

I principali punti della Relazione 2019 al Parlamento sulle attività dell'Agia

Famiglia: alla ricerca di un equilibrio

L'ambiente primario in cui si vivono e si imparano le relazioni è la famiglia. Ma cosa accade se il diritto a vivere nella propria famiglia diventa inconciliabile con altri diritti? Il quesito è stato sollevato da gravi fatti di cronaca: da un lato bambini vittime di maltrattamenti in famiglia e, dall'altro, allontanamenti basati sulla certificazione di false violenze. In entrambi i casi il sistema di tutela dell'infanzia è stato posto in discussione. Nel primo caso per non aver intercettato per tempo segnali di disagio e, dunque, essere intervenuto troppo tardi. Nel secondo, per aver forzato o alterato le ragioni giustificative per collocare un minore fuori famiglia. Su entrambi i fronti l'Autorità garante è intervenuta raccomandando di bilanciare i diritti in conflitto con equilibrio.

Affidi: rafforzare il sistema di tutela minorile

Il sistema della tutela minorile va rafforzato. L'Autorità garante - dopo un ciclo di consultazioni con esperti, associazioni, istituzioni e gli stessi ragazzi "fuori famiglia" - ha individuato alcune priorità. Tra di esse, prima di tutto, sostenere le famiglie nella maturazione di competenze educative, affettive ed emotive così da prevenire la necessità di ricorrere agli allontanamenti. Inoltre disciplinare i procedimenti giudiziari in materia di responsabilità genitoriale secondo i principi costituzionali del "giusto processo", garantendo in particolare il diritto all'informazione delle parti, la nomina del curatore speciale e dell'avvocato del minore, tempistiche certe e adeguate, l'impugnabilità dei provvedimenti. Serve anche istituire un sistema informativo unitario che contenga una banca dati dei minorenni privi di un ambiente familiare e una banca dati sul numero e la tipologia delle strutture di accoglienza e degli affidatari. E ancora, vanno date garanzie, attraverso una riforma dell'articolo 403 del codice civile ("Intervento della pubblica autorità a favore dei minori"), negli allontanamenti d'urgenza operati dal servizio pubblico. Vanno infine assicurate pari opportunità di accesso al diritto di essere tutelati senza differenze territoriali, individuando livelli essenziali delle prestazioni come previsto dalla Costituzione e vanno assegnate adeguate risorse a servizi sociali e uffici giudiziari.

Prevenire ogni forma di violenza

In tema di violenza all'infanzia l'Autorità ha ribadito la necessità di un sistema di rilevazione e monitoraggio, ad oggi assente, che fotografi il fenomeno, in modo da poterlo affrontare in tutti i suoi aspetti. E ha evidenziato di nuovo, con una raccomandazione di maggio 2019, la necessità di rafforzare gli interventi di prevenzione e contrasto. Le posizioni dell'Autorità garante sono state recepite in una mozione in materia di prevenzione e contrasto della violenza ai danni dell'infanzia e dell'adolescenza approvata all'unanimità dalla Camera dei Deputati il 2 luglio scorso.

Sostenere gli orfani per crimini domestici

Lo sguardo dell'Autorità si è soffermato, in particolare, sui diritti degli orfani per crimini domestici. In tale ambito, l'Autorità ha sostenuto che occorre assicurare continuità nello studio, supporto nelle spese mediche e assistenziali, sostegno e aiuto economico per le famiglie affidatarie, oltre che individuare gli strumenti più efficaci per garantire la speranza di una vita felice. Tutte istanze, queste, per le quali l'Agia ha più volte sollecitato l'adozione del regolamento per l'utilizzo del fondo previsto dalla legge che ha introdotto misure di sostegno per gli orfani. E anche a seguito di tali sollecitazioni a novembre 2019 è iniziato formalmente l'iter che porta all'adozione del regolamento.

Diritti a scuola

Scuole aperte al territorio, una didattica partecipativa, interventi per lo sviluppo della consapevolezza digitale e azioni di prevenzione e contrasto del bullismo e del cyberbullismo. Sono queste alcune delle priorità che l'Autorità garante ha ribadito devono essere attuate per garantire i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in ambito scolastico. In collaborazione con il Miur ha poi predisposto delle linee guida, diffuse su scala nazionale, per garantire pari opportunità nell'istruzione dei bambini e dei ragazzi che vivono temporaneamente lontano dalla famiglia di origine. Alla stessa finalità ha dedicato anche un compendio illustrato e un'attività di formazione per insegnanti.

