1,4 miliardi di euro
- La maggior parte delle risorse per infanzia e adolescenza fanno capo al MIUR e al MiPS, che sono anche le amministrazioni in cui si registrano i tassi di pagamento più bassi



Fonte: (per dati infanzia e adolescenza, i tassi da MiP) - Amministrazioni Centrali dello Stato, 2014

In sintesi, il lavoro di riforma del Bilancio dello Stato avviato nel 2007 con l'obiettivo di rendere più trasparente e leggibile il bilancio in funzione delle politiche e delle azioni conseguenti, non sembra aver portato ad una identificazione univoca e certa delle informazioni relative ai minorenni. Da questo consegue la necessità di rivedere e migliorare gli strumenti di riclassificazione, garantendo una maggiore visibilità e trasparenza delle voci del Bilancio, anche per rispondere alle richieste internazionali in merito (come chiede il Comitato ONU, un Paese non può dire di investire in infanzia e adolescenza se non conosce quante e quali risorse sono a questo dedicate).

Nel corso del mandato è stata istituita la **Consulta delle associazioni e delle organizzazioni**, uno strumento che l'Autorità ha voluto per elaborare

analisi e proposte utili a perseguire i propri fini istituzionali per la piena attuazione e tutela dei diritti e degli interessi delle persone di minore età, in conformità ai principi sanciti dalla Convenzione internazionale sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza e da altre norme internazionali vigenti in materia.

La Consulta ha deciso di lavorare per gruppi di lavoro tematici e nel 2015 sono stati pubblicati i documenti che sono l'esito dei 3 gruppi istituiti.

Un primo gruppo, composto da rappresentanti di dieci tra coordinamenti e associazioni che gestiscono comunità per minorenni, ha approfondito l'analisi e la definizione dei contenuti e delle caratteristiche peculiari e distintive della comunità di tipo familiare, analizzando dimensioni tematiche quali

## AUTORITÀ GARANTE PER L'INFANZIA E L'ADOLESCENZA

il contesto ambientale - la casa; il modello psicopedagogico di riferimento; il contesto sociale; il Progetto quadro e il progetto individualizzato; la rete di governo; il buon abbinamento; l'appropriatezza della scelta della Comunità; chi accoglie (chi abita la comunità): le famiglie/adulti residenti. Gli educatori; chi è accolto; la vigilanza e il controllo; il giusto prezzo. Dal confronto vivace e articolato tra loro è scaturito il documento di proposta *Comunità residenziali per minorenni: per la definizione dei criteri e degli standard* che, prima della stesura definitiva, è stato sottoposto al parere e alle osservazioni di altri diciassette coordinamenti, comunità, associazioni. Nello stesso tempo i ragazzi di quattro comunità hanno potuto confrontarsi su di esso, interpellati dall'equipe educativa delle strutture presso le quali erano collocati, per raccogliere la loro voce di 'esperti' sul tema, voce ritenuta importante e imprescindibile.

Tra le proposte del Gruppo di lavoro 'consegnate' al Garante con il documento finale, sta già trovando concretizzazione la definizione di Linee di indirizzo sull'accoglienza nelle strutture. Proprio con questa finalità, infatti, anche su impulso dell'Autorità garante, è stato istituito nel 2015 e continua tuttora a riunirsi, presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, il "Tavolo di confronto sulle comunità per minori". Sia questo Tavolo che il gruppo "Sostegno alla genitorialità, sistema integrato dei servizi e sistema dell'accoglienza" creato nell'ambito dell'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza che ha lavorato alla stesura del *IV Piano nazionale di azione di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva*, hanno condiviso e fatto propri tanti dei contenuti di questo documento di proposta; anche il "Gruppo infanzia e adolescenza" dell'ANCI ha voluto approfondirne le tematiche in un incontro dedicato, con l'Ufficio dell'Autorità garante, nel mese di ottobre. Il documento finale, pubblicato e presentato in un evento pubblico il 5 maggio 2015 con il titolo: *Comunità residenziali per minorenni: per la definizione dei criteri e degli standard - Documento di proposta*, si poneva l'obiettivo di avviare un processo virtuoso verso la definizione degli standard strutturali e gestionali, e dei criteri di qualità delle relazioni, nelle Comunità di tipo familiare. Obiettivo che con soddisfazione possiamo ritenere oggi in buona parte centrato.

