

## GARANTE PER L'INFANZIA E L'ADOLESCENZA



RELAZIONE ATTIVITA'

2023

**GARANTE PER L'INFANZIA E  
L'ADOLESCENZA**

**RELAZIONE ATTIVITÀ  
ANNO 2023**

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. 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, Viviana Loredana Bruno, Stefano Cariani, Antonio De Lucia, Regina Fano,  
Maria Grazia Giuliani, Ilaria Gritti, Marita Gugliermetti, Anna Mancuso, Alda Mignosi,  
Simonetta Morreale, Barbara Serenella Resta, Sabrina Scaduto

con la collaborazione esterna della borsista  
Marika Tigani

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
<b>PARTE PRIMA</b>	
1 LE SEGNALAZIONI.....	9
1.1 I Dati e grafici .....	9
1.2 Le principali tipologie di segnalazioni ricevute .....	12
L'affidamento e l'adozione; il diritto del minore alla continuità affettiva .....	12
La bigenitorialità, un diritto del minore .....	22
Le comunità mamma – bambino .....	30
2 I MINORI STRANIERI NON ACCOMPAGNATI .....	41
2.1 I MSNA.....	42
2.2 I tutori volontari.....	51
La selezione e la formazione degli aspiranti tutori volontari .....	51
L'attività di sensibilizzazione e la X edizione del corso di formazione.....	51
Le azioni di accompagnamento, sostegno e formazione per tutori volontari e professionisti dell'accoglienza .....	65
Il monitoraggio della tutela volontaria .....	72
L'attività del Garante: le segnalazioni.....	73
3. LA DIFFUSIONE DEI DIRITTI DELL'INFANZIA.....	77
<b>PARTE SECONDA</b>	
4. IL DIRITTO ALLA SALUTE E AL BENESSERE.....	87
4.1 Alcuni dati relativi alla sanità piemontese .....	87
4.2 Le persone di minore età in carcere.....	91
4.3 Il progetto “L'effetto della pandemia da Covid 19 sul benessere dell'infanzia e dell'adolescenza in Piemonte” .....	98
4.4 Il rischio suicidario negli adolescenti.....	101
4.5 L'attività del Garante .....	103

5.	IL DIRITTO ALL'ISTRUZIONE E ALL'EDUCAZIONE.....	106
5.1	I dati relativi all'obbligo formativo .....	107
5.2	La dispersione scolastica .....	111
5.3	Il ruolo della psicologia scolastica .....	116
5.4	La partecipazione al Tavolo interistituzionale regionale per l'inclusione .....	118
5.5	L'attività del Garante .....	122
6.	IL DIRITTO ALL'ASCOLTO E ALLA PARTECIPAZIONE DELLE PERSONE DI MINORE ETÀ..	137
6.1	Il progetto europeo CHILDREN Digi-CORE.....	137
6.2	L'attività del Garante: la diffusione.....	142
7.	LE PERSONE DI MINORE ETÀ CON DISABILITÀ.....	137
7.1	La Collaborazione con il Difensore Civico regionale in materia di sostegno scolastico .....	137
7.2	La collaborazione con il Difensore Civico per l'accesso alle cure da parte di persone minori di età.....	152
7.3	La collaborazione della garante con il difensore civico per la frequenza scolastica di persone minori di età .....	157
8.	LE PERSONE DI MINORE ETÀ E LE RELAZIONI FAMILIARI.....	165
8.1	I dati demografici .....	165
8.2	La partecipazione a tavoli regionali.....	172
8.3	Le persone di minore età in carico ai servizi sociali .....	179
8.5.	L'attività del Garante .....	189
9.	LE PERSONE DI MINORE ETÀ E IL MONDO DELLA COMUNICAZIONE .....	197
9.1	Il cyberbullismo (e il bullismo).....	197
9.2	Il Tavolo Tecnico Regionale per la prevenzione e il contrasto dei fenomeni del bullismo e del cyberbullismo.....	198
9.3	I risultati delle ricerche condotte .....	201
9.4	L'attività del Garante .....	205

## **INTRODUZIONE**

Nella mia quinta relazione al Consiglio in qualità di Garante regionale per l'infanzia e l'adolescenza, ho ritenuto di offrire un quadro il più possibile completo e approfondito di tutta l'attività svolta nel corso del 2023 e della condizione delle persone di minore età nella nostra Regione, sotto svariate prospettive.

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.

Nel capitolo delle segnalazioni ho riportato i dati e i conseguenti grafici relativi ai soggetti che si sono rivolti all'ufficio e alla tipologia di problematica rappresentata. Nel 2023, tralasciando le richieste di intervento aventi carattere "seriale", sono pervenute all'ufficio n. 66 richieste di intervento, delle quali n. 16 trattate in forma congiunta con il Difensore Civico (15 pervenute in prima istanza presso l'Ufficio della Garante per l'infanzia e 1 presso quello del Difensore Civico), relative a: doglianze nei confronti del servizio sociale e/o del servizio sanitario che ha la presa in carico del minore e del nucleo familiare, compresa l'eventuale contestazione del provvedimento dell'Autorità giudiziaria in merito alle disposizioni che incidono all'interno dei rapporti familiari (22); problematiche riscontrate nell'attività di tutela dei Minori stranieri non accompagnati (10); problematiche di carattere sanitario (2); problemi attinenti al diritto allo studio, al trasporto e all'assistenza dei minori con disabilità (4); criticità nell'esercizio del diritto allo studio e alla formazione (7); contenuti impropri, inopportuni o lesivi nel contesto di materiali a diffusione pubblica (2); violazione della privacy (3), oltre a 15 attinenti a tematiche diverse da quelle sopra indicate.

Ho approfondito le categorie principali, ovvero quelle relative al diritto del minore alla continuità affettiva, in particolare nel passaggio tra l'affidamento e l'adozione, il diritto del minore alla bigenitorialità e le relative problematiche di attuazione e le comunità mamma-bambino.

Il secondo capitolo, relativo ai minori stranieri non accompagnati, è incentrato sull'attività di individuazione, selezione e formazione dei tutori volontari, attribuita al Garante dalla Legge 47 del 2017. Nel corso del 2023 si è svolto un corso di

formazione - dei cui iscritti si sono approfondite le caratteristiche -, è proseguita l'attività di sostegno post nomina, sia attraverso due seminari rivolti ai tutori e ai professionisti sia tramite i gruppi di mutuo aiuto, nonché l'attività di sensibilizzazione sul territorio al fine di far conoscere la figura del tutore volontario e l'iter per essere iscritti nel relativo registro.

Ho effettuato un *focus* sui minori stranieri non accompagnati, con particolare riferimento ai nuovi arrivi del 2023, evidenziandone le fasce d'età, la nazionalità e la tipologia di accoglienza e ho riportato i dati relativi all'incidenza, sul totale delle tutele, di quelle c.d. istituzionali.

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 delle precedenti relazioni, costituisce un approfondimento sia delle attività svolte dall'Ufficio nel corso del 2023 sia della condizione delle persone di minore età nel contesto dei sei ambiti: il diritto alla salute e al benessere, 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.

Per tutti gli ambiti, ho individuato la situazione piemontese, anche attraverso dati e grafici forniti dai competenti organi regionali, approfondendo singole tematiche di particolare rilievo e indicando le attività specifiche del Garante - anche in sinergia con gli altri Organi di Garanzia della Regione - in termini di risposta alle segnalazioni, di iniziative di formazione e sensibilizzazione e di eventuali osservazioni alle proposte di legge presentate.

In particolare, per quanto riguarda il tema della salute e del benessere, sono stati illustrati, attraverso grafici, i dati forniti dalla Direzione Sanità della Regione, con specifica attenzione ai minori in carico ai servizi di psicologia delle ASL e delle Aziende ospedaliere regionali e ai minori in carico ai servizi di NPI regionali, anche in relazione a parametri quali cittadinanza ed età, con una fotografia delle principali diagnosi dei pazienti in carico.

Ho poi approfondito le tematiche delle persone di minore età in carcere e del rischio suicidario negli adolescenti, descrivendo altresì il Progetto CRT "L'effetto della pandemia da Covid 19 sul benessere dell'infanzia e dell'adolescenza in Piemonte" cui l'Ufficio ha partecipato.

Per quanto attiene al diritto all'istruzione e all'educazione, dopo i dati relativi all'obbligo formativo forniti dalla Direzione Istruzione della Regione Piemonte, ho analizzato la tematica della dispersione scolastica, indicando le misure portate avanti dall'Ufficio Scolastico regionale a contrasto di tale fenomeno. Ho poi approfondito il ruolo della psicologia scolastica, in particolare alla luce della recente normativa regionale che ha regolamentato l'istituzione del relativo servizio, volto alla promozione della salute e del benessere psico-fisico degli studenti, del personale amministrativo, tecnico, ausiliario ed educativo, di insegnanti e dirigenti. Ho dato atto della mia partecipazione al Tavolo interistituzionale regionale per l'inclusione, presso l'Ufficio Scolastico regionale, e delle proposte relative alla formazione degli insegnanti di sostegno da me formulate. Infine, ho analizzato l'attività di diffusione del diritto allo sport, svolta con il Difensore Civico regionale, con specifico riferimento al Protocollo d'intesa sottoscritto con la Federazione Italiana Giuoco Calcio.

In relazione al diritto all'ascolto e alla partecipazione, ho approfondito il progetto europeo Children Digi-Core, giunto, agli inizi del 2023, alla sua conclusione, analizzando le varie attività svolte, i risultati raggiunti e gli effetti auspicati sulla popolazione minorile e ho poi indicato le principali azioni svolte dall'ufficio in termini di diffusione e formazione nei confronti delle persone di minore età.

Nel capitolo dedicato ai minori con disabilità, ho illustrato il lavoro svolto in collaborazione con il Difensore Civico regionale in materia di sostegno scolastico, partendo dal dato normativo e dalle recenti pronunce giurisprudenziali, evidenziando le attività poste in essere dai due organi di garanzia e sulle tematiche dell'accesso alle cure da parte di persone minori di età e in ambito di frequenza scolastica, analizzando le principali segnalazioni ricevute dall'ufficio e trattate congiuntamente per ragioni di competenza.

Nell'ambito delle relazioni familiari, dopo i dati sulla natalità, ho indicato i tavoli di lavoro "permanententi" cui partecipo, con un approfondimento relativo ai gruppi

di lavoro che nel corso dell'anno sono stati costituiti da parte della Direzione Welfare della Regione, in attuazione della legge regionale 17/2022.

Ho riportato poi i dati relativi ai minori fuori famiglia e ai minori in carico ai servizi sociali.

Infine, ho svolto un approfondimento relativo al rapporto tra le persone di minore età e il mondo delle comunicazioni, dando atto della costituzione del tavolo tecnico regionale per la prevenzione e il contrasto dei fenomeni del bullismo e del cyberbullismo, riportando i risultati delle ultime ricerche condotte in merito e le attività svolte dall'organo di garanzia.

Come negli anni precedenti, l'azione del Garante ha riguardato i tanti e numerosi ambiti in cui si realizza la vita delle persone di minore età: la famiglia, la scuola, lo sport, il gioco. Tante sono le situazioni difficili, in cui i diritti dei singoli rischiano di essere compromessi e non attuati compiutamente.

In particolare, è necessario continuare a lavorare in sinergia per sostenere adeguatamente la salute e il benessere psicologico dei minori.

Come si è ampiamente descritto nella relazione, infatti, si sta assistendo ad un aumento delle richieste di aiuto e di presa in carico dei minori da parte dei servizi sanitari. Gli stessi ragazzi, nel corso del Progetto CRT "L'effetto della pandemia da Covid 19 sul benessere dell'infanzia e dell'adolescenza in Piemonte" – ricerca partecipata che ha visto un ruolo attivo delle persone di minore età coinvolte -, hanno chiaramente espresso la necessità che le istituzioni tutte si soffermino maggiormente sull'importanza del benessere dei bambini e dei ragazzi, valorizzando le relazioni tra pari e all'interno della famiglia come parte integrante dello "stare bene".

Risulta quindi fondamentale, per rispondere a tale aumento di richieste, lavorare in rete tra la sanità, il mondo della scuola e del sociale, il terzo settore, con un coinvolgimento diretto e costante delle famiglie – che come si legge nel preambolo della Convenzione ONU rappresentano "l'unità fondamentale della società e l'ambiente naturale per lo sviluppo e il benessere di tutti i suoi membri, in particolare i bambini" - per creare sinergia sia con la primaria finalità di prevenzione sia per una quanto più tempestiva individuazione dei segnali di disagio, per poter intervenire prontamente e adeguatamente.

Promuovere il benessere dei minori contribuisce al contrasto della povertà educativa, che come sappiamo ha carattere multidimensionale essendo influenzata non solo dal contesto economico ma anche da quello culturale, relazionale, familiare e sanitario.

Una delle chiavi, dal mio punto di vista, per la prevenzione di tale fenomeno, ma più in generale per contrastare le varie manifestazioni di malessere che hanno appunto avuto un incremento negli ultimi anni (tra i quali il ritiro sociale, i disturbi dell'alimentazione, i disturbi del comportamento), è quella di creare le condizioni per il dialogo.

Soprattutto nell'età adolescenziale, che già Victor Hugo qualificava come la più delicata delle transizioni, caratterizzata da grandi cambiamenti e spesso dalla tendenza a non esternare le proprie paure e i propri pensieri negativi, risulta centrale lavorare come adulti insieme ai ragazzi per fare in modo che la famiglia, la scuola, la squadra di pallavolo o di atletica, l'oratorio... siano dei luoghi non soltanto sicuri, ma in cui siano presenti professionisti preparati e formati, aperti al dialogo ma soprattutto disponibili all'ascolto, perché i ragazzi hanno bisogno di essere ascoltati, di essere visti.

La partecipazione dei minori è un cardine centrale, pilastro della Convenzione ONU che mira a mettere al centro i bambini e i ragazzi, a considerare il loro interesse preminente come un elemento fondamentale, non solo dei vari interventi in campo educativo, sociale e sanitario, ma anche delle linee politiche da adottare e delle disposizioni operative da assumere in tutti gli ambiti e anche quindi in quello della salute e del benessere psico-fisico. Già nel 2017, infatti, l'OMS insieme ad altri partner aveva lanciato un'iniziativa per cambiare il modo in cui i Paesi si confrontano con la salute degli adolescenti, chiedendo un'inclusione sistematica delle aspettative e delle prospettive dei ragazzi nella progettazione delle iniziative.

Nel febbraio 2022 l'OMS Europa ha pubblicato alcune linee guida relative alle modalità di coinvolgimento dei ragazzi nei processi decisionali sulla loro salute. Numerosi sono stati gli interventi volti a valorizzare il benessere psico-fisico dei nostri bambini e ragazzi e molti spunti, anche operativi, in questo senso possono

certamente esserci forniti dagli stessi protagonisti, coinvolgendoli sempre di più nelle politiche che li riguardano.

Con l'occasione della pubblicazione della presente relazione, ringrazio per il costante supporto il Dirigente del Settore, il personale dell'Ufficio e dell'intero Consiglio regionale.

*Ylenia Serra*

# **PARTE PRIMA**



## **1 LE SEGNALAZIONI**

È proseguita nel corso del 2023 l'attività relativa alla ricezione e alla gestione delle segnalazioni riguardanti i casi di violazione o di rischio di violazione dei minori e degli interessi dei minori (art. 2 lett. j) L.R. 31/2009), che avviene nell'ambito della cornice delle linee guida nazionali elaborate nel 2017 in sede di Conferenza dei Garanti al fine di definire regole e procedure uniformi e condivise per la corretta e tempestiva presa in carico delle segnalazioni da parte dei Garanti regionali.

### **1.1 I Dati e grafici**

Nel 2023 sono pervenute all'ufficio n. 66 richieste di intervento della Garante, delle quali n. 16 trattate in forma congiunta con il Difensore Civico (15 pervenute in prima istanza presso l'Ufficio della Garante per l'infanzia e 1 presso quello del Difensore Civico), ripartite per i seguenti macro-argomenti

- n. 23 relative a doglianze nei confronti del servizio sociale che ha la presa in carico del minore e del nucleo familiare, compresa l'eventuale contestazione del provvedimento dell'Autorità giudiziaria in merito alle disposizioni che incidono all'interno dei rapporti familiari (per esempio questioni legate all'affidamento etc.);
- n. 10 relative a problematiche riscontrate nell'attività di tutela dei Minori stranieri non accompagnati (MSNA);
- n. 2 in ordine a problematiche di carattere sanitario;
- n. 4 per problemi attinenti al diritto allo studio, al trasporto e all'assistenza dei minori con disabilità;
- n. 7 in ordine a criticità nell'esercizio del diritto allo studio e alla formazione;
- n. 2 per contenuti impropri, inopportuni o lesivi nel contesto di materiali a diffusione pubblica;
- n. 3 per violazione della privacy;
- n. 15 attinenti a tematiche diverse da quelle sopra indicate.

In considerazione della complessità di molti fascicoli, all'interno dei quali coesistono richieste di intervento per molteplici problematiche, si dà atto che i presenti numeri danno conto della criticità prevalente.

Per quanto attiene alle segnalazioni trattate congiuntamente con l'Ufficio del Difensore Civico, si evidenzia che queste hanno riguardato prevalentemente:

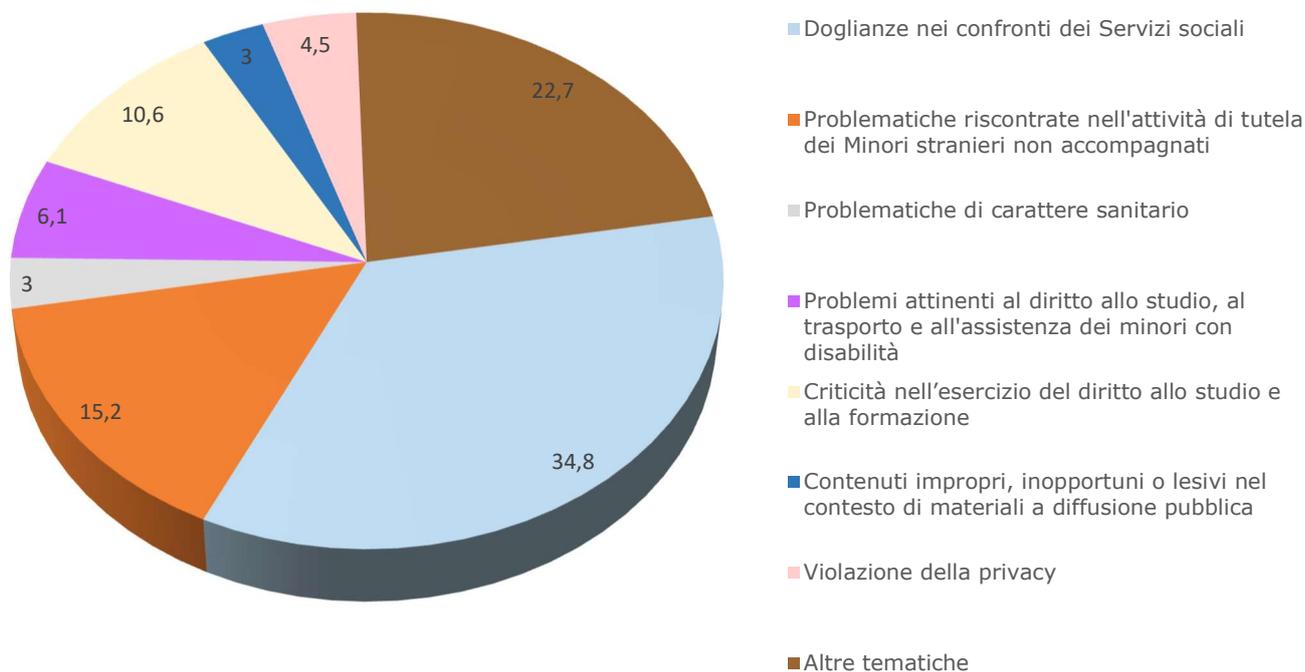
- la mancata garanzia del pieno diritto allo studio e al trasporto scolastico per minori con disabilità
- la criticità di accesso a prestazioni sanitarie o presidi medici
- episodi di bullismo nel contesto scolastico
- il mancato riconoscimento di istituti assistenziali a minori con disabilità.

Sono inoltre pervenute oltre un migliaio di segnalazioni aventi carattere cosiddetto "seriale", afferenti a due differenti tematiche; più in dettaglio, n. 146 istanze relative ad un caso e 1.388 attinenti ad un altro, parimenti nell'ambito della presunta violazione di diritti dei minori allontanati dalla famiglia di origine.

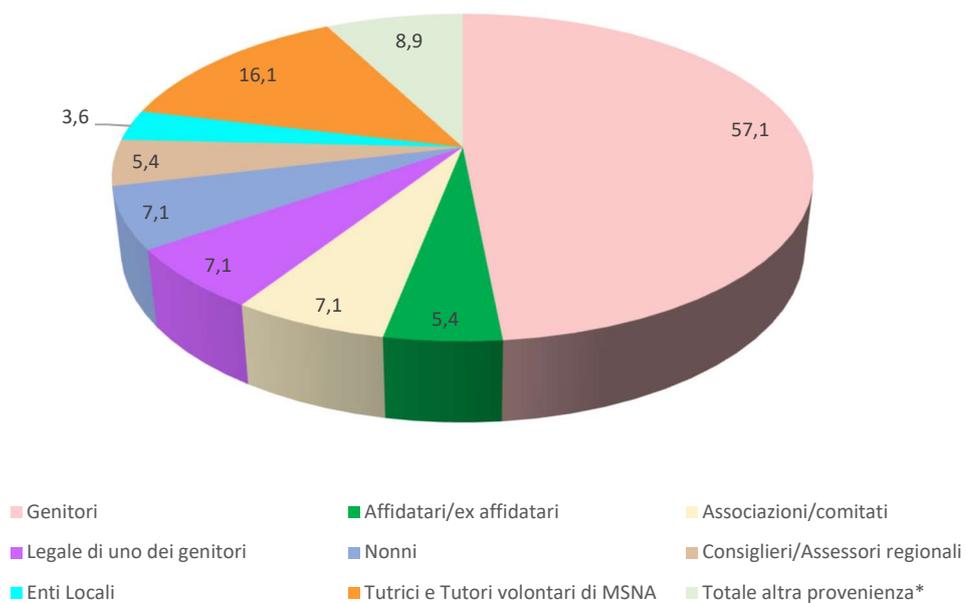
Infine, si dà atto della necessità di trattazione di un consistente numero di fascicoli aperti negli anni 2021 e 2022, dei quali non si ravvisa ancora l'opportunità di disporre la chiusura.

<b>OGGETTO DELLE SEGNALAZIONI PUNTUALI</b>	<b>N.</b>	<b>%</b>
Doglianze nei confronti dei Servizi sociali	23	34,8
Problematiche riscontrate nell'attività di tutela dei Minori stranieri non accompagnati	10	15,2
Problematiche di carattere sanitario	2	3
Problemi attinenti al diritto allo studio, al trasporto e all'assistenza dei minori con disabilità	4	6,1
Criticità nell'esercizio del diritto allo studio e alla formazione	7	10,6
Contenuti impropri, inopportuni o lesivi nel contesto di materiali a diffusione pubblica	2	3
Violazione della privacy	3	4,5
Altre tematiche	15	22,7
<b>Totale</b>	<b>66</b>	<b>100</b>

**OGGETTO DELLA SEGNALAZIONE  
IN % SUL TOTALE DELLE SEGNALAZIONI PUNTUALI RICEVUTE**



**PROVENIENZA DELLE SEGNALAZIONI  
N % SUL TOTALE DELLE SEGNALAZIONI PERVENUTE**



\*Tutore istituzionale, vicini di casa, Difensore Civico, Comunità, Scuola

## **1.2 Le principali tipologie di segnalazioni ricevute**

Di seguito l'illustrazione di alcune segnalazioni oggetto di istruttoria, suddivise per macro-argomenti.

### **L'affidamento e l'adozione; il diritto del minore alla continuità affettiva**

Anche nel 2023 numerose segnalazioni hanno riguardato doglianze verso i Servizi sociali e sanitari; tra queste alcune sono pervenute da parte di famiglie affidatarie.

Si ricorda che per "servizi sociali" si intendono tutti i soggetti preposti all'erogazione di servizi, gratuiti e a pagamento, o di prestazioni economiche destinate a rimuovere e superare le situazioni di bisogno e di difficoltà che la persona incontra nel corso della propria vita, escluse quelle assicurate dal sistema previdenziale e da quello sanitario, nonché in sede di amministrazione della giustizia (cfr. art. 128, comma 2, D. lgs 112/98 come richiamato dall'art. 1 comma 2 della L.R. n. 1/2004). Tali servizi possono essere erogati sia all'interno di strutture socio-assistenziali, socio-sanitarie e socio-educative, sia al di fuori di queste, per esempio in ambito familiare esterno a quello del minore. In merito a quest'ultima ipotesi si vuole qui brevemente tratteggiare l'istituto dell'affidamento familiare. Ai sensi dell'art. 2 della Legge 184 del 1983, *"Il minore temporaneamente privo di un ambiente familiare idoneo, nonostante gli interventi di sostegno e aiuto disposti ai sensi dell'art. 1, è affidato ad una famiglia, preferibilmente con figli minori, o ad una persona singola, in grado di assicurargli il mantenimento, l'educazione, l'istruzione e le relazioni affettive di cui egli ha bisogno"*.

*"L'affidamento previsto dagli artt. 2 e ss. della legge suddetta prevede che un minore temporaneamente privo di un ambiente familiare idoneo sia inserito in un diverso nucleo (una famiglia, preferibilmente con figli minori, o una persona singola, o, in mancanza di tali possibilità, una comunità di tipo familiare) in grado di assicurargli - per il tempo necessario affinché la propria famiglia di origine possa tornare in grado ad occuparsi di lui, anche grazie all'intervento ed al sostegno delle istituzioni a ciò preposte - il mantenimento, l'educazione,*

*l'istruzione e le relazioni affettive di cui ha bisogno anche tenendo conto delle indicazioni dei genitori quando per questi ultimi non sia stata pronunciata la decadenza o la limitazione della relativa responsabilità*<sup>1</sup>.

Si distingue tra affidamento consensuale (quando vi è l'accordo dei genitori del minore con i servizi) e l'affidamento giudiziale (disposto con provvedimento dell'Autorità Giudiziaria), che rappresenta nella pratica (e come ben si evince dai dati inseriti nel capitolo "Le persone di minore età e le relazioni familiari") la maggioranza dei casi di affidamento.

Ai sensi dell'art. 4, comma 3, della predetta legge, *"nel provvedimento di affidamento familiare devono essere indicate specificamente 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 (...). Il servizio sociale locale (...) è tenuto a 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"*.

*La Suprema Corte ha precisato che "Il presupposto legittimante il ricorso a tale istituto, dunque, è soltanto la carenza di un ambiente familiare di origine idoneo a soddisfare le descritte esigenze del minore (in quest'ottica, dunque, si giustifica anche la definizione - che si rinviene pure nella giurisprudenza di questa Corte - di affidamento extrafamiliare dell'istituto in esame, cioè come affidamento del minore ad una famiglia evidentemente diversa da quella sua originaria): situazione, quindi, affatto diversa da quella, ben più grave, che ne impone l'apertura del procedimento diretto alla dichiarazione del suo stato di adottabilità, da individuarsi, come è noto, nell'accertata situazione di abbandono del minore stesso, perché privo "di assistenza morale e materiale dei genitori o dei parenti tenuti a provvedervi, purché la mancanza di assistenza non sia*

---

<sup>1</sup> Cfr. Cassazione 36092 del 9 dicembre 2022.

*dovuta a causa di forza maggiore di carattere transitorio" (cfr. art. 8, comma 1)<sup>2</sup>.*

Altro e diverso istituto è quello dell'adozione che è lo strumento applicabile al minore che si trovi in situazione di abbandono, perché *"privo di assistenza morale e materiale dei genitori o dei parenti tenuti a provvedervi, purché la mancanza di assistenza non sia dovuta a causa di forza maggiore di carattere transitorio"* (cfr. art. 8, comma 1).

I due istituti sono distinti, avendo finalità e procedure differenti.

Il procedimento che conduce all'adozione di un minore prevede due fasi distinte, entrambe di competenza del Tribunale per i Minorenni (del distretto nel quale si trova il minore) e sono disciplinate dalla L. 4 maggio 1983, n. 184, come modificata dalla L. 28 marzo 2001, n. 149:

- a) una riguarda soltanto il bambino e si chiude con la dichiarazione di adottabilità;
- b) l'altra, cronologicamente successiva, coinvolge anche gli aspiranti genitori e, a seguito di una valutazione della loro idoneità, può condurre all'affidamento preadottivo ed all'adozione legittimante.

Considerata la delicatezza della tematica e le segnalazioni ricevute da questo Ufficio, merita di essere approfondita la differenza tra gli istituti dell'affidamento del minore (Titolo I-bis, della L. n. 184 del 1983, artt. 2-5), dell'affidamento preadottivo (Titolo II, capo III, artt. 22 e ss. della medesima legge) e di quello, denominato, indifferentemente, come affido, adozione o collocamento a rischio giuridico (riconducibile all'art. 10, comma 3, inserito nel Titolo II, capo II).

Quest'ultimo istituto, di matrice giurisprudenziale, *"si presenta, a sua volta, a ben ragionare (nella peculiare ipotesi in cui il minore sia collocato presso una famiglia, piuttosto che - come pure è possibile, giusta l'art. 10, comma 3, della legge de qua - in una comunità familiare), come una sorta di anticipazione dell'affidamento preadottivo seppure nell'incertezza dell'esito del procedimento di adozione. Invero, prima che la sentenza dichiarativa dello stato di adottabilità sia definitiva, il minore può essere collocato, in via provvisoria,*

---

<sup>2</sup> Cfr. Cassazione 36092 del 9 dicembre 2022

*presso una famiglia di aspiranti all'adozione che abbia dato disponibilità anche a tale tipo di fattispecie (nelle già citate varie denominazioni che ad essa sono state attribuite) cd. a rischio giuridico. Durante il periodo di collocamento provvisorio, alla coppia sono riconosciuti i poteri/doveri propri degli affidatari. Se, nel corso del medesimo periodo, la sentenza dichiarativa dello stato di adottabilità del minore diviene definitiva, può essere pronunciato l'affidamento preadottivo e, in tal caso, l'arco temporale di collocamento provvisorio può essere computato ai fini del calcolo dell'anno di affidamento preadottivo il cui decorso è necessario per pronunciare la definitiva sentenza di adozione. Se, viceversa, la sentenza dichiarativa dello stato di adottabilità viene revocata, il collocamento provvisorio non può in alcun modo evolvere in affidamento preadottivo.*

*2.3.4. Affidamento preadottivo e collocamento provvisorio, dunque, sono due misure molto diverse che solo in pochi casi "entrano in contatto": in particolare, ciò avviene quando un minore collocato provvisoriamente presso una famiglia affidataria diventa adottabile ed inizia quindi il periodo di affidamento preadottivo presso la stessa famiglia che l'ha accolto, qualora quest'ultima sia disposta ed idonea ad adottarlo.*

*2.4. Il descritto istituto denominato, indifferentemente, come affidamento a rischio giuridico o adozione a rischio giuridico o collocazione (o collocamento) a rischio giuridico, si riferisce, in definitiva, ad un provvedimento disposto nell'esclusivo interesse del minore, finalizzato a contenere i tempi di sua permanenza in comunità (una volta accertato lo stato di abbandono della L. n. 184 del 1983 ex art. 8, comma 1) ed i danni che ne possono derivare. Si tratta, quindi, di una collocazione (da alcuni indicata anche come affidamento) familiare temporanea, diversa, tuttavia, dall'affidamento di cui agli artt. 2-6 della legge suddetta, differenti essendone, come si è riferito, i rispettivi presupposti ed in relazione alla quale sussiste il rischio connesso all'esito dei ricorsi pendenti in corte d'appello ed eventualmente, dopo, in Cassazione sulla sentenza del tribunale che ha accertato e dichiarato lo stato di adottabilità del minore. In altri termini, la complessità del sistema delle impugnazioni ed i tempi della giustizia del nostro Paese possono comportare*

*una dilatazione dei tempi di definizione della condizione giuridica del minore, il cui procedimento per l'accertamento del suo stato di adottabilità può durare molto tempo, non di rado persino anni. In attesa della definitiva conclusione del procedimento di adottabilità, per evitare al minore le conseguenze negative di un ricovero in comunità, il tribunale per i minorenni può decidere di affidare il bambino ad una coppia scelta fra quelle in possesso dei requisiti per l'adozione, che abbia manifestato la disponibilità a questo particolare tipo di collocamento familiare (cfr. il già riportato art. 10, comma 3, della L. n. 184 del 1983 secondo cui il Tribunale per i minorenni "può disporre in ogni momento e fino all'affidamento preadottivo ogni opportuno provvedimento provvisorio nell'interesse del minore, ivi compreso il collocamento temporaneo presso una famiglia"). Ove la corte d'appello (o la Corte di cassazione) confermino la sentenza di primo grado, l'affidamento a rischio giuridico si trasforma in affidamento preadottivo della durata di un anno, all'esito del quale può essere resa la sentenza di adozione legittimante. Se, invece, venga accolta l'impugnazione dei genitori o dei parenti e sia revocato lo stato di adottabilità, il tribunale per i minorenni dovrà individuare la migliore collocazione per il bambino.*

*2.4.1. È palese, allora, che la collocazione (o affidamento) cd. a rischio giuridico si pone come un rimedio escogitato dalla giurisprudenza al fine di limitare i potenziali effetti dannosi per il minore dovuti ai tempi non sempre celeri della conclusione del procedimento di adozione. Essa comporta, peraltro, che il minore stesso potrebbe rientrare nella sua famiglia di origine, con la quale, comunque, egli può mantenere rapporti incontrando i familiari in luoghi adeguati alla presenza di un operatore.*

*2.4.2. È intuitivo, infine, che alla coppia la quale si renda disponibile ad affrontare il suddetto rischio giuridico è richiesta, oltre all'idoneità all'adozione, un quid pluris, rispetto ai requisiti minimi previsti per adottare. La stessa deve valutare la propria attitudine alla gestione di situazioni emotivamente peculiari protratte nel tempo, che presuppongono la capacità di: i) stabilire con il minore un rapporto affettivo, nonostante l'incertezza sull'esito della procedura e la non prevedibilità dei suoi tempi di definizione; li) mantenere atteggiamenti non*

*giudicanti nei confronti della famiglia di origine del minore medesimo; W) stabilire un rapporto di collaborazione reciproca con operatori e istituzioni; iv) accettare le possibili regressioni del minore al rientro dalle visite in luogo neutro.”<sup>3</sup>*

Nel mese di ottobre 2015, è stata approvata la legge 173/2015 che, nel modificare la legge 184/1983, dispone che:

- a) L'affidatario o l'eventuale famiglia collocataria devono essere convocati, a pena di nullità, nei procedimenti civili in materia di responsabilità genitoriale, di affidamento e di adottabilità relativi al minore affidato ed hanno facoltà di presentare memorie scritte nell'interesse del minore. Pertanto la norma prevede che spetta al Tribunale per i Minorenni convocare gli affidatari nel corso dei suddetti procedimenti, disponendo che il mancato ascolto rende nullo il procedimento. Tale rilevante conseguenza dal punto di vista processuale mira a garantire che l'ascolto – di cui viene quindi riconosciuto un elevato valore – venga effettivamente svolto. Pur essendo obbligatorio l'ascolto degli affidatari, questi non assumono il ruolo di “parte processuale” che spetta ai legali rappresentanti dei genitori, a quelli del minore, al tutore e al Pubblico Ministero minorile.
- b) Qualora, a seguito di un periodo di affidamento, il minore faccia ritorno nella famiglia di origine o sia dato in affidamento ad altra famiglia o sia adottato da altra famiglia, è comunque tutelata, se rispondente all'interesse del minore, la continuità delle positive relazioni socio-affettive consolidate durante l'affidamento. Si vuole in tal modo assicurare la continuità delle positive relazioni maturate tra gli affidatari e il minore durante l'affidamento.
- c) Qualora, durante un prolungato periodo di affidamento, il minore sia dichiarato adottabile, in presenza di specifiche situazioni quali i legami affettivi significativi e il rapporto stabile e duraturo consolidatosi tra il minore e la famiglia affidataria, in presenza di comprovata impossibilità di trasferimento in altra famiglia, eccezionalmente l'affidamento può

---

<sup>3</sup> Cass. 36092/22

trasformarsi in adozione del minore affidato, se gli affidatari che lo accolgono hanno i requisiti per l'adozione richiesti dalla legge.

- d) Nel caso in cui il minore diventi orfano nel corso di un affidamento, anche l'affidatario può richiederne l'adozione.
- e) Il minore che ha compiuto gli anni dodici o anche di età inferiore se capace di discernimento, è ascoltato nei procedimenti che lo riguardano.
- f) Nel caso non sia opportuno il mantenimento dei rapporti con gli affidatari il Servizio dovrà segnalare le eventuali ragioni ostative al T.M., affinché disponga l'interruzione della continuità in via definitiva o temporanea.
- g) Nel caso di adozione, gli operatori dei Servizi che hanno seguito gli affidatari e l'affidato e quelli che seguono gli aspiranti genitori adottivi predispongono le modalità di conoscenza e di inserimento graduale del minore nella nuova famiglia e di mantenimento dei rapporti successivi fra gli ex affidatari e il minore ove ciò sia nel suo interesse.

Per inquadrare correttamente la tematica, è opportuno citare che in data 8 febbraio 2024 la Conferenza Stato-Regioni ha approvato le linee di indirizzo per l'affidamento familiare; nello specifico sono state riviste e aggiornate al mutato quadro normativo le precedenti linee risalenti al 2012/2013, alla luce della legge 47/2017 *"Disposizioni in materia di misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati"* di tutela dei diritti dei minorenni migranti soli, della già citata Legge 173/2015 e della Legge 206/2021 e successivo D.lgs. 149/2022 (la cosiddetta Legge Cartabia) che modifica anche il sistema della giustizia minorile in ambito civile (riforma processuale e ordinamentale). È stata altresì un'importante occasione per rivedere il complesso sistema di accoglienza alla luce delle sperimentazioni e delle buone prassi che lo stesso sistema è stato in grado di proporre e per valorizzare il ruolo dei territori/comunità locali, tenuto conto degli enti locali/ambito territoriale sociale quale luogo *"titolare nella pianificazione dei servizi sociali"*. In tale contesto si inquadra anche il riconoscimento esplicito dell'affido familiare quale evento di responsabilità individuale e collettiva riconoscendo il ruolo delle associazioni familiari e delle reti di famiglie, laddove si afferma che *"l'affidamento familiare affonda le sue radici nella comunità locale che è co-*

*responsabile insieme al sistema dei servizi sociali territoriali della cura del bambino e della sua famiglia”.*

Brevemente, e solo accennati, alcuni degli altri elementi significativi: il principio della riunificazione familiare quale aspetto necessario/obbligatorio in fase progettuale unitamente agli interventi di riattivazione delle capacità genitoriali attraverso anche la riconosciuta competenza in tale ambito delle stesse comunità di accoglienza; la promozione degli affidi preventivi recuperando la funzione dell'affido quale sostegno al minore e alla sua famiglia d'origine; la cura nel sostenere l'affido a favore di minorenni migranti soli, minorenni con disabilità, nonché un'attenzione particolare alle modalità, alle forme e all'adeguatezza dimostrata dell'affidamento familiare nel caso di orfani vittime di crimini domestici.

È inoltre opportuno segnalare come le Linee di indirizzo richiamino in modo esplicito, ancora una volta, il diritto all'ascolto e alla partecipazione e l'uso di strumenti adeguati allo scopo, evidenziando un'attenzione importante su informazione e accoglienza a favore dei minorenni vittime di violenza, compresa quella assistita, così come rinforzino la centralità del progetto individuale e dei percorsi di avvio all'autonomia senza forzatura sul rientro in famiglia d'origine ma prevedendo per i minorenni in affido familiare – *laddove il rientro in famiglia può non essere possibile/opportuno neppure al raggiungimento della maggiore età* – possibilità di sostegno alla crescita anche oltre il 21 anno (prosieguo amministrativo) e fino a 25 anni *per consentire il completamento dell'istruzione universitaria o professionale per un migliore ed efficace percorso verso l'autonomia.*

Da ultimo, pare significativo segnalare che le Linee di indirizzo richiamano la necessità di *garantire un nucleo minimo di base di contenuti interdisciplinari sulle linee di indirizzo da introdurre nei corsi di studio universitari triennali e magistrali.*

Nei casi a questo Ufficio pervenuti, accade che il segnalante lamenti una carenza di sostegno nel periodo di affidamento, ad esempio nelle esigenze di approfondimento sanitario del minore.

In altre parole gli affidatari lamentano che la presa in carico dei Servizi non avverrebbe nel pieno rispetto del dettato normativo e rilevano la carenza di una comunicazione adeguata da parte del Servizio sociale competente (cfr. art. 4 e seguenti l. n. 184/1983) su quanto stabilito nel dispositivo del provvedimento di affidamento riguardante il minore da loro accolto, comunicazione essenziale per svolgere adeguatamente il loro ruolo nell'ambito del progetto di affidamento.

Alla luce di quanto succintamente illustrato, un caso che ha portato l'istante a chiedere l'intervento della figura di garanzia ha riguardato l'assenza di progettualità, in concreto, da parte del Servizio e la relativa mancanza di supporto nella cura del minore che presentava serie problematiche, cui gli affidatari hanno fatto fronte da soli, in assenza di una rete integrata nell'interesse del minore. Ulteriormente, il segnalante si doleva dello scarso sostegno nel passaggio del minore ad altra famiglia affidataria, che si sarebbe verificato con modalità eccessivamente rapide e come tale non rispondenti alle esigenze del minore, e senza il rispetto dei principi di cui alla continuità affettiva.

In un altro caso l'istante si è rivolto alla figura di garanzia, nonostante il raggiungimento della maggiore età del soggetto affidato, e pur avendo già personalmente rivolto apposita segnalazione alle istituzioni competenti, evidenziando il percepito stato di abbandono dovuto alla carenza di supporto del Servizio durante il periodo di affidamento e soprattutto nella gestione dei rapporti con il genitore biologico, che pur avendo inizialmente prestato il proprio consenso all'affidamento temporaneo, successivamente vi si era opposto, rivendicando con insistenza il rientro del minore nella casa familiare. A fronte di un vissuto problematico del minore, il segnalante riscontrava l'assenza di messa in atto, da parte del servizio sociale, di più adeguati strumenti a tutela del minore coinvolto.

Un ulteriore caso ha riguardato la segnalazione di alcune presunte irregolarità del Servizio nella gestione di un affidamento di un neonato, che ha portato gli affidatari a presentare segnalazione presso altri competenti istituzioni affinché fosse fatta chiarezza sulla vicenda del ritenuto mancato rispetto della normativa,

per far accertare le modalità attuative della fase del passaggio del minore alla famiglia adottiva e per evidenziare la mancata attuazione delle disposizioni sulla continuità affettiva in merito al mantenimento dei rapporti del minore, una volta concluso l'affidamento, con gli affidatari che l'avevano in precedenza accolto, tenuto conto dell'inserito in affidamento familiare quale collocazione "ponte", in vista dell'inserimento presso una famiglia valutata idonea per la futura eventuale adozione.

In tutte queste ipotesi, così come generalmente nella trattazione delle segnalazioni, l'Ufficio ha agito parallelamente su due fronti: ove competente, ha svolto istruttoria per meglio comprendere la singola e specifica vicenda, concludendo i relativi procedimenti con apposite raccomandazioni ai servizi coinvolti; sul piano generale, facendosi portavoce delle questioni segnalate nei competenti gruppi di lavoro regionali che, soprattutto negli anni 2023-2024, hanno riguardato espressamente la tematica dell'affidamento e le relative linee guida.

L'Ufficio - preso atto delle segnalazioni ricevute e delle relative istruttorie, nonché di quanto emerso nel corso dei numerosi confronti nei tavoli regionali su tali tematiche - riscontra che, sebbene il legislatore abbia con la legge 173/2015 preso atto dell'importanza della salvaguardia della continuità affettiva, in concreto ciò sia spesso di difficile realizzazione, nonostante per il minore le relazioni affettivamente significative abbiano un'importanza fondamentale in quanto determinanti la costruzione dei suoi modelli operativi interni e la qualità della sua crescita psicologica.

L'esperienza maturata sull'argomento dimostra che - ad avviso dei servizi coinvolti e del curatore speciale - in alcuni casi parrebbero non sussistere le condizioni necessarie per realizzare il principio della continuità degli affetti, per cui la separazione - che deve essere preceduta da una approfondita valutazione congiunta - a volte parrebbe essere protettiva nei confronti del minore.

Si osserva, quale elemento di criticità connesso alla tematica dell'affidamento familiare, il disallineamento fra i tempi dei procedimenti giudiziari e le fasi evolutive del minore inserito in affidamento, poiché sovente la lunga permanenza presso la famiglia affidataria dipende in parte dalla tempistica di

assunzione di un provvedimento definitivo in ambito giudiziario. Nella realtà si assiste a casi di affidamenti che si protraggono per lunghi periodi, ipotesi cui proprio la legge 173/2015 fa esplicito riferimento (“prolungato periodo di affidamento”).

### La bigenitorialità, un diritto del minore

Il principio della bigenitorialità - sancito nella “Convenzione sui diritti dei fanciulli” sottoscritta a New York il 20.11.1989 e resa esecutiva in Italia con L. 176 del 1991 - trova riconoscimento nel nostro Paese nella legge 54/2006, che prevede l’affidamento condiviso per i figli di coppie separate anche non sposate. La bigenitorialità non consiste nel trascorrere uguale tempo con entrambi i genitori, ma significa partecipazione attiva e quindi coinvolgimento di entrambi i genitori nel progetto educativo, di crescita, di assistenza della prole, in modo da creare un rapporto equilibrato che in nessun modo risenta dell’evento della separazione.

La normativa vigente, da ultimo modificata con la c.d. Riforma Cartabia, stabilisce che *“il figlio minore ha il diritto di mantenere un rapporto equilibrato e continuativo con ciascuno dei genitori, di ricevere cura, educazione, istruzione e assistenza morale da entrambi e di conservare rapporti significativi con gli ascendenti e con i parenti di ciascun ramo genitoriale”* (art. 337 ter c.c.).