Asili nido e mense senza disparità territoriali

In tema di contrasto alle disparità tra territori e alla povertà educativa ha poi individuato dei livelli essenziali delle prestazioni che andrebbero recepiti dall'Italia. Si tratta di garantire in maniera uniforme in tutta la Penisola posti disponibili negli asili nido per almeno il 33% dei bambini da zero a 36 mesi. E di assicurare a ogni bambino che frequenta la scuola dell'infanzia il diritto di accedere a un servizio di mensa scolastica di qualità, con costi di funzionamento coperti almeno per la metà da risorse pubbliche e per la parte restante dalle famiglie, in proporzione al loro reddito.

Diffusione della Convenzione Onu

L'Autorità garante promuove la diffusione della Convenzione Onu tra gli alunni delle scuole primarie. Nel corso del 2019, in particolare, è stato promosso il progetto *I bambini parlano diritti(o)*, che ha utilizzato, tra gli altri strumenti, il libro illustrato dell'Autorità garante *Viaggio alla scoperta dei diritti dei bambini. La Convenzione Onu sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza raccontata ai ragazzi*, edito da Piemme. La storia – un'avventura lungo la Penisola alla ricerca della Convenzione di New York andata perduta – è scritta in modo da stimolare la riflessione e la creatività dei più piccoli attraverso un percorso partecipato che mira a far emergere i loro bisogni per trasformarli in richiesta di diritti. I nuovi diritti dell'infanzia proposti dai più piccoli sono stati racchiusi nel Manifesto dei diritti dei bambini in occasione del trentennale della Convenzione Onu.

Le relazioni tra coetanei

Il cyberbullismo, spiegato ai ragazzi

L'Autorità garante ha realizzato una versione *child friendly* della legge 71/2017 "Disposizioni a tutela dei minori per la prevenzione ed il contrasto del fenomeno del cyberbullismo". La pubblicazione si intitola "Cyberbullismo. Cos'è e come difendersi" e in 24 pagine, con disegni e parole semplici, aiuta i ragazzi a comprendere quali sono i loro diritti, quando sono violati e come proteggersi. L'opuscolo dell'Autorità garante è stato presentato in occasione del Safer Internet Day 2020, giornata mondiale per la sicurezza in Rete.

Nel 2019 inoltre l’Autorità garante ha promosso un progetto itinerante in tutta Italia dal titolo “Off Line - La vita oltre lo schermo”. Un’iniziativa che ha raggiunto oltre 7100 studenti, con 307 classi coinvolte e 11 città toccate. L’obiettivo è stato quello di scuotere le coscienze attraverso la storia vera di Alice, vittima di bullismo, al centro di un docufilm oggetto di dibattito con gli studenti.

In tema di prevenzione e contrasto al cyberbullismo, poi, da tempo l’Autorità garante evidenzia la necessità di sviluppare un’educazione alla consapevolezza digitale da parte dei ragazzi. Un’esigenza che è stata recepita con la legge che ha previsto l’introduzione dell’insegnamento scolastico dell’educazione civica. L’Autorità, a tal proposito, siederà nella “Consulta dei diritti e dei doveri dell’adolescente digitale”, che ha compiti di verifica sull’attuazione della normativa.

Giocare tutti, nessuno escluso

L’Autorità garante ha proposto di individuare come livello essenziale delle prestazioni la presenza omogenea sul territorio italiano di spazi gioco pubblici, inclusivi e co-progettati con la partecipazione di ragazzi e famiglie destinati agli under 14. Dovranno essere presenti ogni 10/15 km nelle aree urbane e ogni 20/25 km in quelle rurali. Per l’Autorità garante deve essere assicurata al maggior numero di bambini, inclusi quelli con disabilità, la possibilità di utilizzare le piattaforme gioco “insieme agli altri” indipendentemente dalle proprie capacità e abilità.

Inoltre l’Autorità garante ha promosso uno studio in collaborazione con la Consulta nazionale delle associazioni e delle organizzazioni, sul diritto al gioco e allo sport dei bambini e dei ragazzi con disabilità e ha formulato delle raccomandazioni in materia. Per promuovere esperienze e occasioni di gioco inclusivo l’Autorità garante, in occasione della Giornata mondiale del gioco, ha lanciato infine l’iniziativa *Giocare tutti, nessuno escluso* rivolta a raccogliere in un calendario nazionale le iniziative organizzate per far giocare i bambini e i ragazzi con disabilità insieme ai coetanei.

