

GARANTE PER L'INFANZIA E L'ADOLESCENZA

2020



RELAZIONE ATTIVITÀ ANNO 2020

GARANTE REGIONALE PER L'INFANZIA E L'ADOLESCENZA

Relazione al Consiglio e alla Giunta regionale del Piemonte
ai sensi dell'art. 2, comma 1, lettera s) e dell'art. 11 della l.r. n. 31 del 9 dicembre 2009

La presente relazione è stata realizzata dalla Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza
Ylenia Serra

Direzione Amministrazione, Personale, Sistemi informativi e Organismi di Garanzia
Direttore: Michele Pantè

Settore Difensore civico e Garanti
Dirigente: Nicola Princi

Funzionari:
Emanuela Borzi, Ilaria Gritti e Sabrina Scaduto
con la collaborazione esterna della borsista Giulia Gullace

La relazione è pubblicata sul sito della Garante all'indirizzo
<http://www.cr.piemonte.it/web/assemblea/organi-istituzionali/garante-dell-infanzia-e-dell-adolescenza>

La relazione viene inviata ai Presidenti del Consiglio e della Giunta della Regione Piemonte

SOMMARIO

INTRODUZIONE	1
PARTE PRIMA	
1. LE SEGNALAZIONI.....	9
2. I MINORI STRANIERI NON ACCOMPAGNATI	22
I MSNA	22
I tutori volontari	26
La selezione e la formazione degli aspiranti tutori volontari.....	29
Le azioni di accompagnamento, sostegno e formazione per tutori volontari e professionisti dell'accoglienza.....	39
I tutori sociali	56
3. LA DIFFUSIONE DEI DIRITTI DELL'INFANZIA.....	77
PARTE SECONDA	
4. IL DIRITTO ALLA SALUTE.....	87
Pandemia e temperamento dei diritti.....	87
Alcuni dati relativi alla sanità piemontese.....	89
Le persone di minore età ricoverate in ospedale	94
I maltrattamenti e la violenza sull'infanzia	96
5. IL DIRITTO ALL'ISTRUZIONE E ALL'EDUCAZIONE	107
6- IL DIRITTO ALL'ASCOLTO E ALLA PARTECIPAZIONE DELLE PERSONE DI MINORE ETÀ	123
Consenso informato sanitario della persona di minore età	125
Nei confronti delle Autorità di garanzia	131
7. L'INCLUSIONE SCOLASTICA DEGLI STUDENTI CON DISABILITÀ	137
Divieto di discriminazione e pari opportunità	137
L'inclusione scolastica e il sistema di certificazione della disabilità.....	141
Le tematiche affrontate con il Difensore civico sull'inclusione scolastica.....	145

8. LE PERSONE DI MINORE ETÀ E LE RELAZIONI FAMILIARI	154
Dati relativi alla natalità	154
Dati relativi alle persone di minore età in carico ai Servizi Sociali	167
Partecipazione a tavoli regionali	169
La c.d. alienazione parentale	175
In particolare, i dati relativi alle persone di minore età fuori famiglia	184
In particolare: l'affidamento e l'adozione	191
In particolare: le comunità per minori	195
I figli di genitori detenuti	202
Osservazioni a disegni di legge	209
Le conclusioni dell'11° rapporto di aggiornamento sul monitoraggio della Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia (2020)	210
9. LE PERSONE DI MINORE ETÀ E IL MONDO DELLA COMUNICAZIONE	212

INTRODUZIONE

Nella mia seconda relazione al Consiglio in qualità di Garante regionale per l'infanzia e l'adolescenza, ho ritenuto di offrire un quadro il più possibile esaustivo di tutta l'attività svolta nel corso del 2020, mantenendo la struttura utilizzata per la prima relazione.

La prima parte è suddivisa in tre capitoli dedicati, rispettivamente, alle segnalazioni, ai minori stranieri non accompagnati e alla diffusione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza. Non ho inserito il capitolo dedicato alla costruzione della rete, in quanto le numerose collaborazioni sono state trattate in funzione delle attività svolte (convegni, eventi di formazione, progetti) nei rispettivi ambiti della seconda parte.

Nel capitolo delle segnalazioni ho riportato i dati e i conseguenti grafici relativi alle caratteristiche, ai soggetti che si sono rivolti all'ufficio e alla tipologia di problematica. Sono state complessivamente 137, delle quali 64 hanno riguardato singole problematiche e 73 due distinte criticità rilevate in forma ricorrente da una pluralità di soggetti, e segnatamente, l'obbligo di indossare i dispositivi di protezione individuale in classe e il perdurare della didattica a distanza.

È inoltre proseguita la trattazione di 16 dossier pervenuti all'attenzione dell'Ufficio nel corso degli anni precedenti, la cui particolare complessità non ne ha ancora consentito l'archiviazione.

Per la prima volta due segnalazioni sono pervenute da parte di persone di minore età.

Come immaginabile, la natura delle questioni sottoposte alla mia attenzione ha rispecchiato, in parte, le principali problematiche emerse in conseguenza delle restrizioni imposte dall'emergenza sanitaria, a testimonianza di quanto le segnalazioni siano fondamentali non solo

perché costituiscono una modalità di prossimità tra la figura del Garante e la popolazione piemontese, ma anche perché forniscono un quadro della situazione sociale in un determinato periodo storico, consentendo di poter porre in luce problematiche e difficoltà e, ove possibile, intervenire per la loro risoluzione.

Ho approfondito pertanto quelle principali e maggiormente ricorrenti.

Il secondo capitolo, relativo ai minori stranieri non accompagnati, è legato all'attività di individuazione, selezione e formazione dei tutori volontari, attribuite al garante dalla Legge 47 del 2017. Nel corso del 2020 si è dato avvio al percorso di rinnovo della Convenzione di Cooperazione avente quali partners Regione Piemonte, Consiglio Regionale del Piemonte, ANCI Piemonte, Università degli Studi di Torino (Dipartimenti di Giurisprudenza, Psicologia e Culture, Politica e Società), Compagnia di San Paolo, Fondazioni Cassa di Risparmio di Torino e di Cuneo, Regione Valle d'Aosta, Università del Piemonte Orientale (Dipartimento di Giurisprudenza e Scienze Politiche, Economiche e Sociali), che ha visto anche il coinvolgimento del garante della Valle d'Aosta. Nella nuova convenzione, di durata biennale, oltre alla conferma di tutte le previsioni della precedente (azioni di sensibilizzazione e di informazione sul territorio, almeno un percorso di formazione l'anno per i futuri tutori volontari, eventi dedicati al tema dei minori stranieri non accompagnati finalizzati all'aggiornamento e alla formazione continua sia dei tutori volontari attualmente iscritti nell'elenco presso il Tribunale dei Minorenni sia dei professionisti che operano nel settore delle politiche sociali e dell'accoglienza, gruppi di accompagnamento e gruppi di mutuo aiuto) si è introdotto il monitoraggio delle esperienze di tutela volontaria sul territorio e il coordinamento delle diverse iniziative esistenti in materia. Nel corso dell'anno si è svolto il sesto corso di formazione, con modalità da remoto, ed è proseguita l'attività di sostegno post nomina, attraverso due seminari rivolti sia ai tutori sia ai professionisti dedicati, i gruppi di accompagnamento e i gruppi di mutuo aiuto.

Infine, nel capitolo dedicato alla diffusione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, ho individuato le diverse iniziative cui ho partecipato, essendone stata coinvolta o diretta organizzatrice, quali eventi di sensibilizzazione, informazione e formazione.

La seconda parte, in totale prosecuzione della precedente relazione, costituisce un approfondimento delle attività svolte nel corso del 2020 nell'ambito dei sei ambiti già individuati, ovvero il diritto alla salute, il diritto all'istruzione e all'educazione, il diritto all'ascolto e alla partecipazione, i diritti delle persone di minore età con disabilità, le relazioni familiari e il mondo della comunicazione.

In qualche misura, tutti questi diritti hanno subito compromissioni, rivisitazioni, modificazioni, in conseguenza delle restrizioni imposte dall'emergenza sanitaria che ha caratterizzato quasi interamente l'anno 2020. Così anche l'operato dell'Ufficio ne è stato condizionato, essendo state numerose le occasioni di discussione, studio e approfondimento della situazione delle persone di minore età nella nostra regione nel pieno del lockdown e soprattutto su quali fossero le misure più adeguate per comprenderne le reali conseguenze e cercare di porvi rimedio.

In questo quadro, le attività si sono svolte in costante aggiornamento con la Direzione Sanità e Welfare, l'Ufficio scolastico regionale ed altri soggetti del Terzo settore impegnati sulle tematiche dell'età evolutiva.

Ad un anno dall'inizio della pandemia, sono emerse con sempre maggiore pregnanza le conseguenze sui bambini e sugli adolescenti delle restrizioni imposte da questa inedita condizione. Dopo un lungo periodo di lockdown totale, nella scorsa primavera, alla ripresa dell'anno scolastico si sono ripresentate buona parte delle limitazioni previste, che hanno riguardato non solo la scuola, ma anche tutte le attività c.d. extrascolastiche, quali sport, teatro, momenti di condivisione o anche solo di svago, che nella

vita normale, che quasi ormai stentiamo a ricordare, caratterizzavano le giornate dei nostri ragazzi.

Uno degli effetti indubbi è relativo alle conseguenze psicologiche delle persone di minore età alla luce del tempo sempre maggiore trascorso in rete, costretti dalle regole sanitarie a sostituire tutte le occasioni di socialità in presenza con quelle online. Le più recenti indagini e i fatti di cronaca ci riportano un quadro a tratti drammatico, soprattutto degli adolescenti, che già vivono un'età di cambiamento radicale e che hanno subito forti ripercussioni dal punto di vista del proprio benessere psicologico. Si registrano pertanto un aumento della dispersione scolastica ed in genere delle difficoltà e della stanchezza conseguenti alla dad, di depressione e tristezza, senso di vuoto, di atti anticonservativi o comunque autolesionisti, di disturbi alimentari.

Un ruolo importante nell'aumento delle situazioni di disagio dei ragazzi è svolto anche dagli adulti, perché spesso la pandemia ha esacerbato anche altre condizioni - economiche, familiari, di conflittualità - condizioni tutte di criticità del welfare familiare che fanno sentire i ragazzi maggiormente soli.

Tra gli effetti anche l'aumento anche dei casi di cyberbullismo e degli altri effetti negativi dell'utilizzo della rete.

La prevenzione di questi fenomeni va, a mio avviso, posta in essere parallelamente nei confronti dei ragazzi e degli adulti di riferimento.

Verso i ragazzi, sia diffondendo sin dalla più tenera età una cultura del rispetto per l'altro, dell'ascolto, della mediazione e della gestione positiva dei confronti, che fanno parte della nostra vita, sia attraverso l'insegnamento della c.d. cultura digitale. Da settembre l'educazione civica è diventata una disciplina trasversale che interessa tutti i gradi scolastici, fin dalla scuola dell'infanzia, e una delle tematiche è proprio la cittadinanza digitale. I ragazzi si affacciano sempre più prematuramente al

mondo digitale ed è fondamentale che gli adulti li dotino degli strumenti di conoscenza necessari per affrontare e gestire al meglio la rete.

La formazione poi deve riguardare anche il mondo degli adulti, sia la famiglia, sia la scuola.

È fondamentale infatti che i genitori svolgano un ruolo attivo nella prevenzione del fenomeno, che siano in grado di riconoscere i segnali il più precocemente possibile e di educare essi stessi i propri figli ad un uso consapevole e adeguato delle rete e comprendere le modalità più efficienti ed efficaci di intervento.

E l'altro polo fondamentale per la prevenzione è ovviamente la scuola, punto di riferimento centrale per i nostri bambini e ragazzi, per la cui formazione specifica si sta facendo davvero molto.

Nel corso della pandemia ho mantenuto un costante contatto con le Istituzioni regionali e l'Ufficio Scolastico regionale, anche al fine di poter fornire riscontro alle segnalazioni pervenute sul tema scuola. Occorre rispondere al forte rischio di aumento della povertà minorile e della dispersione scolastica, dopo il blackout educativo che ha colpito tanti studenti che non sono riusciti ad accedere alla didattica a distanza e, soprattutto, visto il periodo appena trascorso così complesso.

In tutte le questioni che riguardano i bambini e i ragazzi risulta essere fondamentale l'attuazione piena del diritto all'ascolto e alla partecipazione, che non solo costituisce uno dei quattro principi fondamentali cui si ispira la convenzione ONU, ma che rappresenta indubbiamente la corretta e più adeguata modalità per affrontare le problematiche connesse all'attuale condizione delle persone di minore età.

È importante che tutti i fanciulli abbiano la possibilità di conoscere quali sono i propri diritti, perché possano diventare protagonisti attivi e promotori del rispetto degli stessi.

Coinvolgere quindi direttamente i ragazzi nelle tematiche che li riguardano, con informazioni che stimolino l'elaborazione di posizioni personali e collettive, e favorire quindi la partecipazione autentica delle bambine e dei bambini, delle ragazze e dei ragazzi, oltre che, ovviamente, degli adulti di riferimento.

L'auspicio è che a tutti i livelli, familiare, scolastico, istituzionale, si cerchino di creare sempre le condizioni per il dialogo, un clima in cui i ragazzi possano raccontare quanto accade loro, aprirsi, e dove possano sentirsi davvero ascoltati.

Ylenia Serra

PARTE PRIMA

1. LE SEGNALAZIONI

Nel richiamare quanto già ampiamente descritto nella mia prima relazione, relativa all'attività del 2019, in ordine alla procedura prevista per le segnalazioni, così come individuata nelle Linee Guida elaborate dalla Conferenza per l'infanzia e l'adolescenza nel 2017, mi preme in questa sede ribadirne l'importanza.

La trattazione delle segnalazioni rappresenta un aspetto fondamentale che, nel delineare la figura di garanzia come *trait d'union* tra le persone di minore età e le istituzioni regionali, consente lo svolgimento delle funzioni previste dalla legge istitutiva, ed in particolare la verifica dell'attuazione dei diritti previsti per i bambini e i ragazzi, il monitoraggio delle prese in carico dei minori disposti con provvedimento dell'autorità giudiziaria, la vigilanza sulle strutture che accolgono i minori.

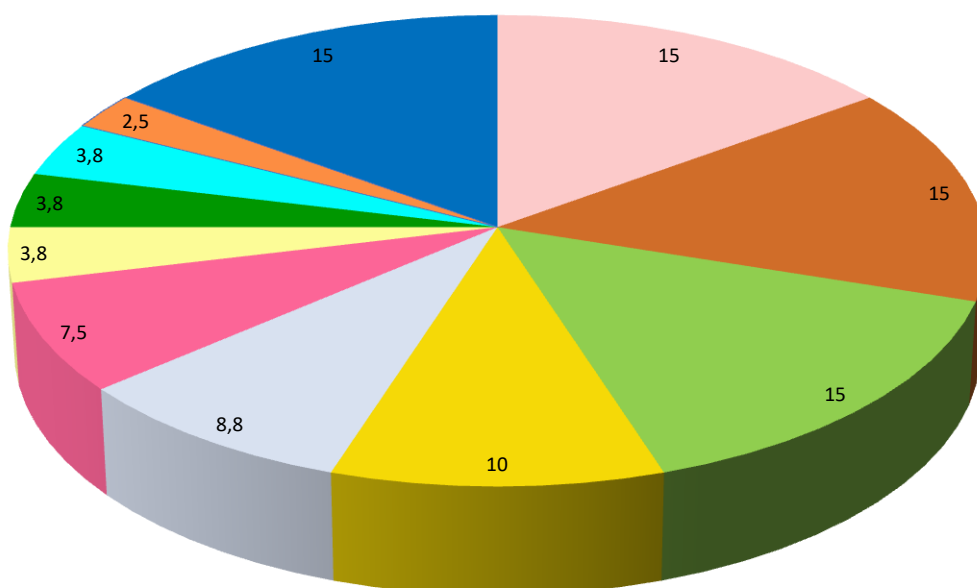
Inoltre, le segnalazioni forniscono un quadro della situazione piemontese in quel determinato momento storico. Nel corso del 2020, infatti - anno quasi interamente segnato dalla pandemia e dalle conseguenti restrizioni imposte -, molte delle segnalazioni portate all'attenzione dell'Ufficio riflettono le criticità, le problematiche e gli effetti della situazione in corso.

Nel corso del 2020 le segnalazioni ricevute sono state 137, delle quali 64 hanno riguardato singole problematiche e 73 due distinte criticità rilevate in forma ricorrente da una pluralità di soggetti, e segnatamente, l'obbligo di indossare i dispositivi di protezione individuale in classe e il perdurare della didattica a distanza.

È inoltre proseguita la trattazione di 16 dossier pervenuti all'attenzione dell'Ufficio nel corso degli anni precedenti, la cui particolare complessità non ne ha ancora consentito l'archiviazione.

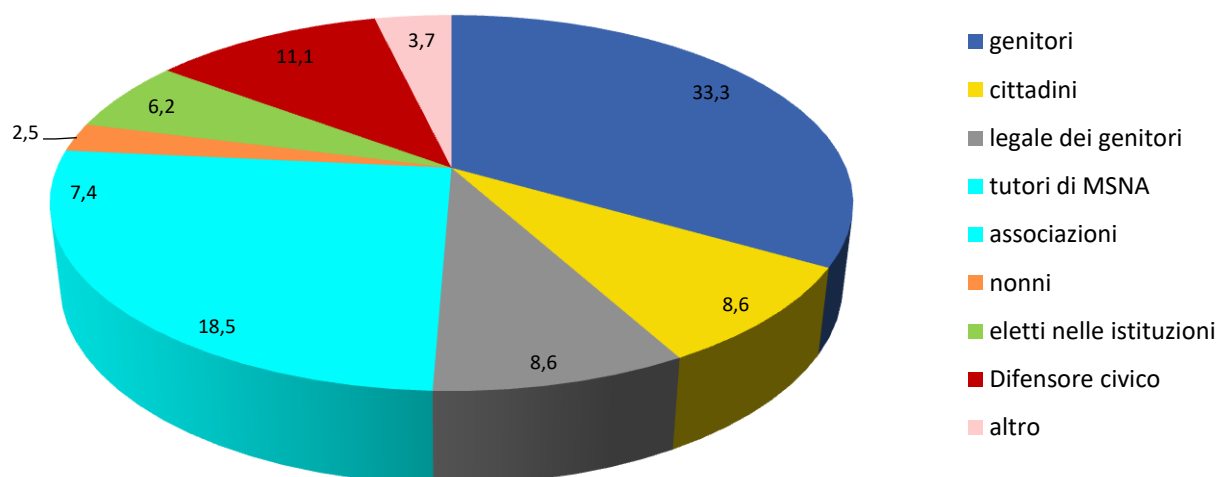
Di seguito si dà conto dell'insieme delle segnalazioni oggetto di istruttoria, suddivise per macro-argomenti e per soggetto attore dell'istanza.

OGGETTO DELLA SEGNALAZIONE IN % SUL TOTALE DELLE ISTANZE PERVENUTE



- rapporti con i servizi unitamente a contestazione del provvedimento dell'AG
- rapporti con i servizi
- problematiche riscontrate nell'attività di tutela dei MSNA
- criticità di accesso a terapia ABA a contrasto dell'autismo
- criticità nelle strutture di accoglienza
- discriminazione in ragione della disabilità
- problematiche varie nel contesto della pandemia
- problemi legati al covid nel contesto educativo-scolastico
- contenuti impropri nel contesto dei media
- criticità nella predisposizione del PEI
- altro

SOGGETTO SEGNALANTE IN % SUL TOTALE DELLE ISTANZE PERVENUTE



- genitori
- cittadini
- legale dei genitori
- tutori di MSNA
- associazioni
- nonni
- eletti nelle istituzioni
- Difensore civico
- altro

Approfondirò di seguito le segnalazioni che hanno rispecchiato le problematiche più strettamente legate alle conseguenze della pandemia.

I c.d. luoghi neutri

I c.d. luoghi neutri sono predisposti per tutelare il rapporto genitori-figli nei casi di difficoltà di relazione, spesso nell'ambito di separazioni altamente conflittuali, con lo scopo di mantenere un rapporto genitori/figli, incoraggiare e supportare la genitorialità, mediare i conflitti, creando appunto uno spazio protetto garantito dalla presenza di operatori competenti, nello specifico assistenti sociali e psicologi.

Sospesi nell'immediatezza dello scoppio della pandemia, a seguito della nota dell'Assessore Caucino del 7 aprile gli stessi avrebbero dovuto riprendere, pur con le debite cautele, o, nell'impossibilità di svolgimento, essere sostituiti con videochiamate. Successivamente, a livello nazionale (nuovo comma 7-bis introdotto dal maxi emendamento approvato a Palazzo Madama all'art. 83 del D.L. Cura Italia) era stato previsto che, salvo differente disposizione dell'autorità giudiziaria, per il periodo compreso tra il 16 aprile e il 31 maggio 2020, gli incontri tra genitori e figli in spazio neutro dovessero essere sostituiti con collegamenti da remoto che permettessero la comunicazione audio e video (es. videochiamata) tra il genitore, i figli e l'operatore specializzato. Il provvedimento rimetteva al responsabile del Servizio Socio assistenziale il compito di individuare le modalità da adottare per effettuare tali collegamenti, che avrebbero dovuto essere poi comunicate al giudice procedente. Nel caso in cui non fosse stato possibile assicurare il collegamento da remoto, la nuova disposizione prevedeva la sospensione degli incontri.

Numerose sono state le lagnanze rivolte anche all'ufficio da parte dei genitori direttamente o dei relativi legali, relative al mancato ripristino

degli incontri in presenza e/o alla mancata adeguatezza delle videochiamate in sostituzione.

Proprio alla luce della particolarità delle situazioni in cui gli incontri vengono previsti in luogo neutro, è indubbio che le limitazioni disposte abbiano avuto una rilevante incidenza sulla tenuta e sul mantenimento di legami già di per sé complicati e delicati, per i più svariati motivi.

Fondamentale era, come per tutti i diritti in qualche modo investiti dalle restrizioni imposte dall'emergenza sanitaria, operare un corretto ed adeguato contemperamento dei differenti interessi in gioco.

Seppur nella maggior parte dei casi l'ufficio abbia ricevuto doglianze relative all'asserito non corretto mantenimento da parte dei Servizi dei rapporti genitori-figli, sì come previsti dall'autorità giudiziaria, e delle conseguenze negative che detta situazione aveva creato, vi sono stati alcuni riscontri da parte di educatori e responsabili di comunità circa l'esito positivo della sostituzione degli incontri in presenza con quelli da remoto. Ciò probabilmente in quanto, in condizioni particolarmente difficili e complicate, la distanza ha consentito al genitore o al minore di esprimere, con maggior serenità, sentimenti e pensieri che sino a quel momento non era stato possibile esternare liberamente.

Ricevute le segnalazioni, sono state di volta in volta instaurate interlocuzioni con i servizi di competenza, per valutare insieme sia la possibilità di riprendere gli incontri in presenza, sia come implementare ed adeguare al caso concreto le videochiamate sostitutive. Soprattutto in presenza di bambini molto piccoli non era infatti agevole avere a disposizione un tempo eccessivamente lungo di videochiamata (pari cioè al corrispondente tempo in presenza, solitamente almeno un'ora) perché è difficile a quell'età mantenere alta l'attenzione oltre un certo lasso di tempo. Preferibile la soluzione di suddividere l'incontro previsto in più

momenti di durata maggiormente limitata. D'altra parte, ciò costituiva spesso un incremento di attività per i servizi coinvolti.

Ho rinvenuto, nella maggioranza dei casi, disponibilità da parte degli operatori dei servizi per individuare – nei limiti dettati dai provvedimenti dell'autorità giudiziaria competente – un punto di incontro che potesse contemperare tutti gli interessi coinvolti.

Alcune segnalazioni sono pervenute relativamente a casi già noti all'ufficio per la situazione complessiva del nucleo familiare; in altri la lagnanza è stata circoscritta alla problematica e, dopo la chiusura della pratica, non sono stati forniti aggiornamenti né sono giunte nuove lamentele.

I minori in comunità

Alla luce delle peculiari condizioni di vita e della maggiore vulnerabilità che caratterizzano le storie personali di ciascuno, importanti ripercussioni si sono verificate per i minori accolti in comunità.

Numerose le segnalazioni, la maggior parte delle quali provenienti da tutori di minori stranieri non accompagnati, ma altresì da parte dei Consorzi stessi, relativamente alle concrete modalità di attuazione dei vari diritti previsti per ogni bambino e ragazzo, declinati nelle particolarità della vita in comunità, e nello specifico alla realizzazione del diritto all'istruzione e all'educazione, al benessere psicologico, al rapporto tra genitori/tutori e minori.

Le comunità che accolgono minori e ragazzi sono luoghi in cui spesso si manifestano una pluralità di esigenze di tutela, per cui è necessario porre particolare attenzione a realizzare un sistema che risponda in modo efficace ed efficiente ai bisogni dei minori.

Il monitoraggio delle condizioni di vita dei ragazzi accolti in struttura, qualsivoglia sia la motivazione per cui sono inseriti, rappresenta uno dei

compiti che la legge istitutiva attribuisce al Garante. Fondamentale il presupposto che i bambini e i ragazzi in comunità hanno gli stessi diritti di quelli che vivono nella propria famiglia, anche se alcuni di questi possono essere declinati in modo diverso a fronte delle esigenze dovute alla loro protezione e tutela.

Mi sono fatta pertanto portavoce delle preoccupazioni espresse dai segnalanti con le istituzioni regionali, restituendo poi i dati acquisiti e richiedendo personalmente successivi aggiornamenti, anche alla luce dell'evoluzione della questione sanitaria.

Per quanto riguarda il diritto allo studio, i segnalanti chiedevano conto dell'effettiva attuazione della didattica a distanza all'interno delle comunità.

Ho riferito che la Giunta regionale, già nella primavera, aveva disposto finanziamenti che avevano consentito a 180 comunità presenti sul territorio piemontese di dotarsi dei necessari dispositivi per consentire ai ragazzi di seguire le lezioni a distanza. Agli inizi del mese di dicembre era poi stato previsto un ulteriore finanziamento. Ho suggerito nello specifico ai tutori di rinforzare il dialogo con le singole comunità ospitanti, anche al fine di addivenire ad una proficua collaborazione, stante la disponibilità dei tutori a offrire il proprio supporto ai ragazzi con particolari difficoltà nel seguire la didattica a distanza.

Altrettanto importante risulta il benessere psicologico dei minori accolti in comunità. Dopo il lockdown della primavera 2020, ed una parziale ripresa delle attività nel corso del periodo estivo, la c.d. seconda ondata ha portato con sé un maggior senso di incertezza e di frustrazione, patito in modo particolare dai giovani inseriti all'interno delle strutture di accoglienza che, già di per sé privati degli affetti familiari, si sono ritrovati nuovamente privi della scuola, degli sport, delle attività extrascolastiche. A tale condizione, è necessario aggiungere, nel caso di minori stranieri, il

particolare percorso migratorio, le esperienze vissute prima dell'arrivo in Italia, le difficoltà e le privazioni subite, che possono amplificare gli effetti dell'isolamento dovuto alle restrizioni sanitarie.

Ho segnalato sul punto l'impegno della Regione nell'assegnazione di risorse agli Enti gestori delle funzioni socio-assistenziali, per la realizzazione immediata di progettualità "di sollievo" della permanenza dei minori accolti nelle strutture residenziali, finalizzate allo scopo di garantire, nella misura più ampia possibile, il benessere psico-fisico dei minori accolti, e la più ampia possibilità di mantenere regolari ed effettivi contatti con le famiglie di origine e con gli adulti di riferimento. Ulteriormente, l'Amministrazione, in previsione del prolungato isolamento a causa delle misure volte a prevenire il rischio di contagio, a fronte della riduzione dei contatti tra coetanei, della ridotta frequenza scolastica e della didattica a distanza, nonché della mancata frequenza di attività socializzanti e dedicate al tempo libero, ha rinnovato il sostegno economico, nel mese di novembre, per la prosecuzione della progettualità. Le risorse sono state ripartite tra gli enti anche per l'acquisizione di dispositivi per il collegamento a distanza con la scuola frequentata e per la realizzazione di iniziative per il periodo natalizio.

Sempre in tema di benessere dei minori, con D.G.R. 5-2352 del 27.11.2020 la Giunta ha previsto un finanziamento straordinario di € 520.000,00 assegnato ai 5 Servizi sovrazonali di psicologia del Piemonte, per l'attivazione di interventi di assistenza psicologica continuativa in favore della popolazione minorile per problematiche collegate ovvero riferibili all'emergenza sanitaria da Covid 19, con un'attenzione particolare ai minori accolti in comunità. Tutte le azioni di sostegno dovranno essere realizzate in collaborazione con i Dipartimenti materno infantili delle ASL di riferimento e avranno una durata complessiva di un anno e saranno attivate presso i Servizi o presso le strutture di accoglienza del minore.

Infine, è stata sottoposta all'Ufficio la questione relativa al rapporto tra i minori inseriti e i genitori/tutori.

Le linee di indirizzo per le strutture residenziali e semiresidenziali per disabili, minori e anziani per la prevenzione e contrasto nella fase 4 di emergenza Covid- 19 sono state elaborate nel mese di novembre 2020 e modificate poi in data 18.12.2020 con la specificazione che sarà cura del DIRMEI provvedere alla fornitura a ciascun ente gestore di scatole aggiuntive di test rapidi per consentire il mantenimento del diritto di visita ai tutori volontari, e il periodo di isolamento è stato ridotto a 7 giorni nelle ipotesi di contatti sospetti, di allontanamenti non autorizzati dalla struttura, di visite ospedaliere o ambulatoriali in condizioni promiscue; pertanto in questi casi i minori devono essere sottoposti al rientro in struttura a test rapido, a isolamento per 7 giorni e a successivo test rapido prima del reinserimento in comunità. Inoltre ogni 30 giorni tutti i minori e tutti gli operatori delle comunità partecipano allo screening periodico con i test antigenici rapidi forniti dalla Regione attraverso il DIRMEI.

In riferimento alla prospettata questione di comunità ospitanti i MSNA che sono ubicate in un comune diverso da quello di residenza del tutore, visti i limiti imposti dai vari DPCM, e la preoccupazione dei segnalanti circa la possibilità di recarsi presso la comunità ospitante il minore, se sita in un comune diverso da quello di residenza, dopo confronto con la Direzione Sanità e Welfare, ho indicato che lo spostamento è da intendersi consentito sulla base dell'incarico ricevuto con provvedimento del Tribunale e per l'esercizio della tutela, quindi in senso lato si può considerare lo spostamento giustificato in analogia a quello per motivi di lavoro.

In merito alle regole per le uscite dei ragazzi dalle strutture, ho precisato che le comunità devono attenersi alla D.G.R. del 18.12.2020, che conferma le indicazioni previste dalla D.G.R. 2-1821 del 5.8.2020 per quanto riguarda le visite esterne e i rientri in famiglia e precisamente: "il

responsabile della struttura provvede alla raccolta di informazioni tramite un questionario "ad hoc" da somministrare alla famiglia prima di autorizzare ogni visita esterna/rientro per accertare che il nucleo familiare sia in buona salute, che nessun componente abbia sintomi influenzali compatibili con il COVID-19 e/o temperatura superiore o uguale a 37,5 °C, che non sia positivo al Covid-19, né sottoposto a quarantena o in isolamento fiduciario o contattato con App immuni. Tale dichiarazione deve essere sottoscritta da un genitore/tutori legali/tutori volontari di MSNA che prende in consegna il minore o la persona maggiorenne. In mancanza di tale dichiarazione o nel caso di componenti familiari/tutori legali/tutori volontari di MSNA con sintomi influenzali compatibili con il COVID-19 e/o temperatura superiore o uguale a 37,5 °C, la visita esterna/rientro non può avere luogo".

Le adozioni internazionali

Altra tematica, legata alle conseguenze dell'emergenza sanitaria, affrontata nel corso del 2020, ha riguardato gli inevitabili ritardi nel prosieguo dell'iter delle adozioni internazionali. Ricevuta segnalazione in merito, l'ufficio ha preso contatti con la Commissione per le Adozioni Internazionali, facendosi portavoce a livello centrale delle preoccupazioni delle famiglie segnalanti. Le informazioni assunte hanno riguardato l'attività svolta dal nostro Paese in merito, ed in particolare le interlocuzioni diplomatiche in corso con i governi stranieri.

L'ambito scolastico

Numerose sono state le segnalazioni aventi ad oggetto questioni attinenti l'ambito scolastico.

Durante la primavera del 2020 hanno riguardato le modalità di svolgimento delle lezioni. Totalmente inattesa, la c.d. prima ondata ha

infatti letteralmente travolto tutta la società, e pertanto anche la scuola. Si sono verificate numerose difficoltà derivanti sia dalla mancanza di connessione o di devices da parte di molte famiglie, sia dalla modalità di effettuazione concreta della didattica. Da un lato si lamentava che in alcuni casi il confronto tra i discenti e il corpo insegnante fosse molto scarso, riducendosi l'attività dell'insegnante al mero invio di materiale e di compiti da svolgere, mancando una preventiva spiegazione relativa ai contenuti e/o un successivo intervento di chiarimento o restituzione da parte del docente.

Dall'altro, era stata manifestata la preoccupazione relativa all'eccessività del tempo che i ragazzi stanno trascorrendo dinnanzi al computer e al tablet per seguire le lezioni online.

Ho provveduto pertanto a rappresentare tali lagnanze all'Ufficio Scolastico Regionale, segnalando come lo stesso MIUR, nella nota del 17 marzo 2020, avesse previsto che per la Scuola secondaria di primo e di secondo grado fosse necessario prevedere il raccordo tra le proposte didattiche dei diversi docenti del Consiglio di Classe, per evitare un peso eccessivo dell'impegno online, magari alternando la partecipazione in tempo reale in aule virtuali con la fruizione autonoma in differita di contenuti per l'approfondimento e lo svolgimento di attività di studio.

Ho pertanto richiesto di valutare l'opportunità della predisposizione di linee guida, direttive e indicazioni rivolte agli Istituti del territorio – tenuto conto dell'autonomia dei singoli docenti - relative alla modalità di somministrazione della didattica a distanza, per garantire il più possibile un'uniformità tra i vari istituti e finalizzate ad evitare entrambi gli eccessi sopra evidenziati, coinvolgendo eventualmente anche i genitori che necessariamente stavano assumendo un ruolo maggiormente attivo nella gestione quotidiana dell'istruzione dei propri ragazzi.

Numerosissime sono state le segnalazioni provenienti da genitori di bambini e ragazzi relative all'obbligatorietà della mascherina anche durante la didattica con presenza statica e distanziata in aula, risultante dalle disposizioni di cui al DPCM 3/11/2020 e dai successivi chiarimenti diramati dal Ministero dell'Istruzione attraverso la Nota 9/11/2020.

Dopo essermi confrontata con il Presidente della Regione e con i Garanti delle altre regioni, che avevano ricevuto analoghe lagnanze, ho specificato in primo luogo che, trattandosi di disposizione prevista a livello nazionale, la Regione ha facoltà di derogare solo in "senso più restrittivo" ossia mediante potenziamento delle misure già operative, non essendo invece riconosciuta alla Regione una facoltà di deroga di quanto normato a livello nazionale in tema di dispositivi di protezione e quindi - da ultimo e in continuità con le precedenti disposizioni nazionali in questa materia - dall'art. 1, c. 1, del D.P.C.M. 3 dicembre 2020 che prevede l'esclusione dei DPI per i soggetti con patologie o disabilità incompatibili con l'uso della mascherina, nonché per coloro che per interagire con i predetti versino nella stessa incompatibilità, ovvero per i bambini di età inferiore ai sei anni.

Precisando inoltre di non essere soggetto istituzionale che potesse sostituirsi agli esperti tecnico-scientifici nella valutazione sanitaria dell'epidemia e dei rischi collegati, né che potesse invocare un provvedimento della Regione in questa materia, ho ritenuto doveroso suggerire di sostenere i bambini e i ragazzi nella comprensione della situazione sanitaria e nell'adesione alle prescrizioni di comportamento al momento in vigore, fatte salve ovviamente le situazioni in cui vi fossero comprovate ragioni di deroga sulle quali - qualora documentate e non accolte - mi sarei potuta invece far diretta portavoce.

Ciò è accaduto in un caso per la cui trattazione, avendo il segnalante portato alla mia attenzione una problematica specifica del minore inerente difficoltà fisiche nel mantenere la mascherina per lungo tempo, ho

contattato l'Istituto scolastico e, dopo numerose interlocuzioni, ho proposto un incontro congiunto, nel corso del quale ho tentato di mediare tra le disposizioni normative previste a tutela del diritto alla salute della collettività e le ragioni della famiglia segnalante.

Infine, decine sono state le istanze pervenute all'Ufficio relative alla scelta della nostra Regione di non seguire le indicazioni del DPCM 3/11/2020 relativamente alla frequenza in presenza per i ragazzi di seconda e terza media, chiedendo informazioni utili a comprendere le ragioni del proseguimento della didattica digitale a distanza (DAD).

Sull'argomento mi sono confrontata con il Presidente della Regione per conoscere le ragioni che avevano determinato il mantenimento di tale modalità per i ragazzi della scuola media e ho successivamente riscontrato le segnalazioni specificando che il Decreto Regionale n. 132 che prorogava la modalità a distanza delle attività didattiche del secondo e terzo anno di frequenza della scuola secondaria di primo grado, in deroga al disposto del D.P.C.M. 3 novembre 2020, si basava sia sui pareri unanimi degli organismi che integrano il sistema di monitoraggio e di controllo dell'emergenza sia su valutazioni di tipo politico.

Per quanto riguarda i pareri, indicavano come fosse prudentiale non riprendere l'attività didattica in presenza, secondo un principio di precauzione, valutato il maggior rischio epidemiologico relativo all'approssimarsi delle festività natalizie e che tale misura precauzionale era necessaria per consentire un ritorno a scuola dei ragazzi dal successivo mese di gennaio. I tecnici avevano rilevato che la seconda ondata a ottobre era iniziata con un incremento evidente nelle classi di età 11-13 e 14-18 anni. Le forme di crescita delle due curve erano state però differenti nella seconda metà di ottobre, quando la velocità di crescita nella classe di età 14-18 anni aveva iniziato a rallentare, forse in relazione alle politiche di quarantena e di riduzione della didattica in presenza. Questo rallentamento non si era osservato nella classe 11-13 anni. Si

trattava delle due fasce di età che, nonostante le misure di sicurezza e igiene nelle scuole, godono di maggiore libertà di socialità e quindi di contatto in occasione dell'appuntamento scolastico.

Per quanto riguarda le valutazioni politiche, queste attengono alla salute della comunità tutta e ai livelli di stress sul sistema sanitario piemontese, tenuto conto che l'avvicinarsi delle festività natalizie, con le famiglie che si riuniscono, elevava la possibilità di un contagio domestico che avrebbe potuto essere amplificato dopo due settimane di ritorno a scuola in presenza, senza aver ancora risolto i problemi di ciò che avviene prima e dopo l'ingresso in classe; mentre l'auspicio era che la politica di mantenimento della DAD per gli alunni delle medie, in un contesto di alta circolazione del virus, potesse avere un riverbero positivo anche sulle altre classi di età, mediante la riduzione di possibili contagi in ambito familiare.

Precisando che come Garante non ero soggetto istituzionale che potesse sostituirsi agli esperti tecnico-scientifici e agli organi di governo della Regione Piemonte, nella valutazione sanitaria di questa epidemia e dei rischi correlati, avevo sottolineato il mio convincimento in merito all'importanza della presenza a scuola - modalità per esercitare il diritto/dovere all'istruzione, all'educazione, all'apprendimento anche attraverso la relazione tra pari e all'inclusione - precisando che tuttavia ciò andava goduto in sicurezza, nel rispetto dell'altrettanto riconosciuto diritto alla salute sia dei minori sia della comunità di cui gli stessi fanno parte.

2. I MINORI STRANIERI NON ACCOMPAGNATI

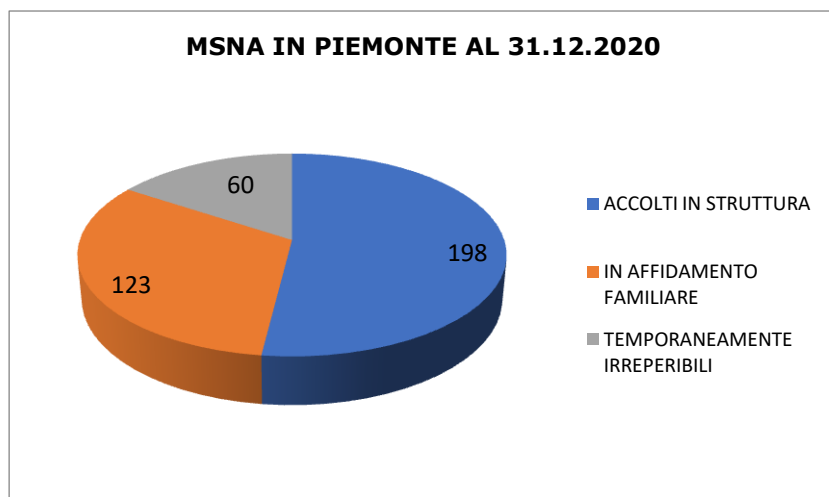
I MSNA

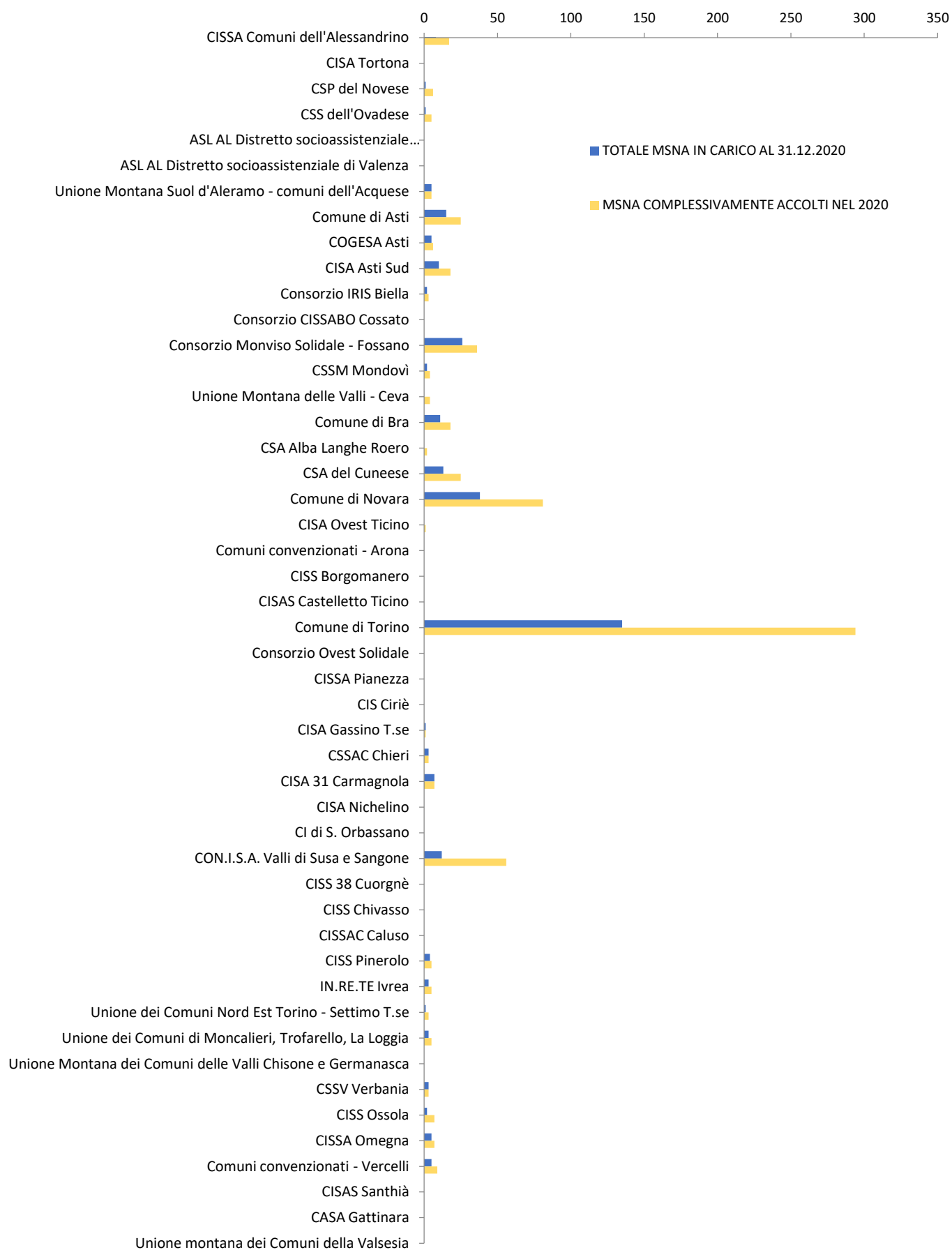
In questa sezione si riportano i dati riguardanti i minori stranieri non accompagnati accolti sul territorio piemontese nell'anno 2020.

ENTE GESTORE DELLE FUNZIONI SOCIOASSISTENZIALI	TOTALE MSNA IN CARICO AL 31.12.2020	DI CUI ACCOLTI IN STRUTTURA	DI CUI IN AFFIDAMENTO FAMILIARE	DI CUI TEMP. IRREPERIBILI	MSNA COMPLESSIVAMENTE ACCOLTI NEL 2020
CISSA Comuni dell'Alessandrino	8	5	3	0	17
CISA Tortona	0	0	0	0	0
CSP del Novese	1	1	0	0	6
CSS dell'Ovadese	1	1	0	0	5
ASL AL Distretto socioassistenziale di Casale M.to	0	0	0	0	0
ASL AL Distretto socioassistenziale di Valenza	0	0	0	0	0
Unione Montana Suol d'Aleramo - Comuni dell'Acquese	5	2	3	0	5
TOTALE PROVINCIA DI ALESSANDRIA	15	9	6	0	33
Comune di Asti	15	4	11	0	25
COGESA Asti	5	0	5	0	6
CISA Asti Sud	10	10	0	2	18
TOTALE PROVINCIA DI ASTI	30	14	16	2	49
Consorzio IRIS Biella	2	1	1	0	3
Consorzio CISSABO Cossato	0	0	0	0	0
TOTALE PROVINCIA DI BIELLA	2	1	1	0	3
Consorzio Monviso Solidale - Fossano	26	1	25	0	36
CSSM Mondovì	2	0	2	0	4
Unione Montana delle Valli - Ceva	0	0	0	0	4
Comune di Bra	11	0	11	0	18
CSA Alba Langhe Roero	0	0	0	0	2
CSA del Cuneese	13	2	11	0	25
TOTALE PROVINCIA DI CUNEO	52	3	49	0	89

ENTE GESTORE DELLE FUNZIONI SOCIOASSISTENZIALI	TOTALE MSNA IN CARICO AL 31.12.2020	DI CUI ACCOLTI IN STRUTTURA	DI CUI IN AFFIDAMENTO FAMILIARE	DI CUI TEMP. IRREPERIBILI	MSNA COMPLESSIVAMENTE ACCOLTI NEL 2020
Comune di Novara	38	38	0	0	81
CISA Ovest Ticino	0	0	0	0	1
Comuni convenzionati - Arona	0	0	0	0	0
CISS Borgomanero	0	0	0	0	0
CISAS Castelletto Ticino	0	0	0	0	0
TOTALE PROVINCIA DI NOVARA	38	38	0	0	82
Comune di Torino	135	105	30	58	294
Consorzio Ovest Solidale	0	0	0	0	0
CISSA Pianezza	0	0	0	0	0
CIS Ciriè	0	0	0	0	0
CISA Gassino T.se	1	1	0	0	1
CSSAC Chieri	3	0	3	0	3
CISA 31 Carmagnola	7	4	3	0	7
CISA Nichelino	0	0	0	0	0
CI di S. Orbassano	0	0	0	0	0
CON.I.S.A. Valli di Susa e Sangone	12	11	1	0	56
CISS 38 Cuorgnè	0	0	0	0	0
CISS Chivasso	0	0	0	0	0
CISSAC Caluso	0	0	0	0	0
CISS Pinerolo	4	0	4	0	5
IN.RE.TE Ivrea	3	1	2	0	5
Unione dei Comuni Nord Est Torino - Settimo T.se	1	1	0	0	3
Unione dei Comuni di Moncalieri, Trofarello, La Loggia	3	0	3	0	5
Unione Montana dei Comuni delle Valli Chisone e Germanasca	0	0	0	0	0
TOTALE PROVINCIA DI TORINO	169	123	46	58	379
CSSV Verbania	3	1	2	0	3
CISS Ossola	2	1	1	0	7
CISSA Omegna	5	5	0	0	7
TOTALE PROVINCIA DEL VERBANO CUSIO OSSOLA	10	7	3	0	17

ENTE GESTORE DELLE FUNZIONI SOCIOASSISTENZIALI	TOTALE MSNA IN CARICO AL 31.12.2020	DI CUI ACCOLTI IN STRUTTURA	DI CUI IN AFFIDAMENTO FAMILIARE	DI CUI TEMP. IRREPERIBILI	MSNA COMPLESSIVAMENTE ACCOLTI NEL 2020
Comuni convenzionati - Vercelli	5	3	2	0	9
CISAS Santhià	0	0	0	0	0
CASA Gattinara	0	0	0	0	0
Unione montana dei Comuni della Valsesia	0	0	0	0	0
TOTALE PROVINCIA DI VERCELLI	5	3	2	0	9
TOTALE PIEMONTE	321	198	123	60	661





I tutori volontari

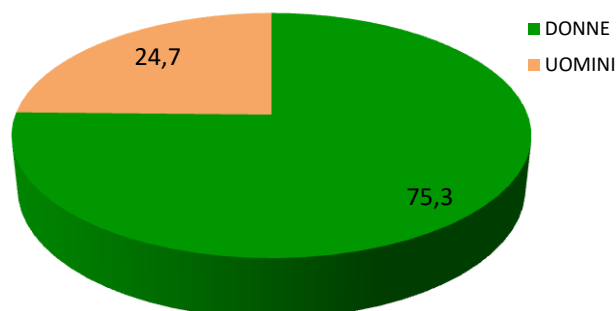
In questa sezione si riportano alcuni dati riguardanti i piemontesi che, dal 2018 ad oggi – e con un focus particolare sull'anno 2020 oggetto della presente relazione –, si sono candidati al ruolo di tutori volontari.

La fonte delle informazioni che seguono è costituita dalle domande pervenute a seguito del bando pubblico, tuttora aperto e consultabile alla pagina http://www.cr.piemonte.it/dwd/organismi/garante_infanzia_adolescenza/2018/BANDO-nuova_privacy1-3-18.pdf, nonché dall'analisi dei questionari somministrati in occasione del colloquio conoscitivo e funzionale alla rilevazione statistica prevista dal Programma FAMI.

1. Genere

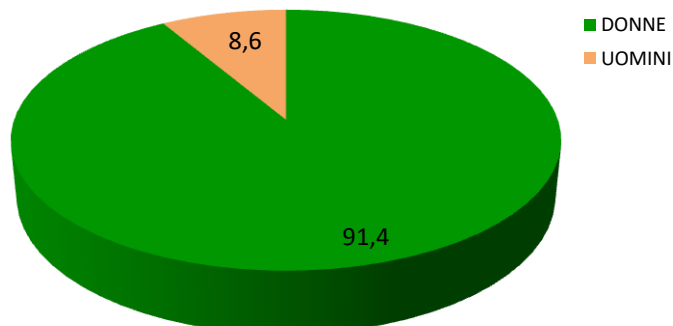
1.1 sul totale delle domande pervenute fino al 31.12.2020

DONNE	UOMINI
619	203



1.2 sulle domande pervenute nel solo 2020

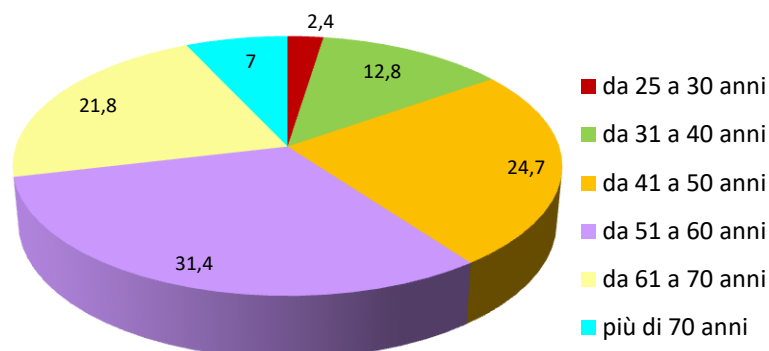
DONNE	UOMINI
32	3



2. Fasce d'età

2.1 sul totale delle domande pervenute fino al 31.12.2020

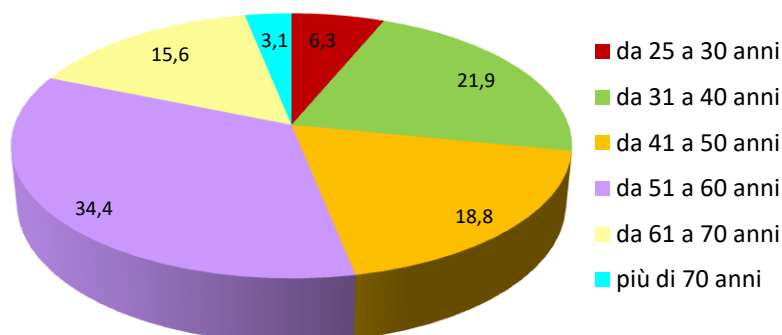
da 25 a 30 anni	20
da 31 a 40 anni	105
da 41 a 50 anni	203
da 51 a 60 anni	258
da 61 a 70 anni	179
più di 70 anni	57



L'età media degli aspiranti tutori piemontesi è di 53 anni

2.2 sulle domande pervenute nel solo 2020

da 25 a 30 anni	2
da 31 a 40 anni	7
da 41 a 50 anni	6
da 51 a 60 anni	11
da 61 a 70 anni	5
più di 70 anni	1

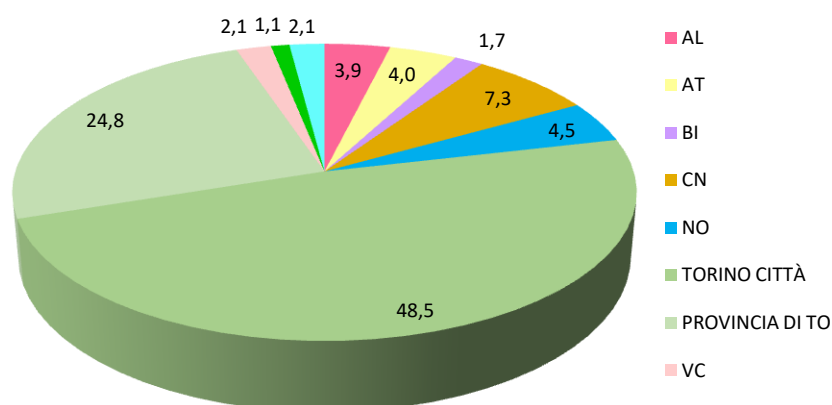


L'età media degli aspiranti tutori piemontesi del 2020 è di 50 anni

3. Provenienza geografica

3.1 sul totale delle domande pervenute fino al 31.12.2020

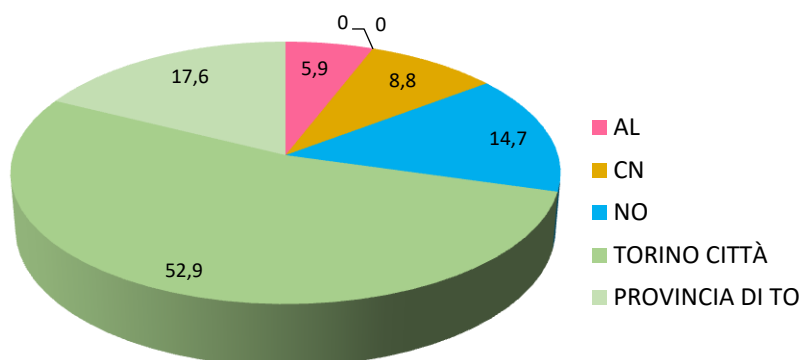
Torino città	399
Provincia di TO	204
Provincia di AL	32
Provincia di AT	33
Provincia di BI	14
Provincia di CN	60
Provincia di NO	37
Provincia di VC	17
Provincia del VCO	9
Valle d'Aosta	17
Totale Piemonte	822



Complessivamente, oltre il 70% delle domande pervenute origina da Torino e dalla sua provincia

3.2 sulle domande pervenute nel solo 2020

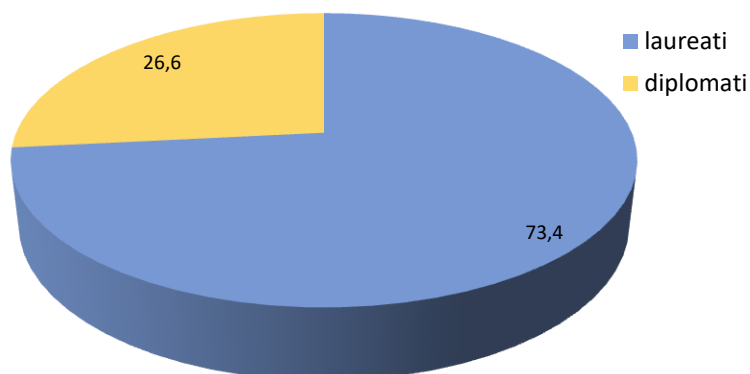
Torino città	18
Provincia di TO	6
Provincia di AL	2
Provincia di CN	3
Provincia di NO	5
Totale Piemonte	34



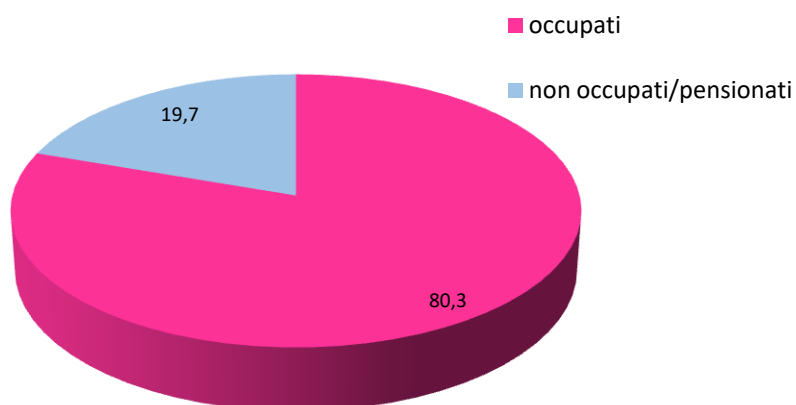
Nel 2020 una prima campagna di sensibilizzazione condotta sulle provincie di CN e NO ha dato esito – nel contesto del quadro pandemico che ha registrato una diminuzione delle domande – ad un incremento delle disponibilità su questi territori

4. Titolo di studio

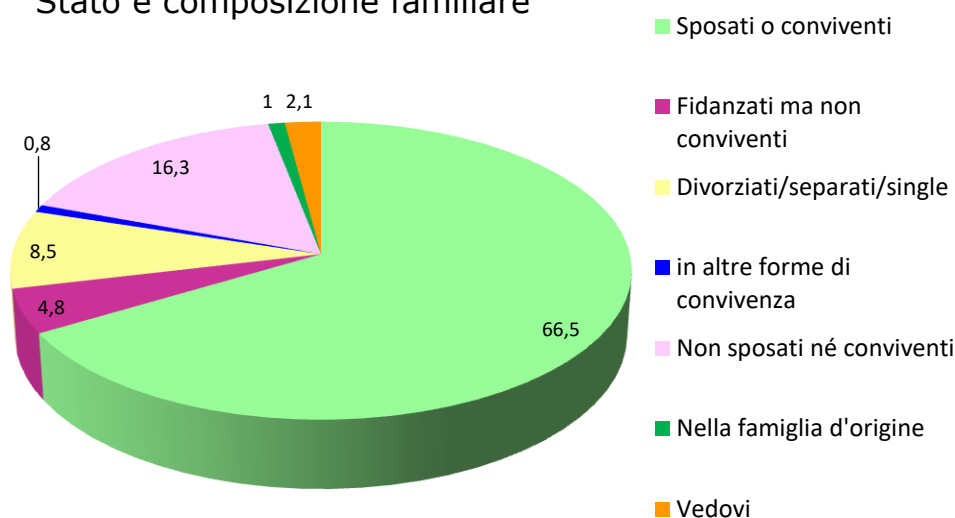
Laureati	Diplomati
219	603



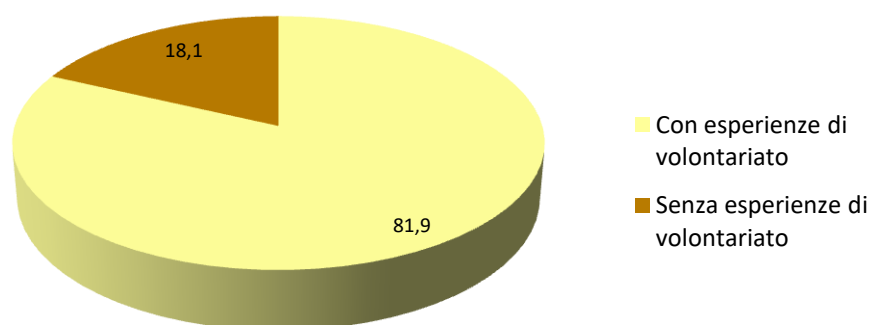
5. Stato occupazionale



6. Stato e composizione familiare



7. Esperienze di volontariato



La selezione e la formazione degli aspiranti tutori volontari

Il "Bando pubblico per la selezione e la formazione dei tutori volontari per i Minori Stranieri Non Accompagnati (MSNA), da inserire nell'elenco presso il Tribunale per i minorenni del Piemonte e della Valle d'Aosta" è attualmente aperto.