Il regime dell’affido condiviso rappresenta la regola nei casi di rottura dell’unità familiare e, in virtù del diritto alla bigenitorialità, il giudice adotta i provvedimenti relativi alla prole con esclusivo riferimento all’interesse morale e materiale di essa, valutando prioritariamente la possibilità che i figli minori restino affidati a entrambi i genitori oppure stabilisce a quale di essi i figli sono affidati e determina i tempi e le modalità della loro presenza presso ciascun genitore, fissando altresì la misura e il modo con cui ciascuno di essi deve contribuire al mantenimento, alla cura, all’istruzione e all’educazione dei figli. Il giudice prende atto degli accordi intervenuti tra i genitori, se non sono contrari all'interesse dei figli, in particolare se i medesimi sono raggiunti all'esito di un percorso di mediazione familiare; adotta ogni altro

provvedimento relativo alla prole, ivi compreso, in caso di temporanea impossibilità di affidare il minore ad uno dei genitori, l'affidamento familiare. Nel rispetto del principio della bigenitorialità la responsabilità genitoriale è esercitata da entrambi i genitori e, per tale ragione, le decisioni di maggiore interesse per i figli relative all'istruzione, all'educazione, alla salute e alla scelta della residenza abituale del minore sono assunte di comune accordo tenendo conto delle capacità, dell'inclinazione naturale e delle aspirazioni dei figli; in caso di disaccordo la decisione è rimessa al giudice. Limitatamente alle decisioni su questioni di ordinaria amministrazione, il giudice può stabilire che i genitori esercitino la responsabilità genitoriale separatamente; qualora un genitore non si attenga alle condizioni dettate, il giudice valuterà detto comportamento anche al fine della modifica delle modalità di affidamento e salvo accordi diversi, liberamente sottoscritti dalle parti, ciascuno dei genitori provvede al mantenimento dei figli in misura proporzionale al proprio reddito.

Come innanzi detto, in caso di crisi della famiglia l'affidamento condiviso si pone come regola, ma non sempre tale affidamento, inteso quale applicazione del principio di bigenitorialità, rappresenta la scelta migliore per il minore. Se non vi sono ragioni gravi, la scelta ricade sull'affidamento condiviso perché l'interesse del minore è mantenere con entrambi i genitori un rapporto sereno ed equilibrato; in caso contrario potrebbe optarsi o per un affido monogenitoriale (o esclusivo) o addirittura per l'affidamento a terza persona.

Pertanto, perché possa derogarsi alla regola sopra illustrata, occorre che uno dei genitori manifesti una evidente carenza o inidoneità educativa o che comunque l'affidamento condiviso risulti pregiudizievole per il minore, secondo una valutazione che spetta al giudice e che si articola, da un lato, nell'accertamento in positivo dell'idoneità del genitore affidatario e dall'altro lato nella valutazione in negativo dell'inidoneità educativa dell'altro genitore. Quindi, sulla base del principio di bigenitorialità il giudice - alla luce del complesso delle deduzioni e delle allegazioni delle parti nonché delle dichiarazioni rese dal minore in sede di ascolto protetto - se non emergono elementi che inducano a ritenere che il regime dell'affidamento ad entrambi i genitori ai sensi dell'art. 337-ter c.c. sia controindicato per il corretto sviluppo

psico-fisico del figlio minorenne - può disporre l'affidamento dello stesso ad entrambi i genitori.

Passando dal dato normativo al dato fattuale, accade che il legittimo diritto dei figli a mantenere un rapporto stabile con entrambi i genitori, in concreto, non si realizzi poiché la coppia genitoriale non riesce a collaborare, soprattutto se la rottura del rapporto è sfociata in una lite giudiziaria ove sono confluite sofferenze, frustrazioni, e soprattutto rabbia. In quest'ultimo caso accade che i figli possano diventare non solo l'oggetto ma anche lo strumento del conflitto. La conflittualità - a volte già presente nel corso della vita in comune, a volte invece emergente proprio a seguito della separazione e della conseguente necessità di prendere o subire decisioni inerenti la casa familiare, il mantenimento, le modalità di affidamento e di visita del figlio - raggiunge in taluni casi livelli elevatissimi e i genitori mettono in secondo piano le esigenze di crescita serena dei minori, rimanendo come intrappolati in questa continua "prova di forza" con l'altro, ponendo anche in essere comportamenti di denigrazione, diretti o indiretti, dell'altro genitore.

Nella c.d. Riforma Cartabia, ampio spazio viene riservato alle modalità di supporto e accompagnamento alla nuova emergenza delle separazioni altamente conflittuali.

Tra le misure previste troviamo la valorizzazione della mediazione familiare (di cui all'apposito paragrafo nel capitolo dedicato alle relazioni familiari), la coordinazione familiare<sup>4</sup>, il piano genitoriale<sup>5</sup>, l'affidamento al servizio

---

<sup>4</sup> Nomina di un esperto su richiesta delle parti – art. 473 bis 26 – il giudice, su istanza congiunta delle parti, può nominare ai sensi dell'articolo 68 uno o più ausiliari, scelti tra gli iscritti all'albo dei consulenti tecnici d'ufficio, o al di fuori dell'albo se vi è accordo delle parti, per intervenire sul nucleo familiare al fine di superare i conflitti tra le parti, fornire ausilio per i minori e agevolare la ripresa o il miglioramento delle relazioni tra genitori e figli. Il giudice individua gli obiettivi dell'attività demandata all'ausiliario tra quelli indicati nel primo comma, e fissa i termini, anche periodici, entro cui l'ausiliario deposita una relazione sull'attività svolta e quelli entro cui le parti possono depositare note scritte. Come si legge nella relazione illustrativa, questa figura è stata ispirata da nuove prassi di taluni tribunali che si sono sviluppate dalla constatazione della necessità che il giudice della famiglia sia coadiuvato da professionisti esperti in altri saperi, non solo a fini di valutazione ma anche al fine di attuare specifici interventi. La norma prevede la possibilità che il giudice possa nominare quale suo ausiliario un professionista per compiere specifiche attività espressamente demandate qualora necessario alla risoluzione del conflitto familiare o ai fini di ausilio e sostegno alla relazione genitori figli. In queste ipotesi il ricorso a professionisti quali psicologi assistenti sociali o pedagogisti può essere un valido e spesso risolutivo aiuto. Al fine di controllare l'operato del professionista è tuttavia necessario inserirlo in una cornice processuale: nell'ambito del singolo procedimento il professionista verrà nominato ausiliario del giudice nella qualità di esperto in una determinata professione. La norma prevede che a queste figure possa farsi ricorso solo previo assenso di entrambe le parti in primo luogo per i costi che saranno a carico delle parti e inoltre in considerazione della particolarità degli interventi che con questo strumento vengono attuati e che necessitano della collaborazione delle parti. In caso di opposizione il giudice potrà ricorrere agli ordinari strumenti di ausilio quale incarico al servizio socio assistenziale

<sup>5</sup> Che consiste nell'illustrazione, secondo la reciproca prospettazione dei genitori, degli elementi principali che la norma espressamente individua, del progetto educativo e di accudimento del minore. Informazioni utili che permettono al giudice di individuare e dettagliare all'interno dei provvedimenti che è chiamato ad assumere, le indicazioni più opportune nell'interesse del minore, costruite su misura rispetto alla situazione pregressa e alle sue consolidate abitudini

sociale<sup>6</sup>, la previsione che il Giudice accerti con urgenza le ragioni del rifiuto del minore a vedere un genitore<sup>7</sup>.

Nel corso del 2023, si è lavorato in rete per approfondire e meglio definire le concrete forme di attuazione della mediazione e della coordinazione genitoriale, perché possano essere sempre di più strumenti utili a salvaguardare gli interessi dei minori coinvolti.

La mediazione familiare è un intervento finalizzato al mantenimento del benessere dei figli e di prevenzione delle conseguenze negative dell'evento separativo, favorendo l'esercizio della comune responsabilità genitoriale. Come si legge nella relazione illustrativa alla riforma Cartabia, quando si tratta di provvedimenti relativi ai figli minori, la mediazione si pone come un percorso di ristrutturazione e rigenerazione della relazione tra le parti nella transizione tra la relazione affettiva e il mantenimento di quella genitoriale.

Inoltre, l'art. 473-bis 26 c.p.c. (*Nomina di un esperto su richiesta delle parti*) introdotto con il Decreto legislativo 10/10/2022, n. 149, stabilisce che *"Il giudice, su istanza congiunta delle parti, può nominare ai sensi dell'articolo 68 uno o più ausiliari, scelti tra gli iscritti all'Albo dei consulenti tecnici d'ufficio, o al di fuori dell'Albo se vi è accordo delle parti, per intervenire sul nucleo familiare al fine di superare i conflitti tra le parti, fornire ausilio per i minori e agevolare la ripresa o il miglioramento delle relazioni tra genitori e figli"*.

Si tratta del c.d. coordinatore genitoriale, figura di creazione giurisprudenziale, ovvero un esperto individuato per fornire ai genitori un ausilio al superamento

---

<sup>6</sup> La norma ha recepito gli orientamenti dapprima consolidatisi innanzi ai TM, e poi recepiti dalla Cassazione, che hanno individuato nell'affidamento ai servizi un importante strumento di sostegno in presenza di carenze in entrambi i genitori tali da rendere necessario un intervento pubblico a tutela del minore. Era necessario dettare regole precise non tanto dei presupposti, quanto delle modalità attuative. L'affidamento ai servizi veniva disposto sia nel caso di minori che rimanevano con i genitori sia in presenza di collocamenti etero familiari. Il fondamento è l'art. 333 c.c., ovvero la presenza di una situazione di pregiudizio. Nella norma è stato rimarcato il principio di gradualità previsto dagli artt. 1 e 2 della Legge 184/83, per sottolineare che l'affidamento all'ente risponde al criterio di stretta necessità e deve seguire ad una sperimentata impossibilità di garantire il benessere del minore attraverso misure di sostegno meno invasive (cfr. relazione illustrativa). Il Giudice quindi limita la responsabilità dei genitori, tenendo però conto della loro opinione. Si è prevista l'indicazione della periodicità delle relazioni di aggiornamento e della durata dell'affidamento e l'obbligo per i ss di indicare il responsabile del progetto di affido in modo da consentire a tutti le parti di individuare agevolmente l'interlocutore

<sup>7</sup> Art. 473 bis 6 c.p.c. Quando il minore rifiuta di incontrare uno o entrambi i genitori, il giudice procede all'ascolto senza ritardo, assume sommarie informazioni sulle cause del rifiuto e può disporre l'abbreviazione dei termini processuali. Allo stesso modo il giudice procede quando sono allegare o segnalate condotte di un genitore tali da ostacolare il mantenimento di un rapporto equilibrato e continuativo tra il minore e l'altro genitore o la conservazione di rapporti significativi con gli ascendenti e con i parenti di ciascun ramo genitoriale

del conflitto che il giudice, su istanza congiunta dei genitori, può nominare nel miglior interesse dei figli.

Il coordinatore genitoriale esamina la documentazione, anche del Tribunale, lavora coordinandosi agli altri professionisti presenti, può dialogare anche con i minori e con gli altri membri della famiglia o persone a questi vicini, può prendere decisioni vincolanti oppure fornire raccomandazioni ai genitori o al Tribunale.

\* \* \*

Tornando al tema centrale di tale paragrafo, scopo dell'affido condiviso è tutelare la genitorialità materna e paterna, al fine di mettere al primo posto il benessere dei figli, proteggendoli dagli effetti negativi della rottura della famiglia.

Dalle segnalazioni pervenute l'Ufficio ha avuto modo di riscontrare che sono numerose le situazioni in cui tale principio non viene realizzato compiutamente, giacché i provvedimenti dell'Autorità Giudiziaria che regolamentano il diritto di visita del genitore non collocatario non vengono attuati a causa del persistere del conflitto tra i genitori su singoli aspetti, anche quotidiani, della gestione della vita del minore, con conseguenze sulla serenità della crescita del medesimo.

Di contro, l'attuazione del principio della bigenitorialità, soprattutto nei casi in cui il figlio rifiuti uno dei genitori, porta a volte a conseguenze molto drastiche, quali, in alcuni casi, l'allontanamento del minore dal genitore collocatario, nell'impossibilità di ottenere il riavvicinamento verso l'altro.

A tale riguardo, vale la pena richiamare l'ordinanza della Corte di Cassazione pubblicata il 24 marzo 2022 che - pur ribadendo il principio secondo il quale nell'interesse superiore del minore va assicurato il rispetto del principio di bigenitorialità, da intendersi quale presenza comune dei genitori nella vita del figlio, idonea a garantirgli una stabile consuetudine di vita e salde relazioni affettive - evidenzia che il diritto alla bigenitorialità è, anzitutto, un diritto del minore prima ancora che dei genitori, *"nel senso che esso deve essere necessariamente declinato attraverso criteri e modalità concrete che siano dirette a realizzare in primis il miglior interesse del minore"*.

A tale proposito, differentemente rispetto a quanto evidenziato nell'ordinanza citata, in una segnalazione trattata, sulla base di quanto previsto nella CTU richiesta dal genitore non collocatario, e in contrasto con quanto invece

raccomandato dai servizi sociali e sanitari coinvolti, si è giunti all'allontanamento dei minori e all'inserimento in comunità.

Per chiarezza, sommariamente si rappresenta che nel caso in questione, a fronte di un originario provvedimento che disponeva l'affido condiviso, i minori manifestavano prima al genitore collocatario e successivamente al giudice, nel corso dell'audizione, il rifiuto di vedere l'altro genitore. Il magistrato competente, riconoscendo la genuinità delle dichiarazioni rese, inizialmente sospendeva gli incontri.

Successivamente allo svolgimento della CTU, venivano organizzati incontri in luogo neutro tra i minori e il genitore non collocatario, con incarico ai servizi di predisporre nuovi interventi finalizzati a ristabilire la frequentazione immediata, autorizzando gli stessi a prelevare i minori da casa e/o scuola o da ovunque si trovassero per condurli agli incontri con il genitore non collocatario nel caso in cui non si fossero presentati.

Considerato il persistere del rifiuto ad incontrare il genitore, il magistrato, sulla base delle richieste del curatore speciale (a cui erano stati conferiti specifici poteri che consentivano di assumere le decisioni di maggiore interesse concernenti la salute, lo sport, le attività ludico-ricreative e la residenza) ma in divergenza rispetto a quanto evidenziato dai servizi sociali e sanitari, disponeva l'inserimento in comunità.

La vicenda ha richiesto il coordinamento di due uffici di garanzia, quello piemontese e quello di altra regione cui afferiva il magistrato competente e ove era ubicata la comunità.

I due uffici di garanzia - sottolineando quanto già emergente dalle relazioni dei servizi che ben conoscevano i minori, ovvero che l'allontanamento oltre che dannoso (perché relativo non solo al contesto del genitore ma altresì al contesto scolastico, amicale e relazionale) sarebbe stato inefficace - hanno rappresentato che tali modalità di attuazione del principio di bigenitorialità costituiva in realtà l'applicazione di quello che poteva apparire come il diritto del genitore ma non necessariamente di quello dei minori coinvolti, citando espressamente quanto statuito dall'ordinanza della Suprema Corte di Cassazione, sopra richiamata,

valorizzando l'importanza - sancita dalla Convenzione ONU - del diritto all'ascolto e alla partecipazione dei minori.

Dopo un certo periodo, i minori sono stati dimessi dalla comunità.

Un'altra segnalazione, oggetto di trattazione da parte dell'Ufficio, ha riguardato la doglianza di un padre che - a fronte di un provvedimento giudiziario di affidamento della minore a entrambi i genitori e regolazione delle visite padre/minore - ha lamentato il comportamento ostativo del genitore collocatario, che di fatto, non concedendo allo stesso di vedere la minore ovvero di comunicare telefonicamente e in tal modo estromettendolo dalla scelte riguardanti la medesima, ha generato la sospensione degli incontri padre/figlia. In concreto il segnalante ha evidenziato che la madre, con la reiterazione di comportamenti ostativi sarebbe stata determinante per la sospensione degli incontri la cui competenza organizzativa era in capo al Servizio Sociale.

Dalle relazioni dei Servizi (sociale e sanitario) è risultato un buon legame affettivo tra padre e figlia, come osservato dall'educatrice, ma è anche emersa un'alta conflittualità, a motivo della quale si è tentato, inutilmente, un percorso di mediazione familiare; successivamente, i servizi hanno convenuto circa la necessità dell'attivazione di una CTU - richiesta dalle parti - per consentire una valutazione globale della situazione, evidenziando al contempo possibili criticità nelle capacità genitoriali degli adulti che interferiscono sull'esercizio della bigenitorialità cronicizzando in negativo la situazione familiare.

In definitiva, in questa vicenda si osserva come alla figura paterna, pur a fronte di un provvedimento giudiziario di affido congiunto, di fatto sia stato precluso l'esercizio della bigenitorialità, perché in concreto si è trovato nell'impossibilità di prestare le dovute cura, educazione, istruzione e assistenza morale alla minore nell'ambito del disposto affidamento congiunto.

Con riferimento ai diritti dei minori coinvolti in tutte le separazioni dei genitori, si sottolinea che nel 2018 l'Autorità Garante Nazionale ha realizzato la "*Carta dei diritti dei figli nella separazione dei genitori*", un decalogo 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.

I figli hanno il diritto di continuare ad amare ed essere amati da entrambi i genitori e di mantenere i loro affetti, il diritto di continuare ad essere figli e di vivere la loro età, di essere informati e aiutati a comprendere la separazione dei genitori, di essere ascoltati e di esprimere i loro sentimenti, di non subire pressioni da parte dei genitori e dei parenti, il diritto a che le scelte che li riguardano siano condivise da entrambi i genitori, il diritto di non essere coinvolti nei conflitti tra i genitori e quello al rispetto dei loro tempi.

Con un linguaggio molto semplice e immediato la Carta ci dice quanto sia complessa la situazione a seguito della separazione.

Fondamentale quindi è il concetto per cui i genitori continuano a rimanere tali anche a seguito della separazione, mantenendo il proprio ruolo di guida e punto di riferimento. È necessario promuovere la centralità dei figli nel momento della crisi della coppia, partendo dall'ovvio presupposto che dopo l'evento separativo la situazione non potrà più essere quella di prima, ma che è necessario accompagnare gli adulti e i minori a costruire una nuova normalità, in cui gli interessi di questi ultimi siano sempre mantenuti centrali e in cui loro possano continuare a vivere nella propria famiglia, anche se diversa.

Purtroppo molti casi posti all'attenzione dell'Ufficio sono caratterizzati dalla esacerbata conflittualità dei genitori, sia in fase di separazione sia successiva alla definizione della stessa; questo fenomeno, nei fatti, non permette l'attuazione del principio della bigenitorialità. In particolare si tratta della difficoltà e talvolta dell'impossibilità di esercitare la responsabilità genitoriale da parte del genitore non collocatario del minore, come innanzi detto. Inoltre, si rileva che il conflitto si estende a volte alla cerchia parentale e inevitabilmente oscura i bisogni dei figli sui quali si riverbera il reiterato scontro degli adulti.

Le competenze attribuite dalla legge istitutiva all'organo di garanzia consentono, non soltanto di suggerire al servizio sociale e sanitario incaricato del singolo caso determinate condotte o accortezze per la gestione della specifica presa in carico, ma anche di farsi portavoce con gli interlocutori regionali delle istanze ricevute. La

figura di garanzia, infatti, rappresenta un ponte tra le esigenze delle persone di minore età e le istituzioni regionali. Pertanto, anche partendo dalla casistica presentata al proprio Ufficio, il Garante si adopera per riportare le segnalazioni ricevute e le questioni con le stesse affrontate, e suggerire interventi migliorativi della normativa regionale.

Numerose sono state le occasioni, nel 2023, di confronto con gli ordini professionali, la Direzione Welfare, il Coordinamento degli enti gestori, le Autorità Giudiziarie, in merito alle questioni che riguardano i minori e la propria famiglia (luoghi neutri, affidamento, adozione, presa in carico). Nell'ambito di tali gruppi di lavoro, il Garante si è fatto portavoce delle istanze pervenute all'ufficio, suggerendo e proponendo soluzioni che, anche nel modificare le linee guida esistenti, possano maggiormente rispondere alle esigenze dei minori.

### **Le comunità mamma – bambino**

Altre segnalazioni pervenute hanno riguardato l'accoglienza dell'istante presso una comunità mamma-bambino.

Prima di entrare nel vivo delle doglianze poste all'attenzione dell'Ufficio, al fine di inquadrare il contesto, si fornisce un breve quadro illustrativo della struttura di accoglienza menzionata, sì come delineato dalla D.G.R. 25-5079 del 2012.

*“La comunità genitore bambino si identifica per l'accoglienza di nuclei familiari caratterizzati dalla presenza di gestanti e madri oppure esclusivamente dalla presenza di padri con uno o più figli minori.*

*L'accoglienza, dovuta a situazioni di disagio sociale del nucleo e/o di relazione problematica del genitore con i figli, si caratterizza per la presa in carico del nucleo accolto e non tanto del singolo componente.*

*Sono gestite da personale turnante o residenziale e si identificano per i percorsi di educazione, rieducazione, valutazione e sostegno della competenza genitoriale.*

*A fronte della complessità che caratterizza alcune situazioni, la vita di tali comunità offre un appoggio che crea equilibrio tra le esigenze di accudimento dei figli e di tutela dei minori e di presa in carico dei bisogni della madre/padre a supporto delle sue capacità genitoriali.*

*La struttura deve conservare tale caratteristica ed essere dimensionata per l'accoglienza e l'autonomia graduale di tali nuclei, anche in considerazione della provenienza delle mamme, che è sempre più caratterizzata da culture, etnie, religioni ed abitudini molto diverse, fattori che si riflettono nella gestione di convivenza".<sup>8</sup>*

*"La comunità genitore bambino prevede due livelli di progettazione:*

*-progetto di servizio secondo le modalità indicate nel paragrafo "Requisiti di autorizzazione", compresa la progettazione riferita alla pronta accoglienza, se prevista.*

*-PEI del nucleo sia per la mamma/il papà sia per il (o per i) minore(i).*

*In caso di genitori con problematiche psicopatologiche, il progetto di inserimento deve essere predisposto e successivamente monitorato con il coinvolgimento dei servizi specialistici necessari (DSM, Ser.T.), anche ai fini dell'individuazione di eventuali risorse aggiuntive dedicate agli adulti. In questo caso, l'eventuale conseguente onere economico determinato dagli aspetti terapeutici deve essere progettato e concordato dal DSM o dal Ser.T. con il servizio sociale e di NPI".<sup>9</sup>*

---

<sup>8</sup> Cfr. DGR 25-5079 del 2012, art. 8

<sup>9</sup> Ib. Art. 8.3. *Requisiti progettuali*

#### *8.4. Personale*

Pur tenendo conto delle caratteristiche individuate al Punto 8.1., i tempi di assistenza giornaliera non possono essere calcolati riferendosi all'assistenza da assicurare a ciascun nucleo familiare complessivamente inteso, la cui composizione può variare per numero di componenti.

A fini organizzativi, gestionali e di vigilanza, pertanto, il calcolo dei minuti di assistenza è definito per ciascun ospite, in base ad un numero totale individuato convenzionalmente in 12 ospiti.

Deve essere garantita una media di 162 minuti di assistenza al giorno per ciascun ospite, di cui almeno 114 minuti erogati da personale in possesso del titolo di educatore professionale e per la restante parte da operatori OSS/ADEST o assistente all'infanzia.

Qualora la struttura sia destinata ad accogliere madri straniere, l'assistenza, considerate le specifiche esigenze dei nuclei ospiti, può essere garantita, fino ad un massimo di 63 minuti/giorno per ciascun nucleo ospite, da mediatori culturali, in luogo degli educatori professionali.

Nel caso di accoglienza del numero minimo previsto di 8 ospiti, deve essere comunque garantita un'assistenza di 230 minuti/giorno per ospite, di cui almeno 161 minuti erogati da personale in possesso del titolo di educatore professionale e per la restante parte da operatori OSS/ADEST o assistente all'infanzia.

È prevista, inoltre, la figura di un coordinatore per un monte ore aggiuntivo massimo di 8 ore settimanali.

La figura del coordinatore può essere:

-un educatore professionale interno all'Equipe, che ne assume la funzione; con almeno tre anni di esperienza come educatore professionale;

-un educatore professionale o personale con Laurea in Scienze della formazione o Pedagogia, con esperienza triennale di attività di coordinamento.

Nel caso sia una figura esterna, la sua attività può svolgersi nel coordinamento al massimo di tre comunità.

È prevista la consulenza e la supervisione da parte di specialisti

#### *8.5. Requisiti strutturali*

Oltre ai requisiti minimi precedentemente descritti devono essere presenti:

- una camera (di almeno 9 mq. per due posti massimo, di cui uno per minore 0-2 anni; di almeno 14 mq. per tre posti massimo, di cui uno per minore 0-2 anni; di almeno 20 mq. per quattro posti massimo, di cui uno per minore 0-2 anni) e un servizio igienico per ogni camera;
- un locale per gli operatori di almeno 9 mq;
- un servizio igienico per il personale di servizio;

Considerato che la vita in collettività è scandita da regole che disciplinano l'organizzazione della giornata, la gestione dei farmaci, l'uso della lavanderia/stireria/guardaroba, dell'alimentazione, della cura della propria persona, degli arredi e delle suppellettili affidate, nonché della gestione del tempo libero, spesso tali regole sono la causa dell'esternazione di insofferenza dell'ospite all'impostazione educativa della struttura residenziale, che determina delle frizioni con la direzione della comunità.

In particolare nelle segnalazioni pervenute è stata evidenziata una carenza igienica all'interno della struttura ospitante e l'assenza di uno spazio riservato alla diade madre/bambino poiché il nucleo familiare sarebbe costretto a condividere con altri nuclei ospitati non solo il pasto ma anche ulteriori momenti della giornata, e la non condivisione verrebbe valutata negativamente dagli operatori e conseguentemente riportata dai medesimi nelle relazioni di aggiornamento trasmesse all'Autorità giudiziaria.

In una segnalazione, ad esempio, l'istante lamentava l'estrema gravosità del provvedimento di inserimento in comunità, anche a causa della propria situazione personale. In particolare, la mamma segnalava di svolgere un'attività lavorativa e di avere una casa di proprietà, con un animale domestico. I limiti imposti negli orari di uscita e di rientro in comunità avrebbero di fatto impedito alla segnalante di mantenere l'attività lavorativa, con conseguente pregiudizio della situazione economica e finanziaria, fondamentale per far fronte alle spese di mutuo e di gestione della casa ma anche per intraprendere un percorso di futura autonomia e reinserimento nella vita sociale soprattutto dei minori che, collocati in comunità, non soltanto perdono le precedenti frequentazioni, ma spesso vengono trasferiti in altro istituto scolastico e non possono mantenere le attività ludiche, sportive e ricreative di cui in precedenza godevano.

---

• spazi per lavanderia, stireria, dispensa ecc. adeguati alle modalità organizzative adottate per il servizio.  
Inoltre possono essere presenti i seguenti locali:

- una sala riunioni;
- un servizio igienico per gli ospiti esterni;
- spazi gioco e studi per i bambini.

I requisiti strutturali di queste comunità devono consentire una permanenza e una autonomia del nucleo familiare unito e pertanto, nei casi in cui siano presenti mamme con più figli di età diverse, la definizione del numero di posti letto previsto nelle camere può essere orientata da un criterio di opportunità pedagogica.

Si rileva che un'alta percentuale di inserimenti è caratterizzata da invii prescritti dal Tribunale dei Minorenni, che talvolta stabilisce che in caso di rifiuto della madre di fare ingresso in struttura insieme ai figli o di un suo ingiustificato allontanamento, i minori vengano inseriti in idonea risorsa affidataria con previsione di incontri, alla presenza di personale educativo, tra madre e figli.

La tematica della vita in collettività è l'oggetto del "Coordinamento Madre-Bambino" nato spontaneamente nel 1989, a seguito di un'esigenza di confronto tra Pubblico e Privato per far fronte ai problemi emergenti e alle possibili strategie di intervento relativamente alle donne sole o con figli, ovvero vittime di violenza che vivono situazioni di difficoltà sul territorio regionale.

La necessità di avviare il suddetto confronto ha visto il coinvolgimento della Regione Piemonte, del Comune e della Provincia di Torino, nonché dei Servizi sociali, delle comunità che ospitano madri e bambini sia pubbliche che private, dei responsabili di altre realtà del volontariato e anche degli operatori dell'Ufficio Stranieri e dell'Ufficio Minori Stranieri del Comune di Torino. Attualmente fanno parte del Coordinamento 32 attori con i loro rappresentanti. Negli ultimi anni, fenomeni sociali, quali la costante crescita di popolazione migrante da paesi extracomunitari, l'aumento dei nuclei monoparentali e l'emergere di conflittualità e violenza all'interno delle famiglie, sono fattori che hanno portato al consolidamento del "Coordinamento Madre Bambino" che nel tempo ha continuato ad accogliere al suo interno sempre più comunità residenziali per madre-bambino.

Il primo protocollo d'intesa, che ha disciplinato l'attività dei soggetti, pubblici e privati, componenti il coordinamento risale al 1999 e attualmente è in vigore un provvedimento che si basa sulla delibera n.4-1389 del 22 maggio 2020 della Giunta Regionale, che da sempre ha affiancato e sostenuto l'attività del coordinamento.

Le finalità del protocollo sono:

- monitoraggio delle problematiche emergenti espresse dalla fascia di popolazione dei nuclei di donne con bambini e più in generale dalle donne che a vario titolo richiedono l'accoglienza residenziale;

- confronto sulla situazione delle richieste di accoglienza e dei progetti di inserimento attivi, finalizzato alla ricerca di risposte comuni negli interventi e alla conseguente collaborazione concreta per elaborare progetti efficaci sui casi;
- definizione di iniziative d'informazione e sensibilizzazione sulle problematiche oggetto di intervento;
- collaborazione tra i diversi Enti per dare risposte immediate e appropriate a vittime di sfruttamento e violenza.

Dal 1997 il Coordinamento Madre-Bambino porta avanti un lavoro di analisi e studio del territorio attraverso la raccolta dei dati forniti dagli attori che partecipano al coordinamento stesso e che accolgono madri con minori, gestanti e donne sole al fine di rispondere ai bisogni in un'ottica di evoluzione ovviamente in linea con i mutamenti avvenuti nel corso del tempo. A partire dal 2010 le Assistenti sociali del servizio Call center Madre-Bambino coordinano la raccolta dati basata sulla suddivisione per bisogni e condizioni di fragilità sociali promossa dal Comune di Torino, al fine di progettare percorsi individualizzati e modulari.

La raccolta prevede l'individuazione di due macro aree:

- Rischio educativo
- Difficoltà sociale

Nel Rischio evolutivo, rientrano tutte le strutture per l'osservazione e la protezione e il sostegno ad alta valenza educativa.

In tale macro area sono raggruppate le seguenti tipologie di struttura:

a) la comunità genitore e figlio; b) i gruppi appartamento e c) i progetti di autonomia. Queste vengono attivate quando il minore si trova in uno stato di pregiudizio o rischio per cui risulta necessaria la sua protezione insieme al genitore e l'accertamento delle competenze genitoriali attraverso l'osservazione da parte di personale qualificato. Nei casi di conclusione con esito positivo, l'intervento può poi proseguire in altri tipi di strutture evolutive per l'accompagnamento all'autonomia.

Nella Difficoltà sociale, invece, rientrano le strutture per il monitoraggio e la promozione verso una progressiva autonomia.

In tale macro area sono raggruppate le seguenti tipologie di struttura:

a) pensionati integrati; b) famiglie affidatarie; c) case rifugio, d) alberghi; e) casa accoglienza residenziale transitorie. Queste realtà vengono utilizzate nei casi in cui il/i genitore/i, prevalentemente la madre, si trova in una situazione di fragilità con possibili cause derivanti da maltrattamento intra-familiare, scarsità, assenza o inadeguatezza della rete parentale e primaria, perdita improvvisa dell'abitazione oppure per condizione economica insufficiente ma in assenza di pregiudizio conclamato per i minori presenti.

È stata concordata la mia partecipazione a una delle riunioni del Coordinamento, nel corso della quale, oltre ad aver illustrato il ruolo e le funzioni dell'organo di garanzia, ho individuato le principali questioni segnalate all'ufficio in merito alle comunità mamma – bambino.

Dai dati raccolti dal Coordinamento risulta che gli inserimenti effettuati nel 2022 sono stati in totale 438 di cui il 43% in strutture a Rischio educativo e il 57% in strutture di Difficoltà sociale.

Nello specifico, per quanto riguarda l'area "rischio educativo", il maggior numero di inserimenti è avvenuto in Comunità genitore bambino, mentre per l'area "difficoltà sociale" il maggior numero di inserimenti ha riguardato le Case di accoglienza residenziale transitorie.

Con riguardo all'andamento dell'inserimento negli ultimi quattro anni e quindi nel periodo 2019–2022<sup>10</sup>, si osserva che:

- nelle strutture di Rischio educativo da 160 casi nel 2019, si passa a 169 nel 2020 con notevole incremento per l'anno 2021, ossia 221 inserimenti, per poi tornare all'andamento più contenuto del 2022 (188) rispecchiando un possibile graduale ritorno alla condizione pre-pandemica con un turnover stabilizzato delle accoglienze nelle strutture;
- nelle strutture di Difficoltà sociale si rileva un andamento più o meno stabile degli inserimenti: il 2021 (277) ha registrato un numero di inserimenti molto più alto sia rispetto al 2019 (257) che al 2022 (153).

---

<sup>10</sup> Report analisi dei dati – Anno 2022 a cura del Coordinamento Madre Bambino del Centro Servizi per il Volontariato Vol.To ETS di Torino.

I beneficiari totali inseriti nel 2022 nelle diverse tipologie di accoglienza pari a 438, di cui 188 presso le strutture di Rischio educativo e 250 presso quelle di Difficoltà sociale, nel dettaglio sono così composti:

- nelle strutture di Rischio educativo le madri con figli sono 182, le donne gestanti 3, le gestanti con figli 2; infine, non è presente alcuna donna sola e vi è un padre con figli e nessun nucleo;
- nelle strutture di Difficoltà sociale le madri con figli sono 174, le donne gestanti 3, le gestanti con figli 7, le donne sole 60; vi sono 2 padri con minori e 4 nuclei.

Con riguardo alla provenienza dei beneficiari si osserva una netta prevalenza di ospiti extracomunitarie con un totale di 308 donne accolte nelle strutture. Nelle strutture afferenti al Rischio educativo la percentuale di italiane non si discosta troppo da quelle extracomunitarie, ma la netta differenza è percepita in quelle rientranti nella Difficoltà sociale, in cui la percentuale di extracomunitarie è pari all'87% a confronto del 8% delle italiane e del 5% delle comunitarie.

Per quanto riguarda i figli accolti in struttura:

- nel 2022 i bambini accolti nelle strutture sono in totale 622, di cui 285 nelle strutture di Rischio educativo e 337 in quelle di "Difficoltà sociale". Le madri con un figlio sono le prevalenti (109 nel Rischio educativo e 81 nella Difficoltà sociale), seguono le madri con due figli (65 nel Rischio educativo e 70 nella Difficoltà sociale) poi le madri con tre figli (11 nel Rischio educativo e 25 nella Difficoltà sociale) e infine le madri con più di tre figli (3 nel Rischio educativo e 10 nella Difficoltà sociale).

Per quanto riguarda la fascia d'età dei bambini in struttura:

- le fasce di età prevalenti sono 3-5 anni, seguono la fascia 6-10 anni e quella 1-2 anni; seguono le fasce 11-13, poi 14-17 anni, under 1 anno e infine over 18. Le percentuali delle varie fasce d'età si discostano maggiormente rispetto agli anni passati tra Rischio educativo e Difficoltà sociale.

È presente un provvedimento dell'autorità giudiziaria nel 79% dei casi classificati come Rischio educativo. Nel triennio osservato si nota un netto aumento dei casi con provvedimento nell'anno 2021 (174 casi) rispetto

all'anno precedente (132 casi nel 2020) ma senza mantenere il trend anche nel 2022 (149).

Per le situazioni senza provvedimento dopo la diminuzione osservata nel 2021 (19 casi rispetto ai 24 casi del 2020), il dato del 2022 (26 casi) torna ad un valore pressoché analogo a quello del 2020.

Per quanto riguarda la permanenza degli ospiti nelle strutture e prendendo in considerazione la data di ingresso e di uscita delle donne sole con minori, che hanno lasciato le strutture nel corso del 2022, è stato calcolato il seguente periodo medio di permanenza nelle diverse tipologie di accoglienza:

- per il Rischio educativo,
  - a) in Comunità genitore-bambino, la permanenza media nel 2022 risulta essere di circa 343 giorni, inferiore al 2020 (473 giorni) e al 2021 (388 giorni)
  - b) nei Gruppi appartamento la permanenza è di 327 giorni mediamente, dato inferiore al 2021 (352 giorni) e al 2020 (373 giorni);
  - c) nei Progetti autonomia la permanenza media è decisamente in aumento (953 giorni) se confrontata con i 729 giorni del 2021 e i 366 del 2020. Il dato può essere spiegato con le crescenti difficoltà che le donne incontrano nel reperire un lavoro stabile e un'abitazione accessibile al reddito.
- per la Difficoltà sociale,
  - a) nelle famiglie affidatarie è di 123 giorni, con netta riduzione della permanenza rispetto all'anno precedente che contava 720 giorni
  - b) nelle Case rifugio nel 2022 non è più attiva la casa Mariposas, che nel 2021 aveva registrato 126 giorni di permanenza e nel 2020 147
  - c) nei Pensionati integrati la permanenza media nel 2022 è stata pari a 83 giorni contro i 181 del 2021 e i 101 del 2020.

#### Quali motivi determinano l'ingresso nelle strutture.

Le motivazioni dell'inserimento dei nuclei sono rilevate in fase iniziale oppure sono individuabili attraverso il provvedimento dell'autorità giudiziaria, e riguardano nel 2022:

- nell'area a Rischio educativo: casi di violenza di genere (rappresenta il primo motivo con il 28% dei casi), sostegno alla genitorialità (è il secondo motivo con il 36% dei casi) e osservazione verifica della relazione genitore/bambino (il terzo motivo). Si osserva che il motivo principale di inserimento risulta, in linea con gli anni precedenti, la violenza di genere seguita dal sostegno alla genitorialità;
- nell'area della Difficoltà sociale: il problema abitativo quale componente della voce "Altro", rappresenta il primo motivo con il 33%, seguito dalla violenza di genere con il 30%, e dalle misure di protezione e tutele varie.

Si osserva, dal confronto tra le due macro aree, che il dato che prevale è il fattore "violenza" tra le motivazioni dell'inserimento, con un trend complessivamente simile a quello degli anni passati. Il fenomeno si manifesta in particolare a proposito della violenza di genere con un riscontro significativo anche nei confronti delle manifestazioni disfunzionali rispetto ai figli ovvero alla violenza assistita, al maltrattamento, all'abuso e alla trascuratezza intra-familiare.

#### Gli esiti dell'accoglienza nel 2022

- Nell'area Rischio educativo si rileva che la permanenza in comunità si protrae nonostante il raggiungimento degli obiettivi, per mancanza di casa e lavoro ovvero perché in attesa di provvedimento dell'autorità giudiziaria, allorché il progetto risulta ancora in atto (47% dei casi con progetto ancora in atto);
- Nell'area Difficoltà sociale, la percentuale maggiore (nel 49% dei casi) indica che il nucleo è passato in un'altra struttura.

\* \* \*

La legge n. 184/1983 ha previsto che lo Stato, le Regioni e gli Enti locali debbano sostenere i nuclei familiari a rischio, per garantire il rispetto del principio secondo il quale il minore ha diritto di crescere ed essere educato nella propria famiglia e solo nel caso in cui, "*nonostante gli interventi di sostegno e di aiuto*" (cfr. art. 2) messi in atto, per prevenire l'abbandono e consentire al minore di essere educato nell'ambito della propria famiglia, l'ambiente familiare risulti ancora

temporaneamente non idoneo, il minore potrà essere affidato ad una famiglia, preferibilmente con figli minori o, qualora ciò non sia possibile, collocato in comunità di tipo familiare o in analoga struttura.

La legge regionale istitutiva dell'organo di garanzia, all'art. 2, lett. g), prevede che il Garante *"concorre, anche mediante visite, alla vigilanza sull'assistenza prestata ai minori ricoverati in istituti educativi ed assistenziali, in strutture residenziali e comunque in ambienti esterni alla propria famiglia"*.

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 minori accolti in struttura, qualsivoglia sia la motivazione per cui sono inseriti, rappresenta uno dei compiti che la legge attribuisce al Garante, sussistendo il presupposto che le persone di minore età, anche se in comunità, hanno gli stessi diritti di quelli che vivono nella propria famiglia, sebbene alcuni di questi possano essere declinati in modo diverso a fronte delle esigenze dovute alla loro protezione e tutela.

Le strutture socio-assistenziali, socio-sanitarie e socio-educative - deputate all'erogazione di una varietà di prestazioni, alcune delle quali classificabili come "servizi sociali" secondo la definizione del citato art. 128 - sono soggette a vigilanza come previsto dagli artt. 9, comma 5 septies e 26 della L.R. n. 1/2004, nonché dalla D.G.R. n. 7-2645 del 22 dicembre 2020. La competenza in materia spetta alle ASL e, nei casi previsti dalla legge, alla Città di Torino e alla Regione. In particolare, nell'allegato alla D.G.R. su menzionata sono individuate dettagliatamente le modalità per lo svolgimento dell'attività di vigilanza ed è specificato che la funzione di vigilanza consiste nella *"verifica e nel controllo della rispondenza alla normativa vigente dei requisiti strutturali, gestionali e organizzativi dei servizi e delle strutture socio-assistenziali, socio-educative e socio-sanitarie [...] pubbliche e private a ciclo residenziale e semiresidenziale e, in particolare, nella verifica della qualità e dell'appropriatezza dei servizi e delle prestazioni erogate, al fine di promuovere la qualità della vita e il benessere"*

*fisico e psichico delle persone che fruiscono dei servizi o sono ospitate nelle strutture”.*

Ulteriormente, la suddetta funzione di vigilanza comprende il rilascio, la modifica, la sospensione e la revoca del titolo autorizzativo all’esercizio, nonché il controllo e la verifica della qualità dell’assistenza erogata nei confronti della generalità degli assistiti mediante indicazioni tecniche ed operative che consentono la revisione della qualità delle prestazioni e dei servizi per il miglioramento continuo degli stessi, nonché la verifica della conformità dei presidi e dei servizi offerti agli obiettivi della programmazione regionale e locale. Deputati alla vigilanza sono le relative commissioni, coordinate dalla competente struttura regionale istituita dall’art. 26 comma 2bis della legge regionale n. 1/2004, che sono legittimate alle visite presso le strutture residenziali; la Procura della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni che, ai sensi dell’art. 9 comma 3, della Legge 184 del 1983, può effettuare o disporre ispezioni negli istituti di assistenza pubblici o privati e procedere ad ispezioni straordinarie in ogni tempo; il Garante per l’infanzia e l’adolescenza cui compete la vigilanza, prevista dall’art. 2, lett. g) della legge istitutiva.

Tra le segnalazioni pervenute nel 2023 una ha riguardato questioni di presunta inidoneità relativamente ad una comunità dalla quale sono scappate alcune ospiti con i minori, mettendo a repentaglio l’incolumità di questi ultimi.

In tal caso si è provveduto a porre le criticità segnalate all’attenzione delle Forze dell’Ordine per la verifica delle presunte situazioni di malessere manifestate da taluni ospiti della Comunità.

## **2 I MINORI STRANIERI NON ACCOMPAGNATI**

Si definisce minore straniero non accompagnato (MSNA) *“il minore non avente cittadinanza italiana o dell'Unione europea che si trova per qualsiasi causa nel territorio dello Stato o che è altrimenti sottoposto alla giurisdizione italiana, privo di assistenza e di rappresentanza da parte dei genitori o di altri adulti per lui legalmente responsabili in base alle leggi vigenti nell'ordinamento italiano<sup>11</sup>”*

In attuazione della L. 47/2017 che prevede particolari forme di protezione e accompagnamento per i minori che giungono soli in Italia, e che demanda ai Garanti regionali per l'infanzia e l'adolescenza il compito di formare e selezionare la platea degli aspiranti tutori volontari, il Piemonte si è dotato di una Convenzione di cooperazione per la tutela dei minori stranieri non accompagnati<sup>12</sup>, sottoscritta da numerosi soggetti pubblici e del privato sociale. Tale strumento ha consentito negli anni una programmazione integrata degli interventi volti alla formazione e al sostegno delle tutrici e dei tutori volontari, a partire dal ciclo di lezioni che annualmente viene proposto quale adempimento obbligatorio previsto dalla norma.

Nel 2023 l'Ufficio si è adoperato per il rinnovo del documento, attualmente valevole fino al termine dell'anno corrente, confermando o ridefinendo parzialmente, con ciascuno dei soggetti partner e complessivamente per il suo insieme, compiti, prerogative e ambiti di azione per meglio rispondere al dettato della Legge e alle esigenze emerse a seguito della valutazione dell'impatto delle stesure pregresse.

Contestualmente al rinnovo, la Convenzione si è arricchita dell'ingresso dell'Associazione delle Tutrici e dei Tutori volontari di Piemonte e Valle d'Aosta, realtà nata nel 2022 con l'obiettivo di accompagnare i soci fornendo strumenti di conoscenza e formazione aggiuntiva e di mettere in rete le esperienze al fine

---

<sup>11</sup> Art. 2 (e) della Direttiva n. 2013/33/UE recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale (rifusione) e art. 2 della legge n. 47/2017

<sup>12</sup> Garante regionale per l'infanzia e l'adolescenza del Piemonte, Consiglio regionale del Piemonte, Regione Piemonte, Garante regionale per l'infanzia e l'adolescenza della Valle d'Aosta, Regione Valle d'Aosta, Università degli Studi di Torino (Dipartimento di Culture, Politiche e Società, Dipartimento di Giurisprudenza e Dipartimento di Psicologia), Università del Piemonte Orientale, ANCI Piemonte, Compagnia di San Paolo, Fondazione CRT, Fondazione CRC e Associazione Tutrici e Tutori volontari di Piemonte e Valle d'Aosta APS

di renderle bagaglio collettivo a disposizione di tutti. All'Associazione è demandata l'attività di formazione supplementare su specifici argomenti, oltre che il compito di contribuire all'azione di sensibilizzazione territoriale sull'istituto della tutela volontaria.

Nel presente capitolo si intende fornire una panoramica sulla condizione dei MSNA ospitati in Piemonte e in Valle d'Aosta (il T.M. di riferimento è quello del capoluogo piemontese per entrambe le regioni), sull'istituto della tutela volontaria e sull'insieme delle misure poste in essere dalla rete dei servizi, preposte all'accoglienza e all'accompagnamento dei ragazzi alla vita adulta.

## 2.1 I MSNA

Il monitoraggio dei dati dei minori relativi ai minori stranieri non accompagnati viene effettuato annualmente presso i 45 Enti gestori (in aumento dai 42 del 2022) su 47 che hanno avuto in carico nel 2023 minori appartenenti a questa tipologia.

Vengono richiesti annualmente ai referenti dell'ambito specifico dei MSNA i dati che sono stati riportati nei grafici che seguono alla data del 31 dicembre 2023: erano in carico 1043 MSNA (contro i 838 del 2022), di cui 103 femmine e 940 maschi.