Minorenni che violano la legge

L’Autorità garante ha incontrato i ragazzi in area penale esterna di otto distretti di corte d’appello: Torino, Milano, Venezia, Roma, Perugia, Napoli, Reggio Calabria e Palermo. Si tratta di ragazzi e ragazze in attesa di processo, o sottoposti a misura cautelare non detentiva o che beneficiano della messa alla prova, oppure di ragazzi condannati che usufruiscono di una misura penale di comunità. Insieme a loro sono stati sentiti i magistrati e gli operatori dei servizi sociali che li accompagnano ad acquisire consapevolezza di quanto hanno compiuto e a costruire un futuro diverso.

Ne è scaturito un documento, intitolato “AgiAscolta”, contenente anche le raccomandazioni dell’Autorità. Un dato ha accomunato Nord, Centro e Sud, grandi città e piccoli centri: alla radice di azioni violente e antisociali e di scelte sbagliate c’è, nella maggioranza dei casi, il disgregamento dei legami sociali, l’evaporazione della famiglia, l’assenza di *relazioni* significative. Non è un caso se i ragazzi, quando è stato chiesto loro cosa servisse per migliorare il quartiere dove vivono, hanno in prevalenza chiesto luoghi di aggregazione (campi sportivi e parchi verdi) e mezzi di trasporto pubblici per poter raggiungere un cinema o un amico in un’altra zona della città.

Tra le raccomandazioni adottate dall’Autorità, figura quella volta ad assicurare un ascolto adeguato e una maggiore comprensibilità, per i ragazzi, dei ruoli, dei meccanismi e della terminologia del processo penale minorile. L’Autorità garante ha raccomandato anche: un trattamento da parte delle forze dell’ordine e degli operatori coerente con i diritti previsti dalla Convenzione di New York; maggiori risorse per il personale e per le politiche di prevenzione e sostegno della famiglia; forme di collaborazione tra istituzioni che consentano la segnalazione precoce delle situazioni di abbandono e dispersione scolastica.

Una legge per la mediazione penale minorile

Nel corso del 2019 è proseguito il lavoro di sensibilizzazione e diffusione degli istituti della giustizia riparativa e in particolare della mediazione nell’ambito della giustizia penale minorile. L’Autorità garante, che ha dedicato uno studio e un convegno all’argomento, sostiene la necessità di una legge che introduca in Italia la possibilità di ricorrere alla mediazione penale nei procedimenti minorili e di assicurare una presenza uniforme sul territorio nazionale dei servizi necessari. L’Autorità garante ha inoltre suggerito di ampliare e rafforzare la prassi già esistente in alcune realtà territoriali di far accedere alla mediazione penale anche gli under 14, che per legge non sono imputabili.

Droga, Hiv e sicurezza in auto

È stata dedicata un’attenzione particolare alle dipendenze da droga e da alcol, svolgendo un ciclo di consultazioni che ha portato alla formulazione di una segnalazione alle istituzioni in merito alle iniziative da adottare. Prevenzione e presa in carico sono solo due dei possibili interventi. Secondo l’Autorità garante vanno incrementati i controlli sanitari tra i 10 e i 14 anni, va previsto l’obbligo della trasmissione della scheda clinica dei ragazzi nel passaggio dalla cura dei pediatri a quella dei medici di famiglia e vanno promosse campagne di sensibilizzazione sulle conseguenze dell’abuso dell’alcol, il cui divieto di vendita ai minorenni andrebbe controllato con maggior intensità. Si tratta di emergenze per le quali non si può attendere oltre, pena la compromissione del futuro di una generazione.

Inoltre, sempre a proposito del diritto alla salute e al benessere, l’Autorità garante si è espressa a favore dell’adozione di norme che consentano l’esecuzione del test Hiv da parte dei minorenni anche senza il preventivo consenso dei genitori, in presenza tuttavia di alcune condizioni, tra cui la necessità di informare questi ultimi in caso di positività.

Con l’obiettivo poi di prevenire casi di “dimenticanza” in auto dei bambini da parte degli adulti, l’Autorità garante ha sollecitato con una nota il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti ad adottare il regolamento di attuazione della legge, regolamento poi adottato il 2 ottobre 2019.