Un secondo gruppo, composto da una rappresentanza di associazioni ed enti del Terzo settore, impegnati a diverso titolo nel contrasto alla dispersione scolastica, si è focalizzato sulla *Dispersione scolastica* ed ha prodotto un documento di proposta, condiviso con esperti del settore, che raccoglie proposte e raccomandazioni indirizzate all'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza. Il documento parte dalla considerazione che il

fenomeno della dispersione scolastica si manifesta sì nel mondo scuola, ma le sue origini sono da ricercarsi oltre che nella scuola, anche nel complesso delle problematiche in cui il ragazzo/a vive. È quindi triplice la dimensione che deve essere affrontata: la povertà dei saperi, la povertà educativa e la povertà socio-economica. La dispersione scolastica costituisce, quindi, una disfunzione del sistema di istruzione e formazione, ma è un concetto che richiama questioni relative alle pari opportunità, all'accessibilità, ai vissuti familiari e sociali, ma anche all'insignificanza giovanile, ossia al ruolo poco significativo assegnato ai giovani nella nostra società e alla crisi dell'idea di futuro inteso come un tempo di progresso. Partendo da questi presupposti, il documento propone alcune priorità di azione, sia di tipo normativo che organizzativo, ed evidenzia alcune buone prassi sul territorio che vedono la scuola quale luogo privilegiato per intraprendere percorsi di sostegno e di responsabilizzazione.

Il terzo gruppo si è focalizzato sul tema della *partecipazione alla vita sociale e l'ascolto dei minorenni*, che sono tra i principi fondamentali della Convenzione Onu sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza. Partecipare è un diritto. Riguarda tutti i soggetti di età minore: bambini, bambine, ragazzi e ragazze, compresi quelli che abbiano un qualche grado di disabilità - fisica, intellettuale e/o relazionale, mentale -, come sottolineato nella Convenzione Onu sui diritti delle persone con disabilità. Ha una significativa dimensione politica, diventa una sfida innanzitutto culturale. Nella pubblicazione frutto dei lavori del Gruppo Partecipazione della Consulta delle Associazioni e delle Organizzazioni viene intesa e proposta essenzialmente come dialogo: intanto tra ragazzi nel capire, elaborare, decidere quali sono le istanze da rivolgere agli adulti; e poi tra i ragazzi e gli adulti che se ne prendono cura, quelli che incontrano nelle Istituzioni, negli Enti locali, a Scuola, in Famiglia, nelle Associazioni. Bambini e ragazzi con un preciso ruolo sociale che va riconosciuto e valorizzato, soggetti titolari di diritti con cui imparare a dialogare con costanza e impegno.



AUTORITÀ GARANTE PER L'INFANZIA E L'ADOLESCENZA

**365 GIORNI INSIEME  
PARTECIPAZIONE,  
ASCOLTO, CONOSCENZA E  
PROMOZIONE  
DELLA CULTURA DEI DIRITTI  
DELL'INFANZIA E  
DELL'ADOLESCENZA**

## AUTORITÀ GARANTE PER L'INFANZIA E L'ADOLESCENZA

Una particolare attenzione e cura è stata poi dedicata al rapporto con i ragazzi, al dialogo con loro, all'ascolto dei loro pensieri e delle loro aspettative fino alla co-progettazione di iniziative nella convinzione che un futuro diverso e più giusto è possibile solo se saremo capaci, come Stato, di riconoscere i ragazzi come cittadini portatori anch'essi di diritti al pari degli adulti. Riteniamo infatti che solo coinvolgendoli davvero, ascoltandoli, co-costruendo e lavorando insieme a loro, dando loro voce in ogni ambito e processo di vita che li riguarda, si potrà rendere esigibili i loro diritti e tutelare lo sviluppo di condizioni di crescita più adeguate e rispettose dei loro bisogni sia sul piano sociale, educativo, relazionale, organizzativo ed economico.

### **Diritti al futuro. Una piccola grande Italia da raccontare**

Una delle esperienze più significative del 2015, che ha permesso di conoscere ed incontrare centinaia di bambini ed adolescenti è stato *Diritti al futuro*. Una piccola grande Italia da raccontare, il Tour che l'Autorità garante ha realizzato tra febbraio e marzo 2015. Dieci tappe in giro per l'Italia in cerca di «buone pratiche» per far girare informazioni, energia, speranza. Per ascoltare e confrontarsi. Per coinvolgere adolescenti, operatori, amministratori, insegnanti e genitori e tutta l'Italia che fa e vuole fare.