Nel corso dell'anno 2020 sono pervenute all'Ufficio 34 domande di adesione e si sono svolti 4 colloqui conoscitivi di gruppo e uno supplementare di carattere individuale per consentire la partecipazione al

corso di un'ulteriore aspirante tutrice avente manifestato l'interesse circa il percorso di formazione a ridosso dell'inizio delle lezioni. A causa della pandemia che ha caratterizzato quest'anno, a partire dal mese di marzo i colloqui degli aspiranti tutori volontari si sono svolti online, grazie al supporto dell'Università che ha reso possibile l'utilizzo della piattaforma Cisco Webex e il supporto tecnico della borsista. I colloqui, dalla durata media di un'ora e mezza ciascuno, hanno coinvolto tra i tre e i sei aspiranti tutori per ogni incontro e in questa occasione è stato somministrato il questionario per la raccolta dei dati richiesti dall'Autorità Garante per l'infanzia e l'adolescenza ai fini del monitoraggio nazionale della tutela volontaria. I colloqui prevedono una parte conoscitiva della persona, delle sue risorse, capacità ed esperienze, informazioni che vengono poi trasmesse al Tribunale per i minorenni ai fini dell'abbinamento del tutore con il minore straniero non accompagnato.

In continuità con il precedente anno sono proseguite le attività di formazione e sostegno dei tutori volontari previste dalla Convenzione firmata con la Regione Piemonte, il Consiglio Regionale del Piemonte, ANCI-Piemonte, l'Università di Torino (nei Dipartimenti di Giurisprudenza, capofila del progetto, Psicologia e Culture, Politica e Società) e l'Università del Piemonte Orientale (nel Dipartimento di Giurisprudenza e Scienze Politiche, Economiche e Sociali), la Compagnia di San Paolo, le Fondazioni Cassa di Risparmio di Torino e di Cuneo, la Regione Valle d'Aosta e la sua Autorità Garante per l'Infanzia.

Con l'incidenza della pandemia di SARS COV 2 e la chiusura degli uffici della pubblica amministrazione, tutte le attività di formazione e sostegno alla nomina dei tutori sono state traslate in modalità online, grazie agli strumenti in dotazione dall'Università di Torino: oltre al corso di formazione, sono state garantite le sei ore di aggiornamento e formazione per tutori e operatori del sistema di accoglienza.

VI edizione del Corso di formazione

Il corso è stato inizialmente calendarizzato per la primavera 2020 (tra il 14 marzo e il 9 maggio 2020) nella consueta formula del sabato mattina presso il Campus Luigi Einaudi, ma l'emergenza sanitaria ha imposto lo spostamento del corso all'autunno 2020, in formato interamente online. Il percorso formativo si è così svolto tra il 26 settembre e il 31 ottobre e ha previsto una lezione a settimana trasmessa in live streaming sulla piattaforma Cisco Webex, alle quali la Garante ha partecipato con continuità, unitamente a materiale formativo inerente al tema del modulo sulla piattaforma Moodle, per esempio articoli scientifici, clip video create ad hoc, spunti bibliografici e filmografici. Ogni settimana gli aspiranti tutori hanno dovuto svolgere un'esercitazione obbligatoria, sempre su Moodle, di tipo "situazionale", cioè con richiesta di immaginare di immedesimarsi in una situazione descritta assunta la funzione di tutore di un MSNA. A ogni esercitazione ha corrisposto l'invio di un modello di risposta per l'autovalutazione. In ogni modulo è stato poi creato un quiz, che i corsisti hanno potuto utilizzare come ulteriore strumento di auto verifica di apprendimento. È stato, infine, utilizzato il forum presente su Moodle, all'interno del quale i corsisti hanno potuto porre quesiti o dubbi ai quali la borsista o docenti del corso hanno risposto.

Elemento innovativo di questo corso è stato il coinvolgimento di tutori come formatori con riferimento a specifici ambiti di azione del tutore, quali salute, lavoro e scuola. Una tutrice infatti è medico, l'altra insegnante di CPIA, un tutore è avvocato.

Per quanto riguarda altri aspetti innovativi rispetto alle precedenti edizioni, è stata coinvolta anche la Cancelleria del Tribunale per i minorenni, che ha rilasciato una breve ma utile registrazione audio in cui ha delineato le migliori modalità di interazione tra tutori e Tribunale, indicando i contatti telefonici e gli indirizzi mail. Per la prima volta è intervenuta anche la

Prefettura che ha contribuito a delineare le caratteristiche del sistema di accoglienza per stranieri e per rifugiati, con un intervento durante una lezione in streaming. La Questura invece è intervenuta (dopo una prima collaborazione in occasione del secondo corso di formazione) attraverso una clip video messa a disposizione su Moodle. Sempre su Moodle è stato poi creato un approfondimento ad hoc sulla tratta, grazie ad una clip video ad opera dell'Ufficio minori stranieri del Comune di Torino e di una (già) tutrice di ragazza vittima di tratta e un altro approfondimento sul sistema penale, che ha incluso una clip del Prof. Pelissero sulle responsabilità penali del tutore di un MSNA autore di reato e una del prof. Prina sul tema della devianza dal punto di vista sociologico. Grazie ad una borsa di ricerca attivata dal Dipartimento di Giurisprudenza, è stato possibile creare delle videoclip specifiche e semplificative su tre importanti temi: il permesso di soggiorno per minore età, il permesso di soggiorno per protezione internazionale e il diritto allo studio del minore straniero non accompagnato. All'interno del modulo sugli attori dell'accoglienza è stato creato poi un breve video della dott.ssa Simone che ha illustrato le buone prassi nell'interazione tra tutore e minore e tutore e servizi sociali.

Come consueto sono intervenuti, oltre ai docenti facenti parte del Comitato organizzativo, anche il Tribunale per i minorenni, la Procura, la Commissione territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale, gli operatori dei servizi socio-assistenziali territoriali e, in occasione dell'ultima lezione, sono stati presentati tutti gli strumenti di supporto alla nomina attualmente previsti.

La mia partecipazione è stata costante e ha incluso un intervento di apertura in occasione della prima lezione e uno di chiusura al termine del corso, in occasione del quale ho illustrato agli aspiranti tutori le fasi successive del loro percorso.

Anche in questa edizione è stato somministrato alla fine del corso un questionario di gradimento, anonimo (tramite Google Form), al quale hanno risposto 36 corsisti, dei quali la quasi totalità ha partecipato ad almeno cinque lezioni su sei (il 94,4%).

In generale il corso è stato valutato positivamente dai partecipanti, con una media di 8,5 su 10 e numerosi commenti molto positivi:

"Il corso è fatto davvero molto bene e dovrebbe essere a disposizione di tutti i cittadini che volessero saperne di più sui MSNA: per sfatare pregiudizi e aumentare il tasso di partecipazione e cittadinanza di ognuno di noi"

"L'ho trovato un corso davvero di alta qualità, sia per i contenuti che per i relatori e l'organizzazione, avrei continuato ancora! Complimenti!"

"Il mio apprezzamento per lo sforzo profuso nonostante le condizioni avverse e per l'estrema disponibilità degli organizzatori".

Come negli altri anni, hanno riscosso gradimento gli interventi di tipo psicologico, quello sul sistema dell'accoglienza e i lavori di gruppo con gli operatori dei servizi. Le lezioni più apprezzate sono state infatti quella del modulo psico-antropologico, quella sul sistema dell'accoglienza e quella sulla rete dei servizi.

Guardando agli indici di gradimento generale, riferite alle intere lezioni, non ha avuto invece un impatto positivo come gli scorsi anni la testimonianza dei ragazzi (già) MSNA della prima lezione, introdotta e mediata dall'educatrice di Civico Zero: la difficoltà dimostrata infatti dai ragazzi di Civico Zero a interagire tramite la piattaforma web alla platea di aspiranti tutori ha portato alla soluzione di trasmettere durante la lezione una loro intervista preregistrata. È dunque venuto a mancare il consueto "contatto" e anche la forte carica emotiva che ha sempre caratterizzato gli

interventi in aula dei ragazzi e che non è stato possibile riprodurre sotto questo formato. Ugualmente penalizzato, in termini di gradimento, è stato l'intervento dei tutori, che, seppur abbiano ottenuto un buon livello di gradimento (il 60% dei corsisti ha espresso un voto di almeno 4 su 5), è stato sicuramente inferiore rispetto a quello riscontrato nelle edizioni in presenza.

I partecipanti

Come consueto, prima dell'avvio del corso, l'Ufficio ha inviato al Tribunale per i minorenni di Torino l'elenco degli iscritti affinché venisse effettuato il controllo al casellario giudiziario. Tutti gli iscritti sono risultati idonei e hanno dunque potuto essere invitati a partecipare al corso.

Gli iscritti al corso sono stati 66, più tre uditori. Gli aspiranti tutori iscritti in questo corso sono un po' più giovani rispetto ai precedenti: l'età media è di 50 anni, anziché 53. Si conferma invece il genere femminile come quello preponderante (l'85% circa), così come il numero dei laureati che supera quello dei diplomati.

Considerando solo gli aspiranti tutori che hanno concluso il percorso formativo, ovvero 47, la maggior parte dei corsisti è domiciliata nell'area torinese (29 in Torino città e 7 nella provincia) e a seguire 5 sono domiciliati nel cuneese, due nel novarese e uno ad Asti, ad Alessandria, a Vercelli e nel Verbano.

I titoli di laurea più frequenti sono, in ordine decrescente: scienze politiche e internazionali (8), giurisprudenza, scienze dell'educazione e ingegneria (4), lettere e psicologia (3).

Quasi tutti avevano già svolto una qualche forma di volontariato e in quattro esperienze di affido familiare o adozione.

La maggior parte degli aspiranti tutori sono lavoratori occupati: solo 1 è disoccupato, 1 si è definita casalinga e 7 sono in pensione. Il 57% si trova in una relazione stabile (matrimonio, unione civile o convivenza) e il 49% non ha figli.

Il test finale

Data la necessità di svolgere anche il test finale in modalità a distanza, per questa edizione si è deciso di realizzare dei colloqui orali, dalla durata di 10/15 minuti circa, tramite la piattaforma Webex (con webcam obbligatoriamente attiva da parte dell'esaminato ed esibizione di un documento di identità), al posto del consueto test scritto che solitamente si svolgeva in occasione dell'ultima lezione presso le aule del Campus Luigi Einaudi. Le domande fatte hanno riguardato gli argomenti affrontati durante il corso e alcuni esempi situazionali, in cui si è chiesto al tutore quali immaginava sarebbero stati i suoi compiti e i suoi doveri se si fosse trovato in data situazione.

Gli aspiranti tutori che hanno concluso il percorso e sono stati ammessi all'esame finale sono stati 47. Anche in questa edizione si è verificata dunque la consueta "auto-selezione" che ha spinto il 30% circa degli aspiranti tutori a ritirarsi dal percorso. Una corsista ha deciso, dopo aver con interesse partecipato a tutte le lezioni, di non sottoporsi al colloquio finale.

Al termine del colloquio è stata dichiarata l'idoneità o inidoneità del corsista ad essere iscritto nell'elenco dei tutori volontari. Gli aspiranti tutori hanno dovuto esprimere la loro intenzione ad essere iscritti nell'elenco entro il 20 novembre. Nel mese di dicembre sono stati dunque inoltrati al Tribunale per i minorenni 32 nominativi. L'Ufficio si è occupato di inviare per ciascun aspirante tutore le indicazioni anagrafiche e

personali – raccolte in occasione del colloquio preliminare al corso - che potranno essere rilevanti per i giudici in sede di abbinamento con il minore straniero non accompagnato.

La modalità orale in sostituzione al test scritto ha dimostrato alcuni punti di forza: il colloquio consente di capire meglio l'impegno dedicato nel seguire il corso e l'interesse sentito per il ruolo, nonché la serietà con la quale si sta affrontando il percorso. Inoltre, così come al test scritto venivano inviate le correzioni ed eventuali materiali di approfondimento, anche in occasione del colloquio orale sono state sottolineate prassi, nozioni o suggeriti approfondimenti con l'intento di rafforzare ulteriormente le conoscenze acquisite.

Nella pagina seguente riportiamo la locandina relativa all'edizione di ottobre 2020, corredata del programma completo delle lezioni.

VI corso di formazione per tutori volontari di MSNA

SETTEMBRE - OTTOBRE 2020

Campus Luigi Einaudi, Lungo Dora Siena 100, Torino

Calendario lezioni

data titolo modulo	relatori
Prima lezione - modulo fenomenologico sabato 26 settembre lezione in diretta streaming sul portale Webex alle ore 9.30	- Saluti istituzionali, UniTo, UniUPO, Garante regionale Infanzia e Adolescenza, Regione Piemonte, ANCI Piemonte, Fondazioni bancarie - Chi sono i MSNA, R. Ricucci (UniTo) - L'accoglienza con i nostri occhi. Testimonianze di ragazzi già minori stranieri non accompagnati, Civico Zero - Introduzione al corso, Y. Serra (Garante Infanzia Regione Piemonte), J. Long (UniTo) <i>Per la consultazione in autonomia sulla pagina online del corso (Moodle):</i> <i>Il minore migrante e il tutore nella prospettiva interculturale, R. Mazzola (UniPO) – clip video</i>
Seconda lezione - modulo psico-antropologico sabato 3 ottobre lezione in diretta streaming sul portale Webex alle ore 9.30	- L'identificazione dei bisogni della persona minorenni nella prospettiva etno-psicologica, R. Beneduce (UniTo) - Strategie per l'ascolto e la costruzione di una relazione efficace, L. Rollè (UniTo) <i>Per la consultazione in autonomia sulla pagina online del corso (Moodle):</i> <i>Il ruolo della neuropsichiatria infantile e il disturbo post-traumatico da stress, O. Pirro (ASL Città della Salute Torino) - lettura</i>
Terza lezione - modulo sul sistema dell'accoglienza sabato 10 ottobre lezione in diretta streaming sul portale Webex alle ore 9.30	- Il sistema dell'accoglienza, M. Consito (UniTo) - Il ruolo della Prefettura, D. Giunti (Prefettura Torino) <i>Per la consultazione in autonomia sulla pagina online del corso (Moodle):</i> <i>Il permesso di soggiorno per minore età, R. Botte – clip video</i> <i>Il permesso di soggiorno per protezione internazionale, R. Botte – clip video</i> <i>L'audizione presso la Commissione territoriale e il ruolo del tutore, S. B. Morante (Commissione terr. Torino) – clip video</i> <i>Il ruolo della Questura, R. Fontana (Questura Torino, Uff. Immigrazione)</i>
Quarta lezione - modulo sulla tutela sabato 17 ottobre lezione in diretta streaming sul portale Webex alle ore 9.30	- Il tutore volontario, J. Long (UniTo) - MSNA e Procura minorile, E. Avezzi (Proc. min. Torino) - Il tutore volontario e la sua relazione con il Tribunale per i minorenni, D. Cibilin (Trib. min. Torino) - Tavola rotonda tra tutori volontari, A. Di Aichelburg, C. Infuso, L. Varetto

	<i>Per la consultazione in autonomia sulla pagina online del corso (Moodle):</i> - <i>Il diritto all'istruzione</i>, R. Botte – clip video - <i>La devianza minorile e i MSNA</i>, F. Prina (UniTo) – clip video - <i>La responsabilità penale del tutore volontario</i>, M. Pelissero (UniTo) – clip video
Quinta lezione - modulo sul tutore nella rete dei servizi sabato 24 ottobre lezione in diretta streaming sul portale Webex alle ore 9.30	- Il lavoro di rete, E. Allegri (UniUPO) - Il lavoro in rete con i servizi sociali: lavori di gruppo con servizi sociali territoriali, Ufficio minori stranieri - Torino, Con.i.s.a. – Susa <i>Per la consultazione in autonomia sulla pagina online del corso (Moodle):</i> - Il rapporto dei tutori con i servizi sociali e le comunità, D. Simone (Ordine Assistenti Sociali Piemonte) – clip video
Sesta lezione - modulo sul sostegno post-nomina e la parola ai ragazzi sabato 31 ottobre lezione in diretta streaming sul portale Webex alle ore 9.30	- Strumenti di sostegno ai tutori nominati, E. Rozzi (Prog. Nomis), D. Lopomo e G. Gianre (Ufficio tutele Città metrop. To), D. Grassedonio (Save the Children), C. Leo (Cancelleria Trib. Min. di Torino) - Conclusioni, J. Long (UniTo), Y. Serra (Garante Infanzia Regione Piemonte)
Sabato 7 e 14 novembre <i>Per garantire il rispetto delle distanze di sicurezza verranno organizzati piccoli gruppi ai quali verrà somministrato il test tra le 9 e le 14.</i>	- Test finale, presso il Campus Luigi Einaudi, Lungo Dora Siena 100, Torino

Ogni settimana verrà condiviso attraverso la piattaforma Moodle del materiale di approfondimento (clip video e letture) e una esercitazione obbligatoria. Saranno oggetto di esame sia i contenuti delle lezioni in diretta streaming sia i materiali messi a disposizione sulla pagina online Moodle del corso qui elencati.

Comitato scientifico: Direttrici e Direttori pro tempore dei Dipartimenti di Giurisprudenza, Culture, Politica e Società e Psicologia dell'Università di Torino e Dipartimento di Giurisprudenza e Scienze politiche, Economiche e Sociali dell'Università degli Studi del Piemonte Orientale, proff. Roberto Cavallo Perin, Marco Pelissero e Raffaele Caterina (Dipartimento di Giurisprudenza), proff. Roberto Beneduce e Franco Prina (Dipartimento di Culture, Politiche e Società), prof.ssa Piera Brustia (Dipartimento di Psicologia), proff. Elena Allegri e Roberto Mazzola (Dipartimento di Giurisprudenza e Scienze politiche, Economiche e Sociali dell'Università degli Studi del Piemonte Orientale).

Comitato di coordinamento e ricerca: proff. Manuela Consito e Joëlle Long (Dipartimento di Giurisprudenza), prof.sse Marilena Dellavalle e Roberta Ricucci (Dipartimento di Culture Politica e Società) prof. Luca Rollè (Dipartimento di Psicologia) e prof.ssa Elena Allegri (Dipartimento di Giurisprudenza e Scienze politiche, Economiche e Sociali dell'Università degli Studi del Piemonte Orientale).

Comitato organizzativo: formato dai membri del comitato di coordinamento e ricerca e da avv. Ylenia Serra (Garante per l'infanzia e l'adolescenza Piemonte), dott.ssa Antonella Caprioglio (Regione Piemonte), Elide Tisi (ANCI Piemonte), dott.sse Roberta Del Bosco e Patrizia Gugliotti (Fondazione CRT, Fondazione CRC e La Compagnia di San Paolo) e Maria Grazia Fois (Regione Valle d'Aosta).

Coordinamento: Joëlle Long (Dipartimento di Giurisprudenza) joelle.long@unito.it

Tutor didattica: Giulia Gullace (Dip. Giurisprudenza, Univ. Torino) giulia.gullace@unito.it

Le azioni di accompagnamento, sostegno e formazione per tutori volontari e professionisti dell'accoglienza

Il sostegno post-nomina: i gruppi di accompagnamento e di mutuo aiuto

Nel 2020 è continuato il percorso dei Gruppi di accompagnamento (GAT), condotti dal dott. Tuninetti, vincitore di un nuovo bando come collaboratore esterno per un totale di 60 ore. Sono stati assicurati una media di due incontri al mese, da gennaio a giugno e da settembre a novembre. A luglio e ad agosto i GAT sono stati condotti dalla dott.ssa Gullace: a luglio due incontri, ai quali hanno partecipato in totale venticinque tutori, in cui si è affrontato il tema "Aspettative ad esperienze" a due anni dalle prime nomine, e ad agosto, sulla Carta etica del tutore volontario, al quale hanno partecipato in trenta.

Dal mese di marzo gli incontri, come ogni altra attività del progetto, sono migrati su Webex. Anche se inizialmente si temeva una diminuzione della partecipazione, in realtà è accaduto l'esatto contrario: quest'anno gli incontri sono stati molto più partecipati rispetto all'anno precedente. Supponiamo che ad avere influito sia stato non tanto la nomina di nuovi tutori, dato che, come si vede dal grafico, ogni anno hanno partecipato tra i 60 e 75 tutori e soprattutto le nomine di neo-tutori durante l'anno 2020 sono state rare, quanto due specifici elementi. Innanzitutto la difficoltà del periodo vissuto a causa della pandemia ha certamente portato i tutori ad avere una maggiore necessità di confronto e dialogo tra pari, per trovare soluzioni a problemi di tipo pratico-quotidiano (ad esempio sapere, con le vigenti restrizioni, quali erano gli orari di apertura di determinati uffici pubblici, per condividere informazioni quali le proroghe dei permessi di soggiorno ecc.), ma anche per trovare un confronto con un professionista, quale il dott. Tuninetti, che ha saputo ben affrontare il tema della malattia

e del lock down da un punto di vista sociologico e culturale. L'ultimo incontro prima della pausa estiva è stato proprio dedicato al tema "MSNA e Covid", sebbene sia un tema emerso in pressoché tutti gli incontri. L'altro elemento che ha consentito a un numero più elevato di tutori di partecipare a un numero maggiore di appuntamenti è stata certamente la modalità online: ciò infatti ha rappresentato una facilitazione per coloro che solitamente non avevano preso parte al percorso a causa della distanza geografica e a problemi di compatibilità con i tempi familiari e lavorativi. Tra i "nuovi" partecipanti ci sono stati un buon numero di tutori dal cuneese (territorio in cui il progetto di accompagnamento del FAMI si è interrotto a giugno c.a.), dal novarese e anche dalla Valle d'Aosta.

Nel 2020 sono continuati anche i percorsi di mutuo aiuto già avviati a novembre 2019. Inoltre, a partire da marzo 2020 è stato avviato un terzo gruppo di mutuo aiuto, che ha visto coinvolti 18 tutori, arrivando così al numero totale di 50 tutori inclusi nei percorsi di mutuo aiuto, grazie anche a nuovi ingressi nei due gruppi già esistenti. I gruppi anche per quest'anno sono stati facilitati dalla dott.ssa Gullace, da marzo via Webex. I tre gruppi hanno mantenuto la cadenza mensile degli incontri, per due ore, dalle 17.30 alle 19.30. Per i gruppi di mutuo aiuto valgono le medesime riflessioni riferite ai GAT: la partecipazione è stata costante e piuttosto numerosa, e al terzo gruppo si è iscritta anche una tutrice di Novara.

Il percorso dei gruppi di mutuo-aiuto è stato ideato con l'obiettivo di facilitare la creazione e il mantenimento di una rete tra i tutori e, in secondo piano, un processo di gemmazione del gruppo che consenta la sua sopravvivenza e il suo ingrandimento anche al di fuori dei luoghi dell'Università, diventando un gruppo di auto-mutuo-aiuto.

Lo scambio e il monitoraggio dei gruppi avvengono periodicamente, grazie agli aggiornamenti che la dott.ssa Gullace e la prof.ssa Long, responsabile

del progetto, effettuano con me. Particolarmente rilevante è la registrazione delle principali criticità che i tutori riscontrano nello svolgimento del loro ruolo, che consente non solo di avere una chiara e attuale fotografia della realtà, ma soprattutto di intervenire laddove necessario. Ad esempio, a seguito di diverse segnalazioni da parte dei tutori all'interno dei gruppi relative a difficoltà nel relazionarsi con il Tribunale per i minorenni, ho organizzato momenti di incontro e confronto con il Presidente del Tribunale. Anche la situazione di isolamento e quarantene dovute dalla pandemia ha fortemente influito sulla vita dei minori stranieri accolti in comunità ed è stata più volte tema di discussione tra i tutori, che sono poi arrivati anche a fare segnalazioni all'Ufficio. Ho così potuto effettuare dei controlli confrontandomi con la Direzione Sanità e Welfare, come meglio approfondito nel capitolo dedicato alle segnalazioni.

Nel mese di ottobre è stato effettuato un monitoraggio sugli strumenti di sostegno post-nomina, a cura della dott.ssa Gullace, per rilevare il gradimento e l'utilità percepita. Al questionario (somministrato tramite Google Form, in forma anonima) hanno risposto 148 tutori. Di questi, 47 hanno dichiarato di star frequentando i gruppi di mutuo aiuto, 85 i gruppi di accompagnamento.

Per quanto riguarda i GAT, la metà di coloro che hanno risposto al monitoraggio ha dichiarato di prendervi parte, o avervi preso parte, anche nel periodo in cui non avevano tutele attive. Ciò è indicativo sull'importanza attribuita al percorso. Solo l'11% infatti ha dichiarato di non trovare i contenuti affrontati durante gli incontri "aderenti ai suoi bisogni di tutore volontario" e circa l'80% dei rispondenti ha dato una valutazione generale sull'importanza del percorso tra "buono" e "ottimo".

I gruppi di mutuo aiuto hanno ricevuto un apprezzamento generale analogo: il 77% li ha definiti "molto utili" e circa il 90% ha affermato

l'importanza di avere la possibilità ad accedere ad un percorso simile anche in futuro.

Il Programma FAMI

Nel 2020 hanno visto il loro proseguimento le attività dell'Unità Operativa Locale del Programma FAMI sul territorio cuneese avviato l'anno precedente, che hanno coinvolto la dott.ssa Cento, psicologa e psicoterapeuta, il dott. Fieni, psicologo, e l'avvocata Roagna.

La dott.ssa Cento ha svolto le attività sul territorio di Cuneo. È stato possibile realizzare un ulteriore incontro tematico, in continuità con quelli svolti nel 2019, prima del lock down, grazie al contributo di Fondazione CRC che ha come consueto messo a disposizione i locali. Il tema dell'incontro, svolto il 20 febbraio e al quale hanno partecipato 8 tutori, è stato "Strategie di ascolto e di relazione con i MSNA a partire dall'identificazione dei loro bisogni specifici". Gli incontri successivi sono stati svolti in remoto: "Viaggi, rotte migratorie, traumi psicologici e risorse dei MSNA", realizzato in data 28/05/2020; "Albania vista da vicino. Spunti di riflessione per i tutori di MSNA per un accompagnamento efficace di giovani albanesi in Italia", realizzato in data 29/06/2020" e tenuto dal tutore Massimiliano Gosio, esperto in merito. Tale secondo seminario intendeva rispondere al bisogno dei tutori di approfondire la conoscenza del contesto culturale albanese, dal quale provengono la maggioranza dei MSNA seguiti dai tutori sul territorio cuneese.

Nei mesi di marzo e aprile 2020 si sono realizzati tavoli integrati per condividere gli obiettivi del progetto e le azioni intraprese con l'Ufficio, e per concordare la pianificazione delle successive azioni.

Un ultimo evento previsto per il 2020 è stato il “Laboratorio per tutori” organizzato dal FAMI, con il supporto dell’Università di Torino, svolto il 28 novembre, condotto dal dott. Fieni, anch’esso facente parte della OUL piemontese. Il tema dell’evento, centrato sulla relazione tra il volontario e colui che viene aiutato, è stato individuato da me e dalla dott.ssa Gullace, sulla base dei consueti feedback dei tutori stessi. Svolto online, in forma laboratoriale al fine di favorire un alto livello di partecipazione da parte dei tutori.

Altrettanto rilevante è stato il contributo dell’avv. Ivana Roagna che, in continuità con l’anno precedente, ha svolto servizio di consulenza ai tutori volontari sia tramite il forum presente sul sito Piemonte Immigrazione¹ sia tramite servizi di accompagnamento giuridico individuali.

In occasione dell’ultima lezione del corso per aspiranti tutori, tenutasi online il 31.10.2020, l’avv. Roagna ha illustrato ai futuri tutori la funzionalità del forum tramite una dimostrazione delle modalità di interazione asincrona che il forum consente, dando loro l’opportunità di visionare la tipologia dei quesiti posti ed acquisire informazioni circa le modalità di ricerca di informazioni già disponibili in quanto oggetto di precedenti quesiti, nonché i criteri per la pubblicazione di quesiti, al fine di facilitarne la successiva ricerca.

L’attività dell’avvocato è stata rilevante nel porre all’attenzione dell’Ufficio alcune tematiche o problematiche relative ai tutori e al loro ruolo. Tra i temi attenzionati, ci sono stati:

- la responsabilità civile del tutore in casi di MSNA problematici
- il ricongiungimento familiare di MSNA con genitori all’estero
- l’assistenza a tutori per il deposito di atti avanti il TM mediante PEC (causa limitazioni periodo emergenziale)

¹ <http://www.piemonteimmigrazione.it/forum>

- il rifiuto di iscrivere nel registro dei residenti MNSA richiedente asilo (situazione risolta anche grazie all'intervento dell'Ufficio, anteriormente alla decisione della Corte Costituzionale che ha stabilito l'incostituzionalità del decreto Salvini nella parte in cui prevedeva il divieto. In questo caso il Comune ha ritenuto prevalente l'interesse del minore rispetto alla sua condizione di richiedente asilo);
- il rifiuto di iscrivere nel registro dei residenti di un MSNA e il suo nucleo familiare (nonna affidataria) in assenza del consenso del padrone di casa (richiesta illegittima in quanto tale consenso non è necessario);
- i rapporti difficili con precedente comunità (mancata restituzione di effetti personali del MSNA asseritamente legata alle restrizioni da pandemia);
- i problemi legati all'iscrizione del MSNA al SSN (legata alla mancata iscrizione nel registro dei residenti);
- la conversione di permesso di soggiorno per minore età durante la pandemia;
- problematiche nelle relazioni fra famiglia affidataria e servizi sociali da una parte e tutore dall'altro (mancato riconoscimento del ruolo del tutore).

Nel corso del 2020 sono stati posti attraverso il forum dedicato ai tutori volontari di MSNA 19 quesiti su una pluralità di argomenti relativi alla tutela. Molti quesiti presentavano molteplici questioni. Fra i temi di maggiore interesse si segnalano: prosiegua amministrativo (presupposti, formalità, procedimento avanti il Tribunale per i Minorenni, rapporti con gli enti locali relativamente alla richiesta, prosiegua dell'accoglienza), modalità di esercizio della funzione tutoria (rapporti con enti locali, possibilità di delega di funzioni, rapporti con affidatari, identificazione delle questioni di ordinaria e straordinaria amministrazione e regime delle autorizzazioni, dispensa dall'incarico), provvidenze economiche a favore di

affidatari, modalità per la richiesta di affidamento di MSNA, criticità nel rilascio di codice fiscale, carte di debito e apertura di conti correnti intestati a MSNA, modalità di interazione con il Tribunale per i Minorenni e peculiarità delle relative procedure. Tutti i quesiti hanno ricevuto quantomeno una prima risposta entro le 48 ore. Per la loro complessità, alcuni quesiti hanno richiesto l'interazione con soggetti di vario tipo (Agenzia delle Entrate, Servizi Sociali) per il conseguimento di informazioni specifiche, ovvero la presa in carico individuale. Tutti i quesiti posti hanno ricevuto piena soluzione.

Dall'avvio del Programma FAMI nel 2019, si è registrato un sensibile calo di quesiti posti tramite il forum (circa 19 negli ultimi 6 mesi del 2019 e un pari numero per l'intero 2020), mentre risulta aumentato significativamente il numero delle situazioni critiche individualmente portate all'attenzione dell'Ufficio e prese in carico nell'ambito del citato Programma. Questo pare essere indice del fatto che i tutori e le tutrici volontari, adeguatamente informati e formati, facciano tesoro della banca dati, come del resto confermato verbalmente da alcuni di loro. Il forum, inoltre, offre la possibilità ai tutori e alle tutrici di scambiarsi esperienze e informazioni pratiche, dimostrando l'importanza di questo spazio di condivisione.

La formazione continua per tutori e professionisti

Il primo momento di formazione e aggiornamento per tutori e professionisti del 2020 si è svolto il 25 maggio, sempre online, tramite la piattaforma Cisco Webex "Events". Il seminario, dal titolo "La tutela volontaria di minori stranieri non accompagnati: profili di diritto penale", ha coinvolto cinque relatori: la procuratrice dott.ssa Emma Avezzù, la dott.ssa Margherita Spalletti del Centro di Giustizia Minorile, la dott.ssa Laura Cavallo dell'USSM, don Domenico Ricca, cappellano del Ferrante

Aporti e Marianna Costa, tutrice dal 2018. Il dialogo è stato moderato dal prof. Pelissero, docente di diritto penale, ed io ne ho curato le conclusioni.

Hanno preso parte alla formazione un centinaio di partecipanti, tra operatori e tutori.

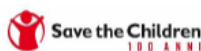
Il 5 giugno si è svolto invece il primo incontro con i tutori iscritti nell'elenco del Tribunale. Hanno partecipato 96 tutori. Durante l'incontro, sempre online tramite Webex e coordinato dalla prof.ssa Long, ho affrontato una serie di questioni evidenziate dai tutori stessi in fase di registrazione dell'evento, ed è seguito poi un dibattito tra i partecipanti. I temi emersi hanno riguardato: il rapporto tra tutori e Tribunale per i minorenni (sia relativo al front office sia relativo a questioni quali i criteri dell'abbinamento e la possibilità di decentrare alcune azioni appoggiandosi sui tribunali del circondario); la nota a firma del Tribunale e della Procura minorile inerente la chiusura delle comunità che accolgono minori a fronte della pandemia e la possibilità o meno dei tutori di incontrare i propri tutelati durante la fase 2 e 3 dell'emergenza sanitaria; gli strumenti di sostegno post nomina previsti dopo l'estate; la Carta etica del tutore volontario e ancora altri argomenti maggiormente specifici e inerenti a situazioni individuali di tutela.

Il 6 novembre si è svolto il seminario "La Carta etica del tutore volontario. Contenuti ed effetti", sviluppatosi attraverso un dialogo tra me, un tutore volontario di lunga esperienza e la prof.ssa Long in un'analisi condivisa sui punti di forza e criticità della Carta. Questo evento in particolare ha visto una grande preparazione e un grande coinvolgimento del gruppo di tutori. Il 31 agosto la dott.ssa Gullace ha organizzato una tavola di confronto alla quale hanno partecipato trenta tutori per leggere insieme la Carta e raccogliere le impressioni dei tutori. Da questo incontro è nato un documento elaborato dalla stessa borsista e che ha coinvolto alcuni membri del Comitato organizzativo (i proff. Long, Allegri e Rollè) che ha

ristrutturato la Carta etica associandola a commenti e approfondimenti specifici. Tale documento verrà utilizzato in occasione dei prossimi eventi di formazione come mappa di orientamento per gli aspiranti tutori che si troveranno ad interfacciarsi per la prima volta con un minore straniero non accompagnato e con la rete di attori coinvolta. Durante lo stesso seminario è stata inoltre molto viva la partecipazione dei presenti, con numerosi interventi sia da parte dei tutori sia degli operatori (in totale, ci sono stati 60 partecipanti).

Un ultimo evento previsto per il 2020 è stato il “Laboratorio per tutori” organizzato dal FAMI, di cui al paragrafo precedente.

La Carta Etica del tutore volontario di minori stranieri non accompagnati



CARTA ETICA DEL TUTORE VOLONTARIO

PREMESSA

Tutti i minori del mondo sono titolari di diritti così come sancito dalla Convenzione ONU sui Diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza, approvata e resa esecutiva dall'Italia nel 1991.¹ Tutti gli adulti hanno la responsabilità, individuale e collettiva, di garantire il pieno rispetto di questi diritti in ogni contesto.

Il tutore volontario² del/la minore non accompagnato, a seguito della nomina da parte del Tribunale per i minorenni e coerentemente con gli obblighi di vigilanza e le responsabilità previste dal suo ruolo, deve farsi promotore dei diritti del/la minore e vigilare sulla loro piena attuazione. In particolare al tutore viene richiesto di garantire e stimolare sempre l'effettiva e consapevole partecipazione del/la minore nelle decisioni che lo/la riguardano e di proteggerlo/la da qualsiasi azione o mancata azione che possa configurarsi come nociva. Questo implica una accurata conoscenza e vigilanza dei contesti e degli ambienti in cui il minore vive e che frequenta, così come l'impegno in prima persona ad agire sempre in modo ineccepibile. I principi della presente CARTA ETICA afferiscono ad ambiti diversi: i diritti fondamentali, le migliori prassi e attitudini rispetto al/la minore in tutela volontaria, alcuni illeciti anche di rilievo penale ai danni del/la minore.

Il/La sottoscritto/a tutore/tutrice volontario/a (nome e cognome)

nominato/a il ... dal Tribunale per i minorenni di ...

a garanzia del corretto esercizio dell'azione di tutela a cui è chiamato/a e nel superiore interesse del/la minore si impegna ad agire nel rispetto dei seguenti principi:

Il Tutore / la Tutrice:

1. promuove e tutela i diritti del/la minore;
2. si impegna a costruire e mantenere con il/la minore una relazione di fiducia e a essere facilmente reperibile per lo/la stesso/a;

Particolare attenzione merita l'interessante momento di confronto avuto nel mese di novembre con i tutori e con i professionisti in merito alla Carta Etica, in quanto occasione di riflessione sul significato e sui suoi effetti.

Come osservato nel corso del mio intervento,

ritengo che la carta vada vista sotto la luce del suo valore didascalico, in particolar modo per i tutori che per la prima volta, e dopo la formazione

iniziale, si trovano ad interfacciarsi direttamente con quanto appreso solo teoricamente.

Inoltre, credo sia importante la sua *ratio* perché vuole sottolineare l'importanza del ruolo del tutore in un'ottica culturale più generale di accoglienza ed inclusione

Un aspetto positivo è che si è voluto fornire un'indicazione sui principi generali che regolano la tutela e che sicuramente potrebbero essere di maggior utilità per chi per la prima volta si affaccia a questo mondo e si interfaccia con il minore e con tutto quello vi sta intorno.

È ovvio che poi, calata nella realtà specifica, possa non essere così aderente al modo in cui vanno le cose, al singolo caso e alla singola problematica. Ma credo che questo sia il limite di tutte le enunciazioni di principi generali.

Il pregio ritengo sia dato dalle modalità con cui è stata pensata e redatta, ovvero mediante un confronto e una consultazione con i tutori e le tutrici attraverso gruppi di lavoro e con minorenni non accompagnati e ragazze/i neomaggiorenni che frequentano i centri diurni Civico Zero di Save the Children.

Da parte di tutori e tutrici è stata manifestata l'utilità di indicazioni di massima relativamente al rapporto interpersonale con il minorenne, da impostare tenendo conto tanto delle indicazioni legislative, quanto dei suggerimenti degli esperti riguardo alla costruzione e al mantenimento di una positiva relazione di aiuto. I ragazzi e le ragazze consultate, la maggior parte di età compresa tra i 14 e i 17 anni e provenienti da 15 paesi diversi tra cui Albania, Eritrea, Gambia, Guinea Conakry, Mali, Tunisia ed Egitto, hanno espresso le proprie aspettative verso una figura dalla quale si aspettano di essere guidati/e, sostenuti/e nel percorso educativo e di inclusione lavorativa e nell'ottenimento dei documenti e

rispettati/e come individui con la propria storia personale, il proprio progetto migratorio e la propria appartenenza culturale e religiosa.

Sostanzialmente la carta mira a fornire una base di orientamento, racchiude un insieme di principi guida che possono fungere da utile riferimento relativamente a diversi ambiti in cui il tutore può trovarsi ad agire: i diritti fondamentali, alla cui promozione deve tendere, le migliori prassi e attitudini rispetto al/la minorenne, la prevenzione di illeciti anche di rilievo penale ai suoi danni. A tali indicazioni è stato accostato uno schema che illustra in termini pratici in quale modo il/la tutore/tutrice e il/la minorenne possano attivarsi davanti a un sospetto/rischio di abuso o comportamento comunque inadeguato. Allo stesso tempo la conoscenza della Carta da parte dei minori stranieri potrà renderli consapevoli dei compiti dei tutori affinché i ragazzi possano essere messi nella condizione di godere dei propri diritti.

Il minore deve capire che cos'è il tutore e cosa può fare per lui e la carta può aiutarlo in questo.

La predisposizione della carta serve proprio a sottolineare il ruolo fondamentale dei tutori nella vita di questi ragazzi: un ruolo di sostegno, di accompagnamento, di guida, perché non vi siano soltanto singoli interventi volti a risolvere problematiche contingenti, ma si possa creare – con la collaborazione di tutte le figure che si interfacciano con il minore e quindi con i servizi e con gli operatori delle comunità di accoglienza o la famiglia affidataria - un vero e proprio percorso di inclusione e un rapporto di fiducia.

Molto importanti risultano il punto 2, che focalizza l'attenzione sulla costruzione di una relazione di fiducia e sull'importanza dell'essere reperibili facilmente, e il punto 3, incentrato sull'importanza dell'ascolto e della partecipazione del minore nell'ambito delle scelte che lo riguardano.

L'articolo sintetizza quello che deve essere il rapporto tra tutore e minore, individuando appunto l'importanza di ascoltarlo e di coinvolgerlo.

Sottolinea il ruolo di guida da parte del tutore, che appunto qui meglio si avvicina a quello del genitore. Saper trovare il giusto equilibrio, ovviamente quando si tratta di ragazzi (non di bambini) prossimi alla maggiore età, tra l'imporre le proprie decisioni sulla base della nostra esperienza come adulti e dall'altro canto il lasciare libero il ragazzo di fare le sue scelte.

Soprattutto nell'adolescenza il rapporto si costruisce giorno dopo giorno con il raggiungimento di questo equilibrio.

Peraltro, questo vale maggiormente nel caso di minori stranieri non accompagnati che hanno vissuto delle esperienze traumatiche o comunque di un impatto tale da averli fatti crescere troppo in fretta.

Si tratta di ragazzi che hanno già affrontato numerose difficoltà sia nel proprio paese di origine sia nel proprio percorso migratorio. Hanno delle aspettative a volte molto alte o intendono solo passare attraverso l'Italia per poi cercare altrove il proprio posto nel mondo, senza spesso comprenderne appieno le difficoltà e le insidie. Si trovano all'interno di un paese straniero dove parlano una lingua che non conoscono, dove ci sono delle tradizioni e dei valori magari diversi da quelli della propria cultura. Sono ragazzi già propensi a crescere in fretta perché la vita vissuta fino a quel momento li ha costretti a farlo. Non è semplice quindi convincerli a fidarsi, a lasciarsi guidare se fino a quel momento erano abituati a prendere le decisioni da soli.

L'inclusione del MSNA mira a fare in modo che lui possa raggiungere la maturità e soprattutto l'indipendenza.

Questo equilibrio quindi va creato giorno per giorno: cercando di spiegare, di dialogare, di convincere anche, in modo tale da non imporre mai delle decisioni, seppure noi siamo convinti, magari anche a ragione, che si tratti della migliore per loro. Dobbiamo essere in grado di accompagnarli, di far comprendere loro come sia meglio affrontare un determinato problema o una certa situazione, arrivando così, se possibile, ad una condivisione, perché il minore possa poi fare proprio quel pensiero e attuarlo poi di sua *sponte*.

Sicuramente la prima fase è cruciale perché rappresenta il momento della conoscenza, in cui il tutore deve inserirsi nella vita del ragazzo che a sua volta è inserita in un sistema. Deve quindi sapere ascoltare, entrare un po' in punta di piedi, inserirsi e fare rete con le figure professionali che aiutano e supportano il ragazzo, nella comunità in cui il minore è inserito.

È fondamentale ascoltare il ragazzo perché non possiamo dimenticare che il principio cardine, quantomeno uno dei quattro principi cardine della convenzione sui diritti del fanciullo, è proprio quello del best interest of the child. Come si può capire, nelle piccole e grandi scelte che il tutore fa ogni giorno, quale sia il miglior interesse di quel minore? Non di uno in generale, ma proprio di quel ragazzo. Può farlo appunto attraverso la conoscenza, l'ascolto, non solo del minore stesso, ma anche di tutte le figure professionali che con lui si relazionano e che hanno probabilmente meglio chiara la sua storia, le sue eventuali problematiche più specifiche e che poi ovviamente, essendo dei professionisti, affrontano quindi la situazione con grande competenza.

Per comprendere quale sia l'interesse preminente del minore il tutore deve ovviamente conoscere la realtà da cui viene, il suo percorso migratorio, le sue necessità e le sue aspirazioni e per farlo deve necessariamente interfacciarsi in modo fattivo e propositivo con gli altri adulti di riferimento nella vita del ragazzo.

Deve infatti coordinare la sua azione con gli altri attori istituzionali impegnati nella protezione dei diritti del minore, collaborare con gli stessi e condividere le informazioni acquisite.

Dall'ascolto nasce ovviamente anche la partecipazione del ragazzo ed il suo ruolo attivo nelle scelte. L'incoraggiamento al ragazzo di autodeterminarsi e di diventare autonomo e indipendente passa attraverso il dialogo, la pazienza, la capacità di indirizzare il comportamento e l'opportunità di alcune scelte

Alcuni punti della Carta possono presentare alcune difficoltà nella loro realizzazione o interpretazione, in particolar modo gli ultimi due, riguardanti l'impegno del tutore a condividere e spiegare in modo appropriato la carta etica, illustrando come e a chi può segnalare una preoccupazione e un non rispetto dei punti, e a fargliela firmare dopo essersi accertati della sua piena comprensione.

È un elemento certamente positivo perché si inserisce nel già approfondito tema della partecipazione del minore e nel suo coinvolgimento. Forse sarebbe stato meglio inserire un riferimento alla rete. Ovvero, il tutore potrà e dovrà certamente interloquire con il minore per spiegargli il significato della carta ma meglio sarebbe che lo facesse unitamente ai soggetti che con lui hanno una relazione. Ancora una volta è doveroso ribadire l'importanza del confronto continuo con chi fa parte della rete di aiuto e sostegno al ragazzo e quindi i servizi, gli educatori della comunità ed eventualmente chi meglio può conoscere la sua storia e la sua cultura.

Si tratta di un momento molto importante, che può anche gettare delle basi solide nella costruzione di una relazione di fiducia con il ragazzo ma, proprio per la sua importanza e delicatezza, è fondamentale che venga gestito in modo "corretto" e attento.

Occorre infatti proprio evitare che si tratti di una mera lettura di articoli, che magari poco o nulla significano per il ragazzo in questo modo, ma - perché ci sia un vero coinvolgimento del minore e di nuovo una sua partecipazione - è importante spiegare il significato della carta e l'importanza dei principi con una condivisione.

D'altro canto, la conoscenza della Carta da parte dei minori stranieri è fondamentale perché possano comprendere appieno chi è il tutore, che cosa possono e devono aspettarsi da lui, che differenza c'è tra il loro tutore e gli educatori della comunità, ad esempio; per cosa rivolgersi al tutore, con quali modalità poter interloquire con lui o lei. La padronanza dei suoi contenuti potrà renderli consapevoli dei compiti dei tutori, affinché possano essere messi nella condizione di godere dei propri diritti.

Del resto, sono stati proprio i ragazzi neo maggiorenni e i minori stranieri ad aver contribuito alla redazione di questi punti, indicando che cosa si aspettano dal tutore: una figura che li accompagni, li aiuti, li guidi e li sostenga nelle loro esigenze”.

Il Vademecum per i tutori volontari

Vademecum

Informazioni, indicazioni e suggerimenti pratici per neo-tutori e tutrici volontari per il loro ingresso nella rete a supporto ai minori stranieri non accompagnati



A dicembre 2020 è stato pubblicato e trasmesso a tutti i tutori volontari piemontesi e valdostani il Vademecum scritto dalle dott.sse Daniela Simone e Giulia Gullace. Il documento, reperibile sul sito del Consiglio Regionale, è nato a seguito di un lavoro lungo oltre un anno effettuato

dalla dott.ssa Simone che ha operato un'attenta analisi delle criticità e dei punti di forza dell'inserimento del tutore volontario nel sistema dell'accoglienza dal punto di vista dei professionisti, svolgendo numerosi colloqui con servizi sociali e comunità del territorio piemontese. Presentato al Presidente del Tribunale per i minorenni di Torino, dott. Scovazzo, il Vademecum è stato accolto positivamente e a partire dal 2021 è inviato ai tutori volontari che prestano giuramento.

Il Vademecum mira ad essere uno strumento che possa guidare specialmente i neo-tutori nel loro primo approccio con il minore, con la struttura che lo accoglie e con i servizi socio-assistenziali che lo hanno in carico. Composto da due parti, "Il primo contatto" e "La creazione della relazione", va a toccare i punti più delicati ed importanti che sono stati individuati dai professionisti e dai tutori volontari che, dal 2018 ad oggi, hanno partecipato ai gruppi di sostegno organizzati dall'Università. Vengono ad esempio forniti suggerimenti su come gestire al meglio il primo incontro con il minore, alcuni spunti per l'organizzazione del tempo con il proprio tutelato, ma vengono anche sottolineate prassi auspicabili e piccole riflessioni riguardanti il rapporto tra il tutore i professionisti. All'interno del documento sono state riportate testimonianze dirette di operatori e tutori, adeguatamente contestualizzate.

La creazione del Vademecum ha previsto la supervisione dell'Ufficio e della prof.ssa Long, nonché la collaborazione dell'Ufficio minori stranieri del Comune di Torino, il Consorzio ConISA di Susa e due tutori volontari.

La prima parte, "Il primo contatto", fornisce suggerimenti utili al primo approccio con il o la minore e la comunità in cui è inserito o inserita. Viene posta particolare attenzione, ad esempio, alla preparazione che deve

precedere l'incontro: da un lato il minore deve sapere chi è il suo tutore e quali sono le differenze rispetto all'educatore e all'assistente sociale, dall'altro il tutore deve conoscere il contesto di vita del ragazzo, avere le prime informazioni sulla sua persona, la sua storia, il progetto educativo che si sta creando per lui. Dunque, suggerito un incontro preliminare con gli operatori, inteso come "scambio conoscitivo, che non si esaurisce nel primo incontro, [...] essenziale per dare vita alla costruzione di un dialogo aperto e trasparente nella consapevolezza che la protezione e il sostegno del minore è l'obiettivo di tutti".

Vengono poi dati alcuni suggerimenti sul primo incontro tra tutore e minore: "È bene che durante il primo incontro il tutore/la tutrice, oltre a presentarsi, spieghi al/alla minore il suo ruolo. Uno strumento utile in tal senso è la Carta etica del tutore volontario, che con la sua classificazione dei doveri e dei diritti del tutore e del tutelato, può fungere da "guida" nella presentazione del proprio ruolo".

La seconda parte, incentrata sul tema delle relazioni, va a toccare il tema del tempo trascorso insieme e le migliori modalità di interazione con la comunità. Vengono offerte anche alcune riflessioni relative alle situazioni più comuni che, se non affrontate correttamente, possono rappresentare problematicità, quali le richieste di regali o denaro da parte dei ragazzi ai tutori e il come comportarsi davanti alla narrazione di un fatto portato dai minori come "segreto".

Infine, il Vademecum riporta alcuni consigli da parte di professionisti e tutori stessi:

Alcuni consigli...

"Gli operatori sociali sono esperti della relazione e delle sue dinamiche, sono validi punti di riferimento per un confronto in caso di dubbi e dilemmi. Stiamo in contatto!"
Laura, educatrice

"È sempre bene tenere in mente che il tutore non è l'affidatario e che per i minori che vivono in comunità è sempre consigliabile tenere un occhio sul proprio tutelato e un occhio sul gruppo di ragazzi che con lui vivono, per non alterare gli equilibri della comunità e chiedendo consigli agli operatori se necessario"
Stefano, assistente sociale

"Può essere molto utile (e piacevole per entrambi) che il tutore si mostri ai minori nella sua quotidianità, nella sua vita ordinaria, nelle sue relazioni affettive, familiari e sociali. Sarà così più facile aiutarli a conoscere il mondo in cui si trovano a vivere e, magari, a costruire una continuità di relazione anche dopo la loro maggiore età"
Alessandro e Carlo, tutori

I tutori sociali

A marzo 2020 ha avuto avvio il progetto sperimentale sulla Tutela Sociale, progetto promosso da Never Alone ed Epim, dalla durata iniziale di 12 mesi, poi prorogato a 14, che ha coinvolto tre regioni italiane: il Piemonte, la Sicilia e la Toscana.

In Piemonte il progetto si è realizzato nelle province di Torino, grazie alla Cooperativa sociale Esserci (capofila del progetto), di Alessandria, grazie all'Associazione Cambalache, di Cuneo, grazie a Rifugiati in Rete e di

Novara, grazie alla Comunità di Sant'Egidio. La supervisione psicologica su tutti i territori è stata svolta dalla Associazione Frantz Fanon.



Cosa fa un tutore sociale?

TUTORE VOLONTARIO	TUTORE SOCIALE
Svolge il suo mandato istituzionale <u>fino ai 18 anni</u> del/la ragazzo/a	Svolge il suo mandato <u>dopo i 18 anni</u> del/la ragazzo/a
ha svolto la formazione obbligatoria e conosce la realtà dei MSNA	
Gode di una rete di appoggio e sostegno fin dalla prima nomina	Gode di una rete di appoggio e sostegno fin dal momento in cui aderisce al progetto

Il tutore sociale può:

- » Supportare il/la neo-maggiorenne per completare il percorso di acquisizione dell'**autonomia**
- » Supportare il/la neo-maggiorenne nel raggiungimento di **obiettivi specifici**
- » Rappresentare la **figura adulta di riferimento** in un momento in cui tutti i riferimenti stanno cambiando...

Quali beneficiari?

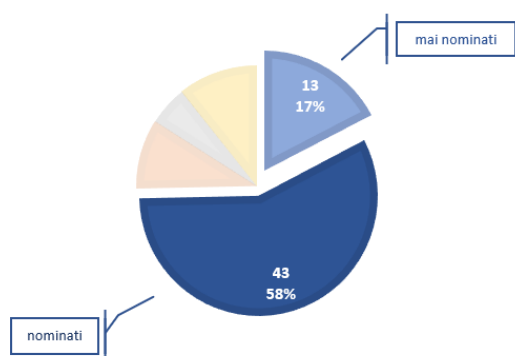
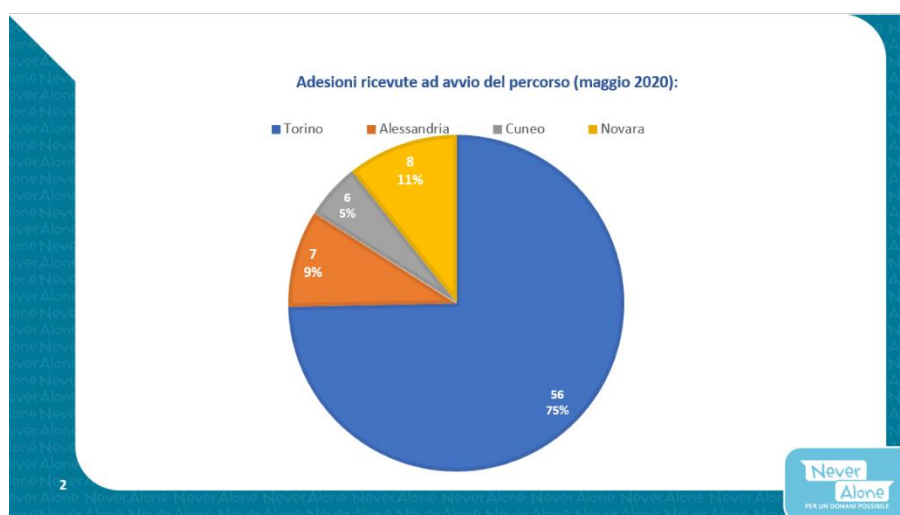
Potranno aderire al progetto **ragazzi e ragazze neomaggiorenni**, non oltre il 21esimo anno di età, **giunti in Italia come minori stranieri non accompagnati**, che ancora non hanno raggiunto la totale autonomia o che comunque necessitano di un supporto individualizzato anche dopo i 18 anni.

È un dato di fatto che, anche senza un inquadramento giuridico formale, ci sono tutori volontari che continuano a essere per questi ragazzi e ragazze un importante punto di riferimento: lo fanno in modo spontaneo, in virtù di quella relazione che nasce in applicazione di una norma, ma che si trasforma spesso in un legame sociale così forte che difficilmente può spezzarsi nel giorno del diciottesimo compleanno. Il secondo intento del progetto è quello di coinvolgere quelle persone che hanno frequentato il corso per tutori volontari ma non hanno ancora esercitato questo ruolo, o che al momento non hanno tutele volontarie ma che si rendono disponibili ad affiancare ragazzi e ragazze neomaggiorenni che non hanno mai avuto un tutore volontario, spesso perché arrivati in Italia prima della riforma

Il progetto in occasione del kick off meeting nazionale organizzato a Torino presso la sede della Compagnia di San Paolo nel mese di febbraio 2020, cui ho partecipato, nasce con un duplice intento. Innanzitutto, dall'esigenza di supportare i tutori volontari che affiancano i loro ex tutelati anche dopo il compimento della maggiore età, quando dunque non ricoprono più il ruolo istituzionale di tutore volontario.

che ha attribuito il ruolo di tutori a privati cittadini selezionati e formati dai Garanti per l'Infanzia.

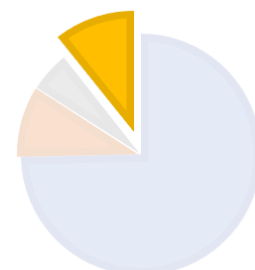
L'Ufficio si è occupato di diffondere la notizia a tutti i tutori presenti nell'elenco piemontese circa il progetto, al fine di consentire alla Coop. Esserci di raccogliere le adesioni. A maggio 2020 i tutori iscritti al percorso sono stati un'ottantina, così suddivisi:



A Torino i tutori mai nominati interessati a partecipare al progetto sono stati 13. In 27 hanno dato la loro disponibilità ad essere abbinati ad un neomaggiorenne individuato dell'équipe, in 23 hanno chiesto di diventare il tutore sociale

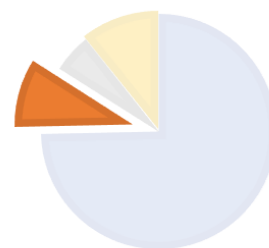
dell'ex-tutelato. Esattamente la metà dei partecipanti coprirà il ruolo di tutore sociale contemporaneamente a quello di tutore volontario (inteso come tutore attualmente in carica).

Inoltre, in 4 hanno dato la disponibilità a diventare il tutore sociale di più di un ragazzo contemporaneamente.

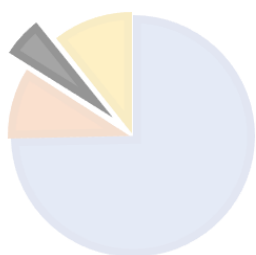


In 5 hanno dato la disponibilità non solo per l'area di Torino, ma anche per altri territori coinvolti nel progetto.

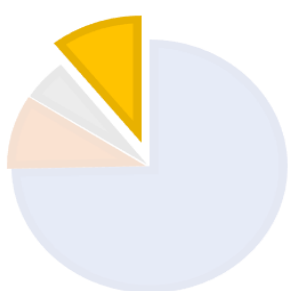
Per quanto riguarda Alessandria, le adesioni pervenute sono state 7, di cui solo un tutore non è mai stato nominato dal T.M. come tutore volontario. È l'unico candidato che è stato abbinato ad un neomaggiorenne individuato in fase di progetto, in quanto gli altri 6 hanno richiesto di continuare il rapporto con un ex-tutelato.



In 4 hanno ricoperto il ruolo di tutore sociale mentre avevano attiva almeno 1 tutela volontaria legale.



Nel territorio cuneese, nonostante le iniziali adesioni siano state 6, hanno intrapreso il percorso della tutela sociale 4 tutrici volontarie, di cui due mai nominate dal tribunale. Le due tutrici con esperienza come tutrici volontarie hanno chiesto di partecipare affiancando i loro ex tutelati.



Nella provincia di Novara le adesioni pervenute sono state 8, tutte da parte di tutori volontari con esperienza. In due hanno dato disponibilità ad essere abbinati ad altri neomaggiorenni, che non fossero loro ex-tutelati. In due si sono detti disponibili a seguire più di un ragazzo.

In 7 hanno ricoperto il ruolo di tutore sociale contemporaneamente a quello di tutore volontario.

I servizi socioassistenziali territoriali hanno segnalato i nominativi dei neomaggiorenni che avrebbero potuto giovare del tutore sociale, tutti

giovani ragazzi e ragazze giunti in Italia come minori stranieri non accompagnati e che non avevano ancora compiuto i ventidue anni di età.

Il percorso progettuale ha previsto l'avvio della tutela sociale con la firma del "Patto sociale", ovvero una sorta di dichiarazione di intenti in cui il tutore e il neomaggiorenne coinvolto hanno individuato le attività da svolgere durante il progetto, firmandolo insieme.

I tutori sociali hanno potuto godere di un gruppo di lavoro con cadenza mensile e di uno sportello di orientamento sempre a loro disposizione. Durante i lavori di gruppo è stato poi creato un vademecum che contiene informazioni pratiche inerenti ai diversi servizi presenti sui territori utile ai tutori e ai ragazzi.

Gli incontri di gruppo hanno portato alla luce alcune tematiche comuni a tutti i territori. In particolare, si è molto riflettuto sul ruolo del tutore sociale, ovvero su quali strategie adottare affinché possa essere maggiormente riconosciuto; sulla relazione con il beneficiario che, in questo caso, non era più un minorenne ma un giovane adulto che ha *scelto* di aderire al progetto; sul tema dell'abitare e del lavoro.

Infine, nelle pagine seguenti, riportiamo un estratto della relazione svolta dagli studenti delle Cliniche legali Human Rights and Migration Law e Famiglie, Minori e Diritto quale risultanza di un lavoro di analisi delle domande pervenute sulla Piattaforma Piemonte Immigrazione operata da Ires Piemonte.