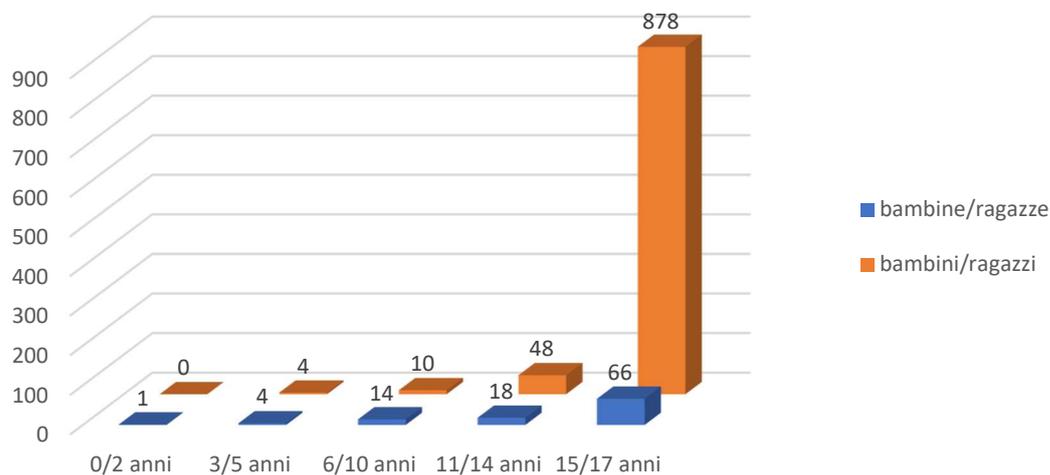
Di seguito viene riportato anche il dato dei MSNA complessivamente seguiti nel 2023 con l'andamento degli anni precedenti<sup>13</sup>.

Annualità						
Descrizione	2018 (dati rilevati al 31.12.2018)	2019 (dati rilevati al 31.12.2019)	2020 (dati rilevati al 31.12.2020)	2021 (dati rilevati al 31.12.2021)	2022 (dati rilevati al 31.12.2022)	2023 (dati rilevati al 31.12.2023)
Numero totale di minori stranieri non accompagnati in carico agli Enti Gestori dei Servizi sociali del territorio piemontese al 31 dicembre	459	383	321	514	838	1043
numero complessivo di minori seguiti nel corso dell'intero anno	971	779	660	1.000	2011	2245

<sup>13</sup> Dati forniti dalla Direzione Welfare della regione Piemonte -Settore Politiche per i bambini, le famiglie, minori e giovani, sostegno alle situazioni di fragilità sociale

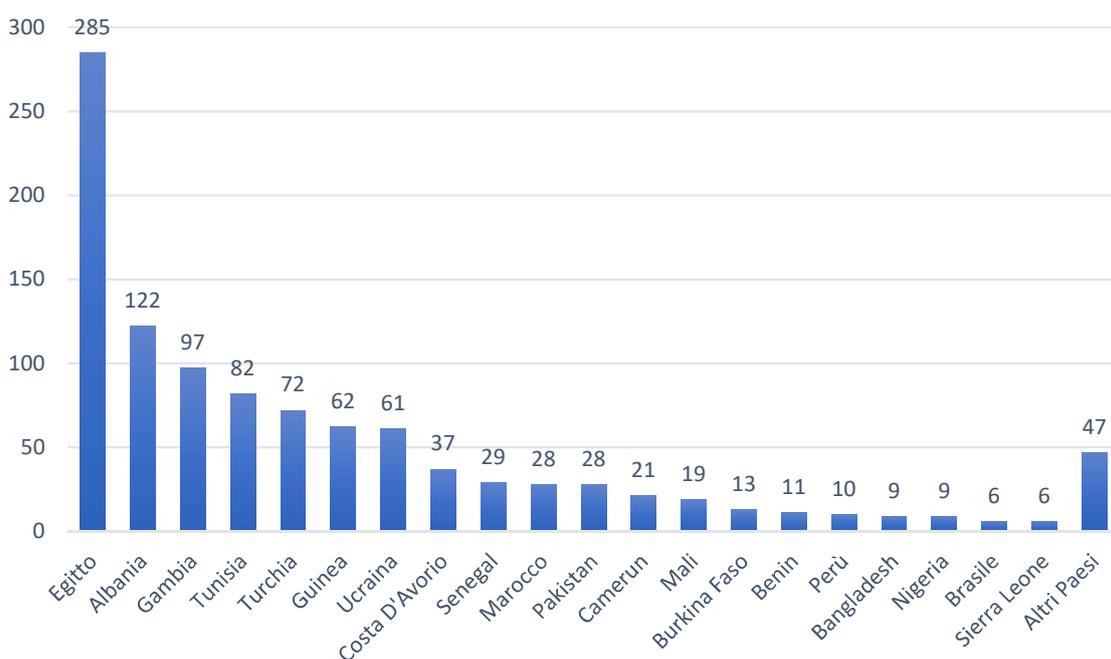
La fascia d'età prevalente è quella adolescenziale tra i 15 e i 17 anni sia per i bambini/ragazzi che per le bambine/ragazze, come da grafico che segue:

**MSNA PER FASCE D'ETÀ**



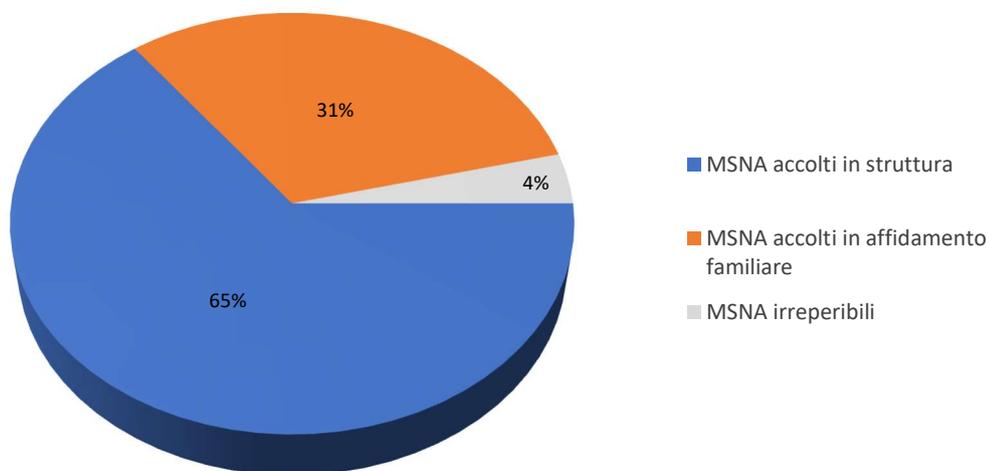
Di seguito le nazionalità prevalenti sul complessivo degli 1043 minori in carico al 31.12.2023; in continuità con la precedente annualità occorre sottolineare il dato dei minori di nazionalità ucraina (51 minori), determinato dal contesto storico del conflitto in atto.

**NAZIONALITÀ**



Dei 1043 minori in carico al 31 dicembre 2023, 702 sono stati accolti in struttura, 341 in affidamento familiare.

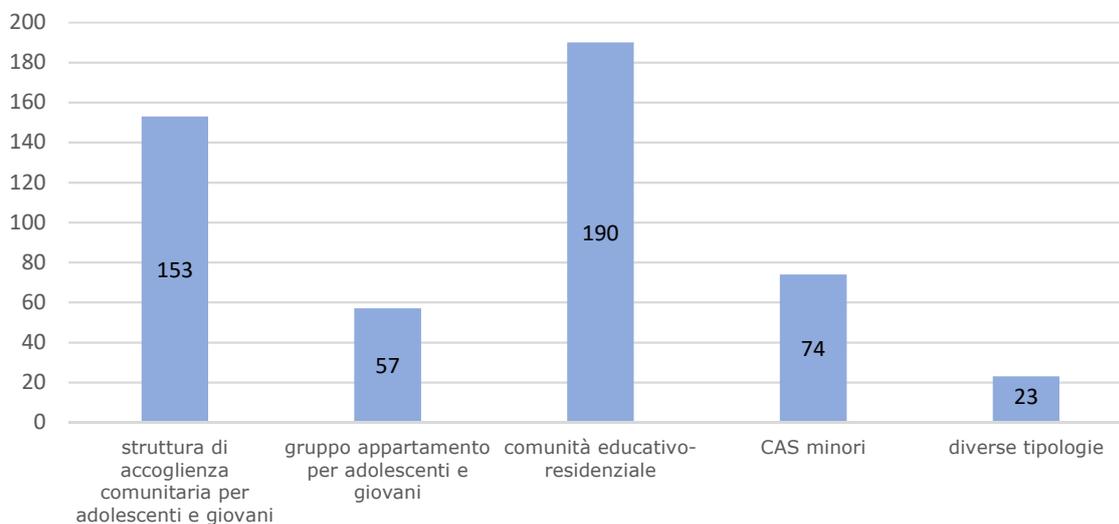
### TIPOLOGIA DI ACCOGLIENZA



Irreperibili: trattasi di minori - inseriti in struttura o in affidamento - che hanno abbandonato la struttura o la famiglia in cui erano stati accolti e non hanno più dato notizia di sé.

Data la prevalenza di minori in fascia adolescenziale, tra le tipologie di strutture maggiormente utilizzate per l'accoglienza dei minori troviamo la struttura di accoglienza comunitaria per adolescenti e giovani (153 minori) ed il gruppo appartamento per adolescenti e giovani (57 minori), complessivamente il 29,9 % sul totale dei MSNA inseriti in struttura; seguono la comunità educativo-residenziale (190 minori, 27%), i CAS minori (74 minori, 10.5%) e le diverse altre tipologie di struttura (23 minori).

### TIPOLOGIA DELLA STRUTTURA DI ACCOGLIENZA



Infine, per 168 minori viene indicato "altra tipologia": qui tra le risposte prevalenti troviamo 113 minori in CAS adulti, 24 in strutture emergenziali e 9 in strutture di pronto intervento; quest'ultimo dato ci sembra confermare la difficoltà registrata dagli Enti gestori nel riuscire a reperire risorse residenziali idonee a fronte di una crescita esponenziale del numero di minori stranieri non accompagnati accolti.

Dei 2.245 minori stranieri non accompagnati seguiti nel 2023, 1.503 le nuove situazioni e 1.191 i minori dimessi durante l'anno.

Nel 2023 sono stati inoltre seguiti 92 soggetti dai 18 ai 21 anni già in carico nella minore età come prosieguo amministrativo.

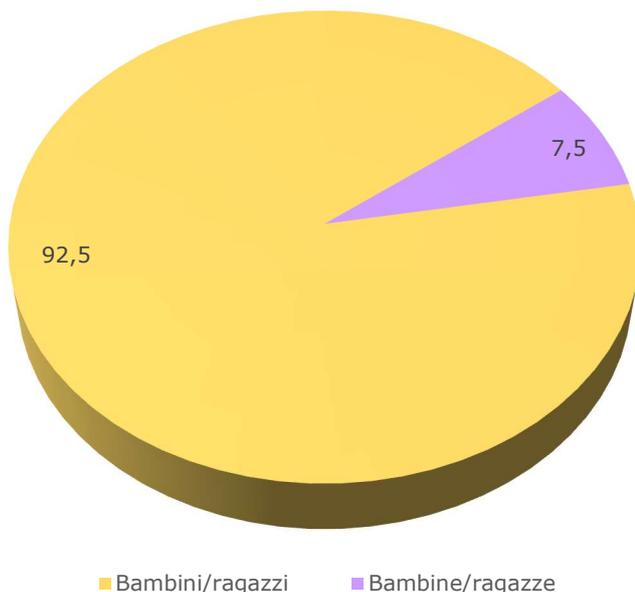
Di seguito si riportano i dati relativi ai nuovi arrivi lungo il corso dell'intero 2023, che differiscono da quelli precedentemente illustrati soprattutto in merito alla tipologia di accoglienza: se nel corso del tempo, infatti, i ragazzi trovano collocazione presso comunità educative, gruppi appartamento e, in misura sempre maggiore, famiglie affidatarie (a partire dal proprio nucleo parentale entro il 4° grado), appena giunti sono collocati per lo più nei CAS (dall'ottobre 2023, a seguito dell'approvazione del DL 133/23, anche presso i CAS adulti se maggiori di anni 16) o in altre strutture di prima accoglienza.

Ulteriore differenza è rappresentata dalla graduatoria dei Paesi di provenienza: cresce il numero dei MSNA nati nell'Africa Nord Occidentale, mentre diminuisce quello dei nati in Ucraina in ragione di un flusso di rientro piuttosto consistente.

#### **MSNA nuovi arrivi in Piemonte e in Valle d'Aosta per genere di appartenenza – anno 2023**

Bambini/ragazzi	1311
Bambine/ragazze	107
Totale	1418

**MSNA nuovi arrivi in Piemonte e in Valle d’Aosta in % per genere di appartenenza – anno 2023**

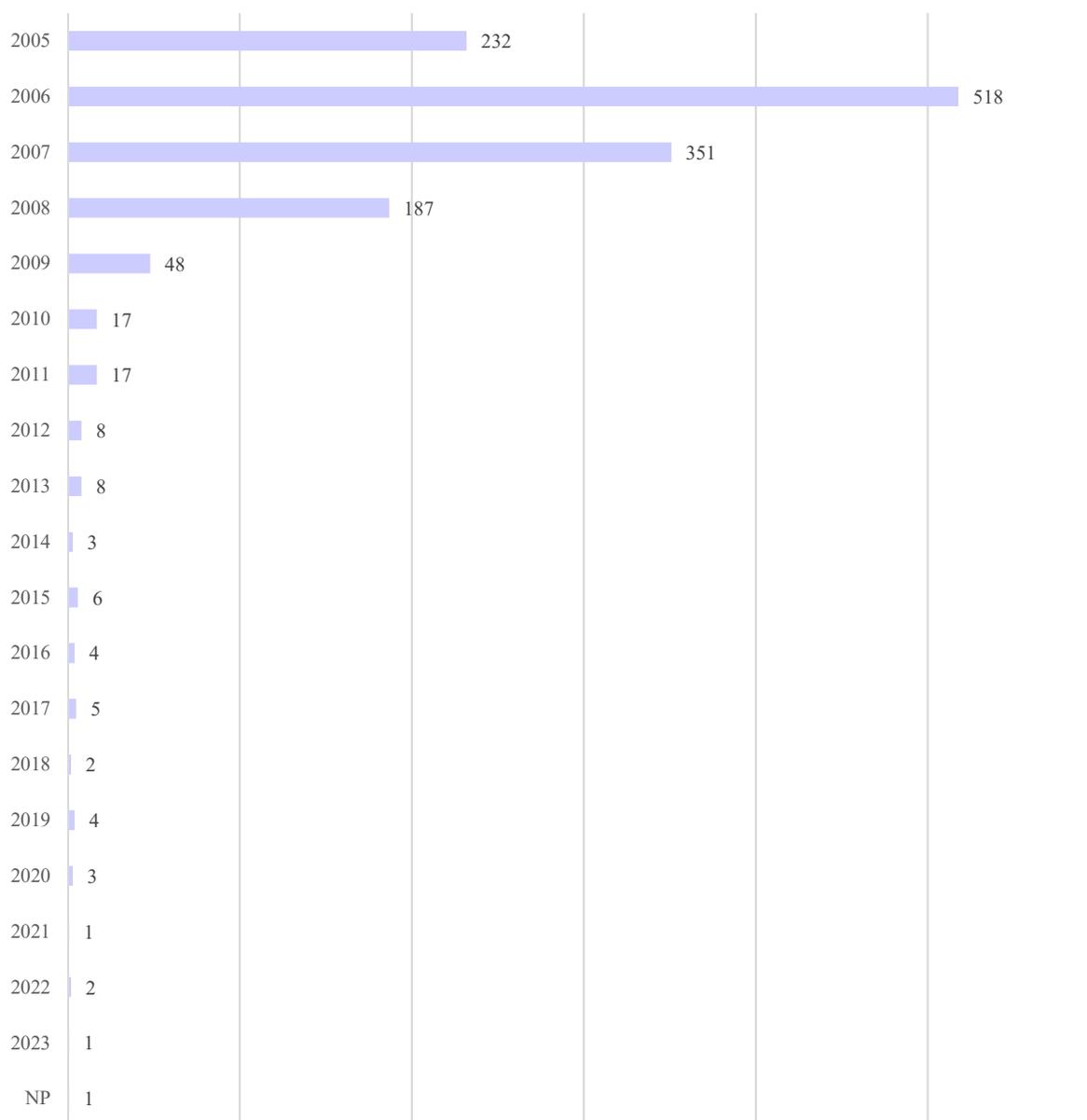


Dati elaborati dal Settore Difensore Civico e Garanti del Consiglio regionale del Piemonte sulla base delle comunicazioni in forma non aggregata fornite dal TM del Piemonte e della Valle d’Aosta

**MSNA nuovi arrivi in Piemonte e in Valle d’Aosta per anno di nascita– anno 2023**

Anno di nascita	Totale	Bambini/ragazzi	Bambine/ragazze
2005	232	214	18
2006	518	493	25
2007	351	332	19
2008	187	177	10
2009	48	40	8
2010	17	12	5
2011	17	13	4
2012	8	5	3
2013	8	7	1
2014	3	2	1
2015	6	4	2
2016	4	2	2
2017	5	2	3
2018	2	2	0
2019	4	4	0
2020	3	1	2
2021	1	0	1
2022	2	0	2
2023	1	0	1
NP	1	1	
Totale	1418	1311	107

## MSNA nuovi arrivi in Piemonte e in Valle d'Aosta per anno di nascita- anno 2023



Dati elaborati dal Settore Difensore Civico e Garanti del Consiglio regionale del Piemonte sulla base delle comunicazioni in forma non aggregata fornite dal TM del Piemonte e della Valle d'Aosta

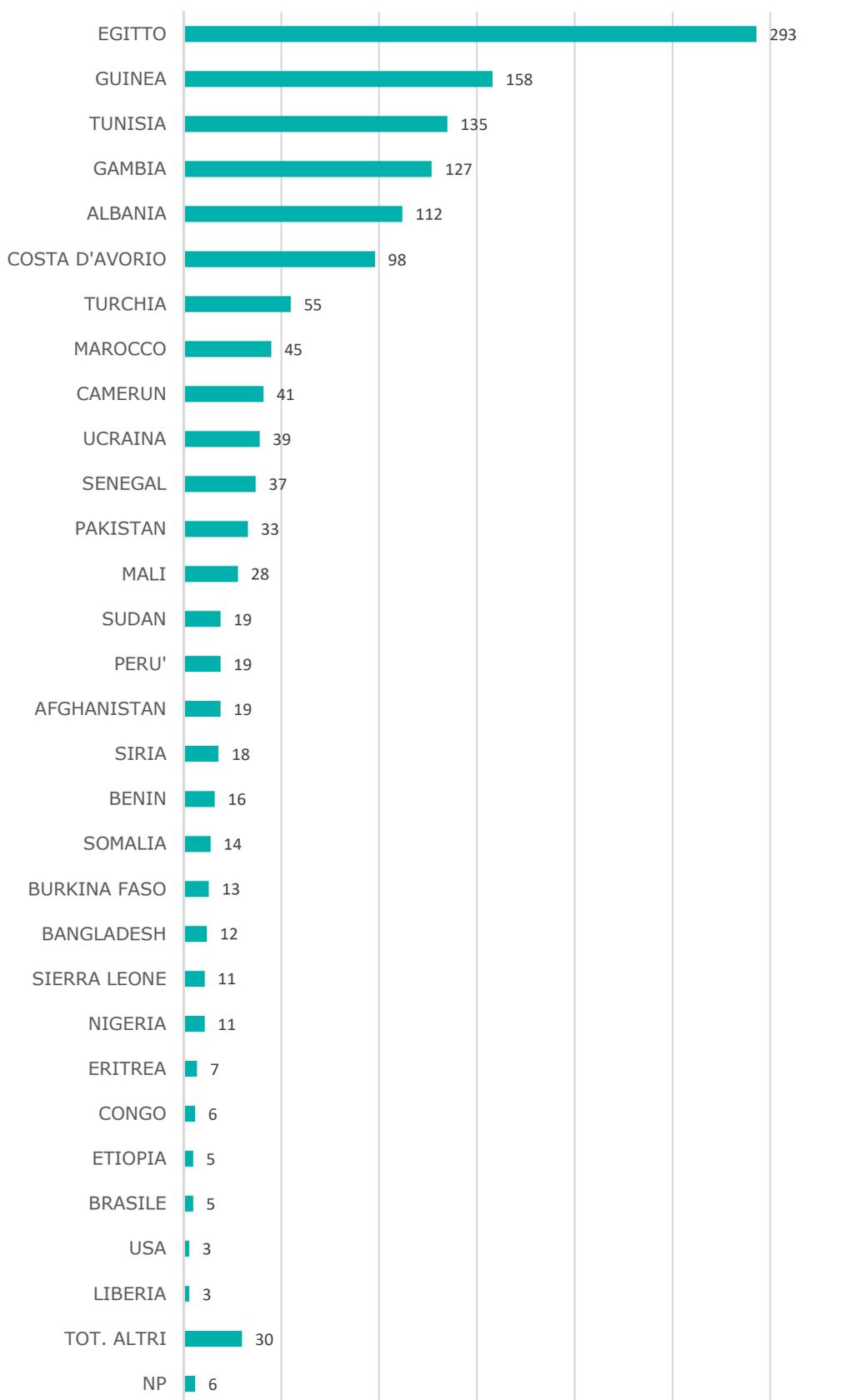
Negli ultimi anni si assiste ad una diminuzione dell'età media all'arrivo: se nelle immediatezze dell'approvazione della L. 47/2017 la maggioranza dei MSNA nuovi giunti aveva abbondantemente già compiuto il 17° anno, nel 2023 la maggioranza dei nuovi giunti ha tra i 15 e i 16 anni al momento dell'arrivo.

Questo elemento, unitamente all'incremento complessivo dei nuovi ingressi, contribuisce a determinare una crescente carenza delle figure tutrici, impegnate per maggiore tempo su ciascuna tutela.

**MSNA nuovi arrivi in Piemonte e in Valle d'Aosta per Paese di nascita– anno 2023**

EGITTO	293
GUINEA	158
TUNISIA	135
GAMBIA	127
ALBANIA	112
COSTA D'AVORIO	98
TURCHIA	55
MAROCCO	45
CAMERUN	41
UCRAINA	39
SENEGAL	37
PAKISTAN	33
MALI	28
AFGHANISTAN	19
PERU'	19
SUDAN	19
SIRIA	18
BENIN	16
SOMALIA	14
BURKINA FASO	13
BANGLADESH	12
NIGERIA	11
SIERRA LEONE	11
ERITREA	7
CONGO	6
BRASILE	5
ETIOPIA	5
LIBERIA	3
USA	3
TOT. ALTRI	30
NP	6
<b>TOTALE</b>	<b>1.418</b>

## MSNA nuovi arrivi in Piemonte e in Valle d'Aosta per Paese di nascita- anno 2023



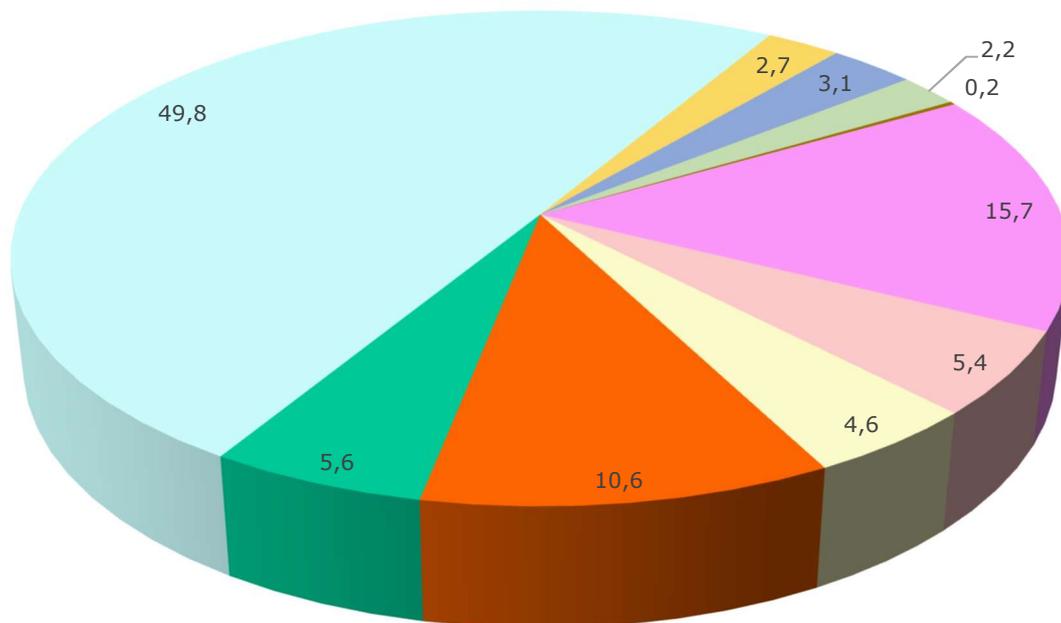
Dati elaborati dal Settore Difensore Civico e Garanti del Consiglio regionale del Piemonte sulla base delle comunicazioni in forma non aggregata fornite dal TM del Piemonte e della Valle d'Aosta

**MSNA nuovi arrivi in Piemonte e in Valle d'Aosta per territorio di presa in carico\* - anno 2023**

Territorio	MSNA
Provincia di Alessandria	223
Provincia di Asti	77
Provincia di Biella	65
Provincia di Cuneo	151
Provincia di Novara	80
Città metropolitana di Torino	706
Provincia di Vercelli	38
Provincia del Verbano Cusio Ossola	44
Valle d'Aosta	31
NP	3

\* Si intende il territorio di riferimento dell'Ente gestore responsabile della presa in carico e non necessariamente del territorio di ospitalità

**MSNA nuovi arrivi in Piemonte e in Valle d'Aosta in % per territorio di presa in carico - anno 2023**



AL AT BI CN NO TO VC VCO VdA NP

## **2.2 I tutori volontari**

### **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 permanentemente aperto. Pubblicato nel 2017 all’indomani dell’approvazione della L. 47/2017, ha registrato l’adesione complessiva di 1229 persone, residenti o stabilmente domiciliate in Piemonte.

### **L’attività di sensibilizzazione e la X edizione del corso di formazione**

A partire dal mese di febbraio 2023 è stata predisposta una bozza di programma rimodulata secondo i feedback ricevuti dai corsisti l’anno precedente e dal mese di aprile sono stati definiti il calendario e le date delle lezioni da diffondere durante gli eventi di sensibilizzazione. Tra questi, quello promosso dell’Università del Piemonte Orientale che ha organizzato, in modalità remota, tre incontri rivolti alle differenti aree del Piemonte e Valle d’Aosta.

Dal mese di maggio l’Ufficio ha ripreso i colloqui iniziali con i partecipanti al bando pubblico, in modalità remota e con il supporto della borsista, e nello stesso mese sono stati contattati i relatori delle lezioni.

Fin dalle prime battute il numero di adesioni confermate è stato molto basso (18 interessati); per tale ragione si è scelto di posticipare il corso di formazione ai mesi di novembre e dicembre, promuovendo una campagna di sensibilizzazione ulteriore attraverso due incontri cui ho preso parte come relatrice con il supporto della borsista dell’Università di Torino.

Fondamentale si è dimostrato l’apporto dell’Ufficio stampa del Consiglio regionale del Piemonte che ha posto in essere, facendo ricorso agli strumenti tradizionali e ai più nuovi canali social, una serie di iniziative informative, tra le quali una mia intervista. In tale occasione hanno avuto la debita visibilità due appuntamenti costruiti unitamente ai Consorzi socio-assistenziali di riferimento per territorio, rispettivamente a Tortona e Savigliano, avendo preventivamente

l'Ufficio riscontrato un maggior ricorso alle tutele istituzionali in tali ambiti locali a causa di una specifica carenza di figure tutrici.

La campagna di sensibilizzazione, suscitando interesse nella popolazione, ha comportato un consistente numero di adesioni al bando e dunque l'accesso al relativo colloquio conoscitivo preliminare all'ammissione alle lezioni.

Il corso di formazione ha preso avvio il 4 novembre e si è svolto in presenza per 6 sabati consecutivi ad eccezione del sabato 9 dicembre, con orario 9-13, presso il Campus universitario Luigi Einaudi di Torino. Per agevolare ulteriormente l'adesione e la fruizione si è offerta la possibilità di seguire a distanza, per un massimo del 50% dei moduli, fermo restando l'obbligo di presenza alla lezione iniziale, a quella finale e quella del 25 novembre dedicata ai lavori di gruppo con i servizi sociali dei vari territori.

### I partecipanti

Gli iscritti al corso sono stati 72 ma dopo la prima lezione 1 aspirante tutore residente in Torino si è ritirato per gravi motivi familiari.

L'età media è in linea con quella dei tutori attualmente iscritti nell'elenco ovvero 54.5 anni, dei 72 corsisti 14 sono uomini, 58 sono donne.

Per quanto riguarda la provincia di domicilio, quella torinese rimane preponderante (48) rispetto a tutte le altre: Cuneo (11), Alessandria (5), Asti (3), Biella (2), Novara (1) e Aosta (2), mentre nessun aspirante è residente a Verbania e a Vercelli.

### Esame finale ed esiti del corso

Sono stati 65 i partecipanti che hanno concluso il corso di formazione e hanno superato il test finale che si è svolto in tre giornate, la conclusiva del corso e due date di recupero il 18 dicembre e il 20 dicembre, nella forma di un test a risposte multiple. La media dei punteggi del test è stata 28/30.

Da quest'anno è stato predisposto un modello per l'adesione all'elenco dei tutori volontari presso il Tribunale minorile del Piemonte e della Valle d'Aosta,

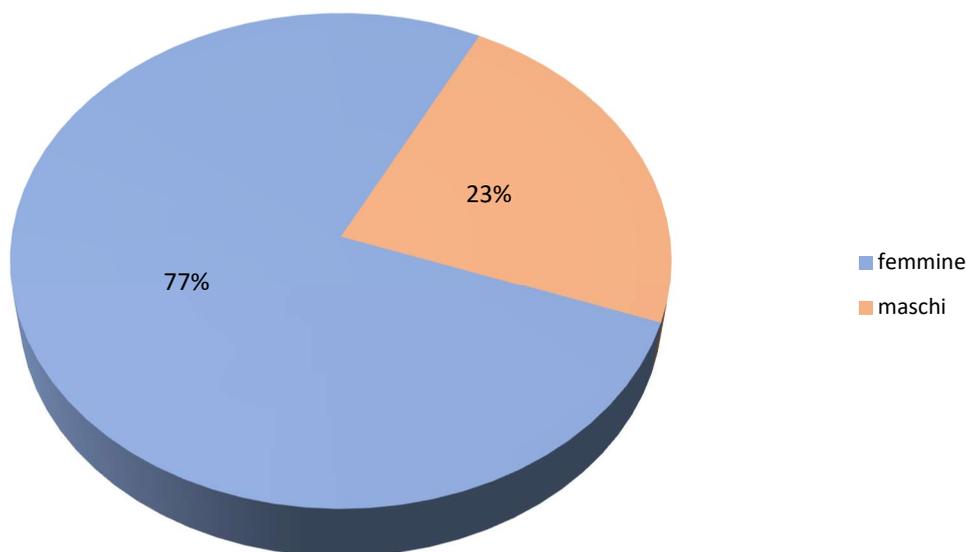
attraverso il quale è possibile esprimere il proprio consenso in maniera formale con precisazione della propria disponibilità territoriale.

Complessivamente il corso ha riscontrato un alto indice di gradimento e il materiale messo a disposizione è stato reputato assolutamente adeguato.

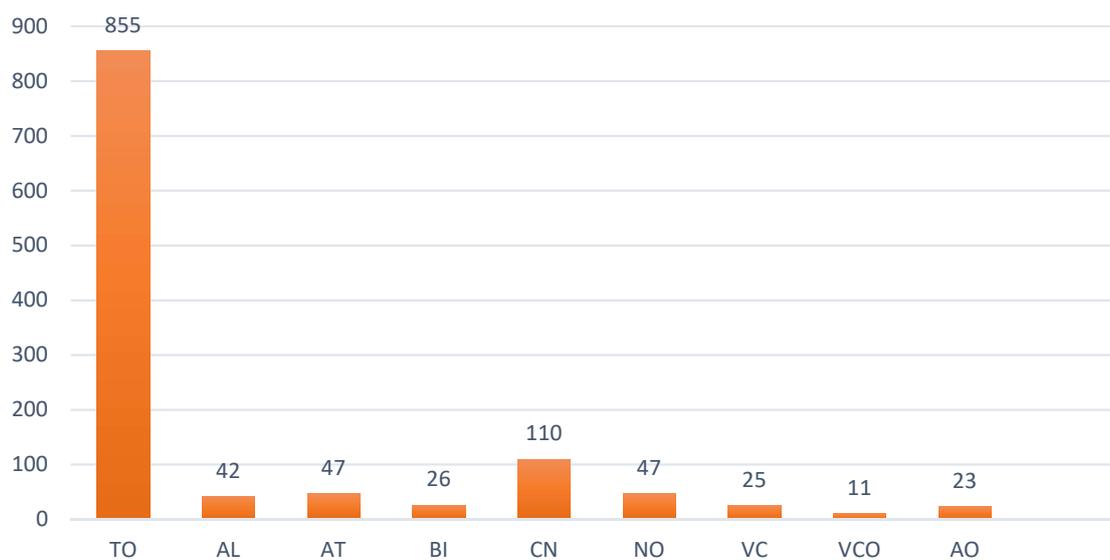
Di seguito riportiamo alcuni dati relativi agli aspiranti tutori, riferiti al complesso dell'offerta formativa degli anni 2017-2023 e con specifici riferimenti al corso di formazione attivato nel 2023.

Si intende per aspiranti tutori coloro che hanno fatto domanda di partecipazione al Bando. Verrà data evidenza del genere e delle province di appartenenza.

**ASPIRANTI TUTORI ANNI 2017-2023 IN % PER GENERE**

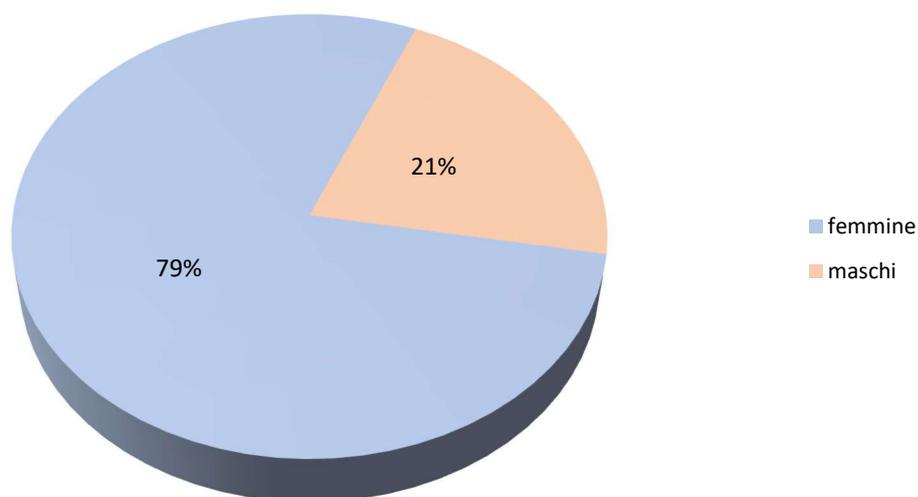


### TOTALE ASPIRANTI TUTORI PER PROVINCIA ANNI 2017-2023

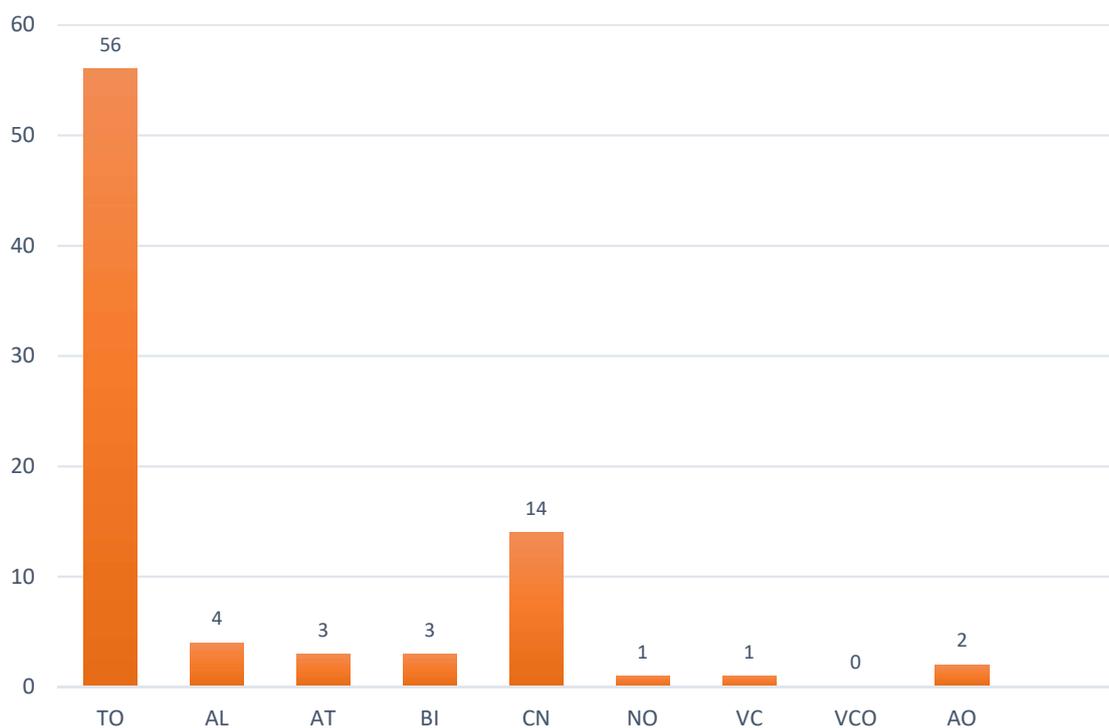


Nell'anno 2023 hanno fatto domanda 84 tutori, tra questi 66 femmine e 18 maschi, residenti nelle diverse province del Piemonte e della Valle d'Aosta.

### ASPIRANTI TUTORI ANNO 2023 IN % PER GENERE

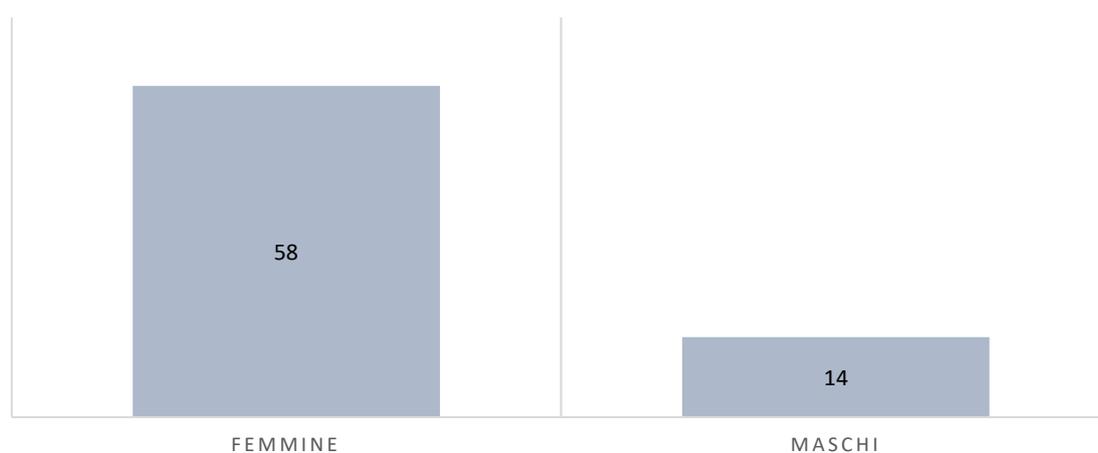


### TOTALE ASPIRANTI TUTORI ANNO 2023 PER PROVINCIA

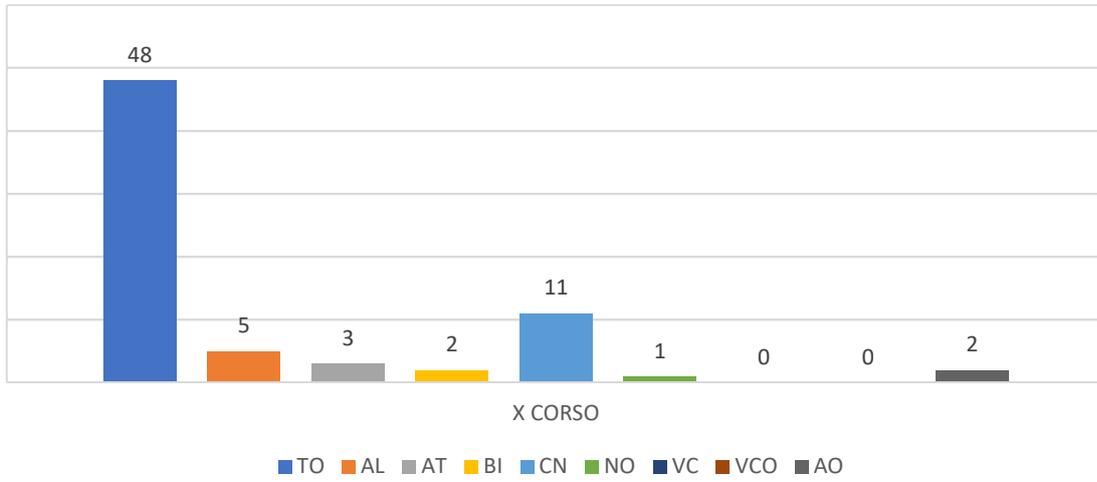


Vengono riportati nei grafici seguenti le caratteristiche dei corsisti che hanno frequentato il corso di formazione nel 2023.

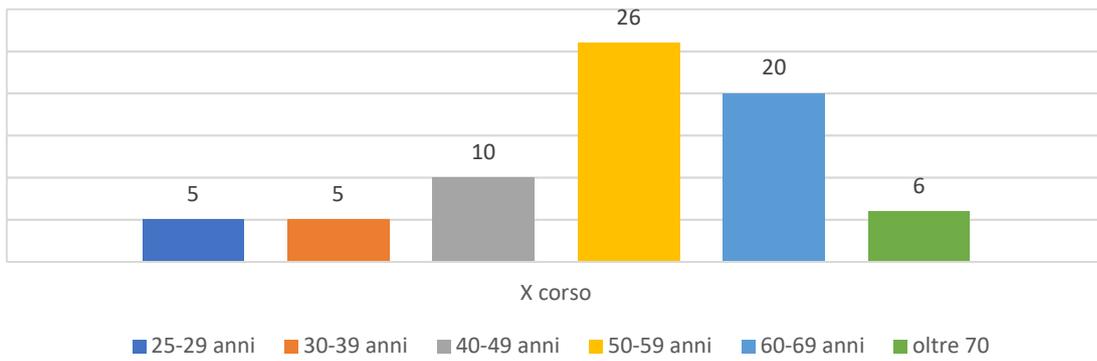
### CORSISTI PER GENERE - EDIZIONE 2023



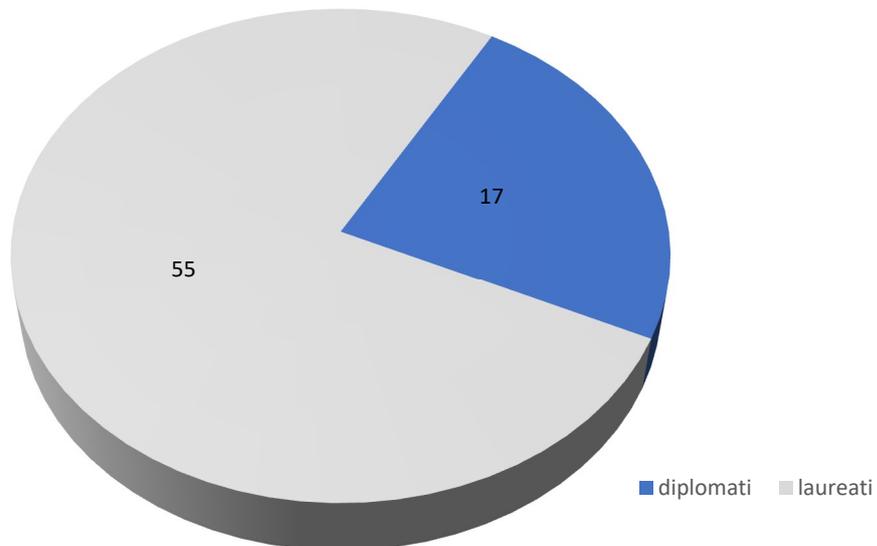
**CORSISTI PER PROVINCIA - EDIZIONE 2023**



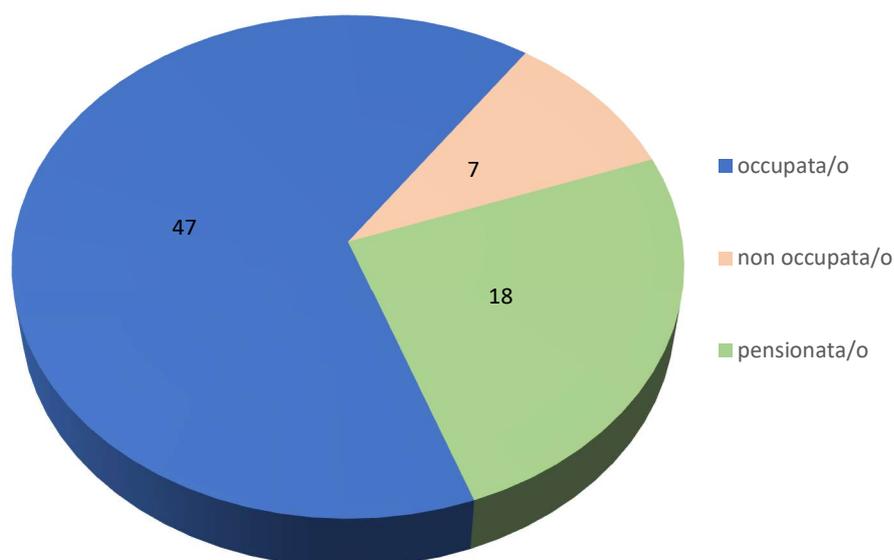
**CORSISTI PER FASCIA D'ETÀ - EDIZIONE 2023**



**CORSISTI PER TITOLO DI STUDIO - EDIZIONE 2023**

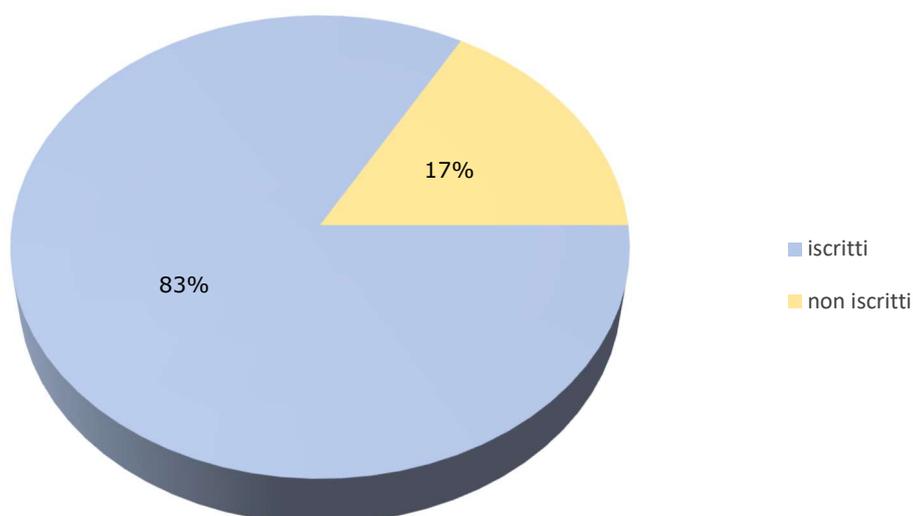


### CORSISTI PER OCCUPAZIONE - EDIZIONE 2023



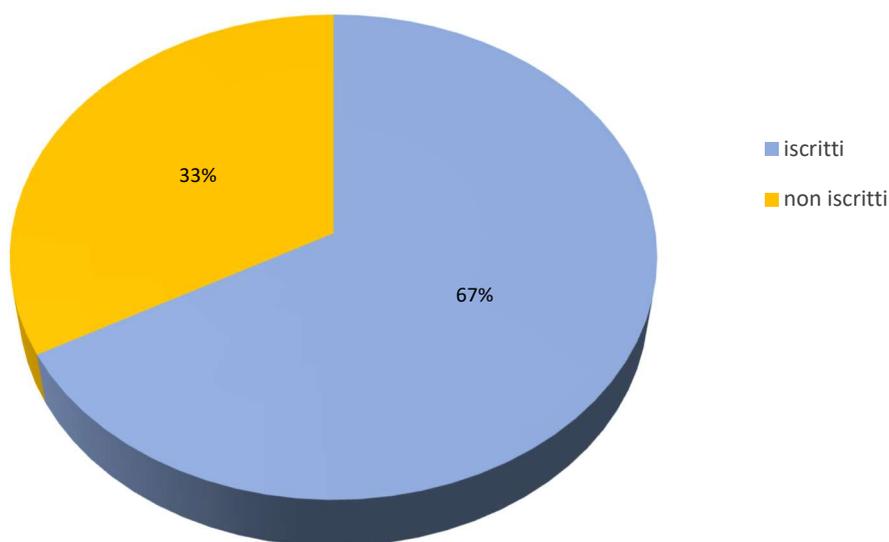
Come detto, gli iscritti al corso sono stati 72, ma dopo la prima lezione 1 aspirante tutore su Torino si è ritirato e 4 hanno superato le ore di assenza consentite. Il corso è stato dunque validato per 67 corsisti dei quali, però, solo 65 hanno scelto di svolgere il test finale. Sono infine stati 60 coloro che hanno espresso la loro adesione all'elenco dei tutori presso il Tribunale per i minorenni di Torino.