Un viaggio tra bambini, adolescenti, associazioni che ci ha permesso di raccontare - attraverso le pagine dedicate del sito dell'Autorità e la voce di accompagnatori speciali, i ragazzi e le ragazze di Radio Kreattiva - coloro che hanno risposto a problematiche e bisogni con generosità e determinazione, parlando di rieducazione di minorenni negli istituti penali, di integrazione scolastica, di famiglie solidali, di violenza di genere, dello studiare giocando, di dipendenze superate e di molti altri temi. Sono infatti migliaia le persone che ogni giorno si danno da fare, supplendo spesso ai vuoti lasciati da politiche sociali insufficienti. Spesso le loro storie non trovano spazio in tv e sui giornali. Le dieci realtà toccate dal Tour sono rappresentative delle molte sparse in Italia.

Ogni tappa del Tour è stata raccontata anche con brevi video che sono stati diffusi tramite la pagina di Repubblica.it, i social e il sito dell'Authority. Al termine è stato realizzato un video di sintesi sul senso dell'esperienza nel suo complesso.

### *L'Aquila: Dopo le macerie, i cantieri della solidarietà*

A L'Aquila abbiamo incontrato la squadra locale di rugby giovanile e il gruppo scout. La visita è stata accompagnata da una guida d'eccezione, Andrea Lo Cicero, campione dello sport. Abbiamo potuto constatare quanto la situazione della città sia ancora critica sebbene siano stati fatti molti annunci e

stanziamenti. Questo non ha tolto la speranza e l'entusiasmo a molte associazioni e ai più giovani, che sono riusciti a trovare anche i lati positivi attivando energie costruttive.

### *Napoli - Nisida: Oltre le sbarre, il riscatto*

Abbiamo incontrato i ragazzi e le ragazze ospiti dell'Istituto penale per i minorenni. Un esempio virtuoso: pieno di risorse, costruite nel tempo con uno scambio proficuo e costante con la città di Napoli. Oltre la scuola, i ragazzi possono seguire sport, corsi di formazione professionale, laboratori artistici di ceramica, recitazione e scrittura.

### *Milano: Un'idea colorata tra le mura grigie*

L'esperienza di un bambino che ha un genitore in carcere può essere traumatica, ma ci sono associazioni ed operatori che cercano di limitare gli aspetti negativi e creano le condizioni migliori perché il rapporto affettivo tra minorenne e genitore che sta scontando la pena possa essere mantenuto nel rispetto delle necessità e dei tempi dei bambini, nei cosiddetti spazi gialli, come quello della Casa di reclusione di Milano Opera. Abbiamo anche visitato l'Istituto a custodia attenuata per detenute madri con bambini al di sotto dei 3 anni (ICAM).

### *Rimini: I libri fanno volare*

Alla ricerca di esperienze positive, il Tour è arrivato a Rimini per raccontare Mare di libri, un festival letterario curato interamente da ragazzi e Agevolando, un'associazione che sostiene i neomaggiorenni che hanno vissuto o vivono fuori dalla loro famiglia di origine. Un'esperienza assolutamente significativa, che abbiamo continuato a coltivare nei mesi successivi.

### *Torino: A scuola, di tutti i colori*

A Torino c'è una delle scuole con maggiore presenza di bambini di origine straniera. L'abbiamo voluta visitare per conoscere meglio questa realtà, per capire se veramente la multiculturalità è un problema per il nostro sistema scolastico. Siamo andati all'Istituto comprensivo Regio Parco, cinque scuole per un totale di più di 800 alunni. Abbiamo visto una scuola di tutti i colori che ha fatto delle differenze di provenienza, livello sociale, genere, storia scolastica, religione, dei valori da trasmettere ai bambini e ai ragazzi.

### *Acireale - Santa Venerina (CT): Dove il lavoro dribla le barriere*

A Santa Venerina abbiamo conosciuto una famiglia speciale. Perché pensiamo sia importante raccontare quello che ultimamente la cronaca tace, ovvero che nella maggior parte dei casi l'esperienza in una casa famiglia è determinante e positiva per i ragazzi che devono essere allontanati dalla loro famiglia di origine. Ma prima abbiamo visitato l'Istituto