Report 2020

ANALISI QUESITI FORUM PIEMONTE IMMIGRAZIONE

Università degli Studi di Torino

Cliniche legali:

*Human Rights and Migration Law e
Famiglie, Minori e Diritto*

Flavia Ceccarelli

Melanie Gammicchia

Claudia Isoli

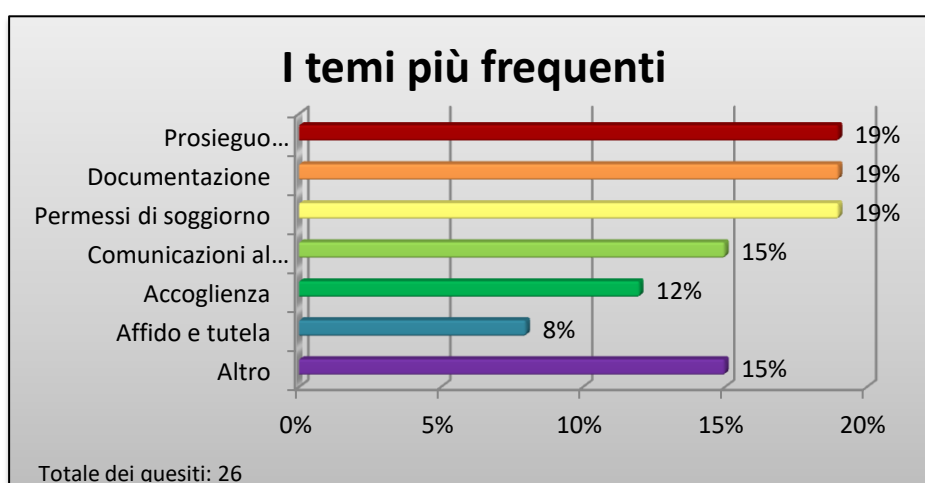
Lorenzo Soprani



Il presente elaborato, svolto nell'ambito del progetto delle Cliniche Legali *Human Rights and Migration Law e Famiglie, minori e diritto* dell'Università di Torino, si rivolge alla Garante regionale per l'infanzia e l'adolescenza. Il report analizza i quesiti posti sul forum Piemonte Immigrazione dai tutori volontari di MSNA nel periodo intercorrente tra il 1° gennaio e il 15 dicembre 2020, al fine di rilevare e comprendere le difficoltà riscontrate nello svolgimento di tale incarico.

Da un primo esame complessivo del forum sono stati individuati i quesiti che presentano contenuti simili e accomunati in una stessa categoria tematica per agevolarne l'analisi. Le domande sono state così suddivise nei seguenti 7 macro argomenti:

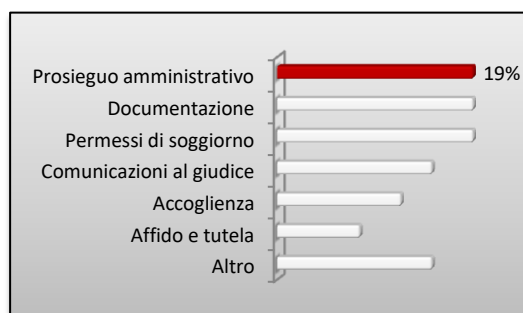
1. Prosiegua amministrativo;
2. Permessi di soggiorno;
3. Accoglienza;
4. Affidamento e tutela;
5. Documentazione;
6. Comunicazioni al giudice;
7. Altro, ossia quesiti non riconducibili alle precedenti categorie.



Nei paragrafi che seguono vengono illustrati gli specifici dubbi e criticità presentati dai tutori volontari per ogni argomento, riportando anche le risposte ricevute e commentando brevemente attraverso una revisione della legislazione a riguardo. È possibile che un quesito presentasse due o più questioni diverse: in questi casi lo stesso quesito è stato ripreso da più categorie per consentire uno studio più preciso ed approfondito degli argomenti. Inoltre, per ogni sezione è stata svolta un'analisi comparativa con i quesiti del forum Piemonte Immigrazione degli anni precedenti, al fine di monitorare i quesiti nel tempo e rilevare le difficoltà più ricorrenti, fornendo così uno spunto per valutare eventuali interventi di supporto.

Nell'ultima sezione, sulla base dei dati raccolti, abbiamo stilato le nostre considerazioni e tentato di proporre suggerimenti di policy volti a facilitare i tutori volontari nello svolgimento del loro essenziale ruolo.

1. Proseguito amministrativo (5 quesiti)



Il 19% delle domande presenti sul forum sono relative al prosieguito amministrativo, previsto ai sensi dell'art. 13, comma 2, legge 47/2017. Questo dato rileva l'esistenza di una generale

incertezza dei tutori volontari rispetto a tale procedura. Il prosieguito amministrativo, che ricopre un ruolo cruciale nel garantire continuità al processo di integrazione del minore al compimento della maggiore età, pone infatti i tutori di fronte a varie difficoltà.

Si è riscontrato che i maggiori dubbi in merito al prosieguito amministrativo concernono le modalità di presentazione della richiesta al giudice, quali siano i vantaggi del minore nell'ottenerlo e le

conseguenze dello stesso per il minore. Tali dubbi ruotano principalmente attorno alla preoccupazione che il ragazzo sotto tutela possa essere trasferito in un'altra struttura di accoglienza, interrompendo così il percorso di inserimento all'interno della realtà ove si è trovato sino ai diciotto anni. Inoltre, dai quesiti dei tutori volontari si evince una frequente difficoltà di coordinamento con i servizi sociali, necessaria ai fini della buona riuscita della richiesta di prosieguo amministrativo. A tal proposito infatti, è emersa la volontà e necessità dei tutori di creare una rete di contatti tra di loro per scambiarsi informazioni ed esperienze.

1.2 Confronto dei quesiti nel tempo

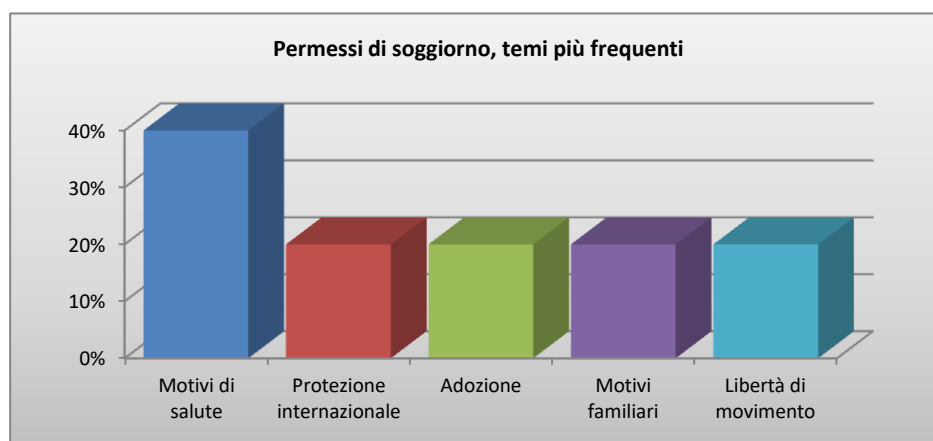
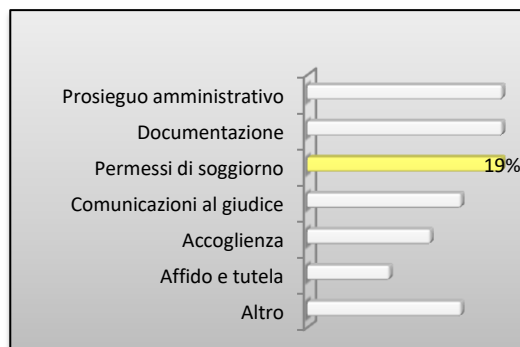
Dall'analisi comparativa dei quesiti riguardanti il prosieguo amministrativo presenti nel report dell'anno precedente emerge come le incertezze in merito alla modalità con cui presentare la domanda di prosieguo amministrativo (ad esempio sui documenti necessari e sul ruolo dei servizi sociali) e alle conseguenze del suo ottenimento, soprattutto in relazione ad eventuali trasferimenti del neomaggiorenne in altra struttura di accoglienza, siano costanti. Quesiti simili nei due report riguardano anche la possibilità del tutore di richiedere il trasferimento del minore da una struttura di accoglienza ad un'altra che incontri maggiormente le esigenze di integrazione di quest'ultimo.

Rispetto all'anno 2019, nel 2020 non vi sono state domande da parte dei tutori relative ai termini e alle modalità della cessazione del loro ruolo di tutori, che avviene automaticamente al compimento della maggiore età del/della ragazzo/a.

2. Permessi di soggiorno (5 quesiti)

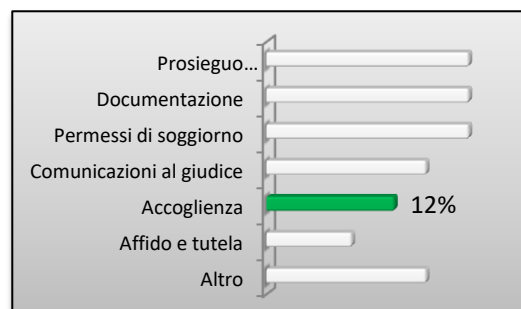
Questa sezione, ulteriormente categorizzata, raccoglie i dubbi che ruotano attorno ai permessi da richiedere per i MSNA posti sotto tutela, una tematica riscontrata nel 19% dei quesiti del forum. Un quesito soltanto si

riferisce esplicitamente ad una ragazza minore di 14 anni: la maggior parte di queste domande (3 su 5) fa riferimento a minori che si apprestano a raggiungere la maggiore età, confermando questa fase come una delle più critiche per la definizione del futuro del minore. Si evince, in questo caso, la preoccupazione per il venire a mancare delle tutele garantite dallo status di MSNA, e la valutazione di opzioni differenti in base alla storia personale ed al percorso intrapreso. Un solo quesito, infine, esprimeva dubbi riguardo alla libertà di movimento di un minore.



3. Accoglienza (3 quesiti)

La categoria in questione rappresenta il 12% dei quesiti totali presentati sul forum.



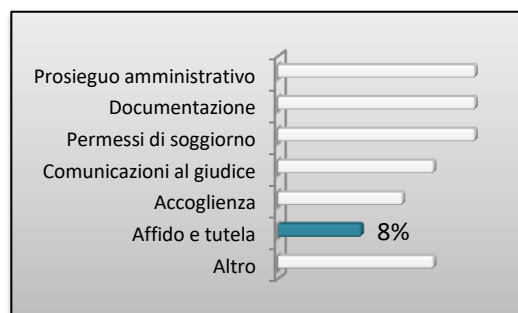
Una preoccupazione particolare sembra investire sia il diritto all'accoglienza di per sé, che i percorsi di integrazione che ad esso sono spesso interconnessi. Questa tematica assume una particolare criticità, di nuovo, al passaggio alla maggiore età: tutti e tre i quesiti analizzati riguardano infatti ragazzi/e neomaggiorenni. In due di questi in particolare, la collocazione periferica dei centri di accoglienza sembra rappresentare un ostacolo concreto al percorso di integrazione della persona. Inoltre, mentre un quesito rende esplicito il tentativo di richiesta di un prosieguo amministrativo, poi rifiutato, i restanti due non ne fanno cenno, nonostante uno di questi riferisca chiaramente di un percorso di integrazione avviato.

3.1 Confronto dei quesiti nel tempo

Le preoccupazioni legate all'accoglienza e ai percorsi di integrazione che orbitano attorno ad essa si riscontrano, lievemente più numerosi ma similmente frequenti sul totale dei quesiti posti, anche negli anni precedenti al 2020. Allo stesso modo dei quesiti più recenti, sono legati al passaggio alla maggiore età e riguardano principalmente la continuazione dell'accoglienza ed eventuali trasferimenti, spesso in strutture periferiche, che rischiano di compromettere il percorso di integrazione del minore.

4. Affidamento e tutela (2 quesiti)

Circa l'8% dei quesiti posti nel forum riguarda la tematica dell'affidamento dei minori stranieri non accompagnati. Sebbene vi sia stato un numero esiguo di domande relative a questo



argomento, è opportuno dedicare una sezione apposita, in quanto emerge una scarsa conoscenza, da parte dei tutori, della procedura di affidamento dei MSNA e delle differenze tra il ruolo del tutore e dell'affidatario.

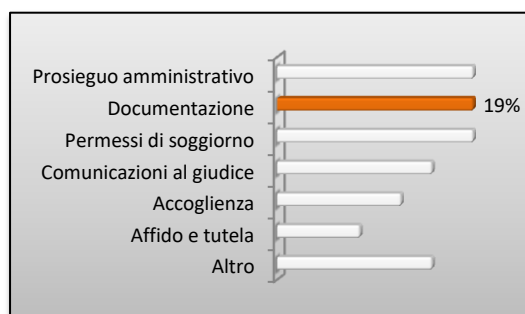
In primo luogo, si possono rilevare, da parte dei tutori, delle incertezze relative alla procedura da seguire per l'affidamento dei MSNA, soprattutto quelle che riguardano la selezione della persona adulta presso cui collocare il minore, l'individuazione dell'autorità giudiziaria presso cui presentare la richiesta di affidamento e la modalità di presentazione della stessa.

Un altro nodo problematico riguarda invece la comprensione del diverso ruolo ricoperto dal tutore e dall'affidatario del minore e le difficoltà di coordinamento tra le diverse figure di riferimento del MSNA, tra le quali possono, in alcuni casi, sfociare conflitti che vanno a ledere il superiore interesse del minore.

4.2 Quesiti precedenti

Confrontando i quesiti relativi alla tematica dell'affidamento con quelli presenti nei forum precedenti, ossia del 2018 e del 2019, anche negli anni passati sono stati rilevati dei quesiti, seppur in percentuale maggiore, riguardanti soprattutto le differenze fra i compiti svolti dai tutori e dagli affidatari di MSNA.

5. Documentazione (5 quesiti)



Questa sezione è dedicata alla macrocategoria dei documenti in possesso dei minori stranieri non

accompagnati, necessari per l'accesso ai servizi minimi, che rappresentano il 19% delle domande poste nel forum. Più nello specifico, i quesiti analizzati riguardano diverse tipologie di documentazioni, da cui emergono, da un lato, alcune difficoltà riscontrate dai tutori nel risolvere determinate questioni burocratiche; dall'altro, la scarsa conoscenza, da parte di alcuni operatori di uffici pubblici, della normativa riguardante i minori stranieri non accompagnati, che a volte può comportare il rilascio di informazioni contraddittorie, generando ulteriore confusione nei tutori di MSNA.

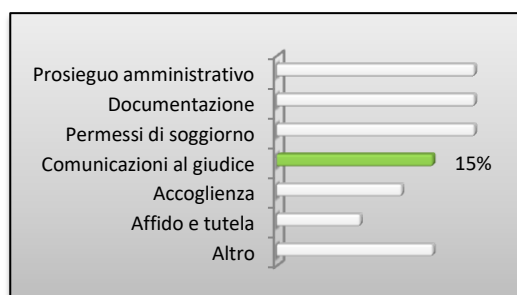
5.2 Confronto dei quesiti nel tempo

Confrontando i quesiti con quelli posti nel forum negli anni passati, nel 2018 circa il 6% si riferiva all'accesso ai servizi minimi, tra cui ad esempio il tema dell'apertura del conto corrente. Sempre nel 2018 era stato posto un quesito da un tutore che aveva riscontrato la stessa problematica rilevata precedentemente, relativa alle modalità di correzione dei dati anagrafici presenti sui documenti in possesso dei MSNA. Nel forum del 2019, invece, si rileva una percentuale maggiore di quesiti inerenti alla documentazione necessaria per l'accesso ai servizi minimi, pari al 28%, relativi, da un lato, alla tutela del diritto alla salute del minore (come ad esempio i temi riguardanti l'iscrizione al SSN e il rilascio della tessera sanitaria e del codice fiscale); dall'altro, relativi alla possibilità di apertura di un conto corrente bancario da parte del MSNA. Si può rilevare come vi sia una tendenziale preoccupazione dei tutori di MSNA per quanto riguarda la documentazione necessaria per l'accesso a cure mediche e per quanto riguarda l'apertura di conti correnti o il rilascio di carte di credito/risparmio. In merito a quest'ultimo aspetto, si rileva come la necessità di una specifica autorizzazione da parte del

giudice tutelare rappresenti un forte ostacolo al percorso di autonomia dei MSNA.

6. Comunicazioni al giudice (4 quesiti)

Nel 2020 sono state presentate sul forum quattro domande (15%) circa il coinvolgimento informativo del giudice in merito a situazioni in cui c'è incertezza sull'indipendenza riservata ai tutori.



Una delle domande riguardava le modalità per mettersi in contatto con il giudice a causa delle variazioni predisposte dalla normativa per il contenimento dell'epidemia da COVID-19: infatti, il nuovo procedimento richiesto per il deposito di istanze e documenti prevede l'utilizzo della posta elettronica certificata (PEC) e la limitazione dell'utilizzo della stessa per le sole istanze indifferibili ed urgenti.

Il tutore in questione non era in possesso di una PEC e non riusciva ad individuare i nuovi recapiti sul sito del Tribunale per i minorenni di Torino (la procedura originaria prevedeva la consegna personale delle istanze presso l'URP); è stato necessario richiedere l'intervento dell'Ufficio della Garante per trovare una soluzione al problema concreto verificatosi.

Se ne evince che il sito del Tribunale per i minorenni non è sufficientemente esplicito nelle modalità da utilizzare per instaurare dei contatti con il medesimo in questo periodo di amministrazione straordinaria.

Altro quesito riguardava la richiesta di un tutore volontario che non era a conoscenza delle modalità per la richiesta di dispensa dall'incarico di tutore a seguito di trasferimento in altra Regione del proprio minore

tutelato, in ragione del superiore interesse del minore stesso, al quale non si poteva più garantire una tutela adeguata.

Anche in questo caso era sorto il problema sulle nuove modalità di presentazione della richiesta a seguito delle disposizioni per il contenimento dell'epidemia da COVID-19, come evidenziato da un'avvocata, la quale ha fatto nuovamente riferimento al problema della PEC e all'utilizzo esclusivo dei canali informatici per i contatti con l'URP.

Ultimi due quesiti facevano riferimento all'incertezza, da parte dei tutori volontari, rispetto al dovere di comunicazione di determinati avvenimenti al giudice.

Nei casi specifici, i tutori si chiedevano se fosse necessario dare comunicazione al giudice dell'allontanamento volontario del MSNA dalla struttura di residenza dal momento che era stato ritrovato poco dopo dalla Questura del luogo e se fosse necessaria l'autorizzazione del giudice per permettere al minore (privo di permesso di soggiorno) di trascorrere le vacanze nel Paese d'origine con la famiglia affidataria.

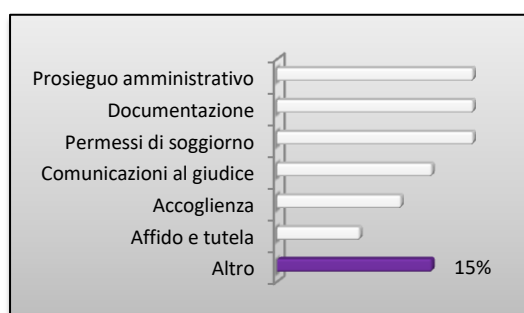
È interessante notare come la metà dei quesiti posti, in merito alla sotto categoria in questione, sono direttamente influenzati dall'intervento della nuova normativa emergenziale e degli effetti che questa ha avuto sulla modalità di presentazione delle richieste (si è passati dall'obbligo di consegna fisica presso l'URP alla sola modalità online tramite l'utilizzo della posta elettronica), oltre alle difficoltà dei tutori che non erano in possesso della posta elettronica certificata e si ritrovavano impossibilitati a mettersi in contatto con il giudice competente.

6.2 Confronto dei quesiti nel tempo

Nonostante la specificità dei quesiti non rientranti tra le macro-categorie indicate in questo report, è possibile osservare dei parallelismi rispetto a quanto presente sul forum nell'anno 2018/2019.

Ricorrenti sono le domande in materia di viaggi all'estero. È stato registrato un calo di alcune tipologie di quesiti nel 2020 rispetto al 2019 (ad esempio, i quesiti inerenti ai viaggi all'estero presentati sul forum nel 2019 sono stati circa tre, nel 2020 è stata fatta una sola richiesta in questo ambito), coerente, ad ogni modo, con la situazione sanitaria in cui versiamo.

7. Altro (4 quesiti)



Tra i quesiti non rientranti in alcuna delle macro-categorie precedenti (15%), possiamo individuare soprattutto due argomenti ricorrenti:

1. L'esigenza di creare una rete fra tutori;
2. Le richieste di contributi o supporti economici.

7.1 Rete fra tutori



Due tutori hanno espresso la necessità di avere maggiori contatti con altri tutori in merito a diverse esigenze.

7.2 Contributi economici

Sono stati presentati due quesiti in merito alla possibilità di ottenere un beneficio economico in capo agli affidatari di MSNA.

7.3 Confronto dei quesiti nel tempo

Data la specificità dei quesiti raggruppati in questa sezione, non si evidenzia continuità con l'analoga categoria riguardante richieste degli anni precedenti.

È interessante notare come l'emergenza sanitaria abbia influito sui quesiti che compongono questa categoria, in quanto non ci sono state, ad esempio, domande riguardanti eventuali attività sportive (a differenza degli anni precedenti).

Conclusioni

Dall'analisi dei quesiti si può rilevare innanzitutto come l'utilizzo del forum Piemonte Immigrazione presenti considerevoli vantaggi, sia per la possibilità di risolvere tempestivamente dubbi su questioni tecnico-giuridiche, tramite l'intervento degli avvocati ASGI, sia perché la piattaforma rappresenta anche uno spazio virtuale di confronto fra tutori.

Tra i quesiti posti dai tutori di MSNA si possono notare alcune tematiche ricorrenti e trasversali a più categorie analizzate: il dato che occorre maggiormente evidenziare è una diffusa preoccupazione, da parte dei tutori di MSNA, in merito al futuro dei tutelati dopo il passaggio alla maggiore età. I principali dubbi riguardano il prosieguo amministrativo, la richiesta del permesso di soggiorno, la questione abitativa e la possibilità di proseguire in maniera continuativa i percorsi di integrazione già avviati,

sia di tipo formativo sia di orientamento al lavoro. Da ciò si evince come il compimento dei diciotto anni rappresenti una fase delicata per il minore e critica per il tutore volontario, in quanto, considerando che la maggior parte degli MSNA giungono in Italia dopo i sedici anni, non vi è un lasso di tempo sufficiente per garantire il conseguimento della piena autonomia dei tutelati.

Altre tematiche trasversali da evidenziare sono le difficoltà riscontrate dai tutori nell'orientarsi tra le procedure e i diversi istituti con cui inevitabilmente si interfacciano nell'ambito della tutela volontaria; inoltre si riscontra una generale difficoltà di coordinamento e comunicazione tra le diverse figure adulte che vengano a contatto con i MSNA, vale a dire i tutori, i genitori affidatari, i servizi sociali e il giudice.

Nella categoria relativa al prosieguo amministrativo si rilevano molteplici dubbi in merito alla procedura e ai vantaggi che comporta questo istituto, spesso indispensabile per garantire un pieno raggiungimento dell'autonomia da parte dei MSNA.

Per quanto riguarda la categoria dedicata ai permessi di soggiorno sono emerse soprattutto difficoltà da parte dei tutori nel comprendere le differenze tra i permessi che possono essere richiesti al raggiungimento della maggiore età e la tipologia più adatta alle specifiche esigenze del MSNA.

Passando alla categoria relativa all'accoglienza si riscontra una notevole preoccupazione da parte dei tutori in merito alla garanzia di un alloggio idoneo per i MSNA dopo il compimento dei diciotto anni, soprattutto per quanto riguarda la possibilità di permanere all'interno di una struttura di accoglienza.

Nella categoria sull'affidamento e la tutela si possono notare delle difficoltà di comprensione del diverso ruolo ricoperto dai tutori e dagli affidatari, oltre che di coordinamento tra queste due figure.

Nella categoria concernente la documentazione per l'accesso ai servizi minimi emergono delle problematiche nel relazionarsi con la burocrazia, dovute sia a difficoltà nel portare a termine in maniera autonoma determinate procedure, sia alla poca chiarezza di comunicazione da parte degli uffici pubblici.

Nella penultima categoria, dedicata alle comunicazioni al giudice, si evincono delle complicazioni nel comunicare con gli organi giudiziari, conseguenti soprattutto alla nuova normativa emergenziale che ha comportato modalità alternative di comunicazione, tra cui il possesso di una PEC.

Infine, per quanto riguarda i quesiti non classificabili in una specifica categoria, si è riscontrata una comune esigenza di creare una rete fra tutori volontari, in merito a questioni non prettamente tecnico-giuridiche, ma che richiedono inevitabilmente dei momenti di scambio e di supporto reciproco tra i diretti interessati. Un'altra problematica emersa riguarda il tema della gratuità della tutela volontaria, che, in alcuni casi, può tradursi in difficoltà, sia da parte dei tutori sia da parte delle famiglie affidatarie, nel sostenere economicamente i MSNA a carico.

È sembrato opportuno, come riportato nei paragrafi precedenti dedicati alle singole categorie, confrontare i quesiti dell'anno analizzato in questo report con quelli presentati sul forum negli anni precedenti. Il confronto è utile per verificare i *trend* e la continuità temporale delle problematiche riscontrate dai tutori, sia per evidenziare eventuali difficoltà comuni che esigenze di risoluzione delle medesime che potrebbero ripresentarsi nel tempo.

Infatti, nonostante le prevedibili novità che la situazione emergenziale ha apportato tra i dubbi che i tutori hanno presentato sul forum, molti quesiti rappresentano una reiterazione di quelle che evidentemente sono delle questioni irrisolte o di difficile superamento che già erano state sollevate

dai tutori negli anni passati (soprattutto per quanto concerne il prosieguo amministrativo e i permessi di soggiorno).

È inoltre opportuno notare come il numero dei quesiti presentati sul forum nell'anno 2020 sia nettamente inferiore (quasi la metà) rispetto a quanto richiesto nell'anno precedente (47 quesiti, rispetto ai 26 di quest'anno) e comunque inferiore rispetto al 2018 (35 quesiti).

Con riguardo all'incidenza della pandemia da COVID-19 sul ruolo dei tutori volontari, sorprendentemente non ci sono stati particolari disagi (per lo meno tra quelli esposti nel forum) causati dalle restrizioni introdotte con il d.l. 25 marzo 2020, n. 19 e seguenti.

La maggior parte delle difficoltà incontrate riguardavano i contatti con gli uffici pubblici, che naturalmente presentavano delle modalità di operatività alternative (soprattutto telematiche) rispetto a quelle classiche.

Un'analisi approfondita dei quesiti ci ha condotti a riflettere sulla possibile soluzione di alcune delle questioni più frequenti.

Innanzitutto, uno spazio di comunicazione tra i tutori e di condivisione dei loro timori, molto spesso (come, d'altronde, anche richiesto dai tutori stessi), permetterebbe loro di risolvere situazioni di incertezza che richiederebbero il semplice confronto tra pari: infatti, un numero rilevante di problematiche nascono da difficoltà derivanti dalla barriera culturale che, necessariamente, c'è tra il tutore e il tutelato; poter confrontarsi con altri tutori che hanno già affrontato esperienze simili potrebbe aiutare a trovare soluzioni più semplici e immediate.

A questi fini, si potrebbe anche pensare all'apertura di nuovi canali per il confronto oppure potenziare quelli già esistenti (come i gruppi di mutuo aiuto).

Inoltre, potrebbe rivelarsi efficace l'uso di strumenti informativi più accessibili e di facile comprensione, come ad esempio dei vademecum o

delle guide pratiche da presentare ai tutori volontari in formato simile a quelli forniti ai tutori e agli amministratori di sostegno dall'Ufficio di pubblica tutela del Tribunale di Torino. Ciò potrebbe aiutare a rendere più autonomi i tutori e ad evitare l'utilizzo del forum per questioni che si potrebbero risolvere, semplicemente, con l'acquisto di maggiori informazioni, permettendo agli esperti dell'ASGI e ai professionisti attivi sul forum di occuparsi, principalmente, di questioni giuridiche o di carattere particolarmente complesso.

3. LA DIFFUSIONE DEI DIRITTI DELL'INFANZIA

La Convenzione ONU sui diritti del fanciullo - primo strumento di tutela internazionale che sancisce le diverse tipologie di diritti umani da riconoscersi a tutti i bambini e ragazzi - prevede, al fine di garantirne applicazione, promozione e monitoraggio, l'istituzione di un organismo di controllo, il Comitato sui diritti dell'infanzia, che nel 2003 ha approvato la raccomandazione ai Paesi membri di dotarsi di istituzioni indipendenti, o commissari per l'infanzia: gli attuali garanti per l'infanzia.

Uno dei compiti principali del Garante è quindi proprio quello di diffondere la cultura dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza.

Nel corso del 2020, nonostante le restrizioni imposte dall'emergenza sanitaria, sono state numerose le occasioni di partecipazione e co-organizzazione di eventi di sensibilizzazione, convegni, seminari, eventi formativi.

A parte un primissimo periodo in cui le programmazioni sono state necessariamente cancellate, la tecnologia, unita all'impegno di tutti, ha consentito l'organizzazione di numerose iniziative da remoto che, pur con i limiti oggettivi derivanti dalla mancanza di quegli elementi che solo la presenza può fornire, hanno tuttavia consentito la fruibilità anche da parte di soggetti che per varie ragioni non avrebbero potuto partecipare con modalità classiche.

Elencherò pertanto gli eventi cui ho partecipato e i convegni, seminari e tavole rotonde in cui sono intervenuta. Alcuni verranno poi meglio approfonditi nei contenuti all'interno dei capitoli dedicati alla singola tematica.

- 13.01.2020 Sala delle Bandiere Palazzo Lascaris, Conferenza stampa per presentare il Protocollo d'intesa per l'attuazione di interventi di prevenzione e contrasto del fenomeno del cyberbullismo, sottoscritto tra la Garante, il CO.RE.COM., la Giunta Regionale – Assessorato all'Istruzione, Formazione Professionale, Lavoro e Diritto allo Studio Universitario; Assessorato alla Sanità, Livelli essenziali di assistenza, Edilizia Sanitaria – l'Ufficio Scolastico Regionale, l'Università degli Studi di Torino, l'Università degli Studi del Piemonte Orientale, la Procura della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni di Torino
- 14.01.2020 Palazzo Lascaris, Partecipazione alla Conferenza Stampa dei Presidenti Allasia e Cirio in occasione del 50° anniversario della Regione
- 22/23.01.2020 Bari, Incontro Rete nazionale dei Garanti Regionali in ordine alla predisposizione di un "Codice Etico e comportamentale per il trattamento e la cura dei minori ricoverati nei reparti ospedalieri e in altre strutture sanitarie e per quelli sottoposti a cure domiciliari". Attività di confronto, approfondimento, rielaborazione e conferenza stampa
- 04.02.2020 Aula consiliare, Iniziativa istituzionale su bullismo e cyberbullismo
- 06.02.2020 Museo Egizio Torino, partecipazione a iniziativa promossa dall'Associazione Diskolè su "Tante voci al Museo". Le ragazze ed i ragazzi provenienti da Ecuador, Perù, Albania, Marocco, Egitto e Tunisia del Cpia 1, sede 1, di Torino, nell'ambito dei progetti "Provaci ancora Sam" ed "Inclusione Minori" sono stati protagonisti di un percorso

attraverso le sale del Museo Egizio, in cui hanno studiato l'italiano attraverso i segni e le testimonianze del passato e hanno diretto in prima persona un tour di parte del museo a favore dei visitatori

07.02.2020 Aula Magna Rettorato, partecipazione a Convegno Associazione Esseri Umani sul tema Bullismo e Cyberbullismo

Auditorium Città Metropolitana, partecipazione a Convegno "Passa la palla – Cura delle relazioni e delle reti sociali" promosso da Città metropolitana e dall'Associazione Social for Inclusion

04.05.2020 Seminario on line dal titolo "Una storia che parla di noi", nell'ambito della cornice "L'affidamento familiare e i MSNA nel prisma delle cliniche legali". L'evento, principalmente rivolto agli studenti universitari del Corso di laurea di Servizio sociale, ha visto la partecipazione dell'autrice del libro e, in qualità di relatori, di alcuni Care Leaver dell'Associazione Partner Agevolando, che hanno portato la loro esperienza nel percorso di tutela fuori famiglia. Durante l'incontro è stato somministrato un questionario volto a rilevare il grado di conoscenza e di pregiudizio relativo alle tematiche oggetto del Progetto

13.05.2020 Seminario "I diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in una prospettiva di genere – La Nuova Carta dei diritti della Bambina", organizzato dall'Università di Torino – Dipartimento di Giurisprudenza e dal Centro Interdisciplinare di Ricerche e Studi delle Donne e di Genere, con la partecipazione di FIDAPA BPW Italy – Sezioni Torino e Torino Est. L'evento è stato interamente

realizzato da quattro studentesse della Clinica Legale "Famiglie, minori e diritto" del Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Torino

- 22.05.2020 Workshop conclusivo del Corso universitario multidisciplinare di educazione ai diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza alla luce dell'Agenza 2030 e degli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile "Per Ogni bambino la giusta opportunità", attivato nei corsi di studio in Giurisprudenza, Politiche e Servizi sociali, Scienze dell'educazione. In tale occasione, i partecipanti al corso hanno presentato i risultati di lavori di gruppo di approfondimento monografico
- 25.05.2020 Seminario di aggiornamento dal titolo "La tutela volontaria di minori stranieri non accompagnati – profili di diritto penale", organizzato nell'ambito della Convenzione sulla formazione dei tutori volontari di MSNA
- 04.06.2020 Seminario "Mamme con bambini in carcere", organizzato con il Garante per le persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale per approfondire le prospettive regionali di una Casa Famiglia Protetta per mamme con bambini in ambito di esecuzione penale, in cui sono state portate le esperienze del Comune di Milano e del Comune di Roma e si è avviato un approfondimento del tema e delle sue possibili applicazioni
- 05.06.2020 Incontro collettivo con i tutori volontari di MSNA, in cui, dopo aver esposto alcune considerazioni in merito all'importanza dell'istituto della tutela volontaria e agli strumenti di accompagnamento offerti grazie all'impegno di tutti i partners della Convenzione di Cooperazione

triennale, ho risposto a numerosi quesiti posti dai tutori, in merito al rapporto con il Tribunale per i Minorenni, con i Servizi, con le Comunità, con la Questura

- 08.06.2020 Seminario promosso dalla Clinica legale "Famiglia, minori e diritto", in cui le studentesse mi hanno presentato le attività svolte, tra cui il report sui quesiti posti dai tutori sulla piattaforma Piemonte Immigrazione, e sono intervenuta con un approfondimento sul ruolo del Garante in genere e, nello specifico, nell'ambito della tutela volontaria dei minori stranieri non accompagnati
- 01.07.2020 Partecipazione all'incontro promosso dall'ANCI nazionale con la rete dei Garanti regionali e delle Province autonome di TN e BZ sul tema della ripartenza scolastica e di altri argomenti di attualità
- 16.07.2020 Partecipazione al Webinar Minplus "La protezione dei minori stranieri non accompagnati nella L. 47/2017", in cui ho parlato dell'attenzione ai minori stranieri non accompagnati nella nostra regione in un'ottica di accoglienza e soprattutto di integrazione ed inclusione nella società
- 26.09.2020 Inaugurazione VI Corso di formazione per tutori volontari, in cui ho presentato, unitamente alla Professoressa Long, le caratteristiche e le finalità del corso, l'importanza della figura del tutore volontario, le numerose risorse messe a disposizione grazie alla Convenzione di Cooperazione triennale
- 03.10.2020 Seconda lezione corso di formazione per tutori di MSNA

- 14.10.2020 Partecipazione alla formazione dei docenti di Orta San Giulio, organizzata dalla Fondazione Carolina Onlus, in cui ho presentato la figura del Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza e le sue principali funzioni
- 17.10.2020 Quarta lezione del corso di formazione per tutori di MSNA
- 23.10.2020 Evento di lancio in diretta del Progetto Confido, del Forum delle Famiglie, progetto di innovazione sociale con l'obiettivo di promuovere e diffondere la conoscenza delle pratiche di affidamento, adozione e tutela volontaria, in cui ho svolto un intervento relativo alla tutela volontaria per MSNA, all'affidamento e all'adozione, tre istituti molto diversi accomunati dai principi dell'accoglienza, dell'integrazione e dell'inclusione
- 24.10.2020 Quinta lezione del corso di formazione per tutori di MSNA
- 31.10.2020 Sesta lezione, in cui ho curato le conclusioni, e test valutativo finale del corso di formazione per tutori di MSNA
- 06.11.2020 Seminario sulla Carta etica del tutore volontario di minori stranieri non accompagnati, con i soggetti partner della Convenzione, nel corso del quale, unitamente alla Professoressa Long e ad un tutore volontario, ho analizzato il valore e il significato della carta etica, gli articoli maggiormente significativi e quelli problematici. È seguito un ricco dibattito
- 24.11.2020 Convegno La Rete delle Donne sulla violenza assistita: seminario formativo rivolto a insegnanti e docenti in merito al fenomeno, agli indicatori da osservare, alle tempistiche e alle modalità di denuncia

- 28.11.2020 IV Convegno sul maltrattamento e la trascuratezza odontoiatrica dei minori a cura dell'Associazione CAI (Cooperazione odontoiatrica internazionale Onlus), in cui ho portato un saluto istituzionale, con un'attenzione particolare a quanto, unitamente al medico di famiglia e al pediatra, anche l'odontoiatra possa essere considerato una "sentinella" di eventuali situazioni di trascuratezza e maltrattamento
- Laboratorio per tutori volontari, organizzato da psicologo del Programma FAMI, in cui ho spiegato il significato del programma, l'importanza del sostegno e dell'accompagnamento del tutore e il ruolo svolto dal Garante
- 30.11.2020 Convegno sull'alienazione parentale, organizzato dal Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Asti e dalla sezione astigiana dell'Osservatorio Nazionale sul diritto di famiglia, in cui è stata analizzata, da svariati punti di vista professionali, la problematica dell'elevata conflittualità genitoriale, la controversa "sindrome" dell'alienazione parentale e le conseguenze sul benessere psicologico e sulla crescita del minore coinvolto
- 03.12.2020 Webinar dal titolo "Povertà minorile e benessere dei bambini e degli adolescenti" organizzato da Regione Piemonte e INAPP (Istituto nazionale Analisi delle Politiche Pubbliche), in cui sono stati presentati i risultati della sperimentazione realizzata in sette Centri Famiglia della Regione Piemonte per valutare il benessere dei bambini, delle bambine, degli adolescenti e delle adolescenti, e le tematiche emerse della povertà educativa e del benessere

delle persone di minore età sono state discusse nel corso di una tavola rotonda, da me introdotta e moderata

09.12.2020 Webinar dal titolo "Pandemia e violenza domestica. La prevenzione come cambiamento strutturale" organizzato dall'Associazione Dare voce al silenzio Onlus, operante a contrasto della violenza di genere e assistita

10.12.2020 Intervento in merito alla pubblicazione dal titolo "Passaporto" a cura dell'Associazione EssereUmani Onlus, nell'ambito della presentazione del catalogo CESEDI della Città Metropolitana di Torino, in cui ho espresso le ragioni di adesione all'iniziativa e l'importanza della diffusione di una cultura attenta al rispetto per l'altro, all'ascolto e alla gestione positiva dei confronti

Convegno sul tema degli allontanamenti dei minori e delle comunità, organizzato dall'Associazione Noi siamo con voi e AIEF, in cui sono intervenuta con una panoramica sul ruolo e sulle funzioni del Garante e un approfondimento sulla tutela del diritto del minore a crescere nella propria famiglia d'origine

PARTE SECONDA

4. IL DIRITTO ALLA SALUTE

Pandemia e contemperamento dei diritti

L'art. 32 della Costituzione, secondo cui *"la Repubblica tutela la salute come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività"*, si è prepotentemente imposto, in questo momento di rischio di contaminazione senza precedenti nel nostro Paese, quale ulteriore ed invalicabile limite cui vanno soggette tutte le altre situazioni soggettive meritevoli di protezione rafforzata.

Ai sensi dell'art. 16 della Costituzione, la libertà di movimento e di soggiorno del cittadino può essere soggetta a restrizioni per *"motivi di sanità o di sicurezza"*; secondo l'art. 17, il diritto di riunirsi pacificamente e senz'armi può essere limitato dall'autorità *"soltanto per comprovati motivi di sicurezza o di incolumità pubblica"*; infine, ai sensi dell'art. 41, c. 2, Cost., il libero esercizio di una attività economica *"non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana"*.

Le misure applicate dal governo per combattere la pandemia hanno inevitabilmente avuto gravi implicazioni a livello dei diritti fondamentali dei singoli, così come sottolineato dalla nuova relazione dell'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali.

La relazione FRA "Coronavirus pandemic in the EU: fundamental rights implications" esamina quanto le misure adottate dai vari Stati membri nell'affrontare la pandemia abbiano avuto ripercussioni sui diritti fondamentali. In particolare, è stato segnalato un forte impatto sui diritti fondamentali come il diritto di movimento, di riunione, legati al lavoro, alla sanità e all'istruzione, nonché la difficoltà nel garantire maggiore protezione ai soggetti maggiormente vulnerabili, senza per

questo isolarli, rinvenendo cioè misure mirate per rispondere ai bisogni specifici.

Come noto, le misure restrittive finalizzate alla salute pubblica hanno avuto una grave ripercussione su tutte le persone di minore età e, tra queste, in particolare su quelle con maggiori vulnerabilità.

Come evidenziato dalla stessa Autorità Garante Nazionale, mediante una nota inviata all'allora Presidente del Consiglio Conte, tra i soggetti più rischio, che effettivamente hanno subito le maggiori ripercussioni, si possono indicare i minori con disabilità, per cui maggiormente ha inciso la modifica radicale delle abitudini e la carenza o, successivamente, la riduzione e la diversità di somministrazione delle prestazioni assistenziali, educative, terapeutiche, riabilitative; i bambini e i ragazzi in condizioni di povertà economica o educativa, i figli dei detenuti, i minorenni ristretti, i minori stranieri non accompagnati, i figli di famiglie problematiche e quelli che si trovano a vivere fuori dalla famiglia d'origine.

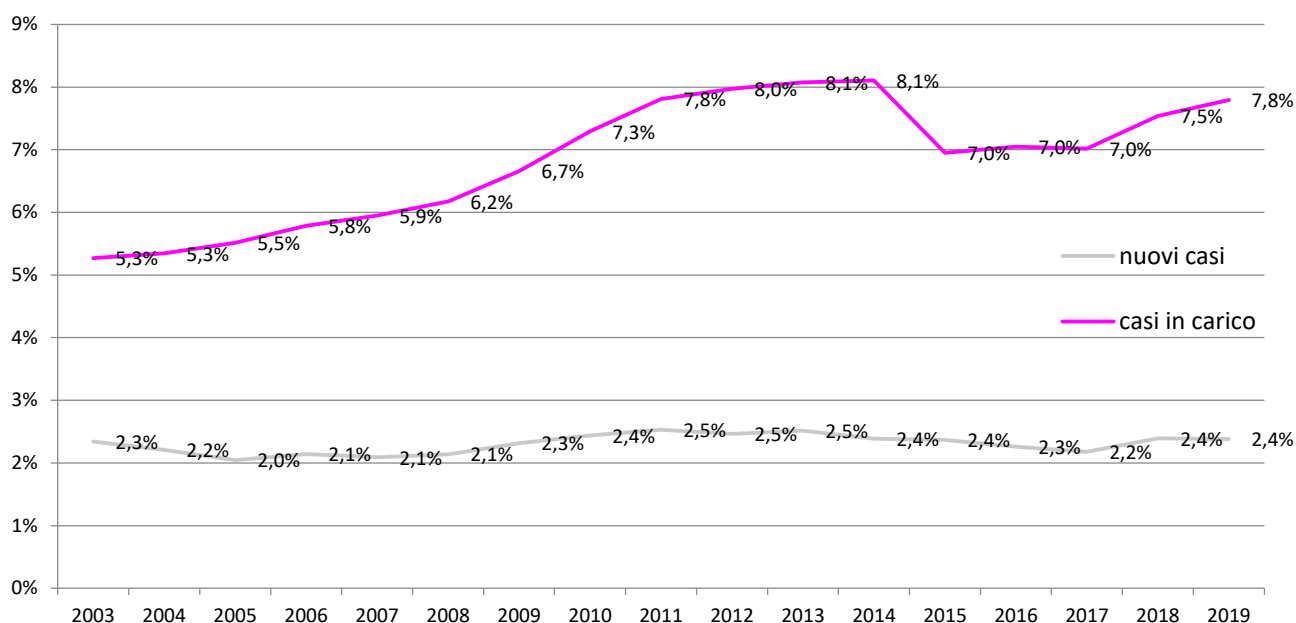
Indubbiamente, in un primo momento, i bambini e gli adolescenti erano rimasti sostanzialmente invisibili alle istituzioni nazionali, e – come correttamente osservato nella Premessa all'undicesimo rapporto di aggiornamento sul monitoraggio della convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia (Gruppo CRC) – si parlava di loro esclusivamente come figli, o alunni, ma non come titolari di diritti, e senza un'azione strategica e organizzata di tutela. Oggi il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza dell'Italia, trasmesso alla Commissione europea, prevede come prioritaria la scuola e, soprattutto, la necessità di colmare il divario e le disuguaglianze che oggi più che mai caratterizzano la condizione dell'infanzia e dell'adolescenza.

Si è assistito e si assiste tuttora ad una moltitudine di iniziative da parte dei soggetti del Terzo settore, mentre risulta ancora carente la voce

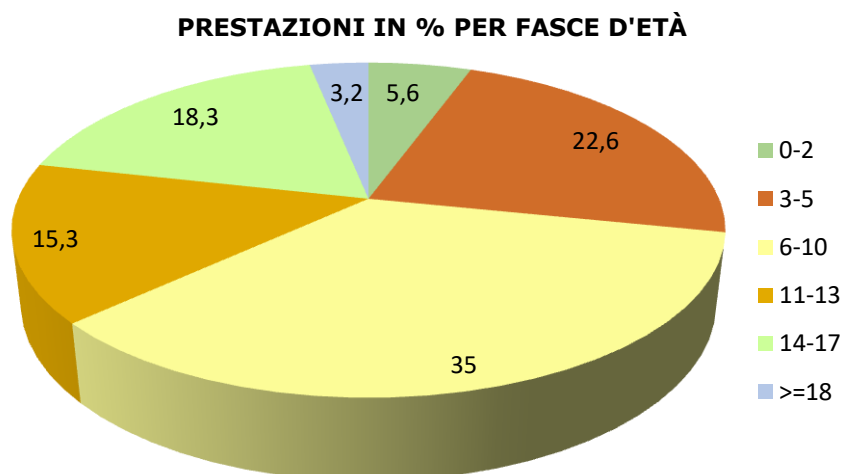
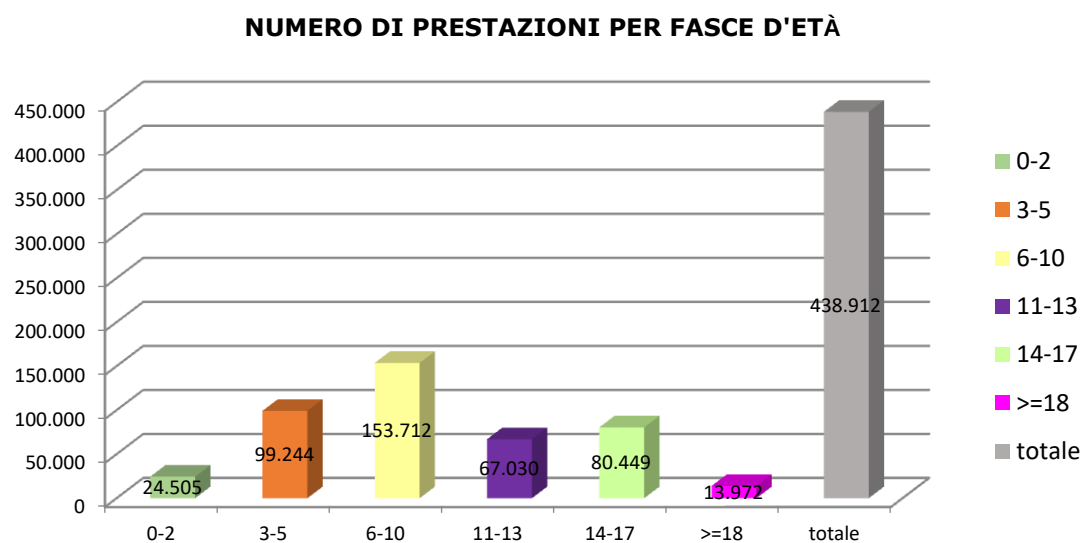
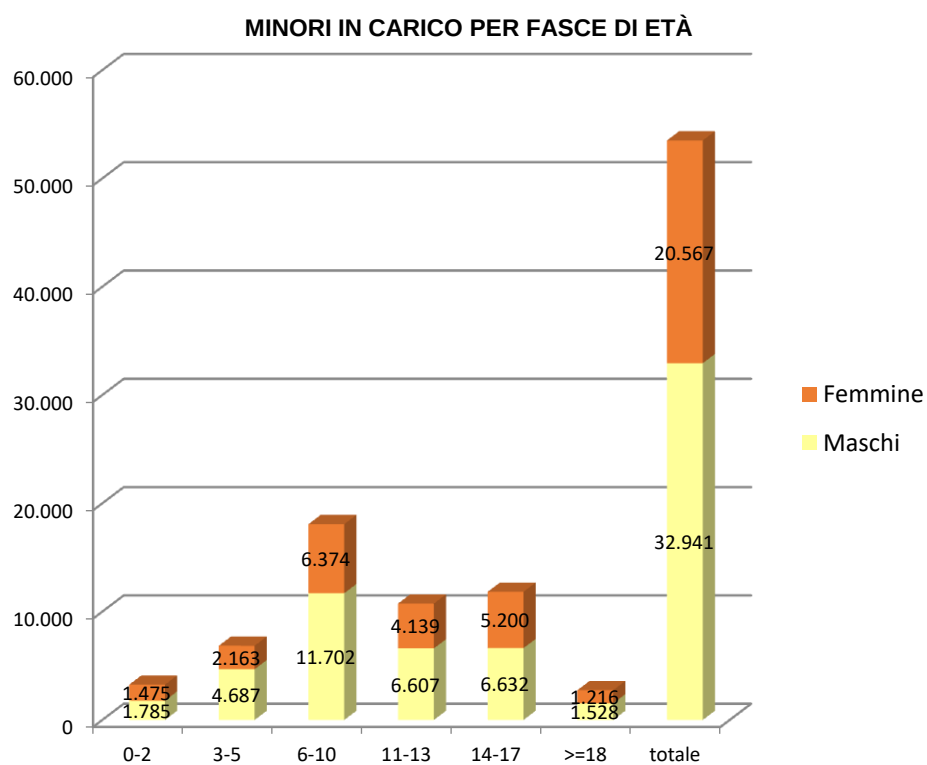
diretta dei protagonisti, che non hanno avuto uno spazio strutturato di ascolto da parte delle istituzioni

Alcuni dati relativi alla sanità piemontese

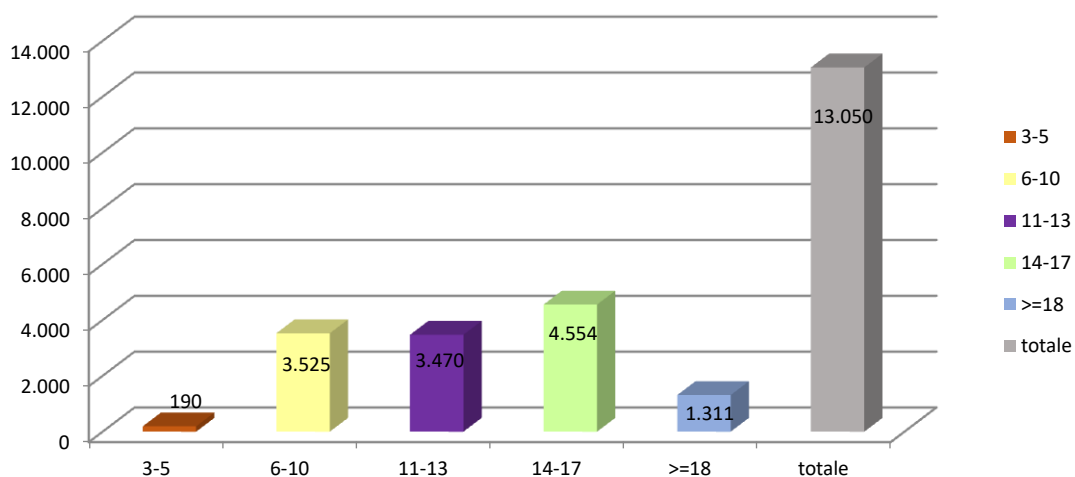
Di seguito i dati delle persone di minore età in cura presso i Servizi territoriali di Neuropsichiatri infantile².



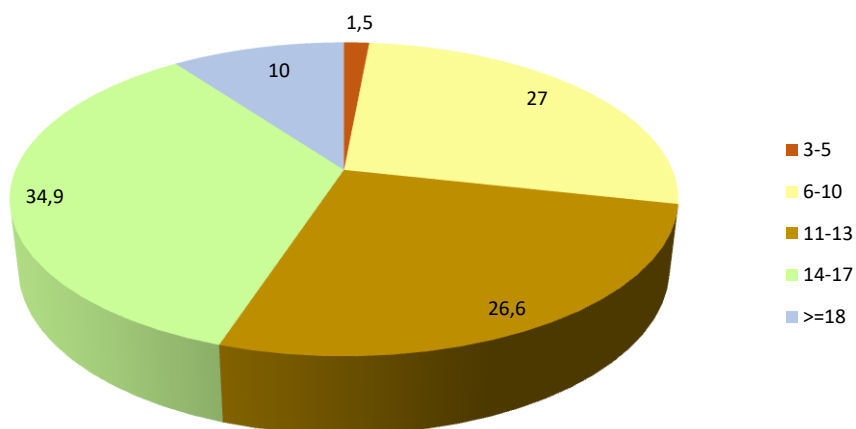
² Fonte: Direzione Sanità e Welfare della Giunta regionale piemontese



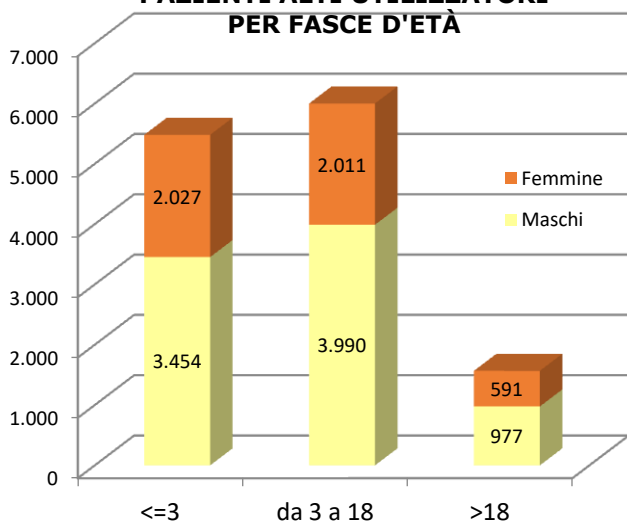
PAZIENTI LUNGO ASSISTITI



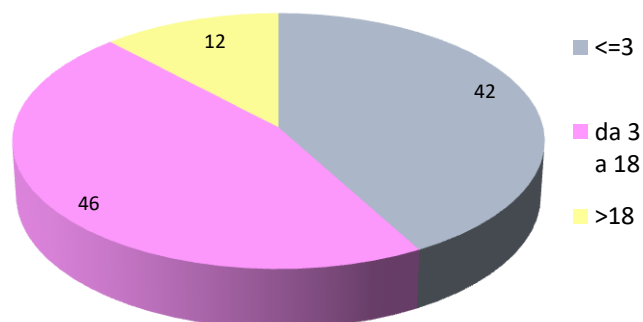
PAZIENTI LUNGO ASSISTITI IN % PER FASCE D'ETÀ



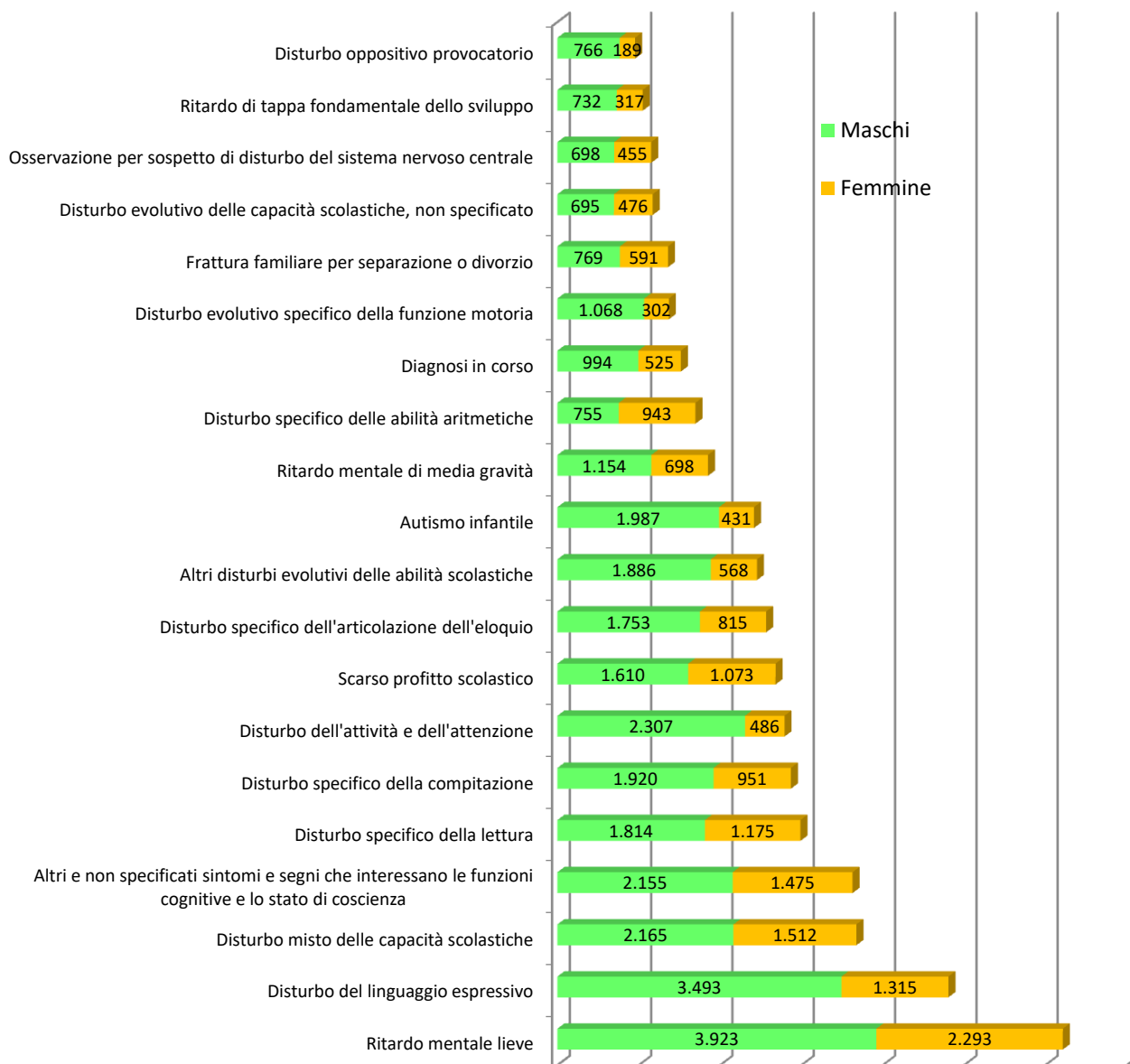
PAZIENTI ALTI UTILIZZATORI PER FASCE D'ETÀ



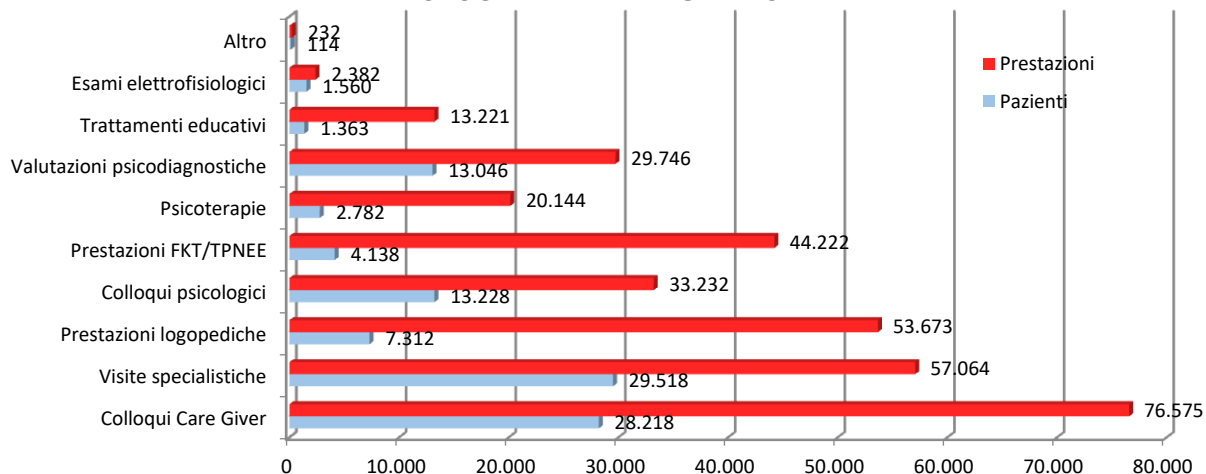
PAZIENTI ALTI UTILIZZATORI IN % PER FASCE D'ETÀ



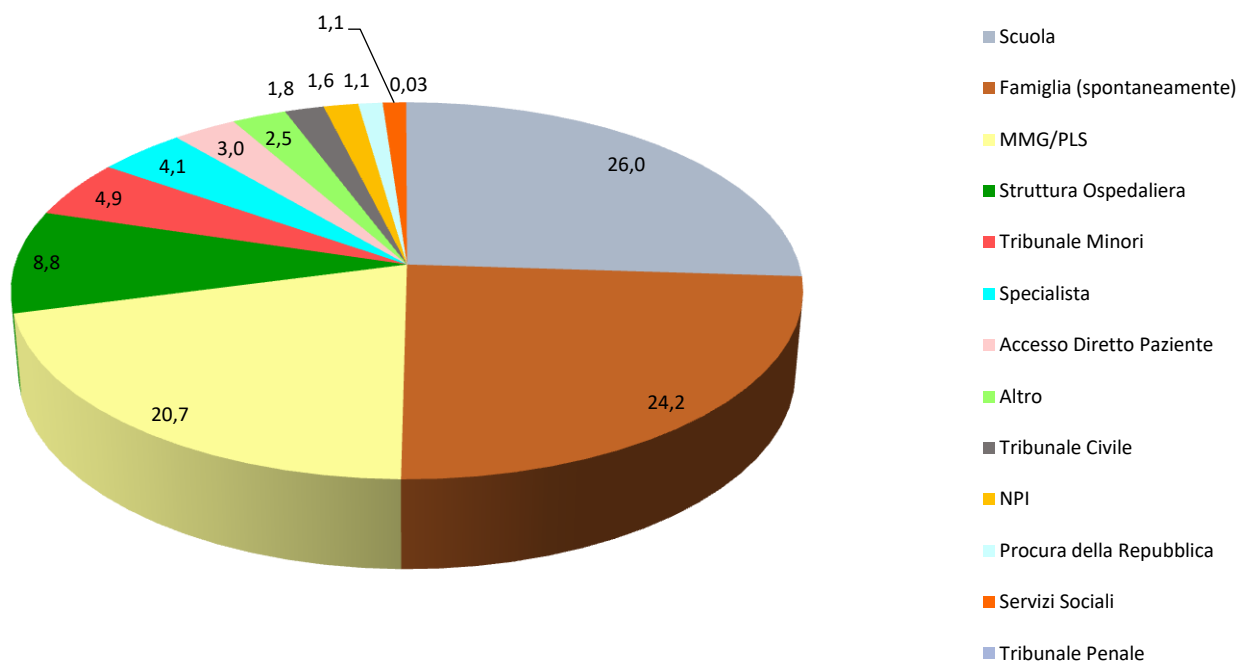
PRINCIPALI DIAGNOSI



TIPOLOGIA DELLA PRESTAZIONE

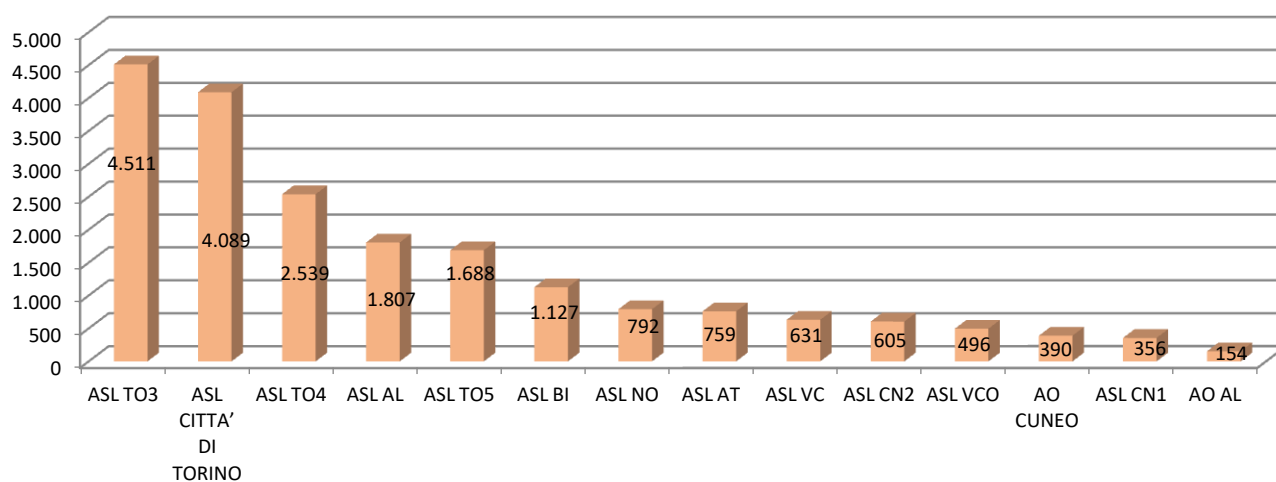


CANALE DI ACCESSO DEI NUOVI MINORI IN CARICO



Qui, invece, i dati delle persone di minore età in cura presso i Servizi territoriali di Psicologia infantile³.