### ISCRIZIONI AL REGISTRO TUTORI PRESSO IL TM IN % RISPETTO AGLI ISCRITTI AL CORSO 2023 (DATO CORRENTE AL 31.01.2024)

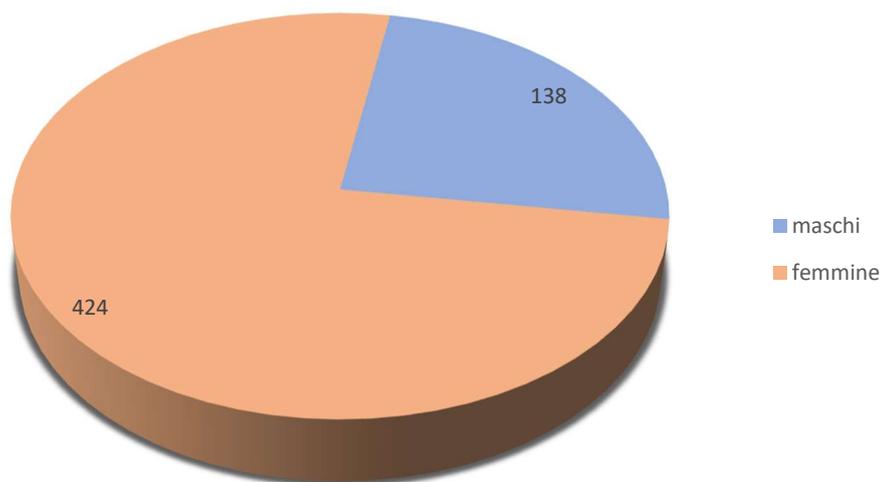


Nella sezione che segue, invece, si riportano i dati relativi ai tutori iscritti al Registro presso il Tribunale dei Minorenni aggiornato al 31.01.2024 che risultano essere 562 (60 determinati dai nuovi ingressi e 3 da precedenti corsi) e nei grafici sono evidenziati il genere e le province di residenza.

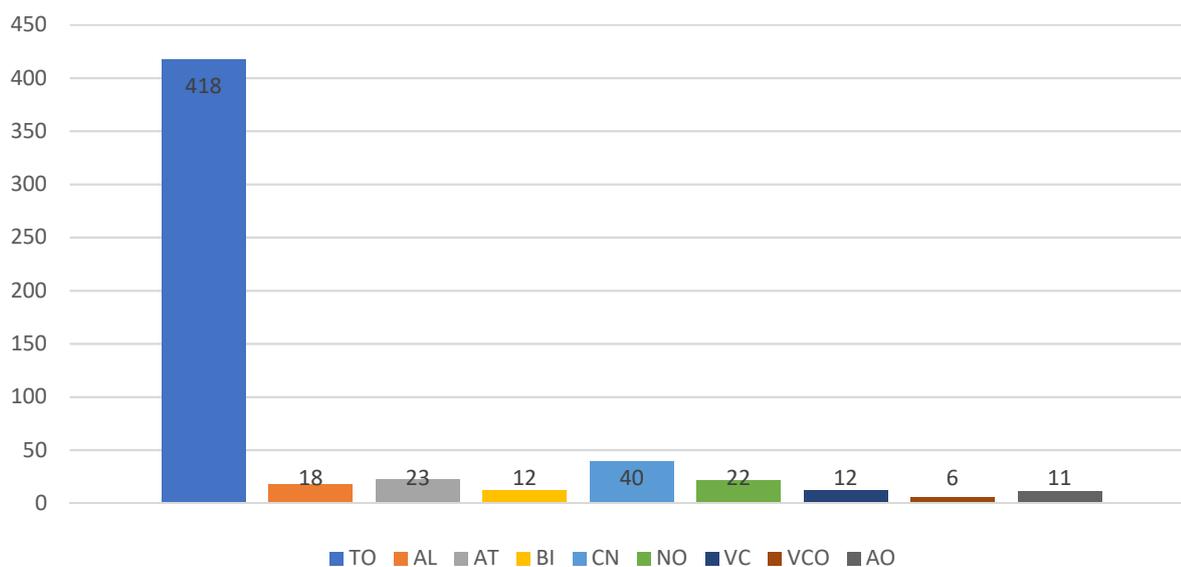
**ISCRIZIONI AL REGISTRO TUTORI PRESSO IL TM  
IN % RISPETTO AGLI ISCRITTI AI CORSI 2017-2023  
(DATO CORRENTE AL 31.01.2024)**



**TUTORI ISCRITTI AL REGISTRO PER GENERE**

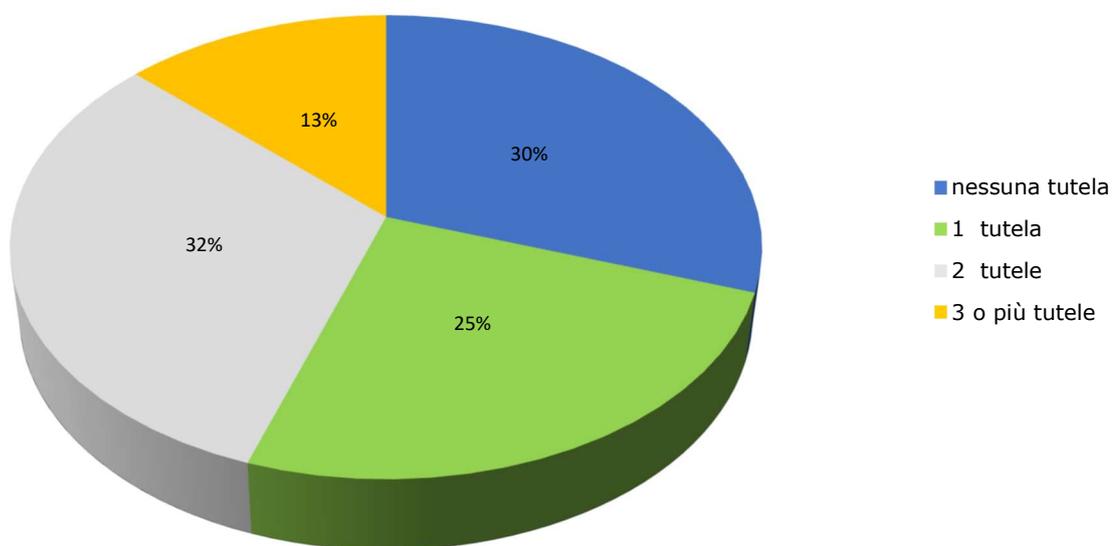


### TUTORI ISCRITTI AL REGISTRO PER PROVINCIA DI RESIDENZA



Nel grafico successivo è possibile individuare, tra i corsisti dei due corsi VIII e IX, il numero di tutele attribuite nel biennio 2022-2023.

### TUTELE ATTRIBUITE AI CORSISTI DELL'VIII E DEL IX CORSO\*



\*Il dato prende in considerazione il biennio 2022-23 poiché l'VIII corso si è svolto nel primo semestre dell'anno 2022 e quindi alcuni tutori si sono resi disponibili e attivi già a partire dalla seconda metà del 2022.

In quest'ultima sezione, infine, si dà conto della situazione complessiva delle tutele, relativamente ai nuovi ingressi dei MSNA dell'anno 2023.

In evidenza, in particolare, i dati riferiti all'incidenza delle cosiddette tutele istituzionali (poste in capo a soggetti che, per ruolo amministrativo negli EE.LL. o negli Enti gestori delle funzioni socio-assistenziali, assumono tale onere), in ragione della carenza strutturale di figure tutrici volontarie.

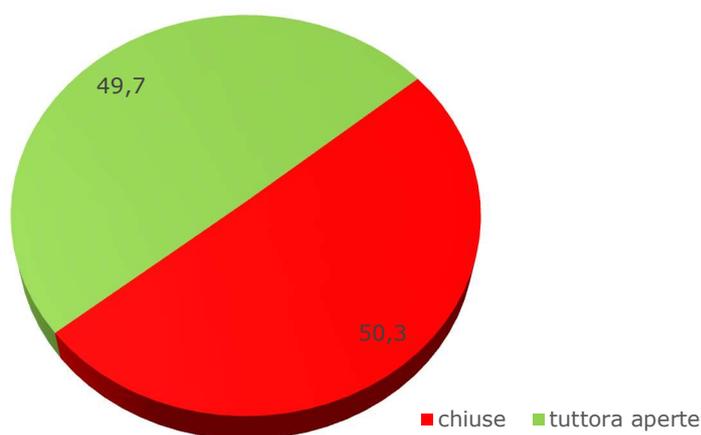
Nell'ultimo grafico si rappresentano le principali cause per le quali viene emesso il provvedimento di chiusura della tutela: alla motivazione più consistente legata al raggiungimento della maggiore età segue immediatamente quella riferita all'allontanamento volontario del minore, talvolta già irreperibile all'atto della nomina del tutore.

#### **Tutele relative ai nuovi ingressi del 2023 per stato corrente\***

Stato delle tutele	N.
Chiuse	713
tuttora aperte	705
<b>Totale tutele 2023</b>	<b>1418</b>

\*Dato aggiornato al 9 settembre 2024

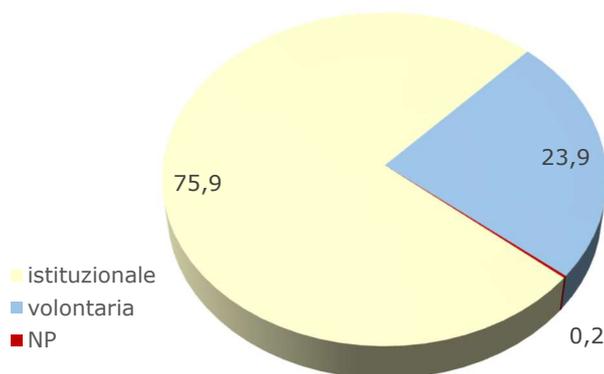
Dati elaborati dal Settore Difensore Civico e Garanti del Consiglio regionale del Piemonte sulla base delle comunicazioni in forma non aggregata fornite dal TM del Piemonte e della Valle d'Aosta



Da questi dati si evince come, a distanza di oltre otto mesi dalla fine dell'anno 2023, quasi la metà delle tutele avviate risulti ancora in corso. Tale elemento è strettamente correlato all'età di arrivo dei minori che si sta progressivamente abbassando, comportando un perdurante impegno della figura tutrice che non può pertanto rendersi disponibile per l'accettazione di altre nomine.

**TIPOLOGIA DELLA TUTELA  
IN % SUI PROVVEDIMENTI EMESSI NEL 2023**

Tipologia della tutela	N.
Istituzionale	1076
Volontaria	339
NP	3
<b>Totale tutele 2023</b>	<b>1418</b>



Territorio	ISTITUZIONALI	VOLONTARIE	TOTALE TUTELE
AL	207	16	223
AT	53	24	77
BI	55	10	65
CN	120	31	151
NO	73	7	80
TO	478	228	706
VC	28	10	38
VCO	41	3	44
VdA	21	10	31
NP		339	3
<b>TOTALE</b>	<b>1076</b>	<b>339</b>	<b>1418</b>

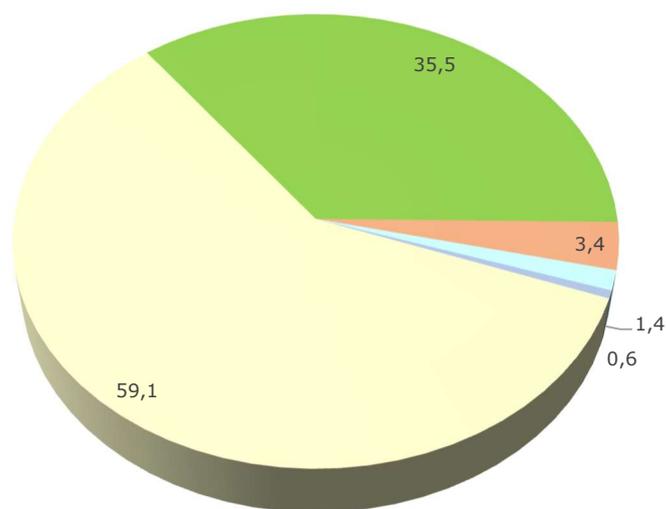
**TIPOLOGIA DELLA TUTELA IN % SUI PROVVEDIMENTI EMESSI NEL 2023  
SUDDIVISIONE PER TERRITORIO**



Apparentemente il dato della Città metropolitana di Torino non si discosta troppo dall'andamento degli altri territori di competenza del TM del Piemonte e della Valle d'Aosta. In realtà, numerosissime sono le tutele istituzionali che, nel torinese, si riferiscono a minori ospitati nelle strutture di prima accoglienza straordinaria della Valle di Susa, sovente già irreperibili all'atto della nomina della figura tutrice, che pertanto non viene reperita su base volontaria.

## Provvedimenti di chiusura tutela relativamente ai nuovi ingressi del 2023 per motivo della chiusura

Raggiungimento della maggiore età/accertamento anagrafico attestante la presunta maggiore età	421
sopraggiunta irreperibilità	253
trasferimento in altra Regione	24
presenza di un genitore sul territorio nazionale	10
rientro nel Paese d'origine	4
Totale chiusure	712



- raggiungimento della maggiore età/accertamento anagrafico attestante la presunta maggiore età
- sopraggiunta irreperibilità
- trasferimento in altra Regione
- presenza di un genitore sul territorio nazionale
- rientro nel Paese d'origine

Dati elaborati dal Settore Difensore Civico e Garanti del Consiglio regionale del Piemonte sulla base delle comunicazioni in forma non aggregata fornite dal TM del Piemonte e della Valle d'Aosta

Se il compimento del 18° anno di età ovvero l'esito della procedura di accertamento anagrafico costituiscono il principale motivo di chiusura della tutela, pur numerosi sono gli allontanamenti volontari dei minori, che abbandonano le strutture di prima accoglienza o le comunità ove sono ospiti, rendendosi irreperibili.



# Corso di formazione per aspiranti tutori e tutrici volontarie di minori stranieri non accompagnati

Campus Luigi Einaudi di Torino, h 9-13, aula C2

X edizione – 2023



Prima lezione - Modulo fenomenologico - Sabato 4 novembre

*Saluti istituzionali*

*Partire, arrivare. Chi sono i minori stranieri non accompagnati?* | Roberta Ricucci, UniTo

*La condizione giuridica dell'islam in Italia* | Roberto Mazzola, UniUPO

*L'accoglienza con i nostri occhi – testimonianze di ragazzi già minori stranieri non accompagnati* | con la collaborazione di Civico Zero (un progetto di Save the Children e Comune di Torino)



Seconda lezione – Modulo psico-antropologico - Sabato 11 novembre

*Strategie per l'ascolto e la costruzione di una relazione efficace* | Luca Rollè, UniTo

*I ragazzi minori stranieri non accompagnati e la salute psicologica* | Monica Mazza, Psicologa, Psicoterapeuta

*La neuropsichiatria infantile e il riconoscimento del disturbo post traumatico da stress* | Orazio Pirro, Neuropsichiatria Infantile Asl Città di Torino

*Iscrizione SSN e consenso informato ai trattamenti* | Luisa Mondo, Mirela Rau, Gr.I.S. Piemonte



Terza lezione – Modulo sul sistema dell'accoglienza - Sabato 18 novembre

*Il sistema dell'accoglienza per i minori stranieri non accompagnati: i permessi di soggiorno, il diritto d'asilo, strumenti e modalità di accoglienza* | Manuela Consito, UniTo

*L'accertamento dell'età* | Massimo Gnone, Ufficio dell'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i Rifugiati (UNHCR)

*La protezione internazionale: il ruolo del tutore volontario* | Claudio Mandrino, Commissione territoriale di Torino per il riconoscimento della protezione internazionale



Quarta lezione – Modulo sul lavoro di rete con i servizi - Sabato 25 novembre

*Il lavoro di rete con i servizi socio-assistenziali* | Elena Allegri, UniUPO

*Lavori di gruppo con professionisti dell'accoglienza* | Ufficio Minori Stranieri Comune di Torino, Servizi Sociali di Cuneo, Servizi Sociali Città di Asti

*Focus su scuola e lavoro* | Alessandra di Aichelburg, Centri Provinciali per l'Istruzione degli Adulti (CPIA) e Miranda Andreazza, Centri per l'impiego (CPI)



Quinta lezione – Modulo sulla tutela - Sabato 2 dicembre

*La procura minorile: quali compiti e quali relazioni con il tutore volontario* | Emma Avezzù, Procura minorile di Torino

*L'apertura della tutela, l'abbinamento tutore - ragazzo, la gestione della tutela e il prosieguo amministrativo nell'esperienza del Tribunale per i minorenni di Torino* | Muriel Ferrari, Tribunale per i minorenni di Torino

*Il tutore volontario di MSNA: quali i suoi compiti e il suo ruolo* | Joëlle Long, UniTo



Sesta lezione – Modulo sul sostegno post nomina - Sabato 16 dicembre

*l'orientamento legale ai tutori nominati: la piattaforma "Piemonte Immigrazione"* | Eleonora Vilardi, Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione (ASGI)

*Supporto e Servizi offerti da Save the Children ai tutori volontari* | Erica Bertero, Diego Grassettonio, Sara Guidi, Save the Children

*Ufficio Welfare della pubblica tutela: orientamento e informazione sulla gestione della tutela per i tutori volontari* | Diego Lopomo, Città metropolitana di Torino

*I gruppi mensili di mutuo aiuto e gli appuntamenti con la formazione continua* | UniTo

*I ragazzi visti con i nostri occhi* | Associazione delle tutrici e dei tutori volontari di MSNA del Piemonte e della Valle d'Aosta

*La carta etica dei tutori e delle tutrici* | Ylenia Serra, Garante per l'infanzia e l'adolescenza Regione Piemonte

È previsto un **test finale** le cui modalità e le cui date verranno comunicate all'inizio del corso.

Il corso prevede la possibilità di frequentare in remoto fino ad un massimo di 3 lezioni ma restano obbligatorie in presenza il I, il IV e il VI. Sarà possibile collegarsi al seguente link per seguire le lezioni: <https://unito.webex.com/meet/tutorivolontarimsna>

Tutti i moduli fruiti in modalità on line prevedono un'esercitazione obbligatoria, fornita dalla tutor del corso, da svolgersi entro la lezione successiva.

**Comitato scientifico:** prof.ssa Manuela Consito e prof.ssa Joelle Long (Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Torino), professori Roberto Beneduce, Federica Cornali e Roberta Ricucci (Dipartimento di Culture, Politiche e Società dell'Università di Torino), prof. Luca Rollè (Dipartimento di Psicologia dell'Università di Torino), professori Elena Allegri e Roberto Mazzola (Dipartimento di Giurisprudenza e Scienze politiche, Economiche e Sociali dell'Università del Piemonte Orientale). La Coordinatrice del Comitato scientifico è la Prof.ssa Joëlle Long.

**Per informazioni didattiche e organizzative:** [joelle.long@unito.it](mailto:joelle.long@unito.it) e [marika.tigani@unito.it](mailto:marika.tigani@unito.it)

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

### Il sostegno post-nomina: i gruppi di mutuo aiuto

I Gruppi di mutuo-aiuto sono stati condotti dalla dott.ssa Tigani, borsista dell'Università di Torino, una volta al mese da febbraio a dicembre.

I percorsi con i tre gruppi già avviati negli anni precedenti sono proseguiti in maniera continuativa con le adesioni dei nuovi tutori già nominati a partire dal mese di febbraio. In totale, da febbraio, gli iscritti ai gruppi sono 86 con una media di 35 partecipanti.

È stato mantenuto l'appuntamento a cadenza mensile (sempre nei giorni di lunedì, martedì e mercoledì) in orario preserale; soltanto un gruppo continua gli incontri in presenza presso le aule del Campus L. Einaudi di Torino. È però emersa anche la necessità di individuare alcuni momenti di condivisione tra i tre gruppi e quindi sono stati organizzati due incontri di mutuo aiuto plenario condiviso con tutti i partecipanti.

In queste occasioni i tutori hanno potuto condividere e in seguito progettare un lavoro di monitoraggio volto ad individuare i servizi offerti ai msna e le qualità delle sedi che ospitano i ragazzi.

I gruppi di mutuo aiuto si sono rivelati strumenti di sostegno importanti sia a livello relazionale sia solidale nella comunità dei tutori che svolgono attivamente il loro ruolo volontario e rappresentano un'esperienza vivace e coinvolgente che genera costantemente idee e condivisione.

### I Gruppi di accompagnamento (GAT) ora percorsi di accompagnamento tutori (PAT)

Un importante elemento è l'impegno dell'associazione dei tutori "A.P.S. TUTRICI E TUTORI VOLONTARI di minori stranieri non accompagnati - PIEMONTE E VALLE D'AOSTA" che, dal 2023, è diventato un soggetto protagonista della Convenzione incaricato dell'organizzazione e della selezione delle tematiche e degli esperti da contattare per i percorsi di accompagnamento per tutrici e per tutori volontari (PAT).

Una volta calendarizzati gli incontri, l'Associazione ha provveduto a fare richiesta agli Uffici del Garante per l'Infanzia e per l'adolescenza del Piemonte di trasmissione a tutti i tutori iscritti al Registro.

Sono stati scelti i professionisti già conosciuti dai tutori, il dottor Tuninetti e la dottoressa Musolino, che negli anni precedenti avevano condotto i gruppi di accompagnamento organizzati dall'Università degli Studi di Torino. Gli altri incontri hanno trattato gli scenari migratori e la tutela, quindi il ruolo del tutore e le dinamiche familiari del MSNA.

È già stato calendarizzato un incontro per il mese di gennaio 2024 che ha trattato il tema dell'asilo e l'Associazione ha lavorato per individuare le tematiche e i relatori.



## **PERCORSI DI ACCOMPAGNAMENTO PER TUTRICI E TUTORI VOLONTARI**

**OTTOBRE 2023 - GENNAIO 2024**

Essere tutrici e tutori volontari di minori stranieri non accompagnati è una esperienza di incontro con l'altro e di vicinanza e di accompagnamento dei minori stranieri nel loro percorso di integrazione e autonomia in Italia.

È anche espressione di cittadinanza attiva gratuita e accogliente, tanto più importante in questo momento storico.

Gli incontri dei "percorsi di accompagnamento per tutrici e tutori volontari" si propongono come occasione di confronto tra noi e di auto-riflessione sul nostro essere tutrici e tutori volontari, insieme ad esperti che conoscono i msna e che hanno già incontrato alcuni e alcune di noi nei gruppi accompagnamento tutori degli anni passati. Perché anche noi abbiamo bisogno di ritrovarci e di accompagnamento.

**1° incontro: 27 ottobre 2023 (ore 17-19 online)**

***"Incontro con l'altro e scenari migratori"***

**Enrico Tuninetti**

**2° incontro: 17 novembre 2023 (ore 17-19, online)**

***"Chi sono io per l'altro? Il riconoscimento della figura del tutore tra vincoli familiari, nuove alleanze e affiliazioni"***

**Roberta Musolino**

**3° incontro: 15 dicembre 2023 (ore 17-19, online)**

***"Tutela, dinamiche familiari dei MSNA  
e nuovi tipi di schiavitù moderna"***

**Enrico Tuninetti**

**4° incontro: 19 gennaio 2024 (ore 17-19, online)**

***"Un esilio fuori esilio: riscatto, dignità e rabbia.  
Quale aggancio e quale accompagnamento possibili?"***

**Roberta Musolino**



## Note operative

I primi 4 incontri finora calendarizzati si terranno online (di venerdì pomeriggio, nelle date sopra indicate) sempre dalle 17 alle 19.

A chi si iscrive agli incontri invieremo il link per il collegamento online qualche giorno prima della data dell'incontro.

Le tutrici e i tutori volontari interessati a partecipare possono già registrarsi al seguente link: <https://forms.gle/bWsrUYsjv6qNcV6V7>

Non ci sono limiti di numero, né minimo né massimo, per partecipare agli incontri online.

I dati raccolti nel form di iscrizione serviranno anche a monitorare l'andamento degli incontri.

Dopo i primi tre incontri, infatti, inviteremo chi ha partecipato a segnalare suggerimenti, temi di interesse e spunti per nuovi incontri nel 2024.

Il progetto "percorsi di accompagnamento per tutrici e tutori volontari" proseguirà infatti anche dopo il mese di gennaio per tutto il 2024 (prevediamo almeno altri 10 incontri nel 2024).

A.P.S. Tutrici e tutori volontari di m.s.n.a. - Piemonte e Valle d'Aosta (E.T.S.)

Piazza della Repubblica n. 17, 10152 Torino - C.F. 97873000018

[tutori.msna.piemonte@gmail.com](mailto:tutori.msna.piemonte@gmail.com)



A.P.S. TUTRICI E TUTORI  
VOLONTARI DI M.S.N.A.  
Piemonte e Valle d'Aosta

## La formazione continua per tutori e professionisti

Il primo incontro di aggiornamento e formazione aperto a tutori volontari e ai professionisti si è svolto il 10 maggio 2023 in presenza presso il Campus Luigi Einaudi volto ad approfondire il tema del prosieguo amministrativo.

La tavola rotonda è stata così composta: Stefano Scovazzo, Giudice Tutelare del Tribunale per i minorenni del Piemonte e della Valle d'Aosta; Ylenia Serra, Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza del Piemonte; Barbara Solari, Dirigente del Servizio Minori e Famiglie da espletare nell'ambito della Divisione Politiche Sociali Città di Torino; Laura Beretta, educatrice professionale per il Comune di Asti e Michele Toninello, rappresentante dell'Associazione delle Tutrici e dei Tutori volontari del Piemonte e della Valle d'Aosta, con la moderazione della Prof.ssa Long.

L'evento è stato riconosciuto dall'Ordine regionale degli Assistenti Sociali attraverso l'attribuzione di 3 crediti formativi professionali.

I partecipanti sono stati 130, di cui 43 tutori e 30 assistenti sociali, il restante dei partecipanti era formato da educatori, avvocati e altre professionalità.

Il secondo incontro si è svolto in data 13 novembre 2023, sul tema dei minori stranieri non accompagnati in affidamento familiare omoculturale e il ruolo del tutore volontario, in modalità sincrona (piattaforma Webex). L'evento è stato organizzato in collaborazione con l'Ufficio Minori Stranieri del Comune di Torino e sono intervenuti la Garante per l'infanzia e l'adolescenza della Regione Piemonte, la Dirigente dei Servizi del Comune di Torino, un'educatrice dell'Ufficio Minori Stranieri di Torino, la referente dello sportello di orientamento in Piemonte nell'ambito del progetto Terreferme, nato da un'intesa tra CNCA e Unicef, un affidatario, un mediatore e un tutore volontario. Sono state affrontate tematiche pragmatiche per i tutori e le tutrici che sempre con maggiore frequenza assumono la tutela di minori stranieri affidati a connazionali: sono state spiegate le modalità di abbinamento, il ruolo dei servizi, il modello torinese e la nuova sperimentazione del rimborso per l'affidamento a connazionali, come da recente Determina comunale. Si sono evidenziati anche gli aspetti psicologici, protettivi e relazionali dell'affidamento.

Hanno partecipato 76 uditori per la maggioranza tutori, assistenti sociali e educatori.



## IL "PROSEGNO AMMINISTRATIVO" E IL SOSTEGNO ALL'AUTONOMIA DEI RAGAZZI MINORI STRANIERI NON ACCOMPAGNATI: CONDIVISIONE DI BUONE PRATICHE



10 MAGGIO 2023



DALLE 14 ALLE 17

**AULA A1 | CAMPUS LUIGI EINAUDI | LUNGO DORA SIENA 100/A - TORINO**

Introduce e modera: **Joëlle Long** | Università di Torino

L'esperienza del Tribunale per i Minorenni **Stefano Scovazzo** | Tribunale per i Minorenni di Torino

L'esperienza dei Servizi Sociali **Barbara Solari** | Città di Torino  
**Laura Beretta** | Città di Asti

L'esperienza di un tutore volontario **Michele Toninello** | Associazione tutrici e tutori volontari del Piemonte e della Valle d'Aosta

Conclude: **Ylenia Serra** | Garante Regionale per l'Infanzia e l'Adolescenza del Piemonte



Per informazioni:  
[marika.tigani@unito.it](mailto:marika.tigani@unito.it)

Per iscriversi all'evento: google moduli

<https://docs.google.com/forms/d/14RePPblgFokLvkR6TjYATfitttaex-94JXOrsWL8pY/edit>

Verranno riconosciuti 3 crediti formativi per gli Assistenti Sociali del Piemonte



# L'AFFIDO OMOCULTURALE DI MSNA: LA CONDIVISIONE DI UN MODELLO

Seminario di aggiornamento  
per tutori volontari di MSNA e professionisti

IN COLLABORAZIONE CON  CITTÀ DI TORINO

LUNEDÌ 13 NOVEMBRE 2023  
ORE 14.00 - 16.30

MODALITA' ON LINE\_COLLEGAMENTO AL SEGUENTE LINK:

<https://unito.webex.com/meet/tutorivolontarimsna>

**Introduce:**

**Ylenia Serra** | Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza Regione Piemonte

**Intervengono:**

**Barbara Solari** | Dirigente Servizio Minori Città di Torino

**Cristina Ragionieri** | Ufficio Minori Stranieri di Torino

**Marianna Narduli** | Referente Piemonte Sportello Orientamento  
in collaborazione con il progetto Terreferme

**Mehmet Kilic** | Affidatario

**Sidy Diop Papa** | Mediatore culturale

**Mariano Turigliatto** | Tutore volontario

**Moderano:**

**Marika Tigani e Wisam Zreg** | Università di Torino

PER INFORMAZIONI: [MARIKA.TIGANI@UNITO.IT](mailto:MARIKA.TIGANI@UNITO.IT)

## Il monitoraggio della tutela volontaria

Una rilevante attività connessa alla Convenzione riguarda il monitoraggio che si è svolto grazie all'attività della borsista dott.ssa Tigani presso gli Uffici del Garante per l'infanzia e l'adolescenza e la Cancelleria tutelate del Tribunale per i minorenni di Torino. L'attività di monitoraggio ha consentito un'analisi qualitativa in termini di tutele volontarie avviate nel biennio 2022 - 2023.

Dal rapporto annuale sulla tutela volontaria realizzato dall'Autorità Garante nazionale per l'infanzia e l'adolescenza (AGIA) in collaborazione con i Tribunali per i Minorenni e i Garanti regionali e delle province autonome emerge che già al termine del 2022 i minori stranieri non accompagnati sono aumentati del 63,5% rispetto al 2021. L'incremento è dovuto alla presenza considerevole di un numero di minori ucraini per i quali il Tribunale per i minorenni di Torino ha scelto la tutela istituzionale. Ad oggi, confermato dalle autorità intervistate, non possiamo più parlare di emergenza Ucraina poiché si è trattato di un fenomeno rapido e di grande portata ma che non presenta attuali ripercussioni sul sistema di tutela, sia per quanto riguarda l'accoglienza sia per quanto riguarda l'attribuzione di tutela. Nel 2023 si è assistito ad un'ulteriore crescita degli arrivi dei MSNA come i dati riportati dimostrano.

Dall'attività di monitoraggio, grazie alle interviste qualitative, sono emersi alcuni profili virtuosi ed altri critici del sistema di tutela.

La figura del tutore è descritta e definita fondamentalmente per due aspetti: quello relazionale e quello tecnico. Viene evidenziato come un'attenzione alla relazione permette al minore di potersi fidare, condividere reali bisogni e desideri, ma soprattutto di aderire in maniera serena e più consapevole al progetto formativo condiviso. Il tutore può provvedere, in collaborazione con i servizi sociali di riferimento e le comunità, anche a tutti gli aspetti burocratici come quelli relativi ai documenti, all'iscrizione ai servizi e alla scuola, e questo impegno è riconosciuto dai professionisti.

Dalle interviste si evidenzia inoltre l'elevata qualità dell'offerta formativa, sia del corso di formazione sia degli eventi di aggiornamento, e anche degli strumenti di sostegno post nomina offerti ai tutori volontari come la piattaforma Piemonte Immigrazione, i gruppi di mutuo aiuto e i percorsi di accompagnamento.

Una grossa criticità è rappresentata dalla mancanza di un numero sufficiente di tutori rispetto agli arrivi dei minori, soprattutto in alcune aree del nostro territorio come la provincia di Alessandria, del Verbano-Cusio-Ossola, alcune zone del novarese e dell'astigiano. Inoltre, alcuni tutori già iscritti al registro del Tribunale, esplicitano emozioni di demotivazione e scoraggiamento soprattutto nei confronti degli ostacoli incontrati nell'interfacciarsi con alcune istituzioni. Questi aspetti hanno determinato per il 2023 il ricorso alla figura del tutore istituzionale per il 76% delle tutele totali aperte.

Un ulteriore aspetto di carenza di disponibilità è dato, anche comprensibilmente, dall'impegno che alcuni tutori continuano a mantenere oltre la maggiore età del ragazzo; se certamente legalmente decade la tutela, permane quella sociale fortemente sentita e perseguita dai tutori. Questo elemento è emerso da tutte le tutrici intervistate e trova corrispondenza anche a una reale necessità che i MSNA intervistati pongono all'attenzione: si sente ancor più il bisogno di una figura che possa accompagnare i giovani dopo il raggiungimento della maggiore età quando la rete intorno al neomaggiorenne diviene meno fitta.

Infine, il 2023 è stato penalizzato dalla mancanza di posti di accoglienza e sono state individuate alcune strategie da parte dei servizi volte ad individuare posti letto, fino ad arrivare per alcuni servizi a riferirsi al privato sociale, a contattare le altre regioni e, ancora, facendo richieste di ulteriori fondi per finanziare delle strutture dalle caratteristiche emergenziali. Inoltre, molti servizi stanno ragionando sugli affidi familiari, sia di famiglie italiane, di cui si ha poca disponibilità, sia di famiglie appartenenti alla stessa cultura del ragazzo.

Tutti gli attori intervistati sono concordi nel giudicare la figura del tutore come importante e fondamentale anche nei casi di affidamento e si evidenzia l'importanza di ogni soggetto coinvolto per un adeguato lavoro in rete.

## **2.3 L'attività del Garante**

### **Le segnalazioni**

Nel corso dell'anno 2023, vi sono state numerose segnalazioni da parte di tutori e tutrici di minori stranieri non accompagnati. Tra le questioni poste all'attenzione

dell'Ufficio, vi è la carenza di strutture adeguate, in conseguenza del progressivo aumento del numero dei minori stranieri non accompagnati presenti sul nostro territorio.

In particolare, si rappresenta una segnalazione di una tutrice di cui, vista la contiguità della materia, l'Ufficio si è occupato unitamente a quello del Garante per le persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale, e relativa al caso di un minore straniero non accompagnato sottoposto a procedimento penale e detenuto presso l'Istituto penale minorile Ferrante Aporti.

La situazione contingente di assenza di posti in Comunità nell'intera Regione Piemonte non consentiva al legale del minore di formulare istanza di sostituzione della misura cautelare, pur essendo ormai trascorsi circa 5 mesi dall'arresto.

In tali casi, le carenze strutturali si riverberano non solo sull'impossibilità di accedere a misure alternative alla detenzione, ma anche sul rischio di compromettere il percorso di una sana integrazione e conquista dell'autonomia, posto che la condizione di reclusione in carcere non permette di costruire un progetto di recupero ed integrazione del ragazzo.

Con riferimento ai ragazzi sottoposti a procedimento penale, la Comunità educativa residenziale (CER) appare la risorsa più adeguata per l'esecuzione dei provvedimenti di misura cautelare di collocamento in comunità. Le criticità maggiori, a tale riguardo, ineriscono soprattutto al fatto che tali strutture necessitano di una complessa organizzazione che metta a disposizione personale in numero adeguato, potendo i minori uscire dalla comunità solo se accompagnati dagli operatori.

Benché nel caso specifico la situazione si sia risolta nel giro di qualche settimana, in quanto il ragazzo è stato inserito in comunità nel gennaio del 2023, la segnalazione ha tuttavia messo in luce una problematica di carattere generale che assume via via profili sempre più estesi.

Più in generale, con riguardo alle criticità concernenti le strutture residenziali e semi residenziali per minori, e non solo stranieri non accompagnati, con DGR n. 5-8091, in attuazione di quanto previsto dall'art. 10, comma 8) della L.R. 17/2022, è stato costituito il Tavolo di lavoro per la revisione dei requisiti strutturali, gestionali e organizzativi e la definizione delle tariffe.

La materia è attualmente regolata dalla DGR 25/2012, che stabilisce i requisiti delle strutture residenziali e semiresidenziali che accolgono minori nell'ambito di un progetto volto al superamento delle difficoltà del minore stesso e della famiglia, che hanno comportato l'allontanamento e che sono tali da non rendere possibili gli interventi di sostegno a domicilio o l'affido familiare.

Nel documento vengono definite le Comunità educative residenziali, le case famiglia per minori, le comunità genitore-bambino, i gruppi appartamento, i pensionati integrati ecc, ma anche, in accordo con la Direzione Sanità, le residenzialità a carattere sanitario e socio sanitario che accolgono, cioè, minori i cui bisogni afferiscono anche all'area sanitaria.

Le strutture per MSNA principalmente utilizzate sono poi quelle normate dalla Deliberazione della Giunta regionale 6 marzo 2020 n. 4-1088 e quindi le accoglienze comunitarie e i gruppi appartamento, che in generale rispondono bene alle necessità e ai bisogni specifici dei minori stranieri per la presenza di figure di mediatori e operatori socio-sanitari (OSS).

Nell'ambito del Tavolo di lavoro di cui si è detto, che vede la partecipazione dei principali operatori del settore, quali le ASL, gli enti gestori delle funzioni socio-assistenziali, le Cooperative, il Centro Giustizia minorile nonché la Procura della Repubblica, sono emerse varie criticità.

È stata rilevata ad esempio, proprio con riguardo alle strutture per MSNA, la necessità di un maggiore collegamento con il territorio, con il coinvolgimento di realtà del terzo settore localmente presenti per consentire ai ragazzi di poter essere coinvolti in attività anche all'esterno, evitando così che la permanenza in struttura sia pressoché passiva.

Gli operatori delle strutture visitate nel corso delle visite, ispettive e non, svolte nel corso di questi anni segnalano molte fatiche anche a causa di un clima di convivenza difficile segnato da grave irrequietezza e instabilità caratteriale e comportamentale degli ospiti delle comunità, in parte dovute all'utilizzo/abuso di sostanze e farmaci, nonché alla quasi totale inattività.

Un'altra problematica di rilievo concerne la presenza, all'interno di strutture per minori, di ragazzi maggiorenni in prosieguo amministrativo, che spesso sono

portatori di fragilità importanti, con necessità di supporto considerevole anche nel percorso di autonomia.

In conclusione, considerato l'aumento di situazioni complesse, si lavorerà, nell'ambito del tavolo, per reperire soluzioni idonee a far fronte alle nuove necessità e meglio adempiere alla funzione propria delle strutture, contribuendo al percorso di crescita dei minori ospitati.

### 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 2023, sono state numerose le occasioni di partecipazione e co-organizzazione di eventi di sensibilizzazione, convegni, seminari, eventi formativi.

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.