Inclusione come diritto

Per poter porre in atto delle politiche efficaci in tema di inclusione e per consentire l’attuazione dei diritti per tutti i bambini e tutti i ragazzi è necessario innanzitutto conoscere l’entità e la distribuzione delle risorse finanziarie destinate all’infanzia e all’adolescenza. Per questo motivo nel 2019 l’Autorità garante ha aggiornato il dossier *DisOrdiniamo*, che cerca di mettere ordine tra le voci e consentire uno sguardo unitario. Dallo studio è emerso, in particolare, che nel 2017 la “spesa complessiva” per l’infanzia e l’adolescenza ammontava a circa 51 miliardi e 551 milioni di euro (pari a 5.212 euro per ogni bambino o adolescente) e che le risorse destinate all’infanzia rappresentavano il 3% del PIL, mentre il loro peso sul bilancio dello Stato era dell’8,1%. Inoltre circa il 90% della spesa stimata per l’infanzia e

l'adolescenza è risultato essere relativo all'istruzione scolastica (circa 46 miliardi e 794 milioni di euro).

Istituire una banca dati sulla disabilità

Per pianificare politiche di integrazione e supporto ai bambini e ai ragazzi con disabilità occorre innanzitutto avere contezza di chi e quanti sono. Per questo l'Autorità garante ha proposto la creazione di una banca dati sulla disabilità a livello nazionale, con dati disaggregati, per la fascia di età 0-17 anni. Si tratta di un Lep necessario perché possano essere realizzati programmi appropriati, anche ascoltando i minorenni disabili, le famiglie e le organizzazioni della società civile.

I ragazzi di nuova generazione

Quando si parla di inclusione non si possono non tenere in considerazione i diritti dei bambini e dei ragazzi che crescono a cavallo di due mondi, quello della famiglia di origine e quello della società italiana. Ragazzi di nuova generazione di origine immigrata che si trovano a far da mediatori tra due culture e che a causa della provenienza della loro famiglia, possono dover affrontare discriminazioni e malintesi. La loro condizione non può essere lasciata in ombra e su di essi si è concentrato uno studio realizzato in collaborazione con la Consulta nazionale delle associazioni e delle organizzazioni, che contiene anche una serie di raccomandazioni. Un focus specifico ha riguardato poi la condizione delle bambine e delle ragazze, che ancora più dei loro coetanei maschi si trovano al crocevia tra due modi di intendere la libertà e le scelte e subiscono pressioni, in particolare, in campo affettivo.

All'inizio del 2020 si è riaperto il dibattito, anche a livello parlamentare, in tema di riconoscimento della cittadinanza ai minorenni stranieri nati nel nostro Paese. Secondo l'Autorità garante per questi ragazzi divenire cittadini italiani rappresenta un passo importante sul piano dell'integrazione ed è espressione del principio di uguaglianza sancito dalla Convenzione di New York.

I minori stranieri non accompagnati

Parlare di inclusione diventa ancora più decisivo per chi nel nostro paese è privo di qualsiasi riferimento. La sfida della loro integrazione passa proprio per la capacità di includerli nel tessuto sociale, cioè di creare con loro legami autentici. In questo senso il tutore volontario costituisce una figura chiave.

Nel 2019 l'Autorità garante ha pubblicato il primo *Rapporto di monitoraggio sul sistema della tutela volontaria*, realizzato con le risorse del Fondo asilo, migrazione e integrazione (Fami) gestito dal Ministero dell'interno. L'indagine è stata condotta con la partecipazione dei tribunali per i minorenni e dei garanti regionali e delle province autonome. L'obiettivo è stato quello di fornire informazioni sullo stato di avanzamento del sistema della tutela volontaria introdotto nel 2017 con la legge 47. Un sistema che, a fine 2019, è stato finanziato dalla legge di bilancio per sostenere lo svolgimento dei compiti dei tutori volontari attraverso interventi diretti e rimborsi.

Nell'ambito del progetto di Monitoraggio sul sistema della tutela volontaria sono stati attivati sportelli nei tribunali per i minorenni e in altre sedi, sono stati stipulati accordi di realizzazione del piano operativo locale e accordi di collaborazione, sono stati attivati tavoli, promosse campagne informative e realizzati seminari tematici.

Nel 2019, infine, si è perfezionata l'attività per l'adozione della Carta etica del tutore volontario, svolta in collaborazione con Save the Children e l'Associazione italiana dei magistrati per i minorenni e per la famiglia (Aimmf). Si tratta di un documento di principi destinato a orientare il tutore nei comportamenti e nelle decisioni da adottare, soprattutto in situazioni che implicano valutazioni complesse, e a garantire alla persona di minore età la consapevolezza dei propri diritti.

Roma, 2 aprile 2020

Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza

Stampa e comunicazione - AGIA

via di Villa Ruffo, 6 - 00196 Roma

06 6779 6551 - ufficiostampa@garanteinfanzia.org

www.garanteinfanzia.org