MINORI IN CARICO AI SERVIZI DI PSICOLOGIA ANNO 2019



³ Fonte: Direzione Sanità e Welfare della Giunta regionale piemontese

Le persone di minore età ricoverate in ospedale

Nel mese di gennaio 2020 ho partecipato ad un confronto tra tutti i Garanti regionali, presso la Regione Puglia, in merito al c.d. Codice Etico dei minori ricoverati in ospedale e sottoposti a cure domiciliari. Nel corso di due intense giornate di lavori, si è svolto un approfondimento ed un aggiornamento del testo della Carta elaborata nel 2015 (che già prendeva le mosse dalla prima Carta dei diritti dei bambini in ospedale, adottata nel 2001) ed ispirata alle norme e ai principi della Convenzione delle Nazioni Unite del 1989.

Attraverso il contributo di ognuno dei Garanti, delle singole esperienze culturali e sociali, si è iniziato a far fronte alla necessità, cresciuta nel corso degli anni, di riesaminare e aggiornare la Carta e le sue connessioni con la Convenzione, in relazione alle nuove criticità emerse e alle conoscenze acquisite ed alla luce dell'obiettivo n. 3 dell'Agenda 2030.

La base della Carta è costituita dai principi della Convenzione sui diritti del fanciullo, ed in particolare dagli artt. 2, 3, 6 e 12. Il legame tra i due documenti consente, come espressamente indicato nel preambolo della Carta, una maggiore validità operativa alla Carta e una migliore conoscenza e la piena applicazione della Convenzione.

Alcuni principi fondamentali, oltre ovviamente a quelli per così dire trasversali, ovvero il principio del *best interest of the child* e della non discriminazione, si occupano di trattare i diritti delle persone di minore età avendo particolare riguardo alle cure in sé e pertanto all'assistenza globale e continuata, all'importanza dei livelli di specializzazione del personale. È inoltre affermato il diritto della persona di minore età ad essere ricoverata solo nel caso in cui le cure necessarie non si possano efficacemente prestare a domicilio o in ambulatorio, day-hospital o day surgery, favorendo percorsi di cura che prevedano la

deospedalizzazione, così come, e al fine di garantire la continuità assistenziale, il diritto della persona di minore età di essere presa in carico da una rete multidisciplinare integrata, tra strutture universitarie o ospedaliere di riferimento e strutture sanitarie e sociali territoriali.

Viene sottolineata l'importanza del diritto della persona di minore età a un'assistenza globale e continuata, mediante una rete organizzativa che integri strutture sanitarie e figure professionali diverse, definendo percorsi assistenziali condivisi e attivando forme di supporto economico-sociale, linguistico-culturale ed educativo pedagogico-educativo che facciano fronte alle necessità fisiche, emotive, psichiche e logistiche sue e della sua famiglia.

Sono previste precisazioni in merito all'assistenza pre e neonatale, di importanza fondamentale in un'ottica di prevenzione.

Altri principi si riferiscono ai diritti specifici delle persone di minore età nel corso dell'ospedalizzazione e pertanto il diritto alla continuità relazionale, alla privacy, al gioco, all'istruzione, ad essere ricoverati in reparti specializzati.

I principi maggiormente delicati sono quelli relativi al diritto di informazione e al diritto di partecipazione, che tratterò nel capitolo dedicato al diritto all'ascolto e alla partecipazione.

I lavori sono proseguiti nel mese di settembre 2020, quando è stato approvato il testo definitivo, con l'impegno di sensibilizzare le rispettive istituzioni regionali al fine di favorire l'accesso all'assistenza sanitaria e la continuità e di sottolineare la centralità del minore, il cui preminente interesse va di volta in volta valutato caso per caso e assicurando il diritto alla salute in tutte le sue dimensioni, fisica, psichica, mentale, culturale e spirituale.

I maltrattamenti e la violenza sull'infanzia

Il maltrattamento e la violenza sull'infanzia costituiscono un tema quantomai attuale, grave e a volte di difficile individuazione, specialmente quanto si esplicita nelle sue forme più subdole della violenza psicologica e della violenza assistita.

Secondo la definizione dell'Organizzazione Mondiale della Sanità *"Il maltrattamento infantile, in alcuni casi definito come abuso infantile e trascuratezza, include tutte le forme di maltrattamento fisico ed emotivo, abuso sessuale, trascuratezza e sfruttamento che risulti in effettivo o potenziale danno per la salute, lo sviluppo o la dignità dei bambini"*.

La convenzione ONU sui Diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza prescrive che tutti gli Stati partner debbano adottare le misure necessarie per tutelare il fanciullo contro ogni forma di violenza, di oltraggio o di brutalità fisiche o mentali, di abbandono o di negligenza, di maltrattamenti o di sfruttamento, compresa la violenza sessuale, prevedendo per il bambino vittima l'adozione di *"ogni adeguato provvedimento per agevolare il riadattamento fisico e psicologico ed il reinserimento sociale (...) da svolgersi in condizioni tali da favorire la salute, il rispetto della propria persona e la dignità del fanciullo"*.

La c.d. Convenzione di Istanbul, poi, sulla prevenzione e la lotta alla violenza contro le donne e la violenza domestica, convertita dal Senato italiano in legge il 19 giugno 2013, ha come finalità l'adozione di iniziative normative da parte dei singoli stati membri volte ad adeguare l'ordinamento interno ai principi che la ispirano.

L'articolo 4 della Convenzione sancisce che ogni individuo ha il diritto di vivere libero dalla violenza nella sfera pubblica e in quella privata. A tal fine le Parti si obbligano a tutelare questo diritto in particolare per quanto riguarda le donne, le principali vittime della violenza basata sul genere

(ossia di quella violenza che colpisce le donne in quanto tali, o che le colpisce in modo sproporzionato).

Poiché la discriminazione di genere costituisce terreno fertile per la tolleranza della violenza contro le donne, la Convenzione si preoccupa di chiedere alle Parti l'adozione di tutte le norme atte a garantire la concreta applicazione del principio di parità tra i sessi corredate, se del caso, dall'applicazione di sanzioni.

Ampio spazio viene dato dalla Convenzione alla prevenzione della violenza contro le donne e della violenza domestica. La prevenzione richiede un profondo cambiamento di atteggiamenti e il superamento di stereotipi culturali che favoriscono o giustificano l'esistenza di tali forme di violenza. A tale scopo, la Convenzione impegna le Parti non solo ad adottare le misure legislative per prevenire la violenza, ma anche alla promozione di campagne di sensibilizzazione, a favorire nuovi programmi educativi e a formare adeguate figure professionali.

Altro punto fondamentale della Convenzione è la protezione delle vittime. Particolare enfasi viene posta sulla necessità di creare meccanismi di collaborazione per un'azione coordinata tra tutti gli organismi, statali e non, che rivestono un ruolo nella funzione di protezione e sostegno alle donne vittime di violenza, o alle vittime di violenza domestica. Per proteggere le vittime è necessario che sia dato rilievo alle strutture atte al loro accoglimento, attraverso un'attività informativa adeguata che deve tenere conto del fatto che le vittime, nell'immediatezza del fatto, non sono spesso nelle condizioni psico-fisiche di assumere decisioni pienamente informate.

I servizi di supporto possono essere generali (es. servizi sociali o sanitari offerti dalla pubblica amministrazione) oppure specializzati. Fra questi si prevede la creazione di case rifugio e quella di linee telefoniche di sostegno attive notte e giorno. Strutture ad hoc sono inoltre previste per l'accoglienza delle vittime di violenza sessuale.

Lo Studio delle Nazioni Unite sulla Violenza sui Bambini rappresenta una importante fonte per l'inquadramento e l'approfondimento della violenza sui minori. Presentato nel 2006, è stato realizzato con un approccio partecipativo: sono state organizzate consultazioni regionali con il coinvolgimento di Istituzioni nazionali e Organizzazioni Internazionali, Organizzazioni Non Governative e altri attori della società civile. Un ruolo centrale è stato svolto dai bambini e dagli adolescenti, la cui partecipazione è stata promossa proprio al fine di favorirne il riconoscimento non come "vittime che necessitano di protezione", ma come attori che partecipano al cambiamento sociale e alle politiche che contrastano tali forme di violenza. Attraverso le testimonianze, è stato possibile conoscere la loro percezione rispetto alle violenze che si verificano sui bambini e sugli adolescenti in diversi ambienti, in particolare domestici e familiari, scuole e strutture educative, istituti e strutture giudiziarie, luoghi di lavoro e comunità locali, e sulle strategie che bambini e adolescenti, adulti e istituzioni possono e devono sviluppare per contrastare tali forme di violenza.

La partecipazione di bambini e bambine, ragazzi e ragazze nella realizzazione dello Studio ha portato alla luce il fatto che la violenza, per molti dei ragazzi che hanno partecipato alle consultazioni, è un problema quotidiano e di notevole importanza. Coinvolgere i bambini e gli adolescenti nell'analisi delle questioni che li riguardano e li interessano direttamente permette di avere un quadro più realistico del problema, di rafforzarne la resilienza e di fornire loro strumenti per meglio proteggersi da abusi, violenze e ingiustizie.

Lo Studio evidenzia che ogni anno, in tutto il mondo, un numero di minori compreso tra 133 e 275 milioni assiste a episodi di violenza domestica.

L'esposizione ripetuta dei bambini alle violenze che avvengono all'interno delle loro case, in genere a causa di litigi tra i genitori o tra la madre e il partner, può danneggiare gravemente il benessere, lo sviluppo individuale e la capacità di interagire socialmente durante l'infanzia e la maturità.

Anche le violenze tra partner fanno aumentare il rischio di violenza sui figli perché esiste una forte correlazione tra la violenza sulle donne e quella sui bambini.

La tutela giuridica del bambino e dell'adolescente da qualunque specie di abuso va intesa come l'applicazione degli interventi e dei provvedimenti previsti dalla legge, attuabili da diversi organi, enti o persone aventi specifiche competenze per il raggiungimento degli scopi di

- Prevenire ed evitare gli abusi, ossia gli atteggiamenti lesivi dei diritti dei minorenni;
- Far cessare gli abusi in atto;
- Eliminarne o ridurne le conseguenze dannose;
- Consentire il recupero del benessere psico-fisico della vittima, sul piano individuale e su quello sociale⁴.

Come si legge nella Linee Guida regionali per la segnalazione e la presa in carico dei casi di abuso e maltrattamento ai danni di minori (D.G.R. 1 marzo 2019, n. 10-8475), è ormai un dato ampiamente acquisito dalla comunità scientifica e verificato drammaticamente nella pratica professionale dei servizi sociali e sanitari nel corso degli anni, come ogni evento di natura maltrattante, specialmente se sperimentato in tenera età e in maniera ripetuta, nell'ambito delle relazioni primarie di cura, cioè agite da chi dovrebbe garantire sicurezza, affidabilità, stabilità, contenimento affettivo ed emotivo, in carenza o assenza di fattori protettivi e di resilienza nel bambino, produca un trauma psichico/interpersonale, un danno evolutivo con effetti sia sul breve sia sul lungo periodo.

Purtroppo, la maggior parte degli episodi di violenza e di maltrattamento si verifica all'interno dell'ambiente familiare, ambiente che dovrebbe essere un luogo di amore, cura, serenità. E le conseguenze dell'essere

⁴ Cfr. Elementi di diritto minorile. La tutela dell'infanzia e dell'adolescenza nel diritto interno e internazionale. Giuseppe Magno. Giuffré - 2019

esposti ad eventi così negativi proprio da parte dei soggetti che dovrebbero prendersi cura dei fanciulli sono ancora peggiori e radicate.

Nell'affrontare pertanto questa gravissima problematica, è fondamentale operare in sinergia tra le istituzioni, i professionisti, i servizi che a vario titolo si occupano di persone di minore età. Occorre infatti diffondere una cultura di rispetto dei diritti dei fanciulli, di rispetto per l'altro, sensibilizzare, in un'ottica di prevenzione del fenomeno, e formare con grande competenza e sensibilità tutti i soggetti che, nell'interfacciarsi con i bambini e i ragazzi, possono in qualche modo rilevare un disagio, una problematica, perché siano messi nelle condizioni di comprendere, individuare e segnalare a chi dovere.

Nel corso del 2020, ho partecipato a numerose iniziative tese proprio a sensibilizzare, informare e formare sulla tematica.

In particolare, sono intervenuta in un seminario formativo per insegnanti, organizzato dall'Associazione "La Rete delle Donne", in un evento formativo rivolto agli odontoiatri, igienisti dentali e operatori sanitari "Maltrattamento e trascuratezza dentale nei minori", progetto nell'ambito del quale è stato pubblicato altresì un volume di cui ho curato la premessa, nonché ad un webinar dal titolo "Pandemia e violenza domestica. La prevenzione come cambiamento strutturale" organizzato dall'Associazione Dare voce al silenzio Onlus, operante a contrasto della violenza di genere e assistita.

Nei miei interventi, oltre ad evidenziare il ruolo del Garante nel merito, ho sempre sottolineato la necessità di rafforzare la collaborazione con i diversi organismi di rappresentanza e con la rete dei servizi per la presa in carico precoce di minori vittime di violenza assistita, tenendo conto di quanto disposto dalla Convenzione di Istanbul che in specifico sostiene all'art. 26 la necessità di prendere in considerazione, nell'ambito dei servizi di protezione e di supporto alle persone offese, i diritti e i bisogni

dei bambini testimoni di ogni forma di violenza, adottando di conseguenza misure che comprendano le consulenze psico-sociali adattate all'età.

Visto il ruolo fondamentale delle scuole sia nella prevenzione del fenomeno, sia nel suo contrasto, fondamentali risultano iniziative di raccordo con l'Ufficio Scolastico regionale per la diffusione e la messa in rete degli interventi di informazione/sensibilizzazione sulle attività dei Centri antiviolenza e sulla prevenzione del fenomeno della violenza assistita, del maltrattamento, dell'abuso sui minori e del bullismo, anche nelle sue forme virtuali o con utilizzo delle nuove tecnologie).

Nel corso del 2020, un serio stravolgimento ha riguardato anche il settore dell'istruzione e dell'educazione. La didattica a distanza, infatti, che ha consentito di mantenere l'offerta formativa, ha tuttavia dimostrato dei limiti, che in conseguenza del protrarsi delle restrizioni, sono stati maggiormente percepiti.

Sicuramente questo particolare momento storico ha enfatizzato numerosi fenomeni sociali, tra cui anche quello della violenza e dei maltrattamenti perpetrati in ambito familiare, e ciò *in primis* per la costrizione all'interno della propria abitazione, con limitazioni nelle uscite, spesso lavoro a domicilio, o ancora peggio perdita del lavoro, con conseguenti difficoltà economiche e frustrazioni.

Anche i minori non hanno avuto per tutto il periodo primaverile ed estivo la possibilità di frequentare la scuola e per un tempo ancora maggiore solo i più piccoli hanno potuto farlo. In più vi sono state e vi sono tuttora nuove limitazioni anche nelle altre attività extra scolastiche (sport, attività ludiche, parrocchie), ed in genere a tutte quelle attività che oltre ad arricchire i ragazzi da un punto di vista umano, sociale, educativo, rappresentavano anche una valvola di sfogo per quei ragazzi che purtroppo vivono difficoltà in famiglia. Hanno subito un incremento le situazioni più svariate che possono andare da un livello minimo di tensioni, litigi, criticità che appunto le restrizioni sanitarie hanno

esacerbato, a situazioni di tutt'altro livello, che purtroppo hanno avuto anche degli epiloghi particolarmente infelici e drammatici.

A questo aggravamento se ne aggiunge un altro, ovvero la mancanza di una sorta di sentinella che è appunto rappresentata proprio dalla scuola. Soprattutto nei casi in cui il nucleo familiare non è già in carico ai servizi territoriali per svariate ragioni, configurandosi pertanto come situazione maggiormente sfumata, le criticità rischiano di non essere individuate.

Quindi ancora maggiormente è risultato fondamentale – così come indubbiamente delicato – il ruolo degli insegnanti nel riuscire a captare i segnali, nel valutare la situazione del singolo minore, nel confrontarsi, nel fare rete.

Gli insegnanti risultano essere un tassello importante nella comprensione dei segnali di maltrattamento e abuso sui minori, perché spesso è proprio nell'ambito scolastico che si possono notare importanti indicatori.

Gli insegnanti devono quindi essere in grado di discriminarli, ma anche di fare rete, cioè di attivare risorse esterne alla scuola per le valutazioni oggettive dei casi di sospetto. Psicologi, assistenti sociali, pubblici ministeri e avvocati potranno attivarsi per completare l'intervento cominciato dalla scuola.

L'insegnante, in particolare quello della scuola dell'infanzia o primaria, rappresenta, accanto ai genitori, una delle figure adulte di riferimento più importanti per un bambino, che passa molte ore della giornata a scuola. Un insegnante conosce i propri alunni in modo profondo, e nota i cambiamenti di comportamento e umore che possono essere sintomo di disagio psicologico. Talvolta proprio questi cambiamenti costituiscono gli elementi che fanno sospettare la presenza di abuso e maltrattamento.

Il campo dell'abuso sui minori è estremamente delicato, non solo per le tematiche trattate, ma anche per gli errori di valutazione che si possono commettere.

Fondamentale quindi risulta la formazione adeguata degli insegnanti per far sì che possano costituire una risorsa importante nell'intercettare i segnali, ma che soprattutto siano posti nelle condizioni di conoscere con precisione i passi da compiere e le risorse da attivare.

Nei miei interventi, ho fornito una panoramica sul sistema normativo regionale. In particolare, fin dal dicembre 2008 è stato istituito il Centro di Coordinamento regionale contro la violenza alle donne che ha il compito di fungere da agenzia di raccordo della rete dei diversi soggetti che operano nel settore, nonché di monitoraggio dei fenomeni e dei servizi, di formazione degli operatori e di sensibilizzazione dell'opinione pubblica sul tema della violenza alle donne, fortemente connesso con quello della violenza assistita dei minori.

In Piemonte la presenza di un minore vittima di violenza, anche assistita, può essere constatata anche da uno dei Centri per la Famiglia istituiti con la l.r. 1/2004 e dislocati su tutto il territorio regionale. Tra gli interventi ad essi demandati vi sono la mediazione familiare ed il supporto alla genitorialità, lo sportello per le informazioni sui servizi offerti alle famiglie, la creazione di gruppi di auto-mutuo aiuto per genitori, oltre ad attività ludico-ricreative per i minori. I Centri per le Famiglie sono inoltre un punto di riferimento per donne vittime di violenza e per i loro figli, poiché rivolgendosi ai Centri esse possono essere messe in contatto con i servizi socio-sanitari del territorio, oltre ad usufruire direttamente di un sostegno psicologico. I Centri per le Famiglie sono un'esperienza particolarmente interessante poiché hanno come scopo l'intervento e il supporto a tutto il nucleo familiare e non solo ad una parte di esso, quale il minore (come ad es. l'NPI) o l'adulto (come ad esempio i Servizi di neuropsichiatria adulti). Le attuali linee guida per la segnalazione e la presa in carico dei casi di abuso e maltrattamento ai danni dei minori da parte dei servizi socio-

assistenziali e sanitari, elaborate nel 2019, sono il frutto della revisione delle precedenti, approvate con DGR del maggio 2000.⁵

Nel corso degli anni, infatti, lo scenario riferito alla tematica dell'abuso e del maltrattamento sui minori si è significativamente modificato, in particolare si è maggiormente diffusa la violenza assistita intrafamiliare e sono aumentati i casi dei minori che perdono la madre, uccisa dal padre, e restano quindi privi del sostegno di entrambi i genitori.

Sono state quindi poste in essere una serie di misure tese non solo a contrastare il fenomeno dell'abuso e del maltrattamento e la cura e presa in carico dei minori che ne sono vittime, ma anche alla realizzazione di interventi di prevenzione del fenomeno e di recupero delle relazioni familiari disfunzionali. Si è ritenuta necessaria la ridefinizione delle funzioni delle équipes multidisciplinari rispetto a quanto previsto dalla DGR 2 maggio 2000, prevedendo prassi e modalità di collaborazione ed integrazione con i centri specialistici istituiti con l.r. n. 2/2018 (interventi di prevenzione e contrasto dei fenomeni di bullismo e cyberbullismo), anche al fine di renderne più efficaci ed incisivi gli interventi nonché la definizione dell'ambito di intervento delle medesime, in considerazione del grado di preparazione richiesta per i relativi interventi di presa in carico e trattamento. È stata altresì prevista una più puntuale articolazione del percorso metodologico, dalla rilevazione del sospetto caso di abuso al trattamento dello stesso, con particolare attenzione alla fase di rilevazione, protezione e segnalazione alle competenti Autorità Giudiziarie e di presa in carico da parte dei servizi socio-sanitari, nonché il

5 In data 2 maggio 2000 la Giunta regionale ha approvato la Dgr n. 42-29997, contenente indicazioni operative per i servizi socio assistenziali e sanitari per la segnalazione e la presa in carico dei casi di abuso e maltrattamento ai danni di minori; tale provvedimento intendeva potenziare ed armonizzare il coordinamento e la collaborazione tra i servizi socio assistenziali e sanitari del territorio regionale, nelle azioni di contrasto del fenomeno dell'abuso e del maltrattamento ai danni di minori, alla luce delle rilevanti modifiche intervenute a seguito dell'approvazione della citata deliberazione, si erano costituite, sul territorio piemontese, équipe multidisciplinari in numero di una per ogni Azienda Sanitaria Locale per un numero complessivo di 22 équipes, con funzioni principalmente di consulenza per gli operatori del territorio, oltre che di formazione ed aggiornamento nei confronti dei medesimi.

consolidamento della presa in carico strutturata tra i servizi socio assistenziali e sanitari del territorio regionale, nelle azioni di contrasto del fenomeno e di realizzazione di interventi di prevenzione del fenomeno e di recupero delle relazioni familiari disfunzionali.

Le linee guida prevedono, rispetto a minori che si trovano in queste particolari drammatiche condizioni, la specifica competenza dei servizi socio-sanitari per una presa in carico dei minori e della rete familiare che si prende cura di questi minori, attraverso interventi immediati, a carattere multidisciplinare e multiprofessionale, in grado di fronteggiare efficacemente la complessità del trauma che hanno vissuto e vivono.

La Legge Regionale 24 febbraio 2016 n. 4 "Interventi di prevenzione e contrasto della violenza di genere e per il sostegno alle donne vittime di violenza ed ai loro figli" prevede specifiche disposizioni ai servizi socio-assistenziali e sanitari competenti per l'ambito materno-infantile e per l'ambito adulti, in collaborazione con le reti territoriali interistituzionali promosse dagli enti locali, al fine di assicurare tutti gli interventi a favore dei minori vittime di violenza, anche in quanto testimoni di violenza all'interno della famiglia.

Nel Piano Triennale degli interventi per contrastare la violenza di genere approvato con DGR n. 37-6229 del 22.12.2017, sono previsti obiettivi strategici attuativi di quanto disposto dalla Convenzione di Istanbul, che all'art. 26 sostiene la necessità di prendere in considerazione, nell'ambito dei servizi di protezione e di supporto alle persone offese, i diritti e i bisogni dei bambini testimoni di ogni forma di violenza, adottando di conseguenza misure che comprendano le consulenze psico-sociali adattate all'età.

Il Piano triennale, in attuazione dell'art. 23 della legge regionale 4/2016, è lo strumento di indirizzo che offre alle istituzioni e all'associazionismo piemontese un quadro di riferimento per le proprie attività. Allo scopo, il Piano si pone l'obiettivo di consolidare l'utilizzo del metodo della programmazione concertata con tutti i soggetti istituzionali e non, già

attivi e coinvolti nella prevenzione e negli interventi/azioni di contrasto al drammatico fenomeno della violenza di genere sul territorio regionale.

Attraverso questo Piano si intende monitorare, prevenire, contrastare la violenza di genere e sostenere le donne nonché tutte le altre persone offese da atti di violenza ⁶.

Importante ricordare, in tale ambito, che l'art. 31 della Convenzione di Istanbul afferma che, al momento di determinare i diritti di custodia e di visita dei figli, siano presi in considerazione gli episodi di violenza e sia garantito che l'esercizio dei diritti di visita o di custodia dei figli e delle figlie non comprometta i diritti e la sicurezza della vittima o dei bambini e delle bambine.

⁶ Il piano prevede otto macro obiettivi da conseguire nel triennio di riferimento 2017-2019:

Obiettivo 1: Consolidamento della rete dei centri e degli sportelli antiviolenza e delle case rifugio nel territorio regionale e potenziamento e appropriatezza delle risposte di accoglienza, dall'emergenza alla casa rifugio, verso i percorsi di autonomia;

Obiettivo 2: Sperimentazione di percorsi di sostegno all'inserimento/reinserimento socio-lavorativo;

Obiettivo 3: Potenziamento e messa a sistema degli interventi di prevenzione dei fenomeni della tratta e della riduzione in schiavitù e degli interventi per la prevenzione e la diffusione di una corretta informazione sul fenomeno delle mutilazioni genitali femminili e del matrimonio forzato;

Obiettivo 4: Sostegno alla formazione delle operatrici e degli operatori del sistema dei servizi antiviolenza;

Obiettivo 5: Sostegno e promozione di sperimentazioni di interventi per gli autori della violenza;

Obiettivo 6: Interventi a sostegno dei figli e delle figlie di vittime di femminicidio ed interventi a sostegno di minori vittime di violenza assistita;

Obiettivo 7: Promozione e diffusione dell'utilizzo del "Fondo di solidarietà per il patrocinio legale alle donne vittime di violenza e maltrattamenti";

Obiettivo 8: Realizzazione del Piano di comunicazione per l'attuazione della legge regionale 4/2016.

5. IL DIRITTO ALL'ISTRUZIONE E ALL'EDUCAZIONE

Durante l'emergenza sanitaria, ed in particolar modo nel corso del lockdown della primavera 2020, i bambini e gli adolescenti sono stati purtroppo poco considerati nella politica del governo, tanto da indurre appelli accorati da parte di più voci per una maggiore considerazione delle persone di minore età. L'interruzione della didattica in presenza ha riguardato circa 9.040.000 bambini e ragazzi in Italia, con grandi rischi legati non solo alla dispersione scolastica ma anche al learning loss. Secondo i dati ISTAT del Rapporto "Spazi in casa e disponibilità di computer per bambini e ragazzi" sono presenti famiglie in cui i minori di età compresa tra i 6 e i 17 anni non dispone di un computer o di un tablet. Il 57% di coloro che ne dispongono, deve dividerli con altri componenti della famiglia per esigenze di studio e lavoro; solo il 30,2% degli impegnati nella DAD presenta competenze digitali alte, due terzi hanno competenze basse o di base, il 3% non ne possiede alcuna. Altra discriminante è rappresentata dalla disponibilità o meno della connessione a banda larga.

Particolari le esigenze e quindi le ripercussioni che hanno riguardato i servizi educativi per l'infanzia (la fascia di età 0-5 anni), costituiti da asili-nido e scuole per l'infanzia. La funzione di tali servizi, infatti, non riguarda tanto la didattica, ma principalmente la socializzazione in un contesto diverso da quello familiare, in cui risultano infatti fondamentali lo svolgimento di attività ludica, ricreativa e motoria all'aperto. In ordine a tali servizi, il Comitato Onu, pur apprezzando l'impegno dell'Italia nel garantire che tutti i ragazzi completino il ciclo di studi in modo gratuito, equo e di qualità, raccomanda di creare un organismo di coordinamento presso il Ministero dell'Istruzione per la collaborazione con le Regioni e le amministrazioni locali e introdurre uniformi relativi ai servizi di assistenza ed educazione per la prima infanzia basati su una politica complessiva e olistica di assistenza e sviluppo per la prima infanzia in tutte le Regioni.

Durante il lockdown della scorsa primavera, le scuole sono state impegnate a promuovere la didattica a distanza, ma sono emerse profonde disuguaglianze sia per quanto riguarda l'offerta educativa sia l'accesso degli studenti alle attività scolastiche. Delle 61mila famiglie con figli adolescenti (almeno un figlio di 14-19 anni) che non hanno accesso a internet da casa, 27mila hanno denunciato l'alto costo del collegamento (44%), 20mila l'alto costo degli strumenti necessari per connettersi (32%), mentre 12mila dichiarano di accedere ad internet da un luogo diverso dalla propria abitazione (25%).

Soprattutto per i più piccoli, non ancora abituati a utilizzare gli strumenti informatici, la situazione è gravata ancora di più sulla famiglia, ed in particolare sulle donne che hanno dovuto spesso sommare, nel medesimo momento, il ruolo di lavoratrici in smart working e di sostegno attivo durante l'attività didattica dei figli.

Senza contare le difficoltà scaturenti dalla necessità di supporto da parte della famiglia che, in molti casi e per le più svariate ragioni, non sempre è stato possibile.

Ulteriori tematiche emerse durante l'emergenza sanitaria hanno riguardato (e riguardano) i minori di origine straniera, i ragazzi inseriti in comunità, gli alunni con bisogni educativi speciali o disturbi specifici dell'apprendimento.

Ad un anno dall'inizio della pandemia, stanno emergendo con sempre maggiore pregnanza le conseguenze sui bambini e sugli adolescenti delle restrizioni imposte dalla pandemia. Dopo un lungo periodo di lockdown totale, nella scorsa primavera, alla ripresa dell'anno scolastico si sono ripresentate buona parte delle limitazioni previste, che riguardano non solo la scuola, ma anche tutte le attività c.d. extrascolastiche, quali sport, teatro, momenti di condivisione o anche solo di svago, che nella vita normale, che quasi ormai stentiamo a ricordare, caratterizzavano le giornate dei nostri ragazzi.

Alla vigilia dell'incerta riapertura delle scuole (settembre 2020), il quadro che emergeva dalla fotografia fatta dagli adolescenti che avevano svolto la DAD (indagine IPSOS svolta per Save the Children) era critica e suggeriva un forte campanello d'allarme sul rischio dispersione scolastica. È possibile stimare che almeno 34mila studenti delle superiori, a causa delle assenze prolungate, potrebbero trovarsi a rischio di abbandono scolastico. Con l'impovertimento delle famiglie, per molti lasciare la scuola significa divenire facile preda di sfruttamento lavorativo, per cui è assolutamente necessario agire subito per garantire una forma di "ristoro" educativo a tutti gli studenti colpiti direttamente dalla crisi.

Secondo l'indagine, il 28% degli adolescenti ha dichiarato che dall'inizio della pandemia almeno un compagno nella propria classe ha smesso di frequentare la scuola. Tra le cause principali delle assenze durante la DAD la difficoltà di connessione e la mancanza di concentrazione. Più di uno studente su 3 si sentiva impreparato e il 35% doveva recuperare più materie dell'anno scorso.

Quasi quattro studenti su dieci hanno dichiarato di avere avuto ripercussioni negative sulla capacità di studiare (37%). Gli adolescenti hanno detto di sentirsi stanchi (31%), incerti (17%), preoccupati (17%), irritabili (16%), ansiosi (15%), disorientati (14%), nervosi (14%), apatici (13%), scoraggiati (13%), in un caleidoscopio di sensazioni negative di cui parlano prevalentemente con la famiglia (59%) e gli amici (38%), ma che per più di 1 su 5 rimangono un pesante fardello da tenersi dentro, senza dividerlo con nessuno (22%).

I ragazzi si sentono esclusi dalle scelte per il contrasto alla diffusione del Covid, che li hanno visti penalizzati nell'interruzione delle attività scolastiche in presenza: il 65% è convinto di star pagando in prima persona per l'incapacità degli adulti di gestire la pandemia, il 43% si sente accusato dagli adulti di essere tra i principali diffusori del contagio, mentre il 42% riteneva ingiusto che agli adulti sia permesso di andare al lavoro, mentre ai giovani non è permesso di andare a scuola.

Un "anno sprecato" per quasi un adolescente su due (46%) che, in ogni caso, nella costrizione di vivere in un mondo di incontri solo virtuali, ha fatto riscoprire a molti il valore della relazione "dal vivo" con i coetanei; anche se quasi un quarto degli adolescenti (23%) ha dichiarato di aver capito che uscire non è poi così importante e che si possono mantenere le relazioni anche on line. Per contro, l'85% dei ragazzi intervistati ha affermato invece di aver capito quanto sia importante uscire con gli amici, andare fuori e relazionarsi "in presenza". In un'età di cambiamento come quella dell'adolescenza, il tema delle relazioni personali è fondamentale e tra le "privazioni" che i ragazzi hanno sofferto di più, anche quella di non aver potuto vivere esperienze sentimentali importanti per la loro età (63%).

Guardando al futuro, solo 1 ragazzo su 4 pensava che "tornerà tutto come prima" (26%) e la stessa percentuale ritiene che "continueremo ad avere paura", mentre il 43% vede l'esperienza che sta vivendo come uno spartiacque che sdogana, anche dopo il vaccino, il fatto che "staremo comunque insieme in modo diverso, più on line" (43%).

Come per altre criticità e disagi legati alle persone di minore età, anche nell'ambito della dispersione scolastica influiscono i fattori familiari, per cui sarebbero necessari maggiori interventi di sostegno alla genitorialità e alla famiglia.

Nel corso del 2020, numerose sono state le iniziative di studio e approfondimento in cui l'ufficio è stato coinvolto. Si sono svolti più confronti con l'Ufficio Scolastico Regionale, sia per singole segnalazioni, sia per aggiornamenti circa la situazione durante il lockdown ed in vista della ripartenza. Frequenti sono stati anche i confronti con gli altri Garanti Regionali, nel corso dei quali, partendo dalle difficoltà emerse nei singoli territori, che nel periodo di chiusura totale hanno in qualche modo unificato le problematiche, si è cercato di approfondire e di suggerire alle autorità centrali una maggiore attenzione nei confronti delle persone di minore età e dei loro diritti, specialmente per quanto riguarda l'ambito

scolastico. È stata così presentata una nota diretta al Presidente del Consiglio dei ministri, al Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, al Presidente Nazionale ANCI, in cui abbiamo voluto richiamare l'attenzione del Governo sul tema della ripartenza dell'attività scolastica e sul benessere complessivo dei bambini e degli adolescenti, partendo da una visione unitaria dell'infanzia e dell'adolescenza che potesse riconnettere la dimensione della scuola con quella della famiglia, del lavoro, delle comunità locali, dell'ambiente e degli spazi aperti.

Nella nota, abbiamo espresso la nostra preoccupazione per la mancanza di indirizzi sugli interventi scolastici e socio-educativi nelle fasce 0-3 e 4-6, evidenziando alcune questioni nodali da affrontare:

- Esigenza di linee guida nazionali che tengano conto dei bisogni e delle peculiarità delle differenti età e dei diversi cicli di studio, delle diverse caratteristiche e risorse territoriali, promuovendo sinergie tra gli organi scolastici e gli enti locali per la valorizzazione degli spazi pubblici esistenti, ripensando le logiche di edilizia scolastica;
- Opportunità dal punto di vista didattico di privilegiare ove possibile lezioni in spazi ampi, efficientando la rete degli edifici in disuso;
- Necessità di riduzione del numero di alunni per classe, promuovendo lavori in piccoli gruppi e in team working;
- Urgenza di valorizzazione delle sperimentazioni DAD all'interno di un approccio multicanale che continui a privilegiare la didattica in presenza;
- Necessità di promozione di nuovi approcci all'integrazione scolastica;
- Urgenza di investire maggiormente nell'edilizia scolastica, nella dotazione tecnologica informatica e in nuove assunzioni;
- Esigenza di impegnarsi per il contrasto alla povertà educativa;
- Importanza di creare un presidio socio-psico-pedagogico in ogni istituto scolastico;
- Necessità di incrementare gli stanziamenti per la promozione di percorsi formativi rivolti a minori con disabilità.

La nota si concludeva con un auspicio al recepimento di tali contributi.

Già nell'estate è iniziata la collaborazione con la Consulta Femminile e Save the Children, in ordine alla possibilità di dare vita ad un concorso che potesse dare voce alle donne, alle mamme, ai bambini e agli adolescenti impegnati nella didattica a distanza durante questo periodo così complesso, con la finalità di far emergere il vissuto delle donne e dei bambini e le problematiche sociali, familiari, infantili che stanno emergendo durante il Covid.

Come riportano i dati, già prima del lockdown iniziato nel mese di marzo 2020, il 19,8% dei minori in Piemonte viveva in condizioni di povertà relativa. Tale condizione si è considerevolmente aggravata per effetto dell'emergenza. A ciò si è aggiunto anche un altro fattore di disagio: il distanziamento dalle istituzioni scolastiche, dagli insegnanti, dai compagni.

A pochi giorni dal ritorno in classe, Save the Children aveva reso pubblica l'indagine inedita realizzata da IPSOS tra il 4 e il 18 agosto, contenuta nel rapporto "La scuola che verrà: attese, incertezze e sogni all'avvio del nuovo anno scolastico", delineante la percezione dei genitori al momento della rilevazione, appunto a pochi giorni dalla ripartenza del nuovo anno scolastico.

In vista dell'inizio del nuovo anno scolastico, in Piemonte più di 6 genitori su 10 (62%) avevano dichiarato di avere preoccupazioni relative al rientro a scuola: la principale è data dall'incertezza circa le modalità di ripresa (71%), seguita dai rischi legati al mancato distanziamento fisico (46%) e quindi dalle possibili variazioni di orario di entrata/uscita da scuola che potrebbero non essere compatibili con gli impegni lavorativi dei genitori (43%). I nonni, per chi li ha, tornavano ad essere il pilastro del welfare familiare per il 21% dei genitori intervistati. Anche la rinuncia al lavoro o la riduzione dell'orario lavorativo sembrava essere una delle opzioni delle famiglie, in particolare quelle con figli più piccoli: una scelta che ricadrebbe più sulle mamme (11%) che sui papà (3%).

Occorreva ed occorre rispondere al forte rischio di aumento della povertà minorile e della dispersione scolastica, dopo il blackout educativo che ha colpito tanti studenti che non sono riusciti ad accedere alla didattica a distanza e, soprattutto, visto il periodo attuale così complesso che ripropone difficoltà sanitarie e scuole sottopressione, con un ritorno a situazioni simili a quelle della scorsa primavera. La voce dei genitori raccolta nell'indagine IPSOS ha confermato questo allarme, in relazione alla diminuzione delle disponibilità economiche per sostenere i percorsi di studio. Nell'indagine sono state registrate situazioni di paura ed ansia che hanno origine dal faticoso periodo di lockdown e dalle correlate difficoltà economiche gestionali e psicologiche delle famiglie.

Altri dati interessanti sul tema della didattica e frequenza scolastica, strettamente correlati con quello del ruolo delle mamme, emergono dal report "Le equilibriste", che Save the Children ha predisposto nel maggio 2020, analizzando la situazione delle donne e delle mamme in Italia e ponendo un focus particolare sull'impegno delle donne durante l'emergenza sanitaria data dal coronavirus⁷.

Partendo dall'analisi della situazione esistente e alla luce dei diversi contributi dei partecipanti, è nata l'idea del concorso "La mia scuola ai tempi del Covid", alla cui progettazione e realizzazione ho partecipato, che ha previsto un bando per la partecipazione, con elaborati grafici e racconti, aperto alla scuola primaria e secondaria di primo grado e veicolato, attraverso l'Ufficio Scolastico, ai dirigenti scolastici, con la finalità di contribuire alla condivisione degli sforzi, delle fatiche e dei successi del periodo così complesso trascorso e che si sta nuovamente vivendo, provando a far emergere, pensando al domani, quello che

⁷ La pubblicazione è consultabile al link: <https://www.savetheChildren.it/cosa-facciamo/pubblicazioni/le-equilibriste-la-maternita-in-italia2020#:~:text=Luned%C3%AC%2C%20Maggio%2025%2C%202020%20Le,emergenza%20sanitaria%20data%20dal%20coronavirus>

vorrebbero fosse la scuola e il loro futuro. Il concorso è stato realizzato nel corso del 2021.

* **

Come sopra evidenziato, particolare attenzione ha riguardato l'educazione e l'istruzione dei minori inseriti all'interno di comunità. Nel corso del 2020 ho intrattenuto confronti costanti con la Direzione Sanità e Welfare, i servizi del territorio e i tutori dei minori stranieri non accompagnati per verificare la situazione ed eventualmente sollecitare o suggerire accorgimenti. La Giunta regionale, già nella primavera, aveva disposto finanziamenti che hanno consentito a 180 comunità presenti sul territorio piemontese di dotarsi dei necessari dispositivi per consentire ai ragazzi di seguire le lezioni a distanza. Agli inizi del mese di dicembre è stato disposto un ulteriore finanziamento⁸.

Inoltre sono stati stanziati 225.000 euro per interventi socializzanti e ludico-ricreativi, sostenendo progettualità «di sollievo» per la permanenza dei minorenni accolti nelle suddette strutture, così da garantirne il benessere psico-fisico, anche attraverso una più ampia possibilità di mantenere regolari ed effettivi contatti con le famiglie di origine e con gli adulti di riferimento⁹.

Ulteriormente, l'Amministrazione, in previsione del prolungato isolamento a causa delle misure volte a prevenire il rischio di contagio, a fronte della riduzione dei contatti tra coetanei, della ridotta frequenza scolastica e della didattica a distanza, nonché della mancata frequenza di attività socializzanti e dedicate al tempo libero con D.G.R. 5-2306 del 20.11.2020 ha rinnovato il sostegno economico mediante l'assegnazione di 155.000

⁸ D.G.R. 20 marzo 2020, 3-1140 "Emergenza Covid 19- Approvazione criteri per il finanziamento di progetti ed interventi di tipo socializzante e ludico-ricreativo a sostegno dei minori accolti in strutture residenziali di cui alla DGR 25-5079 del 18.12.2012, realizzati dagli Enti gestori delle funzioni socio-assistenziali del territorio regionale".

⁹ D. G.R. del 19 giugno 2020, n. 38-1563 «Approvazione Piano territoriale regionale per la riattivazione delle strutture semiresidenziali e delle attività educative territoriali/domiciliari, ivi comprese quelle per persone con disabilità e minori con problematiche psico-socio-relazionali di cui all'art. 9 del D.P.C.M. 11 giugno 2020».

euro a favore dei 49 Enti Gestori dei servizi socio-assistenziali per la prosecuzione della progettualità D.G.R. 5-2306 del 20.11.2020 “di sollievo” del minore inserito in struttura, anche in considerazione dell'imminente e delicato momento delle festività natalizie. Le risorse sono state ripartite tra gli enti anche per l’acquisizione di dispositivi per il collegamento a distanza con la scuola frequentata e per la realizzazione di iniziative per il periodo natalizio. Sempre in tema di benessere dei minori, con D.G.R. 5-2352 del 27.11.2020 la Giunta ha previsto un finanziamento straordinario di 520.000 euro assegnato ai 5 Servizi sovrazonali di psicologia del Piemonte, per l’attivazione di interventi di assistenza psicologica continuativa in favore della popolazione minorile per problematiche collegate ovvero riferibili all’emergenza sanitaria da Covid 19, con un'attenzione particolare ai minori accolti in comunità.

Prima del periodo estivo è stata inoltre approvata (DGR n. 26-1436 del 29.5.2020) la nuova disciplina per la programmazione e gestione in sicurezza delle attività dei Centri estivi per bambini e adolescenti nella fase 2 dell’emergenza COVID-19, in attuazione del DPCM del 17.5.2020, e con DGR n. 6-1532 del 19.6.2020 sono stati dettati gli indirizzi per la riapertura e la gestione in sicurezza delle attività dei Centri di vacanza con pernottamento per bambini e adolescenti nella fascia di età dai 6 ai 17 anni, nella fase 2 dell'emergenza COVID-19.

Nella nostra regione sono state inoltre attuate misure dirette a contrastare la povertà educativa, ed in particolare attraverso uno stanziamento straordinario che mirava proprio a ridurre il tasso di dispersione scolastica e innalzare il livello di istruzione dei giovani per creare laboratori di sostegno e accompagnamento per supportare gli allievi nel fronteggiare rilevate e specifiche difficoltà di accesso o di utilizzo degli strumenti tecnologici legati alla formazione a distanza, con particolare attenzione alle categorie più vulnerabili. Altra finalità è relativa alla predisposizione di interventi per l’integrazione degli allievi con disabilità lieve e con esigenze educative speciali, laboratori di sviluppo e recupero degli apprendimenti,

di accompagnamento e recupero per apprendisti, di accompagnamento all'apprendistato e laboratori scuola-formazione.

Similmente, la Regione Piemonte ha disposto la ripresa delle attività ludico-ricreative, di educazione non formale e attività sperimentali di educazione all'aperto (c.d. «*outdoor education*») per bambini e adolescenti da 0 a 17 anni, utilizzando le potenzialità di accoglienza di nidi e spazi per l'infanzia, scuole, altri ambienti simili e aree verdi, con l'obiettivo di restituire loro il diritto alla socialità. È stata autorizzata altresì la riapertura delle strutture che offrono servizi semiresidenziali e attività territoriali/domiciliari, compresa l'educativa, con l'obiettivo di offrire uno spazio di risposta ai bisogni di autonomia e inclusione sociale delle persone con disabilità e dei minorenni con problematiche psico-socio-relazionali, il cui benessere psico-fisico è stato toccato dal cambiamento repentino dello stile di vita quotidiano, e restituire sostegno anche alle famiglie.

Di seguito si dà conto di alcuni dati¹⁰ relativi agli anni scolastici 2018-19 e 2019-20 da cui è possibile trarre informazioni utili circa l'impatto dei primi mesi di emergenza sanitaria sul sistema dell'istruzione.

In particolare, per quanto attiene alla conclusione del II ciclo della scuola di I grado, si evince la scelta, operata nel giugno del 2020, di evitare quanto possibile le mancate ammissioni agli esami di stato e le successive bocciature.

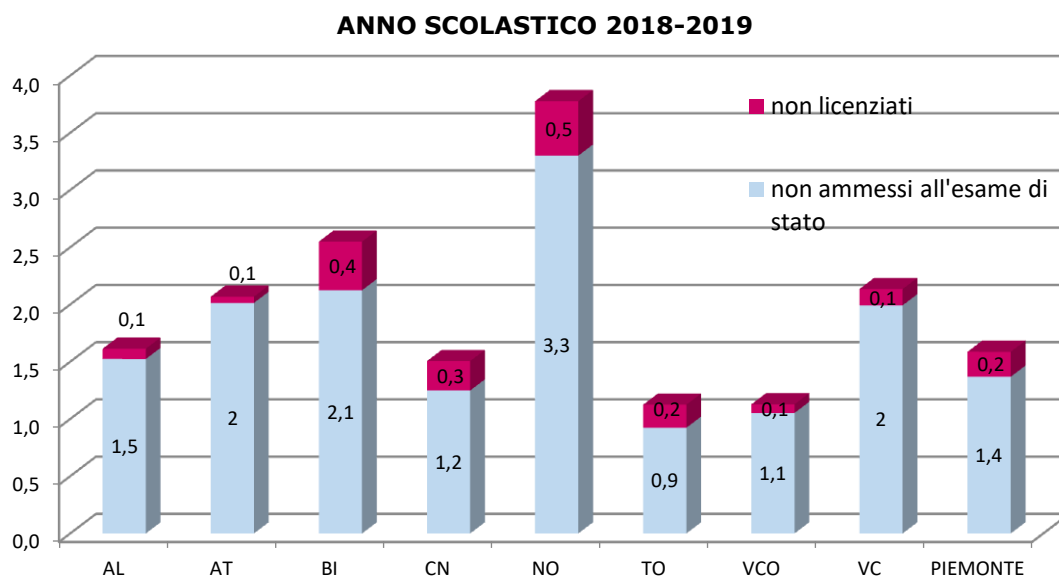
Relativamente all'andamento della scuola secondaria, al contrario, la curva negativa dell'abbandono tra una classe e la successiva riferita all'anno

¹⁰ Fonte Direzione Istruzione, Formazione e Lavoro - Settore Politiche dell'istruzione, programmazione e monitoraggio strutture scolastiche della Giunta regionale del Piemonte

scolastico 2019-20 è decisamente più ripida rispetto a quella dell'anno scolastico appena precedente.

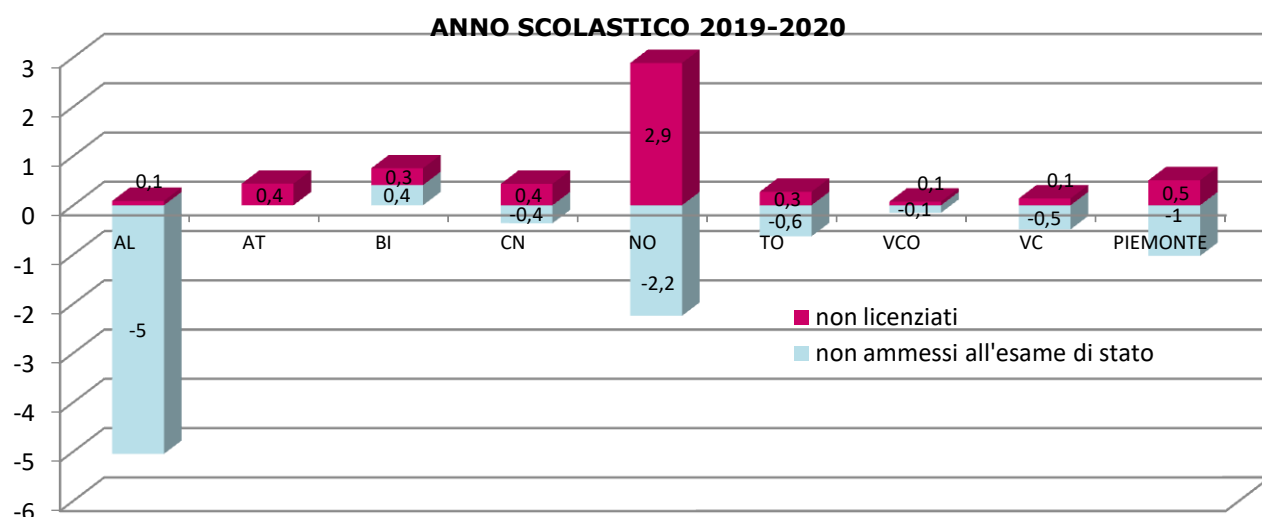
Scuola secondaria di I grado, iscritti al 3° anno – A.S. 2018-2019

Provincia	Frequentanti	di cui ripetenti o pluripetenti	Valutati negativamente o non ammessi a valutazione	Ammessi all'esame di stato	Licenziati
AL	3.346	79	97	3.295	3.292
AT	1.837	36	51	1.800	1.799
BI	1.412	44	38	1.382	1.376
CN	5.445	111	103	5.377	5.363
NO	3.363	93	127	3.252	3.236
TO	20.356	340	361	20.168	20.127
VCO	1.330	39	25	1.316	1.315
VCO	1.405	34	26	1.377	1.375
PIEMONTE	38.494	776	828	37.967	37.883



Scuola secondaria di I grado, iscritti al 3° anno – A.S. 2019-2020¹¹

Provincia	Frequentanti III Anno	di cui ripetenti o pluripetenti	Valutati negativamente o non ammessi a valutazione	Ammessi all'esame di stato	Licenziati
ALESSANDRIA	3.391	79	8	3.562	3.559
ASTI	1.827	40	2	1.827	1.819
BIELLA	1.465	30	5	1.459	1.454
CUNEO	5.538	94	1	5.558	5.534
NOVARA	3.393	123	26	3.469	3.371
TORINO	20.455	323	42	20.583	20.527
VERBANIA	1.351	21	3	1.353	1.352
VERCELLI	1.442	29	2	1.449	1.447
Totale Regione	38.862	739	99	39.260	39.063

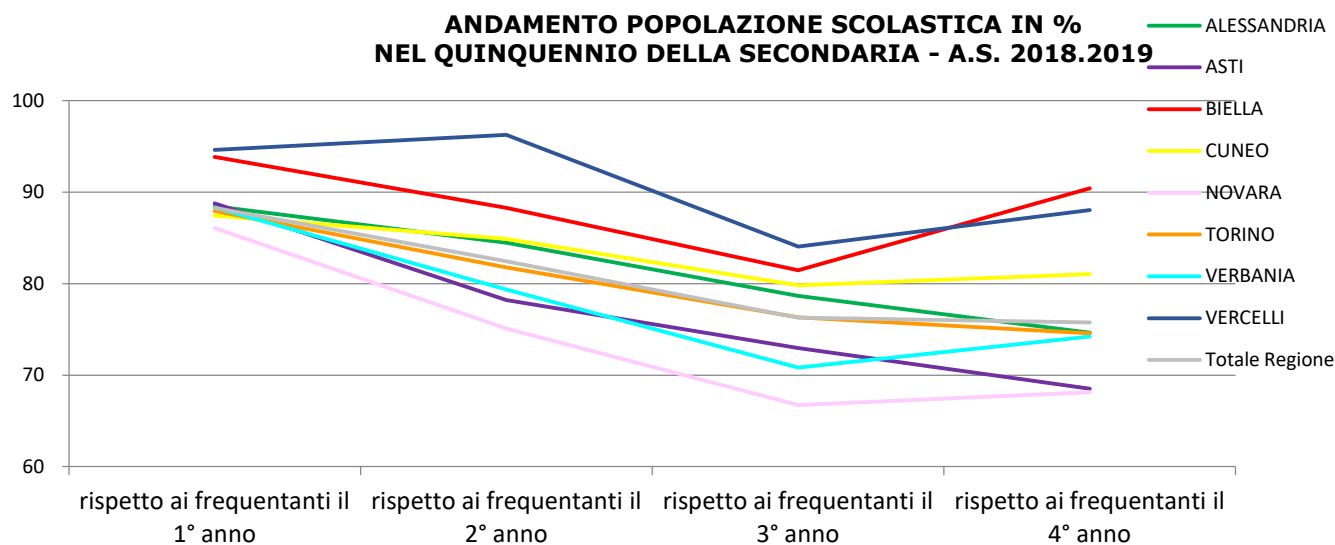


Scuola di II grado statale e non statale paritaria – A.S. 2018-2019

Provincia	Alunni frequentanti				
	I anno	II anno	III anno	IV anno	V anno
ALESSANDRIA	3.422	3.027	2.906	2.738	2.627
ASTI	1.675	1.487	1.330	1.260	1.204
BIELLA	1.458	1.368	1.292	1.204	1.312
CUNEO	5.522	4.829	4.706	4.467	4.522
NOVARA	3.508	3.019	2.688	2.463	2.498
TORINO	20.679	18.183	17.066	16.132	15.851
VERBANIA	1.720	1.519	1.383	1.265	1.308
VERCELLI	1.542	1.459	1.483	1.302	1.354
Totale Regione	39.526	34.891	32.854	30.831	30.676

¹¹ I valori negativi dei non ammessi risultanti dal grafico sono dovuti al numero di studenti non iscritti a inizio A.S. ma iscritti al momento dello scrutinio o direttamente all'esame di stato

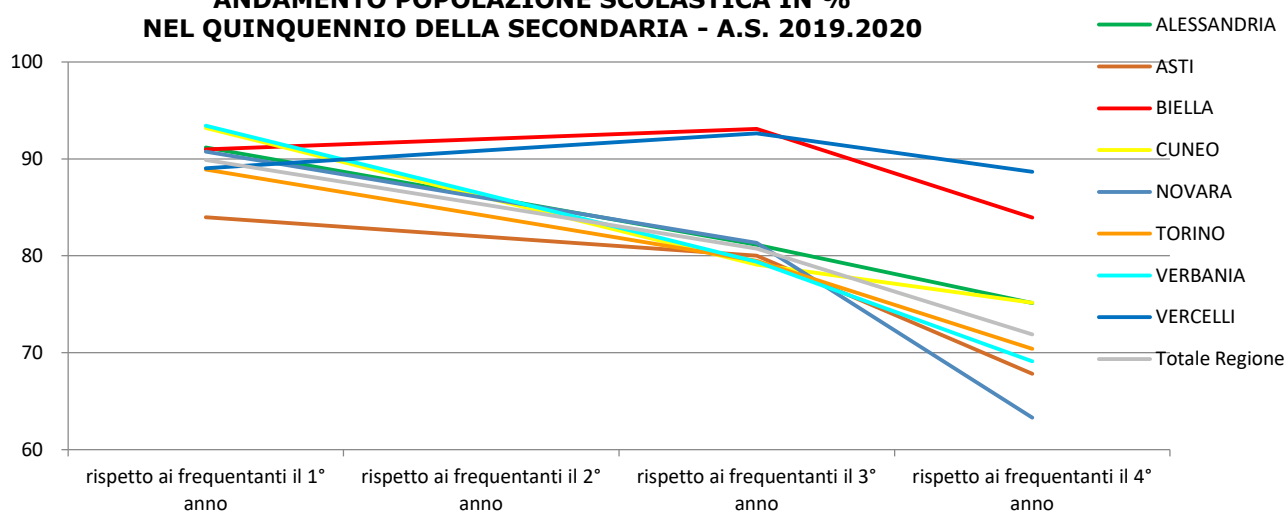
**ANDAMENTO POPOLAZIONE SCOLASTICA IN %
NEL QUINQUENNIO DELLA SECONDARIA - A.S. 2018.2019**



Scuola di II grado statale e non statale paritaria – A.S. 2019-2020

Provincia	Alunni frequentanti				
	I anno	II anno	III anno	IV anno	V anno
ALESSANDRIA	3.388	3.089	2.934	2.757	2.673
ASTI	1.735	1.457	1.428	1.254	1.212
BIELLA	1.450	1.319	1.333	1.211	1.130
CUNEO	5.394	5.026	4.672	4.488	4.352
NOVARA	3.347	3.037	2.894	2.372	2.382
TORINO	20.850	18.538	17.665	16.057	15.493
VERBANIA	1.660	1.551	1.442	1.294	1.220
VERCELLI	1.560	1.389	1.414	1.358	1.253
Totale Regione	39.384	35.406	33.782	30.791	29.715

**ANDAMENTO POPOLAZIONE SCOLASTICA IN %
NEL QUINQUENNIO DELLA SECONDARIA - A.S. 2019.2020**



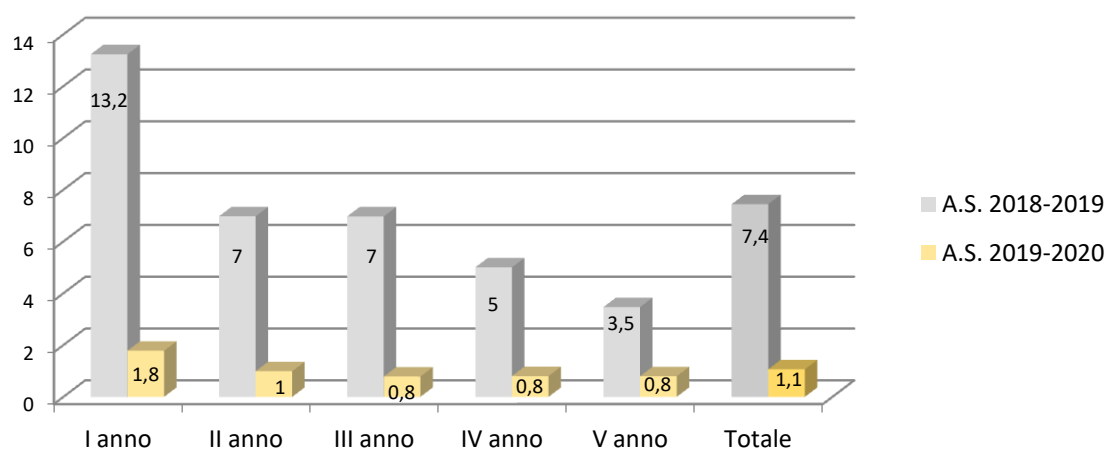
Scuola di II grado statale e non statale paritaria – A.S. 2018-2019

Provincia	Alunni non ammessi allo scrutinio + non promossi					
	I anno	II anno	III anno	IV anno	V anno	Totale
ALESSANDRIA	411	157	141	118	100	927
ASTI	253	85	82	67	50	537
BIELLA	167	81	91	53	32	424
CUNEO	580	282	264	188	118	1432
NOVARA	587	274	225	119	73	1278
TORINO	2773	1296	1282	867	564	6782
VERBANIA	235	141	106	81	48	611
VERCELLI	225	117	99	49	79	569
Totale Regione	5.231	2.433	2.290	1.542	1.064	12.560

Scuola di II grado statale e non statale paritaria – A.S. 2019-2020

Provincia	Alunni - non ammessi allo scrutinio + non promossi					
	I anno	II anno	III anno	IV anno	V anno	Totale
ALESSANDRIA	71	28	29	21	21	170
ASTI	31	16	18	19	14	98
BIELLA	50	33	17	11	4	115
CUNEO	53	27	19	35	31	165
NOVARA	69	39	25	23	17	173
TORINO	346	140	131	119	114	850
VERBANIA	22	13	11	8	14	68
VERCELLI	60	55	15	11	22	163
Totale Regione	702	351	265	247	237	1.802

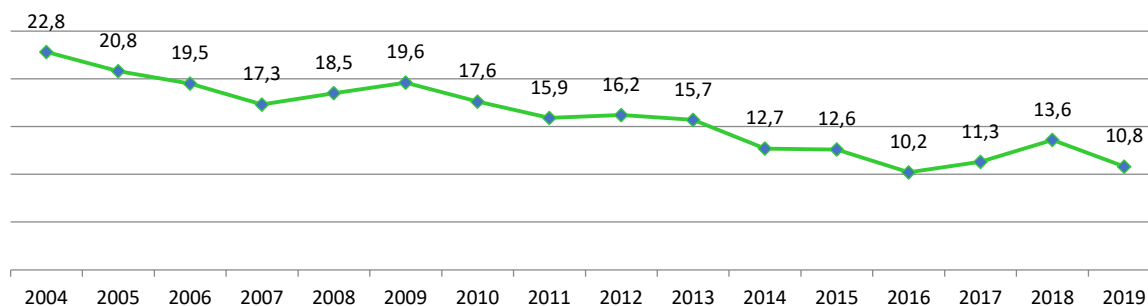
SCUOLA DI II GRADO STATALE E NON STATALE PARITARIA % STUDENTI NON AMMESSI ALLO SCRUTINIO O NON PROMOSI



La mancanza o comunque la difficoltà di avere a disposizione dati certi relativi all'abbandono della scuola dell'obbligo costituisce indubbiamente un limite, sentito anche a livello nazionale. Il Comitato ONU ha infatti raccomandato all'Italia di accelerare l'integrazione dell'anagrafe nazionale e delle anagrafi regionali degli studenti per individuare tutti i minorenni in età di obbligo scolastico che non frequentano la scuola, che non sono in formazione professionale né in apprendistato e sviluppare e promuovere una formazione professionale di qualità per migliorare le competenze di minorenni e giovani, specialmente quelli che abbandonano la scuola. Anche il Gruppo CRC raccomanda al Ministero dell'Istruzione di accelerare il processo di integrazione tra anagrafi al fine di poter certificare in tempo reale chi abbandona la scuola e di rilanciare l'attività di monitoraggio in sede di cabina di regia per la lotta alla dispersione scolastica.