- |            |   |
|------------|---|
| 20 gennaio | Conferenza stampa conclusiva del Progetto europeo Children Digi-CORE presso Palazzo Lascaris, Sala Viglione<br>Tavola rotonda conclusiva del Progetto europeo Children Digi-CORE presso Sala dei Morando              |
| 23 gennaio | Iniziativa conclusiva dell'edizione 2023 del progetto "Ambasciatori del Consiglio regionale del Piemonte"   |
| 27 gennaio | Partecipazione in qualità di relatrice all'incontro di formazione professionale dal titolo "La riforma Cartabia: cosa cambia nel diritto delle famiglie e dei minori", organizzato dall'Ordine degli Avvocati di Asti |
| 2 febbraio | Intervento conclusivo all'incontro dal titolo " <i>Comune amico della famiglia</i> ", organizzato dalla Regione Piemonte in attuazione del protocollo sottoscritto nel 2022 con la Provincia Autonoma di Trento       |

- 7 febbraio Intervento nel convegno *"Io sono comunità e agisco"*, organizzato da Rete S.C.A.R. in collaborazione con l'Associazione Esseri Umani, in occasione della giornata nazionale contro il bullismo e il cyberbullismo
- 17 febbraio Intervento alla lezione della clinica legale *"Famiglie, minori e diritto"*
- 20 febbraio Intervento in qualità di relatrice in occasione dell'inaugurazione e della presentazione della mostra *"Art. 27"* allestita all'URP del Consiglio regionale sul tema dell'attuazione del dettato costituzionale in materia di esecuzione della pena, recupero e reinserimento sociale
- 22 febbraio Partecipazione come relatrice al dibattito dal titolo *"I diritti delle persone, della famiglia e dei minori"* a commento della proiezione del film *"Welcome"* nell'ambito dell'iniziativa *"Cinema e Diritti"* organizzata dall'AIAF in collaborazione con il Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Torino
- 24 febbraio Conferenza stampa di presentazione del Progetto *"Meglio giocare al parco: percorsi di assistenza rivolti a bambini e adolescenti in condizione di malattia/disagio attraverso interventi assistiti con animali realizzati presso il Parco regionale delle Vallere"*, ideato unitamente al Garante per i diritti degli Animali
- 1° marzo Partecipazione al webinar dal titolo *"Gli interventi dei Servizi nelle separazioni conflittuali e le nuove normative sul processo di famiglia"* organizzato dalla Struttura di Psicologia evolutiva dell'ASL TO3
- 4 marzo Intervento all'iniziativa celebrativa della Giornata internazionale della Donna promossa dall'Associazione Insieme cambiamo Pianezza, presso il complesso sportivo *"Il Fortino"* di Torino
- Intervento ad evento dal titolo *"Conoscere i nostri interlocutori istituzionali - Pubbliche Amministrazioni e non solo, con cui*

*dobbiamo confrontarci, agire e interagire: come, quando, perché*” organizzato dall’Accademia di Lionismo presso il Politecnico di Torino

- 6 marzo Partecipazione al Convegno dal titolo *“Il Garante regionale per l’infanzia e l’adolescenza nel quadro dei rapporti Stato/Regioni”* organizzato dal Garante per l’Infanzia e l’adolescenza della Regione Campania
- 20 marzo Tavolo del Progetto N.O.MI.S.(Nuove Opportunità per Minori Stranieri) promosso da Compagnia di San Paolo
- 23 marzo Evento finale del progetto europeo Children Digi-CORE, presso il Campus L. Einaudi
- 25 marzo Saluto istituzionale all’inaugurazione del Punto 13 di Via Farinelli 36/9 operato da AIEF, in apertura della Settimana della famiglia
- 03 aprile Saluti introduttivi al seminario di formazione dal titolo *“Dall’individuazione precoce al progetto di vita in età adulta. Progetti regionali per minori e adulti con disturbi dello spettro dell’autismo”*, organizzato dall’ASL CN1
- 13 aprile Partecipazione in qualità di relatrice al Convegno dal titolo *“Emergenze neuropsichiatriche bisogni di salute nei bambini e adolescenti dopo la pandemia. Confronto interistituzionale per definire nuovi possibili modelli di reti sanitarie ed assistenziali”*, organizzato dal SINPIA presso l’Auditorium di Città Metropolitana di Torino
- 3 maggio Partecipazione in qualità di relatrice al webinar dal titolo *“Per una cultura dell’Infanzia in Italia”*, organizzato dall’Università di Torino con il Comitato Media e Minori e Rai Kids presso la RAI
- 10 maggio Conclusioni al seminario organizzato nella cornice della Convenzione di cooperazione per la tutela dei MSNA dal titolo *“Il prosieguo amministrativo e il sostegno all’autonomia dei ragazzi minori stranieri non accompagnati: condivisione di buone pratiche”*

- 11 maggio Introduzione, moderazione e intervento conclusivo in occasione del Convegno dal titolo *"Riflessioni e cambiamenti operativi alla luce della Riforma Cartabia"* co-organizzato con la Regione e rivolto agli Assistenti sociali
- 15 maggio Conferenza nazionale dei Garanti regionali e delle Province autonome
- 18 maggio Partecipazione in qualità di relatrice all'evento *"Fair Play - Avversari in campo, amici nella vita"* co-organizzato con il Difensore civico regionale e la FIGC
- 19 maggio Partecipazione alla Conferenza stampa indetta dall'Assessore Caucino presso il Salone del Libro sulla Giornata Regionale del Gioco Libero all'aperto
- Saluto istituzionale al dibattito *"Vivere in due case. Affrontare il conflitto nelle famiglie separate"* organizzato dall'AINSPED (Associazione Internazionale Pedagogisti Educatori) presso il Salone del Libro
- Partecipazione in qualità di relatrice all'evento dal titolo *"Bullismo e cyberbullismo - Progettualità nel mondo scolastico"* co-organizzato con il Corecom Piemonte presso il Salone del Libro
- Partecipazione in qualità di relatrice all'evento dal titolo *"Adolescenti e giovani adulti nel carcere contemporaneo: una questione aperta"*, co-organizzato con il Garante delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale presso il Salone del Libro
- 22 maggio Partecipazione al Consiglio regionale aperto avente all'odg *"Riflessioni sui diritti umani e civili con particolare riferimento alla condizione della donna in Iran e Afghanistan"* presso il Salone del Libro
- 27 maggio Saluto in occasione della Giornata regionale del Gioco libero all'aperto in Piazza Castello

- 31 maggio Partecipazione in qualità di relatrice alla conferenza-dibattito organizzata dai Lions di Cherasco dal titolo "*Cyberbullismo - Legge 71/2019 e strumenti di tutela*"
- 12 luglio Incontro di sensibilizzazione sull'istituto della tutela volontaria di MSNA presso il Comune di Tortona (AL)
- 18 luglio Incontro di sensibilizzazione sull'istituto della tutela volontaria di MSNA presso la sede del Consorzio Monviso Solidale a Savigliano (CN)
- 22 settembre Intervento introduttivo allo spettacolo teatrale "*Mamma Dormi*" trattante il rapporto tra mamme e figli in situazioni di difficoltà, organizzato dall'Associazione AIEF in Via Farinelli, Torino.
- 27 settembre Partecipazione all'evento di presentazione al Parlamento della Relazione annuale dell'Autorità Garante nazionale
- 5 ottobre Partecipazione all'inaugurazione del punto Baby Pit Stop promosso da UNICEF presso il Nido dei Bimbi di Intesa Sanpaolo, nell'ottica della promozione della conciliazione tra maternità e ritorno al lavoro delle donne dopo il parto;  
Intervento al corso di formazione per avvocati "La tutela dei diritti dei minorenni nel processo civile: l'ascolto del minore" organizzato da Turinlex - Scuola giuridica torinese presso il Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Torino
- 4 novembre Saluti in apertura della X edizione del Corso di formazione per tutori volontari di minori stranieri non accompagnati
- 6 novembre Partecipazione al Convegno online dal titolo "*Forze in equilibrio - Promuovere nei giovani consapevolezza dei diritti e senso di responsabilità*" promosso dal Garante per l'infanzia del Comune di Palermo  
Partecipazione alla cerimonia di presentazione del patto di collaborazione tra la FIGC SGS e i Club coinvolti nel programma Evolution Programme - Attività di Sviluppo Territoriale (AST), con l'obiettivo di strutturare una proposta di formazione

tecnico/sportiva ed educativa volta alla prevenzione della violenza giovanile

- 9 novembre Intervento al Convegno dal titolo *"Il carcere minorile contemporaneo: parliamone!"* organizzato in collaborazione con la Conferenza dei Garanti territoriali delle persone private della libertà e dai Garanti dei Detenuti della Regione Piemonte e della Città di Torino
- 13 novembre Introduzione del seminario dal titolo *"L'affido omoculturale di MSNA: la condivisione di un modello"* organizzato nell'ambito della Convenzione di cooperazione per la tutela dei MSNA
- 30 novembre Introduzione, moderazione e conclusioni del Convegno *"Promuovere il benessere e la partecipazione di bambine, bambini e adolescenti: un'esperienza di collaborazione tra Istituzioni, servizi e ricerca. L'applicazione del modello MACaD-RCA dell'INAPP in collaborazione con i Centri per la Famiglia piemontesi e gli Istituti Scolastici Comprensivi dei territori coinvolti"* organizzato dalla Regione Piemonte e dall'INAPP (Istituto nazionale per l'analisi delle politiche pubbliche)
- 4 dicembre Intervento in occasione della VII<sup>^</sup> edizione del progetto *"Ambasciatori del Piemonte"* promosso dal Consiglio regionale del Piemonte incentrata sui temi dei Diritti umani e della lotta contro le discriminazioni e sul Contrasto a bullismo e cyberbullismo.
- 12 dicembre Partecipazione alla presentazione dei Consigli comunali dei ragazzi istituiti a livello regionale organizzata dall'Assessore Caucino
- 13 dicembre Partecipazione alla XXIX Conferenza dei Garanti regionali e delle Province autonome
- Intervento introduttivo al Convegno dal titolo *"Il carcere minorile contemporaneo: continuiamo a parlarne!"* organizzato in collaborazione con la Conferenza dei Garanti territoriali delle

persone private della libertà e dai Garanti dei Detenuti della Regione Piemonte e della Città di Torino

14 dicembre Partecipazione in qualità di relatrice all'evento dal titolo "*Il cammino della tutela: lezioni apprese e prospettive future per il ruolo di tutori e tutrici volontarie per l'inclusione dei MSNA*" a conclusione del progetto di Save the Children in partnership con UNHCR sul sistema di protezione dei minori stranieri non accompagnati



# **PARTE SECONDA**

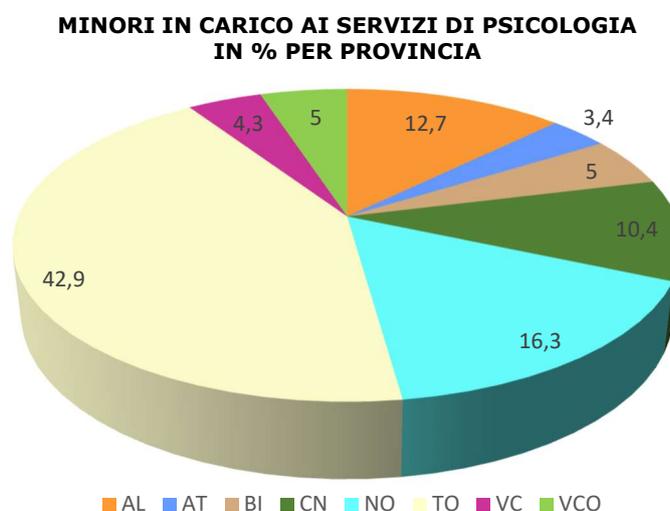


## 4. IL DIRITTO ALLA SALUTE E AL BENESSERE

### 4.1 Alcuni dati relativi alla sanità piemontese<sup>14</sup>

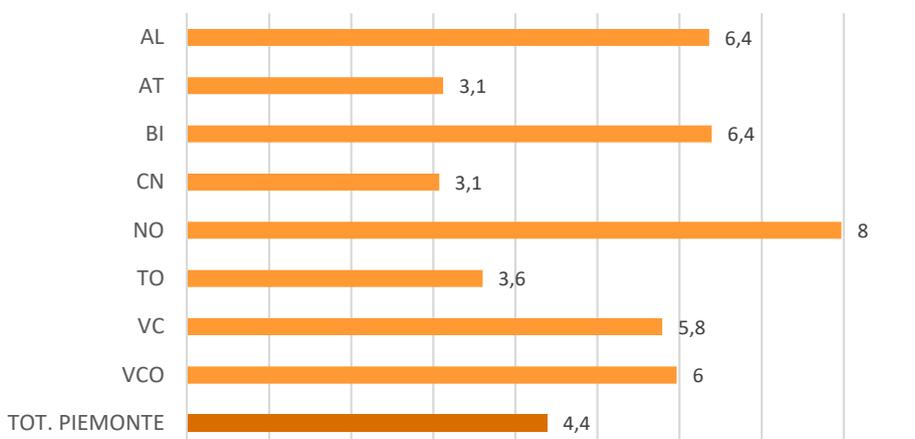
Riportiamo di seguito i dati relativi ai minori piemontesi in carico ai servizi di psicologia delle ASL e delle Aziende ospedaliere regionali, in numeri assoluti e in percentuale rispetto alla popolazione minorile residente.

ASL AL	2.941
AO AL	435
ASL AT	910
ASL BI	1.340
ASL CN1	594
ASL CN2	1.008
AO CUNEO	1.164
ASL NO	4.329
ASL CITTA' DI TORINO *	510
ASL TO3	3.903
ASL TO4	3.632
ASL TO5	3.366
ASL VC	1.144
ASL VCO	1.339
Totale	26.615



(\*) I dati di Torino non comprendono i minori in carico alla NPI del DMI

### MINORI IN CARICO AI SERVIZI DI PSICOLOGIA IN % SULLA POPOLAZIONE MINORENNE RESIDENTE

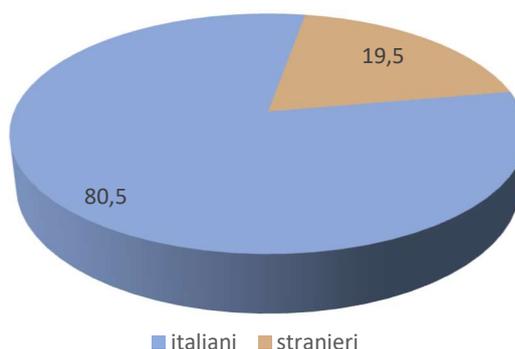


<sup>14</sup> Fonte: Direzione Sanità della Regione Piemonte

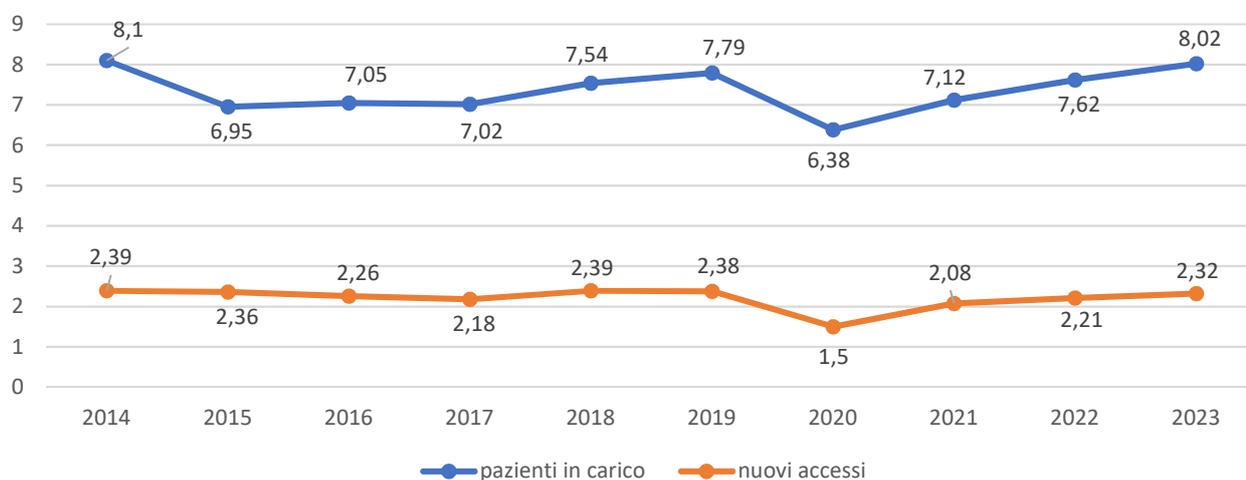
Di seguito presentiamo i dati riferiti ai minori piemontesi in carico ai servizi di NPI regionali, in numeri assoluti e in percentuale rispetto alla popolazione minorile residente, oltre che in relazione a parametri quali cittadinanza ed età. Nell'ultima grafica, infine, è possibile leggere una fotografia delle principali diagnosi dei pazienti in carico.

**MINORI IN CARICO AI SERVIZI DI NPI  
IN % PER CITTADINANZA**

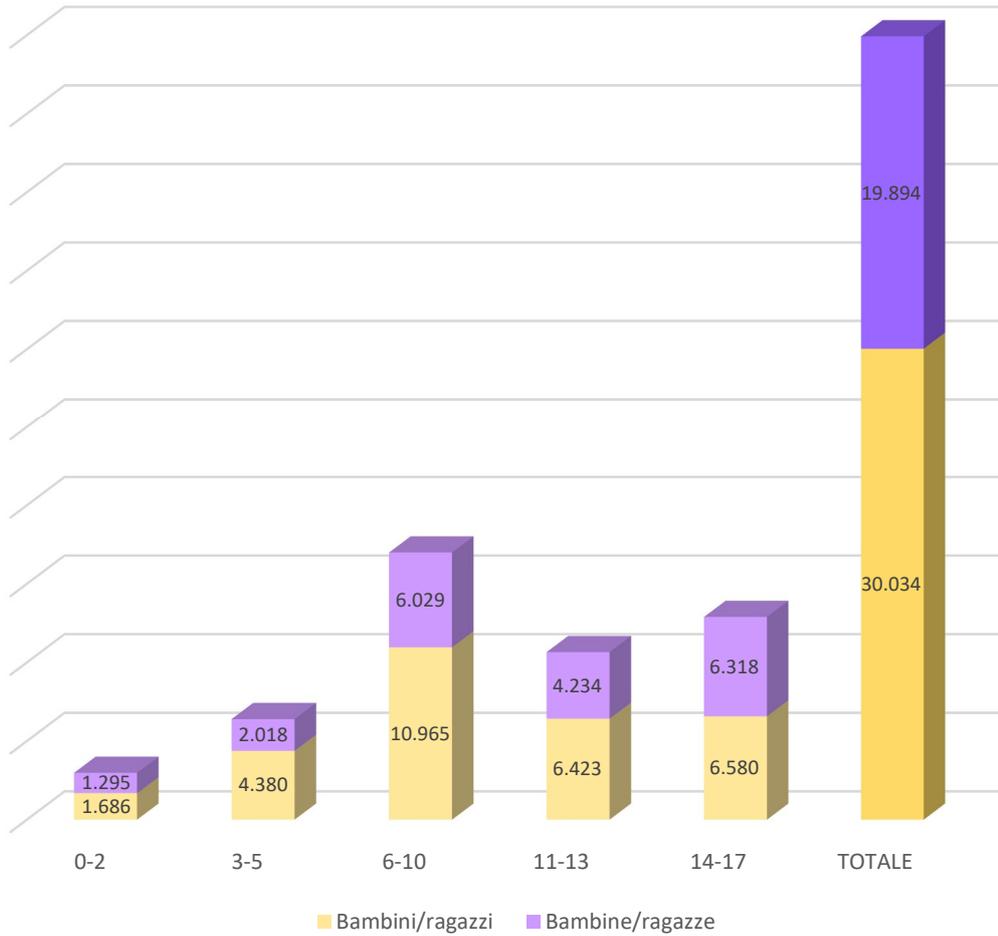
CITTADINANZA	PAZIENTI
italiani	42.591
stranieri	10.303
TOTALE	52.894



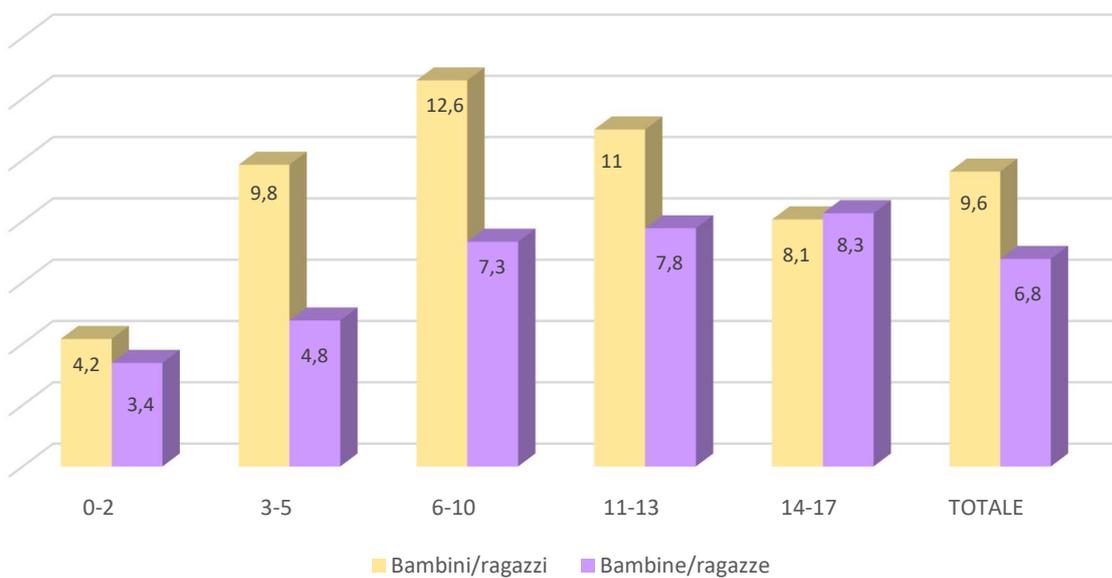
**MINORI IN CARICO E NUOVI ACCESSI AI SERVIZI DI NPI ANNI 2014-2023**



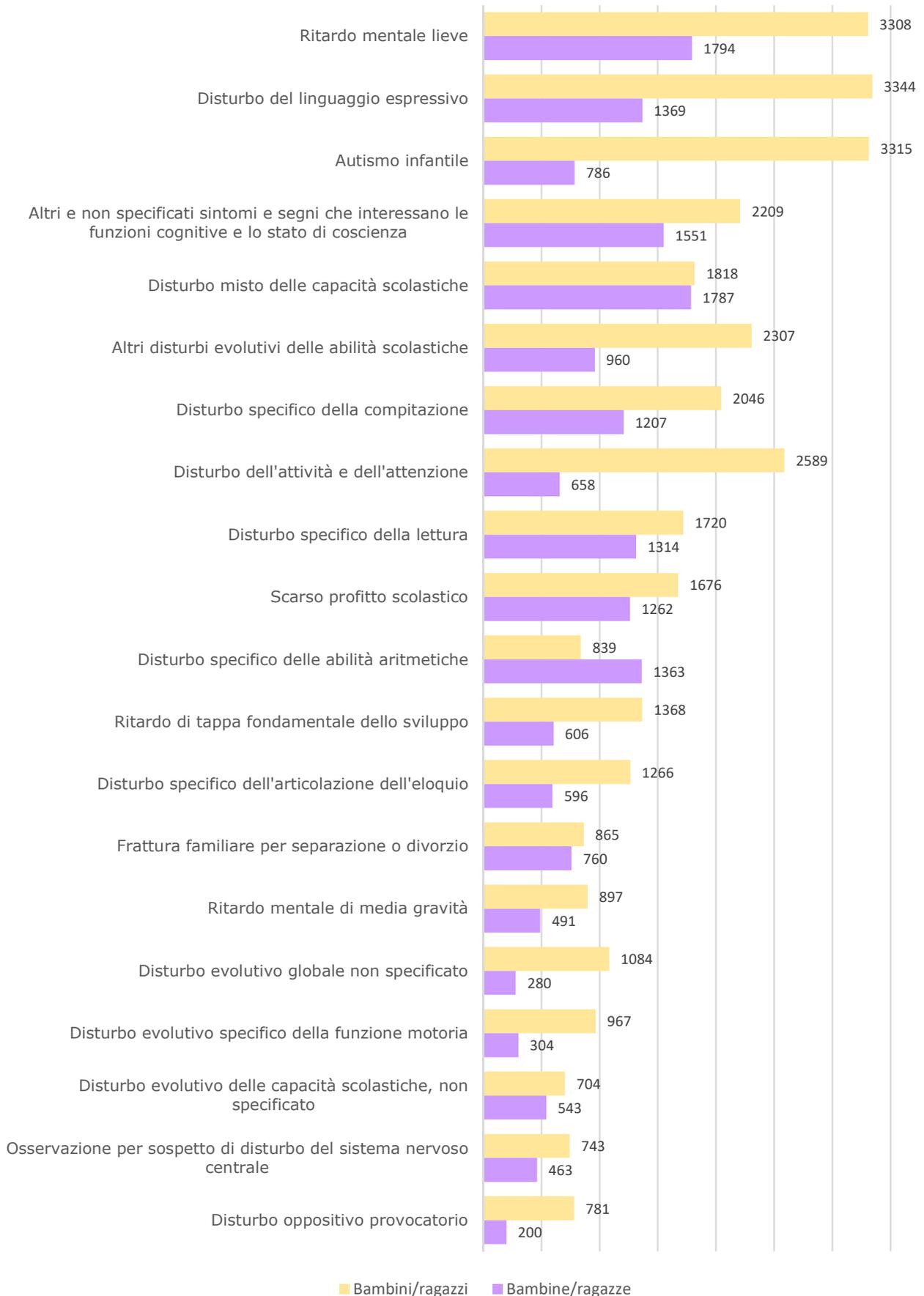
### MINORI IN CARICO AI SERVIZI DI NPI PER FASCIA D'ETÀ



### MINORI IN CARICO AI SERVIZI DI NPI PER FASCIA D'ETÀ IN % SULLA CORRISPONDENTE POPOLAZIONE MINORILE RESIDENTE



## PRINCIPALI DIAGNOSI DEI PAZIENTI IN CARICO - TOP 20



#### PERCORSO DI ACCESSO AI SERVIZI DI NPI IN % PER I NUOVI PAZIENTI IN CARICO - ANNO 2023



### 4.2 Le persone di minore età in carcere

Il tema dei minori in carcere è particolarmente delicato e riflette, in qualche modo, le criticità e le problematicità della società tutta.

Proprio per l'importanza della questione e delle sue ripercussioni sia sul benessere dei minori coinvolti sia più in generale della società, con il Garante per le persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale abbiamo organizzato un ciclo di tre eventi (due tenutisi nel 2023 e uno agli inizi del 2024), per approfondire in maniera trasversale e multidisciplinare questo fenomeno in crescita, analizzandone le ragioni.

In particolare, per interrogarci sulle nuove forme di delinquenza giovanile - che, spesso unitamente ad una carenza di rete di sostegno e supporto all'esterno del carcere, hanno comportato negli ultimi anni un aumento delle presenze di minori all'interno degli istituti penali - e per riflettere insieme se tale fenomeno possa trovare un'effettiva e concreta risposta nella struttura attuale del nostro sistema carcerario.

Negli ultimi tempi, soprattutto, la situazione è molto cambiata.

Risale al gennaio 2023 la ricerca presentata dal Comune di Torino e dall'Università di Torino, dal titolo «Giovani dentro e fuori. Un'indagine per conoscere la popolazione giovanile nella Casa Circondariale di Torino», che ha

approfondito le condizioni sociali e detentive dei giovani reclusi, affrontando i temi della devianza giovanile.

La popolazione delle carceri minorili in precedenza era formata prevalentemente da giovani adulti con una residualità dei 'veri' minorenni; ora invece è caratterizzata da una percentuale sostanzialmente invertita: 2/3 minori e 1/3 giovani adulti, come è stato confermato anche nel corso degli incontri. La presenza prevalente di minorenni deve indurci ad una riflessione, considerando che il carcere rappresenta una misura assolutamente residuale che va disposta quando non vi siano i presupposti per le misure alternative o queste non abbiano sortito effetto. Le stesse linee guida del Consiglio dei Ministri del Consiglio d'Europa del 2010 per una giustizia a misura di minore specificano che ogni forma di privazione della libertà di un minore dovrebbe essere una misura di ultima istanza e della più breve durata possibile.

I principi fondamentali – come ci ha ricordato in apertura del primo incontro il Prof. Franco Prina – che ispirano il diritto penitenziario minorile sono infatti:

- rendere davvero residuale la risposta al reato fondata sulla carcerazione e l'istituzionalizzazione;
- minima offensività di tutto il procedimento penale;
- adeguatezza della risposta rispetto all'evoluzione e alla crescita del ragazzo;
- personalizzazione della risposta penale, tenendo conto che il reato è multifattoriale (aspetti personali, sociali, familiari);
- non stigmatizzazione, per evitare devianze secondarie.

Per quanto riguarda i minori e i giovani adulti detenuti, circa l'80-90% sono stranieri; tra questi, alcuni di seconda generazione e molti minori stranieri non accompagnati (minorenni che giungono nel nostro territorio privi dei genitori o di chi ne abbia la rappresentanza legale).

Questi ragazzi (le cui caratteristiche sono approfondite nel capitolo dedicato) hanno vissuto esperienze traumatiche nel proprio paese di origine, hanno affrontato spesso un viaggio altrettanto traumatico e si ritrovano poi in un territorio a loro sconosciuto, del quale non conoscono lingua e usi, e che nell'immaginario collettivo, anche tramite i racconti che molti connazionali fanno, spesso per tranquillizzare la famiglia, viene visto come un luogo in cui riuscire a

ottenere una vita diversa e migliore, ma in cui invece incontrano diverse difficoltà.

Su questo punto come Garante per l'infanzia e l'adolescenza ho portato, nel corso dei tre incontri, l'esperienza dei tutori volontari, cittadini che dopo aver svolto un percorso formativo possono assumere la tutela di un minore straniero non accompagnato. Ciò è possibile, in attuazione della Legge Zampa del 2017, grazie ad una Convenzione che coinvolge istituzioni, università e fondazioni bancarie, che valorizza proprio la formazione dei tutori e i numerosi strumenti di sostegno e confronto post nomina.

I tutori volontari assumono la tutela di un minore presente nel nostro territorio svolgendo da una parte il ruolo di rappresentanza legale ma dall'altra, ed è questo il valore aggiunto, un ruolo proprio di guida e sostegno, accompagnando i ragazzi, in sinergia con i professionisti deputati all'accoglienza, verso il raggiungimento della maggiore età nei vari aspetti che creano un percorso di autonomia e indipendenza.

Uno dei problemi maggiori è rappresentato dal passaggio alla maggiore età, quando cioè si conclude quel sistema complesso e sinergico di tutela, sotto tutti i punti di vista, che viene garantito ai minorenni. Nell'ambito della Convenzione, è stata recentemente approfondita la tematica del prosieguo amministrativo, cioè quell'istituto che consente, con determinati presupposti e requisiti, di poter giovare appunto del proseguimento della tutela e degli strumenti messi a disposizione fino, al massimo, a 21 anni.

Le percentuali nazionali ma anche regionali sono molto basse, cioè all'incirca il 6% ottiene questa misura.

Dunque certamente il momento del passaggio alla maggiore età, soprattutto per quei ragazzi che sono arrivati in Italia in prossimità dei 18 anni e per i quali, quindi, il ruolo del tutore appare centrale, risulta particolarmente critico.

Nel corso degli incontri organizzati con il Garante delle persone detenute, ci si è soffermati non soltanto sul periodo di detenzione, ma anche sulle ragioni sottese all'ingresso in carcere e sull'importanza di quanto accade dopo l'uscita, per chiederci se le risposte che stiamo dando a questi fenomeni, prevalentemente sociali, stiano funzionando o se si potrebbero applicare in maniera differente o,

ancora, se servirebbero strumenti diversi. Tra le ragioni dell'ingresso in carcere sicuramente troviamo l'evoluzione di nuove devianze, l'abuso di sostanze, i problemi di salute mentale, le difficoltà di integrazione. Situazioni tutte su cui è fondamentale lavorare in sinergia e su più fronti.

Il carcere infatti non coinvolge e non deve coinvolgere soltanto l'ambito squisitamente penale, ma rappresenta prima di tutto una questione di carattere sociale. Il carcere non deve mai essere visto come un luogo chiuso e distaccato ma va considerato parte della società, e la società tutta deve svolgere un ruolo attivo, anche di coinvolgimento, per il suo miglioramento.

È infatti fondamentale che chi ha terminato il periodo di detenzione possa trovare un terreno adeguato che costituisca una vera seconda possibilità, che va guadagnata, in qualche modo, ma anche accompagnata e favorita. Questo incide moltissimo sulla prevenzione delle recidive.

Per fare ciò, ed affrontare anche il veloce cambiamento che si sta verificando, come testimoniato dai dati, il coinvolgimento della società e delle famiglie risulta essenziale, così come quello della scuola, che rappresenta il miglior strumento di prevenzione, offrendo una reale seconda possibilità.

Il fenomeno va affrontato partendo dalla circostanza che un minore che commette un reato si trova in una fase di crescita; si tratta per lo più di adolescenti e pertanto di individui in fase di formazione. L'adolescenza è un'età critica per tutti, a maggior ragione quando sono presenti difficoltà sociali e vulnerabilità familiari e personali.

Il reato, in particolar modo se commesso da minorenni, è sempre multifattoriale, incidendo le componenti del singolo, cognitiva e psicologica, quelle familiari, sociali ed ambientali.

Tra le cause è spesso presente la povertà educativa. Come specificato anche nella recente indagine condotta dall'Autorità Garante nazionale, i fattori connessi alla dispersione possono dipendere dalla disoccupazione, dalle situazioni di esclusione sociale e di povertà, ma non si possono escludere nemmeno quelle motivazioni riconducibili a disagi personali e/o familiari, difficoltà nell'apprendimento e, più in generale, il modo in cui il singolo studente reagisce al sistema scolastico. Altre cause, da non sottovalutare, sono da attribuire a

motivazioni individuali che possono spingere verso l'abbandono precoce degli studi e, fra queste, un peso notevole è attribuito ai disturbi d'ansia.

Per tali motivi, le risposte al fenomeno non possono essere unidirezionali, ma necessariamente molteplici e multidimensionali, rivolte alle politiche educative, sociali, del lavoro e della salute.

In alcuni casi, gioca un ruolo importante nella commissione del reato l'esigenza di sentirsi accettati, o quella di apparire uguali a quei ragazzi che sui social fanno mostra di beni di lusso.

Spesso c'è una grave condizione di vulnerabilità della famiglia, con debolezza del ruolo genitoriale o situazioni di violenza e maltrattamenti.

Il DPR del 1988 n. 448 prevede espressamente che in ogni stato e grado del procedimento l'autorità giudiziaria si avvalga dei servizi minorili dell'amministrazione della giustizia e dei servizi di assistenza dell'ente locale per acquisire elementi circa le condizioni e le risorse personali, familiari, sociali e ambientali del minore al fine di accertarne il grado di responsabilità, valutare la rilevanza sociale del fatto e disporre le adeguate misure penali ed eventualmente civili. Il magistrato può sentire il parere di esperti.

Quello che va quindi svolto è un lavoro di rete, con professionisti adeguatamente formati e motivati. Le linee guida del Consiglio dei ministri del Consiglio d'Europa per una giustizia a misura di minore, del 2010, sottolineano infatti che la formazione sulle capacità comunicative, sull'uso di un linguaggio a misura di minore e sullo sviluppo di conoscenze di psicologia infantile è necessaria per tutti i professionisti che si occupano di minori. Sarebbe inoltre auspicabile avere sempre un approccio multidisciplinare, per prevenire il fenomeno e le recidive e per consentire quindi al minore autore di reato di poter realmente godere di una seconda possibilità, una possibilità di reinserimento all'interno della società ed evitare quindi di ricadere nella medesima strada perché non ha alternative, perché certe condotte sono l'unico modo che conosce per rapportarsi con gli altri. Le stesse linee guida del 2010 specificano che, in caso di detenzione, è fondamentale il diritto dei minori di accedere a programmi che li preparino a ritornare nella comunità di appartenenza, prestando massima attenzione ai loro

bisogni emotivi e fisici, ai loro rapporti familiari, alle possibilità di sistemazione, istruzione, impiego e alla loro condizione socio-economica.

È necessario quindi rivalutare la valenza educativa della pena e, nel giudicare ogni caso, approfondire le condizioni personali, familiari ed ambientali.

Un ruolo centrale, anche per la rieducazione, va attribuito ovviamente alla vittima.

Solo tramite un lavoro di assunzione di responsabilità del singolo, può poi essere realizzato un percorso di giustizia riparativa, che passa attraverso, in primo luogo, il riconoscimento del dolore e della sofferenza dell'altro.

Le raccomandazioni del Consiglio d'Europa in merito prevedono come le sanzioni e le misure alternative alla detenzione debbano perseguire lo scopo di sviluppare in chi ha commesso un reato il senso delle proprie responsabilità nei confronti della società e delle vittime.

Il DPR del 1988 prevede che, nell'ambito della sospensione del procedimento e messa alla prova, il giudice può fare ricorso a due categorie di prescrizioni, quelle dirette a riparare le conseguenze del reato e quelle dirette a promuovere la conciliazione del minore con la persona offesa.

Del pari, altra raccomandazione sempre del Consiglio d'Europa è relativa allo sviluppo di procedure di degiurisdizionalizzazione e di ricomposizione del conflitto al fine di evitare ai minori la presa in carico da parte del sistema della giustizia penale e le conseguenze che ne derivano.

La giustizia riparativa, infatti, in ambito minorile assume una valenza sociale e pedagogica, che mira al dialogo tra autore e vittima e che parte dalla concezione di reato non solo e non tanto come violazione di un precetto, quanto come rottura di un equilibrio sociale tra individui e tra individuo e comunità. Attraverso la presa di coscienza del dolore dell'altro e quindi delle conseguenze del reato può meglio realizzarsi il reinserimento nel tessuto sociale.

Il riconoscimento recente sul piano normativo è avvenuto con il d. lgs 121 del 2018.

Come Garante faccio parte del gruppo Protocollo riparazione, che disciplina la collaborazione tra Regione, Centro di giustizia minorile, Comune di Torino e Comune di Novara, Procura della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni

e Tribunale per i minorenni, per la messa in atto di interventi di giustizia riparativa. La figura del garante è stata inserita sia per la sua funzione di promozione e diffusione del modello e dei principi sottesi, sia per dare maggiore attuazione alla legge 47 del 2017, essendo prevista attività di formazione e sensibilizzazione dei confronti dei servizi socio assistenziali e socio culturali, delle istituzioni scolastiche, dei tutori volontari.

Nel corso dei tre eventi organizzati con il Garante delle persone detenute, gli interventi dei professionisti e degli esperti hanno confermato che va valorizzato il superamento della risposta carceraria, formulando degli interventi modellati sulle caratteristiche del singolo, dei percorsi il più possibile individualizzati, che coinvolgano ovviamente il sistema scolastico e le opportunità di occupazione e professionalizzazione del minore, per strutturare un percorso di inserimento sociale che il più possibile rimuova le cause sociali, culturali ed economiche che contribuiscono a generare queste situazioni.

Il modello deve coinvolgere la società esterna, perché senza rete non è possibile agire in modo efficace.

È quindi fondamentale lavorare molto sui minori e sulle famiglie in modo precoce e sistematico, non nell'emergenza, e investire in un ruolo realmente di rieducazione.

\* \* \*

Relativamente al medesimo tema dei minori in carcere, ho partecipato, con il Garante per le persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale e il Difensore Civico, al progetto "*Art.27 - mostra itinerante sul carcere e sulla rieducazione*". Il progetto, presentato dall'Associazione Esseri Umani, prevedeva un'attività artistica, realizzata con gli studenti dell'Accademia di Belle Arti di Torino, di sensibilizzazione sul tema della difficoltà di recupero e di reinserimento delle persone uscite da un'esperienza di detenzione in carcere. Gli obiettivi del progetto erano: a) sensibilizzare la cittadinanza di diversi territori piemontesi sul tema del carcere, della detenzione e della rieducazione; b) focalizzare questa sensibilizzazione sui ragazzi e sulle ragazze dei medesimi territori.

Il coinvolgimento delle tre figure istituzionali di garanzia testimonia quanto si tratti di una tematica non solo molto importante ma trasversale e relativa a numerosi ambiti della tutela dei diritti.

Uno degli aspetti di maggior interesse di questo progetto è rappresentato dal connubio con il mondo dell'arte, poiché ha coinvolto, grazie all'Accademia Albertina di belle arti di Torino, alcuni giovani studenti, consentendo una riflessione e una rielaborazione personale su temi così forti ma anche così attuali, come quello della detenzione, delle motivazioni che possono condurre al carcere e del percorso successivo all'uscita. Attraverso l'arte, poi, è possibile trasmettere concetti e stimolare a propria volta la riflessione e l'approfondimento in chi guarda una determinata opera.

Questo progetto ha rappresentato un'ottima iniziativa di sensibilizzazione sul senso della funzione rieducativa della pena che deve ovviamente avere una valenza forte ma anche specifica quando parliamo di minori o di giovani adulti

#### ***4.3 Il progetto "L'effetto della pandemia da Covid 19 sul benessere dell'infanzia e dell'adolescenza in Piemonte"***

Ulteriore progetto in cui l'Ufficio è stato coinvolto è "*L'effetto della pandemia da COVID-19 sul benessere dell'infanzia e dell'adolescenza in Piemonte. Una ricerca interdisciplinare e partecipata per progettare politiche sociali in risposta alle crisi*" (Fondazione CRT – Finanziamento Ordinario 2022)" con l'Università di Torino (dipartimenti di giurisprudenza, cultura politiche e società, psicologia, neuroscienze), l'Ufficio scolastico regionale, Save the Children, la Neuropsichiatria infantile dell'Ospedale Regina Margherita di Torino, l'Ordine degli assistenti sociali.

Il progetto muove dal bisogno di conoscere gli effetti della pandemia da COVID-19 sul benessere dell'infanzia e dell'adolescenza in Piemonte (Meherali et al. 2021).

Trattasi di una ricerca partecipata, perché i ragazzi dai 6 ai 18 anni hanno contribuito all'individuazione dei *focus* tematici su scuola, salute e famiglia e alla definizione di *policy recommendations* agli *stakeholders* piemontesi.

Il progetto muove da una mappatura e analisi delle ricerche esistenti sugli effetti della pandemia da COVID-19 sul benessere delle persone di età minore in Piemonte, al fine di individuare correlazioni interdisciplinari.

Qui il mio compito è stato di coordinamento tra i vari ambiti, essendo il mio Ufficio coinvolto in molti gruppi di lavoro relativi a svariati aspetti del benessere e della crescita dei minori.

Gli obiettivi del progetto sono: migliorare la conoscenza degli effetti della pandemia da COVID-19 sul benessere dell'infanzia e dell'adolescenza ed elaborare al termine del progetto raccomandazioni strategiche rivolte agli enti pubblici e del terzo settore per sviluppare interventi che consentano per quanto possibile di ripianare le conseguenze dell'emergenza, ma in generale per affrontare anche problematiche strutturali.

Il progetto vuole favorire l'*empowerment* dei ragazzi e delle ragazze coinvolti durante tutto il periodo di attuazione del progetto nell'ambito di una molteplicità di attività, ad esempio attività nei reparti ospedalieri, visite all'università per una lezione partecipata.

Nel mese di settembre 2024 si è svolto l'evento finale, in cui sono state esposte alle istituzioni le *policy recommendation* elaborate.

Il progetto si è articolato in una ricerca sul campo dedicata a tre ambiti cruciali per la vita di bambini e ragazzi: famiglia, salute e scuola.

Per l'area sociologica ci si è focalizzati su come le famiglie vulnerabili (per la cui definizione si fa riferimento alle linee di indirizzo del 2017 del Ministero del lavoro e delle politiche sociali) prese in carico dai servizi sociali abbiano affrontato il periodo dell'emergenza, tema in ordine al quale verranno svolti focus Group e interviste ai servizi sociali.

La parte di ricerca di natura sociologica si è concentrata sui servizi sociali in tre aree del Piemonte (Torino, Biella ed Asti), con il coinvolgimento degli assistenti sociali che operano nell'ambito dei servizi per minori e famiglia che sono assegnati nelle aree delle scuole scelte per la ricerca del settore educativo, con l'obiettivo di esaminare gli impatti della pandemia sulle famiglie con particolare attenzione a quelle considerate vulnerabili.

La ricerca ha previsto interviste ai responsabili dei servizi, *focus group* con gli operatori vari ed un incontro di restituzione dei risultati in ciascuna delle aree territoriali che hanno partecipato alla ricerca.

L'obiettivo è stato quello di ottenere una visione complessiva delle principali sfide riscontrate durante la pandemia dal punto di vista degli operatori e delle famiglie assistite dai servizi, attraverso l'esame dei casi in cui le famiglie hanno chiesto assistenza a causa dell'aggravarsi delle loro condizioni familiari, abitative ed economiche, e tramite l'approfondimento dei fattori di vulnerabilità legati alle situazioni personali o familiari dei bambini e degli adolescenti che possono influire negativamente sul loro sviluppo e sulla loro salute mentale.

La forte componente medica e psicologica del comitato scientifico del progetto ha consentito di svolgere una ricerca trasversale sulle ricadute psico-fisiche della pandemia alla luce delle prese in carico presso i reparti di pediatria, neuropsichiatria infantile e psichiatria adulti (con attenzione specifica ai disturbi dell'alimentazione e alla tematica della suicidalità in età adolescenziale).

Per l'area medica l'obiettivo è stato focalizzarsi sulle ricadute psicofisiche della pandemia alla luce delle prese in carico nei reparti di pediatria neuropsichiatria infantile e psichiatria adulti, con un'attenzione specifica a due ambiti: i disturbi dell'alimentazione e i suicidi nell'età adolescenziale

Per quanto riguarda l'area pedagogica la Regione Piemonte è stata suddivisa in quattro quadranti e le attività sono state svolte in tre su quattro: la città metropolitana di Torino, Biella ed Asti.

Il *focus* nella ricerca in ambito pedagogico è stato comprendere cosa bambini, preadolescenti e adolescenti pensano rispetto al benessere; lo scopo principale è stato quello di dare voce alla minore età, cercando di leggere il benessere tra le pieghe del disagio e aiutare i bambini, i preadolescenti e gli adolescenti a progettare e costruire delle linee di benessere e di policy.

La metodologia utilizzata è stata calibrata in base all'età. Per le scuole secondarie di primo e secondo grado, i *focus group* sono stati strutturati con il fine di generare una serie di raccomandazioni strategiche rivolte agli adulti - sia ai decisori politici sia a quelli presenti nella scuola e in famiglia - per elaborare una serie di interventi al fine di far fronte in maniera efficace alle conseguenze

dell'emergenza e a problemi strutturali generali; per le scuole primarie è stata adottata una strategia più flessibile e meno strutturata attraverso l'utilizzo di cartelloni e attività espressive.

L'altra parte della ricerca ha riguardato i giovani pazienti della Città della salute e della scienza di Torino, nei cui confronti ovviamente la pandemia e le misure di distanziamento hanno determinato dei cambiamenti molto significativi e particolarmente negativi, nel caso appunto di problematiche psichiatriche nei bambini o nei ragazzi. In particolare, si è segnalato l'aumento delle condotte suicidarie e autolesionistiche ed un aumento di accessi ai pronto soccorso per questi tipi di problematica.

Si sono verificati anche dei cambiamenti positivi in termini psicologici e attraverso questa ricerca partecipata i ragazzi e le ragazze non sono solo considerati destinatari ma anche costruttori della ricerca.

Nello specifico, gli obiettivi sono stati: analizzare il concetto di benessere mentale, valutare la presenza di elementi post traumatici positivi, indagare in che modo secondo i ragazzi le istituzioni possono contribuire a costruire il loro benessere mentale.

Si sono svolti degli incontri iniziali per ogni gruppo di NPI, oncematologia e centro dei disturbi alimentari, poi alcuni lavori con i ragazzi sul campo delle interviste individuali e degli incontri di gruppo con successiva restituzione dei contenuti emersi, oltre alla realizzazione di un prodotto creativo e di una esposizione.

Di grande interesse è stato il momento finale, di cui ho curato le conclusioni, in cui sono stati presentati i risultati e sono state esposte alle istituzioni e agli adulti di riferimento le *policy recommendations* elaborate.

#### **4.4 Il rischio suicidario negli adolescenti**

Sul tema della salute mentale e del benessere psicofisico dei bambini e degli adolescenti ho avuto modo in questi anni di confrontarmi con il mondo della sanità, con i professionisti e gli esperti, anche portando alla loro attenzione le problematiche segnalate al mio ufficio, nonché di partecipare a numerosi lavori di approfondimento e progetti.

Come ormai è stato acclarato, le restrizioni imposte dalla pandemia hanno esacerbato situazioni già esistenti di criticità o hanno fatto emergere delle condizioni latenti; in generale hanno determinato un senso di incertezza e disorientamento soprattutto nei bambini e nei ragazzi.

Si è quindi assistito ad un aumento delle richieste di aiuto e delle prese in carico da parte della psicologia e della neuropsichiatria infantile.

Tali dati sono stati confermati anche dagli esperti auditi dalla commissione IV del Consiglio regionale del Piemonte nell'ambito della "indagine conoscitiva sul disagio psicologico post covid e rischio suicidario nella popolazione con particolare riferimento ai minori, soggetti fragili e persone esposte professionalmente".

Risulta quindi fondamentale, per rispondere a tale aumento di richieste, lavorare in rete tra la sanità, il mondo della scuola e del sociale, con le famiglie e con il terzo settore, per creare sinergia sia con la primaria finalità di prevenzione sia per una quanto più tempestiva individuazione dei segnali di disagio, per poter intervenire prontamente e adeguatamente.

Tanti gli interventi posti in essere, soprattutto dopo l'emergenza sanitaria, tra cui merita un cenno la legge regionale 9 del 2023 che, partendo dall'esperienza pregressa e da quanto già previsto in via emergenziale durante il covid, ha istituito il servizio di psicologia scolastica finalizzato alla promozione della salute e del benessere psicofisico di studenti, genitori, insegnanti e personale ATA e che potrà certamente aiutare nel lavorare maggiormente in sinergia tra i vari settori.

Una delle chiavi, dal mio punto di vista, per la prevenzione di tale fenomeno, ma più in generale per contrastare le varie manifestazioni di malessere che hanno appunto avuto un incremento negli ultimi anni (tra i quali il ritiro sociale, i disturbi dell'alimentazione, i disturbi del comportamento) è quella di creare le condizioni per il dialogo. Soprattutto nell'età adolescenziale, caratterizzata da grandi cambiamenti e spesso dalla tendenza a non esternare le proprie paure e i propri pensieri negativi, risulta invece centrale lavorare come adulti insieme ai ragazzi per fare in modo che la famiglia, la scuola, la squadra di pallavolo o di atletica, l'oratorio, siano dei luoghi non soltanto sicuri, ma in cui siano presenti

professionisti preparati e aperti al dialogo, ma soprattutto disponibili all'ascolto, perché i ragazzi hanno bisogno di essere ascoltati, di essere visti.