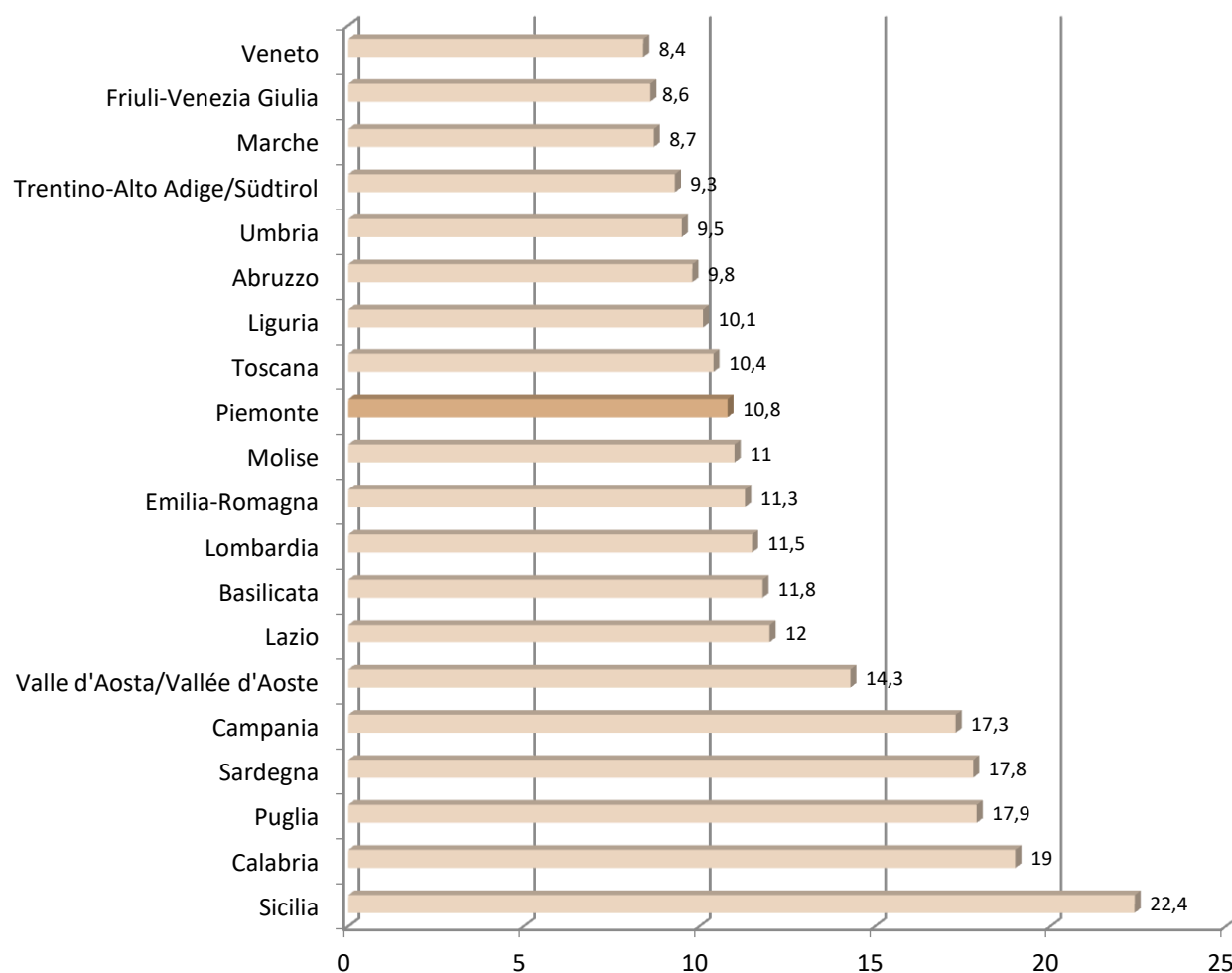
Da ultimo, per quanto ciò esuli dalla fascia di età di competenza di questo Ufficio, si ritiene utile l'esposizione di alcuni dati¹² attestanti la fotografia dei giovani tra i 18 e i 24 anni della nostra Regione in possesso del solo titolo di Licenza media. Tali numeri, per quanto in costante discesa come nel resto del Paese, costituiscono in ogni caso oggetto di riflessione circa le politiche da mettere in atto per potenziare, almeno, il sistema della formazione professionale.

**% POPOLAZIONE PIEMONTESE 18-24 ANNI CON AL PIÙ LA LICENZA MEDIA, CHE NON HA CONCLUSO UN CORSO DI FORMAZIONE PROFESSIONALE RICONOSCIUTO DALLA REGIONE DI DURATA SUPERIORE AI 2 ANNI E CHE NON FREQUENTA CORSI SCOLASTICI O SVOLGE ATTIVITÀ FORMATIVE
ANNI 2004-20**



¹² Fonte USR Piemonte

**% POPOLAZIONE ITALIANA 18-24 ANNI CON AL PIÙ LA LICENZA MEDIA,
CHE NON HA CONCLUSO UN CORSO DI FORMAZIONE PROFESSIONALE
RICONOSCIUTO DALLA REGIONE DI DURATA SUPERIORE AI 2 ANNI E CHE
NON FREQUENTA CORSI SCOLASTICI O SVOLGE ATTIVITÀ FORMATIVE
ANNO 2019**



6- IL DIRITTO ALL'ASCOLTO E ALLA PARTECIPAZIONE DELLE PERSONE DI MINORE ETÀ

In merito al diritto all'ascolto e alla partecipazione, previsto dall'art. 12 della Convenzione Onu¹³, il Comitato ONU raccomanda all'Italia di:

- a) introdurre una misura legislativa onnicomprensiva che stabilisca il diritto del minore ad essere ascoltato senza alcuna discriminazione, sia nell'ambiente familiare sia in qualsivoglia procedura amministrativa, giudiziaria o di mediazione in cui il minore sia coinvolto, e di garantire che l'opinione del minore venga presa in considerazione in base alla sua età e maturità, e adottare standard nazionali uniformi che rendano effettivi regolamenti e linee guida;
- b) condurre ricerche per identificare le questioni più importanti per i minorenni e individuare quanto le loro voci vengano ascoltate, e i canali attraverso i quali essere possano influenzate il processo decisionale;
- c) promuovere la significativa e rafforzata partecipazione di tutti i minorenni all'interno della famiglia, della comunità e delle scuole e includere i minorenni nel processo decisionale relativo a tutte le questioni che li riguardano, anche in materia ambientale;
- d) sviluppare strumenti per la consultazione pubblica sullo sviluppo della politica nazionale per istituzionalizzare tale consultazione ad alti livelli di inclusione e partecipazione, compresa la consultazione con i minorenni su questioni che li riguardano;

13 Art. 12

Gli Stati parti garantiscono al fanciullo capace di discernimento il diritto di esprimere liberamente la sua opinione su ogni questione che lo interessa, le opinioni del fanciullo essendo debitamente prese in considerazione tenendo conto della sua età e del suo grado di maturità.

A tal fine, si darà in particolare al fanciullo la possibilità di essere ascoltato in ogni procedura giudiziaria o amministrativa che lo concerne, sia direttamente, sia tramite un rappresentante o un organo appropriato, in maniera compatibile con le regole di procedura della legislazione nazionale.

e) istituzionalizzare i Consigli dei minorenni sotto forma di appuntamento stabile e garantire che ricevano un mandato efficace e risorse umane, tecniche e finanziarie adeguate, al fine di facilitare il loro effettivo coinvolgimento nei processi legislativi nazionali rispetto alle questioni che li riguardano.

Come si legge nell'11° rapporto di aggiornamento sul monitoraggio della Convenzione ONU, *"quanto occorso nel periodo 2019-2020, e in particolare durante l'emergenza da COVID-19, evidenzia un significativo gap nella cultura complessiva dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, a partire dall'esclusione quasi completa della centralità dei minorenni come soggetti e non solo oggetti di attenzione delle politiche e delle prassi, quando – peraltro con gravi ritardi – queste politiche e queste prassi si sono affermate"*.

L'assenza, già rilevata, – prosegue il rapporto – di misure legislativo-procedurali e di implementazioni che stabiliscano processi per garantire il diritto di essere ascoltati in tutti gli ambiti, *"si è trasformata durante l'emergenza pandemica in una pressoché totale assenza istituzionale di coinvolgimento e attenzione ai bambini e ai ragazzi, come soggetti portatori di idee, istanze e proposte proprie"*.

Anche alla luce del ruolo avuto dai bambini e dai ragazzi nel periodo del lockdown, in quanto vere e proprie risorse per le famiglie in conseguenza delle proprie abilità nelle tecnologie e soluzioni di comunicazione virtuale, *"questo orizzonte operativo di potenziale allargamento della partecipazione è una direzione che può essere messa in agenda come sviluppo positivo, purché se ne colgano le opportunità e si approfondiscano le tecniche e le metodologie, alla luce della cultura e del dettato dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza"*.

Consenso informato sanitario della persona di minore età

Come sottolineato già nella precedente relazione, nel corso del 2020 si è proceduto, con gli altri Garanti regionali, all'aggiornamento e alla revisione del Codice Etico dei minori ricoverati in ospedale e sottoposti a cure domiciliari. Uno degli aspetti maggiormente delicato risulta proprio la partecipazione della persona di minore età alle decisioni che lo riguardano nell'ambito del diritto alla salute.

A tale riguardo, il Gruppo CRC raccomanda:

- 1) Al Ministro della Salute di elaborare Linee Guida e percorsi formativi per la pratica sanitaria, in modo da facilitare e rendere effettivo su tutto il territorio il diritto della persona di minore età alle migliori scelte per la tutela della salute e a esprimere la propria opinione sulle scelte sanitarie che la riguardano;
- 2) Al Ministro della Salute di prevedere finanziamenti per programmi di ricerca che permettano di individuare le modalità migliori per un consenso informato delle persone di minore età (contesto, spazi, forme di comunicazione, processi, struttura);
- 3) Al Garante nazionale per l'Infanzia e l'Adolescenza e ai Garanti regionali di farsi parte attiva nella promozione della definizione di Linee guida regionali, e della loro armonizzazione a livello nazionale, al fine di favorire la partecipazione attiva del minore e la comprensione della sua condizione per poter valutare e decidere riguardo le scelte che lo riguardano.

In Piemonte sono presenti linee di indirizzo, approvate nel 2000, che prevedono, tra i casi particolari, quello del paziente minorenne.

Nei casi di comuni trattamenti medici (visite, medicazioni, ecc.) è sufficiente il consenso di uno solo dei genitori.

Si legge nelle linee guida che, invece, quando è necessaria la manifestazione di consenso da parte di entrambi i genitori, valgono le seguenti indicazioni:

- a) Entrambi i genitori presenti e d'accordo: si acquisisce il consenso e si procede.

Il consenso di entrambi è necessario in caso di genitori separati o divorziati o non conviventi, in base al principio che le decisioni di maggiore interesse per i figli relative all'istruzione, all'educazione e alla salute sono assunte di comune accordo (art. 155, comma 3, e 317, comma 2 - CC).

- b) Assenza di un genitore per lontananza o impedimento o sua incapacità - naturale o dichiarata con pronuncia di interdizione giudiziale - che renda impossibile l'esercizio della potestà per l'atto sanitario: è sufficiente l'acquisizione del consenso del solo genitore presente e capace (art. 317, comma 1 CC)¹⁴

- c) Disaccordo tra i genitori: ai sensi di quanto disposto dall'art. 1 della Legge del 8 febbraio 2006 n. 54– *Disposizioni in materia di separazione dei genitori e affidamento condiviso dei figli* (G.U. N. 50 del 1 marzo 2006), che ha sostituito l'art. 155 CC (provvedimenti riguardo ai figli), anche in caso di separazione personale dei genitori la responsabilità genitoriale è esercitata da entrambi e in caso di disaccordo la decisione di procedere all'erogazione dell'atto sanitario è rimessa al giudice, a meno che non ricorra lo stato di necessità, art. 54 CP (vedi § 11).

14 “La possibilità di prescindere dal CI del genitore lontano o impedito va valutata in relazione all'urgenza dell'atto sanitario e ai tempi che apparirebbero necessari per farlo intervenire. Il problema in ogni caso diventa quello della prova che l'altro genitore sia effettivamente lontano, impedito o incapace e perciò non possa prestare il consenso. Ove tale prova manchi, occorre, su ricorso dell'altro genitore, di un parente o del pubblico ministero dei minorenni, un provvedimento del Tribunale per i minorenni che sostituisca il consenso mancante dell'altro genitore. Al fine di semplificare e snellire questa fase, si propone che il genitore presente compili e sottoscriva sotto la sua responsabilità il modulo di dichiarazione sostitutiva dell'atto di notorietà (vedi § 7.1 e Appendice), attestante la condizione di lontananza o impedimento dell'altro genitore, che deve essere conservato insieme al modulo di consenso”.

- d) Opposizione di entrambi i genitori: il medico, qualora valuti indispensabile l'atto sanitario per il minorenne, deve procedere alla segnalazione alla Procura della Repubblica per i minorenni perché presenti ricorso al Tribunale per i minorenni per un provvedimento che precluda ai genitori l'esercizio della responsabilità limitatamente a quello specifico atto sanitario e autorizzi tale atto anche a prescindere dal loro consenso.
- e) Nelle situazioni in cui il minorenne non convive con i genitori, per l'acquisizione del CI valgono le seguenti indicazioni:
- 1) Minorenne in affidamento, in comunità o in istituto penale: l'affidatario – cui sono assimilati i responsabili della comunità o dell'istituto - esercita i poteri connessi alla potestà parentale in relazione agli ordinari rapporti con le autorità sanitarie, in cui rientrano i comuni trattamenti medici (art. 5, commi 1 e 3, legge n. 184/1983) e pertanto il medico può procedere all'atto sanitario con il loro consenso: in tali situazioni è necessario acquisire la dichiarazione dell'affidatario per quanto riguarda la sua qualità. Nelle altre tipologie di atti sanitari è necessario richiedere il consenso dei genitori (secondo le indicazioni dei precedenti punti) o del tutore (se c'è), oppure procedere a segnalare il caso alla Procura della Repubblica per i minorenni, perché presenti ricorso al Tribunale per i minorenni per un provvedimento;
 - 2) minorenne che vive in strada senza reperibilità dei genitori o minore straniero non accompagnato per il quale non c'è una tutela: occorre procedere a segnalazione alla Procura della Repubblica perché presenti ricorso al Tribunale per i minorenni per un provvedimento autorizzativo urgente. Si dovrà inoltre segnalare il caso al giudice tutelare per l'apertura di tutela e la nomina di un tutore.

- 3) Minorenne che ha un tutore: per gli atti sanitari che escono dal comune trattamento medico è necessario un CI esplicito del tutore; per un comune trattamento medico si acquisisce il CI del tutore all'atto sanitario quando il tutore è anche affidatario.

Per alcuni atti sanitari è escluso l'obbligo di acquisire il consenso genitoriale o del tutore, e il professionista sanitario su richiesta del minorenne può procedere all'atto sanitario a prescindere dal consenso, dal dissenso o all'insaputa dei genitori o del tutore:

- 1) per gli accertamenti diagnostici, anche di laboratorio, e le cure qualora si presentino sintomi di insorgenza di una malattia trasmessa sessualmente;
- 2) per le prescrizioni e le somministrazioni nelle strutture sanitarie e nei consultori dei mezzi necessari per conseguire le finalità liberamente scelte in ordine alla procreazione responsabile (art. 2 legge 22 maggio 1978, n. 194 sulla interruzione della gravidanza), in particolare per visite, anche ginecologiche, trattandosi di intervento non terapeutico ma riferito alla sfera sessuale;
- 3) per gli accertamenti diagnostici e gli interventi terapeutici e riabilitativi al minorenne che faccia uso personale non terapeutico di sostanze stupefacenti. Il minorenne può, mantenendo l'anonimato, accedere personalmente ai servizi per le tossicodipendenze, ottenere dei trattamenti terapeutici e consentire al controllo delle urine o del capello (art. 120 d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309);
- 4) per l'esecuzione del test per l'accertamento dell'infezione da hiv, in caso di richiesta effettuata da soggetto maggiore dei 16 anni e dotato di sufficiente discernimento. In questo caso il minore potrà richiedere in autonomia l'esecuzione dell'esame diagnostico, venendo informato però che, in caso di esito positivo, dovranno essere concordate le modalità di coinvolgimento dei genitori per la gestione delle successive fasi diagnostico-terapeutiche.

Per quanto concerne l'interruzione di gravidanza è escluso l'obbligo di acquisire il consenso dei genitori o del tutore solo quando il Giudice Tutelare abbia autorizzato la minorenni a decidere a prescindere dal consenso dei genitori o del tutore, in presenza di seri motivi che impediscano o sconsiglino la loro consultazione o che inducano a procedere contro il loro parere (art. 12 della legge 22 maggio 1978, n. 194).

Rispetto, infine, ai trattamenti sanitari per le ipotesi di violenze fisiche o abusi sessuali effettivi o presunti ai danni di minorenni, nelle linee guida sono riportate alcune indicazioni utili su come comportarsi, anche in relazione all'esigenza di acquisizione tempestiva di fonti di prova oggettive, considerando che in qualche caso non è possibile od opportuno interpellare il genitore o la persona che potrebbe essere autore dell'abuso o del maltrattamento o connivente con l'abusante: o il medico, quale ausiliario di polizia giudiziaria, può in ogni caso - senza richiedere il consenso dei genitori, del tutore o degli affidatari - effettuare sul minorenni che l'ha richiesto e/o gli è stato presentato visita medica o quando non sia possibile o opportuno interpellare i genitori o il tutore, il medico potrà effettuare la visita medica solo dopo che, ricevuta la notizia di reato, la Procura della Repubblica ordinaria o minorile (a seconda che la persona sospettata dell'abuso sia maggiorenne o minorenni) abbia disposto l'ispezione personale con decreto motivato (artt. 244 e 245 CPP) o infine i servizi sanitari e il medico che intervengono per esigenze terapeutiche del minorenni devono raccogliere e descrivere anche le tracce degli eventuali reati che in quel momento accertano.

Molto importanti risultano le considerazioni e le indicazioni previste nelle Linee guida in merito all'“*Ascolto e considerazione dell'opinione del minorenni*”.

È previsto infatti espressamente che è necessario “un atteggiamento di osservazione e di ascolto” che consente di cogliere i “messaggi” dell'altro, sul piano verbale e non verbale. È la realizzazione di un “contatto” che

richiede un tempo adeguato, disponibilità, rinuncia al sapere precostituito, attesa rispetto al fare qualcosa subito.

Infatti, il minorenni o l'incapace non esprimono un "consenso in senso tecnico", ma è riconosciuto loro il diritto di esprimere liberamente la loro opinione sul trattamento a loro destinato. La loro opinione deve essere ascoltata e debitamente presa in considerazione dagli operatori sanitari.

Quando il minorenni abbia una sufficiente capacità di discernimento, il professionista sanitario deve ricercare con le dovute cautele del caso l'adesione alle terapie anche da parte sua. L'ascolto deve essere preceduto da un'attività di informazione, che va data in forma adeguata all'età.

Tali atti (informazione e raccolta dell'opinione del minorenni) dovranno essere riportati in cartella clinica.

In presenza di un dissenso del minorenni rispetto alla proposta diagnostico/terapeutica, malgrado il consenso degli esercenti la responsabilità, dopo reiterati momenti di informazione e ricerca del dialogo, bisogna:

- valutare la necessità/differibilità del trattamento proposto
- prendere in considerazione l'opinione del minorenni come un fattore sempre più determinante, in funzione della sua età e del suo grado di maturità (art. 6 Convenzione sui diritti dell'uomo e la biomedicina di Oviedo del 1997)
- considerare il dissenso del minore come ostativo al trattamento sanitario quando esso sia ragionevole sotto il profilo delle beneficià o della possibilità di altri interventi alternativi e quando il minorenni ha una certa età per cui non si può provvedere con la forza
- nell'ipotesi che, per la gravità della situazione sanitaria il trattamento proposto sia necessario e indifferibile, procedere alla segnalazione alla Procura della Repubblica per i minorenni per l'eventuale iniziativa di provvedimenti del Tribunale per i minorenni.

* * *

Nei confronti delle Autorità di garanzia

Al fine di facilitare e sostenere l'attuazione del diritto di partecipazione e nel raggiungimento degli obiettivi della Raccomandazione del Comitato dei Ministri agli Stati Membri sulla partecipazione dei bambini e degli adolescenti, il Consiglio d'Europa ha elaborato uno strumento di valutazione della partecipazione dei minori, tra i cui indicatori vi è l'esistenza di un'Autorità Garante per i minori.

Al riguardo tutti i minori, indipendentemente dalla nazionalità, dall'età, dalla disabilità, dalle condizioni legate alle migrazioni, dalla situazione economica, dovrebbero poter *"riferire all'Autorità (per iscritto, con immagini o tramite chiamata) le proprie preoccupazioni e reclami"*. Inoltre, tali Autorità dovrebbero operare "a misura di bambino" ed il loro lavoro dovrebbe essere conosciuto e capito da tutti i minori

La normativa regionale istitutiva della figura di garanzia prevede espressamente all'art. 2 che anche le persone di minore età possano rivolgersi direttamente al Garante. Ciò nonostante, sino al 2019 non sono mai state presentate segnalazioni da parte di persone di minore età e nel 2020 vi sono state due segnalazioni da parte di minori, appartenenti al medesimo nucleo familiare.

Le motivazioni sottese a tale scarso numero di segnalazioni sono numerose. In primo luogo una scarsa conoscenza della possibilità di interloquire con il soggetto pubblico: il compimento della maggiore età è infatti percepito come il traguardo necessario per poter partecipare alla protezione dei propri diritti. Inoltre, non sempre è agevole individuare quando e a quale autorità rivolgersi: si pensi alla ancora relativa novità, soprattutto in alcune realtà territoriali, delle autorità garanti per l'infanzia, o alla difficoltà di discernere quali violazioni richiedono intervento dell'autorità giudiziaria e di individuare la specifica autorità competente

per il caso. Infine, a rendere complesso l'utilizzo di questo strumento di partecipazione, vi è il rischio che l'esercizio dello stesso possa in concreto tradursi in una nuova violenza e rivittimizzazione per il minore che segnala (si pensi, a titolo di esempio, alla richiesta di ripetere racconti dolorosi per vagliarne la credibilità o al timore circa l'insensibilità, la freddezza, la svalutazione, il biasimo dell'operatore che accoglie la segnalazione).

A ciò si aggiunga che, prevedendo le linee guida elaborate dalla Conferenza Nazionale che riunisce i garanti regionali e l'Autorità garante nazionale che le segnalazioni debbano pervenire in forma scritta, le persone di minore età hanno maggiori difficoltà a rivolgersi all'autorità stessa.

Nella precedente relazione si è già fatto riferimento al Progetto Children Digi-Core, presentato nell'ambito di una call europea, avente quali partners: Università degli Studi di Torino, Consiglio regionale, HFC Hope for children CRC policy center, Associazione Agevolando, Synesthesia.

Il progetto, presentato nella primavera del 2020, è risultato vincitore e pertanto ha preso formalmente avvio in data 1 aprile 2021.

Le parti terze del progetto sono, oltre all'Ufficio del Garante per l'infanzia e l'adolescenza, l'Ordine degli Psicologici della Regione, l'Ordine degli Assistenti Sociali, ANCI Piemonte, International Association of Youth and Family Judges and Magistrates, Commissioner of Administration and Protection of Human Rights of Cyprus.

Come indicato nel progetto, tra gli strumenti meno coltivati per la partecipazione delle persone di età minore alla promozione e alla protezione dei loro diritti vi è la segnalazione, intesa come atto comunicativo volto a portare all'attenzione delle competenti autorità pubbliche violazioni di diritti subite dal ragazzo segnalante in prima persona o da altri minori. Tale segnalazione, infatti, è mezzo di empowerment per il minore i cui diritti sono stati violati, in quanto costituisce per lo stesso una manifestazione di consapevolezza della

propria situazione e volontà di assumere il controllo sulle proprie relazioni personali. Più in generale, quando è posta in essere da terzi non direttamente coinvolti (es. segnalazione di episodi di cyberbullismo) consente ai minori come gruppo di rendersi attori della vita sociale, contribuendo alle azioni di contrasto alle violenze sui minori.

L'obiettivo generale del progetto è favorire la partecipazione delle persone di età minore alla promozione e alla protezione dei loro diritti attraverso la progettazione, la sperimentazione e la promozione di uno strumento digitale diretto a bambini e ragazzi della fascia d'età 12-17 anni. Tale strumento dovrebbe consentire ai minorenni di acquisire informazioni comprensibili ma rigorose su quali situazioni configurino violazioni di diritti e su come tali violazioni possano essere da loro direttamente portate all'attenzione dei garanti regionali per l'infanzia e l'adolescenza e delle autorità giudiziarie competenti.

Obiettivi specifici e paralleli sono:

- a) progettare uno strumento digitale (chiamato Digi-CORE) che permetta ai bambini e ragazzi di età compresa tra i 12 e i 17 anni di ottenere le informazioni necessarie su quali condotte costituiscono una violazione dei loro diritti e, se del caso, presentare una segnalazione diretta al garante per l'infanzia;
- b) diffondere la conoscenza dello strumento digitale progettato e realizzato per mezzo di convegni, conferenze e campagne sui social rivolte al target selezionato;
- c) definire e sperimentare procedure interdisciplinari standardizzate per gestire segnalazioni e reclami digitali ad opera dei bambini e ragazzi individuati come target;
- d) erogare una formazione ai membri dell'ufficio del garante per l'infanzia e ad altri professionisti responsabili della tutela dei diritti dei minori in tema di segnalazioni e di reclami diretti dei minori, sulle procedure interdisciplinari standardizzate per gestire i reclami e le segnalazioni digitali dei bambini e su come utilizzare il nuovo strumento digitale;

- e) scambiare conoscenze e buone pratiche e promuovere l'apprendimento tra pari e il sostegno tra pari, tra garanti per l'infanzia e tra i professionisti responsabili della tutela dei diritti dei bambini (giudici, insegnanti, rappresentanti dei lavoratori, psicologi).

In quest'ottica, il progetto prevede:

- a) la progettazione e lo sviluppo, con la partecipazione di giovani adulti e considerando le buone pratiche e le esperienze di altre regioni e paesi, di uno strumento digitale che aiuti i bambini a formarsi una propria visione per:
 - a.1) capire quando, come e a chi segnalare la violazione di loro diritti e di diritti di altre persone di età minore;
 - a.2) inviare segnalazioni alle autorità garanti per l'infanzia e l'adolescenza;
- b) la sperimentazione nella Regione Piemonte dello strumento digitale;
- c) la pubblicizzazione dello strumento digitale progettato e realizzato per mezzo di convegni, conferenze e campagne sui social rivolte ai ragazzi;
- d) l'istituzione e la verifica di procedure interdisciplinari standardizzate per la gestione dei reclami e delle segnalazioni digitali dei bambini;
- e) la formazione del personale delle autorità pubbliche responsabili della tutela dei diritti dei minori e dei professionisti in tema di reclami e le segnalazioni diretti dei minori, sulle procedure interdisciplinari standardizzate per la gestione dei reclami e delle segnalazioni digitali dei minori e sulle modalità di utilizzo del nuovo kit di strumenti digitali;
- f) la diffusione dei risultati del progetto e lo scambio di conoscenze a livello nazionale, internazionale e globale.

L'ambito di azione diretta sarà la Regione Piemonte (competenza territoriale sia della Garante regionale per l'infanzia e l'adolescenza sia del

Tribunale per i minorenni). In quest'area, infatti, verrà sperimentato lo strumento digitale sviluppato e verranno organizzati corsi di formazione specifici per il personale delle autorità pubbliche e i professionisti responsabili della tutela dei diritti dei minori. Tuttavia, il progetto avrà una dimensione europea e internazionale, in quanto comprenderà la raccolta di nodi problematici e buone pratiche per migliorare e gestire i reclami e le segnalazioni dei minori alle autorità garanti e ad altre autorità pubbliche, favorendo lo scambio di conoscenze e buone pratiche, nonché la diffusione tra le altre autorità garanti per l'infanzia e le altre autorità giudiziarie dei risultati della nostra sperimentazione e della nostra esperienza.

Specifica attenzione sarà dedicata nello studio preliminare, nella progettazione e nel pilot dello strumento alla necessità di considerare il gap delle bambine e delle ragazze nell'utilizzo di strumenti informatici. Ciò in linea con il quinto obiettivo sostenibile previsto dall'Agenda 2030 delle Nazioni Unite *"Achieve gender equality and empower all women and girls"*, che propone di: *"End all forms of discrimination against all women and girls everywhere"* e di *"Enhance the use of enabling technology, in particular information and communications technology, to promote the empowerment of women"*.

La presenza e il coinvolgimento periodico di un advisory board, appositamente istituito e formato dalla Garante regionale per l'infanzia, da esponenti della magistratura ordinaria e minorile del territorio piemontese e da ragazzi "fuori famiglia", garantirà suggerimenti e opinioni qualificate sull'andamento del progetto e sulle risposte che i partner individueranno alle difficoltà riscontrate in corso d'opera.

Risultati attesi:

- Aumento del numero di reclami e segnalazioni da parte dei minori alla Garante per l'infanzia della Regione Piemonte;
- Migliore consapevolezza da parte dei bambini e dei ragazzi che vivono nella Regione Piemonte dei loro diritti e della possibilità di presentare denunce e segnalazioni al Garante per l'infanzia e ai tribunali;

- Scambio di conoscenze e buone pratiche, apprendimento tra pari e sostegno tra pari tra garanti per l'infanzia e autorità giudiziarie;
- Professionisti più qualificati nella Regione Piemonte e nei Paesi partner grazie allo scambio di conoscenze e all'apprendimento tra pari nel campo della tutela dell'infanzia;
- Miglioramento dei sistemi di protezione dell'infanzia nei Paesi partner, con una più completa partecipazione dei bambini alla promozione e alla tutela dei loro diritti.

Il progetto è coordinato dall'Università di Torino, con un team interdisciplinare che comprende un giurista, uno psicologo e un esperto di servizio sociale.

La presenza dell'ONG Agevolando, che promuove la Care Leavers Network (una rete di bambini cresciuti in una comunità ospitante o in affidamento), e della ONG Hope for Children (che ha un'esperienza specifica su come riunire giovani adulti e stakeholder per garantire una migliore attuazione dei diritti dei bambini) consentirà il coinvolgimento di giovani adulti e care leavers in ogni fase del progetto.

Inoltre, la presenza nel partenariato del garante per l'infanzia della Regione Piemonte garantirà la fattibilità del progetto nell'area territoriale prescelta.

Infine, l'Associazione Internazionale dei Giudici e dei Magistrati della Gioventù e della Famiglia (IAYFJM), che riunisce professionisti da tutte le parti del mondo, permetterà in una prima fase la raccolta delle buone pratiche e nella fase finale del progetto di diffusione dei risultati della sperimentazione in vista della massima visibilità.

Il ruolo dell'Ufficio sarà quindi articolato nei seguenti ambiti:

- Survey
- Users' assessment workshops
- Training
- Dissemination.

7. L'INCLUSIONE SCOLASTICA DEGLI STUDENTI CON DISABILITÀ

Divieto di discriminazione e pari opportunità

“La scuola è aperta a tutti”, così sancisce l’articolo 34 primo comma della Costituzione.

Tale principio costituisce, come affermato dalla Corte costituzionale a partire dalla fine degli anni Ottanta, espressione dei diritti inviolabili di ogni essere umano (articolo 2 della Costituzione) e della pari dignità sociale di tutti i cittadini (articolo 3 comma 1), nonché dell’impegno dei pubblici poteri a rimuovere gli ostacoli che impediscono il pieno sviluppo della personalità individuale (articolo 3 comma 2)¹⁵.

Sulla base del quadro così delineato dal Giudice delle Leggi si è sviluppata, come è stato efficacemente osservato¹⁶, la “seconda fase” della legislazione rivolta alle persone con disabilità.

Infatti, a partire dagli anni Novanta, il concetto di integrazione sostituisce quello di “inserimento” degli alunni/studenti con disabilità all’interno dell’istituzione scolastica, che si limitava a consentire la presenza degli alunni disabili nelle classi comuni. La scuola deve quindi, secondo la disciplina contenuta nella legge numero 104 del 1992 assicurare

¹⁵ Cfr Corte costituzionale 8 giugno 1987, sentenza numero 215 che ha affermato: “l’art. 34, primo comma, cost. pone un principio nel quale la basilare garanzia dei diritti inviolabili dell’uomo nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, apprestata dall’art. 2 della Costituzione, trova espressione in riferimento a quella formazione sociale che è la comunità scolastica. L’art. 2 poi si integra con l’altra norma pur fondamentale di cui all’articolo 3, secondo comma, che richiede il superamento delle sperequazioni di situazioni sia economiche che sociali suscettibili di ostacolare il pieno sviluppo delle persone dei cittadini. Lette alla luce di questi principi fondamentali, le successive disposizioni contenute nell’art.34 palesano il significato di garantire il diritto all’istruzione malgrado ogni possibile ostacolo che di fatto impedisca il pieno sviluppo della persona”.

¹⁶ G. Matucci “Il diritto/dovere all’inclusione scolastica”, in Seminario del Gruppo di Pisa: “La doverosità dei diritti: analisi di un ossimoro costituzionale?”, 18 ottobre 2018, pagine 38 e seguenti.

l'integrazione, ovvero attivare i correttivi necessari per permettere all'individuo di adattarsi all'ambiente.

Successivamente si affianca, sul piano internazionale, l'approvazione della Convenzione ONU¹⁷ dei diritti delle persone con disabilità approvata a New York nel 2006, che segnerà l'inizio di una "terza fase" finalizzata a garantire l'inclusione, ovvero a mettere in atto modalità di approccio in grado di accogliere tutti senza discriminazioni e di garantire pari opportunità.

In particolare, l'articolo 1 della Convenzione del 2006 ha dichiarato lo scopo di *"promuovere, proteggere e garantire il pieno ed uguale godimento di tutti i diritti umani e di tutte le libertà fondamentali da parte delle persone con disabilità, e promuovere il rispetto per la loro intrinseca dignità"* nei confronti delle persone che *"presentano durature menomazioni fisiche, mentali, intellettuali o sensoriali che in interazione con barriere di diversa natura possono ostacolare la loro piena ed effettiva partecipazione nella società su base di uguaglianza con gli altri"*.

L'inclusione trae origine, quindi, dal nuovo modo di intendere la disabilità affermato nella Convenzione del 2006, in cui si evidenzia il superamento di una concezione unicamente medico-clinica al fine di considerare altresì l'aspetto socio-culturale della condizione della persona disabile. Invero, è nell'interazione tra individuo e ambiente che si presentano le "barriere" che impediscono alle persone con disabilità di essere uguali agli altri e che dovranno, quindi, essere corrette e/o eliminate, per garantire loro pari opportunità.

La rinnovata impostazione concettuale della condizione di disabilità ha condotto autorevole dottrina ad affermare, dunque, che *"la disabilità non*

¹⁷ Recepita dall'ordinamento italiana con legge 3 marzo 2009, numero 18 *"Ratifica ed esecuzione della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, con Protocollo addizionale, fatta a New York il 13 dicembre 2006 e istituzione dell'Osservatorio nazionale sulla condizione delle persone con disabilità"*.

*è in re ipsa un ostacolo: lo diventa quando la minorazione si esplica in un ambiente che distingue l'essere disabili dall'essere persone, fondando un'intollerabile disuguaglianza sulla ritenuta irrecuperabilità del dato biofisico"*¹⁸.

Per realizzare l'inclusione delle persone con disabilità la Convenzione di New York individua due criteri: l'accomodamento ragionevole e la progettazione universale. Segnatamente, secondo l'articolo 2 l'accomodamento ragionevole *«indica le modifiche e gli adattamenti necessari ed appropriati che non impongano un carico sproporzionato o eccessivo, ove ve ne sia necessità in casi particolari, per assicurare alle persone con disabilità il godimento e l'esercizio, su base di uguaglianza con gli altri, di tutti i diritti umani e libertà fondamentali»*, sempre che vi sia un rapporto di proporzionalità fra mezzi e fini. D'altra parte, la progettazione universale fa riferimento alla *"progettazione (e realizzazione) di prodotti, ambienti, programmi e servizi utilizzabili da tutte le persone, nella misura più estesa possibile, senza il bisogno di adattamenti o di progettazioni specializzate"*; senza escludere, in ogni caso, *"dispositivi di ausilio per particolari gruppi di persone con disabilità ove siano necessari"*.

In definitiva, l'inclusione delle persone con disabilità deve avvenire, da un lato, correggendo l'ambiente già esistente in funzione di bisogni specifici (accomodamento ragionevole) e, dall'altro, creando un contesto adeguato alle situazioni di disabilità presenti all'interno di una determinata comunità o gruppo sociale (progettazione universale).

Sul piano del diritto all'educazione, come stabilito dall'articolo 24 della Convenzione, gli Stati firmatari della Convenzione *"allo scopo di realizzare*

¹⁸ F. Masci *"L'inclusione scolastica dei disabili: inclusione sociale delle persone"*. Fascicolo 2-2017 pagina 142, in Costituzionalismi.it

questo diritto senza discriminazioni e su una base di uguaglianza di opportunità dovranno assicurare che:

- (a) le persone con disabilità non vengano escluse dal sistema di educazione generale a causa della disabilità e che i fanciulli con disabilità non siano esclusi dall'istruzione primaria gratuita e obbligatoria o dall'istruzione secondaria a causa della disabilità;*
- (b) le persone con disabilità possano accedere ad un'istruzione primaria e secondaria integrata, di qualità e libera, su base di uguaglianza con gli altri, all'interno delle comunità in cui vivono;*
- (c) si proceda ad accomodamenti ragionevoli per andare incontro alle esigenze individuali;*
- (d) le persone con disabilità ricevano il sostegno necessario, all'interno del sistema educativo generale, al fine di agevolare la loro effettiva istruzione;*
- (e) efficaci misure di supporto individualizzato siano fornite in ambienti che ottimizzino il programma scolastico e la socializzazione, conformemente all'obiettivo della piena integrazione”;*

Il principio di inclusione deve, perciò, connotare il sistema scolastico degli Stati firmatari e la scuola non deve limitarsi a inserire lo studente disabile nel contesto scolastico svolgendo attività di tipo differente rispetto agli altri studenti, ma deve prevedere una programmazione didattica ed educativa uguale per tutti soddisfacendo le esigenze di ciascuno studente con disabilità¹⁹.

¹⁹ E. Caracciolo “Diritto all'istruzione e tutela giurisdizionale”, 18 marzo 2020, pagina 40 in Federalismi.it

L'inclusione scolastica e il sistema di certificazione della disabilità

Le nuove prospettive aperte sulla disabilità e sull'inclusione scolastica portano il legislatore italiano all'approvazione della Legge 13 luglio 2015 numero 107 recante *"Riordino del sistema nazionale di istruzione e formazione e delega per il riordino delle disposizioni legislative vigenti"*, a cui segue l'emanazione del Decreto Legislativo numero 77 del 2016 *"Norme per la promozione dell'inclusione scolastica degli studenti con disabilità, a norma dell'articolo 1 commi 180 e 181, lettera c) della legge 13 luglio 2015, n.107"*, che verrà successivamente modificato con decreto legislativo 7 agosto 2019 numero 96.

Il decreto 77/2016 configura un sistema di interventi a sostegno dell'inclusione scolastica, finalizzati ad armonizzare e valorizzare le politiche e la cultura inclusiva di tutti gli attori coinvolti (istituzioni sanitarie e scolastiche e famiglie), intervenendo, in particolare, sulla revisione delle modalità e dei criteri di certificazione.

L'obiettivo principale è quello di garantire all'alunno e allo studente con disabilità certificata di poter fruire di tutti i servizi di cui ha diritto.

L'articolo 1 del decreto numero 66 del 2017 ha sancito che l'inclusione scolastica:

- "a) riguarda le bambine e i bambini, le alunne e gli alunni, le studentesse e gli studenti, risponde ai differenti bisogni educativi e si realizza attraverso strategie educative e didattiche finalizzate allo sviluppo delle potenzialità di ciascuno nel rispetto del diritto all'autodeterminazione e all'accomodamento ragionevole, nella prospettiva della migliore qualità di vita;*
- b) si realizza nell'identità culturale, educativa, progettuale, nell'organizzazione e nel curriculum delle istituzioni scolastiche,*

nonché attraverso la definizione e la condivisione del progetto individuale fra scuole, famiglie e altri soggetti, pubblici e privati, operanti sul territorio;

- c) costituisce impegno fondamentale di tutte le componenti della comunità scolastica le quali, nell'ambito degli specifici ruoli e responsabilità, concorrono ad assicurare il successo formativo delle bambine e dei bambini, delle alunne e degli alunni, delle studentesse e degli studenti”.*

La certificazione della condizione di disabilità

Le procedure di certificazione e documentazione per l'inclusione scolastica prendono avvio dalla domanda di accertamento della condizione di disabilità da presentare all'INPS.

Il Profilo di funzionamento

Successivamente all'accertamento della condizione di disabilità viene redatto il Profilo di funzionamento da parte dell'Unità multidisciplinare del Servizio Sanitario composta dalle seguenti professionalità. Uno specialista in neuropsichiatria infantile o un medico specialista, esperto nella patologia che connota lo stato di salute del minore e almeno due tra le seguenti figure: un esercente di professione sanitaria nell'area della riabilitazione, uno psicologo dell'età evolutiva, un assistente sociale o un pedagogo o un altro delegato, in possesso di specifica qualificazione professionale, in rappresentanza dell'Ente locale di competenza.

Il Profilo di funzionamento che ricomprende la diagnosi funzionale e il profilo dinamico-funzionale viene predisposto, (articolo 5 comma 2 lettera b), secondo i criteri del modello bio-psico-sociale della Classificazione

Internazionale del Funzionamento, della Disabilità e della Salute (ICF) adottata dall'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS).

Il Profilo di funzionamento viene predisposto ai fini della formulazione del progetto individuale e del Piano Educativo Individualizzato (PEI) e viene redatto con la collaborazione dei genitori (o di chi esercita la responsabilità genitoriale della bambina o del bambino, dell'alunna o dell'alunno), nonché, nel rispetto del diritto di autodeterminazione nella massima misura possibile, della studentessa o dello studente con disabilità, con la partecipazione del dirigente scolastico ovvero di un docente specializzato sul sostegno didattico, dell'istituzione scolastica ove è iscritto la bambina o il bambino, l'alunna o l'alunno, la studentessa o lo studente.

Il Profilo definisce anche le competenze professionali e la tipologia delle misure di sostegno e delle risorse strutturali utili per l'inclusione scolastica (articolo 5 comma 4 lettera b) ed è aggiornato al passaggio di ogni grado di istruzione, a partire dalla scuola dell'infanzia, nonché in presenza di nuove e sopravvenute condizioni.

Il sistema di certificazione anzi descritto intende quindi promuovere lo sviluppo delle risorse e delle potenzialità del soggetto e mette in evidenza che, come osservato dalla dottrina²⁰, *“oggetto di valutazione non sia soltanto il corpo della persona ma anche i suoi comportamenti, le sue competenze, la sua partecipazione sociale”*, poiché la Classificazione internazionale del funzionamento, della disabilità e della salute (ICF) è in grado di fornire una visione della persona nella sua complessità per cui *“il concetto di normalità perde la sua funzione originaria di parametro oggettivo in base al quale misurare la diversità del soggetto e quella che fino ad oggi è stata considerata come posizione di disabilità, in*

²⁰ G. Matucci “La Buona scuola”, pagina 6

*contrapposizione a quella che si presume essere la condizione di abilità, diventa una delle tante possibili variabili dell'essere umano"*²¹.

Al Profilo di funzionamento che rappresenta la parte sanitaria seguono, poi, una certificazione scolastica ed una sociale: esso è, infatti, documento essenziale per la predisposizione del Piano Educativo Individualizzato (PEI) e del Progetto Individuale (PI).

Il Piano educativo individualizzato (PEI)

Il PEI, elaborato a cura delle istituzioni scolastiche²², con il supporto dell'unità di valutazione multidisciplinare e la partecipazione dei genitori e delle figure professionali che seguono l'alunno con disabilità, viene predisposto all'inizio di ogni anno scolastico e con esso si individuano mezzi e strumenti per realizzare un ambiente favorevole all'apprendimento sul piano della comunicazione, dell'autonomia e dell'interazione con gli altri, identificando strategie didattico-educative volte ad assicurare il successo formativo dell'interessato, nel rispetto della massima flessibilità e coerenza con i bisogni specifici dello studente, secondo l'accezione più evoluta di diritto all'istruzione inteso come diritto a un'istruzione adeguata, ossia calibrata sulle esigenze del singolo.

In particolare, ai sensi dell'articolo 7 comma 2 lettera d) il PEI *"esplicita le modalità di sostegno didattico, compresa la proposta del numero di ore di sostegno alla classe, le modalità di verifica, i criteri di valutazione, gli interventi di inclusione svolti dal personale docente nell'ambito della classe e in progetti specifici, la valutazione in relazione alla programmazione individualizzata, nonché gli interventi di assistenza igienica e di base, svolti dal personale ausiliario nell'ambito del plesso scolastico e la proposta delle*

²¹ G. Matucci, Ibidem pagina 7

²² In particolare il PEI è elaborato e approvato dal Gruppo di lavoro operativo per l'inclusione (art. 7 comma 2, lettera a).

risorse professionali da destinare all'assistenza, all'autonomia e alla comunicazione, secondo le modalità attuative e gli standard qualitativi previsti dall'accordo di cui al comma 5-bis dell'articolo 3".

Come il Profilo di Funzionamento, il PEI è aggiornato in presenza di nuove e sopravvenute condizioni di "funzionamento" della persona ed è soggetto a verifiche periodiche nel corso dell'anno scolastico per realizzare il raggiungimento degli obiettivi e apportare eventuali modifiche e integrazioni.

Il Piano individuale (PI)

Le azioni del servizio sanitario e delle istituzioni scolastiche si completano attraverso la redazione da parte dell'Ente Locale del PI redatto ai sensi dell'articolo 14 della legge 8 novembre 2000, numero 328 (come modificato dal Decreto legislativo 77/2016). Tale documento prevede le prestazioni di cura e di riabilitazione a carico del Servizio sanitario Nazionale, i servizi alla persona cui provvede il Comune in forma diretta o accreditata, con particolare riferimento al recupero e all'integrazione sociale, nonché le misure economiche necessarie per il superamento delle condizioni di povertà, emarginazione ed esclusione sociale.

Le tematiche affrontate con il Difensore civico sull'inclusione scolastica

Nel segno dell'attuazione della garanzia del divieto di discriminazione e del principio di pari opportunità, come disciplinata dalla legge regionale del Piemonte numero 5 del 2016, nel corso dell'anno 2020 è proseguita l'attività in collaborazione con il Difensore civico.

Abbiamo avuto modo di affrontare alcune tematiche attinenti all'inclusione scolastica, tra cui l'assistenza all'autonomia e alla comunicazione e

l'assistenza igienica forniti rispettivamente da parte degli Enti Locali e delle Istituzioni scolastiche.

In particolare, abbiamo analizzato da parte degli Organi di garanzia il livello di esigibilità di tali diritti a fronte di scelte economiche ed organizzative delle Amministrazioni cui fanno capo tali servizi.

L'assistenza all'autonomia e alla comunicazione e le scelte di bilancio intraprese dagli Enti Locali

Le osservazioni che di seguito si riportano hanno costituito oggetto di intervento nei confronti di un'Amministrazione locale che, per esigenze di bilancio, aveva istituito, con l'accordo dei fruitori del servizio di assistenza all'autonomia e alla comunicazione, l'erogazione di un contributo alle famiglie affinché quest'ultime provvedessero a scegliere e, quindi retribuire, direttamente un educatore.

Con l'introduzione della Legge numero 104 del 1992 (*"Legge-quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate"*) il nostro ordinamento intese garantire alla persona disabile *"il pieno rispetto della dignità umana e i diritti di libertà e di autonomia della persona handicappata e (...) la piena integrazione nella famiglia, nella scuola, nel lavoro e nella società"* (articolo 5).

L'articolo 12 comma 2 ebbe inoltre a riconoscere *"il diritto all'educazione e all'istruzione della persona handicappata nelle sezioni di scuola materna, nelle classi comuni delle istituzioni scolastiche di ogni ordine e grado e nelle istituzioni universitarie"* precisando, al successivo comma 3, che *"l'integrazione scolastica ha come obiettivo lo sviluppo delle potenzialità della persona handicappata nell'apprendimento, nella comunicazione, nelle relazioni e nella socializzazione"*.

Il successivo articolo 13, al comma 3, ha poi stabilito che: *“Nelle scuole di ogni ordine e grado, fermo restando, ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, e successive modificazioni, l’obbligo per gli enti locali di fornire l’assistenza per l’autonomia e la comunicazione personale degli alunni con handicap fisici o sensoriali, sono garantite attività di sostegno mediante l’assegnazione di docenti specializzati”*.

L’assistente per l’autonomia e la comunicazione è chiamato quindi a fornire un supporto aggiuntivo, poiché ha il compito di facilitare, in sinergia con l’insegnante di sostegno e con gli altri docenti della classe, il processo relazionale e partecipativo dell’alunno disabile durante le attività scolastiche.

Va inoltre ricordato che il decreto legislativo 31.03.1998, numero 112 ²³ ha ulteriormente chiarito, all’articolo 139, comma 1, lettera c), che *“i servizi di supporto organizzativo del servizio di istruzione per gli alunni con handicap o in situazione di svantaggio”* sono attribuiti ai Comuni, in relazione ai gradi di scuola primaria e secondaria inferiore.

Le funzioni e i compiti amministrativi attribuiti agli Enti Locali nell’attuazione dei principi di autonomia e integrazione che hanno trovato ulteriore sviluppo nelle previsioni della legge numero 328 del 2000 – *“Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali”*.

Si tratta di una riforma saldamente ancorata al principio scolpito nell’articolo 1, in cui si prevede che *“la Repubblica assicura alle persone e alle famiglie un sistema integrato di interventi e servizi sociali, promuove interventi per garantire la qualità della vita, pari opportunità, non discriminazione e diritti di cittadinanza, elimina o riduce le condizioni di disabilità, di bisogno e disagio individuale e familiare, derivanti da inadeguatezza di reddito, difficoltà sociali e condizioni di non autonomia”*.

²³ “Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59”.

Con ciò ponendo in evidenza la necessità di considerare il bisogno della persona nella sua totalità, costituita anche dalle sue risorse e dal suo contesto familiare e territoriale, vieppiù nell'ottica della promozione di un suo pieno inserimento nella società attraverso la valorizzazione delle sue capacità.

Va poi rammentato che l'articolo 14, primo comma, della legge che si sta esaminando, ha previsto che *"i comuni, d'intesa con le aziende unità sanitarie locali, predispongono, su richiesta dell'interessato, un progetto individuale finalizzato a realizzare la piena integrazione delle persone disabili di cui all'articolo 3 della legge 5 febbraio 1992, n. 104, nell'ambito della vita familiare e sociale, nonché nei percorsi dell'istruzione scolastica o professionale e del lavoro"*.

Il progetto individuale, ai sensi del secondo comma, *"comprende, oltre alla valutazione diagnostico-funzionale o al Profilo di funzionamento, le prestazioni di cura e di riabilitazione a carico del Servizio sanitario nazionale, il Piano educativo individualizzato a cura delle istituzioni scolastiche, i servizi alla persona a cui provvede il comune in forma diretta o accreditata, con particolare riferimento al recupero e all'integrazione sociale, nonché le misure economiche necessarie per il superamento di condizioni di povertà, emarginazione ed esclusione sociale. Nel progetto individuale sono definiti le potenzialità e gli eventuali sostegni per il nucleo familiare"*.

Attraverso la predisposizione del progetto individuale si realizza, quindi, una presa in carico della persona disabile cui partecipino sinergicamente tutte istituzioni competenti - Comuni, ASL e istituti scolastici - nell'ottica di una visione in chiave unitaria dei bisogni dell'individuo e dell'integrazione dei diversi interventi previsti in suo favore²⁴.

²⁴ Riconducibile, come è stato osservato dalla giurisprudenza amministrativa (TAR Calabria, Catanzaro, sezione II, 12 aprile 2013, numero 440), *"al concetto di adattamento ragionevole, espresso dagli artt. 19 e 25, lettera e) della Convenzione per i Diritti Umani per la Persona Disabile del 2006 delle Nazioni Unite, ratificata con legge nazionale 3.3.2009 n. 18, al modello bio-psico-sociale dell'ICF ("International Classification of Functioning"), pubblicato dall'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS) nel marzo 2002"*.

Lungo tale linea si pone, da ultimo, il decreto legislativo 13 aprile 2017, numero 66²⁵, il quale stabilisce, all'articolo 3, che lo Stato, le Regioni e gli Enti locali, nel rispetto della normativa vigente, perseguono l'obiettivo di garantire le prestazioni per l'inclusione scolastica delle bambine e dei bambini, delle alunne e degli alunni, delle studentesse e degli studenti di cui all'articolo 2, comma 1, tenuto conto del principio di accomodamento ragionevole così come definito dall'articolo 2 della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, ratificata ai sensi della legge 3 marzo 2009, n. 18.

In particolare, dispone il comma 5 del succitato articolo 3, che gli Enti Territoriali, provvedono ad assicurare, nei limiti delle risorse disponibili, gli interventi necessari per garantire l'assistenza di loro competenza, inclusa l'assegnazione del personale, come previsto dall'articolo 13, comma 3, della legge 5 febbraio 1992, n. 104, nonché dall'articolo 139, comma 1, del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112²⁶.

L'effettività del diritto all'istruzione dell'alunno con disabilità, che si declina nel sistema integrato di interventi e servizi sociali attraverso il piano individuale redatto ai sensi dell'articolo 14 della legge 328/2000, si confronta, inevitabilmente, con le scelte di bilancio assunte da parte delle Amministrazioni pubbliche coinvolte.

La regola dell'equilibrio finanziario imposta dall'articolo 81 della Costituzione, nuova formulazione, anche agli enti territoriali deputati all'erogazione di servizi alla persona, è destinata, dunque, a confliggere sempre più spesso con il soddisfacimento dei diritti che "costano" in quanto comportano forti implicazioni in termine di allocazione di risorse disponibili.

²⁵ "Norme per la promozione dell'inclusione scolastica degli studenti con disabilità, a norma dell'articolo 1, commi 180 e 181, lettera c), della legge 13 luglio 2015, n. 107").

²⁶ Tuttavia, l'attuazione di tale disposizione, introdotta con l'art. 3, comma 1, lett. d), n. 2) Decreto Legislativo 7 agosto 2019 numero 96, è subordinata alla conclusione dell'accordo che dovrà assumere la Conferenza unificata in ordine a modalità e standard qualitativi.

A questo proposito va dunque rammentata la giurisprudenza della Corte costituzionale che, a partire dalla decisione numero 80 del 2010²⁷, assunta in tema di istruzione delle persone con disabilità, ha affermato importanti regole interpretative, conformi al dettato contenuto nell'articolo 38 della Costituzione, che costituiscono irrinunciabile punto di riferimento per l'attività amministrativa degli Enti Locali.

Il Giudice delle leggi ha infatti evidenziato come, nel giudizio di bilanciamento tra diritti sociali ed esigenze finanziarie, debba prevalere il *"nucleo indefettibile delle garanzie"* connesso ai diritti fondamentali della persona. E che l'effettività del diritto *"non può che derivare dalla certezza delle disponibilità finanziarie per il soddisfacimento del medesimo"* in quanto *"il nucleo di garanzie minime per renderlo effettivo dovrebbe essere assicurato al di là di ogni esigenza di bilancio"*.

La discrezionalità nell'allocazione delle risorse economiche trova quindi un limite, dal momento che, come ci insegna autorevolmente la Corte costituzionale, deve essere *"la garanzia dei diritti incompressibili ad incidere sul bilancio, e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione"*.

In linea con tale insegnamento, anche la giurisprudenza amministrativa ha avuto modo di statuire il principio per cui *"una lettura sistematica delle disposizioni sulla tutela dei disabili induce ragionevolmente ad affermare che le posizioni delle persone disabili devono prevalere sulle esigenze di natura finanziaria"* (Consiglio di Stato sezione VI numero 2624 del 2017 e numero 2698 del 2017) e *"il diritto del disabile all'integrazione scolastica e allo sviluppo delle potenzialità di apprendimento laddove le misure da approntarsi devono essere calibrate ai precisi bisogni dell'alunno affetto da disabilità"* (Consiglio Stato sezione VI numero 375 del 2017).

In particolare, con riferimento all'assistente alla comunicazione e all'integrazione, il Consiglio di Stato, con decisione numero 3104 del 2009,

²⁷ Ex multis Corte costituzionale 205/2016, 84/2018 e 83/2019.

ha affermato che *“l’organizzazione dell’attività di sostegno socio-assistenziale da parte degli enti locali (...) non possa in via di fatto comprimere o vulnerare quel diritto all’educazione, all’integrazione sociale e alla partecipazione alla vita della comunità riconosciuto da fonti sovranazionali, dalla Costituzione e dalla legislazione ordinaria.*

Pertanto le attività integrative di valenza socio-educativa (e tra queste il supporto individualizzato a favore del soggetto assistito prestato dall’educatore) devono essere prestate con modalità idonee a realizzare lo sviluppo della personalità dell’alunno e a garantire la presenza stabile di un educatore che segua costantemente l’alunno disabile nel processo di integrazione”.

L’assistenza igienica e le scelte organizzative degli Istituti scolastici

A fronte della segnalazione di un genitore in ordine all’insufficienza del servizio di assistenza scolastica nei confronti del figlio disabile, abbiamo avviato un intervento nei confronti di un Istituto scolastico al fine di esaminare le scelte organizzative intraprese per fornire il servizio in questione.

Si riporta di seguito la disamina della normativa inerente all’organizzazione del servizio di assistenza igienica agli studenti con disabilità.

La legge 3 maggio 1999 numero 124 stabilisce all’articolo 8 che *“il personale ausiliario, tecnico e amministrativo dipendente dagli enti locali, in servizio nelle istituzioni scolastiche statali alla data di entrata in vigore della presente legge, è trasferito nei ruoli del personale ATA statale ed è inquadrato nelle qualifiche funzionali e nei profili professionali corrispondenti per lo svolgimento dei compiti propri dei predetti profili”.*

In tale ambito il protocollo d'intesa sottoscritto il 12 settembre 2000 tra il Ministero dell'Istruzione, le Associazioni degli enti locali e tutte le sigle sindacali, ha previsto all'articolo 2, lettera B che *"L'attività di assistenza ai disabili, di competenza della Scuola, è assicurata dal personale ausiliario delle scuole, nei limiti di quanto previsto dal CCNL – comparto Scuola – art.31 – tab. A – Profilo A2: collaboratore scolastico. Restano invece nella competenza dell'Ente Locale quei compiti di assistenza specialistica ai disabili da svolgersi con personale qualificato sia all'interno che all'esterno all'Istituzione scolastica"*.

Successivamente, la circolare 30 novembre 2001, n. 3390 del Dipartimento per i servizi nel territorio Direzione generale per l'organizzazione dei servizi nel territorio Ufficio IV, ha chiarito che *"l'assistenza di base agli alunni disabili è parte fondamentale del processo di integrazione scolastica e la sua concreta attuazione contribuisce a realizzare il diritto allo studio costituzionalmente garantito"* specificando che *"l'assistenza di base, di competenza della scuola, va intesa come il primo segmento della più articolata assistenza all'autonomia e alla comunicazione personale prevista dall'art.13, comma 3, della legge 104/92"*.

La suddetta circolare evidenzia, a titolo esemplificativo, tra le attività inerenti all'assistenza di base quelle di *"ausilio materiale agli alunni portatori di handicap nell'accesso dalle aree esterne alle strutture scolastiche e nell'uscita da esse, in cui è ricompreso lo spostamento nei locali della scuola"* (definendole "mansioni proprie del profilo di tutti i collaboratori scolastici") e le attività di *"ausilio materiale agli alunni portatori di handicap per esigenze di particolare disagio e le attività di*

*cura alla persona ed ausilio materiale nell'uso dei servizi igienici e nella cura dell'igiene personale dell'alunno disabile"*²⁸.

Lungo tale linea, il decreto legislativo numero 66 del 2017 all'articolo 13 secondo comma individua quindi tra le attività formative per il personale ATA quelle necessarie per *"sviluppare le competenze sull'assistenza di base, in relazione all'inclusione scolastica"*, eliminando ogni dubbio circa l'esigibilità delle prestazioni di assistenza.

Il Dirigente di istituto, quindi, deve incaricare espressamente un collaboratore per l'assistenza igienica e la cura dell'igiene personale per gli alunni con disabilità che ne abbiano necessità e, nel caso il personale a disposizione risulti insufficiente, richiederne l'assegnazione all'Ufficio scolastico Provinciale.

²⁸Cfr Corte di Cassazione 30 maggio 2016, n. 22.786 che ha evidenziato il reato di rifiuto di atti d'ufficio nella condotta del collaboratore scolastico che si rifiuti di occuparsi dell'igiene personale di un alunno disabile, anche se non ha mai ricevuto, per tale mansione, né una formazione specifica né un compenso a ciò finalizzato. La corte di Legittimità ha quindi ritenuto "incaricato di pubblico servizio" poiché il personale in questione "svolge anche mansioni di vigilanza, sorveglianza degli alunni, guardiania e custodia dei locali, nonché assistenza personale agli alunni con disabilità, che non si esauriscono nell'espletamento di un lavoro meramente materiale, ma che, implicando conoscenza e applicazione delle relative normative scolastiche, sia pure a livello esecutivo, presentano aspetti collaborativi, complementari e integrativi di funzioni pubbliche" e che, di conseguenza, "nei limiti di queste incombenze compete a tali figure professionali la qualifica di incaricati di un pubblico servizio".

8. LE PERSONE DI MINORE ETÀ E LE RELAZIONI FAMILIARI

Dati relativi alla natalità

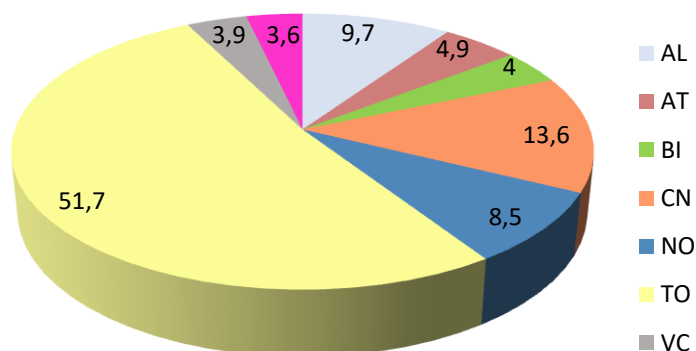
Negli ultimi anni si è assistito ad una riduzione della natalità, anche nell'ambito del nostro territorio regionale.

In questa sezione proponiamo innanzitutto una serie di elaborazioni statistiche che fotografano sotto l'aspetto demografico la realtà piemontese, raffrontata all'insieme delle regioni confinanti e, in generale, del Nord del Paese, oltre che al dato italiano nel suo complesso²⁹.

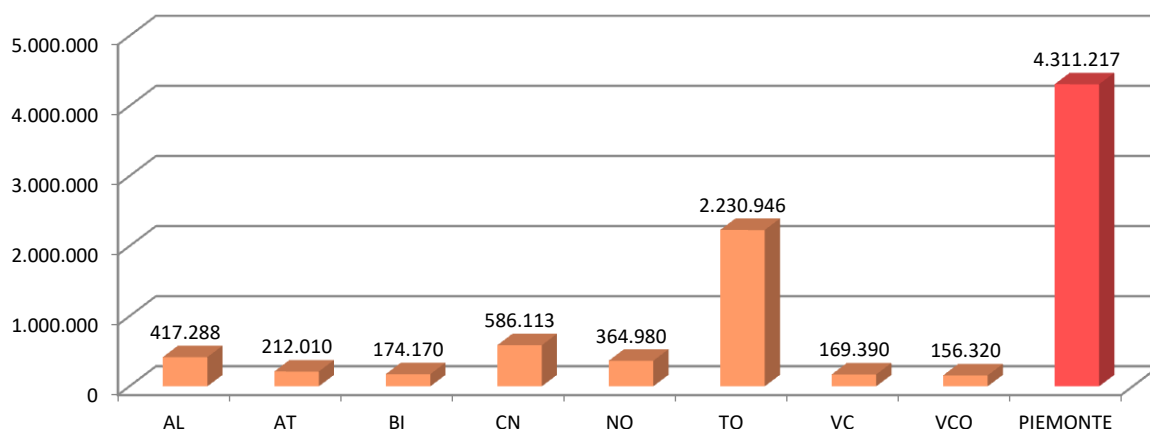
POPOLAZIONE RESIDENTE IN PIEMONTE AL 31.12.2021

AL	417.288
AT	212.010
BI	174.170
CN	586.113
NO	364.980
TO	2.230.946
VC	169.390
VCO	156.320
PIEMONTE	4.311.217

POPOLAZIONE RESIDENTE IN % PER PROVINCIA



POPOLAZIONE RESIDENTE AL 31.12.2019



I

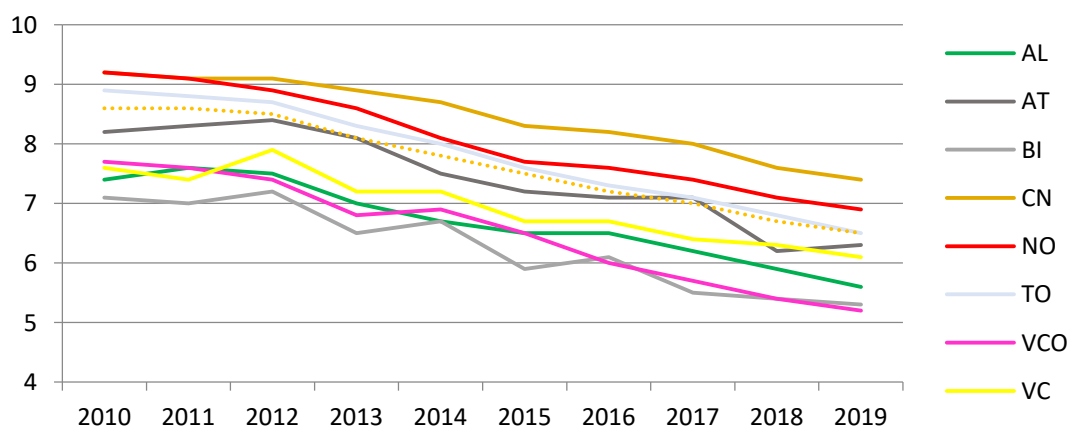
²⁹ Fonte IRES Piemonte

Provincia	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
AL	3.253	3.287	3.184	2.998	2.913	2.816	2.769	2.642	2.502	2.342
AT	1.813	1.813	1.834	1.772	1.657	1.581	1.551	1.529	1.339	1.334
BI	1.320	1.283	1.301	1.180	1.211	1.067	1.089	986	954	923
CN	5.462	5.374	5.334	5.286	5.151	4.914	4.833	4.712	4.489	4.347
NO	3.396	3.342	3.251	3.172	3.013	2.850	2.808	2.729	2.617	2.535
TO	20.512	20.114	19.584	18.871	18.302	17.463	16.565	16.205	15.240	14.637
VC	1.365	1.323	1.392	1.280	1.271	1.180	1.160	1.116	1.074	1.043
VCO	1.264	1.223	1.187	1.095	1.119	1.037	957	911	857	811
PIEMONTE	38.385	37.759	37.067	35.654	34.637	32.908	31.732	30.830	29.072	27.972

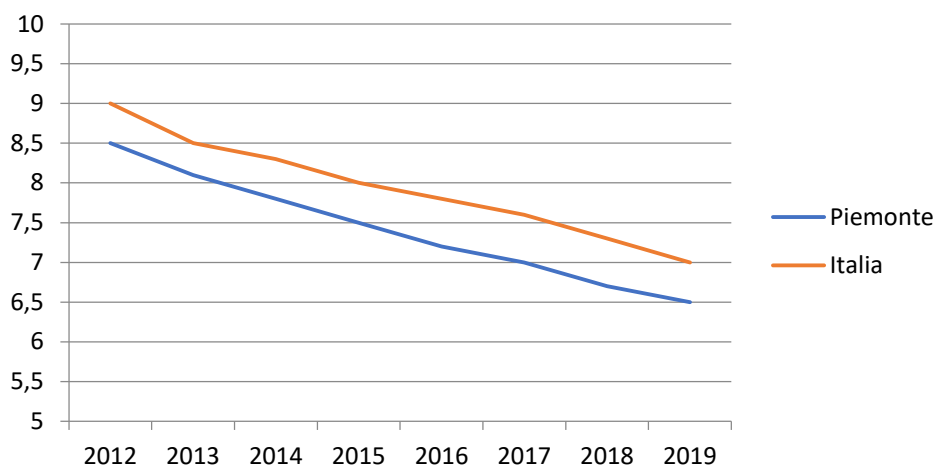
TASSO DI NATALITÀ IN PIEMONTE - ANNO 2019

Provincia	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
AL	7,4	7,6	7,5	7	6,7	6,5	6,5	6,2	5,9	5,6
AT	8,2	8,3	8,4	8,1	7,5	7,2	7,1	7,1	6,2	6,3
BI	7,1	7	7,2	6,5	6,7	5,9	6,1	5,5	5,4	5,3
CN	9,2	9,1	9,1	8,9	8,7	8,3	8,2	8	7,6	7,4
NO	9,2	9,1	8,9	8,6	8,1	7,7	7,6	7,4	7,1	6,9
TO	8,9	8,8	8,7	8,3	8	7,6	7,3	7,1	6,8	6,5
VC	7,6	7,4	7,9	7,2	7,2	6,7	6,7	6,4	6,3	6,1
VCO	7,7	7,6	7,4	6,8	6,9	6,5	6	5,7	5,4	5,2
PIEMONTE	8,6	8,6	8,5	8,1	7,8	7,5	7,2	7	6,7	6,5

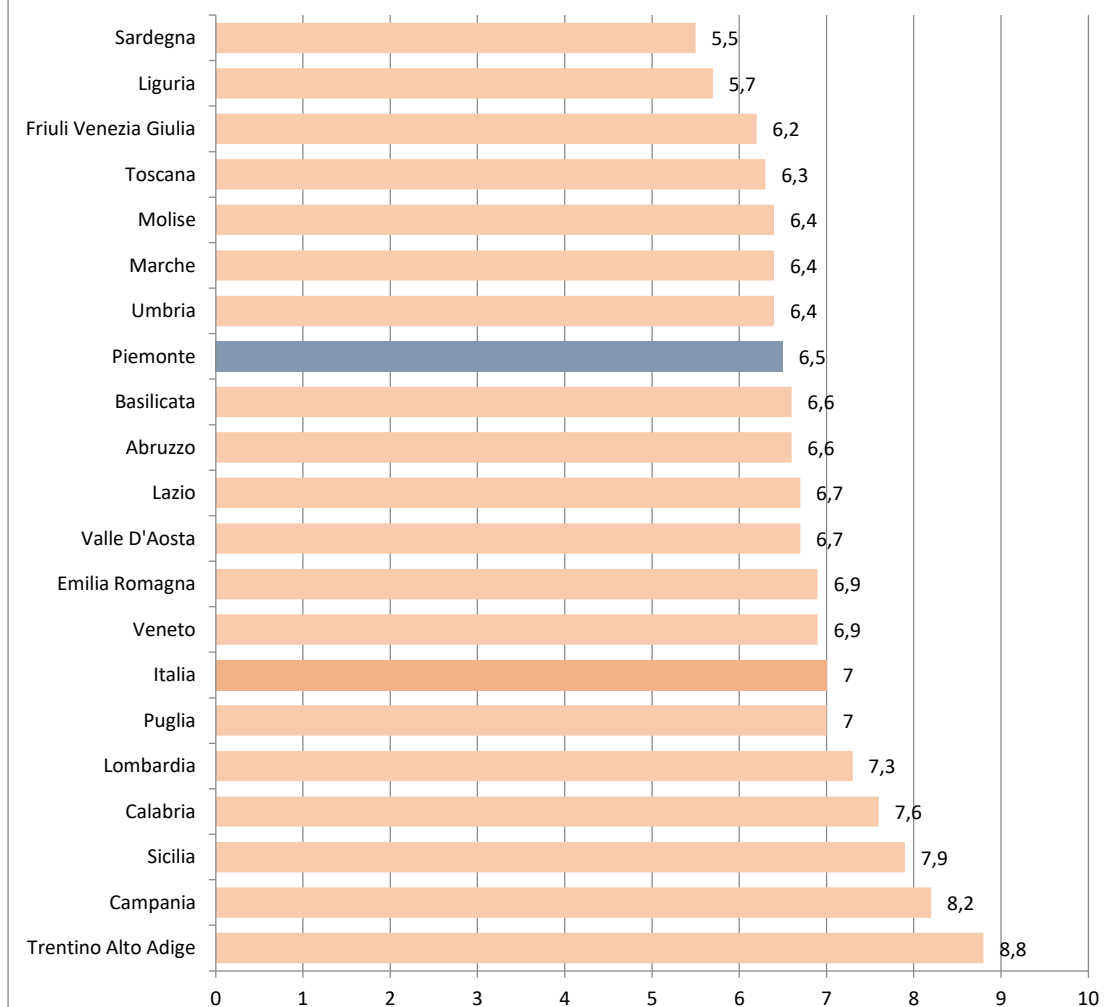
TASSO DI NATALITÀ IN PIEMONTE TENDENZA ANNI 2010-2019

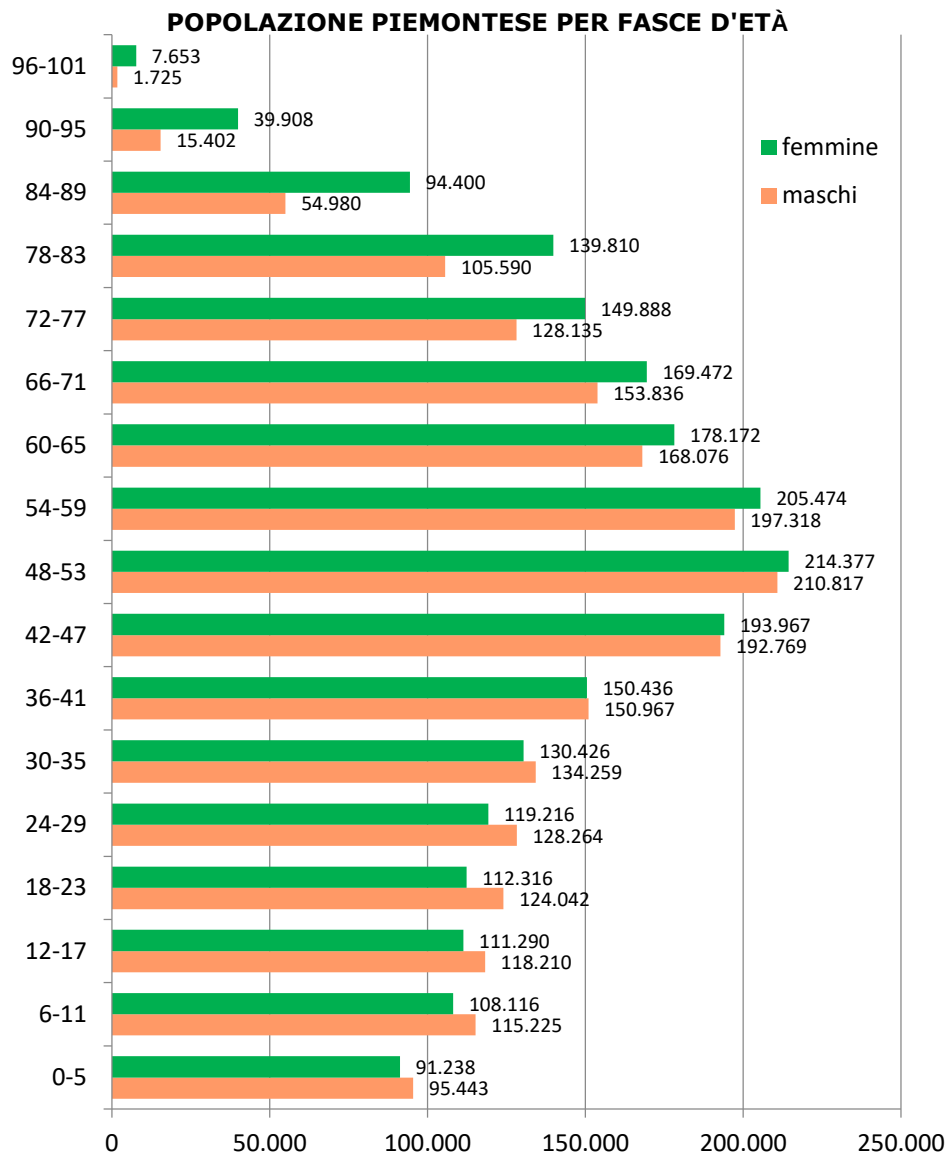


TASSO DI NATALITÀ IN ITALIA E IN PIEMONTE TENDENZA 2012-2019

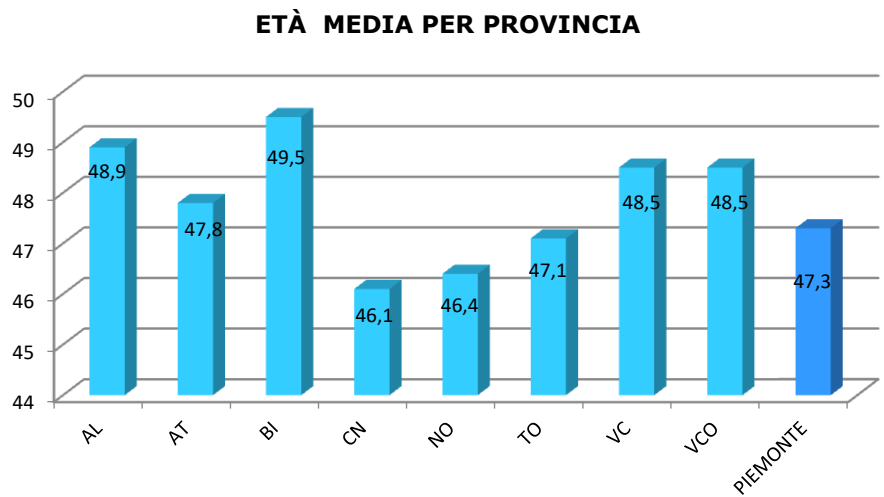


TASSO DI NATALITÀ NELLE REGIONI ITALIANE ANNO 2019

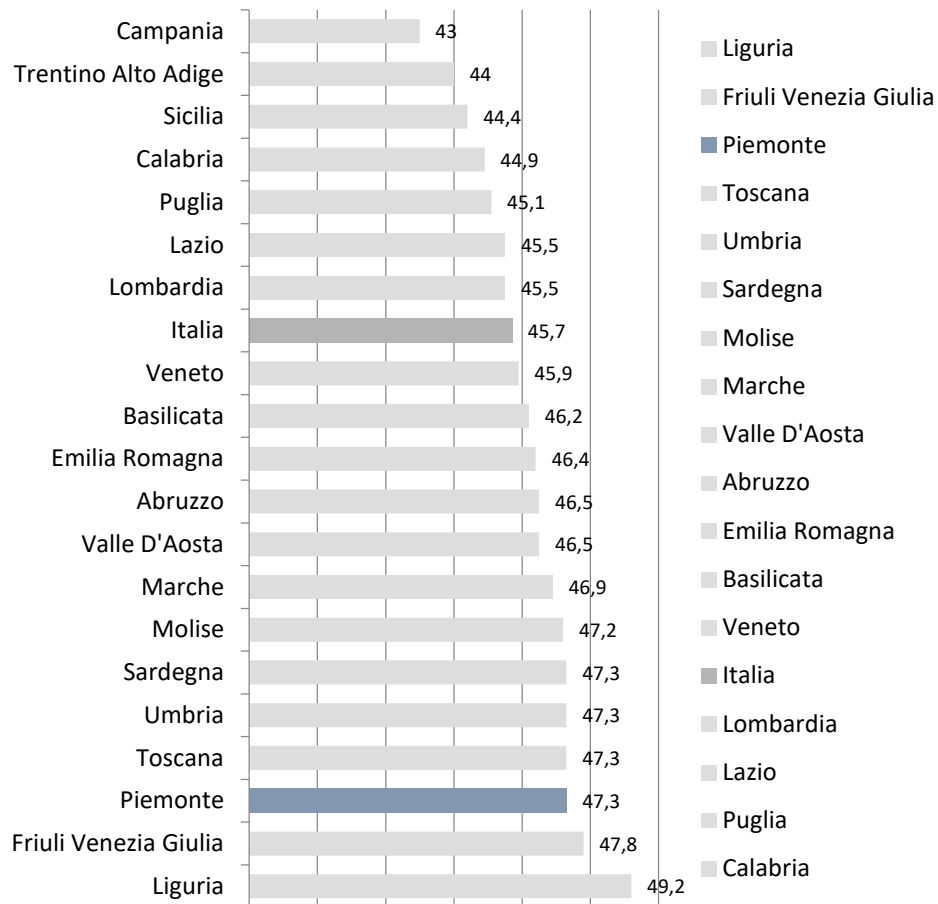




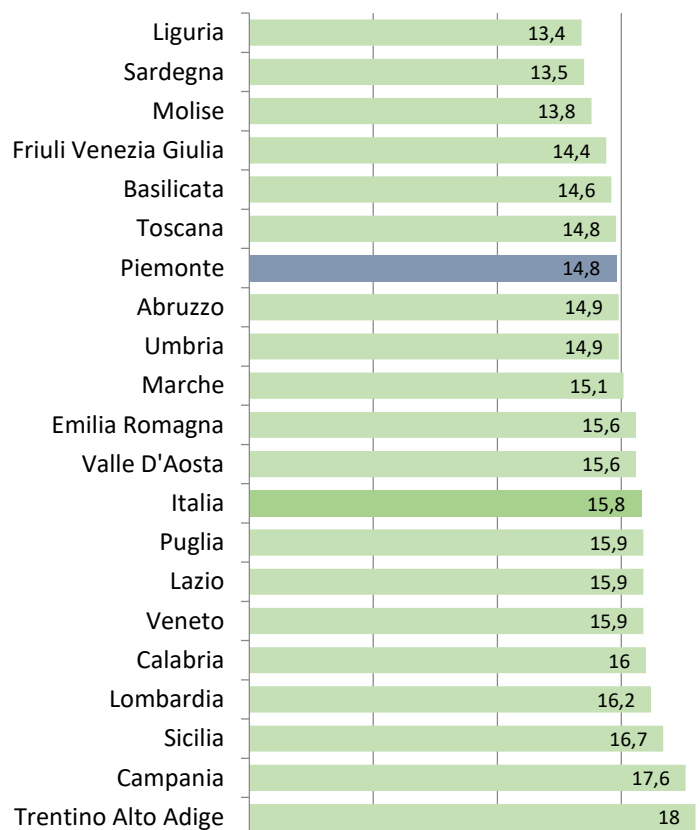
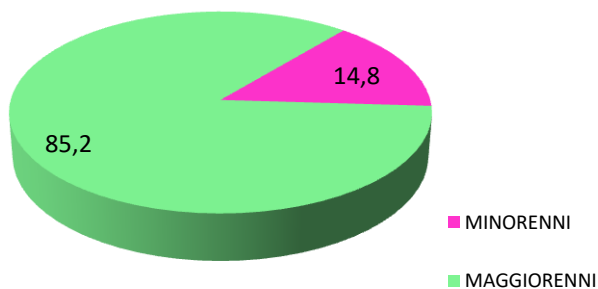
Provincia	Età media
AL	48,9
AT	47,8
BI	49,5
CN	46,1
NO	46,4
TO	47,1
VC	48,5
VCO	48,5
PIEMONTE	47,3



ETÀ MEDIA NELLE REGIONI ITALIANE

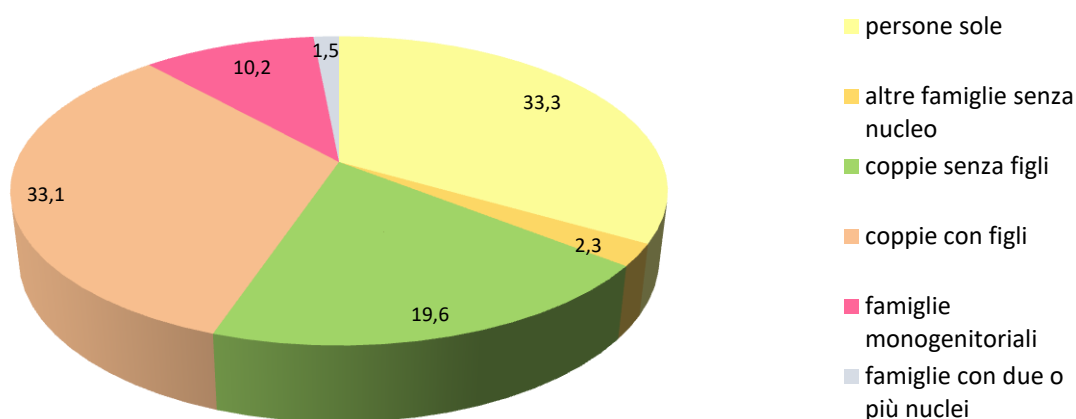


INCIDENZA DEI MINORENNI SUL TOTALE DELLA POPOLAZIONE IN PIEMONTE E NELLE ALTRE REGIONI

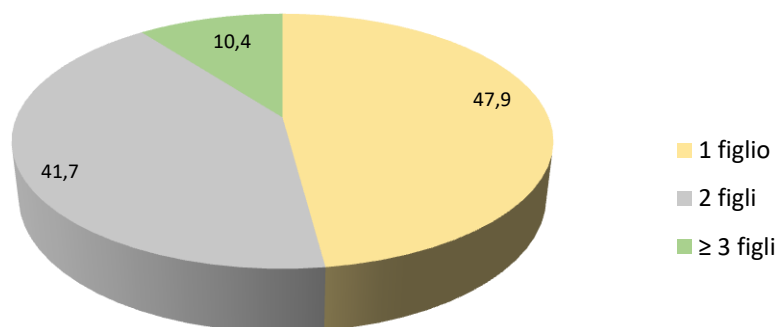


Nelle elaborazioni successive si dà conto delle tipologie familiari che caratterizzano il Piemonte, le macro regioni del Nord e del Nord Ovest e l'insieme del Paese³⁰.

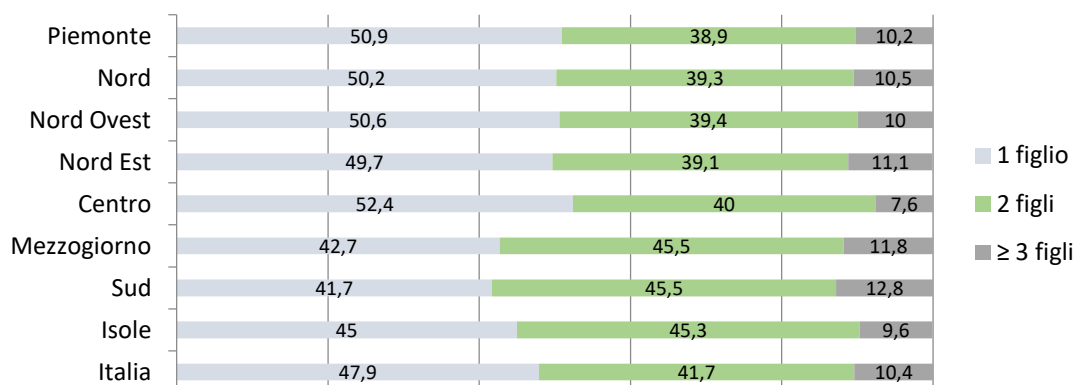
TIPOLOGIE FAMILIARI IN % SUL TOTALE DELLE FAMIGLIE PIEMONTESI ANNO 2019



COPPIE CON FIGLI IN PIEMONTE - ANNO 2019



COPPIE CON FIGLI IN ITALIA - ANNO 2019

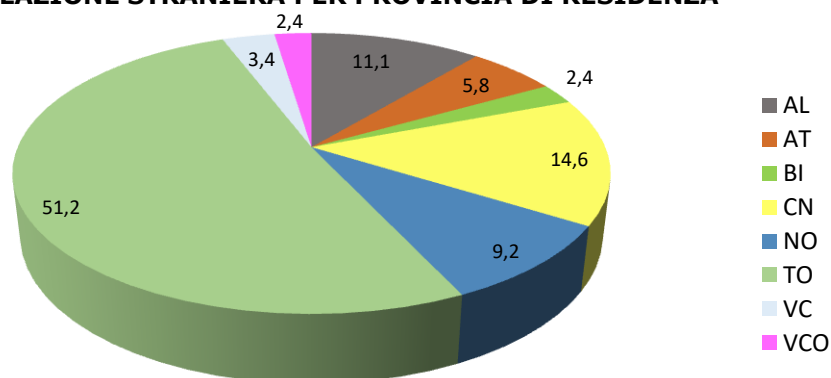


³⁰ Fonte Istat

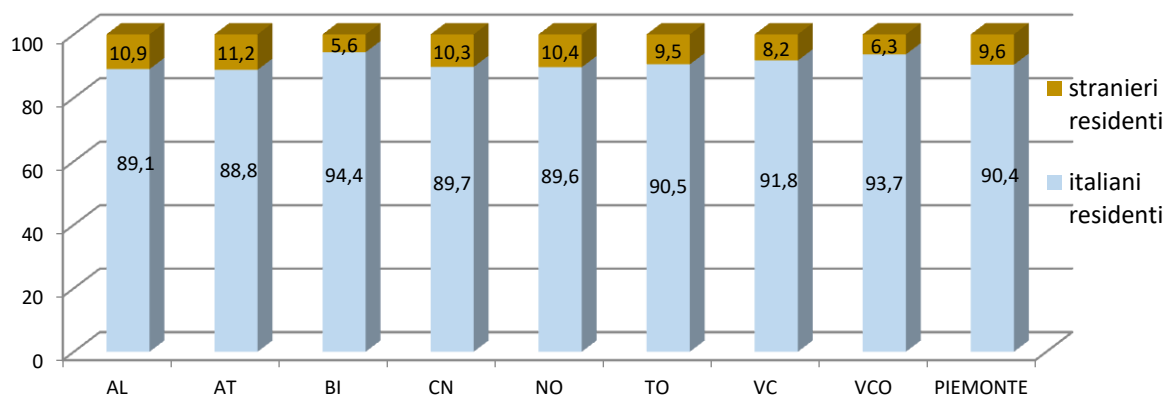
Una trattazione a parte si impone circa la popolazione straniera in Piemonte, i cui dati riportiamo di seguito³¹.

Provincia	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
AL	42.567	37.532	40.086	44.542	45.007	44.783	44.834	46.149	45.072	45.660
AT	24.058	22.779	24.073	25.495	25.281	24.377	24.293	24.425	23.864	23.698
BI	10.567	9.652	10.103	10.806	10.488	9.910	9.906	9.917	9.871	9.796
CN	56.166	54.245	58.402	60.743	60.711	59.994	59.552	60.376	60.262	60.153
NO	34.944	32.169	34.104	37.453	37.429	37.385	37.352	38.037	37.511	37.830
TO	207.488	183.071	195.806	222.419	222.744	221.961	219.034	220.403	210.554	210.973
VC	13.421	12.856	13.478	14.222	14.009	13.869	13.993	13.985	13.923	13.966
VCO	9.699	8.517	8.944	9.843	9.779	9.748	9.910	10.214	10.026	9.860
PIEMONTE	398.910	360.821	384.996	425.523	425.448	422.027	418.874	423.506	411.083	411.936

POPOLAZIONE STRANIERA PER PROVINCIA DI RESIDENZA

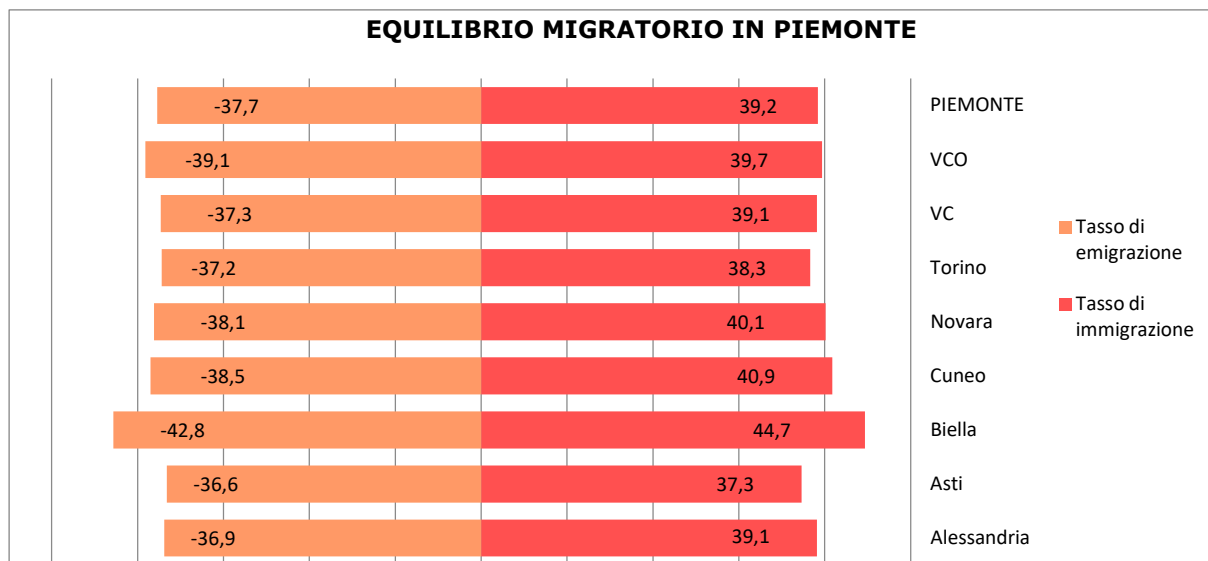


INCIDENZA DELLA POPOLAZIONE STRANIERA SULL'INSIEME DELLA POPOLAZIONE RESIDENTE

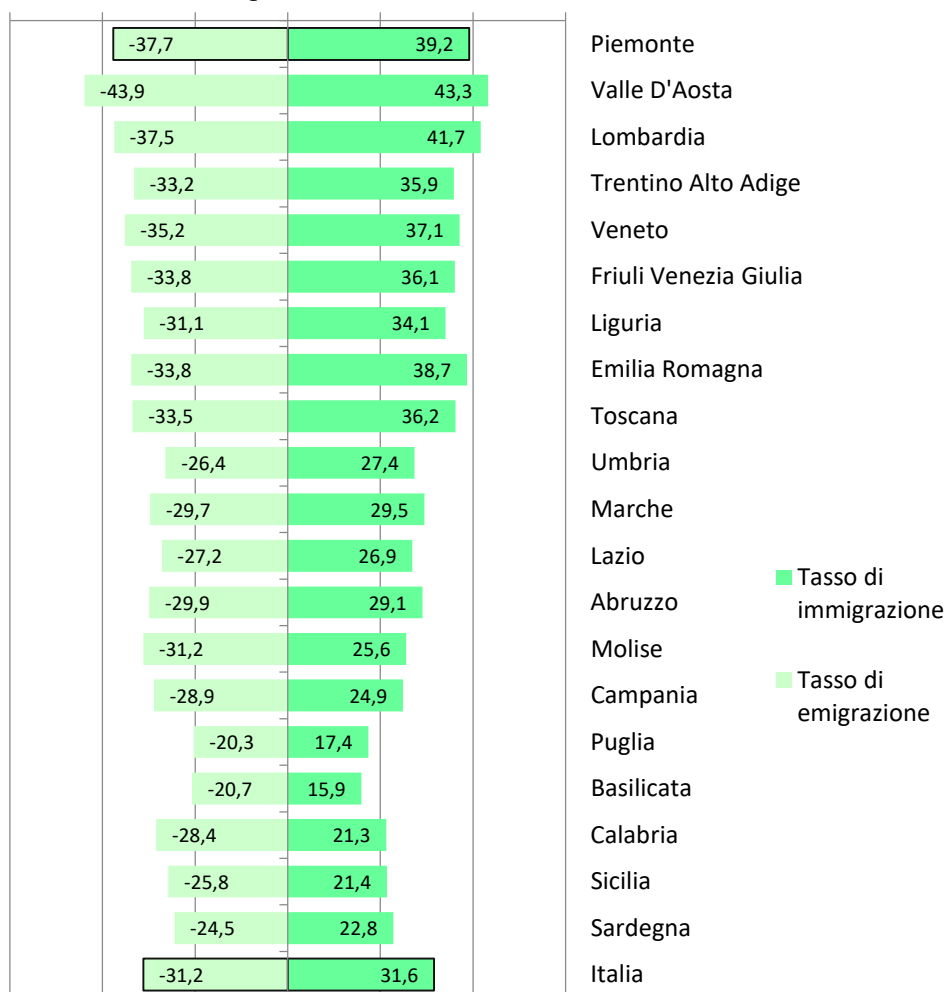


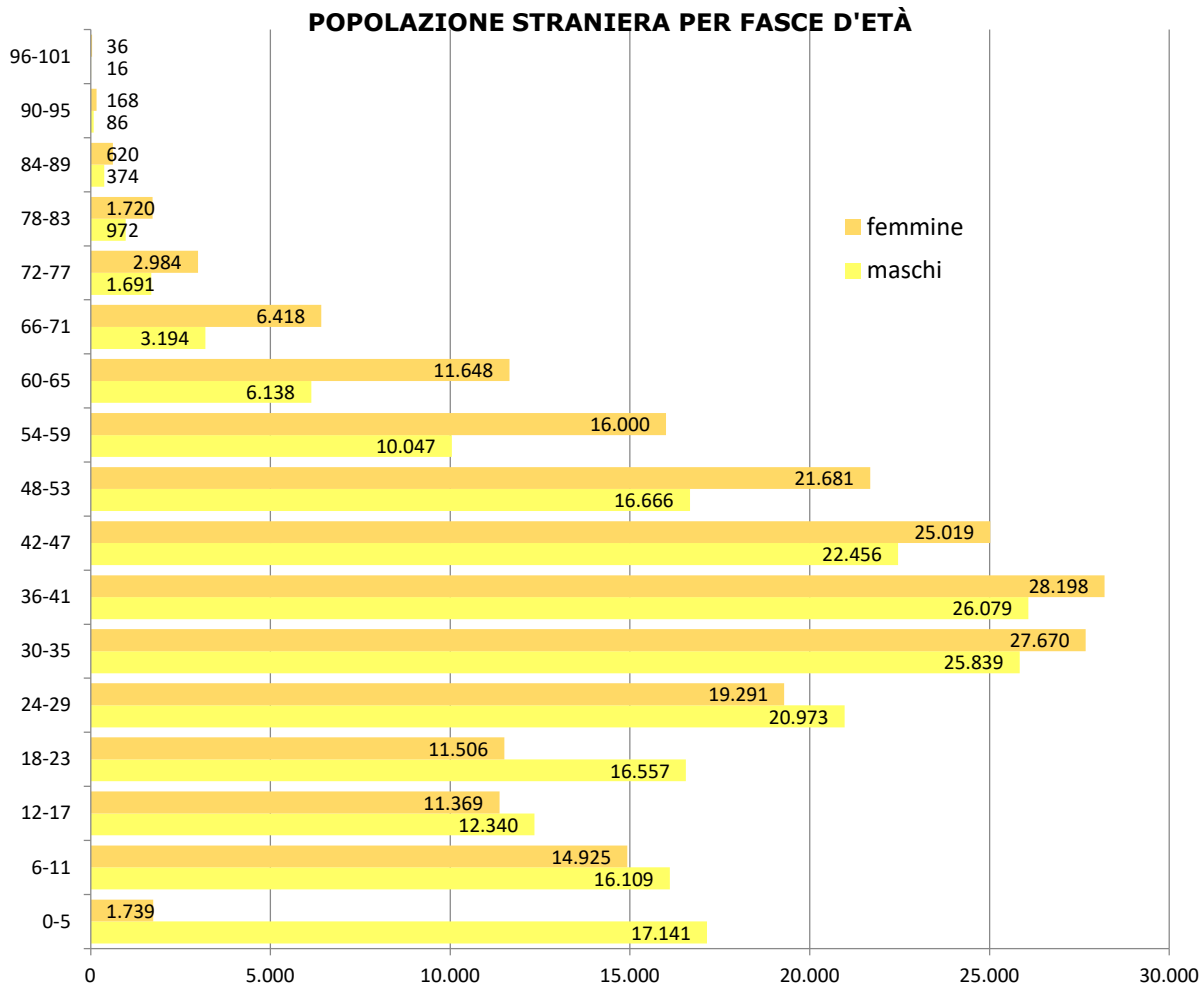
³¹ Fonte: Ires Piemonte

EQUILIBRIO MIGRATORIO IN PIEMONTE

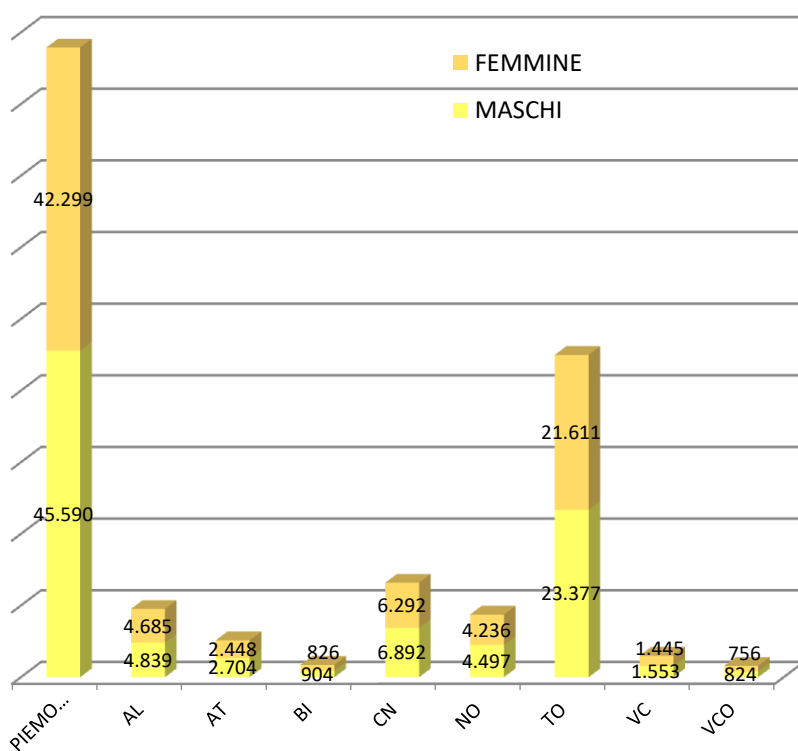


EQUILIBRIO MIGRATORIO IN ITALIA

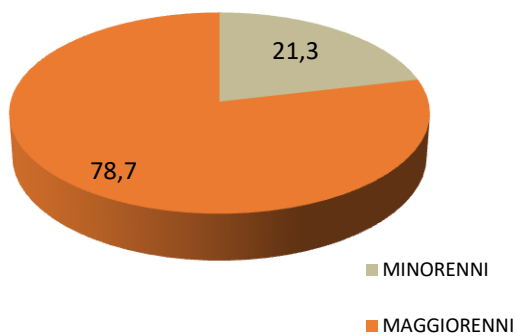




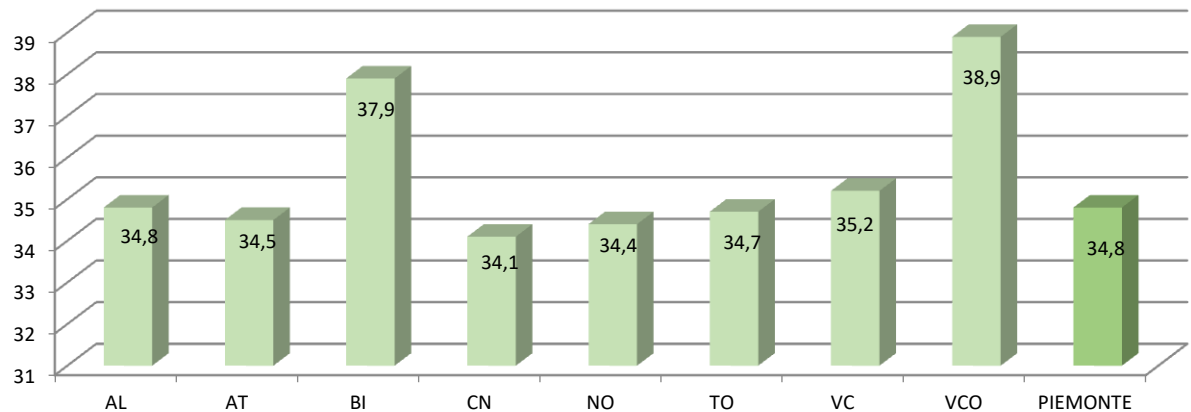
DISTRIBUZIONE MINORENNI STRANIERI PER GENERE E PROVINCIA



INCIDENZA POPOLAZIONE MINORENNE STRANIERA SUL TOTALE DELLA POPOLAZIONE STRANIERA RESIDENTE

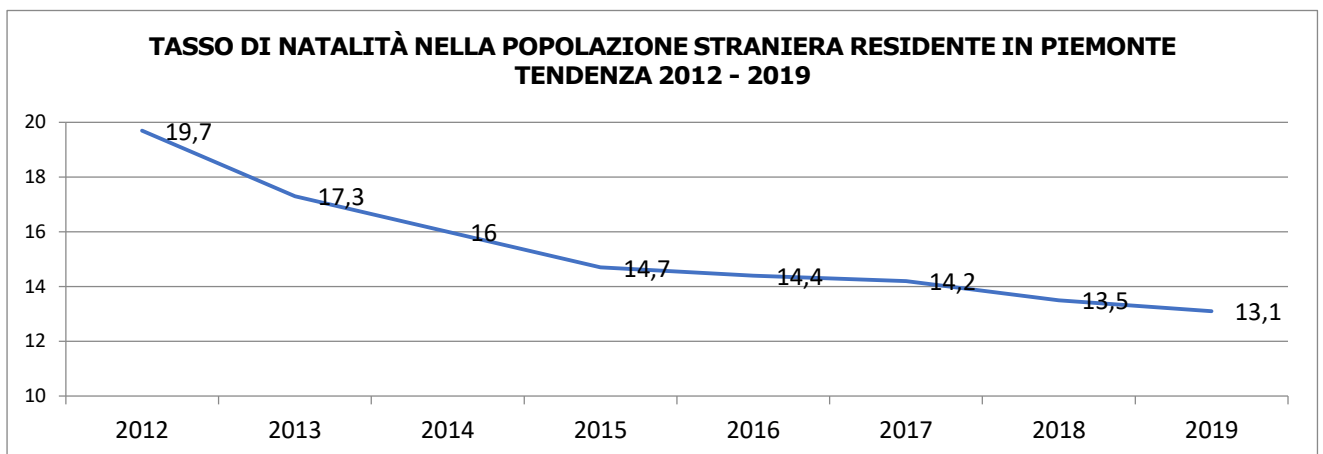


ETÀ MEDIA DELLA POPOLAZIONE STRANIERA RESIDENTE IN PIEMONTE - ANNO 2019



TASSO DI NATALITÀ NELLA POPOLAZIONE STRANIERA RESIDENTE IN PIEMONTE

Provincia	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Alessandria	18,8	16,8	15,7	14,4	15,6	13,7	12,8	12,3
Asti	21,2	17,8	15,5	13,6	14,6	15,1	13,2	12,4
Biella	16,4	14,5	15,9	10,4	12,1	10,9	9,7	10,3
Cuneo	20,3	18,4	17,5	17,1	15,8	16,2	15,6	14
Novara	22,1	19,9	17,9	15,6	16,3	16,1	15,7	15,4
Torino	19,5	17,1	15,7	14,3	13,7	13,7	13,1	12,8
Vercelli	20,2	16,5	14,9	15,6	14,3	14,7	13,4	13,8
VCO	14,3	12,2	11,8	11,4	10,7	9,2	9,9	10,3
Piemonte	19,7	17,3	16	14,7	14,4	14,2	13,5	13,1



* * *

A fronte della conferma, anche nel 2019 della tendenza ad una riduzione delle nascite, è importante agire con prontezza e determinazione al fine di invertire la rotta.

Di questo si è ampiamente discusso nel corso degli Stati generali della natalità 2021, da cui, alla luce delle numerose autorevoli voci che si sono succedute, è emersa l'importanza di intervenire in modo trasversale e coeso su più fronti.

Partendo dall'analisi dei dati e delle motivazioni sottese agli stessi, è pertanto fondamentale agire non solo a livello economico con aiuti diretti, ma anche attraverso una sinergia di azioni che coinvolga tutti gli attori: le famiglie, il privato sociale e le imprese, senza dimenticare la diffusione della cultura dei diritti dell'infanzia, del rispetto e della salvaguardia delle persone di minore età, che rappresentano il nostro futuro.

La denatalità non è soltanto un problema morale ma anche economico e sociale.

Nel periodo trascorso di pandemia ed in particolare nel lockdown è emerso come la conciliazione tra la vita privata e il lavoro gravi ancora soprattutto sulle spalle delle donne. L'imprenditoria femminile ha subito gravi ripercussioni a causa delle restrizioni sanitarie ed in particolare della chiusura delle scuole nel corso del 2020. Così come è emersa con maggior pregnanza la figura fondamentale dei nonni nella tenuta del welfare familiare.

Le famiglie hanno necessariamente dovuto sostenere i propri figli, specialmente quelli più piccoli, nella didattica a distanza, soprattutto per i più piccoli, non ancora abituati a utilizzare gli strumenti informatici, ed in particolare le donne che hanno dovuto spesso sommare, nel medesimo

momento, il ruolo di lavoratrici in smart working e di sostegno attivo durante l'attività didattica dei figli.

Secondo le indagini pubblicate da Save the Children, in vista dell'inizio dell'anno scolastico 2020/2021, in Piemonte più di 6 genitori su 10 (62%) avevano dichiarato di avere preoccupazioni relative al rientro a scuola: la principale è data dall'incertezza circa le modalità di ripresa (71%), seguita dai rischi legati al mancato distanziamento fisico (46%) e quindi dalle possibili variazioni di orario di entrata/uscita da scuola che potrebbero non essere compatibili con gli impegni lavorativi dei genitori (43%). I nonni, per chi li ha, tornano ad essere il pilastro del welfare familiare per il 21% dei genitori intervistati. Anche la rinuncia al lavoro o la riduzione dell'orario lavorativo sembra essere una delle opzioni delle famiglie, in particolare quelle con figli più piccoli: una scelta che ricadrebbe più sulle mamme (11%) che sui papà (3%).

Se già nel periodo antecedente la pandemia *la scelta della genitorialità*, soprattutto per le donne, è spesso interconnessa alla carriera lavorativa³², la pandemia ha aggravato tale condizione³³. Secondo le stime il lockdown e le conseguenti enormi difficoltà organizzative avrebbe travolto circa 2,9 milioni di nuclei con figli minori di 15 anni in cui entrambi i genitori (2

³² Le equilibriste. La maternità in Italia 2020, Save the Children. Stando ai dati, nel solo 2019 le dimissioni o risoluzioni consensuali del rapporto di lavoro di lavoratori padri e lavoratrici madri hanno riguardato 51.558 persone, ma *oltre 7 provvedimenti su 10* (37.611, il 72,9%) riguardavano lavoratrici madri e nella maggior parte dei casi la motivazione alla base di questa scelta era la difficoltà di *conciliare l'occupazione lavorativa con le esigenze della prole*. Diventare madri in Italia significa percorrere un vero e proprio percorso a ostacoli e non sarà un caso se il nostro Paese detiene il *primato delle più anziane d'Europa* alla nascita del primo figlio (31,3 anni contro una media di mamme in EU di 29,4).

³³ Segue. Sono in totale *456 mila i posti di lavoro evaporati* (-2% rispetto al 2019) e le più colpite sono le donne che rappresentano 249 mila unità (-2,5%) rispetto ai 207 mila uomini (-1,5%). In particolare, guardando al versante delle madri, *il saldo delle occupate fa segnare un calo di -96 mila donne* tra il 2019 e il 2020, di cui in particolare 77 mila in meno tra coloro che hanno un bambino in età prescolare, -46 mila tra chi ha un figlio alla primaria (6-10 anni), mentre risultano aumentate le madri occupate con figli da 11 a 17 anni (+27 mila). I tassi di occupazione dei 15-64enni decrescono per entrambi i generi, passando al 67,2% per gli uomini (- 0,8%) e al 49% per le donne (- 1,1%). In questo modo, i divari di genere, già consistenti in precedenza, si esasperano e nel 2020 raggiungono la soglia del 18,2%, penalizzando come sempre, alcune aree. Se al Nord e al Centro, infatti, si mantengono intorno al 15%, *la forbice si allarga fino a 23,8% nel Mezzogiorno*.

milioni 460 mila) o l'unico presente (440 mila) erano occupati. Lo *"stress da conciliazione"*, in particolare, è stato massimo tra i genitori che non hanno potuto lavorare da casa, né fruire dei servizi (formali o informali) per la cura dei figli: si tratta di 853 mila nuclei con figli 0-14enni, nello specifico 583 mila coppie e 270 mila monogenitori, questi ultimi in gran parte (l'84,8%) donne.

È necessario quindi agire per il sistema dei congedi, per incentivare il lavoro delle donne, migliorare ed incrementare l'offerta dei servizi dedicati all'infanzia, rendendoli fruibili, migliorare il sostegno alla genitorialità e potenziare le misure a favore delle famiglie e dell'infanzia attraverso interventi strutturali e stabili non solo sul piano economico ma dedicati alla cura, all'educazione e alla socialità dei bambini e dei ragazzi.

Come ha affermato Papa Francesco in apertura degli Stati generali della Natalità *"Perché il futuro sia buono, occorre dunque prendersi cura delle famiglie, in particolare di quelle giovani, assalite da preoccupazioni che rischiano di paralizzarne i progetti di vita. Penso allo smarrimento per l'incertezza del lavoro, penso ai timori dati dai costi sempre meno sostenibili per la crescita dei figli: sono paure che possono inghiottire il futuro, sono sabbie mobili che possono far sprofondare una società. Penso anche, con tristezza, alle donne che sul lavoro vengono scoraggiate ad avere figli o devono nascondere la pancia. Com'è possibile che una donna debba provare vergogna per il dono più bello che la vita può offrire? Non la donna, ma la società deve vergognarsi, perché una società che non accoglie la vita smette di vivere. I figli sono la speranza che fa rinascere un popolo!...Se le famiglie non sono al centro del presente, non ci sarà futuro; ma se le famiglie ripartono, tutto riparte"*.

Dati relativi alle persone di minore età in carico ai Servizi Sociali

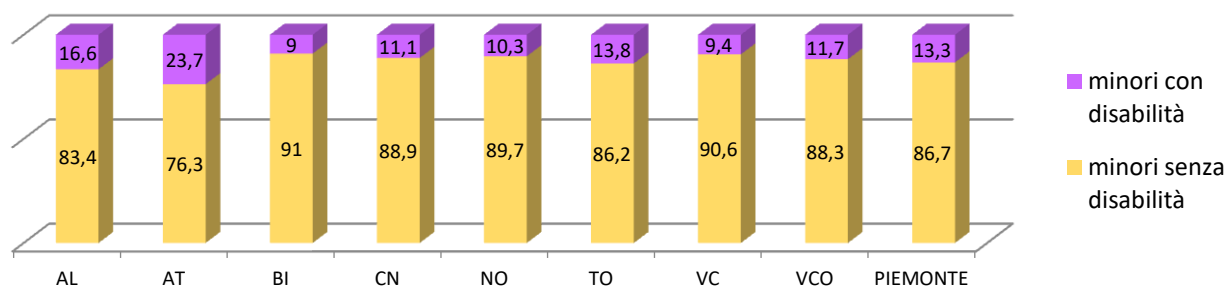
Di seguito si propongono alcuni numeri relativi ai minori piemontesi in carico ai servizi nel corso del 2018 e il loro tasso di incidenza rispetto al complesso della popolazione minorenni della Regione³⁴.