La partecipazione dei minori è un cardine centrale in tutti gli ambiti e anche quindi in quello della salute. Già nel 2017, infatti, l'OMS insieme ad altri partner aveva lanciato una iniziativa per cambiare il modo in cui i Paesi si confrontavano con la salute degli adolescenti, chiedendo una inclusione sistematica delle aspettative e delle prospettive dei ragazzi nella progettazione delle iniziative.

Nel febbraio 2022 l'OMS Europa ha pubblicato delle linee guida proprio su come coinvolgere i ragazzi nei processi decisionali sulla loro salute.

## **4.5 L'attività del Garante**

### **Le segnalazioni**

Le principali segnalazioni pervenute all'ufficio inerenti il tema del benessere e della salute hanno riguardato minori con diagnosi di disabilità e, per tale motivo, sono state trattate nel relativo capitolo.

### **La diffusione**

Numerose sono le iniziative cui ho partecipato inerenti il diritto alla salute e al benessere dei minori.

Ricordo nel mese di febbraio il progetto *"Meglio giocare nel parco: percorsi di assistenza rivolti a bambini e adolescenti in condizioni di malattia o disagio attraverso interventi assistiti con animali realizzati presso il parco regionale delle Vallere"*, promosso dall'Associazione Amar Piemonte.

Come Garante per l'infanzia e l'adolescenza ho aderito a questa iniziativa, unitamente al Garante per i diritti degli animali, vista la centralità del ruolo di promozione della conoscenza dei diritti dei bambini e dei ragazzi. Nello specifico, l'art. 24 della Convenzione ONU stabilisce che gli Stati parti riconoscono il diritto del minore di godere del miglior stato di salute possibile e di beneficiare di servizi medici e di riabilitazione. Essi si sforzano di garantire che nessun minore sia privato del diritto di avere accesso a tali servizi.

Il progetto si proponeva di far incontrare il mondo dei bambini e dei ragazzi con quello degli animali all'interno di un contesto naturale, il parco. Già in linea generale la promozione delle attività all'aria aperta, scontate fino a qualche decennio fa, ma non più oggi, rappresenta un'attività centrale per la crescita armoniosa delle persone di minore età e per il loro benessere psico-fisico.

Ho già avuto diverse occasioni per soffermarmi sull'importanza di riscoprire le attività svolte all'esterno, in mezzo alla natura, soprattutto alla luce degli ultimi due anni di pandemia, caratterizzati da forti limitazioni nella facoltà di movimento, del diritto alla socialità, alle attività extra scolastiche, al gioco.

A maggior ragione, ciò diventa centrale e può veramente fare la differenza in positivo nel caso di minori che, a causa di patologie croniche, si trovino ad affrontare un percorso particolare.

Avevo particolarmente apprezzato il coinvolgimento, nel progetto, dei genitori, avendo la famiglia un ruolo centrale. Avere la possibilità di confrontarsi con persone che stanno attraversando la medesima situazione difficile e scaricare lo stress non potrà che avere effetti positivi, a cascata, sul rapporto con il proprio figlio e quindi sul benessere e sulla tranquillità di questo.

Attraverso un lavoro multidisciplinare e di alta professionalità, il progetto di prefiggeva numerosi obiettivi, tra cui il miglioramento della condizione di benessere sia del bambino sia della famiglia, di ridurre l'ansia e il disagio, condizioni di per sé dannose che lo diventano ancora di più quando si sta affrontando una malattia.

Nel mese di aprile sono intervenuta nel convegno "*Emergenze neuropsichiatriche bisogni di salute nei bambini e adolescenti dopo la pandemia. Confronto interistituzionale per definire nuovi possibili modelli di reti sanitarie ed assistenziali*", organizzato dal SINPIA, portando l'esperienza del Garante nell'ambito, sia in termini generali sia particolari, esponendo le principali segnalazioni ricevute dall'ufficio e le relative azioni messe in campo, sia a supporto dei minori coinvolti sia al fine di farmi portavoce delle relative tematiche con le competenti istituzioni regionali, suggerendo modalità e approcci che tengano conto del benessere delle persone di minore età.

Ho poi partecipato online ad un evento promosso dal Garante per l'infanzia del Comune di Palermo dal titolo "*Forze in equilibrio: promuovere nei giovani consapevolezza dei diritti e senso di responsabilità*". Nel convegno ho portato l'esperienza piemontese sia dal punto di vista della situazione dei nostri bambini e dei nostri adolescenti sia delle progettualità realizzate dall'ufficio del garante, anche in collaborazione con altre istituzioni tese a promuovere il benessere psicofisico dei ragazzi.

## 5. IL DIRITTO ALL'ISTRUZIONE E ALL'EDUCAZIONE

L'educazione e l'istruzione sono diritti fondamentali e universali, definiti tali in diversi trattati e accordi internazionali, in particolare nella nostra Costituzione (artt. 3 e 30) e nella Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza (artt. 28 e 29).

L'ONU ha riconosciuto che, riducendo la povertà, le disuguaglianze e l'ingiustizia sociale, promuovendo la crescita economica sostenibile, migliorando la salute delle persone e sostenendo la protezione del pianeta, l'insieme di istruzione ed educazione contribuisce al raggiungimento degli Obiettivi di sviluppo sostenibile 1, 4 e 10 (ONU, 2015-30).

1) Porre fine ad ogni forma di povertà nel mondo; 4) Fornire un'educazione di qualità, equa ed inclusiva, e opportunità di apprendimento per tutti<sup>15</sup>; 10) Ridurre l'ineguaglianza all'interno di e fra le Nazioni.

*Per raggiungere i tre obiettivi di sviluppo sostenibile sopra indicati e rendere esigibili i diritti a essi connessi, i documenti citati sostengono che non basta far entrare i bambini a scuola: la riuscita scolastica è, prima che un esito, un lungo processo che ha a che fare con sfide significative riguardanti la crescita umana nel suo complesso e sin dai primissimi giorni di vita, il contesto familiare e*

---

<sup>15</sup> Traguardi 4.1 Garantire entro il 2030 ad ogni ragazza e ragazzo libertà, equità e qualità nel completamento dell'educazione primaria e secondaria che porti a risultati di apprendimento adeguati e concreti; 4.2 Garantire entro il 2030 che ogni ragazza e ragazzo abbiano uno sviluppo infantile di qualità, ed un accesso a cure ed istruzione prescolastiche così da essere pronti alla scuola primaria; 4.3 Garantire entro il 2030 ad ogni donna e uomo un accesso equo ad un'istruzione tecnica, professionale e terziaria -anche universitaria- che sia economicamente vantaggiosa e di qualità; 4.4 Aumentare considerevolmente entro il 2030 il numero di giovani e adulti con competenze specifiche -anche tecniche e professionali- per l'occupazione, posti di lavoro dignitosi e per l'imprenditoria; 4.5 Eliminare entro il 2030 le disparità di genere nell'istruzione e garantire un accesso equo a tutti i livelli di istruzione e formazione professionale delle categorie protette, tra cui le persone con disabilità, le popolazioni indigene ed i bambini in situazioni di vulnerabilità; 4.6 Garantire entro il 2030 che tutti i giovani e gran parte degli adulti, sia uomini che donne, abbiano un livello di alfabetizzazione ed una capacità di calcolo; 4.7 Garantire entro il 2030 che tutti i discenti acquisiscano la conoscenza e le competenze necessarie a promuovere lo sviluppo sostenibile, anche tramite un'educazione volta ad uno sviluppo e uno stile di vita sostenibile, ai diritti umani, alla parità di genere, alla promozione di una cultura pacifica e non violenta, alla cittadinanza globale e alla valorizzazione delle diversità culturali e del contributo della cultura allo sviluppo sostenibile; 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; 4.b Espandere considerevolmente entro il 2020 a livello globale il numero di borse di studio disponibili per i paesi in via di sviluppo, specialmente nei paesi meno sviluppati, nei piccoli stati insulari e negli stati africani, per garantire l'accesso all'istruzione superiore - compresa la formazione professionale, le tecnologie dell'informazione e della comunicazione e i programmi tecnici, ingegneristici e scientifici - sia nei paesi sviluppati che in quelli in via di sviluppo; 4.c Aumentare considerevolmente entro il 2030 la presenza di insegnanti qualificati, anche grazie alla cooperazione internazionale, per la loro attività di formazione negli stati in via di sviluppo, specialmente nei paesi meno sviluppati e i piccoli stati insulari in via di sviluppo.

*sociale, i processi e i contesti dell'apprendimento e dell'insegnamento, considerati nella loro diversità, come nel loro insieme.*

*La dispersione scolastica è quindi sempre più considerata un fenomeno complesso e multidimensionale, non riconducibile a un'unica causa (sia essa di ordine biologico, psichico o sociale), che necessita di uno sguardo ampio e pluridisciplinare per essere compreso e soprattutto affrontato. Occuparsi di dispersione vuol dire occuparsi dei bambini sin dai primi anni di vita, considerarli in prospettiva evolutiva, per osservare tutto l'arco della crescita, nei diversi contesti dove essa prende forma, ossia tenere ugualmente in primo piano il contesto familiare, il contesto educativo (servizi zero-tre) e scolastico, dalla scuola dell'infanzia fino all'ingresso all'università; significa guardare al contesto comunitario, cioè dei servizi, formali e informali, educativi, sociali, sociosanitari, sportivi, ricreativi, culturali, ecc. che costituiscono la rete di supporto alla crescita e che, quando assenti, determinano quella scarsità di stimolazioni e di risorse che impatta negativamente sulla formazione delle capacità sociali, cognitive, emotive delle persone di minore età <sup>16</sup>.*

### **5.1 I dati relativi all'obbligo formativo e al complessivo quinquennio della secondaria di II grado<sup>17</sup>**

Di seguito si riportano i dati relativi agli iscritti agli istituti secondari di I grado del Piemonte.

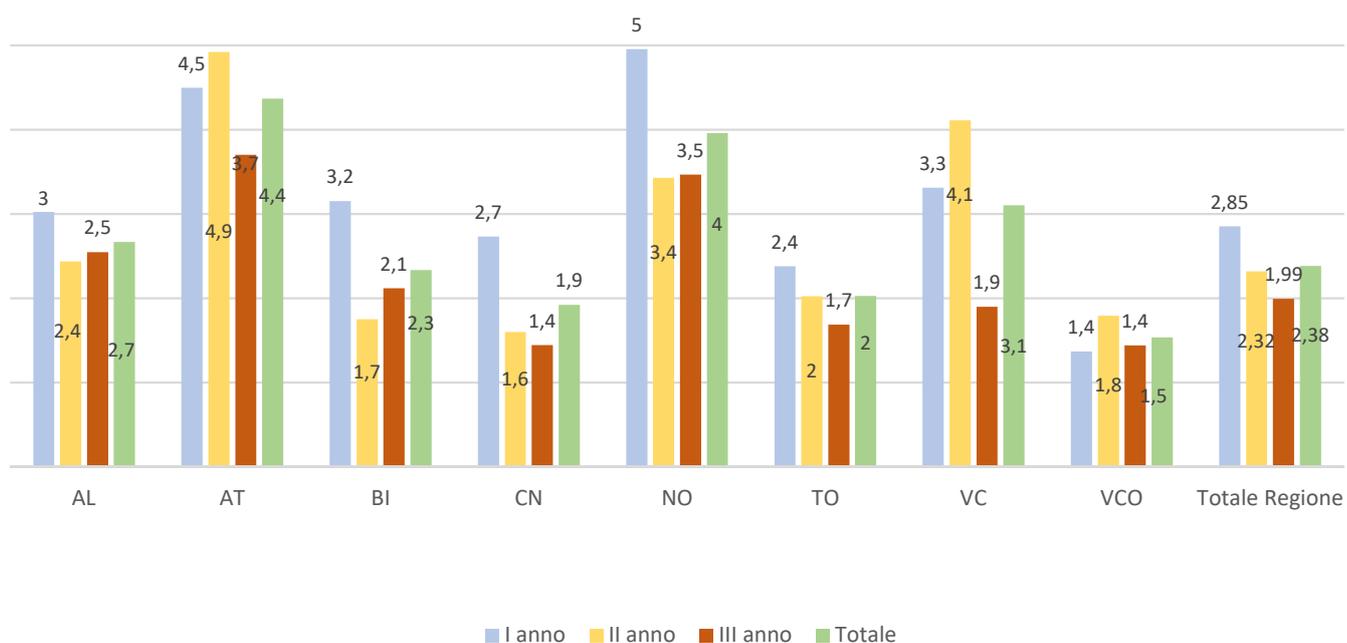
Provincia	Alunni frequentanti			
	I anno	II anno	III anno	Totale
AL	3.375	3.368	3.456	10.199
AT	1.735	1.748	1.784	5.267
BI	1.301	1.315	1.371	3.987
CN	5.567	5.506	5.684	16.757
NO	3.493	3.386	3.433	10.312
TO	19.716	19.982	20.342	60.040
VC	1.389	1.411	1.422	4.222
VCO	1.242	1.283	1.319	3.844
<b>Totale Regione</b>	<b>37.818</b>	<b>37.999</b>	<b>38.811</b>	<b>114.628</b>

<sup>16</sup> Dispersione scolastica in Italia: un'analisi multifattoriale. Documento di studio e di proposta (La redazione del documento è stata curata dalla Commissione costituita con decreto dell'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza, con il coordinamento del Presidente della Commissione, prof. Arduino Salatin e con la collaborazione dell'Ufficio dell'Autorità garante)

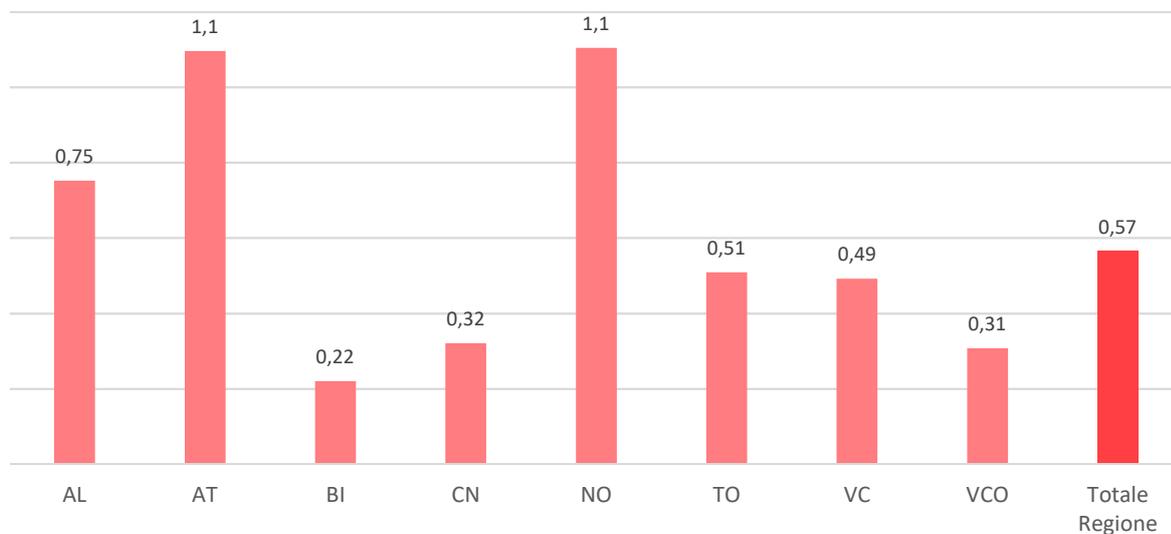
<sup>17</sup> Dati forniti dalla Direzione Istruzione, Formazione e Lavoro della Regione Piemonte

Provincia	Alunni frequentanti - ripetenti e pluripetenti			
	I anno	II anno	III anno	Totale
AL	102	82	88	272
AT	78	86	66	230
BI	41	23	29	93
CN	152	88	82	322
NO	173	116	119	408
TO	469	404	343	1.216
VC	46	58	27	131
VCO	17	23	19	59
<b>Totale Regione</b>	<b>1.078</b>	<b>880</b>	<b>773</b>	<b>2.731</b>

**ALUNNI SECONDARIA DI I GRADO RIPETENTI E PLURIRIPETENTI  
in % PER PROVINCIA**



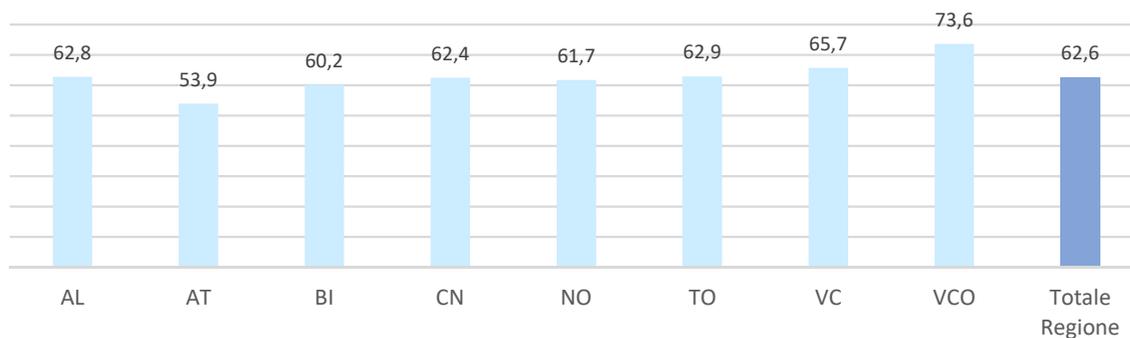
**ALUNNI NON LICENZIATI AL III ANNO DELLA SECONDARIA DI I GRADO  
IN % SUGLI ISCRITTI AL III ANNO**



Analogamente, di seguito, si riportano i dati relativi agli iscritti agli istituti secondari di II grado della nostra regione.

Provincia	Alunni frequentanti					
	I anno	II anno	III anno	IV anno	V anno	Totale
AL	3.562	3.208	3.076	2.888	2.755	15.489
AT	1.804	1.512	1.424	1.338	1.217	7.295
BI	1.398	1.288	1.305	1.139	1.081	6.211
CN	5.526	5.097	4.860	4.504	4.540	24.527
NO	3.837	3.165	2.907	2.699	2.442	15.050
TO	20.980	18.819	17.747	17.201	16.200	90.947
VC	1.513	1.419	1.341	1.226	1.204	6.703
VCO	1.619	1.470	1.436	1.261	1.291	7.077
<b>Totale Regione</b>	<b>40.239</b>	<b>35.978</b>	<b>34.096</b>	<b>32.256</b>	<b>30.730</b>	<b>173.299</b>

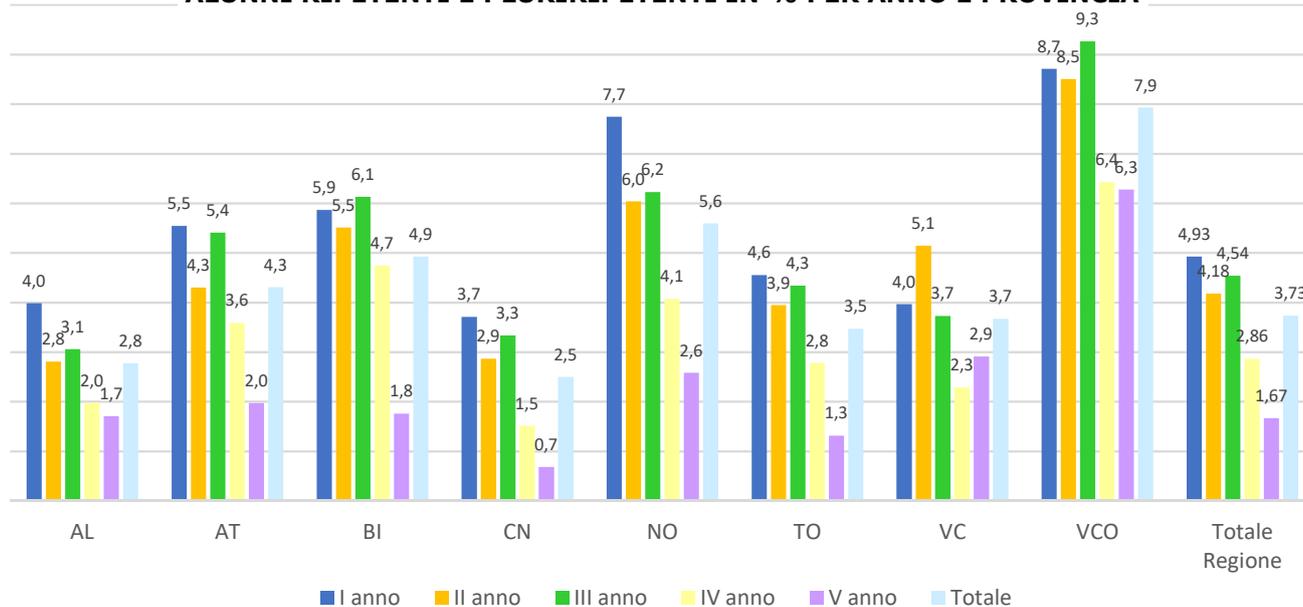
**ISCRITTI AD UN ISTITUTO SECONDARIO DI II GRADO DEL PIEMONTE  
IN % SULLA POPOLAZIONE RESIDENTE IN ETÀ 14-20**



Provincia	Alunni - non ammessi allo scrutinio + non promossi					
	I anno	II anno	III anno	IV anno	V anno	Totale
AL	402	164	156	118	81	921
AT	263	90	109	64	39	565
BI	165	77	86	53	43	424
CN	500	286	262	162	119	1.329
NO	581	229	219	174	80	1.283
TO	2.137	1.191	1.138	753	470	5.689
VC	205	126	92	50	43	516
VCO	223	117	125	82	58	605
<b>Totale Regione</b>	<b>4.476</b>	<b>2.280</b>	<b>2.187</b>	<b>1.456</b>	<b>933</b>	<b>11.332</b>

Provincia	Alunni ripetenti e pluripetenti					
	I anno	II anno	III anno	IV anno	V anno	Totale
AL	142	90	94	57	47	430
AT	100	65	77	48	24	314
BI	82	71	80	54	19	306
CN	205	146	162	68	31	612
NO	297	191	181	110	63	842
TO	955	742	770	478	213	3.158
VC	60	73	50	28	35	246
VCO	141	125	133	81	81	561
<b>Totale Regione</b>	<b>1.982</b>	<b>1.503</b>	<b>1.547</b>	<b>924</b>	<b>513</b>	<b>6.469</b>

## ALUNNI RIPETENTI E PLURIRIPETENTI IN % PER ANNO E PROVINCIA



## 5.2 La dispersione scolastica

In Italia, il Servizio statistico del Ministero dell'istruzione monitora il fenomeno annualmente soprattutto in termini di abbandoni.

Come ogni anno l'Ufficio Scolastico regionale, su nostra richiesta, ha fornito i dati relativi alla dispersione scolastica, specificando che il Ministero dell'istruzione e del merito ha proseguito il percorso intrapreso nel 2022 (DM 170 del 24 giugno 2022, DM 161 del 14 giugno 2022, DM 328 del 22 dicembre 2022 riguardanti le azioni del piano scuola 4.0 e riforma dell'orientamento) attraverso:

- la riforma della filiera tecnologica-professionale (DM 240 del 7 gennaio 2023)
- l'assegnazione di investimenti per promuovere l'integrazione di competenze STEM, digitali, di innovazione e linguistiche nei curricula di tutti i cicli scolastici (DM 65 del 12 aprile 2023, denominato "*Nuove Competenze e Nuovi Linguaggi*")
- l'assegnazione di investimenti miranti a creare un sistema multidimensionale per la formazione continua del personale scolastico per la transizione digitale (DM 66 del 12 aprile 2023).

L'a.s. 2023/24 ha dato avvio alla sperimentazione della filiera tecnologico-professionale, finalizzata a proporre agli studenti un'offerta formativa in ambito tecnologico-professionale, integrata in rete e capace di garantire un'ampia scelta

di percorsi d'istruzione, di istruzione e formazione professionale e di specializzazione terziaria, prevedendo il coinvolgimento e la sinergia di scuole secondarie di secondo grado e ITS Academy.<sup>18</sup>

Le principali novità della riforma possono essere così riassunte:

- Grazie al modello 4+2, gli studenti dei percorsi quadriennali potranno accedere direttamente ai corsi degli ITS Academy. In alternativa, il percorso quadriennale conferisce un titolo di studio spendibile nel mondo del lavoro al pari di un diploma quinquennale e consente di iscriversi all'Università.
- Vengono istituiti i "campus", reti che collegano l'offerta didattica degli Istituti tecnici e professionali, degli ITS Academy e dei centri di formazione professionale.
- La qualità del percorso d'istruzione dei ragazzi è garantita con una maggiore interazione con il mondo del lavoro e la presenza di esperti provenienti dalle imprese per coprire competenze che non sono presenti tra i docenti.
- Sono potenziati lo studio delle materie STEM, delle lingue, la didattica laboratoriale e i Percorsi per le Competenze Trasversali e l'Orientamento (PCTO).
- Gli istituti potranno riservare quote orarie da destinare ad attività legate al territorio.
- Gli organici dei docenti restano invariati, consentendo il potenziamento dello studio delle discipline nel quadriennio.

Si sono realizzate assegnazioni di investimenti per promuovere l'integrazione di competenze STEM, digitali, di innovazione e linguistiche nei curricula di tutti i

---

<sup>18</sup> Ulteriori soggetti della rete possono essere le università, le istituzioni dell'alta formazione artistica, musicale e coreutica e altri soggetti pubblici e privati intenzionati a contribuire alla realizzazione del progetto sperimentale, in partenariato con i rappresentanti del sistema delle imprese e delle professioni... La sperimentazione si prefigge altresì l'obiettivo di valorizzare i talenti degli studenti al fine di contrastare il fenomeno della dispersione scolastica, migliorare l'orientamento, sviluppare competenze fondamentali per lo sviluppo dei territori e la competitività delle imprese, favorire il trasferimento tecnologico. (DM 240 del 7 gennaio 2023 art.1- comma 3 e 4).

Caratteristica peculiare della filiera formativa tecnologico-professionale è la progettazione di un'offerta formativa integrata da parte dei soggetti aderenti alla rete...che offra agli studenti opportunità diversificate di istruzione e formazione sia tra quelle afferenti al secondo ciclo del sistema educativo di istruzione e formazione (con la possibilità di passaggi tra i vari percorsi di studio) sia in continuità verticale, agevolando la prosecuzione della formazione nei percorsi di istruzione terziaria (DM 240 del 7 gennaio 2023 art.2- comma 1).

cicli scolastici. A seguito della pubblicazione delle linee guida (DM 184 del 15 settembre 2023), che contengono indicazioni su come rafforzare i curricula e sviluppare le competenze legate discipline STEM, tutte le scuole di ordine e grado hanno cominciato a progettare percorsi per gli studenti finalizzati, comunque, a potenziare le competenze volte a favorire il successo formativo.

Il gruppo di supporto regionale istituito presso l'USR Piemonte ha accompagnato le scuole nella presentazione e realizzazione del piano scuola 4.0 che mira a innovare ambienti di apprendimento e didattica per ridurre la percentuale degli studenti che abbandonano precocemente la scuola a meno del 10%, diminuire la distanza tra scuola e realtà socio-economiche, rafforzare l'apprendimento e la formazione permanente lungo tutto l'arco della vita.<sup>19</sup>

Nel corso dell'anno scolastico 2023/2024 si è attuata anche la riforma dell'orientamento (DM 328 del 22/12/2022).

Partendo dunque dalla definizione dell'orientamento *"quale processo volto a facilitare la conoscenza di sé, del contesto formativo, occupazionale, sociale culturale ed economico di riferimento, delle strategie messe in atto per relazionarsi ed interagire in tali realtà, al fine di favorire la maturazione e lo sviluppo delle competenze necessarie per poter definire o ridefinire autonomamente obiettivi personali e professionali aderenti al contesto, elaborare o rielaborare un progetto di vita e sostenere le scelte relative"* (DM 328 22/12/2022, 1.3), le istituzioni scolastiche sono state chiamate a riprogettare le azioni orientative in un'ottica sempre più formativa anziché esclusivamente informativa e a porre l'accento sulle competenze orientative, funzionali ad acquisire una capacità di attivazione critica nei confronti dei problemi, di canalizzazione delle energie rispetto ad obiettivi, di responsabilizzazione verso gli impegni.

---

<sup>19</sup> I progetti presentati dalle istituzioni scolastiche nel febbraio del 2023, nei mesi successivi e nei primi del 2024 hanno preso forma attraverso:

- il reale mutamento degli ambienti di apprendimento,
- le prime attuazioni delle didattiche laboratoriali
- un uso sempre più normato e consapevole degli strumenti digitali.

È stata, inoltre, cura del medesimo gruppo offrire attività di sostegno alle scuole sia dal punto di vista formale amministrativo (accompagnamento alla compilazione e documentazione su piattaforma, delibere, documenti e nomine...) sia dal punto di vista più interpretativo e strategico.

Anche l'Equipe Formativa Territoriale nel 2023 e nel 2024 è stata maggiormente coinvolta in interventi attivi all'interno delle scuole non solo con corsi per i docenti ma anche con attività didattiche/laboratoriali con studenti e studentesse.

All'interno di ogni istituto secondario di II grado sono state individuate e formate due nuove figure cardine della riforma: l'Orientatore, al fine di coordinare e promuovere le attività dell'istituto in sinergia con gli enti territoriali e formativi e predisporre report (monitoraggio esiti, professioni e occupazioni,..) e il Tutor, figura che sostiene la famiglia e lo studente nel percorso e aiuta lo studente nella realizzazione dell'e-portfolio, al quale accede direttamente per renderlo strumento dinamico e utile. In particolare, per i trienni conclusivi della secondaria di secondo grado sono stati progettati dai Consigli di classe moduli della durata di 30 ore attraverso la sinergia con università ed enti territoriali preposti all'orientamento.

L'Ufficio Scolastico Regionale ha promosso e sostenuto queste collaborazioni attraverso incontri di informazione per Dirigenti Scolastici e docenti e l'attivazione di un helpdesk con mail dedicata.

Sono stati istituiti tavoli di lavoro con la Regione, con Fondazioni per la scuola ed enti territoriali rappresentanti le professioni.

Un importante ed efficace intervento attuato a livello regionale per contrastare la dispersione scolastica è rappresentato dal servizio di istruzione domiciliare, che le Istituzioni scolastiche possono attivare per studenti di ogni ordine e grado sottoposti a terapie domiciliari che ne impediscono la frequenza della scuola per un periodo di tempo non inferiore a trenta giorni, anche non continuativi, e dal servizio di scuola in ospedale che garantisce agli studenti ricoverati il diritto a conoscere e ad apprendere in ospedale, nonostante la malattia. Attraverso il servizio di Istruzione domiciliare, le Istituzioni Scolastiche, in quanto titolari della presa in carico di ogni singolo allievo e della conseguente personalizzazione dell'insegnamento sulla base delle specifiche esigenze individuali, trasmettono all'Ufficio Scolastico Regionale e alla Scuola Polo Regionale i progetti di istruzione domiciliare attivati nel corso dell'anno scolastico. L'istruzione domiciliare (ID) si propone di garantire il diritto all'istruzione delle alunne e degli alunni affetti da patologie che impediscono la frequenza della scuola per un periodo di almeno trenta giorni, anche se non continuativi, durante l'anno scolastico. Mediante tale servizio, le Istituzioni Scolastiche, anche in collaborazione con l'Ufficio Scolastico Regionale, con gli Enti Locali e con le Aziende Sanitarie Locali, definiscono le

azioni progettuali necessarie a garantire il diritto all'istruzione. I progetti di ID possono essere realizzati presso il domicilio dell'alunno, presso reparti ospedalieri ove non siano presenti sezioni di Scuola Ospedaliera, presso strutture di riabilitazione/cura o accoglienza. Di norma, i progetti contemplano interventi in presenza effettuati presso il domicilio (anche temporaneo) dell'alunno da parte dei docenti dell'istituzione scolastica di appartenenza.<sup>20</sup>

L'Ufficio scolastico segnalava inoltre le importanti azioni svolte, in sinergia con le ASL, in un'ottica di prevenzione dei disturbi del comportamento e delle dipendenze, che negli ultimi anni hanno subito un notevole incremento. L'USR, in collaborazione con enti quali Regione e ASL, in linea con le indicazioni Europee, ha dato inoltre vita ad una rete di promozione e prevenzione della Salute ("*Scuole che promuovono Salute*"). Si tratta di un progetto che intende costruire una stretta alleanza tra i diversi enti che si occupano di Promozione della Salute individuando la Scuola come ambiente fondamentale del lavoro per la salute. Il 30 maggio del 2023 sono stati pubblicati i documenti per l'attuazione del Protocollo d'Intesa tra Regione Piemonte e Ministero Istruzione-Ufficio Scolastico Regionale per il Piemonte grazie al lavoro del sottogruppo "salute e benessere," appositamente costituito dal Gruppo Tecnico Regionale (GTR) e quelli per l'attuazione e l'adesione alla rete<sup>21</sup>.

---

<sup>20</sup> Nell'a.s 2023/2024 sono stati attivati 118 progetti di ID per 51 studentesse e 67 studenti.

Il servizio di "Scuola in Ospedale" (SIO) è volto a garantire il diritto all'educazione e all'istruzione per gli studenti ricoverati nelle strutture con sezione di scuola ospedaliera che, a causa di particolari e gravi condizioni di salute, siano temporaneamente impossibilitati a frequentare le lezioni a scuola. Le indicazioni ministeriali, le novità normative introdotte dai decreti di attuazione della L. 107/15 e le Linee di indirizzo nazionali sulla scuola in ospedale e l'istruzione domiciliare (D.M.461/2019) impegnano le scuole a doverose e urgenti azioni di intervento e di inclusione a vantaggio degli studenti malati, per garantire il successo formativo e sostenere il percorso terapeutico. La Scuola in ospedale opera in totale sinergia con le scuole dei territori e realizza progetti di forte integrazione didattica e di significativa interprofessionalità della presa in carico educativa. Nell'a.s. 2023/24 sono state coinvolte 13 strutture ospedaliere afferenti all'intera ragione per un totale di 114 istituzioni scolastiche richiedenti. In particolare, gli studenti che hanno usufruito del servizio sono stati quest'anno:

572 Studenti scuola infanzia di cui 15 con disabilità certificata e 200 di nazionalità non italiana,  
1143 studenti primaria di cui 36 con disabilità certificata e 313 di nazionalità non italiana,  
576 scuola secondaria di I grado di cui 27 con disabilità certificata e 107 di nazionalità non straniera,  
308 secondaria di II grado di cui 16 con disabilità certificata e 42 di nazionalità non italiana.

<sup>21</sup>- *Position Statement*, documento descrittivo di ciò che significa essere una Scuola che Promuove Salute, a partire dai documenti internazionali fino alla concretizzazione della Definizione culturale e organizzativa nella regione Piemonte e accompagna ogni Autonomia scolastica a riconoscersi come tale avendo presenti i principi e i valori su cui si fonda.

- *Carta della Scuola che Promuove Salute*, documento, a firma del Dirigente scolastico, che dà visibilità all'impegno concreto dell'Autonomia scolastica a inserire nelle proprie politiche e programmi i principi della promozione della salute e a lavorare per il benessere dell'intera comunità scolastica, insieme agli Uffici di Ambito territoriale e in stretta alleanza con le Aziende Sanitarie del proprio territorio, valorizzando anche il lavoro congiunto con la comunità locale

- *Accordo di rete delle scuole che promuovono salute*, documento formale con cui le Autonomie scolastiche, che si riconoscono nei valori e principi del *Position Statement* e della Carta, sottoscrivono la propria partecipazione alla rete di scopo, per un impegno congiunto all'interno del sistema scolastico a favore del benessere e della salute di tutti.

Questa rete è un'opportunità di crescita, di intervento e di miglioramento che consente alle scuole di consolidare l'alleanza con diversi enti impegnati nella Promozione della Salute, perché è l'ambiente all'interno del quale più efficacemente si possono far crescere e sostenere modelli di vita salutari e positivi, promuovere il benessere individuale, relazionale e sociale. A tal fine contribuiscono sia il curriculum educativo per la salute sia la creazione di un ambiente scolastico sano e sicuro sia il coinvolgimento della famiglia e della comunità nello sforzo congiunto.

La rete si occupa di diffondere informazioni rispetto ad iniziative che sostengano le scuole nel difficile compito di accompagnare studentesse e studenti in un percorso di crescita consapevole e in grado di assumere comportamenti adeguati. Le scuole vengono affiancate e sostenute sia rispetto alla messa in atto di percorsi specifici sia rispetto ad una programmazione complessiva, disciplinare e interdisciplinare, che metta al centro il benessere di bambini, bambine e adolescenti. La rete, ampiamente diffusa su tutto il territorio regionale, vede la partecipazione di scuole di ogni ordine e grado. Per ciascuna provincia è stata individuata una scuola polo che si occupa delle specifiche di ciascun territorio.

### **5.3 Il ruolo della psicologia scolastica**

Tanti sono gli interventi posti in essere, soprattutto dopo l'emergenza sanitaria, per far fronte all'incremento delle richieste di prese in carico e più in generale per supportare il benessere psicologico delle persone di minore età.

Di grande rilievo la legge regionale 9 del 2023 che, partendo dall'esperienza pregressa e da quanto già previsto in via emergenziale durante il Covid, ha istituito il servizio di psicologia scolastica finalizzato alla promozione della salute e del benessere psicofisico di studenti, genitori, insegnanti e personale ata e che potrà certamente essere di grande ausilio nel lavorare maggiormente in sinergia tra i vari settori.

In particolare:

- a) contribuisce al miglioramento della qualità della vita scolastica;*
- b) consolida e accresce la qualità dei percorsi formativi scolastici, sia nella dimensione dell'istruzione sia in quella educativa;*

- c) *supporta le istituzioni scolastiche e le famiglie nello svolgimento delle loro funzioni educative;*
- d) *programma attività di formazione rivolta alle diverse aree del sistema scolastico;*
- e) *collabora con il dirigente scolastico e gli insegnanti nelle attività di promozione della salute e dell'apprendimento;*
- f) *monitora il clima organizzativo del contesto scolastico”.*

Il Servizio svolge, d'intesa con le istituzioni scolastiche, le seguenti attività:

- a) *interventi rivolti agli studenti e alle studentesse quali il funzionamento dello sportello di ascolto, l'attività di sostegno all'orientamento, lo sviluppo di competenze trasversali sociali e civiche, il sostegno allo sviluppo cognitivo, affettivo, emotivo e delle competenze relazionali, lo sviluppo del senso di autostima e autoefficacia, il contrasto al bullismo, cyberbullismo e diffusione delle dipendenze, la prevenzione di comportamenti a rischio per la salute psicologica, di situazioni di insuccesso formativo, povertà educativa, dispersione scolastica, il contrasto al disagio relazionale e alle difficoltà di apprendimento, anche dovute alla pandemia da Covid-19, le iniziative finalizzate ad affrontare eventuali situazioni di emergenza;*
- b) *interventi rivolti agli insegnanti, ai dirigenti, al personale ATA ed educativo quali sostegno, promozione e valorizzazione del ruolo e della professione, supporto nella gestione dei bisogni educativi speciali, accompagnamento nell'affrontare le diverse funzioni e nella gestione del gruppo classe, collaborazione nella gestione del dialogo tra le culture;*
- c) *interventi rivolti alle famiglie quali sostegno, promozione delle competenze genitoriali e della partecipazione delle famiglie in ordine alla corresponsabilità educativa, sviluppo della collaborazione scuola-famiglia, iniziative di promozione del benessere e del pieno sviluppo della comunità scolastica;*
- d) *azioni trasversali di dialogo e raccordo tra le componenti scolastiche per favorire generali processi di inclusione e di incontro e valorizzazione delle diversità”.*

#### **5.4 La partecipazione al Tavolo interistituzionale regionale per l'inclusione**

Faccio parte del gruppo di lavoro interistituzionale regionale per l'inclusione scolastica, costituito sulla base del Decreto del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca del 2018, che ha disciplinato la composizione, l'articolazione, le modalità di funzionamento, la sede, la durata e le ulteriori funzioni di supporto all'inclusione scolastica, ai sensi dell'art. 15 della Legge 104/1992.

Il c.d. G.L.I.R. è presieduto dal Direttore generale dell'Ufficio Scolastico regionale ed è composto, oltre che da alcuni componenti dell'Ufficio IV dello stesso USR, da dirigenti scolastici dei vari ordini e gradi, da professionisti della Neuropsichiatria infantile e da rappresentanti di associazioni di categoria.

Le riunioni di tale gruppo di lavoro hanno rappresentato un'importante occasione per confrontarsi sulle problematiche esistenti e per approfondire le possibili soluzioni. Dal canto mio, vista la funzione di promozione dei diritti dell'infanzia e di verifica della concreta attuazione di tali diritti in tutti gli ambiti, ho portato l'esperienza e le segnalazioni ricevute dall'ufficio in merito e ho poi fornito alcuni suggerimenti in ordine alla formazione degli insegnanti.

Negli anni, è infatti emersa la carenza di insegnanti di sostegno specializzati che comporta il ricorso a docenti privi di una formazione specifica, nonché il ritardo nel conferimento degli incarichi; si tratta di aspetti che possono compromettere il successo didattico ed educativo, favorendo la discontinuità e la conseguente interruzione del percorso inclusivo degli alunni con disabilità.

Ho pertanto trasmesso alcune considerazioni relative agli insegnanti di sostegno, partendo dall'esperienza condivisa negli ultimi anni con il Difensore Civico regionale, qui di seguito richiamate.

In particolare, ho evidenziato che l'attività degli Organi di garanzia, nella materia che qui ci occupa, è consistita, dal 2021 ad oggi, nella trattazione dei singoli casi segnalati agli uffici e nella prosecuzione del tavolo di confronto con la Direzione regionale della Sanità, già avviato nel 2021, che hanno consentito di analizzare nello specifico la rete di cura e assistenza (sociale e scolastica) che i servizi a livello regionale sono in grado di offrire ai minori e alle loro famiglie.

Nel corso del 2021, infatti, agli uffici del Garante Infanzia e del Difensore civico sono pervenute, per il tramite di Associazioni di volontariato di assistenza a genitori di minori con diagnosi di autismo, richieste di intervento aventi ad oggetto erogazione di terapie educative abilitative (secondo il metodo ABA) da parte delle Aziende Sanitarie Locali.

La questione segnalata è stata oggetto di richiesta di informazioni alla Direzione Sanità della Regione Piemonte.

A seguito dei riscontri ricevuti e degli approfondimenti effettuati, unitamente al Difensore civico ho avviato un'interlocuzione con l'Assessorato e gli Uffici della Direzione Sanità della Regione Piemonte, da cui è emersa la disponibilità ad avviare un tavolo di confronto sui percorsi di accesso ai diritti delle persone con disturbi dello spettro autistico.

Gli studi degli ultimi decenni, come è stato autorevolmente osservato<sup>22</sup>, hanno dimostrato che le persone con autismo possono fare progressi, non grazie a un 'metodo', bensì all'organizzazione di una rete di servizi e di interventi pluridisciplinari, precoci, coerenti, continuativi, basati su strumenti diagnostici e valutativi accreditati e affidabili.

Le Deliberazioni della Giunta Regionale del Piemonte del 2014 e del 2016<sup>23</sup> sui disturbi pervasivi dello spettro autistico hanno, quindi, individuato nella costruzione e attuazione del programma di trattamento, che deve sempre coinvolgere oltre ai servizi Sanitari, la famiglia, la scuola e i servizi socio assistenziali, l'elemento che qualifica l'appropriatezza degli interventi stessi.

Una rete coordinata, che si snoda lungo il percorso esistenziale della persona con autismo e che garantisce un approccio multi-professionale e interdisciplinare specifico, costituisce strumento indispensabile per affrontare la complessità e l'eterogeneità delle sindromi autistiche, nel rispetto dei vigenti Livelli Essenziali di Assistenza (LEA).

Inoltre dal 2014, nella Regione Piemonte, è attivo il Coordinamento regionale per l'Autismo in età evolutiva, a cui partecipano esperti psichiatri, Neuropsichiatri

---

<sup>22</sup> Donata Vivanti, Vice Presidente Forum Europeo della Disabilità.

<sup>23</sup> La disamina della DGR 22-7178 del 3.03.2014 "*Disturbi pervasivi dello sviluppo: recepimento dell'Accordo Stato-Regioni del 22.11.2012- Linee di indirizzo per la promozione ed il miglioramento della qualità e dell'appropriatezza degli interventi assistenziali nel settore dei Disturbi pervasivi dello Sviluppo con particolare riferimento ai disturbi dello spettro autistico*" è stata affrontata nella Relazione della Garante Infanzia e dell'Adolescenza, anno 2021 pagg. 156 e seguenti.

infantili, funzionari regionali, Enti Gestori delle funzioni socio-assistenziali e associazioni, che contribuisce a definire programmi formativi e progetti nazionali sul tema dell'autismo, collaborando con i settori preposti, alla definizione di strutture semiresidenziali e residenziali e per le urgenze comportamentali.

Il Coordinamento è stato istituito anche con lo scopo di rafforzare, a livello di macro ambiti territoriali, la rete locale che coinvolge i servizi sanitari, sociali, del lavoro ed educativo-formativi, la famiglia e le associazioni presenti sul territorio, avendo come obiettivo l'inclusione scolastica e sociale, il rafforzamento del supporto alla famiglia e il raggiungimento della migliore autonomia possibile negli ambienti di vita (scuola e famiglia) dei minori.

Come riferito nell'ambito del tavolo di confronto avviato, insieme al Difensore civico, con la Direzione Sanità della Regione Piemonte, ciò ha comportato anche una crescita, a livello collettivo, della capacità di affrontare in modo più possibile omogeneo le problematiche, coinvolgendo tutti i servizi territoriali.

In quella sede, inoltre, è emerso che la presa in carico della comunità aiuta a superare un'individuazione troppo specialistica delle situazioni, a lavorare in rete tra servizi sociali e scolastici e a stabilire una *compliance* con la famiglia del paziente. Per contro, nei territori in cui mancano i servizi, le famiglie tendono a richiedere dal Servizio sanitario prestazioni (ad esempio le terapie ABA) la cui componente educativa potrebbe trovare realizzazione attraverso il sostegno scolastico e l'assistenza sociale, in assenza della succitata carenza e del ritardo di nomina degli insegnanti di sostegno

Ciò dipende, in parte, dalla modalità di "arruolamento" dei docenti che, di fatto, compromette la continuità didattica e in parte, si ritiene, dalla mancata previsione dell'obbligatorietà della formazione che deve coinvolgere, ovviamente, non solo gli insegnanti di sostegno ma anche quelli curricolari<sup>24</sup>,

---

<sup>24</sup> "Tutti i docenti dell'organico dell'autonomia contribuiscono alla realizzazione dell'offerta formativa attraverso le attività di insegnamento, di potenziamento, di sostegno, di organizzazione, di progettazione e di coordinamento". È questa la sostanza nella nota 2852 diffusa dal Miur il 5 settembre 2016 con la quale si intendono fornire indicazioni ed orientamenti di massima sulle potenzialità offerte dalla gestione dell'organico dell'autonomia. Il Miur ha voluto precisare un aspetto importante: non esiste distinzione contrattuale tra docenti curricolari e docenti di potenziamento, ma nell'organico dell'autonomia confluiscono posti comuni, posti per il sostegno e posti per il potenziamento dell'offerta formativa. Questo significa che anche i docenti individuati su posti di potenziamento possono svolgere attività di insegnamento integrate ad altre attività progettuali. E di conseguenza docenti finora utilizzati solo per l'insegnamento curricolare possono

considerato che per l'effettività dell'inclusione è fondamentale un lavoro di rete e sinergia tra tutti i docenti sul gruppo classe inteso nella sua globalità.