SOGGETTO GESTORE	Provincia	Minori senza disabilità	Minori con disabilità	Totale minori
C.I.S.S.A.C.A. ALESSANDRIA	AL	660	249	909
C.I.S.A. - TORTONA	AL	951	48	999
CONS. NOVESE - NOVI LIGURE	AL	383	153	536
CONS. SERV. SOC. OVADADESE - OVADA	AL	262	88	350
ASL AL - SERVIZIO S.A. - CASALE MONF.	AL	971	192	1.163
ASL AL - SERVIZIO S. A. - VALENZA	AL	461	49	510
UNIONE MONTANA SUOL D'ALERAMO - PONTI	AL	430	39	469
TOTALE PROVINCIA DI ALESSANDRIA		4.118	818	4.936
COMUNE DI ASTI	AT	614	124	738
CO.GE.SA. - ASTI	AT	270	105	375
C.I.S.A. ASTI SUD - NIZZA MONFERRATO	AT	501	202	703
TOTALE PROVINCIA DI ASTI		1.385	431	1.816
CONS. I.R.I.S. BIELLA	BI	2.086	174	2.260
CONS. C.I.S.S.A.B.O. - COSSATO	BI	438	77	515
TOTALE PROVINCIA DI BIELLA		2.524	251	2.775
CONS. MONVISO SOLIDALE - FOSSANO	CN	1.644	155	1.799
C.S.S.M. - MONDOVI'	CN	680	65	745
CONS. S.A. ALBA-LANGHE-ROERO - ALBA	CN	1.232	195	1.427
CONSORZIO DEL CUNEESE - CUNEO	CN	2.329	261	2.590
UNIONE MONTANA VALLI MONGIA E CEVETTA - LANGA CEBANA - ALTA VAL BORMIDA - CEVA	CN	201	46	247
CONVENZIONE GESTIONE ASSOCIATA S.S.A. AMBITO DI BRA	CN	671	124	795
TOTALE PROVINCIA DI CUNEO		6.757	846	7.603
COMUNE DI NOVARA	NO	2.050	109	2.159
CONS.OVEST TICINO - ROMENTINO	NO	805	198	1.003
COMUNI CONV. ARONA	NO	341	14	355
C.I.S.S. - BORGOMANERO	NO	438	73	511
C.I.S.A.S. - CASTELLETTO SOPRA TICINO	NO	767	113	880
TOTALE PROVINCIA DI NOVARA		4.401	507	4.908

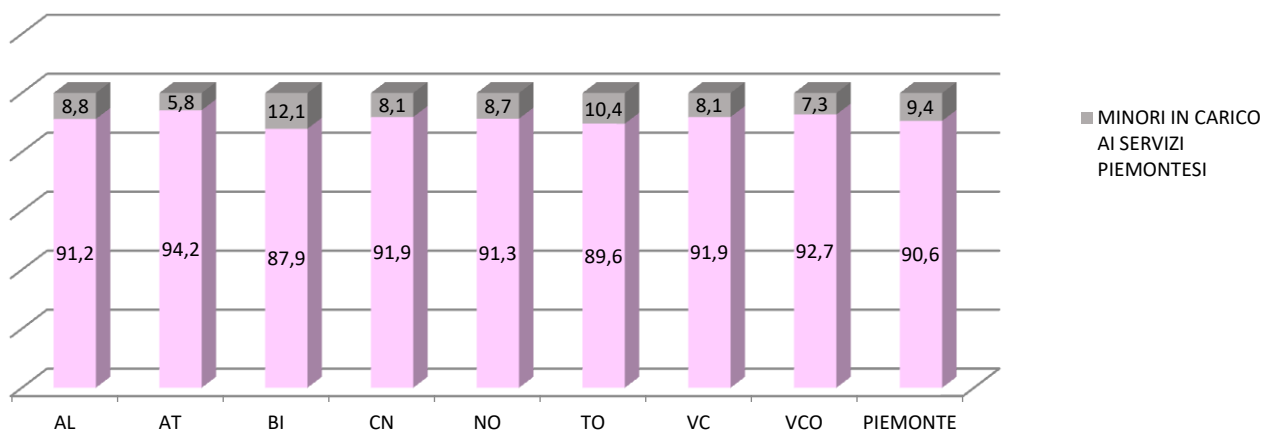
³⁴ Fonte: Direzione Sanità e Welfare Regione Piemonte

SOGGETTO GESTORE	Provincia	Minori senza disabilità	Minori con disabilità	Totale minori
COMUNE DI TORINO	TO	13.800	2.274	16.074
C.I.S.A.P. - GRUGLIASCO	TO	1.601	168	1.769
C.I.S.A. - RIVOLI	TO	849	125	974
C.I.S.S.A. - PIANEZZA	TO	537	246	783
C.I.S. - CIRIE'	TO	1.237	140	1.377
C.I.S.A. - GASSINO T.SE	TO	627	55	682
C.S.S. DEL CHIERESE - CHIERI	TO	918	107	1.025
C.I.S.A. 31 - CARMAGNOLA	TO	778	140	918
C.I.S.A. - NICHELINO	TO	550	207	757
C.I. di S. - ORBASSANO	TO	994	99	1.093
CON I.S.A. - SUSÀ	TO	880	122	1.002
C.I.S.S. 38 - CUORGNE'	TO	656	165	821
C.I.S.S. - CHIVASSO	TO	734	142	876
C.I.S.S-A.C. - CALUSO	TO	281	92	373
C.I.S.S. - PINEROLO	TO	2.181	265	2.446
CONS. IN.RE.TE.- IVREA	TO	689	105	794
UNIONE DEI COMUNI MONTANI VALSANGONE - GIAVENO	TO	212	74	286
UNIONE COMUNI NORD EST TORINO - SETTIMO TORINESE	TO	1.523	169	1.692
UNIONE DEI COMUNI DI MONCALIERI, TROFARELLO, LA LOGGIA	TO	828	71	899
UNIONE MONTANA COMUNI VALLI CHISONE E GERMANASCA - PEROSA ARGENTINA	TO	239	39	278
TOTALE PROVINCIA DI TORINO		30.114	4.805	34.919
COMUNI CONV. - VERCELLI	VC	818	47	865
C.I.S.A.S. - SANTHIA'	VC	249	37	286
CONS C.A.S.A. - GATTINARA	VC	308	45	353
UNIONE MONTANA COMUNI VALSESIA - VARALLO	VC	349	50	399
TOTALE PROVINCIA DI VERCELLI		1.724	179	1.903
CONS. DEL VERBANO - VERBANIA	VCO	358	72	430
C.I.S.S. OSSOLA - DOMODOSSOLA	VCO	533	72	605
C.I.S.S. CUSIO - OMEGNA	VCO	473	37	510
TOTALE PROVINCIA DEL VERBANO CUSIO OSSOLA		1.364	181	1.545
TOTALE PIEMONTE		52.387	8.018	60.405

INCIDENZA MINORI CON DISABILITÀ SUI MINORI IN CARICO AI SERVIZI IN PIEMONTE



MINORI IN CARICO AI SERVIZI SUL TOTALE DELLA POPOLAZIONE MINORENNE PIEMONTESE



Di seguito verranno approfondite le principali attività trattate, nel corso del 2020, sia attraverso l'istruttoria di singole segnalazioni, sia attraverso la partecipazione ad eventi di sensibilizzazione, informazione e formazione e la partecipazione a tavoli e gruppi di lavoro regionali.

Partecipazione a tavoli regionali

Sono proseguiti, nel corso del 2020, pur se con modalità alternative, le attività dei tavoli e dei gruppi di lavoro regionali. E segnatamente:

- Gruppo crisi adottive
- Tavolo di coordinamento regionale della sperimentazione di interventi in favore di coloro che, al compimento della maggiore età, vivono fuori dalla famiglia di origine sulla base di un provvedimento dell'autorità giudiziaria, Decreto "Care Leavers" n. 523 del 6 novembre 2018, modificato ed approvato in Conferenza unificata il 6.6.2019
- Tavolo procedure applicazione sentenza Corte Costituzionale 278/2013
- Tavolo interistituzionale protocollo vigilanza strutture accoglienza minori, per cui è stato rinnovato il Protocollo che ha ad oggetto la prosecuzione, tra la Procura della Repubblica presso il Tribunale per i Minorenni del Piemonte e della Valle d'Aosta, la Regione Piemonte, la Garante regionale per l'infanzia e l'adolescenza e il Centro di Giustizia Minorile, della promozione di strategie condivise e attività di raccordo e collegamento in materia di vigilanza sulle strutture che ospitano minori e giovani adulti.
- Gruppo – Linee di indirizzo nazionali "Intervento con bambini e famiglie in situazioni di vulnerabilità
- Gruppo Protocollo riparazione

In occasione del rinnovo del Protocollo di riparazione, è stata inserita la figura del Garante. Il Protocollo, di durata triennale, disciplina la collaborazione tra la Garante regionale per l'infanzia e l'adolescenza, la Regione Piemonte, il Centro per la Giustizia Minorile per il Piemonte, la Valle d'Aosta e la Liguria, il Comune di Torino, il Comune di Novara, la Procura della Repubblica presso il Tribunale per i Minorenni e il Tribunale per i Minorenni di Torino per la messa in atto di interventi di giustizia riparativa, da intendersi come un modello di giustizia che vede coinvolti la vittima, l'autore del reato e la comunità nella ricerca di soluzioni agli effetti del conflitto generato dal fatto delittuoso, allo scopo di promuovere

la ripresa o l'avvio di un dialogo tra le parti, la loro eventuale riconciliazione, la riparazione, anche simbolica, del danno ed il rafforzamento del senso di sicurezza collettivo.

In particolare, per quanto riguarda la figura del Garante, si è ritenuto che l'adesione al Protocollo possa contribuire a dare una migliore attuazione alla legge 47/2017, essendo prevista l'attività di sensibilizzazione e di formazione sui temi della giustizia riparativa dei servizi socio-assistenziali, socio culturali, delle istituzioni scolastiche e dei tutori volontari di minori stranieri non accompagnati.

- Coordinamento Centri per le famiglie

Nell'ambito del lavoro di rete svolto a sostegno della genitorialità, ho partecipato ad un seminario organizzato da INAPP e Regione Piemonte in cui sono stati presentati i risultati di una collaborazione del primo con i centri famiglia, servizi istituiti dalla Regione per affiancare le famiglie nel ruolo educativo, sociale e di cura e per sostenere la genitorialità.

Sin dal 2019 INAPP e Regione Piemonte hanno avviato una collaborazione che vede tra le sue linee di azione il rafforzamento degli interventi dei Centri Famiglia regionali orientati alla promozione del benessere dei bambini e degli adolescenti. Nello specifico dell'oggetto del seminario, INAPP ha messo a disposizione dei Centri Famiglia due scale di misura del benessere emotivo del bambino e dell'adolescente (messe a punto e psicometricamente validate nell'ambito di una sperimentazione della misura Carta Acquisti Sperimentale). Nell'ambito della collaborazione, le scale BEB e BEA sono state applicate in sette Centri Famiglia piemontesi con il fine di fornire loro uno strumento di valutazione che potesse essere di supporto nell'ambito delle diverse azioni promosse dai Centri, quali gruppi di parola per figli di genitori separati, laboratori per adolescenti, aiuto per i compiti. Inoltre, è stato messo a disposizione un ulteriore strumento di indagine rivolto ai genitori

dei bambini e dei ragazzi presi in carico dai Centri, con l'obiettivo di rilevare la percezione che i genitori hanno del benessere emotivo dei propri figli.

Grazie a questa sinergia di azioni si sta sviluppando un modello complessivo di intervento preventivo del disagio sociale e si sta lavorando ad interventi di ricerca per evidenziare quali siano i fattori di rischio e le situazioni di fragilità all'interno del nucleo familiare.

L'occasione è stata importante proprio perché ha sottolineato la centralità della collaborazione tra diverse istituzioni, tesa ad analizzare e valutare tematiche fondamentali quali il disagio e la povertà educativa, partendo dalla realtà attuale, dalle risultanze emerse dagli stessi protagonisti, cioè i nostri bambini e ragazzi, e dirette ad affrontare le difficoltà emerse implementando azioni di ricerca, prevenzione e supporto del benessere del minore.

Soprattutto in un momento come quello che stiamo vivendo, costituisce un ottimo segnale il fatto che si stia lavorando costantemente e soprattutto in rete per sperimentare, fare ricerca, trovare modi innovativi e al passo con i tempi per quello che sta a cuore a tutti: il benessere delle persone di minore età, che rappresentano il nostro presente in qualità di bambini e adolescenti di oggi e il nostro futuro, in qualità di adulti di domani.

Nella prima parte del seminario, sono stati presentati i risultati della ricerca svolta, a testimonianza che la corretta modalità di procedere è facendo rete, perché la migliore tutela dei minori può attuarsi solo attraverso un dialogo costante, un lavoro coeso, multidisciplinare e multiprofessionale.

Nel mio intervento, in cui ho introdotto e moderato la tavola rotonda di professionisti che hanno discusso nel merito ed in termini generali i risultati della ricerca presentati, ho sottolineato l'importanza di lavorare in

un'ottica preventiva e di sostegno alle famiglie e alla genitorialità, di coadiuvare i genitori nel loro ruolo, in un clima che quanto più possibile deve essere sereno e positivo. Fondamentale risulta il coinvolgimento dei genitori, cui vengono sottoposte alcune domande proprio al fine di verificare la percezione che hanno del benessere dei propri figli, ed in questo modo riflettere insieme, proporre e suggerire nuove modalità di ascolto e di condivisione.

Ho voluto altresì focalizzare l'attenzione sulla centralità dell'ascolto. La partecipazione delle persone di minore età è uno dei quattro principi fondamentali che ispirano la Convenzione ONU sui Diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza, previsto all'art. 12 della stessa, nonché nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e nella Convenzione europea sull'esercizio dei diritti dei minori. Come Garante uno dei miei compiti è proprio quello di diffondere la conoscenza delle convenzioni che trattano il tema dell'infanzia, e di promuoverne la conoscenza dei diritti previsti e dei principi cui sono ispirate. La sperimentazione tra INAPP e Centri per le famiglie piemontesi va indubbiamente anche in questa direzione, ovvero concorrere a diffondere una cultura dell'ascolto, dell'attenzione verso le persone di minore età, al loro benessere emotivo, alla loro socialità. Tra le domande sottoposte ai genitori e ai figli, infatti, viene affrontato il tema del "come mi sento: in famiglia, a scuola, con gli amici, con me stesso", favorendo in tal modo una riflessione, stimolando il bambino ad una valutazione sul come vivo le mie emozioni, come affronto le mie difficoltà.

Per lavorare al meglio a favore dei nostri bambini e dei nostri ragazzi dobbiamo partire dalla conoscenza dei loro diritti, perché non ci può essere rispetto, tutela e salvaguardia dei diritti se questi non sono conosciuti, profondamente, *in primis* dai titolari degli stessi oltre ovviamente da parte di chi i diritti deve rispettarli e farli rispettare, e partire proprio da quanto i nostri bambini e ragazzi ci dicono. Perché

ascoltandoli entriamo nel loro mondo, sviluppiamo insieme le condizioni per poter effettuare un buon ascolto, creando cioè un clima di fiducia, di serenità.

Il diritto all'ascolto è previsto nel nostro ordinamento non solo per le procedure giudiziarie, ma in genere in tutti i procedimenti che riguardano i minori. Con ciò viene sottolineata l'importanza della partecipazione delle persone di minore età, che devono poter esprimere liberamente la propria opinione e che hanno diritto altresì a che la propria opinione venga presa nella debita considerazione. Gli strumenti di partecipazione della persona di minore età mirano a far sì che venga realizzato al meglio il suo interesse e che venga garantito il massimo benessere possibile.

Nella sperimentazione presentata viene valorizzato il punto di vista soggettivo dei ragazzi, conferendo loro il ruolo di protagonisti, sottoponendo direttamente le domande e sollecitando le risposte in ordine alle quali noi adulti andiamo poi ad agire. Per valutare il benessere multidimensionale dei bambini è molto utile integrare le informazioni raccolte dagli adulti con il punto di vista soggettivo dei bambini, in particolare per quanto riguarda il benessere emotivo e la socializzazione.

La modalità innovativa prevista dalla sperimentazione è davvero importante, potendo fare la differenza anche in termini di percezione della realtà in cui viviamo, dei bisogni e dei *desiderata* dei bambini, sempre al fine di porre poi in essere azioni ed interventi di sostegno più mirati e quindi con migliori possibilità di riuscita. E lo si potrà fare, concretamente, attraverso tutte le attività di sostegno che svolgono quotidianamente i centri per le famiglie.

* * *

La c.d. alienazione parentale

Nel corso del 2020, ho partecipato ad un convegno organizzato dall'Ordine degli Avvocati di Asti – Commissione Famiglia e dalla sezione astigiana dell'Osservatorio nazionale sul diritto di famiglia, avente ad oggetto la c.d. alienazione parentale.

Il convegno ha visto la partecipazione di avvocati e psicologi, con lo scopo di approfondire la tematica, particolarmente dibattuta nell'ultimo periodo.

Nel mio intervento, dopo aver fornito una disamina della figura e delle funzioni del Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza, ho esposto le previsioni in merito delle Convenzioni Internazionali e una panoramica della situazione piemontese come emergente dal mio osservatorio.

Dal punto di vista delle convenzioni internazionali, nel preambolo della CRC la famiglia è riconosciuta come unità fondamentale della società e ambiente naturale per la crescita e il benessere di tutti i suoi membri e in particolare dei fanciulli e si afferma che il bambino, ai fini dello sviluppo armonioso e completo della sua personalità, deve crescere in un ambiente familiare, in un clima di felicità, di amore e di comprensione.

La Convenzione sui Diritti del Fanciullo prevede espressamente all'articolo 5 che *"Gli Stati rispettano la responsabilità, il diritto e il dovere dei genitori; all'articolo 7 che "Il fanciullo (...) ha diritto (...) a conoscere i suoi genitori e ad essere allevato da essi"; all'articolo 8 che "Gli Stati si impegnano a rispettare il diritto del fanciullo a preservare (...) le sue relazioni familiari così come riconosciute dalla legge, senza ingerenze illegali"; all'articolo 9 che "Gli Stati parti vigilano affinché il fanciullo non sia separato dai suoi genitori contro la sua volontà a meno che le autorità competenti non decidano, sotto riserva di revisione giudiziaria e conformemente con le leggi di procedura applicabili, che questa separazione è necessaria nell'interesse preminente del fanciullo";*

all'articolo 18 che *"1. Gli Stati parti faranno del loro meglio per garantire il riconoscimento del principio secondo il quale entrambi i genitori hanno una responsabilità comune per quanto riguarda l'educazione del fanciullo e il provvedere al suo sviluppo. Gli Stati parti accordano gli aiuti appropriati ai genitori e offrono, se del caso, un'assistenza materiale e programmi di sostegno"*.

La Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea all'art. 7 rubricato *"Rispetto della vita privata e della vita familiare"* prevede espressamente il rispetto della propria vita privata e familiare, e all'art. 24, tra i diritti del bambino, quello di *"intrattenere regolarmente relazioni personali e contatti diretti con i due genitori, salvo qualora ciò sia contrario al suo interesse"*.

Ho poi focalizzato l'attenzione sulle separazioni altamente conflittuali e sulle ripercussioni sul benessere dei figli della coppia. Ho illustrato le caratteristiche della *"Carta dei diritti dei figli nella separazione dei genitori"*, un decalogo realizzato dall'Autorità Garante nazionale nel 2018 che individua diritti di bambini e ragazzi al fine di promuovere la loro centralità nella costruzione del nuovo assetto familiare successivo alla separazione.

Il cardine della Carta è dato dai principi fondamentali della Convenzione sui Diritti del Fanciullo del 1989, ed in particolare il diritto all'ascolto e il superiore interesse del minore. Inoltre, ho sottolineato l'importanza di fornire alle coppie un corretto e adeguato supporto nella gestione della crisi, sviluppando iniziative di prevenzione finalizzate a supportarle nella gestione dei conflitti ed in particolare ad aiutare i genitori nell'affrontare e superare nodi relazionali con i figli, continuando a svolgere positivamente il loro ruolo genitoriale. Ho esposto le buone prassi della nostra Regione, con il ruolo fondamentale svolto in questo, come in altri ambiti, dai Centri per le famiglie.

Nel mio intervento, ho poi affrontato la tematica dell'affidamento condiviso, la cui normativa ha riconosciuto il diritto del minore a mantenere un rapporto equilibrato e continuativo con ciascuno dei

genitori, a ricevere cura ed educazione da entrambi e conservare rapporti significativi con le rispettive famiglie d'origine (art. 155, comma 1, c.c.).

La cultura giuridica, in linea con le teorie psicologiche che già da tempo hanno affermato l'importanza della tutela dei rapporti dei figli con entrambe le figure genitoriali e le rispettive famiglie d'origine, ha identificato l'interesse del minore nel mantenimento dei suoi rapporti con entrambi i genitori.

Introducendo l'affidamento condiviso come modalità ordinaria e l'affidamento esclusivo come una situazione residuale, ha permesso una inversione di tendenza nelle prassi dei tribunali.

Venendo allo specifico della c.d. alienazione parentale, come noto la tematica è molto dibattuta da parte di esperti della comunità scientifica e di giuristi, e riguarda, *in primis*, la possibilità che possa effettivamente parlarsi di una vera e propria "sindrome", soprattutto alla luce del fatto che non si tratta, come recentemente confermato dall'OMS, né di una malattia né di una sindrome dal punto di vista strettamente scientifico.

Il concetto viene comunque utilizzato nelle aule giudiziarie. Nella pronuncia n. 6919/2016, la Corte di Cassazione ha affermato il seguente principio di diritto, con riguardo ad un'ipotesi di alienazione parentale: "*in tema di affidamento di figli minori, qualora un genitore denunci comportamenti dell'altro genitore, affidatario o collocatario, di allontanamento morale e materiale del figlio da sé, indicati come significativi di una PAS (sindrome di alienazione parentale), ai fini della modifica delle modalità di affidamento, il giudice di merito è tenuto ad accertare la veridicità in fatto dei suddetti comportamenti, utilizzando i comuni mezzi di prova, tipici e specifici della materia, incluse le presunzioni, ed a motivare adeguatamente, a prescindere dal giudizio astratto sulla validità o invalidità scientifica della suddetta patologia, tenuto conto che tra i requisiti di idoneità genitoriale rileva anche la capacità di preservare la continuità delle relazioni parentali con l'altro*

genitore, a tutela del diritto del figlio alla bigenitorialità e alla crescita equilibrata e serena". Il giudice di merito, a tal fine, può utilizzare i comuni mezzi di prova tipici e specifici della materia (incluso l'ascolto del minore) e anche le presunzioni (desumendo eventualmente elementi anche dalla presenza, laddove esistente, di un legame simbiotico e patologico tra il figlio e uno dei genitori).

La Corte di Cassazione, con la sentenza 13274 del 2019, riconosce che la Corte d'appello ha dato risalto alla diagnosi di sindrome da alienazione parentale formulata dai consulenti tecnici, fondata sul comportamento materno, ritenuto idoneo a generare *"un conflitto di lealtà nella prole, che può dare fondamento alla diagnosi di alienazione del figlio nei confronti del padre"*, rilevando, peraltro, che al di là della scelta di una o altra classificazione scientifica, *"ciò che rileva è l'individuazione di condotte tendenti ad escludere l'altro genitore e sovrapporre gli ambiti dell'affettività propria a quella del minore"*.

La sentenza della Corte ha previsto che quando uno dei due genitori denunci comportamenti ostruzionistici dell'altro, diretti ad allontanare materialmente e moralmente il figlio da sé, indicati come significativi di una PAS, compito del giudice è accertare la veridicità in fatto dei suddetti comportamenti, utilizzando i comuni mezzi di prova, tipici e specifici della materia, incluse le presunzioni e l'ascolto del minore, nonché a motivare adeguatamente. Il giudice dovrà, altresì, verificare l'idoneità genitoriale tenendo conto soprattutto della capacità del genitore di preservare la continuità delle relazioni del figlio con l'altro genitore a tutela del diritto del figlio alla bigenitorialità.

Secondo i giudici della Suprema Corte, quindi, non dovrebbero essere sufficienti le risultanze della CTU, essendo necessarie ulteriori e approfondite indagini, che terranno conto, in base ad elementi concreti, anche del modo in cui i genitori hanno precedentemente svolto i propri

compiti, delle rispettive capacità di relazione affettiva, nonché della loro personalità, delle loro consuetudini di vita e dell'ambiente sociale e familiare che ciascuno di loro è in grado di offrire al minore, fermo restando in ogni caso il principio della bigenitorialità.

Il giudice dovrà, altresì, tener conto dei sentimenti e delle condizioni del minore ed indagare sulla effettiva motivazione del figlio nel rifiutare uno dei due genitori, partendo dalla premessa che il rifiuto non è conseguenza automatica di un comportamento deviante di uno o di entrambi i genitori.

Tra la giurisprudenza più recente, merita attenzione il decreto n. 2/2020 con cui la Corte d'Appello di Roma ha annullato il decreto che, in base ad una CTU che rilevava "pressioni psicologiche" sul bambino da parte della madre per rifiutare e rinnegare il padre, aveva disposto l'allontanamento coatto del bambino dalla madre. La Corte ha precisato che *"il superiore interesse del minore che ispira il provvedimento impugnato non appare sorretto da un adeguato bilanciamento, in mancanza del quale esso rischia di risolversi in una formula precostituita, che non tiene conto delle situazioni concrete che giungono all'attenzione del giudice nel caso specifico, accogliendo soluzioni apparentemente definitive ma di fatto inapplicabili e fonti di eccessiva sofferenza per il minore. Ciò in quanto la bigenitorialità non è un principio astratto e normativo, ma è un valore posto nell'interesse del minore, che deve essere adeguato ai tempi e al benessere del minore stesso."*

"La seconda ragione sulla base della quale questa Corte reputa di non confermare il provvedimento di allontanamento e di collocamento del minore presso il padre è strettamente consequenziale alla prima, e attiene al rilevato difetto di gradualità della misura disposta. Come già rilevato, per ricostruire una relazione padre-figlio basata sulla fiducia e sull'affetto non esistono scorciatoie normative e l'avvicinamento deve essere necessariamente graduale. In questo specifico caso, tanto più alla luce del tormentato percorso processuale e della sostanziale inefficacia dei

precedenti provvedimenti, appare velleitario ritenere che sia possibile ricostruire un legame parentale recidendo l'altro. E questo rimane vero anche ove si condividesse la convinzione della CTU della sostanziale artificiosità della paura di (omissis) nei confronti del padre.

Non vi sono scorciatoie né automatismi, dunque, e l'approccio "rigido" fin qui adottato ha già dato plurime prove negative; sicché, piuttosto che reiterare in una escalation provvedimento il contenuto del precetto ineseguito, occorre allora pazientemente continuare a tentare altre strade."

A tal proposito merita certamente considerazione anche la requisitoria della Procura Generale presso la Corte di Cassazione nell'ambito di un procedimento riguardante un bambino allontanato dalla madre e collocato in una casa famiglia dopo le denunce di violenza domestica sporte dalla donna.

La Procura, nel riportare lo stralcio delle dichiarazioni rese dal minore coinvolto e relative alle violenze subite dal padre, precisa che *"certamente in ipotesi siffatta il principio di bigenitorialità, che non ha dignità costituzionale, essendo al centro dell'art. 30 Cost. (unitamente agli artt.2,3 e 29 Cost.) il minore ed il suo "best interest", cede a fronte del diritto fondamentale del bambino alla integrità fisica e alla sicurezza"*.

Ancora, la Procura sottolinea come *"nel provvedimento impugnato non viene indicato alcun fatto, circostanza o comportamento tenuto dalla madre pregiudizievole al figlio, ma sono unicamente evocati concetti evanescenti, come "l'eccessivo invischiamento", "il rapporto fusionale", rispetto ai quali è impossibile difendersi non avendo essi base oggettiva o scientifica, essendo il risultato di una valutazione meramente soggettiva"*.

Richiama poi il principio statuito dalla Corte di Cassazione con la sentenza 7041/2013 che ha stigmatizzato *"la decisione di sottrarre un bambino all'ambiente materno, con il quale il rapporto - indipendentemente dalla ritenuta condotta "alienante" - non presenta altre controindicazioni, per*

collocarlo, non potendo stabilire un immediato inserimento nell'ambiente familiare paterno, a causa della forte avversione manifestata al riguardo dal minore, in una struttura educativa". Successivamente è stato affermato che, qualora un genitore denunci comportamenti di allontanamento morale e materiale del figlio da sé a causa dell'altro genitore, il giudice di merito è tenuto ad accertare la veridicità del fatto dei suddetti comportamenti e deve altresì accuratamente accertare *"le ragioni del rifiuto del padre da parte della figlia"* (cfr. Cass. 6919/2016).

"Dunque, la decisione impugnata viola non tanto il principio di bigenitorialità, ma il diritto del fanciullo a mantenere la continuità affettiva e di cura con la madre, oltre a violare il suo diritto alla conservazione all'habitat domestico (...)".

La Procura cita poi l'art. 31 della Convenzione di Istanbul, che costituisce norma sovranazionale e rappresenta parametro interposto nel giudizio di costituzionalità, che prevede espressamente il divieto non solo dell'affido condiviso ma anche di qualunque contatto autore-vittima nei casi di violenza

La Procura mette in evidenza la carenza sotto il profilo dell'ascolto del minore, a causa della presunta totale adesione del bambino al pensiero della madre e di conseguenza della inaffidabilità della sua volontà in quanto manipolata. Ma, spiega la Procura, *"l'irrilevanza di condizionamenti psicologici non provati e non dimostrabili non costituisce solo un punto di vista, che il giudice può adottare o respingere, ma un corollario dell'applicazione della legge e di principi costituzionali definiti dalla Corte costituzionale fondamentali, tra cui il principio di determinatezza"*. A tal proposito la Procura, richiamando la sentenza della Corte Costituzionale n. 96 del 1981 (che ha dichiarato l'illegittimità del reato di plagio), fa presente che in quell'occasione il Giudice delle Leggi ha ritenuto che perché una norma possa essere determinata deve regolare un fenomeno *"effettivamente accertabile dall'interprete in base a criteri razionalmente ammissibili allo stato della scienza e dell'esperienza attuale"*.

Secondo la Procura, solo condizionamenti accertabili su un piano scientifico possono giustificare l'irrilevanza attribuita alla volontà chiaramente e consapevolmente espressa dal minore.

Da ultimo merita menzione l'ordinanza del 17 maggio 2021 della Corte di Cassazione, secondo la quale *"il riferimento alla condotta tesa ad estraniare la figlia dal padre – sostanzialmente ricondotta alla c.d. PAS, ovvero alla c.d. sindrome della madre malevola – e la evidenziata conflittualità con l'ex partner, non appaiono costituire fatti pregiudizievoli per la minore ...tenuto comunque conto del controverso fondamento scientifico della sindrome PAS, cui le CTU hanno fatto riferimento senza alcuna riflessione sulle critiche emerse nella comunità scientifica"*. Prosegue poi che *"se è vero, in proposito, che i consulenti hanno riscontrato una forte animosità della ricorrente nei loro confronti ed una certa refrattarietà a seguire i suggerimenti e le prescrizioni da loro impartire in ordine al rapporto con la minore e con l'ex partner, è altresì vero che proprio tali limiti caratteriali della madre avrebbero dovuto essere affrontati e valutati nella prospettiva di un'offerta di opportunità diretta a migliorare i rapporti con la figlia, in un percorso scevro da pregiudizi originati da postulate e non accertate psicopatologie con crismi di scientificità"*. Ha quindi cassato il decreto che aveva disposto l'affido esclusivo al padre.

Alla luce dell'estrema delicatezza delle vicende di cui ci si occupa, nel corso del mio intervento, ho esposto gli interrogativi che mi sono posta, a circa un anno dall'inizio del mio incarico, e sulla base sia dei casi sottoposti alla mia attenzione, sia dello studio della giurisprudenza al riguardo, non solo della Cassazione, ma anche delle pronunce di merito in cui erano state prese decisioni circa il regime di affidamento, o addirittura era stato previsto un allontanamento dal nucleo familiare, in seguito a CTU, che avevano ritenuto quel genitore, più solitamente la madre, alienante.

Ho pertanto sottoposto questi interrogativi al pubblico presente (avvocati) e ai relatori al fine di stimolare una riflessione in merito.

Ho chiesto quindi, soprattutto alle due psicologhe presenti come relatrici, ma anche agli avvocati che quotidianamente affrontano casi di separazione e spesso anche conflittuali, di fornire un parere in merito al ruolo dell'altro genitore e alla sua modalità di reazione alla condotta "alienante", nonché di riflettere in merito al contesto su cui possa incidere l'atteggiamento c.d. alienante del genitore; se, cioè, la condotta del genitore c.d. alienante possa da sola ingenerare ad esempio il rifiuto del figlio verso l'altro genitore in un rapporto per così dire esente da criticità, o se invece non possa aver contribuito a sottolineare determinate caratteristiche negative già presenti, che il figlio aveva già da solo percepito. Ho voluto altresì stimolare una riflessione in merito alla prognosi dei percorsi di riavvicinamento con il genitore c.d. alienato, sul supporto genitoriale fornito ad entrambi e sulla reazione dei minori coinvolti.

Nel mio intervento ho poi sottolineato la delicatezza dei casi in cui ci si trovi di fronte non a conflittualità, bensì a violenza e maltrattamento. Nell'esporre le risultanze di un convegno sulla violenza assistita cui avevo partecipato come relatrice, ed in particolare le conseguenze negative del bambino e del ragazzo esposto alla ripetuta violenza assistita, non solo sul breve ma anche sul lungo periodo, ho posto l'attenzione sul senso di rabbia che questi ragazzi possono provare anche nei confronti del genitore maltrattato, per non aver saputo reagire e per non averli protetti a sufficienza. È emerso altresì che spesso le donne vittime di questa violenza tentano in qualche modo di giustificare l'uomo violento, pur se l'esposizione alla violenza, anche soltanto psicologica, la denigrazione della propria persona, come donna e come madre, può nuocere allo sviluppo psicofisico dei figli.

La tematica è davvero di un'estrema delicatezza, per cui è fondamentale che vi siano sempre, da parte di tutti i soggetti coinvolti, un'attenzione e una sensibilità elevatissime.

Più in generale ho esposto il mio auspicio che, nelle situazioni di conflittualità elevata, fenomeno in crescita negli ultimi anni, si possa collaborare e lavorare insieme sia per una più capillare conoscenza e diffusione di modalità di prevenzione sia per rinvenire le soluzioni più idonee a garantire al minore coinvolto il mantenimento di un ambiente familiare il più possibile sereno ed uno sviluppo psicofisico adeguato.

Le persone di minore età prive di un ambiente familiare

In particolare, i dati relativi alle persone di minore età fuori famiglia³⁵

1. Minori in struttura

Totale minori (esclusi i bambini

accolti con genitori maggiorenni)

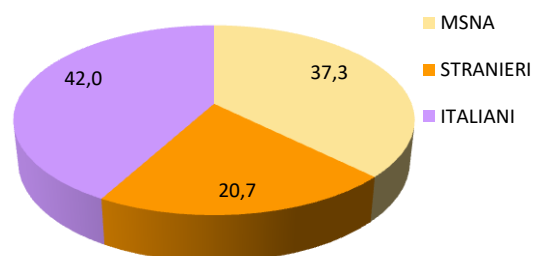
1.054

di cui di cittadinanza straniera

387

di cui MSNA

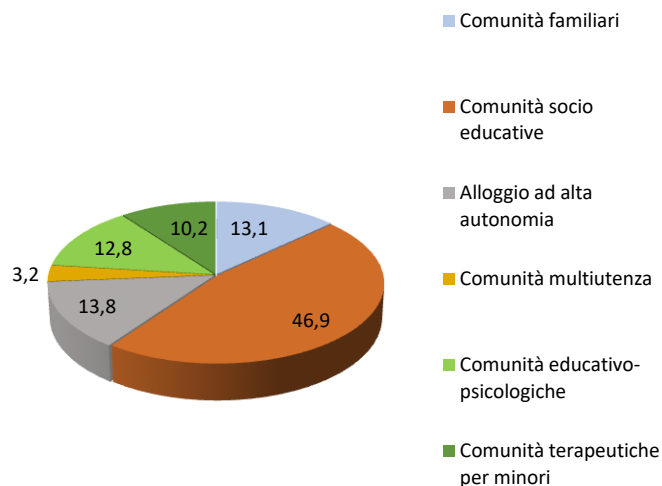
289



³⁵ Dati raccolti in Italia a cura dell'Istituto degli Innocenti di Firenze, fonte Regione Piemonte Assessorato Sanità e Welfare

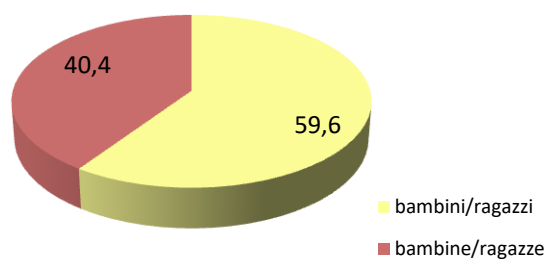
Collocazione

Comunità familiari	138
Comunità socio-educative	494
Alloggio ad alta autonomia	145
Comunità multiutenza	34
Comunità educativo psicologiche	135
Comunità terapeutiche per minori	108



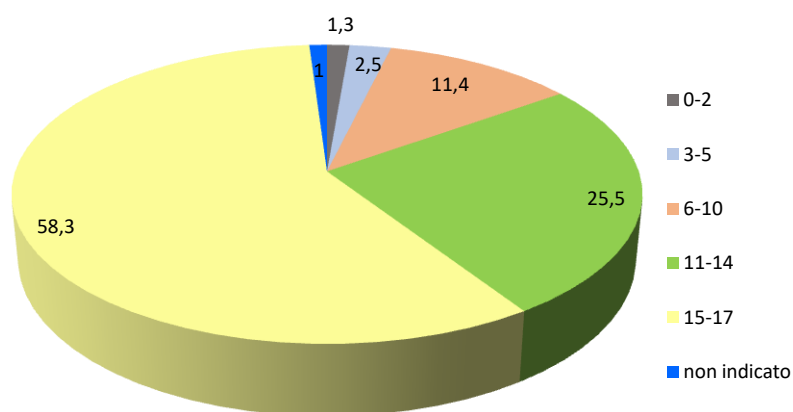
Genere

Bambini/ragazzi	628
Bambine/ragazze	426



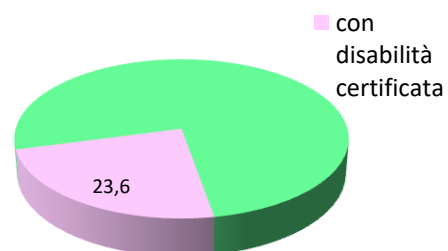
Età

0-2	14
3-5	26
6-10	120
11-14	269
15-17	614
età non indicata	11



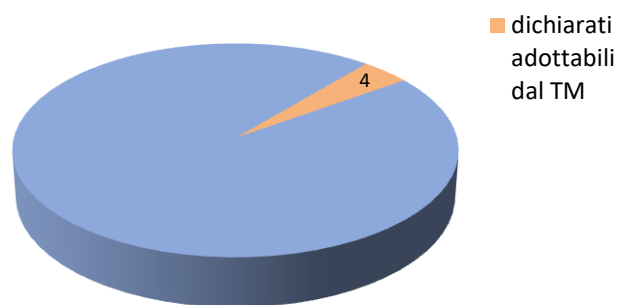
Disabilità

Minori con disabilità certificata	249
-----------------------------------	-----



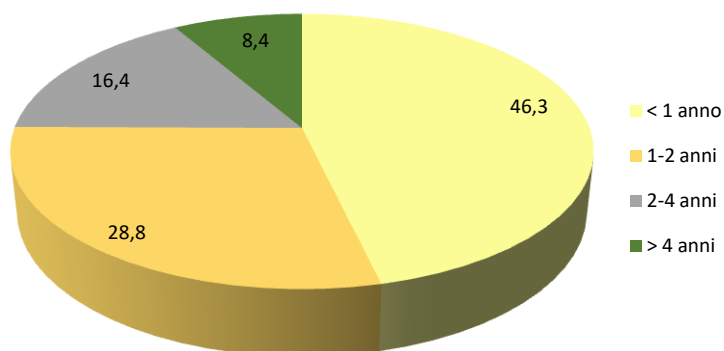
Adottabilità

Minori dichiarati adottabili dal TM



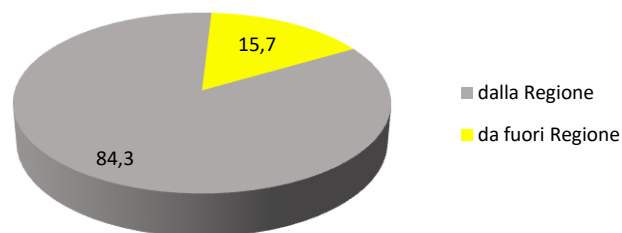
Durata dell'accoglienza

< 1 anno	488
1-2 anni	304
2-4 anni	173
> 4 anni	89



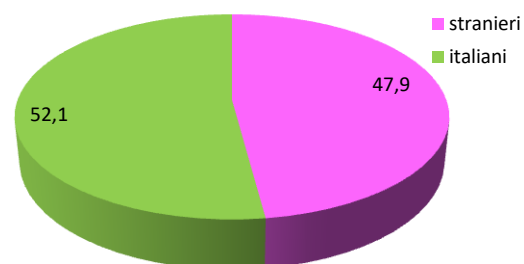
Provenienza al momento dell'inserimento

dalla Regione	888
da fuori Regione	176



Neomaggiorenni presenti nelle strutture

18-21enni già in carico nella minore età	167
di cui di cittadinanza straniera	80



Minorenni presenti con genitori maggiorenni

Minori accolti nei servizi per bambino/genitore³⁶ 520

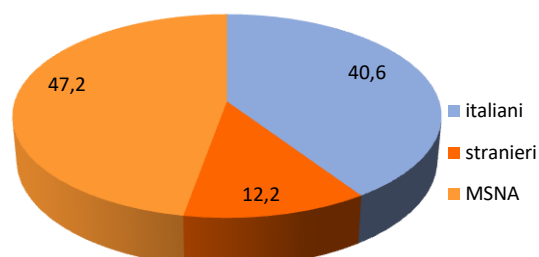
³⁶ Numero totale di minori accolti con genitori maggiorenni presenti al 31.12.2019 nei servizi di accoglienza per bambino/genitore

Minori dimessi dai servizi residenziali della Regione Piemonte

(dal 01.01.2019 al 31.12.2019)

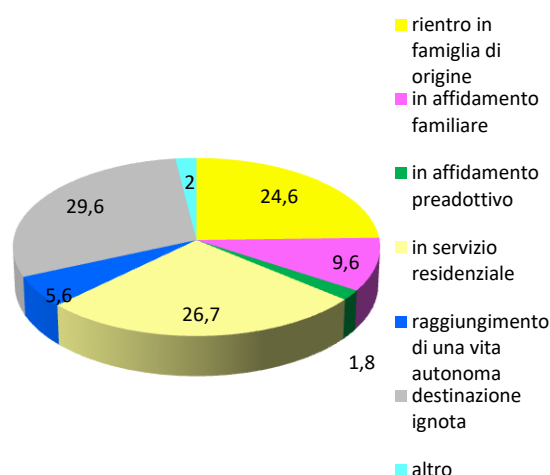
-

- Numero totale di minorenni dimessi dai servizi residenziali piemontesi ³⁷	655
Di cui stranieri	389
Di cui MSNA	309



- Sistemazione alla dimissione dal servizio

Rientro in famiglia di origine	161
In affidamento familiare	63
Raggiungimento di una vita autonoma	37
In affidamento preadottivo	12
In servizio residenziale	175
Destinazione ignota ³⁸	194
Altro	13

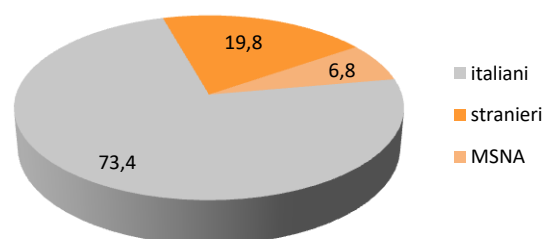


³⁷ Ad esclusione delle dimissioni per sopraggiunta maggiore età e dei minori accolti con i genitori maggiorenni

³⁸ Si considerano irreperibili i minori stranieri non accompagnati che si allontanano volontariamente dalle strutture di accoglienza, per le quali vengono informate nel giro di 24 ore le Forze dell'ordine ed entro 48 viene fatta denuncia di scomparsa e delle quali, generalmente, non si ha più notizia. Dalle esperienze raccolte dalla città di Torino che conta la maggior parte di questa casistica, si presume trattarsi di minori che raggiungono successivamente un'altra destinazione europea presso conoscenti/parenti inizialmente non dichiarati. Nelle situazioni in cui gli esami di accertamento dell'età rilevano che la dichiarazione del soggetto circa l'età è mendace spesso vi è una fuga dalla struttura.

2. Minori in affidamento a singoli, famiglie e parenti³⁹

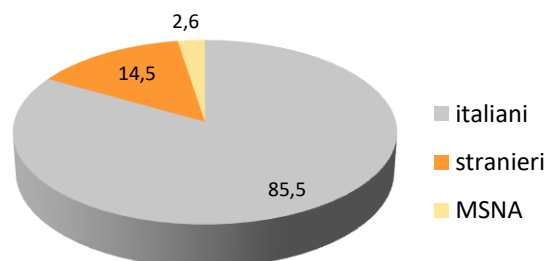
Numero totale di minori in affidamento	1.492
di cui di cittadinanza straniera	397
di cui MSNA	102



Tipologia dell'affidamento

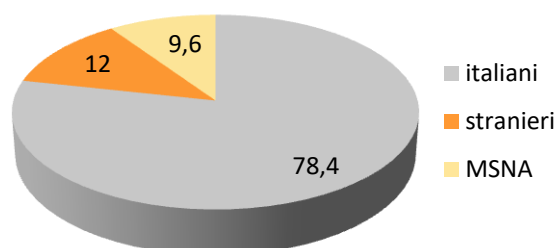
In affidamento eterofamiliare

a singoli e famiglie	840
di cui di cittadinanza straniera	256
di cui MSNA	39



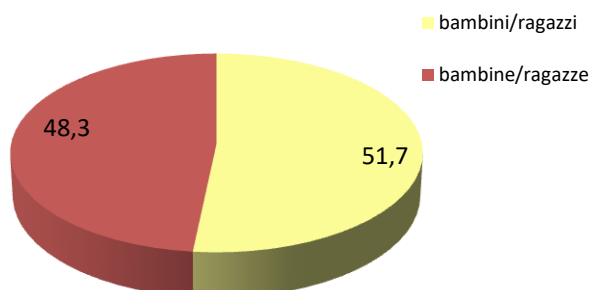
In affidamento intrafamiliare

a parenti entro il 4° grado	652
di cui di cittadinanza straniera	141
di cui MSNA	63



Genere

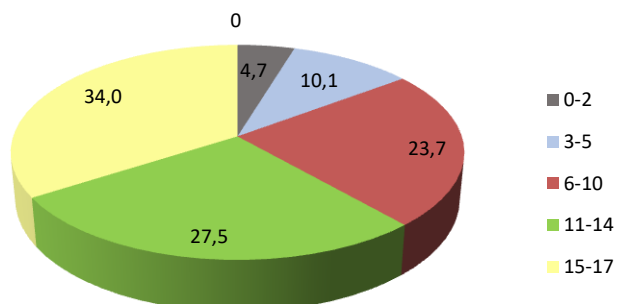
Bambini/ragazzi	771
Bambine/ragazze	721



³⁹ Si intende l'affidamento residenziale per almeno 5 notti la settimana, esclusi i periodi di interruzione previsti dal progetto di affidamento disposto dai servizi locali e reso esecutivo dal TM o dal Giudice tutelare. I dati si riferiscono alla rilevazione effettuata in data 31.12.2019 e non dunque al totale dei percorsi di affidamento dell'intero anno

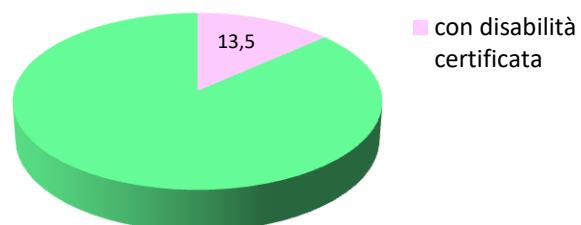
Età

0-2	70
3-5	151
6-10	353
11-14	410
15-17	508



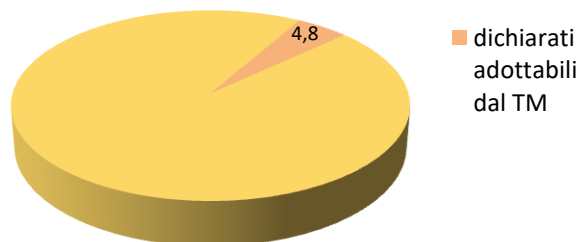
Disabilità

Minori con disabilità certificata	201
-----------------------------------	-----



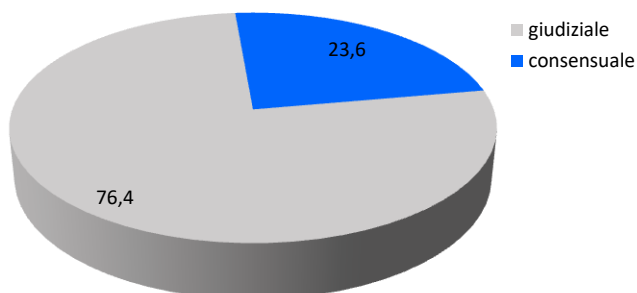
Adottabilità

Minori dichiarati adottabili dal TM	72
-------------------------------------	----



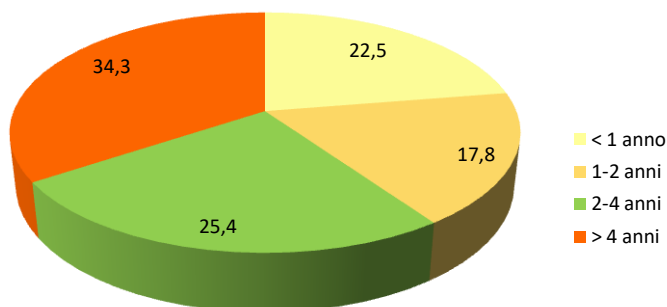
Natura dell'accoglienza

Giudiziale	1140
Consensuale	352



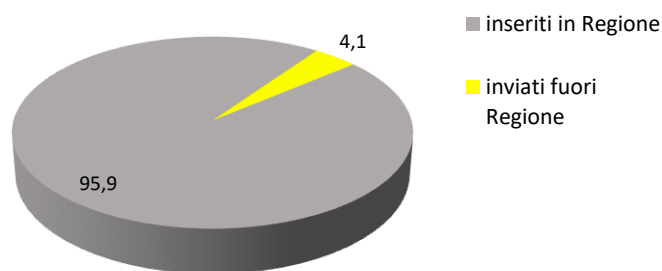
Durata dell'affidamento al 31.12.2019

< 1 anno	335
1 - 2 anni	265
2-4 anni	379
> 4 anni	512



Luogo dell'inserimento

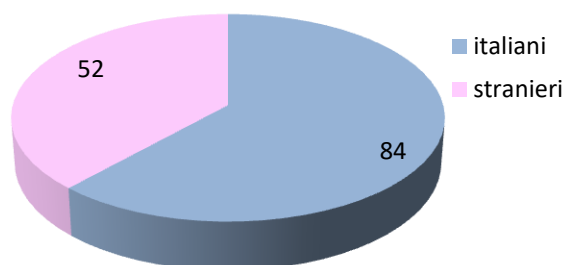
Affidamenti in Regione Piemonte	1.431
Affidamenti fuori Regione	61



Neomaggiorenni in affidamento

18-21enni già in carico nella minore età in affidamento familiare al 31.12.2019 136

di cui di cittadinanza straniera 52



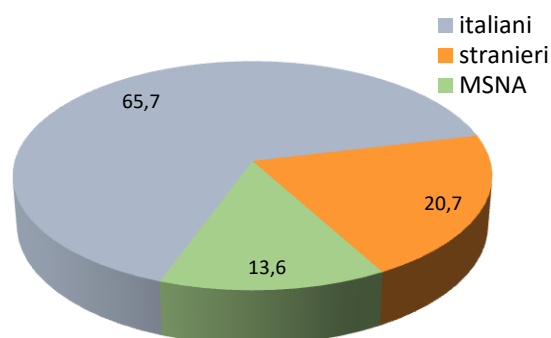
Minori che hanno concluso l'affidamento a singoli, famiglie e parenti

(dal 01.01.2019 al 31.12.2019)

- Numero totale di minorenni che hanno concluso l'affidamento⁴⁰ 213

Di cui stranieri 73

Di cui MSNA 29



- Sistemazione alla dimissione dal servizio

Rientro in famiglia di origine 94

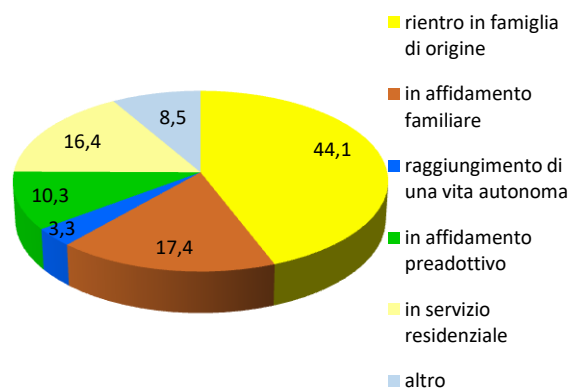
In affidamento familiare 37

Raggiungimento di una vita autonoma 7

In affidamento preadottivo 22

In servizio residenziale 35

Altro 18



⁴⁰ Ad esclusione delle dimissioni per sopraggiunta maggiore età e dei minori accolti con i genitori maggiorenni

In particolare: l'affidamento e l'adozione

Una delle tematiche trattate, attraverso la partecipazione a numerose iniziative, riguarda i percorsi dell'affidamento e dell'adozione.

Tra queste, ricordo il saluto istituzionale portato all'avvio dei percorsi di informazione e formazione per le coppie aspiranti l'adozione, organizzati dalla Regione Piemonte in collaborazione con le Equipes adozioni, gli enti autorizzati e l'Ufficio Unico Adozioni del TM. A seguito della pandemia e di un periodo di sospensione dei corsi in presenza, grazie all'impegno delle parti coinvolte, la Regione ha dato avvio ad una modalità alternativa di fruizione dei corsi stessi per rispondere alle richieste di numerose coppie desiderose di intraprendere questo percorso.

Il corso costituisce il primo passo di un viaggio lungo e intenso che gli aspiranti genitori adottivi affrontano, verso la conoscenza dei vari ambiti chiamati in causa dall'esperienza adottiva, ma soprattutto verso la ricerca delle risorse necessarie da attivare per questo bellissimo e al tempo stesso impegnativo percorso.

È un corso di preparazione, denominato appunto l'abc dell'adozione, che intende accompagnare le coppie aspiranti all'adozione nel percorso di approfondimento dei tanti aspetti che implica la genitorialità adottiva; si tratta della prima fondamentale tappa, in cui vengono forniti alcuni concetti chiave sull'adozione in sé, ed in particolare sugli aspetti giuridici, sui vari passaggi dell'iter da affrontare, sulle figure professionali coinvolte, sul significato e l'importanza della rete di risorse che le coppie devono mettere in campo.

Vengono trattate tematiche più squisitamente tecniche ed organizzative, e tematiche psicologiche: l'importanza del passaggio dall'essere coppia all'essere genitori, nel costruire quindi una genitorialità partendo dal

potenziale di sviluppo di questa capacità, che è connaturata alle caratteristiche di ciascuna persona e alla propria storia come singolo e come coppia.

Vengono affrontati il significato e l'importanza del ruolo dei servizi e degli psicologi, le motivazioni dell'acquisizione di elementi della situazione personale e familiare degli aspiranti genitori, sull'ambiente sociale, sulle motivazioni determinanti la scelta, ed in genere sulla capacità di rispondere in modo adeguato alle esigenze dei minori coinvolti.

Soprattutto, appunto, ci si sofferma su chi sono i bambini dichiarati in stato di adottabilità, sia dal punto di vista giuridico, sia psicologico, per approfondire quali siano le loro storie, le loro esigenze, le loro fragilità. Parliamo di persone di minore età che spesso hanno vissuto situazioni pregiudizievoli, che sono maggiormente vulnerabili proprio a causa delle esperienze e dei traumi vissuti. Ecco che risulta fondamentale comprendere, fin dalla prima fase del percorso, ed accompagnati da esperti competenti, gli aspetti legati al bambino – figura chiave di tutto il percorso - i suoi bisogni, le sue necessità, l'importanza di ricevere da un diverso nucleo familiare, rispetto a quello di origine, non solo l'assistenza materiale ma soprattutto l'affetto di cui necessita per una crescita armoniosa.

Nel tempo, infatti, la pratica dell'adozione è stata investita dall'evolversi del contesto culturale e dal maturare di una sensibilità che, nel corso dei decenni, ha portato al centro il punto di vista e l'interesse dei minori, affiancando il primato del diritto dei bambini ad avere una famiglia a un forte e sincero desiderio di genitorialità cui si aggiunge, nel caso dell'adozione, la disponibilità ad accogliere un figlio nato da altri.

* * *

Ho partecipato all'incontro introduttivo di presentazione del Progetto Confido del Forum delle Famiglie della Regione Piemonte, progetto di innovazione sociale che ha l'obiettivo di promuovere e diffondere la

conoscenza delle pratiche di affido e di adozione e dei tutori volontari dei Minori Stranieri Non Accompagnati su tutto il territorio italiano. Il progetto ha coperto 10 regioni, tra le quali il Piemonte con la provincia di Torino e prevede l'attivazione di corsi di formazione sul tema dell'affidamento familiare e sull'adozione nazionale e internazionale, nonché attività di sensibilizzazione e informazione sui tutori volontari di MSNA, attuato nel 2021 a decorrere dal mese di maggio. Quale Garante ho fornito una panoramica, dal mio osservatorio, delle tre figure, accomunate dai principi dell'accoglienza, dell'integrazione e dell'inclusione. Tre forme molto diverse, anche giuridicamente, di messa a disposizione delle proprie risorse, intese in senso non economico, ma personale, familiare, sociale, e dirette a favore di persone di minore età e nell'ambito di una rete di sostegno creata attorno al bambino e al ragazzo, che mira a tutelare e perseguire il suo miglior interesse.

Ho pertanto trattato la tematica dei tutori dei MSNA, esplicitando le funzioni della legge 47 del 2017 e sottolineando l'importanza della funzione del tutore, che si attiva e si muove proprio per garantire al minore straniero l'accesso a tutte le risorse e i servizi che sono appunto garantiti dalla Convenzione sui diritti del fanciullo del 1989 e dal nostro ordinamento a tutti i minorenni.

Ho poi trattato le tematiche dell'affido e dell'adozione, due istituti differenti, in quanto basati su differenti presupposti e che perseguono finalità differenti.

Il presupposto dell'affidamento è che il minore si trovi temporaneamente privo di un ambiente familiare idoneo, nonostante gli interventi di sostegno e aiuto disposti ai sensi dell'articolo 1 della legge 183 del 1984, poiché la legge prevede prioritariamente il diritto del minore a vivere, crescere ed essere educato all'interno della propria famiglia, con conseguente obbligo delle istituzioni di supportare la famiglia nello svolgimento del suo ruolo. Si tratta di un aspetto molto importante che a

volte purtroppo e per varie ragioni non riesce a trovare una piena attuazione.

Il principio è ribadito anche nelle convenzioni internazionali, in primis dalla Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza.

Gli affidatari, sia che si tratti di un affidamento consensuale sia giudiziale, si troveranno a gestire una situazione delicata, coinvolgente un minore con una determinata storia, un proprio vissuto e quindi una certa fragilità e vulnerabilità. Dovranno pertanto – ed anche in questo ambito si rileva l'importanza della rete – interfacciarsi con i servizi, gli educatori, la NPI.

Proprio la delicatezza del ruolo richiede che le famiglie affidatarie svolgano un percorso di formazione e siano sempre debitamente sostenute, per poter essere consapevoli e poi messe nelle condizioni di affrontare il percorso che le attenderà, tra cui indubbiamente la modifica del proprio assetto familiare, soprattutto se vi sono già dei figli, e supportate in quella che è la finalità dell'affidamento.

Fondamentale è sempre il progetto che viene costruito attorno alla famiglia di origine e al minore. La legge prevede infatti che nel provvedimento di affidamento familiare debbano essere indicate specificatamente le motivazioni di esso, nonché i tempi e i modi dell'esercizio dei poteri riconosciuti all'affidatario, e le modalità attraverso le quali i genitori e gli altri componenti il nucleo familiare possono mantenere i rapporti con il minore. Deve altresì essere indicato il servizio sociale locale cui è attribuita la responsabilità del programma di assistenza, nonché la vigilanza durante l'affidamento con l'obbligo di tenere costantemente informati il giudice tutelare o il tribunale per i minorenni, presentare una relazione semestrale sull'andamento del programma di assistenza, sulla sua presumibile ulteriore durata e sull'evoluzione delle condizioni di difficoltà del nucleo familiare di provenienza

Il servizio sociale ha un ruolo fondamentale, nell'ambito delle proprie competenze, su disposizione del giudice ovvero secondo le necessità del caso, perché svolge opera di sostegno educativo e psicologico, agevola i rapporti con la famiglia di provenienza ed il rientro nella stessa del minore secondo le modalità più idonee, avvalendosi anche delle competenze professionali delle altre strutture del territorio e dell'opera delle associazioni familiari eventualmente indicate dagli affidatari. Si tratta di un aspetto importante cui va dato, e si auspica in modo ancora più attento e più forte di quanto in alcuni casi avviene, il giusto peso, essendo il sostegno alla famiglia d'origine, anche successivamente all'allontanamento, fondamentale e connaturato alla cifra stessa dell'affidamento

In particolare: le comunità per minori

Il Comitato ONU raccomanda che l'Italia, nell'ambito delle sue competenze, garantisca un'applicazione efficace ed equa della Legge n. 149/2001 in tutte le Regioni e che:

- a) Adotti criteri e standard minimi concordati a livello nazionale per i servizi e l'assistenza relativi a tutte le istituzioni di assistenza alternative per i bambini privati di un ambiente familiare, incluse le strutture residenziali, quali le comunità di tipo familiare;*
 - b) Garantisca il monitoraggio indipendente, a opera di istituzioni pertinenti, del collocamento di tutti i bambini privati di un ambiente familiare e definisca procedure di responsabilità per le persone che ricevono sovvenzioni pubbliche per ospitare tali bambini;*
 - c) Proceda a un'indagine generale su tutti i bambini privati di un ambiente familiare e crei un registro nazionale di tali bambini;*
- (...)

f) tenga conto delle Linee Guida in materia di accoglienza etero-familiare allegate alla Risoluzione dell'assemblea Generale delle Nazioni Unite 64/142.

Come garante, oltre a monitorare le prese in carico dei minori, ho anche il compito di concorrere alla vigilanza delle strutture che li accolgono, funzione che ho esercitato, ovviamente nei limiti consentiti dall'emergenza sanitaria, e che intendo incrementare. Ho visitato alcune comunità a seguito di segnalazioni specifiche, ma è mia intenzione sistematizzare il più possibile lo svolgimento di questa funzione.

Si tratta di un aspetto a mio avviso fondamentale, perché consente di vedere con i propri occhi le realtà delle comunità, come vivono i ragazzi, quali attività svolgono, come trascorrono le proprie giornate, come sono legati al territorio; permette di avere un dialogo e un confronto costruttivo con gli educatori, i responsabili, i ragazzi, per individuare buone prassi da diffondere, monitorare e sostenere azioni migliorative e fronteggiare le criticità, per poter suggerire, alle istituzioni competenti, eventuali interventi.

La Convenzione ONU prevede che il fanciullo privo di ambiente familiare idoneo, ha diritto ad una protezione sostitutiva da parte dello Stato⁴¹.

Le strutture residenziali e semiresidenziali per minori devono rispondere, in relazione alla specifica tipologia e ai bisogni del minore, alle seguenti aree:

- Assistenza-educazione-tutela: minori che devono essere allontanati dalla propria famiglia per trascuratezza grave, maltrattamento, abbandono o

⁴¹ Art. 20

1. Ogni fanciullo il quale è temporaneamente o definitivamente privato del suo ambiente familiare oppure che non può essere lasciato in tale ambiente nel suo proprio interesse, ha diritto a una protezione e ad aiuti speciali dello Stato.
2. Gli Stati parti prevedono per questo fanciullo una protezione sostitutiva, in conformità con la loro legislazione nazionale.
3. Tale protezione sostitutiva può in particolare concretizzarsi per mezzo dell'affidamento familiare, della kafalah di diritto islamico, dell'adozione o, in caso di necessità, del collocamento in adeguati istituti per l'infanzia. Nell'effettuare una selezione tra queste soluzioni si terrà debitamente conto della necessità di una certa continuità nell'educazione del fanciullo, nonché della sua origine etnica, religiosa, culturale e linguistica

assenza dei genitori e parenti in grado di ospitarli. Tali bisogni attengono ad una funzione sociale.

- Cura-riabilitazione-tutela: minori che presentano difficoltà intrinseche e che necessitano di interventi al di fuori dell'ambito familiare, per carenze/inadeguatezza dello stesso. Tali bisogni attengono ad una funzione sanitaria e sociale.

- Cura e riabilitazione: minori che devono essere allontanati dalla propria famiglia non per inadempienze o carenza della stessa, ma per bisogni specifici di cure in seguito a diagnosi sugli assi 1 e 3 dell'ICD10. Tali bisogni attengono ad una funzione sanitaria.

A parte quindi le comunità terapeutiche, che sono strutture sanitarie, e le comunità riabilitative, le strutture socio-assistenziali e dunque a titolarità dell'ambito sociale sono:

- Comunità educative residenziali
- Comunità di tipo familiare
- Comunità genitore-bambino
- Gruppo appartamento
- Accoglienza comunitaria
- Pensionato integrato
- Centro educativo per minori
- Centro aggregativo per minori

La legislazione regionale prevede che le comunità devono garantire:

- il recupero e/o potenziamento delle risorse individuali del minore allo scopo di favorire il processo di crescita (devono cioè creare un ambiente comunitario in sostituzione temporanea della famiglia);
- la costruzione di relazioni positive con adulti e coetanei;
- l'inserimento degli ospiti in contesti socializzanti, formativi, lavorativi
- la (ri)costruzione di rapporti con familiari
- la responsabilizzazione ed autonomizzazione degli ospiti.

In particolare, la comunità residenziale offre ospitalità e protezione in sostituzione temporanea della famiglia e delle relative funzioni genitoriali non esercitabili o compromesse da gravi difficoltà sociali, personali, di relazione ed emozionali. Ha l'obiettivo di offrire al bambino/a e all'adolescente un ambiente il più possibile "comunitario" a carattere familiare, con relazioni intense e significative a livello affettivo, educativo, cognitivo e di promozione delle abilità sociali.

In Comunità il minore dev'essere aiutato e sostenuto, tenendo conto del suo livello e delle sue potenzialità evolutive, ad apprendere ed esercitare le attività quotidiane di vita e gestione di sé, nonché ad elaborare un progetto per il futuro in relazione all'età, ai bisogni, alle caratteristiche psicofisiche e socioculturali.

È necessaria l'individuazione di fasce di età progettuali specifiche: ciascuna comunità, pertanto, è dedicata in modo esclusivo all'accoglienza di minori della fascia 6/10 anni oppure 11/17 anni. In presenza di fratelli, possono essere inseriti minori di diversa età.

La Casa Famiglia per minori è una modalità di accoglienza dei minori in difficoltà caratterizzata da un progetto gestionale da parte di una famiglia o di una coppia di adulti, generalmente un uomo ed una donna, che assumono funzioni genitoriali, valutati idonei all'affidamento familiare dai servizi, sulla base di un'esperienza pregressa, oppure di un percorso di conoscenza da parte dei servizi, secondo quanto previsto in materia di affidamento familiare con D.G.R. 17 novembre 2003, n.79-11035.

Tali comunità si caratterizzano per l'accoglienza di minori in difficoltà per un massimo di 6 minori, a cui vanno aggiunti gli eventuali figli minorenni degli adulti che gestiscono la casa famiglia, fermo restando comunque il tetto massimo di 8 minori compresi i figli della coppia. L'accoglienza minima è di 4 minori, esclusi gli eventuali figli minorenni della coppia.

In applicazione degli artt. 4 e 9 della L. 184/83, i presidi a carattere residenziale che accolgono minori, comprese le C.T.M e C.R.P., sono tenuti alla trasmissione della relazione semestrale alla Procura della Repubblica

presso il Tribunale per i Minorenni secondo le modalità oggetto di apposite indicazioni regionali.

Le strutture sono tenute a trasmettere annualmente i dati individuali ed aggregati previsti dai flussi informativi a livello sia regionale che nazionale.

Le peculiari condizioni di vulnerabilità dei bambini che vivono lontano dalla propria famiglia di origine costituiscono fattori di rischio per lo sviluppo armonico della propria personalità ed è per questo che occorre garantire l'uguaglianza dei diritti e delle opportunità.

Le comunità che accolgono minori e ragazzi sono luoghi in cui spesso si manifestano una pluralità di esigenze di tutela, per cui è necessario porre particolare attenzione a realizzare un sistema che risponda in modo efficace ed efficiente ai bisogni dei minori: a come vivano all'interno delle strutture i ragazzi, quali siano i loro diritti, e a come le comunità debbano essere delle realtà di eccellenza, in cui l'attenzione ai minori in generale e al minore in particolare, deve essere altissima.

I bambini in accoglienza etero-familiare hanno gli stessi diritti di quelli che vivono nella propria famiglia, anche se alcuni di questi possono essere declinati in modo diverso a fronte delle esigenze dovute alla loro protezione e tutela. Proprio per questo motivo, occorre che si possa verificare l'effettività dell'attuazione questi diritti. In quest'ambito, appare prioritaria la necessità di assicurare che il tipo di accoglienza scelto e la sua durata siano appropriati, con possibilità di intervenire nel caso in cui ciò non si verifichi, e in ogni caso che vengano tenute in conto le esigenze di sicurezza e di continuità affettiva e relazionale del bambino. Pensiamo quindi al diritto all'istruzione e all'educazione, al diritto al gioco e al tempo libero. Le comunità devono predisporre delle attività che coinvolgano i minori ospiti, oltre alla scuola: attività ricreative, culturali, sportive.

Per questo motivo nel 2017 sono state ad esempio elaborate le linee guida per il diritto allo studio dei minori che vivono fuori famiglia, in

collaborazione tra il Ministero dell'istruzione e l'Autorità Garante nazionale e che il MIUR ha recepito.

L'esperienza degli educatori e la ricerca sul tema evidenzia elevati livelli di insuccesso scolastico che si manifestano con carriere scolastiche più brevi, abbandoni precoci e alti livelli di assenze.

Si tratta di problematiche che aumentano durante il periodo della pre e dell'adolescenza e nelle fasi di cambiamenti e di crisi in cui si amplia il divario tra gli alunni che vivono condizioni di fragilità rispetto a quelli che vivono contesti più avvantaggiati.

Per questo è contemplata una formazione specifica per gli insegnanti ed è previsto che la scuola coordini e promuova una rete attorno al minore, in particolare con gli educatori, le famiglie affidatarie, i servizi sociali. Nelle linee guida sono poi inserite una serie di precise indicazioni per i docenti.

Ogni struttura deve poi dotarsi di un progetto di servizio, che deve comprendere aspetti metodologici generali che si riferiscono all'approccio pedagogico, educativo, terapeutico, di intervento e cura di chi è accolto.

Il progetto del servizio esprime in modo chiaro e trasparente l'organizzazione del servizio stesso.

Tra gli aspetti presenti nel progetto del servizio, risultano imprescindibili, da tenere costantemente aggiornati e a disposizione dei soggetti preposti all'attività di controllo e verifica:

- obiettivi e riferimenti educativi generali, stile educativo generale;
- processi di ammissione e di dimissione;
- tipo di prestazioni offerte;
- fascia di età, tipologia di utenza e bisogni cui la struttura prevalentemente si rivolge
- modalità di rapporto con il territorio;
- processi di formazione continua e di selezione del personale;

Nell'ambito del progetto di servizio occorre, inoltre, definire le attività che la struttura intende eventualmente attivare con l'apporto di volontari.

Fondamentale risulta poi il c.d. *Progetto educativo individualizzato (PEI)*. Nel provvedimento di affidamento familiare debbono infatti essere indicate specificatamente le motivazioni di esso, nonché i tempi e i modi dell'esercizio dei poteri riconosciuti all'affidatario. Deve inoltre essere indicato il periodo di presumibile durata dell'affidamento ed il servizio locale cui è attribuita la vigilanza durante l'affidamento con l'obbligo di tenere costantemente informati il giudice tutelare o il tribunale per i minorenni.

L'inserimento in struttura è parte di un progetto complessivo sviluppato dai servizi territoriali, come complesso delle azioni volte ad affrontare la situazione del minore e/o della sua famiglia. Quando chiedo informazioni ai servizi in seguito ad una segnalazione, infatti, chiedo sempre conto di quale sia il progetto previsto per il minore e, se inserito in comunità, come avvenga il raccordo tra i servizi, il servizio di psicologia infantile se c'è, e gli educatori della comunità. Devono essere quindi svolte con una cadenza regolare delle riunioni di equipe che vadano ad aggiornare sui progressi del ragazzo e dell'altra parte, se sta avvenendo il sostegno alla famiglia di origine.

Il progetto educativo individualizzato specifica quindi quali sono gli interventi previsti per sostenere il minore e la famiglia, alla luce delle sue possibilità di recupero, al fine di creare le condizioni per un percorso individuale e familiare che favorisca il processo di crescita del bambino e riduca i rischi di ulteriore disagio e pregiudizio.

I servizi territoriali e le strutture di accoglienza sono pertanto impegnati, ognuno secondo le proprie specificità e competenze, nell'attivazione di un circuito virtuoso di rapporti tesi a favorire il dipanarsi della soluzione migliore per il minore e per la famiglia di origine, che potrà prevedere il rientro presso la propria famiglia, oppure l'accoglienza in famiglia affidataria o adottiva o percorsi di autonomia.

A documentazione di tutti gli interventi intrapresi, per ogni ospite deve essere tenuta un'unica cartella con parte giuridica, sanitaria, sociale ed

educativa e contenente la documentazione relativa ai contatti con gli Enti invianti (verbali, riunioni, incontri), compresa la documentazione predisposta in ottemperanza agli artt. 4 e 9 della L.184/83.

Le strutture residenziali sono gestite da un'équipe multiprofessionale, composta da educatori professionali e da altre figure professionali sociali e sanitarie, secondo quanto successivamente specificato per le singole tipologie di strutture.

Questi due aspetti delle comunità, cioè la progettualità generale e la progettualità del singolo, sono fondamentali, tanto quanto i requisiti strutturali e gli standard legati al benessere. Vanno valorizzati, implementati, valutati adeguatamente, perché il periodo che un minore trascorre all'interno della comunità, qualsiasi sia la ragione che ne ha determinato l'ingresso, deve essere il più possibile sereno, ricco di esperienze e di stimoli e migliorativo e deve essere garantito un ottimo standard qualitativo sotto tutti i punti di vista.

I figli di genitori detenuti

La protezione esercitata dall'art. 9 della Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza sancisce il diritto al mantenimento del rapporto figlio-genitore, che diventa indispensabile quando il genitore si trova ristretto e la detenzione comporta l'interruzione del rapporto familiare. In Italia esistono norme a tutela della dignità della persona ristretta e quindi anche a sostegno della genitorialità e di quelle che sono le ripercussioni nei confronti dei figli.

In particolare, risale al 1975 la riforma dell'Ordinamento Penitenziario che adegua la legislazione nazionale alle regole dell'ONU e del Consiglio d'Europa, nonché all'art. 27 della Costituzione.

L'art. 28 prevede specificamente che *"Particolare cura è dedicata a mantenere, migliorare o ristabilire le relazioni dei detenuti e degli internati con le famiglie"*.

La c.d. Legge Gozzini (Legge n. 663/1986, che prevede modifiche alla legge sull'ordinamento penitenziario e sull'esecuzione delle misure privative e limitative della libertà) prevede misure alternative alla detenzione e la possibilità di lavoro all'esterno del carcere.

Chiaramente la possibilità di ricorrere alle misure alternative al carcere consente concretamente di meglio mantenere i rapporti familiari e di ridurre quindi l'impatto sui figli.

Nel 2014, è stata adottata La Carta dei diritti dei figli dei genitori detenuti, con la firma di un protocollo d'intesa tra il Ministro della Giustizia, l'Autorità Garante nazionale per l'Infanzia e l'Adolescenza e l'Associazione Bambinisenzasbarre Onlus.

La Carta riconosce formalmente il diritto di questi minorenni alla continuità del proprio legame affettivo con il proprio genitore detenuto e, al contempo, ribadisce il diritto alla genitorialità dei detenuti ⁴².

⁴² Sono 8 gli articoli che nell'interesse superiore del bambino stabiliscono, a seconda degli organi preposti e delle relative competenze, questioni come:

1. le decisioni e le prassi da adottare in materia di ordinanze, sentenze ed esecuzione della pena (Art. 1);
2. le visite dei minorenni all'interno degli Istituti penitenziari (Art. 2);
3. gli altri tipi di rapporto con il genitore detenuto (Art. 3);
4. la formazione del personale dell'Amministrazione penitenziaria e della Giustizia minorile (Art. 4);
5. le informazioni, l'assistenza e la guida dei minorenni figli di genitori detenuti (Art. 5);
6. la raccolta dei dati che forniscano informazioni sui figli dei genitori detenuti, per rendere migliori l'accoglienza e le visite negli Istituti penitenziari (Art.6);
7. la permeanza, in casi eccezionali, in carcere dei bambini qualora per il genitore non fosse possibile applicare misure alternative alla detenzione (Art. 7)
8. l'istituzione di un Tavolo permanente composto da rappresentanti del Ministero della Giustizia, dell'Autorità Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza, del Garante Nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale e dell'Associazione Bambinisenzasbarre Onlus, trimestralmente convocato dall'Autorità Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza, che:
 - a. svolgerà un monitoraggio periodico sull'attuazione del presente Protocollo;
 - b. promuoverà la cooperazione tra i soggetti istituzionali e non, a diverso titolo coinvolti, con particolare attenzione alla fase dell'arresto, così come all'informazione e alla sensibilizzazione del personale scolastico che opera in contatto con minorenni figli di genitori detenuti;

Importante sottolineare che la Carta dei Diritti dei figli dei genitori detenuti ha costituito il modello della Raccomandazione Europea dell'aprile 2018⁴³

La Raccomandazione prende le mosse dalla constatazione di un numero particolarmente elevato di minori, il cui genitore è detenuto, e dalla necessità dunque di richiamare l'attenzione su questa condizione, di apprestare o migliorare strumenti per favorire il mantenimento del rapporto genitoriale, nella consapevolezza della rilevanza di questo rapporto.

La Raccomandazione si apre con l'affermazione che i figli di persone recluse devono essere trattati nel pieno rispetto dei diritti umani e soprattutto con il riconoscimento del diritto a esprimere la loro opinione in merito a decisioni che possono riguardarli. Proprio questo pone in capo alle amministrazioni penitenziarie il dovere di assumere informazioni sulla vita familiare della persona che viene incarcerata, in particolare sulla presenza di figli, sulla loro età, sulla eventuale presenza di persone che se ne facciano carico. E ciò al fine di consentire di destinare il detenuto nell'istituto più vicino al nucleo familiare, realizzando il principio di territorialità dell'esecuzione della pena, peraltro già presente nel nostro sistema penitenziario, che prevede l'assegnazione all'istituto "situato nella regione di residenza" (art. 30 comma 1 d.P.R. 30 giugno 2000, n. 230 d'ora in poi citato come reg. esec.) e ribadito in tema di trasferimenti nell'art.42 L. 26 luglio 1975, n. 354 (d'ora in poi citata come ord. penit.), e di pensare altresì a misure alternative alla detenzione, specie poi se il genitore eserciti la responsabilità genitoriale in via principale.

Ne consegue che il genitore, in tal caso, deve essere autorizzato ad assumere decisioni concernenti la prole nel rispetto del suo interesse

c. favorirà lo scambio delle buone prassi, delle analisi e delle proposte a livello nazionale ed europeo.

⁴³ Nell'ambito della "strategia sui diritti dei minori", che caratterizza l'attività del Consiglio d'Europa per il quinquennio 2016-2021, il Comitato dei Ministri ha adottato il 4 aprile scorso la Raccomandazione 2018/5 "riguardante i figli di detenuti"

superiore (punto 12) e che l'amministrazione penitenziaria debba periodicamente raccogliere e aggiornare i dati relativi al nucleo familiare e specificamente ai figli (punto 13).⁴⁴

Particolare attenzione ho posto al tema delle madri detenute con i propri figli. A tale proposito, gli articoli 1 e 7 della Carta succitata riguardano proprio i bambini con madre detenuta e affermano il principio che ne esclude la presenza in carcere.

Nel caso in cui le madri si trovino all'interno dei c.d. ICAM (Istituto a custodia attenuata per detenute madri) – ovvero un apposito padiglione riservato alle mamme con bambini fino a 6 anni, dove l'ambiente è maggiormente accogliente e l'arredo non è quello standard delle celle – la Carta prevede che vi siano precisi programmi educativi personalizzati per i bambini, la necessità della frequenza di asili esterni al carcere e la presenza di personale specializzato.

La Legge Simeone – Saraceni (n. 165 del 1998) ha reso automatica la possibilità di misura alternativa al carcere, anche per motivi di famiglia, per le donne incinte o con bambini di età inferiore ai dieci anni, per pene inferiori ai quattro.

La legge Finocchiaro, nel 2001, ha poi previsto la detenzione domiciliare speciale per madri di figli sotto i 10 anni, anche per pene superiori ai quattro, purché abbiano scontato già un terzo della pena e dispongano di un domicilio.

La legge 62 del 2011 ha istituito gli ICAM e le case famiglia protette.

⁴⁴ Dall'affermazione dunque dell'interesse, anzi del diritto, dei figli al mantenimento del rapporto affettivo derivano di conseguenza una serie di corollari: la possibilità per i figli di visite regolari e frequenti (almeno una volta alla settimana), in giorni e orari che non compromettano la loro vita e in particolare non pregiudichino la frequenza scolastica. E qualora non siano possibili visite settimanali, dovranno essere autorizzati incontri di durata maggiore per consentire comunque il mantenimento del rapporto tra la prole e il genitore recluso. Particolare attenzione deve essere dedicata ad evitare ogni possibile trauma che potrebbe derivare al minore dall'impatto con l'ambiente carcerario. Così si raccomanda di rafforzare nei detenuti e nel personale penitenziario il rispetto reciproco e la tolleranza, nonché di garantire ordine e sicurezza privilegiando la sorveglianza dinamica³. La Raccomandazione riserva poi particolare attenzione, nella prospettiva sempre del mantenimento del rapporto affettivo con la prole, a misure destinate a consentire al genitore detenuto il rientro in famiglia, seppur solo per poche ore o per pochi giorni, in occasione di accadimenti importanti e rilevanti per un figlio,

Ad oggi, sul territorio italiano gli ICAM sono 5: a Lauro (Avellino), a Milano San Vittore (struttura nata nel 2007), a Venezia Giudecca, a Torino Lorusso e Cutugno, e infine a Cagliari.

In particolare, al "Lorusso e Cutugno" di Torino le madri con bambini sono normalmente tutte collocate nell'ICAM. Esso è dotato di 11 posti per mamme con bambini sotto i sei anni di età. A fine maggio 2020 presso l'ICAM di Torino si trovano 6 detenute madri con 7 figli a seguito, tutte di nazionalità straniera.

Secondo il rapporto dell'Associazione Antigone 2020⁴⁵, le detenute negli istituti di pena in Italia al 30 aprile 2020 erano 2.224 su un totale di 53.904 presenze. In percentuale, esse rappresentavano il 4,13% della popolazione ristretta: un dato sostanzialmente costante nel tempo, mentre il numero assoluto è variato. Infatti, le detenute erano 2.702 su un totale di 61.230 al 29 febbraio 2020, in due mesi il loro numero è diminuito di 478 unità.

Le detenute con prole presenti nel circuito penitenziario in Italia erano 34 al 30 aprile 2020 (40 i figli a carico), ma erano 54 (con 59 figli a carico) appena due mesi prima, il 29 febbraio. Esse si trovano all'ICAM di Lauro, a Salerno, Bologna, Roma Rebibbia Femminile, Bollate, Milano San Vittore, Torino Le Vallette, Firenze Sollicciano e Venezia Giudecca.

Con la legge n. 62 del 21 aprile 2011, oltre agli ICAM, si è prevista l'istituzione delle case-famiglia protette.

Le Case-famiglia protette - attualmente solo due, aperte a Roma "Casa di Leda" (Cecilia coop. sociale, Roma) e Milano "Associazione C.I.A.O" (Onlus, Milano) - rappresentano una reale alternativa al carcere per donne senza dimora o altro domicilio adeguato, dove le madri possono scontare la loro pena portando con sé i figli che abbiano meno di 10 anni di età, in un contesto non penitenziario.

45 Il carcere al tempo del Coronavirus. XVI Rapporto di Antigone sulle condizioni di detenzione, 21 Maggio 2020.

A differenza degli ICAM, infatti, le Case-famiglia protette non dipendono dal Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria del Ministero di Giustizia, ma devono essere gestite da soggetti del terzo settore e del privato sociale in accordo con gli enti locali territoriali.

Il Ministero della Giustizia ha definito, con apposito decreto, le caratteristiche delle strutture per le case-famiglia protette, con la finalità di conciliare, da un lato, l'esigenza di limitare la presenza nelle carceri di bambini in tenera età, dall'altro di garantire il diritto pieno alla genitorialità e la possibilità di un inserimento socio-lavorativo del genitore ⁴⁶.

Nel mese di giugno 2020, sono stata coinvolta dal Garante delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale nell'organizzazione del convegno *"Una casa senza sbarre. Anche in Piemonte una casa famiglia protetta per mamme con bambini in ambito di esecuzione penale? Le esperienze di Milano e Roma"*.

L'evento ha voluto in primo luogo porre l'attenzione sulla situazione attuale delle madri detenute con i propri figli, fornendone una visione d'insieme, con l'intento di sviluppare un positivo e costruttivo confronto circa le esperienze di Milano e Roma, uniche in Italia, delle case famiglia

⁴⁶ Di seguito si riportano i criteri previsti dal decreto del Ministro di Giustizia del 8.3.2013 e recante "Requisiti delle case famiglia protette":

- 1) le case-famiglia protette sono collocate in località dove sia possibile l'accesso ai servizi territoriali, socio-sanitari ed ospedalieri, e che possano fruire di una rete integrata a sostegno sia del minore sia dei genitori;
- 2) le strutture hanno caratteristiche tali da consentire agli ospiti una vita quotidiana ispirata a modelli familiari, tenuto conto del prevalente interesse del minore;
- 3) ospitano non oltre sei nuclei di genitori con relativa prole;
- 4) i profili degli operatori professionali impiegati e gli spazi interni sono tali da facilitare il conseguimento delle finalità di legge;
- 5) le stanze per il pernottamento e i servizi igienici dei genitori e dei bambini dovranno tenere conto delle esigenze di riservatezza e differenziazione venutesi a determinare per l'estensione del dettato della legge 62/2011 anche a soggetti di sesso maschile;
- 6) sono in comune i servizi indispensabili per il funzionamento della struttura (cucina etc.);
- 7) sono previsti spazi da destinare al gioco per i bambini, possibilmente anche all'aperto;
- 8) sono previsti spazi, di dimensioni sufficientemente ampie, per consentire gli incontri personali, quali: i colloqui con gli operatori, i rappresentanti del territorio e del privato sociale, nonché gli incontri e i contatti con i figli e i familiari al fine di favorire il ripristino dei legami affettivi;
- 9) il servizio sociale dell'amministrazione penitenziaria interviene nei confronti dei sottoposti alla misura della detenzione domiciliare secondo quanto disposto dall'art. 47 quinquies, 3°, 4° e 5° comma dell'Ordinamento Penitenziario.

protette, ed in particolare quindi sul funzionamento e sull'organizzazione di queste modalità alternative e su come le stesse possano meglio rispondere alle esigenze dei bambini, al cui primario interesse dobbiamo sempre rivolgerci. Questo per valutare insieme la fattibilità anche nella nostra Regione di tale soluzione.

Il numero di casi è per fortuna piuttosto esiguo sul territorio nazionale e così anche su quello regionale ma se ciò da un lato non deve far dimenticare la questione, che sarebbe importante anche se si trattasse di un solo bambino, dall'altro può essere di aiuto nel provare a delineare possibili prospettive e nuove strategie.

La situazione piemontese al momento dello svolgimento del convegno vedeva 7 minori rinchiusi con le proprie madri all'interno dell'ICAM, ovvero una struttura che, come dice il nome stesso, è a custodia attenuata, in cui vi sono numerose accortezze tese a rendere l'ambiente meno "carcere", ma che nello stesso tempo, per l'ubicazione e le caratteristiche intrinseche, è e rimane una struttura di detenzione e non una comunità. Nonostante gli egregi sforzi di tutto il personale, questi bambini si ritrovano comunque a vivere in condizioni atipiche, diverse e ciò non può che avere delle conseguenze sul loro sviluppo psico-fisico.

Si tratta, come spesso accade, di contemperare le diverse esigenze ed i diversi interessi che sono in gioco. Abbiamo quelle di carattere cautelare dell'autorità giudiziaria che, pur avendo valutato modalità alternative alla detenzione, ha ritenuto che nel caso concreto queste non fossero sufficienti o comunque adeguate. Abbiamo il diritto del minore a vivere con la propria madre, soprattutto in un'età dove il legame che si instaura è pressoché totale e vitale: E abbiamo anche l'esigenza che il bambino cresca in un ambiente il più possibile sano che salvaguardi il suo sviluppo psicofisico.

Le case famiglia protette rappresentano una reale alternativa al carcere per donne senza dimora o altro domicilio adeguato, dove le madri possono scontare la loro pena portando con sé i figli che abbiano meno di 10 anni di età, in un contesto non penitenziario.

Sicuramente le case famiglia protette mirano proprio a contemperare queste differenti esigenze, offrendo anche una rete di garanzie e sostegno attorno alla madre per sostenerla nell'esercizio del suo ruolo genitoriale e soprattutto rappresentano per i bambini un luogo maggiormente adatto. La casa protetta, grazie alla presenza di educatori e operatori, può offrire a queste donne, il sostegno, sia emotivo che concreto di cui hanno bisogno per sentirsi riconfermate nel loro ruolo di genitore, e al bambino la possibilità di continuare il rapporto privilegiato con il genitore fondamentale per la sua crescita psico-fisica.

Osservazioni a disegni di legge

Nel corso del 2020, l'Ufficio è stato chiamato ad esprimere le proprie osservazioni in merito al Disegno di Legge n. 64 del 2019, *"Allontanamento zero. Interventi a sostegno della genitorialità e norme per la prevenzione degli allontanamenti"*.

Sono stati formulati suggerimenti in merito al Progetto Educativo Familiare, sottolineando l'importanza del ruolo dei Servizi nell'ambito della prevenzione e del sostegno alle famiglie, precisando che dal tenore letterale della formulazione l'obbligatorietà del PEF vada inteso fatte salve diverse disposizioni dell'autorità giudiziaria ed esclusivamente, a livello preventivo, nei casi di fragilità ed inadeguatezza genitoriali, con esclusione quindi dei casi più gravi. È stata sottolineata l'importanza delle iniziative di formazione e aggiornamento del personale coinvolto e dell'aggiornamento delle linee guida regionali in materia, che consentano una collaborazione

di tutti i soggetti interessati per una progettazione congiunta. È stato suggerito che il sostegno economico venga elargito, in base alle circostanze del caso concreto, anche in modo indiretto e che sia previsto un controllo.

In merito, in particolare, all'affidamento ai parenti entro il IV grado, si è suggerito di individuare un termine massimo di risposta alla richiesta di disponibilità e di meglio precisare i termini del "coinvolgimento negativo". Si è sottolineata la rilevanza delle previsioni relative all'importanza dell'affido familiare, e della residualità del collocamento in comunità, lavorando per l'incoraggiamento della disponibilità delle famiglie affidatarie, suggerendo di distinguere tra le varie tipologie di comunità e di prevedere una deroga al numero massimo di minori in considerazione della realtà del territorio e della presenza di famiglie numerose che negli anni hanno maturato esperienza quali famiglie affidatarie.

Si è sottolineato come sia importante che venga ribadito il ruolo centrale dei servizi anche nella fase successiva all'allontanamento.

Le conclusioni dell'11° rapporto di aggiornamento sul monitoraggio della Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia (2020)

Come si legge nel rapporto⁴⁷, l'OMS ha recentemente raccomandato in un proprio documento di supportare tutti i genitori nell'acquisizione di competenze utili a fornire cure responsive e di far sì che i genitori siano accompagnati nell'acquisire competenze per svolgere con i loro bambini attività utili all'apprendimento e allo sviluppo. Non si tratta più quindi di una necessità che riguarda solo alcune famiglie. Pur trovandoci di fronte a situazioni di crescente disuguaglianza, vi sono casi estremi in cui è

⁴⁷ 11° rapporto di aggiornamento, redatto dal Gruppo di lavoro per la Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza

necessario il sostegno multidimensionale e integrato e casi meno gravi e complessi, ma comunque a rischio, per cui sarà in ogni caso necessario un sostegno particolarmente attento.

“Occorre prestare attenzione al sostegno alla famiglia di origine, per prevenire gli allontanamenti dei figli e favorirne – laddove appropriato – il rientro (...) occorre quindi passare da una logica riparativa della presa in carico a interventi promozionali e preventivi a carattere universale, a partire dai quali assicurare azioni più specifiche e complesse per le situazioni conclamate di fragilità, vulnerabilità e disagio”. Vanno pertanto realizzati interventi nell’ambito dei servizi educativi e vanno potenziati i servizi socio-pedagogici di promozione e sostegno alla fascia preadolescenziale e adolescenziale.

“Garantire maggiore sostegno multidimensionale a tutte le famiglie rappresenta una priorità nazionale (...) che va realizzata con un approccio universalistico progressivo, cioè articolato in base ai bisogni e con politiche multisettoriali”.

9. LE PERSONE DI MINORE ETÀ E IL MONDO DELLA COMUNICAZIONE

Come si legge nell'XI rapporto di aggiornamento sul monitoraggio della Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia, il comitato ONU è preoccupato per:

- Il fenomeno del bullismo e del cyberbullismo, che si verifica principalmente nell'ambiente scolastico.

Tenuto conto dell'Obiettivo di Sviluppo Sostenibile 4.A⁴⁸ e in riferimento alle proprie precedenti raccomandazioni, il Comitato raccomanda all'Italia di:

- Aumentare la consapevolezza degli effetti negativi del bullismo e del cyberbullismo, applicare le Linee guida nazionali contenute nel Piano nazionale per la prevenzione e il contrasto del bullismo e del cyberbullismo a scuola 2016/2017, adottare e attuare un Piano d'azione integrato come previsto dalla Legge n. 71/2017.

I dati dell'ISTAT ci dicono che nel 2019 l'87,3% dei ragazzi italiani tra gli 11 e i 17 anni di età utilizza quotidianamente il telefono cellulare. Tre quarti dei ragazzi in quella stessa fascia di età naviga in internet tutti i giorni. Questa quota è cresciuta molto rapidamente, passando dal 56,2% al 75% nell'arco di quattro anni. Le più frequenti utilizzatrici sono le ragazze, delle quali l'88,6% usa il cellulare quotidianamente e il 75,8% accede a internet tutti i giorni.

⁴⁸ 4.a Costruire e potenziare le strutture dell'istruzione che siano sensibili ai bisogni dell'infanzia, alle disabilità e alla parità di genere e predisporre ambienti dedicati all'apprendimento che siano sicuri, non violenti e inclusivi per tutti

I ragazzi utilizzano lo smartphone per postare video e foto e per chattare, ma a questa familiarità con gli strumenti digitali non corrisponde la consapevolezza di quello che accade negli spazi virtuali.

Le percentuali sono ovviamente aumentate in conseguenza della pandemia e delle restrizioni imposte dall'emergenza sanitaria. Come segnalato dalla Fondazione Carolina⁴⁹, da marzo a maggio 2020, le telefonate, le email e le segnalazioni ricevute a livello nazionale per cyberbullismo sono quadruplicate e si tratta per il 49% di casi tra pari e per il 36% verso i docenti.

Uno studio pubblicato recentemente sulla rivista The Lancet⁵⁰ ha analizzato il comportamento dei bambini di età compresa tra 0 e 6 anni, sottolineando come i bambini di 2 o 3 anni che trascorrono più di tre ore al giorno davanti ad uno schermo si dimostravano meno inclini, nei due anni successivi, a svolgere attività fisica, con indubbie conseguenze nel futuro da adulti.

L'Organizzazione Mondiale della Sanità suggerisce al riguardo che i bambini fino ai 2 anni di età non trascorrono tempo davanti allo schermo, mentre che, per quelli che hanno un'età superiore ai 2 anni, questo non sia superiore ad un'ora al giorno. È infatti dimostrato scientificamente che ridurre al minimo il tempo che i bambini in età prescolare trascorrono davanti allo schermo è un modo per salvaguardare la loro salute da adulti.

49 "A Carolina è dedicata la prima legge in Europa contro il cyberbullismo. Grazie a Carolina non è più possibile banalizzare l'odio nel web come semplici ragazzate: lo ha stabilito il primo processo in Italia su cyberbullismo. A cinque anni dal suo tragico gesto nasce la Fondazione che porterà il suo nome.

La Fondazione raccoglie la sfida di Paolo Picchio, il papà di "Caro", per aiutare i ragazzi che, sempre più in tenera età, si fanno del male tra loro usando la rete in maniera distorta e inconsapevole.

Un supporto alle famiglie e alla comunità, per garantire ai genitori, agli educatori e tutti i coloro che hanno responsabilità educative il diritto alla cura, al recupero e all'armonia alle nuove generazioni. Perché anche la dimensione digitale delle relazioni deve ritrovare una sana autenticità. Il concetto di community non può esulare dai valori che ci rendono 'umani'.

50 Bozhi, C. et al. (2020) "Associations between early-life screen viewing and 24 hour movement behaviours: Findings from a longitudinal birth cohort study", in The Lancet Child & Adolescent Health (riportato nell'11° rapporto di aggiornamento 2020)

In ordine al rapporto tra persone di minore età e media, il Ministro dello Sviluppo Economico, con D.M. del 2017, ha nominato i membri del Comitato per l'applicazione del Codice di Autoregolamentazione media e minori - rivolto a tutelare i diritti e l'integrità psichica e morale dei minori, con particolare attenzione e riferimento alla fascia di età più debole (0 -14 anni) - che ha il compito di monitorare l'attuazione del Codice. Il Comitato ha lavorato sin dal suo insediamento alla rivisitazione del codice stesso, la cui bozza è stata approvata nel febbraio 2019, e trasmesse al Ministero per l'avvio dell'iter di recepimento.

Come sottolineato nell'11° rapporto di aggiornamento sul monitoraggio della Convenzione, nel testo rivisto *"non sono state prese adeguatamente in considerazione le questioni legate al diffondersi dei nuovi media e la loro interrelazione con la programmazione televisiva"*.

Pertanto, il Gruppo CRC raccomanda: *"Al Ministero dell'Istruzione di aggiornare e rilanciare il Piano Nazionale Scuola Digitale, per allinearne anche alle nuove esigenze che sono emerse con la crisi legata alla pandemia e garantire l'accesso ai dati di monitoraggio del Piano Nazionale Scuola Digitale previsti dall'Azione 35, in modo da consentire a tutti i soggetti interessati di verificare l'avanzamento nell'implementazione di questo strumento strategico;*

Al Ministro dello Sviluppo economico di completare quanto prima l'iter di approvazione e pubblicazione del Codice di autoregolamentazione minori e media".

Alla luce dell'enorme impatto delle nuove tecnologie su molteplici aspetti della società, tra cui indubbiamente la scuola, è veramente importante rilanciare il Piano Nazionale Scuola Digitale, che rappresenta, come si legge sul sito del Ministero dell'Istruzione, *"una visione operativa che rispecchia la posizione del Governo rispetto alle più importanti sfide di innovazione del sistema pubblico: al centro di questa visione, vi sono*

l'innovazione del sistema scolastico e le opportunità dell'educazione digitale.... Questo Piano ha valenza pluriennale e indirizza concretamente l'attività di tutta l'Amministrazione, con azioni già finanziate che saranno prese in carico dalle singole Direzioni del Ministero per l'attuazione; contribuisce a "catalizzare" l'impiego di più fonti di risorse a favore dell'innovazione digitale, a partire dalle risorse dei Fondi Strutturali Europei (PON Istruzione 2014-2020) e dai fondi della legge 107/2015 (La Buona Scuola)....Questo Piano non è un semplice dispiegamento di tecnologia: nessun passaggio educativo può infatti prescindere da un'interazione intensiva docente/discente e la tecnologia non può distrarsi da questo fondamentale "rapporto umano". L'OCSE lo ha ricordato recentemente.

Questo Piano risponde alla chiamata per la costruzione di una visione di Educazione nell'era digitale, attraverso un processo che, per la scuola, sia correlato alle sfide che la società tutta affronta nell'interpretare e sostenere l'apprendimento lungo tutto l'arco della vita (life-long) e in tutti contesti della vita, formali e non formali (life-wide).

Questo ci è confermato dalla High Level Conference della Commissione Europea del Dicembre 2014, da diverse pubblicazioni del Centre for Educational Research and Innovation dell'OCSE, dal New Vision for Education Report del World Economic Forum, e da ricerche come "L'Educazione per il 21mo secolo" del think tank Ambrosetti."

"Si tratta prima di tutto di un'azione culturale, che parte da un'idea rinnovata di scuola, intesa come spazio aperto per l'apprendimento e non unicamente luogo fisico, e come piattaforma che metta gli studenti nelle condizioni di sviluppare le competenze per la vita.

In questo paradigma, le tecnologie diventano abilitanti, quotidiane, ordinarie, al servizio dell'attività scolastica, in primis le attività orientate alla formazione e all'apprendimento, ma anche l'amministrazione,

contaminando - e di fatto ricongiungendoli - tutti gli ambienti della scuola: classi, ambienti comuni, spazi laboratoriali, spazi individuali e spazi informali. Con ricadute estese al territorio.

Gli obiettivi non cambiano, sono quelli del sistema educativo: le competenze degli studenti, i loro apprendimenti, i loro risultati, e l'impatto che avranno nella società come individui, cittadini e professionisti. Questi obiettivi saranno aggiornati nei contenuti e nei modi, per rispondere alle sfide di un mondo che cambia rapidamente, che richiede sempre di più agilità mentale, competenze trasversali e un ruolo attivo dei giovani.

Per questo servirà - e qui vi è l'investimento culturale e umano più grande - che tutto il personale scolastico, non solo i docenti, si metta in gioco, e sia sostenuto, per abbracciare le necessarie sfide dell'innovazione: sfide metodologico-didattiche, per i docenti, e sfide organizzative, per i dirigenti scolastici e il personale amministrativo".

* * *

Gli effetti delle restrizioni sanitarie sui bambini e sugli adolescenti, ad oltre un anno dall'inizio della pandemia, stanno emergendo con sempre maggiore pregnanza. Dopo un lungo periodo di lockdown totale, nella scorsa primavera, alla ripresa dell'anno scolastico si sono ripresentate buona parte delle limitazioni previste, che riguardano non solo la scuola, ma anche tutte le attività c.d. extrascolastiche, quali sport, teatro, momenti di condivisione o anche solo di svago, che caratterizzavano le giornate dei nostri ragazzi.

Uno degli effetti indubbi della pandemia è relativo alle conseguenze psicologiche alla luce del tempo sempre maggiore che i nostri ragazzi trascorrono in rete, costretti dalle regole sanitarie a sostituire tutte le occasioni di socialità in presenza con quelle online. Questo vale in particolare per gli adolescenti, che già vivono un'età di cambiamento radicale e che hanno subito forti ripercussioni dal punto di vista del proprio benessere psicologico, aumento del disagio e delle fragilità emotive, sotto molteplici aspetti e con diverse espressioni, perché per molti il

distanziamento fisico è diventato distanziamento sociale o addirittura isolamento. E quindi si registrano un aumento della dispersione scolastica ed in genere delle difficoltà e della stanchezza conseguenti alla dad, di depressione e tristezza, senso di vuoto, dell'aggressività, di atti anticonservativi o comunque autolesionisti, di disturbi alimentari, che si stima siano cresciuti del 30%, con un aumento dei ricoveri per minori di 14 anni e un'impennata di chiamate al numero verde "SOS disturbi alimentari", che sono quadruplicate. Visto che i disturbi alimentari hanno spesso origini traumatiche, la situazione legata alla pandemia costituisce un innesco: mancanza di amici, situazione angosciante, tensioni familiari, privazioni.

Un ruolo importante nell'aumento delle situazioni di disagio dei ragazzi è svolto ovviamente anche dagli adulti, perché spesso la pandemia ha esacerbato anche altre condizioni, economiche, familiari, di conflittualità, condizioni tutte di criticità del welfare familiare che fanno sentire i ragazzi maggiormente soli.

L'affermarsi delle nuove tecnologie e di nuove modalità di comunicazione ha comportato anche una serie di conseguenze negative, tra cui i c.d. hate speech, o discorsi d'odio, ovvero quell'insieme di comportamenti – verbali e non verbali – o atteggiamenti e gesti che incitano alla violenza o risultano discriminatori di un gruppo o di un singolo appartenente a un gruppo.

I social network contribuiscono alla distribuzione di tali discorsi d'odio perché spesso si ritiene erroneamente che in rete si possa esprimere ogni genere di opinione senza alcuna limitazione e soprattutto senza alcuna conseguenza, credendo di potersi nascondere dietro lo schermo.

Altri gravi rischi che si possono verificare, come sottolineato nel corso di un convegno svolto nell'ambito del lavoro di Tuttinrete⁵¹ da parte di un rappresentante del Nucleo di Prossimità della Polizia Municipale di Torino, riguardano la pedofilia, le dipendenze digitali, la microprostituzione tra coetanei, la violazione della privacy e della reputazione online, i reati informatici e le truffe telematiche.

Tra questi indubbiamente ha subito un incremento a causa delle restrizioni imposte dall'emergenza sanitaria il cyberbullismo, manifestazione in rete di un fenomeno più ampio e meglio conosciuto come bullismo. Quest'ultimo è caratterizzato da azioni violente e intimidatorie esercitate da un bullo, o un gruppo di bulli, su una vittima. Le azioni possono riguardare molestie verbali, aggressioni fisiche, persecuzioni, generalmente attuate in ambiente scolastico. Il cyberbullismo definisce un insieme di azioni aggressive e intenzionali, di una singola persona o di un gruppo, realizzate mediante strumenti elettronici (sms, mms, foto, video, email, chatt rooms, instant messaging, siti web, telefonate), il cui obiettivo è quello di provocare danni ad un coetaneo incapace di difendersi.

Per la prevenzione e il contrasto al cyberbullismo è stata promulgata la legge 71 del 2017, prima in Europa, con lo scopo di *"contrastare il fenomeno del cyberbullismo in tutte le sue manifestazioni, con azioni a carattere preventivo e con una strategia di attenzione, tutela ed educazione nei confronti dei minori coinvolti, sia nella posizione di*

⁵¹ Tavolo interistituzionale e interprofessionale Minori & Informazione", nato con la sottoscrizione nel 2009 di un Protocollo d'Intesa Tuttinrete da parte di numerosi Enti (oggi 19: A.I.A.F. Piemonte e Valle d'Asta; A.I.M.M.F.; Camera Minorile di Torino, Centro per la Giustizia Minorile del Piemonte Valle d'Aosta, Liguria e Provincia di Massa Carrara; La Città di Torino; il Comando Provinciale dei Carabinieri di Torino; il Comando Regionale della Guardia di Finanza del Piemonte; il CO.RE.COM; la Consulta Regionale dei Giovani; MIUR-U.S.R. Piemonte; Ordine Assistenti Sociali; Consiglio Regionale; Ordine Avvocati di Torino; Ordine dei Giornalisti; Ordine degli Psicologi; Ordine dei Medici Chirurghi e Odontoiatri; Questura di Torino; Regione Piemonte; Università di Torino - Dipartimento di Filosofia e Scienze dell'Educazione) con la finalità di promuovere la cultura della tutela dei minori nel rapporto con i mezzi di informazione, con lo scopo di salvaguardare il diritto delle persone di minore età ad essere protette nelle varie fasi di crescita.

vittime, sia in quella di responsabili di illeciti, assicurando l'attuazione degli interventi senza distinzioni di età nell'ambito delle istituzioni scolastiche".

A livello regionale, la legge 2 del 2018 (*Disposizioni in materia di prevenzione e contrasto dei fenomeni del bullismo e del cyberbullismo*) promuove e sostiene interventi e azioni di prevenzione, gestione e contrasto del fenomeno del bullismo in tutte le sue manifestazioni, compreso il cyberbullismo. La legge prevede l'adozione del Piano regionale degli interventi per prevenire e contrastare il bullismo e il cyberbullismo, l'attivazione di centri specializzati nella cura dei disturbi derivanti dai predetti fenomeni e l'istituzione di un tavolo tecnico regionale per la sua attuazione, attribuendo specifiche competenze al CO.RE.COM.

Quale Garante faccio parte dei soggetti firmatari del Protocollo d'intesa per l'attuazione di interventi di prevenzione e contrasto del fenomeno del cyberbullismo, sottoscritto tra il CO.RE.COM., la Giunta Regionale – Assessorato all'Istruzione, Formazione Professionale, Lavoro e Diritto allo Studio Universitario; Assessorato alla Sanità, Livelli essenziali di assistenza, Edilizia Sanitaria – l'Ufficio Scolastico Regionale, l'Università degli Studi di Torino, l'Università degli Studi del Piemonte Orientale, la Procura della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni di Torino.

Le parti del Tavolo si sono impegnate, ciascuna per le proprie aree e competenze, a collaborare allo scopo di rafforzare le azioni di prevenzione e contrasto del fenomeno, mediante le attività coordinate di una rete di soggetti istituzionali, e di sviluppare un piano integrato di azioni e di interventi sul territorio che promuovano la conoscenza, la prevenzione ed il contrasto al fenomeno.

Il mio ruolo è quindi quello, come indicato nel Protocollo stesso, di mettere a disposizione tutte le informazioni pervenute all'attenzione del mio ufficio e relative ai fenomeni di cyberbullismo, collaborando con le scuole in

particolare alla diffusione delle informazioni e della formazione necessaria al rispetto dei diritti dei fanciulli, alla cultura del rispetto delle differenze e della solidarietà, perché la lotta al cyberbullismo passa necessariamente attraverso il contrasto ai fenomeni di prevaricazione e discriminazione e attraverso – di contro – la promozione della conoscenza e dell'integrazione.

Il cyberbullismo è un fenomeno da non sottovalutare perché provoca grande impatto sociale, emotivo e psicologico sulla vita delle vittime. Secondo un'indagine Istat in Italia il 20% degli 11-17enni è stato vittima di bullismo più volte al mese, mentre su base annua, poco più del 50% degli adolescenti ha sofferto di episodi offensivi, irrispettosi e/o violenti. Si tratta di una tendenza confermata anche dal Censis nel *"Rapporto sulla situazione sociale del Paese 2016"*. L'Istat conferma che le ragazze presentano una percentuale di vittimizzazione superiore rispetto ai ragazzi. Oltre il 55% delle giovani di età compresa tra gli 11 e i 17 anni è stata oggetto di prepotenze qualche volta nell'anno, mentre per il 20,9 % le vessazioni hanno avuto almeno una cadenza mensile (contro, rispettivamente, il 49,9% e il 18,8% dei coetanei maschi). Il 9,9% delle ragazze subisce atti di bullismo una o più volte a settimana, rispetto all'8.5% dei maschi. Come si può leggere nell'Atlante dell'infanzia a rischio 2020, *"Con gli occhi delle bambine"* a cura di Save the Children, *"Basta essere una ragazza solitaria, senza molte amiche, o con qualche chilo di troppo ed ecco che scatta la presa in giro per l'aspetto fisico o per il modo di parlare, condita con pettegolezzi e maldicenze"*.

Nell'Atlante si legge che, pur non essendoci dati certi, la percezione diffusa del fenomeno in genere è che le ragazze siano spesso - ed in misura maggiore negli ultimi anni - anche le artefici di atti di bullismo. *"La bulla agisce escludendo dal gruppo delle amiche la sua vittima, perché non è abbastanza bella, perché è troppo bambina e dissemina di pettegolezzi la vita di chi ha preso di mira"*. Non mancano nemmeno le aggressioni fisiche

tra ragazze, novità assoluta dell'ultimo periodo. Spesso gli episodi si verificano tra chi aveva forti rapporti amicali.

Interessante, a questo proposito, l'Analisi Statistica dei dati, 15 febbraio 2020, Dipartimento Giustizia minorile e di comunità, Ufficio I del Capo Dipartimento Sezione Statistica, *"Minorenni e giovani adulti in carico ai Servizi minorili"*, da cui emerge che l'utenza dei Servizi minorili è prevalentemente maschile; le ragazze sono principalmente di nazionalità straniera e provengono dall'ex Jugoslavia e dalla Romania. Con riferimento ai minorenni e ai giovani adulti in carico alla giustizia minorile, le ragazze costituiscono una nettissima minoranza, anche se negli ultimi due anni si è verificato un aumento delle denunce anche verso le ragazze italiane, ma per una serie di circostanze c'è la disponibilità sociale ad evitare che la ragazza affronti la restrizione e pertanto si trovano sempre soluzioni alternative.

In ordine alla tipologia di reato, la prevalenza è dei reati contro il patrimonio (furto e rapina), nonché contro la persona (lesioni personali e minacce).

Come noto, il cyberbullismo rischia di diventare ancor più pericoloso sia perché gli autori si nascondono spesso dietro lo schermo e il derivante possibile anonimato, con conseguente maggiori difficoltà ad individuarli e a porre rimedio al danno, sia perché la pubblicazione online di determinati contenuti rende impossibile o comunque altamente difficile la loro rimozione, con conseguenti immaginabili conseguenze sulle vittime.

Fondamentale risulta pertanto svolgere una massiccia azione preventiva che va rivolta parallelamente nei confronti dei ragazzi e degli adulti di riferimento.

Verso i ragazzi, sia attraverso l'insegnamento della c.d. cultura digitale (da settembre l'educazione civica è diventata una disciplina trasversale che interessa tutti i gradi scolastici, fin dalla scuola dell'infanzia, e una delle tematiche è proprio la cittadinanza digitale), considerando che i ragazzi si affacciano sempre più prematuramente al mondo digitale ed è

fondamentale che gli adulti di riferimento, famiglia e scuola, li dotino degli strumenti di conoscenza necessari per affrontare e gestire al meglio la rete, sia diffondendo sin dalla più tenera età una cultura del rispetto per l'altro, dell'ascolto, della mediazione e della gestione positiva dei confronti che fanno parte della nostra vita.

In occasione della Giornata Nazionale Contro Bullismo e Cyberbullismo del 7 febbraio, è stata presentata un'iniziativa molto interessante, proposta ai ragazzi delle Scuole Primarie e Secondarie di Torino e del Piemonte, e attinente al rapporto tra i giovani e la rete. Si tratta di un video, realizzato dall'Università degli Studi di Torino e dall'associazione Essere Umani, con il patrocinio, tra gli altri, del Consiglio regionale, in cui Pepper, il robottino creato dai docenti dell'Università di Torino, racconta ai ragazzi gli otto ingredienti magici del Passaporto Essere umani.

Il passaporto prevede appunto otto principi: empatia, mediazione, lentezza, bellezza, perdono, rispetto, resilienza e ascolto. L'intento è promuovere una cultura ed uno stile improntati all'accoglienza, alla mediazione e al corretto approccio con gli altri; valori che condivido e che ritengo sia importante diffondere, anche con questa modalità creativa e di impatto immediato, tra i bambini e i ragazzi, perché fin dalla più tenera età possano ispirare le proprie azioni quotidiane a questi principi di rispetto, empatia e ascolto.

Il Passaporto è stato distribuito ai bambini e agli adolescenti della nostra Regione. Per questo motivo, quale Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza del Piemonte, ho accettato con piacere l'invito ad inserire all'interno di questo libretto un mio pensiero rivolto ai bambini e ai ragazzi in cui ho sottolineato l'importanza del rispetto per l'altro e per se stessi e il valore della capacità di cogliere gli aspetti positivi di ogni incontro, arricchente e stimolante, che ci può spingere a migliorare noi stessi e a comprendere

l'altro, a metterci nei panni dell'altro, a sintonizzarsi con le sensazioni dell'altro.

Nel mio messaggio ho ripreso alcuni dei principi rappresentati nel passaporto, tra cui la promozione della cultura della mediazione, attraverso un confronto e un dialogo sempre costruttivi e l'impegno a mantenere il più possibile lo scontro con l'altro all'interno del canone del rispetto; l'importanza di trovare il proprio ritmo e di mantenersi sempre attenti e soprattutto curiosi, coltivando la capacità di gioire del quotidiano, dei dettagli, delle sfaccettature che il mondo ci offre.

Ho terminato con una citazione della favola di Luis Sepulveda, la *"lumaca che scoprì l'importanza della lentezza"* la quale, rompendo le abitudini e la vita standardizzata accettata sommessamente dalle sue compagne, decide di intraprendere un viaggio alla scoperta del mondo e di sé, riscoprendo il valore della lentezza.

Per avvicinarsi ai nostri bambini e ai nostri ragazzi, è importante utilizzare modalità creative e di immediato impatto come può essere un video, in cui attraverso immagini e parole chiave si possono veicolare valori e principi di estrema importanza, cui i bambini e gli adolescenti possano ispirare le proprie azioni quotidiane.

Come si legge nell'Atlante dell'infanzia a rischio 2020 *"Con gli occhi delle bambine"* a cura di Save the Children, *"in un'epoca in cui le relazioni sono mediate e in cui l'identità è legata anche alla propria web reputation, le abilità necessarie per il riconoscimento dell'emotività dell'altro/a e delle conseguenze delle proprie azioni non sono così scontate e vanno sostenute promuovendo l'empatia e il rispetto dell'altro. Mettersi nei panni dell'altro/a, riconoscere se una situazione nata per gioco sta per degenerare, chiedere aiuto, capire che chiunque può trovarsi al posto delle vittime"*.

Per la prevenzione ed il contrasto al fenomeno del cyberbullismo ed in genere alle conseguenze negative dell'utilizzo dei media, la formazione poi deve riguardare anche il mondo degli adulti, sia la famiglia, sia la scuola.

È fondamentale infatti che i genitori svolgano un ruolo attivo nella prevenzione del fenomeno, che siano in grado di riconoscere i segnali il più precocemente possibile e di educare essi stessi i propri figli ad un uso consapevole e adeguato delle reti e comprendere le modalità più efficienti ed efficaci di intervento, anche con azioni di formazione per i genitori.

Dirimente diventa un sostegno effettivo alla genitorialità e alla famiglia, nucleo fondamentale della società, nonché la creazione delle condizioni per un dialogo aperto con i ragazzi, che spesso non si sentono non solo capiti ma nemmeno ascoltati.

E l'altro polo fondamentale per la prevenzione è ovviamente la scuola, punto di riferimento centrale per i nostri bambini e ragazzi. Anche qui, la Regione sta facendo molto per la formazione dei docenti. Attraverso ad esempio, due bandi rivolti agli istituti scolastici su temi fondamentali per la prevenzione: il bando per la progettazione di interventi di prevenzione e di contrasto ai fenomeni del bullismo e del cyberbullismo, in cui sono stati selezionati 33 progetti aventi ad oggetto la formazione dei docenti su diffusione cultura legalità, dignità, valorizzazione della diversità, educazione civica digitale, utilizzo consapevole tecnologie e un ulteriore bando cui hanno partecipato 23 istituti legati alla didattica digitale integrata e all'educazione civica.

Nel contrasto ai fenomeni negativi conseguenti al non corretto utilizzo dei media, ma più in generale per garantire un sereno ed equilibrato sviluppo psicofisico delle persone di minore età, è fondamentale creare le condizioni per il dialogo, un clima in cui i ragazzi possano raccontare quanto accade loro, aprirsi.

Oltre alla prevenzione, poi, è necessario anche porre in essere le azioni ex post, sia nei confronti delle vittime sia degli autori dei fatti.

Verso le vittime, essendo fondamentale evitare in primo luogo l'isolamento che può derivare dal subire questi atti di prevaricazione e che comporta sia il perpetrarsi del fenomeno, che rimane in tal modo sommerso e di più difficile sradicamento, sia l'acutizzazione delle conseguenze negative delle vittime che – in una sorta di circolo vizioso – percepiscono in maniera esponenzialmente crescente il peso delle violenze subite. Anche in ragione della fragilità connaturata alla minore età, infatti, la maggiore difficoltà di chi subisce questi atti è proprio quella di parlare, di confidarsi, di chiedere aiuto. Fondamentale è la cultura del dialogo, in famiglia in primis e a scuola, i ragazzi devono quindi riuscire a condividere il proprio dolore, senza provare alcuna vergogna, e a denunciare quanto subito. A tal fine è infatti già previsto un sostegno psicologico per le vittime di questi fenomeni.

Sia verso gli autori delle azioni e dei soprusi che, essendo essi stessi spesso minorenni, possono non rendersi del tutto conto e non essere pienamente consapevoli delle ripercussioni che le azioni poste in essere hanno non solo sul piano umano e sociale ma anche legale.

Fondamentale al riguardo la "giustizia riparativa", modello di giustizia che vede coinvolti la vittima, l'autore del reato e la comunità nella ricerca di soluzioni agli effetti del conflitto generato dal fatto delittuoso, allo scopo di promuovere la ripresa o l'avvio di un dialogo tra le parti, la loro eventuale riconciliazione, la riparazione, anche simbolica, del danno ed il rafforzamento del senso di sicurezza collettivo. La giustizia riparativa prospetta il superamento della logica della punizione a partire da una lettura del reato inteso non più soltanto come illecito commesso contro la società che ne ha previsto la sanzione, ma principalmente nella sua dimensione relazionale, come frattura di un legame esistente o come

evento critico dal quale potrebbe prendere avvio la costruzione di un legame sino ad allora reso impossibile dalla mancanza di un reciproco riconoscimento.

La giustizia riparativa si può realizzare, in ogni fase del procedimento penale, attraverso programmi che includono: la mediazione autore-vittima, la mediazione indiretta attraverso scuse formali (apologies), incontri tra vittime e autori di reato analoghi a quello subito, incontri di mediazione allargata, Attività di Utilità Sociale derivanti da un accordo tra le parti.

Attraverso gli interventi propri della giustizia riparativa si persegue la responsabilizzazione del minore verso il singolo o la collettività danneggiati. I ragazzi autori di reato, entrando a diretto contatto con le conseguenze del loro comportamento, acquisiscono maggiore consapevolezza delle proprie azioni e questo “movimento” di pensiero e di azione contribuisce a ridurre il rischio di recidiva. I programmi di giustizia riparativa sono costruiti con un’attenzione particolare alla vittima del reato offrendo la possibilità, attraverso la mediazione, di essere soggetto attivo nella vicenda che la riguarda, dando voce alla sofferenza, alla necessità di comprensione degli eventi, al bisogno di riparazione.

Sono ormai consolidati sul territorio di competenza del Distretto di Corte d’Appello di Torino gli interventi di mediazione penale, attraverso l’attività del Centro Mediazione di Torino, e riparazione diretta ed indiretta, attraverso l’impegno dei giovani in Attività di Utilità Sociale su attivazione dei Servizi territoriali, dei Servizi Minorili della Giustizia e del Centro Mediazione. Negli ultimi anni si è rivelata significativa l’esperienza del Comune di Novara, nella creazione di un nuovo polo di Giustizia Riparativa sul territorio regionale in modo da rendere più fruibili e capillari gli interventi in tale ambito.

Nel corso del 2020 è stato rinnovato il Protocollo per la Giustizia Riparativa, che vede come parti coinvolte la Regione Piemonte, il Centro

per la Giustizia Minorile per il Piemonte, la Valle d'Aosta e la Liguria, il Comune di Torino, il Comune di Novara, il Tribunale per i Minorenni del Piemonte e Valle D'Aosta, la Procura della Repubblica presso il Tribunale per i Minorenni, prevedendo anche la figura del Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza, al fine di assicurare sul territorio regionale la piena attuazione dei diritti e degli interessi riconosciuti ai bambini ed alle bambine, ai ragazzi e alle ragazze, attraverso i suoi compiti di vigilanza sull'applicazione nel territorio regionale della Convenzione sui diritti del fanciullo del 20 novembre 1989, resa esecutiva con legge 27 maggio 1991, n. 176 (Ratifica ed esecuzione della convenzione sui diritti del fanciullo, fatta a New York il 20 novembre 1989) e delle altre convenzioni internazionali ed europee e sull'applicazione e l'attuazione delle disposizioni normative statali e regionali di tutela dei soggetti in età evolutiva, così come definito nella L. R. n. 31 del 9.12.2009.

Come indicato nel protocollo, i miei compiti saranno:

- Mettere a disposizione ogni utile informazione, inerente i temi della giustizia riparativa e di comunità, pervenuta all'Ufficio
- Partecipare all'organizzazione di momenti di sensibilizzazione e di formazione sui temi della giustizia riparativa e di comunità
- Sostenere la realizzazione degli interventi di giustizia riparativa attraverso la sensibilizzazione dei servizi socio-assistenziali, socio-culturali e delle istituzioni scolastiche e dei tutori volontari di minori stranieri non accompagnati
- Promuovere la diffusione tra i tutori volontari delle soluzioni e delle buone prassi derivanti dall'applicazione del presente Protocollo.

* * *

Nell'ambito dell'esercizio delle funzioni di diffusione della cultura dei diritti dell'infanzia, nel corso del 2020 ho inoltre partecipato a due momenti formativi organizzati dalla Fondazione Carolina Onlus, impegnata anche nella prevenzione e nel contrasto al bullismo e al cyberbullismo,

nell'ambito di un progetto co-finanziato da Fondazione Comunitaria del Novarese: un corso di formazione rivolta agli docenti per l'istituto di Orta S. Giulio e una formazione gli studenti dell'istituto Istituto Immacolata Salesiane di Don Bosco di Novara.

Nei miei interventi, ho parlato della figura del Garante, delle sue principali funzioni, delle modalità con cui richiederne l'intervento e delle principali tipologie di segnalazioni ricevute, del ruolo nell'ambito della prevenzione dei fenomeni del bullismo e del cyberbullismo e più in generale nell'educazione ad un uso consapevole e adeguato delle nuove tecnologie da parte delle persone di minore età.