Tra le varie interlocuzioni intercorse, di grande rilievo si è rivelata quella con il coordinatore del Gruppo regionale del Piemonte per l'autismo in età evolutiva, Dott. Giuseppe Arduino, realizzatasi anche mediante la visita presso il Centro Autismo e Sindrome di Asperger presente a Mondovì e la partecipazione al convegno organizzato nel mese di aprile del corrente anno.

Nell'ambito dell'Asl Cuneo, infatti, è attiva una rete di formazione sulla tematica dell'autismo sia di base sia di approfondimento con laboratori operativi, oltre ad una specifica esperienza di formazione c.d. a cascata attraverso la presenza di docenti "esperti" presso lo sportello autismo. Ciò risponde alla necessità sia di una specificità della formazione, sia di un confronto diretto da parte degli insegnanti che, di volta in volta, si trovano ad interfacciarsi con minori che hanno tale diagnosi.

Alla luce di tali premesse, ho quindi sottolineato all'Ufficio Scolastico regionale l'importanza di una formazione adeguata e continua dei docenti, che sia sostenibile e il più possibile trasversale. Soprattutto alla luce del continuo aumento del numero di minori con certificazione di disabilità e, quindi, della necessità di insegnanti di sostegno, è fondamentale prevedere una formazione obbligatoria di base, oltre ad approfondimenti specifici in base alle singole caratteristiche degli alunni.

Vista la normativa che prevede la presenza di uno sportello autismo in ogni provincia, si potrebbe partire da tale dato per ottimizzare la formazione specifica e la consulenza, valorizzare il ruolo attivo da parte dei docenti, sostenere il confronto *peer to peer* e la rete di supporto e aiuto, al fine di fornire una formazione il più possibile trasversale, con l'idea di estendere questo modello (formazione c.d. a cascata, attraverso specifici punti di riferimento provinciali) anche per altre tipologie di disabilità o comunque di bisogni educativi speciali.

---

occuparsi, in tutto o in parte, di attività di arricchimento dell'offerta formativa, in coerenza con le competenze professionali possedute.

## 5.5 L'attività del Garante

### Le segnalazioni

Le segnalazioni relative alla tematica del diritto all'istruzione e all'educazione hanno riguardato principalmente alunni con disabilità e sono state pertanto trattate nel capitolo corrispondente.

### La diffusione (in particolare del diritto allo sport)

In considerazione del contesto normativo che assegna sul territorio regionale al Difensore civico e al Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza, rispettivamente, il compito di garantire l'attuazione del divieto di discriminazione e del principio di pari opportunità e di assicurare la piena attuazione dei diritti e degli interessi riconosciuti ai bambini e alle bambine, ai ragazzi e alle ragazze e di contrastare il fenomeno del bullismo e del cyber bullismo, è stato ritenuto prioritario dare seguito ad azioni per diffondere la cultura del rispetto dell'altro e dell'inclusione, nonché la conoscenza degli organismi di garanzia a tutela dei diritti delle persone e in particolare dei minori di età.

Al riguardo, il mondo del calcio giovanile ha rappresentato un ambito in cui tali interventi possono mostrare efficacia e in ragione dell'attività che la FIGC ha svolto negli ultimi anni, per dare impulso a pratiche di educazione per il contrasto agli abusi e qualsivoglia forma di violenza fisica e psichica, nonché per lo sviluppo di una sana competizione, animata dal giusto fair play, è stato predisposto un protocollo di intesa sottoscritto dalla FIGC, dal Difensore civico e dalla scrivente. Attraverso tale protocollo, si è sottolineata l'importanza di promuovere e realizzare nel mondo del calcio giovanile regionale attività d'informazione e diffusione della cultura del rispetto dell'altro, dell'uguaglianza e dell'inclusione. Unitamente al Difensore civico e con la collaborazione del Settore Giovanile e Scolastico-Piemonte e Valle d'Aosta- della Federazione Italiana Giuoco Calcio, abbiamo organizzato, in occasione del Salone del Libro di Torino del 2023, un evento dal titolo "*Fair play. Avversari in campo. Amici nella vita*".

L'iniziativa ha inteso diffondere, soprattutto tra i più giovani, modelli di comportamento individuali e sociali basati sul rispetto per l'altro, sulla soluzione non violenta dei conflitti e sul significato delle regole al fine di veicolare un modello inclusivo che possa, anche nella vita quotidiana dei giovani, contribuire alla loro crescita di cittadini.

In particolare, all'iniziativa sono stati invitati: il Segretario nazionale del Settore Giovanile Scolastico della FIGC - Vito Di Gioia, il Vice Presidente nazionale Settore Giovanile e Scolastico della FIGC - Mauro Foschia e il Presidente della Commissione Esperti Tutela Minori della FIGC - Prof. Domenico Costantino e Andrea Fabbrini Responsabile del Settore giovanile del Novara Calcio. L'evento è stato moderato da Beppe Gandolfo ed è stato articolato in tre parti.

La prima parte ha previsto gli interventi dei Garanti, la seconda le interviste di Beppe Gandolfo ai testimonial presenti: il calciatore del Torino FC Luca Gemello, la calciatrice Martina Rosucci della Juventus Women FC, che hanno offerto testimonianza del loro impegno sul campo per combattere le discriminazioni, nonché ai ragazzi delle squadre invitate (Cit Turin, Venaria e Juventus).

Infine l'evento si è concluso con la presentazione del protocollo di intesa tra il Difensore civico, il Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza e la Federazione Italiana Giuoco Calcio.

Nel corso dell'evento, ci si è concentrati sul principio di non discriminazione e sul grande valore, per favorire l'inclusione, dello sport, che comporta quindi l'eliminazione di qualunque forma di discriminazione all'interno di un gruppo pur nel rispetto della diversità.

Lo sport è un importante strumento di inclusione in quanto attraverso lo sport ed in particolare attraverso uno sport di squadra, quale è il calcio, si impara a stare insieme e a lavorare insieme per il conseguimento di un obiettivo comune. Il linguaggio dello sport è universale, supera tutte le barriere, le lingue e le ideologie; unisce le persone, favorendo il dialogo e l'accoglienza.

Lo spirito di squadra promuove valori come l'uguaglianza e la solidarietà.

L'attività fisica e il gioco sono elementi essenziali ai fini di un corretto sviluppo psico-fisico, sociale e culturale dei nostri ragazzi.

Per sottolineare l'importanza dello sport come diritto riconosciuto a tutti i bambini e i ragazzi, l'Unesco ha sviluppato nel 1992 la Carta dei diritti dei bambini nello sport, che regola le attività sportive per bambini: il diritto di giocare, di divertirsi in un ambiente sano, di praticare sport in sicurezza e di avere tempi di allenamento e di riposo adeguati. Tra tutti, il concetto maggiormente evocativo è il diritto a non essere un campione: il diritto cioè a vivere lo sport innanzitutto come un divertimento, uno svago, un momento di coesione e condivisione con i coetanei.

Non significa che non si debba dare il massimo nella propria attività - l'impegno e la costanza sono valori importanti nello sport come nella vita - ma quello che deve sempre prevalere è proprio lo spirito sportivo nel suo significato più profondo.

Nel corso dell'evento, inoltre, abbiamo posto l'accento sui valori della lealtà, del rispetto, e del "Tifo sano", concetti che possono essere riassunti tutti con la parola Fair play, termine inglese con il quale si intende far riferimento a comportamenti leali, al rispetto delle regole, dell'avversario e anche dell'arbitro o, come viene definito ora nel calcio, del direttore di gara.

Il Fair play richiede comportamenti onesti, rispettosi e che evitino la violenza verbale e fisica e insegna ai ragazzi il rispetto per gli altri, favorisce la socializzazione e insegna a lavorare insieme, promuove l'inclusione e aiuta a sviluppare un forte senso di giustizia. Aiuta a gestire le proprie emozioni, ad accettare le sconfitte, a gestire lo stress; abilità, queste, che sono utili anche in altri contesti, nella vita personale e professionale.

Lo sport, praticato all'insegna di questi valori, favorisce il benessere dei ragazzi, è fondamentale per la salute fisica e psichica, per una crescita sana ed equilibrata del singolo in primo luogo, ma ha un ruolo centrale anche nel migliorare i rapporti tra pari, contribuendo, in tal modo, a creare una società più integra e giusta.

Unitamente al Difensore Civico, ho inoltre partecipato nel mese di novembre alla *"Cerimonia di presentazione del patto di collaborazione tra FIGC SGS e i Club coinvolti nel programma Evolution program - Attività di Sviluppo Territoriale"*, con l'obiettivo di strutturare una proposta di formazione tecnico sportiva ed educativa volta alla prevenzione della violenza giovanile.

## Le osservazioni a proposte e disegni di legge

In ottemperanza a quanto previsto dall'art. 2 lett. o) della Legge regionale 31 del 2009 (il Garante esprime, su richiesta dei competenti organi regionali, provinciali e comunali, pareri, proposte e rilievi su progetti di legge, di regolamento e di atti amministrativi in ordine al possibile ed eventuale impatto su bambini e ragazzi), ho presentato le mie osservazioni alla proposta di legge regionale n. 225 del 24 ottobre 2022 *"Disciplina dei servizi educativi per l'infanzia e disposizioni relative al sistema integrato di educazione e istruzione dalla nascita sino ai sei anni"*.

I servizi educativi per l'infanzia negli ultimi anni sono stati oggetto di riforma normativa a livello nazionale attraverso due provvedimenti: la legge 107 del 2015 che si è occupata della riforma del sistema di istruzione e formazione e il decreto legislativo 65 del 2017 che ha istituito il sistema integrato di educazione e istruzione dalla nascita fino ai 6 anni e che ha reso unico il sistema 0-6, pur conservando al suo interno i due sottoinsiemi dei servizi (0-3 e 3-6). Nonostante la volontà del legislatore nazionale di istituire un sistema integrato, i due sottoinsiemi continuano ad afferire a norme e istituzioni differenti: da una parte per lo 0-3, la Regione e gli Enti locali, dall'altra, per la fascia 3-6, il livello ministeriale.

Il decreto legislativo 65 del 2017 prevede che il sistema integrato di educazione e istruzione da 0 a 6 anni sia coordinato su scala nazionale nel rispetto delle funzioni dei compiti delle Regioni e degli Enti locali.

Alla Regione in particolare spettano i compiti di programmare e sviluppare il sistema integrato di educazione e istruzione, definire le linee di intervento, sviluppare un sistema informativo di raccolta dati, concorrere alla valutazione al monitoraggio del sistema, definire gli standard strutturali e organizzativi e qualitativi, disciplinare le attività di autorizzazione accreditamento e vigilanza e individuare le sanzioni per le violazioni accertate.

Attraverso quindi il disegno di legge si è voluto disciplinare il sistema integrato rispondendo alle esigenze sia del D. Lgs 65 del 2017 sia delle Linee pedagogiche per il sistema integrato e degli Orientamenti nazionali sui servizi educativi.

In particolare, fondamentale risulta da un lato l'unificazione del sistema educativo e di istruzione nella fascia 0-6, per garantire continuità e condivisione, ma dall'altro la valorizzazione delle peculiarità di ciascuna delle due fasi (0-3 e 3-6).

L'obiettivo già del decreto legislativo nazionale, e recepito nel disegno di legge regionale, è proprio quello di partire – come indicato dalla Convenzione Onu sui diritti del fanciullo del 1989 - dalla considerazione di tutti i bambini e ragazzi come titolari di diritti propri.

Il presupposto è infatti che i bambini sono riconosciuti come soggetti di diritti individuali civili e sociali e che la regione appunto attraverso questa legge opera affinché siano rispettati come persone garantendo loro il diritto di avere pari opportunità di educazione e istruzione cura relazione gioco, riconoscendo e valorizzando le differenze e contrastando le disuguaglianze Il sistema integrato ha quindi il compito di promuovere lo sviluppo e il potenziamento dei servizi tradizionali riconoscendo valorizzando e diffondendo l'esperienza e la realtà di servizi diversificati integrativi già presenti in grado di offrire risposte articolate.

I servizi 0-3 come enunciato dall'articolo 1 della legge sono orientati a raggiungere le seguenti finalità: favorire il benessere e la crescita dei bambini valorizzando le originali identità individuali, favorire la conciliazione fra i tempi e le tipologie di lavoro dei genitori e la cura dei bambini, garantire l'accesso ai servizi a quote sempre maggiori di bambini, garantire l'accesso ai servizi ai bambini in condizioni di disabilità certificata, offrire un contesto socio educativo di accoglienza, crescita, socializzazione e apprendimento, prevedere la partecipazione delle famiglie alle definizioni degli obiettivi educativi e alla verifica del loro raggiungimento, riconoscere e valorizzare le differenze dei percorsi di vita di identità e tempi e le modalità, favorire la partecipazione dei bambini con bisogni educativi speciali, promuovere la qualità dell'offerta avvalendosi di personale educativo qualificato e garantendo la formazione continua di tutto il personale.

A tale riguardo, nelle mie osservazioni ho sottolineato come fosse molto positiva la previsione di un ruolo specifico della Regione nel definire gli indirizzi per la

formazione del personale, sia in raccordo con il Piano nazionale sia sulla base delle reali necessità e delle proposte elaborate dal Tavolo interistituzionale, suggerendo di inserire, tra le attività di informazione e prevenzione, anche le tematiche dell'educazione alimentare e al movimento.

## **6. IL DIRITTO ALL'ASCOLTO E ALLA PARTECIPAZIONE DELLE PERSONE DI MINORE ETÀ**

Il diritto all'ascolto e alla partecipazione dei minori è uno dei quattro principi che ispirano la Convenzione sui diritti dell'infanzia, che mira a mettere al centro i bambini, a considerare il loro interesse preminente come un elemento fondamentale, non solo dei vari interventi in campo educativo, sociale e sanitario, ma anche delle linee politiche da adottare e delle disposizioni operative da assumere.

L'ascolto va valorizzare sempre di più, in famiglia, nella scuola e anche a livello delle istituzioni. Il compito del Garante è proprio quello di costituire un ponte tra le esigenze delle persone di minore età e le istituzioni.

### **6.1 Il progetto europeo CHILDREN Digi-CORE**

Il Progetto Europeo Children Digi-CORE, che è nato e si è sviluppato con l'obiettivo primario di favorire la partecipazione delle persone di età minore alla promozione e alla protezione dei loro diritti, si è concluso nel marzo del 2023.

Il Progetto è stato promosso sulla base della constatazione della scarsa consapevolezza, da parte dei minori, dei propri diritti. Spesso i bambini non sanno di avere il diritto di contattare e chiedere l'assistenza delle autorità pubbliche e/o non percepiscono molte violazioni dei diritti come illegali e dannose per le persone che le subiscono. Infatti, secondo lo stesso Comitato delle Nazioni Unite sui diritti del bambino "*Gran parte della violenza perpetrata contro i bambini non viene contestata.... perché alcune forme di comportamento abusivo sono intese dai bambini come pratiche accettate*"<sup>25</sup>. Inoltre, un elemento che complica ulteriormente la denuncia diretta è il rischio che la denuncia stessa possa effettivamente tradursi in nuove violenze e rivittimizzazione per il denunciante.

D'altra parte, non è sempre facile individuare quando e a quale autorità pubblica rivolgere la segnalazione.

---

<sup>25</sup> Committee on the rights of the child, General Comment No. 12 (2009). The right of the child to be heard, par. 120.

In questo contesto, particolarmente evidente è il potenziale degli strumenti digitali: il mondo digitale offre infatti ai bambini infinite opportunità di apprendimento e di connettività, ad esempio riducendo i tempi di invio e ricezione delle comunicazioni e promuovendo un'ampia diffusione delle informazioni. In Italia, in effetti, l'unico canale realmente utilizzato dai minori per le segnalazioni è il sito web della polizia postale per i reati informatici, integrato, più recentemente, da specifici servizi di consulenza scolastica istituiti dalla legge per la prevenzione e la lotta al cyberbullismo (Legge 29 maggio 2017 n. 71).

Per affrontare tali sfide, Children Digi-CORE si è posto l'obiettivo di incoraggiare la partecipazione dei minori alla promozione e alla tutela dei loro diritti attraverso la progettazione, la sperimentazione e la promozione di uno strumento digitale che consenta ai ragazzi, nella fascia di età 12-17 anni, di essere consapevoli dei loro diritti e di denunciare qualsiasi violazione all'autorità competente utilizzando uno strumento a loro misura.

L'utilizzo dell'app consente ai minorenni di acquisire informazioni comprensibili ma rigorose su quali situazioni configurino violazioni di diritti e sulle modalità per portare queste ultime all'attenzione dei garanti regionali per l'infanzia e l'adolescenza e delle autorità giudiziarie competenti.

Il progetto è stato coordinato dall'Università di Torino. La presenza delle Associazioni Agevolando (Italia) e Hope for Children (Cipro) ha garantito in ogni fase del progetto il coinvolgimento di ragazzi e di giovani adulti, alcuni dei quali care leavers, e minori stranieri non accompagnati. Inoltre, la presenza nel partenariato del Garante per l'infanzia e l'adolescenza del Piemonte e il supporto di locali ordini professionali hanno consentito la sperimentazione dello strumento digitale Digi-CORE e delle procedure standardizzate, nonché la formazione di professionisti nel territorio prescelto, ovvero la Regione Piemonte. Infine, il sostegno dell'Associazione Internazionale dei Magistrati per la famiglia e i minorenni ha dato una visibilità internazionale ai risultati del progetto, nonché offerto la possibilità di trasferibilità delle pratiche individuate.

L'Ufficio si è occupato in particolare di contribuire ad elaborare e sintetizzare i contenuti del percorso guidato fruibile tramite l'utilizzo della APP, partendo dalle

esigenze dei ragazzi, così come erano state illustrate durante le attività di valutazione dei bisogni (*focus groups*) svolti a luglio e settembre del 2021 sia in Italia sia a Cipro (di cui si è parlato nella Relazione 2021).

Per quanto riguarda i contenuti dell'APP, è stata prevista una struttura che comprenda delle domande a risposta guidata che facilitino la descrizione e la comprensione del fatto, oltre che una sezione dedicata alle informazioni e ai numeri utili.

La APP prevede una parte dedicata al profilo dell'utente, che viene messo in grado, se lo desidera, di fornire informazioni su se stesso. La segnalazione può essere sia a tema generale, oppure riguardare un caso/episodio specifico, indicando la data, il luogo dove l'episodio si è verificato e i soggetti coinvolti. Viene inoltre proposto un percorso guidato che fornisce sintetiche informazioni, anche a carattere giuridico, sulle principali violazioni dei diritti dei minori (ad esempio bullismo, cyberbullismo, maltrattamento fisico, psicologico, violazione della privacy o del diritto allo studio, discriminazione ecc). È inoltre prevista la possibilità di aggiungere foto, video o audio. Vi è poi una parte dedicata alle informazioni, dove viene esplicitato cosa la APP consente di fare e cosa succede dopo la segnalazione. La sezione fornisce altresì i numeri utili di emergenza. Le lingue previste sono italiano, inglese e francese.

Il 20 gennaio 2023 il Settore Difensore civico e Garanti del Consiglio regionale del Piemonte ha organizzato una conferenza stampa a Torino per presentare l'App Digi-CORE e le raccomandazioni politiche per gli stakeholder nazionali, europei e internazionali, a cui hanno partecipato molti giornalisti e televisioni locali. Considerando la quantità di articoli di stampa pubblicati e le trasmissioni video, si può affermare che questo evento ha permesso una diffusione del Progetto su larga scala. È stata inoltre organizzata, a seguire, anche una tavola rotonda, da me moderata, con i rappresentanti di diversi Ordini professionali della Regione Piemonte (Avvocati, Assistenti sociali, Psicologi), di enti pubblici (ad es. Ufficio Scolastico del Piemonte) e Associazioni (UNICEF, Save the Children, Associazione sportiva Federazione Italiana Giuoco Calcio-FIGC, Associazione Infanzia e Famiglia - AIEF, Pastorale giovanile Salesiana, Associazione dei Tutori volontari minori

stranieri non accompagnati) che hanno partecipato con entusiasmo, dimostrando sostegno e interesse per ulteriori collaborazioni e sinergie.

Durante tutti gli eventi sopra elencati sono stati distribuiti i gadget (shopper e tappetino per il mouse) fatti predisporre dal Consiglio regionale del Piemonte per divulgare il logo del Progetto e della Commissione europea finanziatrice dello stesso.

Durante gli ultimi mesi del progetto ci sono state molte occasioni per diffondere i risultati del progetto.

Sfruttando la rete di contatti e sinergie venutasi a creare, è stato possibile partecipare a eventi organizzati da terzi per promuovere ulteriormente il progetto. Il 17 febbraio 2023 Children Digi-CORE è stato presentato e discusso nell'ambito della clinica legale "Famiglia, bambini e legge". Gli studenti si sono concentrati sull'approccio innovativo, a misura di bambino, partecipativo, integrato e interdisciplinare del progetto e hanno scaricato e fornito un feedback sull'applicazione. Nel corso del mio intervento, ho illustrato il ruolo e le funzioni del Garante, soffermandomi in particolare sull'importanza del diritto alla partecipazione e all'ascolto dei minori.

Il 28 febbraio 2023 la scuola IPSIA di Birago, situata a Torino, ha ospitato un evento volto a sensibilizzare i bambini sui loro diritti e a presentare loro il progetto e l'app Children Digi-CORE. Erano presenti 20 studenti tra i 15 e i 18 anni e 5 studenti universitari. Durante l'evento sono stati utilizzati i video del canale TikTok di Children Digi-CORE per promuovere la discussione.

Il 2 marzo 2023 (M24) un gruppo internazionale di 34 studenti provenienti da Italia, Germania, Croazia e Grecia e di età compresa tra i 12 e i 15 anni e 9 insegnanti internazionali sono stati accolti all'Università di Torino. Gli studenti, giunti a Torino nell'ambito del progetto "The Erasmus+ project Rights now!" sui diritti umani e la democrazia, hanno assistito alla presentazione di Children Digi-CORE e sono stati coinvolti in attività ludiche per valorizzare il loro ruolo di agenti di trasformazione con la capacità di impegnarsi attivamente nella tutela dei loro diritti.

Il mese di febbraio e marzo 2023 sono stati dedicati, in collaborazione con UNITO, alla stesura in lingua inglese dell'Impact Assessment Report riferito al secondo anno di progetto (dal 1/04/2022 al 31/03/2023) ed alla predisposizione degli atti di gara

relativi all'affidamento del servizio di revisione linguistica in inglese da parte di una società specializzata.

Il 23 e il 24 marzo si è svolto, presso il Campus Luigi Einaudi, il Plenary meeting organizzato dall'Università di Torino, al quale ho partecipato unitamente a tutti i rappresentanti dei partner del Progetto.

All'incontro ha inoltre preso parte anche un gruppo di bambini e giovani adulti di Agevolando, fornendo un feedback sui punti di forza e di debolezza del progetto dalla loro specifica prospettiva. La loro presenza ha avuto un significato speciale. Infatti, per discutere le prestazioni del progetto, il Consorzio non può basarsi solo sugli indicatori quantitativi e sugli strumenti descritti nel Grant Agreement, ma deve ascoltare la voce dei bambini e dei giovani adulti.

L'obiettivo principale della riunione plenaria, svoltasi in lingua inglese, è stato quello di discutere le attività e gli esiti finali del progetto, oltre che di valutare la possibilità di intraprendere nuove iniziative basandosi sui risultati di Children Digi-CORE.

Durante il meeting ha avuto luogo la presentazione in lingua inglese, da parte di una funzionaria del Settore Difensore civico e garanti, dell'*Impact Assessment Report* relativo al secondo anno di progetto, e pertanto dal 1/04/2022 al 31/03/2023.

Il documento, sinteticamente rappresentato attraverso la proiezione di alcune slides, ha consentito di identificare alcune domande chiave a cui rispondere per comprendere l'efficacia del progetto, ad esempio se il progetto ha un impatto sui diritti dei bambini e per chi, in che modo e in quali circostanze ha prodotto i suoi effetti. È stato in particolar modo evidenziato il confronto tra i risultati raggiunti e quelli originariamente stabiliti. La maggior parte degli obiettivi prefissati (ad esempio, gadget e poster del progetto, eventi organizzati e partecipati, articoli di stampa generale pubblicati, comunicazione con i decisori politici e gli operatori del settore) sono stati raggiunti, grazie alla collaborazione tra i partner e alle sinergie con molte Associazioni e Ordini professionali. Tuttavia, i numeri di download dell'app, di visite al sito web e di follower sono ancora bassi e gli obiettivi non sono stati pienamente raggiunti.

L'incontro è poi proseguito con il feedback dei dieci care leavers dell'Associazione Agevolando. I partecipanti non provenivano solo dalla Regione Piemonte, ma anche

dalla Valle d'Aosta, dall'Emilia Romagna, dalla Sardegna e dall'Umbria. È emersa la necessità di educare i bambini all'esercizio dei propri diritti nonché l'importanza fondamentale della scuola e del sistema educativo. È stato sottolineato altresì che gli interventi, per essere efficaci, devono essere sostenuti da professionisti istruiti e formati.

Ho presentato, in lingua inglese, una breve relazione sull'importanza del progetto, soprattutto come opportunità per un lavoro multidisciplinare a favore di bambini e ragazzi, soffermandomi poi sul ruolo dell'Advisory Board, che è stato quello di garantire un feedback qualificato e una consulenza preziosa sull'andamento del progetto e sull'implementazione dello strumento digitale e della formazione.

A chiusura dell'incontro si è svolto l'evento "Segnalare per tutelare: strumenti operativi per le persone di età minore, le professioni e il terzo settore", una tavola rotonda con professionisti del welfare e ONG, di cui ho curato le conclusioni.

Al termine della serata, la proiezione del documentario "*Dear mama*", 2021, concernente le storie di tre care leavers dell'Associazione Agevolando.

Infine, i mesi di aprile e maggio 2023 sono stati dedicati, da parte del Settore Difensore civico e garanti, alla rendicontazione contabile finale del Progetto, che si è conclusa a fine maggio con l'invio del Financial Report sul Portale della Commissione Europea.

Sebbene il Progetto Children Digi-CORE si sia concluso, l'APP Digi-CORE costituisce ad oggi uno strumento attivo e utilizzabile per inoltrare segnalazioni all'Ufficio del Garante per l'infanzia e l'adolescenza della Regione Piemonte, che si affianca agli altri canali di segnalazione già in uso presso il Settore, quali la procedura on-line Moon, gestibile attraverso la pagina web del Garante per l'infanzia e l'adolescenza presente sul sito del Consiglio regionale del Piemonte, [www.cr.piemonte.it](http://www.cr.piemonte.it), o l'indirizzo e-mail [segnalazioni.infanzia@cr.piemonte.it](mailto:segnalazioni.infanzia@cr.piemonte.it).

## **6.2 L'attività del Garante: la diffusione**

Nel corso del 2023, ho partecipato a numerosi progetti, in collaborazione con altre istituzioni, il mondo della scuola, dell'università e dell'associazionismo, attraverso i quali ho potuto dialogare con le persone di minore età in merito

ai loro diritti e far conoscere maggiormente la figura del Garante per l'infanzia e l'adolescenza.

Ricordo "*Futuri Ambasciatori del Piemonte*", progetto di formazione e comunicazione che da anni viene realizzato, in attuazione del protocollo d'intesa sottoscritto tra il Consiglio regionale del Piemonte e l'Ufficio scolastico regionale. Lo spirito del progetto è educare e formare gli studenti per farne gli "*Ambasciatori del Consiglio regionale del Piemonte*". Tale *status* costituirà il "patentino" per trasmettere ad altri studenti, attraverso il metodo di "educazione tra pari" e "apprendimento cooperativo", le conoscenze acquisite nelle tematiche promosse dal Consiglio regionale. Le classi partecipanti devono presentare un elaborato ed è prevista un'attività di formazione e confronto con esperti.

Nel corso del 2023 ho partecipato a due momenti formativi, di cui uno relativo alla tematica del cyberbullismo nel corso del quale ho illustrato il ruolo del Garante nell'ambito della promozione dei diritti dei bambini e dei ragazzi e ho discusso la bozza del progetto presentato.

Inoltre, nel mese di novembre ho partecipato alla presentazione dei *Consigli comunali dei ragazzi*, la cui promozione è favorita dalla legge regionale 8 del 2023. Con tale legge la Regione ha riconosciuto il ruolo dei consigli comunali dei ragazzi come strumento di cittadinanza attiva, educazione civica, conoscenza delle risorse del territorio e partecipazione istituzionale delle giovani generazioni. Il consiglio comunale dei ragazzi è un progetto rivolto a tutti i ragazzi dalla terza classe della scuola primaria alla terza classe della scuola secondaria di primo grado e ha l'obiettivo di promuovere la partecipazione attiva delle giovani generazioni alla vita politica e amministrativa delle comunità locali al fine di sostenerne l'educazione civica e la conoscenza delle risorse del territorio. La Regione sostiene le iniziative volte a creare momenti di incontro e confronto tra i consigli comunali dei ragazzi costituiti nei diversi comuni anche attraverso la creazione della rete regionale dei consigli comunali e l'istituzione del suo coordinamento.

La Regione ha istituito nella data del 4 dicembre la giornata regionale dei consigli comunali dei ragazzi nel corso della quale i comuni condividono con la comunità regionale le pratiche messe in atto dai rispettivi consigli.

## **7. LE PERSONE DI MINORE ETÀ CON DISABILITÀ**

### **7.1 La Collaborazione con il Difensore Civico regionale in materia di sostegno scolastico**

È proseguito nel corso del 2023, congiuntamente al Difensore civico, l'approfondimento delle tematiche connesse ai diritti dei minori con disabilità e all'attuazione del divieto di discriminazione e del principio di pari opportunità. In particolare, anche alla luce delle segnalazioni pervenute, abbiamo proseguito l'indagine già avviata nel 2023 sul sostegno scolastico, la cui rilevanza non si esaurisce nell'ambito della scuola, ma si estende nel progetto di presa in carico comunitaria che le Amministrazioni, attraverso la rete di servizi sanitari, sociali e scolastici, realizzano a favore dei minori e delle loro famiglie.

#### **Il procedimento di valutazione del bisogno dell'alunno con disabilità**

Il D.Lgs n. 77 del 2016<sup>26</sup> 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), con l'obiettivo principale di garantire all'alunno e allo studente con disabilità certificata di poter fruire di tutti i servizi di cui ha diritto.

Le procedure di certificazione e documentazione per l'inclusione scolastica prendono avvio dalla domanda di accertamento della condizione di disabilità, corredata dal certificato medico diagnostico-funzionale, redatto a cura dell'Azienda sanitaria Locale, che contiene la diagnosi clinica e gli elementi attinenti alla valutazione del funzionamento. L'istanza deve essere presentata all'INPS, che provvede a dare riscontro entro 30 giorni.

Contestualmente, ai sensi del comma 5 dell'art. 12 della L. 104/1992 - come modificato dall'art. 5 comma 2 lett. b) del D.Lgs 77/2016 -, le commissioni mediche effettuano l'accertamento della condizione di disabilità in età evolutiva ai fini dell'inclusione scolastica e *"tale accertamento è propedeutico alla*

---

<sup>26</sup> "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" (come modificato dal d.lgs. 7 agosto 2019 n. 96)

redazione del profilo di funzionamento [...] ai fini del Piano Educativo Individualizzato (PEI) facente parte del Progetto Individuale di cui all'articolo 14 della legge 8 novembre 200, n. 328".

Il Profilo di funzionamento ricomprende la diagnosi funzionale<sup>27</sup> e il profilo dinamico-funzionale<sup>28</sup> e definisce le competenze professionali, la tipologia delle

---

<sup>27</sup> L'art. 3 del DPR 24 febbraio 1994 "Atto di indirizzo e coordinamento relativo ai compiti delle unità sanitarie locali in materia di alunni portatori di handicap" definisce la diagnosi funzionale come segue:

"1. Per diagnosi funzionale si intende la descrizione analitica della compromissione funzionale dello stato psicofisico dell'alunno in situazione di handicap, al momento in cui accede alla struttura sanitaria per conseguire gli interventi previsti dagli articoli 12 e 13 della legge n. 104 del 1992.

2. Alla diagnosi funzionale provvede l'unità multidisciplinare composta: dal medico specialista nella patologia segnalata, dallo specialista in neuropsichiatria infantile, dal terapeuta della riabilitazione, dagli operatori sociali in servizio presso la unità sanitaria locale o in regime di convenzione con la medesima. La diagnosi funzionale deriva dall'acquisizione di elementi clinici e psico-sociali. Gli elementi clinici si acquisiscono tramite la visita medica diretta dell'alunno e l'acquisizione dell'eventuale documentazione medica preesistente. Gli elementi psico-sociali si acquisiscono attraverso specifica relazione in cui siano ricompresi:

a) i dati anagrafici del soggetto;  
b) i dati relativi alle caratteristiche del nucleo familiare (composizione, stato di salute dei membri, tipo di lavoro svolto, contesto ambientale, ecc.).

3. La diagnosi funzionale, di cui al comma 2, si articola necessariamente nei seguenti accertamenti:

a) l'anamnesi fisiologica e patologica prossima e remota del soggetto, con particolare riferimento alla nascita (in ospedale, a casa, ecc.), nonché alle fasi dello sviluppo neuro-psicologico da zero a sedici anni ed inoltre alle vaccinazioni, alle malattie riferite e/o repertate, agli eventuali periodi di ospedalizzazione, agli eventuali programmi terapeutici in atto, agli eventuali interventi chirurgici, alle eventuali precedenti esperienze riabilitative;

b) diagnosi clinica, redatta dal medico specialista nella patologia segnalata (rispettivamente neuropsichiatra infantile, otorinolaringoiatra, oculista, ecc.), come indicato nell'art. 3, comma 2: la stessa fa riferimento all'eziologia ed esprime le conseguenze funzionali dell'infermità indicando la previsione dell'evoluzione naturale.

4. La diagnosi funzionale, essendo finalizzata al recupero del soggetto portatore di handicap, deve tenere particolarmente conto delle potenzialità registrabili in ordine ai seguenti aspetti:

a) cognitivo, esaminato nelle componenti: livello di sviluppo raggiunto e capacità di integrazione delle competenze;  
b) affettivo-relazionale, esaminato nelle componenti: livello di autostima e rapporto con gli altri; c) linguistico, esaminato nelle componenti: comprensione, produzione e linguaggi alternativi;  
d) sensoriale, esaminato nella componente: tipo e grado di deficit con particolare riferimento alla vista, all'udito e al tatto;

e) motorio-prassico, esaminato nelle componenti: motricità globale e motricità fine;

f) neuropsicologico, esaminato nelle componenti: memoria, attenzione e organizzazione spazio temporale;

g) autonomia personale e sociale".

<sup>28</sup> L'art. 4 del DPR 24 febbraio 1994 "Atto di indirizzo e coordinamento relativo ai compiti delle unità sanitarie locali in materia di alunni portatori di handicap" definisce il profilo dinamico funzionale come segue:

"1. Ai sensi dell'art. 12, comma 5, della legge n. 104 del 1992, il profilo dinamico funzionale è atto successivo alla diagnosi funzionale e indica in via prioritaria, dopo un primo periodo di inserimento scolastico, il prevedibile livello di sviluppo che l'alunno in situazione di handicap dimostra di possedere nei tempi brevi (sei mesi) e nei tempi medi (due anni). Il profilo dinamico funzionale viene redatto dall'unità multidisciplinare di cui all'art. 3, dai docenti curricolari e dagli insegnanti specializzati della scuola, che riferiscono sulla base della diretta osservazione ovvero in base all'esperienza maturata in situazioni analoghe, con la collaborazione dei familiari dell'alunno.

2. Il profilo dinamico funzionale, sulla base dei dati riportati nella diagnosi funzionale, di cui all'articolo precedente, descrive in modo analitico i possibili livelli di risposta dell'alunno in situazione di handicap riferiti alle relazioni in atto e a quelle programmabili.

3. Il profilo dinamico funzionale comprende necessariamente:

a) la descrizione funzionale dell'alunno in relazione alle difficoltà che l'alunno dimostra di incontrare in settori di attività;

b) l'analisi dello sviluppo potenziale dell'alunno a breve e medio termine, desunto dall'esame dei seguenti parametri:  
b.1) cognitivo, esaminato nelle potenzialità esprimibili in relazione al livello di sviluppo raggiunto (normodotazione; ritardo lieve, medio, grave; disarmonia medio grave; fase di sviluppo controllata; età mentale, ecc.) alle strategie utilizzate per la soluzione dei compiti propri della fascia di età, allo stile cognitivo, alla capacità di usare, in modo integrato, competenze diverse;

b.2) affettivo-relazionale, esaminato nelle potenzialità esprimibili rispetto all'area del sé, al rapporto con gli altri, alle motivazioni dei rapporti e dell'atteggiamento rispetto all'apprendimento scolastico, con i suoi diversi interlocutori;

b.3) comunicazionale, esaminato nelle potenzialità esprimibili in relazione alle modalità di interazione, ai contenuti prevalenti, ai mezzi privilegiati;

b.4) linguistico, esaminato nelle potenzialità esprimibili in relazione alla comprensione del linguaggio orale, alla produzione verbale, all'uso comunicativo del linguaggio verbale, all'uso del pensiero verbale, all'uso di linguaggi alternativi o integrativi;

b.5) sensoriale, esaminato, soprattutto, in riferimento alle potenzialità riferibili alla funzionalità visiva, uditiva e tattile;

misure di sostegno e delle risorse strutturali utili per l'inclusione scolastica (articolo 5 comma 4 lettera b) della L. 104/1992) e viene aggiornato al passaggio di ogni grado di istruzione, a partire dalla scuola dell'infanzia, nonché in presenza di nuove e sopravvenute condizioni di funzionamento della persona.

A tale profilo che rappresenta la parte sanitaria devono seguire la certificazione sociale e quella scolastica, ovvero: il Progetto Individuale (PI) e il Piano Educativo Individualizzato (PEI).

- **Il Progetto Individuale**

Le azioni del servizio sanitario e delle istituzioni scolastiche si completano attraverso la redazione da parte dell'Ente Locale del Progetto Individuale redatto ai sensi dell'articolo 14 della L. 8 novembre 2000 n. 328 (come modificato dal Decreto legislativo 77/2016).

Tale progetto comprende 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 delle condizioni di povertà, emarginazione ed esclusione sociale.

- **Il Piano Educativo Individualizzato**

Il PEI<sup>29</sup>, previsto dall'art. 12 comma 5 della L.104/1992 (come modificato dal D.Lgs 77/2016), viene elaborato dalle istituzioni scolastiche attraverso il Gruppo

---

b.6) motorio-prassico, esaminato in riferimento alle potenzialità esprimibili in ordine alla motricità globale, alla motricità fine, alle prassie semplici e complesse e alle capacità di programmazione motorie interiorizzate;

b.7) neuropsicologico, esaminato in riferimento alle potenzialità esprimibili riguardo alle capacità mnestiche, alla capacità intellettiva e all'organizzazione spazio-temporale;

b.8) autonomia, esaminata con riferimento alle potenzialità esprimibili in relazione all'autonomia della persona e all'autonomia sociale;

b.9) apprendimento, esaminato in relazione alle potenzialità esprimibili in relazione all'età prescolare, scolare (lettura, scrittura, calcolo, lettura di messaggi, lettura di istruzioni pratiche, ecc.).

4. In via orientativa, alla fine della seconda elementare, della quarta elementare, della quarta elementare, alla fine della seconda media, alla fine del biennio superiore e del quarto anno della scuola superiore, il personale di cui agli articoli precedenti traccia un bilancio diagnostico e prognostico finalizzato a valutare la rispondenza del profilo dinamico funzionale alle indicazioni nello stesso delineate e alla coerenza tra le successive valutazioni, fermo restando che il profilo dinamico funzionale è aggiornato, come disposto dal comma 8 dell'art. 12 della legge n. 104 del 1992, a conclusione della scuola materna, della scuola elementare, della scuola media e durante il corso di istruzione secondaria superiore.

5. Degli accertamenti sopra indicati, viene redatta dalla unità multidisciplinare della unità sanitaria locale, in collaborazione con il personale insegnante e i familiari o gli esercenti la potestà parentale una documentazione nella forma della scheda riepilogativa, del tipo che, in via indicativa, si riporta nell'allegato "B" al presente atto di indirizzo e coordinamento. Nella predetta scheda, sarà, inoltre, riportato il profilo dinamico funzionale redatto in forma conclusiva, da utilizzare per i successivi adempimenti e relativo alle caratteristiche fisiche, psichiche, sociali ed affettive dell'alunno".

<sup>29</sup> Il PEI, Piano Educativo Individualizzato, è uno strumento di didattica inclusiva che consente al Consiglio di classe di delineare un piano personalizzato per gli studenti con disabilità, fissando le attività e gli obiettivi da perseguire durante l'anno scolastico

di Lavoro Operativo (GLO) per l'inclusione<sup>30</sup>, con il supporto dell'unità di valutazione multidisciplinare e la partecipazione dei genitori e delle figure professionali che seguono l'alunno con disabilità.

In particolare, con il PEI 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'alunno, nel rispetto della massima flessibilità e coerenza con i bisogni specifici di quest'ultimo, secondo l'accezione più evoluta di diritto all'istruzione inteso come diritto a un'istruzione adeguata, ossia calibrata sulle esigenze del singolo<sup>31</sup>.

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.

### La determinazione del personale di sostegno da assegnare ai singoli Istituti e le assunzioni in deroga

Il PEI, ai sensi dell'articolo 12 comma 5 della L. 104/1992, "*esplicita le modalità di sostegno didattico, compresa la proposta del numero di ore di sostegno alla classe*"; viene redatto in via provvisoria entro giugno e, in via definitiva, non oltre il mese di ottobre.

---

<sup>30</sup> L'art. 9 commi 10 e 11 del D.lgs 77/2016 (che ha modificato l'art. 15 della L. 104/1992) definisce il GLO nel seguente modo:

*"Al fine della definizione dei PEI e della verifica del processo di inclusione, compresa la proposta di quantificazione di ore di sostegno e delle altre misure di sostegno, tenuto conto del profilo di funzionamento, presso ogni Istituzione scolastica sono costituiti i Gruppi di lavoro operativo per l'inclusione dei singoli alunni con accertata condizione di disabilità ai fini dell'inclusione scolastica. Ogni Gruppo di lavoro operativo è composto dal team dei docenti contitolari o dal consiglio di classe, con la partecipazione dei genitori della bambina o del bambino, dell'alunna o dell'alunno, della studentessa o dello studente con disabilità, o di chi esercita la responsabilità genitoriale, delle figure professionali specifiche, interne ed esterne all'istituzione scolastica che interagiscono con la classe e con la bambina o il bambino, l'alunna o l'alunno, la studentessa o lo studente con disabilità nonché con il necessario supporto dell'unità di valutazione multidisciplinare. Ai componenti del Gruppo di lavoro operativo non spetta alcun compenso, indennità, gettone di presenza, rimborso spese e qualsivoglia altro emolumento. Dall'attivazione dei Gruppi di lavoro operativo non devono derivare, anche in via indiretta, maggiori oneri di personale.*

*11. All'interno del Gruppo di lavoro operativo, di cui al comma 10, è assicurata la partecipazione attiva degli studenti con accertata condizione di disabilità in età evolutiva ai fini dell'inclusione scolastica nel rispetto del principio di autodeterminazione".*

<sup>31</sup> L'articolo 7 comma 2 lettera d) (che ha modificato l'art. 12 della L. 104/1992) dispone che 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 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*".

Tale tempistica trova la sua ragione nel fatto che l'organico delle scuole (incluso quello di sostegno) deve essere definito dall'Ufficio Scolastico Regionale nei mesi estivi.

Il Dirigente Scolastico, quindi, formula all'Ufficio Scolastico Provinciale, sulla base della proposta del GLO, la richiesta complessiva di ore di sostegno dei singoli alunni a cui segue la trasmissione all'Ufficio Scolastico Regionale che dovrà definire l'organico per il sostegno sulla base delle disponibilità indicate dal Ministero.

Nel tempo si sono succedute diverse norme di legge sulle competenze degli Uffici scolastici in tema di assunzione degli insegnanti di sostegno attraverso norme a carattere finanziario.

Tali disposizioni, come osservato dal Consiglio di Stato,<sup>32</sup> hanno introdotto un *"criterio statistico che di per sé non consente agli Uffici scolastici di determinare un numero corrispondente alle realtà e cioè al riscontrato numero degli alunni disabili e alle loro specifiche situazioni di maggiore o minore gravità"*.

Segnatamente, il comma 3 dell'art. 40 del D. Lgs 27.12.1997 n. 449 ha disposto che la dotazione organica degli insegnanti di sostegno è fissata nella misura di un insegnante per ogni gruppo di 138 alunni complessivamente frequentanti gli istituti scolastici statali della provincia, assicurando, comunque, il graduale consolidamento, in misura non superiore all'80 per cento, della dotazione di posti di organico e di fatto esistenti nell'anno scolastico 1997-1998, fermo restando il vincolo relativo al comparto scuola che ha ridotto del 3% gli insegnanti per l'anno 1999, (rispetto al numero rilevato alla fine dell'anno 1997) anche con riferimento agli insegnanti di sostegno.

Tali disposizioni, quindi, hanno inciso sulla determinazione del numero degli insegnanti 'di ruolo' di sostegno (c.d. organico di diritto), riducendone il numero e, come evidenziato dalla giurisprudenza amministrativa, *"prescindendo dal riscontro delle effettive esigenze, desumibili dalle proposte redatte dai gruppi G.L.H.O <sup>33</sup> sul territorio nazionale"*.

---

<sup>32</sup> Cons. Stato 2023/2017

<sup>33</sup> La dicitura GLOH è stata sostituito da GLO con il D.Lgs 77/2016.

Per superare tale cesura si è fatto, quindi, ricorso alle assunzioni in deroga ai sensi dell'art. 40 comma 1 della L. 449/1997 attraverso contratti a tempo determinato in presenza di "*handicap particolarmente gravi*".

Successivamente, la legge 23 dicembre 1998 n. 448 (art. 26 comma 16) ha introdotto la possibilità di disporre le assunzioni 'in deroga' per soddisfare le esigenze di tutti gli allievi disabili, e quindi non solo di quelli particolarmente gravi, disponendo che "*Il numero dei dipendenti del comparto scuola deve risultare alla fine dell'anno 1999 inferiore del 3 per cento rispetto a quello rilevato alla fine dell'anno 1997, ferma restando la dotazione di personale di sostegno necessaria a coprire la richiesta nazionale di integrazione scolastica*". L'ultima parte di tale periodo ha, così, consentito agli Uffici scolastici di superare il tetto massimo del personale, assumendo comunque tutti i docenti di sostegno necessari.

Il succitato quadro normativo, tuttavia, è stato oggetto di modificazione nell'ambito dell'azione di riduzione della spesa pubblica (*spending review*) per cui l'articolo 2, commi 413 e 414, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 ha fissato un numero massimo agli insegnanti di sostegno disponendo che "*il numero dei posti degli insegnanti di sostegno, a decorrere dall'anno scolastico 2008/2009, non può superare complessivamente il 25 per cento del numero delle sezioni e delle classi previste nell'organico di diritto dell'anno scolastico 2006/2007*".

Il comma 414 ha, inoltre, ridotto in modo progressivo la "*dotazione organica di diritto relativa ai docenti di sostegno*" ed ha escluso la possibilità già prevista dalla legge n. 449 del 1997 di assumere insegnanti di sostegno in deroga<sup>34</sup>.

### Le esigenze di bilancio e il diritto al sostegno degli alunni con disabilità grave

Con la sentenza n. 80 del 2010, la Corte Costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dei commi 413 e 414 dell'art. 2 della L. 244/ 2007 rispettivamente "*nella parte in cui fissa un limite massimo al numero dei posti degli insegnanti di sostegno*" (comma 413), nonché "*nella parte in cui esclude la possibilità, già*

---

<sup>34</sup> In particolare il comma 414 ha soppresso l'art. 40, comma 1, settimo periodo della legge n. 449 del 1997, ovvero "*le parole da: 'nonché la possibilità' fino a: 'particolarmente gravi'*".

*contemplata dalla legge 27 dicembre 1997, n. 449, di assumere insegnanti di sostegno in deroga, in presenza nelle classi di studenti con disabilità grave, una volta esperiti gli strumenti di tutela previsti dalla normativa vigente” (comma 414).*

La sentenza n. 80 del 2010, infatti, ha affermato che la discrezionalità del legislatore trova un *“limite invalicabile [...] nel rispetto di un nucleo indefettibile di garanzie per gli interessati”* e che i succitati commi 413 e 414 dell’art. 2 della legge n. 244 del 2007 hanno inciso *“sull’indicato nucleo indefettibile di garanzie”*. Alla luce della decisione della Corte costituzionale, pertanto, il legislatore ha modificato<sup>35</sup>, per quanto riguarda l’organico di diritto degli insegnanti di sostegno, il succitato comma 413, consentendo l’assunzione a tempo indeterminato di docenti per la copertura dei posti vacanti e disponibili<sup>36</sup> senza, tuttavia, prevedere ulteriori regole per l’assunzione ‘in deroga’, ovvero per l’assegnazione degli insegnanti di sostegno in misura tale da soddisfare le esigenze concretamente prospettate dai G.L.O.H. ai dirigenti scolastici e, da quest’ultimi, agli Uffici scolastici provinciali e regionali.

Per le assunzioni in deroga, infatti, continua ad essere vigente l’art. 40, nel testo precedente alla modifica disposta dalla legge 244/2007, che limita alle certificazioni gravi le assunzioni in deroga di docenti di sostegno.

### **Il diritto dell’alunno con disabilità all’insegnante di sostegno e la riduzione del numero di ore assegnate nella proposta del GLO**

La Circolare del Ministero dell’Istruzione, dell’Università e della Ricerca del 3.07.2025 n. 19400 ha attribuito al Direttore generale dell’Ufficio scolastico regionale la competenza ad autorizzare, per gli alunni con disabilità grave, eventuali e ulteriori posti in deroga.

---

<sup>35</sup> Modifica disposta dall’art. 15 del decreto legge 12 settembre 2013, n. 104 (convertito nella legge 8 novembre 2013, n. 128)

<sup>36</sup> ha modificato il comma 414 dell’art... inserendo la frase *«La predetta percentuale è rideterminata, negli anni scolastici 2013/2014 e 2014/2015, in misura pari rispettivamente al 75 per cento e al 90 per cento ed è pari al 100 per cento a decorrere dall’anno scolastico 2015/2016»;*

- ha disposto al comma che *“Il Ministero dell’istruzione, dell’università e della ricerca è autorizzato, a decorrere dall’anno scolastico 2013/2014, ad assumere a tempo indeterminato docenti a copertura di tutti i posti vacanti e disponibili nell’organico di diritto di cui all’articolo 2, comma 414, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, come modificato dal presente articolo».*

Si verifica, per contro, che l'Ufficio Scolastico Regionale, per gli alunni con disabilità media o lieve, si può vedere costretto a ridurre il numero delle ore di sostegno e ad assegnare agli Istituti solo quelle consentite dai vincoli di bilancio, riducendone il numero rispetto a quelle proposte dal GLO.

Situazione, questa, che ha costituito oggetto di reclamo a questo Ufficio da parte delle famiglie degli alunni con disabilità per le quali il PEI (nel quale è contenuta la proposta del GLO) rappresenta l'unico atto conosciuto sull'esigibilità del diritto del proprio figlio al sostegno scolastico<sup>37</sup>.

L'Ufficio, pertanto, considerata l'importanza che riveste un'azione amministrativa ordinata, coerente e sistematica di Istituzioni e Amministrazioni per una presa in carico comunitaria dei minori con disabilità<sup>38</sup>, ha avviato congiuntamente al Difensore civico una disamina della questione concernente la riduzione del numero delle ore di sostegno, disposta dall'Ufficio scolastico regionale, rispetto a quello proposto dal GLO.

Al riguardo è emerso, alla luce della più recente giurisprudenza amministrativa<sup>39</sup>, che le previsioni contenute nella circolare *"non sono tali da giustificare l'emanazione di atti degli Uffici scolastici e di atti dei dirigenti scolastici che si discostino dal contenuto dei P.E.I. e, in particolare, dalle «proposte» redatte per i singoli alunni dal G.L.O.H."*

Secondo il Consiglio di Stato, infatti, in assenza di una norma di rango primario e/o secondario che attribuisca al Dirigente scolastico il potere di ridurre il numero delle ore da assegnare per il sostegno, deve essere riconosciuto rilievo decisivo alla disposizione legislativa, contenuta nell'art. 10, comma 5, della legge 30 luglio 2010, n. 122<sup>40</sup>, che attribuisce al G.L.O *"il potere di proporre le ore da attribuire a tutti gli alunni disabili [...] anche in presenza di disabilità lievi o medie"*.

---

<sup>37</sup> Come evidenziato dal Consiglio di Stato (decisione 2023/2017), l'attività svolta dagli Uffici scolastici regionali, nell'ambito dell'organizzazione scolastica e dell'assegnazione degli insegnanti di sostegno, non è assistita da *"meccanismi tali da rendere conoscibili e trasparenti"* le decisioni assunte.

<sup>38</sup> Già oggetto di indagine nel corso del 2022 nell'ambito delle terapie comportamentali dei minori affetti da sindrome dello spettro autistico.

<sup>39</sup> Cons. Stato 3.05.2017 n. 2023.

<sup>40</sup> L'art. 10 comma 5 della L. 122/2010 dispone: *"I soggetti di cui all'articolo 12, comma 5, della legge 5 febbraio 1992, n. 104 (GLH), in sede di formulazione del piano educativo individualizzato, elaborano proposte relative all'individuazione delle risorse necessarie, ivi compresa l'indicazione del numero delle ore di sostegno, che devono essere esclusivamente finalizzate all'educazione e all'istruzione, restando a carico degli altri soggetti istituzionali la fornitura delle altre risorse professionali e materiali necessarie per l'integrazione e l'assistenza dell'alunno disabile richieste dal piano educativo individualizzato"*. Tale disposizione è stata abrogata dal D. Lgs. 3.05.2024 n. 62 *"Definizione della condizione di disabilità, della valutazione di base, di accomodamento ragionevole, della valutazione multidimensionale per l'elaborazione e attuazione del progetto di vita individuale personalizzato e partecipato"*.

Il GLO, infatti, secondo il massimo organo della giustizia amministrativa "è in grado di valutare le effettive esigenze degli alunni disabili, in quanto è composto non solo da esponenti del mondo della scuola, ma – in considerazione dei principi costituzionali rilevanti in materia sopra richiamati, in connessione all'art. 32 Cost. sulla tutela del diritto alla salute - anche da membri aventi le indefettibili competenze medico-psichiatriche".

Inoltre, prosegue il Consiglio di Stato, la succitata norma ex art. 10 comma 5, "ha attribuito il nomen iuris di «proposte» agli atti del G.L.O.H. sulla determinazione delle ore, non perché altre autorità - peraltro non aventi specifiche competenze di natura medica o didattica sulle esigenze degli alunni disabili - possano esercitare un 'potere riduttivo di merito', ovvero ridurre le ore assegnate, ma per la semplice ragione che tali «proposte» sono atti interni al procedimento, e cioè sono redatte quando [...] non sono stati assegnati gli insegnanti di sostegno"; le proposte, per contro, "hanno [...] la funzione di attivare dapprima la fase di competenza degli Uffici scolastici e poi la fase finale, di attribuzione delle ore da parte del dirigente scolastico".

In definitiva, secondo il Consiglio di Stato, "poiché nessuna disposizione ha attribuito agli Uffici scolastici il potere di sottoporre a un riesame di merito quanto proposto dal G.L.O.H., [...] l'atto del dirigente preposto dell'Ufficio scolastico regionale va allora interpretato nel senso di prevedere un atto meramente ricognitivo, il quale constata che sussistono i relativi presupposti di spesa, senza poterli modificare, e giustifica l'impegno e il pagamento delle relative somme" e gli Uffici scolastici "devono attribuire ai singoli Istituti tanti insegnanti di sostegno, quanti ne sono necessari per coprire tutte le ore che sono risultate oggetto delle «proposte».

Il Consiglio di Stato giunge quindi ad affermare che sussiste un vero e proprio diritto dell'alunno disabile all'assegnazione delle ore proposte dal GLO, in tal senso ampliando la tutela giurisdizionale, fino ad allora riconosciuta, per cui il servizio reso dall'insegnante di sostegno "deve essere garantito in via sostanziale, cioè con interventi adeguati al tipo e alla gravità dell'handicap"<sup>41</sup>

---

<sup>41</sup> Ex multis Tar Liguria sez.II 2 aprile 2009 n. 742

Tale decisione, tuttavia, lascia irrisolta la questione relativa all'esigibilità del diritto stesso poiché *"solo i genitori che propongano il ricorso giurisdizionale, e ne abbiano i mezzi anche economici per farlo, possano ottenere una pronuncia che ordini all'Amministrazione scolastica di consentire la fruizione delle ore nel numero determinato dal G.L.H.O., mentre lo stesso non avviene per i genitori che di tali mezzi siano privi"*.

Per tale ragione, unitamente al Difensore civico, intendo avviare un'interlocuzione con l'Ufficio scolastico regionale affinché alla proposta del GLO sia garantita la rilevanza che il Consiglio di Stato attribuisce a tale atto e offrendo conseguentemente ai minori e alle loro famiglie una tutela effettiva per cui *"non debbano proporre ricorsi giurisdizionali per ottenere ciò che è loro dovuto"*.

### Status degli insegnanti di sostegno

L'articolo 127 del *"Testo unico delle disposizioni legislative vigenti in materia di istruzione, relative alle scuole di ogni ordine e grado"* (D. Lgs. 297 del 1994) dispone che gli insegnanti di sostegno *"fanno parte integrante dell'organico di circolo ed in esso assumono la titolarità"*, sicché conseguono la *"contitolarità delle classi in cui operano"*.

L'insegnante di sostegno, quindi, non è 'assegnato' ad un particolare alunno: egli è invece presente in classe unitamente all'insegnante titolare della materia, segue in via diretta l'alunno disabile che vi è presente e, in generale - come espressamente affermato dalla Corte costituzionale -, è chiamato ad adempiere alle *"ineliminabili (anche sul piano costituzionale) forme di integrazione e di sostegno"* a suo favore<sup>42</sup>.

Al riguardo, le *"Linee guida per l'integrazione scolastica degli alunni con disabilità"*, redatte dal Ministero dell'istruzione in data 4 agosto 2009, hanno attribuito all'insegnante di sostegno il ruolo di favorire la socializzazione della persona e consentirle di *"avere un futuro"* nella società, affinché l'Istituzione scolastica elabori un *"progetto di vita"* per ogni singolo alunno disabile.

---

<sup>42</sup> vedasi Corte Costituzionale n. 52 del 2000.

Segnatamente, le suddette Linee guida hanno evidenziato che l'insegnante di sostegno è assegnato alla classe, aspetto che *"rappresenta la 'vera' natura del ruolo che egli svolge nel processo di integrazione. Infatti è l'intera comunità scolastica che deve essere coinvolta nel processo in questione e non solo una figura professionale specifica a cui demandare in modo esclusivo il compito dell'integrazione. Il limite maggiore di tale impostazione risiede nel fatto che nelle ore in cui non è presente il docente per le attività di sostegno esiste il concreto rischio che per l'alunno con disabilità non vi sia la necessaria tutela in ordine al diritto allo studio. La logica deve essere invece sistemica, ovvero quella secondo cui il docente in questione è "assegnato alla classe per le attività di sostegno", nel senso che, oltre a intervenire sulla base di una preparazione specifica nelle ore in classe, collabora con l'insegnante curricolare e con il Consiglio di Classe affinché l'iter formativo dell'alunno possa continuare anche in sua assenza. Questa logica deve informare il lavoro dei gruppi previsti dalle norme e la programmazione integrata"*.

### **L'offerta di sostegno didattico: il diritto ad un insegnante specializzato e alla continuità didattica**

Da anni, il settore del sostegno didattico fatica ad assicurare la necessaria copertura del crescente fabbisogno di docenti specializzati, tanto che, in alcuni territori, per coprire tutti i posti di sostegno "in deroga", ai fini della costituzione dell'organico, si è costretti a ricorrere anche a supplenti privi del diploma di specializzazione.

Nell'anno scolastico 2022/2023 in Italia erano quasi 338mila gli alunni con disabilità che frequentavano le scuole di ogni ordine e grado, ovvero il 4,1% del totale degli iscritti (+7% rispetto al precedente anno scolastico), a fronte di circa 228.000 insegnanti di sostegno.

Il rapporto alunno-insegnante è di 1 a 6, ma tra gli insegnanti 1 su 3 non ha una formazione specifica e ciò significa che vi sono oltre 136 mila alunni che non hanno la possibilità di essere seguiti da docenti specializzati sul sostegno, mentre il 12% del personale viene assegnato in ritardo.

Inoltre, si riscontra una forte discontinuità nella didattica: il 60% degli alunni con disabilità cambia insegnante per il sostegno da un anno all'altro, il 9% nel corso dello stesso anno scolastico<sup>43</sup>.

Sulla base del monitoraggio effettuato dal Dipartimento per il sistema educativo di istruzione e formazione del Ministero dell'istruzione e del merito, emerge che molte cattedre rimangono scoperte nonostante le immissioni in ruolo effettuate sulla base dei concorsi recentemente banditi. Da ciò consegue, pertanto, la necessità di ricorrere alle supplenze, spesso con docenti privi di specializzazione sul sostegno.

Il disallineamento tra la domanda e l'offerta di docenti specializzati consegue, in generale, dalla attivazione di percorsi formativi (Tirocinio Formativo Attivo – TFA) per un numero (87.217 posti) che risulta inferiore all'autorizzazione di 90.000 unità per gli anni 2021/2022, 2022/2023 e 2023/2024.

In particolare, si osserva un altissimo fabbisogno di specializzati nelle regioni del Nord rispetto a quelle del Sud,<sup>44</sup> determinato dalla disomogenea distribuzione sul territorio dei percorsi formativi che si concentrano per 4/5 al Centro-Sud di Italia: situazione che non mette gli aspiranti docenti al Nord nella condizione di specializzarsi.

Nello specifico, analizzando i dati relativi alla Regione Piemonte, con circa 7.462 insegnanti di sostegno non specializzati, risultano avviati per il TFA (IX ciclo) solo 590 posti.

Tale situazione, già oggetto di attenzione nel corso del 2022, ha costituito ragione di ulteriore approfondimento da parte della Garante e del Difensore civico al fine di proseguire l'azione di tutela finalizzata a rendere concreto ed esigibile il diritto dell'alunno con disabilità ad un sostegno specializzato e alla continuità didattica.

Infatti se, come ci insegna la Corte Costituzionale, il diritto alla nomina dell'insegnante di sostegno ha carattere inviolabile ed assoluto in quanto

---

<sup>43</sup> Dati ISTAT riportati nella Relazione al Disegno di conversione in legge D.L. 31 maggio 2024 n. 71, recante "Disposizioni urgenti in materia di sport, di sostegno didattico degli alunni con disabilità per il regolare avvio dell'anno scolastico 2024/2025 e in materia di università e ricerca"

<sup>44</sup> Percentuale di insegnanti non specializzati rispetto a quelli specializzati:  
- scuola primaria: Nord 243% - Calabria, Sicilia e Campania 13%  
- scuola secondaria di primo grado: Nord 129,24% - Calabria, Sicilia e Campania 4,96%

espressione del diritto all'istruzione garantito dall'art. 34 della Costituzione, la figura del docente specializzato e la continuità educativo-didattica con il medesimo docente ne possono rappresentare l'attuazione concreta.

- **Il diritto ad un insegnante di sostegno specializzato**

*L'art. 13 comma 3 della Legge n. 104/1992 dispone che "nelle scuole di ogni ordine e grado, fermo restando l'obbligo degli 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".* Al riguardo, la giurisprudenza amministrativa<sup>45</sup> ha evidenziato che *"Il sostegno del minore non può [...] tradursi in un vuoto simulacro di ottemperanza formale alla normativa. Di conseguenza, allorché le modalità con le quali sia organizzata l'assistenza [...] siano tali da risultare del tutto inidonee allo scopo, avuto riguardo a particolari fattispecie concrete, va garantito, in via prioritaria, il risultato voluto dal legislatore, anche al di là della disciplina regolamentare, che deve costituire strumento di attuazione e non di elusione della norma primaria".* Le disposizioni relative alle graduatorie, dunque, secondo il Consiglio di Stato, *"devono considerarsi inoperanti nella parte in cui non sono in grado, in singoli casi concreti, di contemperare il diritto degli aspiranti al posto di sostegno con le prevalenti e non altrimenti soddisfattibili esigenze dell'alunno da assistere".* Successivamente il Ministero dell'Istruzione, con Decreto del 30.09.2011 ha introdotto <sup>46</sup> il *"Profilo del docente specializzato"*, specificando che l'insegnante di sostegno deve possedere le seguenti competenze:

- didattiche speciali per le disabilità sensoriali ed intellettive;
- pedagogico-didattiche per realizzare le forme più efficaci ed efficienti di individualizzazione e personalizzazione dei percorsi formativi;
- competenze finalizzate allo sviluppo delle abilità comunicative e linguistiche.

---

<sup>45</sup> Consiglio di Stato, sez. VI 17 ottobre 2000 n.245. Il Collegio si è pronunciato sul ricorso di due genitori di un minore disabile che lamentavano la nomina per la propria figlia, quale insegnante di sostegno e per due anni consecutivi, di sostegno, un'insegnante di educazione fisica, come tale non adatto alle effettive necessità della stessa. Il Ministero della Pubblica Istruzione si era difeso sostenendo che *"l'obbligo dell'Amministrazione, alla stregua della normativa di riferimento, non si estenderebbe fino alla scelta di un assistente la cui preparazione coincida con quella specialistica dell'alunna e con la materia di insegnamento impartita, essendo richiesto soltanto che l'insegnante di sostegno soddisfi i requisiti formali di cui al d.P.R. n. 970 del 1975 e che sia individuato sulla base dell'ordine dell'apposita graduatoria"*.

<sup>46</sup> *"Criteri e modalità per lo svolgimento dei corsi di formazione per il conseguimento delle specializzazioni per le attività di sostegno ai sensi degli articoli 5 e 13 del decreto 13 settembre 2010 n. 249"*, il cui

Sulla base del succitato Decreto 2011, quindi, il Consiglio di Stato <sup>47</sup>giunge ad affermare che la mancata assegnazione di insegnante di sostegno specializzato costituisce *“violazione del diritto fondamentale all’istruzione; dovendosi ritenere che la mancata messa a disposizione dell’insegnante di sostegno, dotato delle necessarie competenze per rapportarsi utilmente con il soggetto minorato”, possa influire “sul relativo percorso scolastico di integrazione”*.

Pertanto, proseguono i Giudici di Palazzo Spada, *“in relazione al preminente diritto del disabile all’istruzione e all’integrazione scolastica [...], in mancanza di figure di sostegno munite della specifica specializzazione, l’istituzione scolastica debba comunque, anche ricorrendo a canali diversi dal mero attingimento delle graduatorie [...], assicurare allo stesso una figura di sostegno utile al superamento dell’handicap, per l’effetto delle specifiche competenze tecniche e professionali ad esso relative”*.

Per contro, sottolinea la decisione, *“la figura dell’insegnante di sostegno potrebbe ridursi ad una mera ed inutile presenza, in quanto non idonea a favorire l’integrazione e l’inserimento del disabile nel contesto scolastico”*.

Il mutato orientamento giurisprudenziale è stato, quindi, accolto e recepito dai Tribunali Amministrativi regionali e, in particolare, dal TAR Campania<sup>48</sup> che ha ribadito il diritto di un alunno con disabilità ad un insegnante di sostegno specializzato.

Il suddetto Tribunale ha infatti affermato che la mancata assegnazione al minore dell’insegnante specializzato costituisce *“lesione del diritto fondamentale allo studio, dal quale può ritenersi presuntivamente dimostrato che derivino pregiudizi non patrimoniali risarcibili, quali la maggiore difficoltà del minore alla fruizione dell’offerta formativa”*.

- **Il diritto alla continuità didattica**

L’art. 1 comma 72 della L. 662/1996 dispone che *“deve essere garantita la continuità di sostegno per gli alunni portatori di handicap”*.

---

<sup>47</sup> Consiglio di 5851/2018

<sup>48</sup> con le sentenze 4863/2020 e 7990/2021

Inoltre, l'art. 3 comma 1, lett. a) della L. 53/2003, prevede che *"il miglioramento dei processi di apprendimento e della relativa valutazione, nonché la continuità didattica sono assicurati anche attraverso una congrua permanenza dei docenti nella sede di titolarità"*.

La lettura di queste disposizioni, come è stato osservato dalla dottrina<sup>49</sup>, *"permette di comprendere come, secondo il nostro Ordinamento, la continuità educativo-didattica con il medesimo insegnante di sostegno non costituisca un diritto assoluto del minore diversamente abile, come quello, invece, all'integrazione scolastica o quello strumentale alla nomina di un insegnante di sostegno"* e che *"in linea generale, quindi, il cambio di insegnante di sostegno, da un anno scolastico all'altro, non è di per sé illegittimo"*.

Tale affermazione, tuttavia, merita una riflessione perché se, come affermato dalla Corte costituzionale, esiste il diritto assoluto all'educazione istruzione ed integrazione scolastica del minore disabile, occorrerebbe domandarsi quale tutela offra il nostro ordinamento qualora nel caso concreto tale diritto per ricevere attuazione richieda la continuità educativo-didattica con lo stesso docente.

Vi sono, infatti, categorie di bambini e ragazzi con disabilità per i quali la continuità con la medesima figura professionale si rivela fondamentale e il cambio di insegnante può compromettere il loro diritto assoluto all'integrazione scolastica.

In merito, il Consiglio di Stato<sup>50</sup> ha evidenziato che la richiesta dei genitori *"debitamente comprovata dall'esigenza di contenere le reiterate regressioni comportamentali del figlio, causate dal continuo cambiamento delle figure professionali incaricate del sostegno didattico"* nella sostanza *"attiene alle concrete modalità di svolgimento degli obblighi di integrazione scolastica previsti dagli artt. 12 e 13 l. n. 104 del 1992"*.

Conseguentemente, osservano i Giudici, come l'organizzazione dell'attività di sostegno *"non possa, in via di fatto, comprimere o vulnerare quel diritto"*

---

<sup>49</sup> A. Pavan *"La «delicata» questione della continuità educativo-didattica"*, in Giurisprudenza di merito n. 6, anno 2010.

<sup>50</sup> Sentenza n. 3104 del 20 gennaio 2009 con cui il Consiglio di Stato si è pronunciato su di una fattispecie di continuità educativo-didattica di un alunno con disturbo dello spettro autistico a cui erano stati assegnate un'educatrice ed un insegnante di sostegno.

*all'educazione, all'integrazione sociale e alla partecipazione alla vita della comunità riconosciuto alla persona da fonti sovranazionali, dalla Costituzione e dalla legislazione ordinaria".*

Dalla succitata decisione si può quindi estrapolare una risposta all'interrogativo iniziale e trarre alcune conclusioni sulla tutela dell'interesse alla continuità educativo-didattica dello studente con disabilità.

Infatti, se è vero che non esiste un diritto assoluto del minore portatore di disabilità al medesimo insegnante di sostegno, si può comunque ritenere che tale interesse, come evidenziato dalla dottrina, *"possa assumere tale natura in quei particolari casi in cui costituisce strumento necessario di attuazione del diritto del minore all'educazione, istruzione ed integrazione scolastica"* e che tali misure *"vanno garantite, senza che possano essere opposte esigenze di tipo economico/organizzativo e/o altri diritti confliggenti"*<sup>51</sup>.

Il contesto giurisprudenziale delinea, quindi, la natura dell'intervento che gli organi di Garanzia possono attivare per le famiglie: far emergere, all'interno dei procedimenti di assegnazione degli insegnanti di sostegno, il bisogno concreto alla continuità didattica degli alunni con disabilità e rendere, in tal modo, effettivo il diritto all'inclusione e all'integrazione scolastica.

## **7.2 La collaborazione con il Difensore Civico per l'accesso alle cure da parte di persone minori di età**

### **Mancata fornitura di presidi sanitari**

Si è rivolta all'Ufficio la madre di un bambino di quattro anni, segnalando un problema relativo alla mancata fornitura di presidi medici necessari per l'utilizzo dell'apparecchio Coagucheck.

Segnatamente, il minore affetto da una grave cardiopatia congenita era stato sottoposto a numerosi interventi chirurgici e pertanto gli era stata prescritta una terapia indispensabile a salvargli la vita a base di Coumadin, con dosaggio da adeguare quotidianamente, per cui si rendeva necessario effettuare continui controlli della coagulazione del sangue.

---

<sup>51</sup> A. Pavan, op.cit. pag. 1497

A tal fine la madre aveva acquistato, su indicazione del reparto trasfusionale dell'Ospedale, l'apparecchio Coagucheck e in seguito aveva fatto richiesta di fornitura dei presidi medici necessari per effettuare i controlli quotidiani.

Tale richiesta era stata avvallata dai cardiocirurghi che avevano in cura il bambino e dall'unità di continuità assistenziale dell'Ospedale e inviata dal Nucleo Ospedaliero Continuità delle Cure alla Azienda sanitaria di competenza.

La questione, inerendo alla prosecuzione di cure sanitarie, è stata trattata congiuntamente al Difensore civico della Regione Piemonte, in qualità di Garante per il diritto alla salute (l.r. 50/1981 e l.r. 31 /2009), dando seguito ad una richiesta di informazioni rivolta all'ASL. Quest'ultima rispondeva evidenziando come il rilascio dell'autorizzazione alla fornitura non rientrasse tra i dispositivi inseriti nel nomenclatore tariffario e fosse, quindi, esclusa dalla competenza dell'Azienda.

Al riguardo, abbiamo quindi sottoposto la questione all'attenzione della Direzione Sanità della Regione Piemonte - Settore Assistenza farmaceutica, integrativa e protesica - che confermava l'esclusione dei presidi da quelli erogabili ai sensi del DPCM 12 gennaio 2017<sup>52</sup>, evidenziando tuttavia la possibilità per le Aziende Sanitarie regionali<sup>53</sup> di farsene carico qualora un Centro clinico ritenga necessaria la fornitura di tali dispositivi.

Tali precisazioni sono state quindi portate a conoscenza del Centro clinico dell'Azienda ospedaliera che osservava come *"il personale della Struttura Semplice Dipartimentale dell'Azienda ospedaliera offre la possibilità di determinare il valore di INR <sup>54</sup> e di dosare di conseguenza il quantitativo del farmaco anticoagulante da assumere giornalmente, assolvendo il compito di facilitare le famiglie dei piccoli pazienti che ricevono questa prescrizione. Peraltro, i pazienti che eseguono presso altri centri l'esame, possono anche comunicare il valore dell'INR al suddetto centro ricevendo ugualmente il dosaggio di farmaco da assumere"*.

Sulla base di tale premessa, quindi, il succitato centro clinico concludeva evidenziando come *"la famiglia del paziente abbia a disposizione tutto ciò che*

---

<sup>52</sup> DPCM 12 gennaio 2017 "Definizione e aggiornamento dei Livelli essenziali di assistenza, di cui all'art. 1, comma 7 del D.lgs. 30.12.1992 n. 502"

<sup>53</sup> Vedasi nota prot. n. 16533/A1404A del 25.07.2018,

<sup>54</sup> INR (*International Normalized Ratio*) è un parametro che serve a valutare in modo più accurato il tempo di protrombina (PT).

*serve per poter provvedere efficacemente a somministrare la suddetta terapia e che esuli dalle competenze e responsabilità dei sanitari prescrittori decidere se fornire o meno il Coagucheck e il relativo materiale di consumo con spesa a carico del Presidio Ospedaliero”.*

Al riguardo, pertanto, abbiamo nuovamente interpellato gli uffici regionali che hanno ribadito la competenza del Centro Specialistico *“qualora ritenga il loro utilizzo indispensabile per la gestione di particolari quadri clinici e previa autorizzazione da parte delle Commissioni aziendali competenti”* a fornire direttamente i dispositivi e/o il materiale d’uso, *“assumendosene l’onere ed escludendo l’approvvigionamento a mezzo di percorsi autorizzativi presso punti di erogazione territoriali”*.

Il diniego espresso dall’Ospedale, seppur conforme alle indicazioni regionali, tuttavia, non appariva coerente con l’indicazione a suo tempo fornita all’esponente di acquistare l’apparecchiatura, nonché con la richiesta scritta, formulata dal Servizio Immutrasfusionale, di fornitura dei presidi.

Pertanto, nell’esercizio delle nostre funzioni abbiamo formulato all’Azienda ospedaliera la raccomandazione di rivalutare la propria decisione, alla luce delle specifiche del caso concreto, del bisogno e del legittimo affidamento indotto nella famiglia.

### **Continuità dei trattamenti di logopedia e psicomotricità**

Si è rivolta all’Ufficio la madre di un minore con diagnosi ADHD<sup>55</sup> esponendo una questione concernente la continuità dei trattamenti di logopedia e psicomotricità erogati da un Centro convenzionato.

In particolare, l’esponente aveva evidenziato che, alla scadenza del ciclo (ottobre 2023), la terapia di logopedia non era stata prorogata, ma interrotta (fino a dicembre 2023), nonostante il rinnovo del PEI e i pareri favorevoli del terapeuta e del neuropsichiatra, in forza di un regolamento approvato dal Centro secondo cui: *“Il percorso riabilitativo ha una continuità massima di 12 mesi dall’inizio del trattamento. Ogni ciclo autorizzato dalla ASL successivo ai primi 12 mesi di*

---

<sup>55</sup> L’acronimo indica il Disturbo da Deficit di attenzione e iperattività

*trattamento è da considerarsi un nuovo episodio ambulatoriale pertanto il paziente verrà inserito in lista di attesa. Il nuovo inserimento può comportare cambi di orario/giorni/operatore".*

Tale situazione di discontinuità, secondo quanto evidenziato dall'esponente, avrebbe potuto incidere sull'efficacia dei trattamenti.

La questione, inerendo anche alla garanzia del principio di buona amministrazione e di pari opportunità nell'accesso alle cure, nonché al diritto alla salute del minore, è stata esaminata congiuntamente al Difensore civico della Regione Piemonte, anche in qualità di Garante per il diritto alla salute (l.r. 50/1981, l.r. 31/2009 e l.r. 5/2016).

Abbiamo pertanto chiesto al suddetto Centro informazioni in merito alla questione segnalata. Al riguardo veniva comunicato che *"negli ultimi anni e in particolare nel periodo post-covid si è registrato un incremento epidemiologico significativo di casi e nuove diagnosi, sia dal punto di vista della prevalenza che della incidenza, con riferimento ai disturbi del neurosviluppo e delle disabilità complesse. Questo fattore ha creato una crescente complessità di gestione sia per Regione Piemonte che per gli enti erogatori.*

*Per fare fronte ai nuovi bisogni emergenti [...] sono state avviate [...] interlocuzioni con le NPI delle ASL invianti volte a modulare e a garantire una turnazione negli accessi affinché, attraverso un regolamento ad hoc comunicato alle famiglie e condiviso tra fondazione e NPI invianti, l'accesso possa avvenire in continuità entro i 12 mesi per tutti gli autorizzati, offrendo la possibilità di accesso anche alle nuove diagnosi, e i bambini più piccoli [...] che spesso non riescono neppure ad accedere alla lista d'attesa e quindi ai servizi riabilitativi SSN a causa della elevata e crescente saturazione.*

*Dopo i 12 mesi, i minori mantengono comunque la possibilità di accesso ai trattamenti indicati da NPI, entrando in lista d'attesa ed accedendo al primo posto disponibile [...]*

*[...] Il Minore è stato inserito a dicembre 2023 con un nuovo ciclo di logopedia di 24 sedute che terminerà in estate [...] dal 19/12/2023 al 2/07/2024 (data presunta) [...]"*

Per quanto riguarda le sedute di psicomotricità il Centro riferiva di essere in attesa dell'indicazione del nuovo ciclo da parte della ASL e che *"attualmente il tempo di attesa stimato per i percorsi di psicomotricità è di circa un mese"* e quindi inferiore a quella prevista per la logopedia.

Inoltre, il Centro evidenziava che *"A giugno 2023 invece i tempi di attesa erano di circa sei mesi per la psicomotricità. Questo risultato è stato raggiunto grazie all'introduzione del regolamento citato e dall'azione congiunta con le ASL del territorio"*.

Alla luce della risposta fornita dal Centro, abbiamo osservato che la ragione per cui l'erogazione delle prestazioni deve avvenire entro 12 mesi dall'autorizzazione è basata sull'esigenza di offrire, anche alle nuove diagnosi e ai bambini più piccoli, la possibilità di accedere ai servizi.

Nell'esercizio della funzione di *moral suasion* attribuita dalla legislazione regionale (l.r. 50/9181 e l.r. 31/2009), abbiamo quindi raccomandato alla Centro di contenere i tempi di attesa per i minori, già autorizzati ai trattamenti, al fine di garantire la continuità dei percorsi.

### **Rilascio tessera sanitaria per Minore Straniero Non Accompagnato (MSNA)**

Si è rivolta a questo Ufficio la tutrice di un minore straniero non accompagnato, evidenziando l'impossibilità di procedere all'individuazione e all'assegnazione di medico di fiducia per il minore tutelato in quanto il codice fiscale era privo di indicazione sulla residenza di quest'ultimo che, tuttavia, essendo in attesa di permesso di soggiorno, non poteva presentare istanza al Comune per la dichiarazione di residenza.

La questione, inerendo anche alla garanzia del principio di buona amministrazione e di pari opportunità nell'accesso al servizio sanitario regionale, è stata esaminata congiuntamente al Difensore civico della Regione Piemonte (L.r. 50/1981, L.r. 31/2009 e l.r. 5/2016).

Al riguardo, abbiamo richiesto informazioni all'Azienda sanitaria di competenza che ha evidenziato la possibilità di richiedere l'emissione di Codice Fiscale o aggiornamento dati anagrafici/residenza, finalizzato all'iscrizione al S.S.N., per i

minori non accompagnati che non sono in regola con il permesso di soggiorno oppure sono in attesa di definizione di tutela.

A tale fine, come evidenziato dagli Uffici interpellati, sarebbe stato necessario, producendo la documentazione accessoria (documento di identità, dichiarazione di domicilio, motivazione), presentare istanza all'ASL di competenza, la quale, a sua volta, avrebbe provveduto ad inviarla all'Agenzia delle Entrate per l'emissione del codice fiscale.

### **7.3 La collaborazione della garante con il difensore civico per la frequenza scolastica di persone minori di età**

#### **La possibilità di non partecipare alla refezione collettiva e di consumare a scuola il pasto sostitutivo**

È pervenuta all'Ufficio una segnalazione avente per oggetto il riconoscimento della facoltà per gli studenti di consumare a scuola il pasto sostitutivo del servizio mensa, nel caso di tempo pieno o prolungato.

In particolare, è stato lamentato che alcuni istituti scolastici avevano denegato la suddetta richiesta delle famiglie permettendo, esclusivamente, l'uscita degli studenti da scuola per consumare a casa il pasto, in questo modo pregiudicando, come asserito dagli esponenti, il diritto degli studenti al tempo scuola ordinamentale che comprende anche quello della refezione scolastica.

La questione, inerendo anche alla garanzia del principio di buona amministrazione e di pari opportunità nell'accesso ai servizi scolastici è stata esaminata congiuntamente al Difensore civico della Regione Piemonte (l.r. 50/1981, l.r. 31/2009 e l.r. 5/2016).

Abbiamo quindi richiesto informazioni agli Istituti scolastici coinvolti nella segnalazione che, al riguardo, hanno evidenziato come il consumo del pasto sostitutivo presso i locali della scuola, sulla base di quanto precisato dal Comune di Torino, *"deve avvenire in una sezione dello stesso refettorio appositamente separata"*: situazione *"impossibile da realizzare negli edifici afferenti all'Istituto"* e da vigilare poiché *"l'unico docente assegnato a ciascuna classe sarebbe stato impegnato nella sorveglianza degli alunni con refezione collettiva"*.

Al riguardo, pertanto, si è proceduto ad una disamina normativa e giurisprudenziale della questione relativa alla configurabilità di un diritto soggettivo dei genitori degli alunni, delle scuole primarie e secondarie di primo grado, di scegliere per i propri figli tra la refezione scolastica e il pasto portato da casa e di consumare quest'ultimo nei locali della scuola nell'orario destinato alla refezione scolastica.

Successivamente, abbiamo avviato un'interlocuzione con l'Ufficio scolastico regionale, tuttora in corso.

- **Il quadro normativo e giurisprudenziale**

Come è noto, con sentenza del 21 giugno 2016, la Corte di Appello di Torino ha affermato la sussistenza del diritto dei genitori degli alunni delle scuole dell'obbligo a scegliere tra il servizio di ristorazione scolastica ed il pasto portato da casa e a consumare negli ambienti scolastici e nello stesso orario previsto per il servizio di mensa.

Secondo il Collegio, il diritto discendeva dai principi costituzionali in materia di diritto all'istruzione (art. 34), all'educazione (art.30) e all'autodeterminazione delle scelte alimentari (art.32) e, in particolare, dalla considerazione che la nozione di istruzione, soprattutto per le classi primarie e secondarie di primo grado, non coincide solamente con l'attività di insegnamento, ma comprende anche il momento della formazione che si realizza mediante lo svolgimento di attività didattiche ed educative.

L'erogazione del pasto, quindi, è un momento importante che rientra nel cosiddetto tempo scuola e dividerlo in comune tra gli alunni costituisce un diritto soggettivo perfetto<sup>56</sup>.

Avverso la sentenza della Corte di Appello di Torino, proponevano ricorso in Cassazione, in via principale, il Comune di \*\*\* e, in via incidentale il MIUR, a cui si opponevano i privati con controricorso.

---

<sup>56</sup> In particolare, l'art. 6, d.lgs. n. 63/2017 prevede la possibilità di attivare il servizio mensa nel contesto del "tempo pieno" avente un orario settimanale stabilito a priori che deve ricomprendere il "tempo mensa". Ancora, l'art. 1, d.l. n. 147/2007, convertito nella legge n. 176/2007 che, nel reintrodurre il "tempo pieno" nell'organizzazione della scuola primaria, stabilisce l'orario settimanale di quaranta ore, comprensivo del tempo dedicato alla mensa. Infine, il D.P.R n. 89/2009, all'art. 5 dispone che nella scuola secondaria di I grado l'orario settimanale deve comprendere il tempo dedicato alla mensa, in concorso con quello per l'insegnamento e per le attività.

Nelle more della decisione della Suprema Corte di Legittimità, il MIUR aveva pubblicato una circolare (n. 347/2017) che suggeriva ai dirigenti scolastici di dare modo agli studenti di poter consumare il cibo portato da casa durante l'orario di mensa attraverso misure organizzative compatibili.

La Corte di cassazione, con ordinanza dell'1 marzo 2019, ha rimesso gli atti al Primo Presidente al fine di sottoporre alle sezioni unite la risoluzione della seguente questione: "*[...] se sia configurabile un diritto soggettivo perfetto dei genitori degli alunni delle scuole elementari e medie, [...] il cui accertamento sia suscettibile di ottemperanza, di scegliere per i propri figli tra la refezione scolastica e il pasto portato da casa o confezionato autonomamente e di consumarlo nei locali della scuola e comunque nell'orario destinato alla refezione scolastica, alla luce della normativa di settore e dei principi costituzionali, in tema di diritto all'istruzione, all'educazione dei figli e all'autodeterminazione individuale, in relazione alle scelte alimentari (artt. 2, 3, 30, comma 1, 32, 34, commi 1 e 2, Cost.)*".

La decisione assunta dalla Corte di Cassazione a sezioni unite evidenzia i seguenti passaggi argomentativi:

- quanto al principio di uguaglianza e al divieto di discriminazione (artt. 2 e 3 Cost.)

Secondo la Corte di Cassazione, il diritto azionato non *"ha ad oggetto profili direttamente inerenti (all'eliminazione di ostacoli) all'accesso al servizio mensa offerto dall'istituzione scolastica, [...] ma [...] la diversa pretesa di usufruire, anziché del servizio mensa, del pasto domestico, come espressione di una incompressibile volontà individuale o di un diritto incondizionato dell'alunno che intenda avvalersi delle attività formative pomeridiane previste per coloro che optano per il tempo pieno prolungato"*.

Pertanto, secondo il Supremo collegio, non sarebbero ravvisabili *"plausibili profili discriminatori rispetto ad altre categorie di persone"* perché *"la classe di persone cui appartengono gli alunni che rifiutano il servizio mensa offerto dalla scuola è diversa dalla classe di coloro che, avendo scelto il "tempo pieno" o "prolungato", hanno accettato il servizio mensa che di quella scelta è parte essenziale"*.

In altre parole, rinunciando al servizio mensa gli alunni e le famiglie si pongono deliberatamente in una posizione differente da quella delle altre famiglie che aderiscono alla mensa scolastica e, conseguentemente, non si può affermare una disparità di trattamento e il comportamento degli Istituti scolastici non appare discriminatorio.

- Quanto alla compromissione del diritto all'istruzione (art. 34 Cost.)

La Corte di Cassazione evidenzia che *"il "tempo mensa" è compreso nel "tempo scuola" [...] perché esso condivide le finalità educative proprie del progetto formativo scolastico di cui esso è parte [...] Alla suddetta finalità educativa concorre quella di socializzazione che è tipica della consumazione del pasto "insieme", cioè in comunità [...] condividendo i cibi forniti dalla scuola, pur nel rispetto (garantito dal servizio pubblico) delle esigenze individuali determinate da ragioni di salute o di religione.*

Secondo la Corte di Legittimità, pertanto, invocare un diritto soggettivo perfetto o incondizionato all'autorefezione individuale, appare *"incoerente rispetto a tali finalità"* perché *"il pasto non è un momento di incontro occasionale di consumatori di cibo, ma di socializzazione e condivisione (anche del cibo), in condizioni di uguaglianza, nell'ambito di un progetto formativo comune. È questa la ragione per la quale il tempo della mensa fa parte del "tempo scuola".*

- Quanto alla compromissione del diritto all'autodeterminazione individuale (artt. 2, 3, 13 e 30 Cost.)

Il diritto soggettivo perfetto all'autorefezione scolastica era stato rappresentato dalle famiglie e dalla sentenza della Corte di Appello di Torino *"quale espressione di una incompressibile libertà personale (inteso come diritto di libertà) o del diritto all'autodeterminazione individuale o del diritto dei genitori di educare i propri figli in campo alimentare, con riferimento agli artt. 2, 3, 13 e 30 Cost"*

Tale rappresentazione, tuttavia, non è stata ritenuta dalla Corte di Cassazione *"convincente"* poiché le istituzioni scolastiche, *"nell'ambito dell'autonomia organizzativa oltre che didattica che è loro conferita dalla legge (15 marzo 1997, n. 59), possono istituire il servizio mensa [...] in*

*favore degli alunni che hanno optato per il "tempo pieno" e "prolungato" e, quindi, accettato l'offerta formativa comprendente la mensa".*

Le famiglie, pertanto, possono esercitare tale diritto ma non "performarlo secondo le proprie esigenze individuali", facoltà che implicherebbe un "potere delle famiglie che è privo di base normativa, il cui effetto sarebbe di imporre alle istituzioni scolastiche un obbligo conformativo del servizio pubblico di mensa di immediata attuazione".

- Quanto alla natura dell'interesse avanzato dalle famiglie (art. 97 della Costituzione)

Esclusa quindi la configurabilità di un diritto assoluto ed incondizionato all'autorefezione scolastica, la Corte di Cassazione conclude definendo la natura dell'interesse giuridico di cui sono titolari le famiglie, evidenziando che si tratta di "un diritto sociale (all'istruzione), evidentemente condizionato e dipendente dalle scelte organizzative rimesse alle singole istituzioni scolastiche, sulle quali i beneficiari del servizio pubblico possono influire nell'ambito del procedimento amministrativo, in attuazione dei principi di buon andamento dell'amministrazione pubblica, di cui all'art. 97 Cost., e con i consueti strumenti a tutela della legittimità dell'azione amministrativa".

Il procedimento amministrativo, quindi, secondo il Supremo Collegio "è la sede nella quale effettuare le opportune valutazioni, anche di natura tecnica, nella ricerca del più corretto bilanciamento degli interessi individuali di coloro che chiedono di consumare il cibo portato da casa con gli interessi pubblici potenzialmente confliggenti, tenuto conto delle risorse a disposizione dell'amministrazione".

- **L'interlocuzione avviata dagli Organi di Garanzia con le Amministrazioni competenti**

Alla luce della disamina della sentenza 20504/2019, unitamente al Difensore Civico ho quindi avviato un'interlocuzione con l'Ufficio Scolastico Regionale al fine di effettuare una ricognizione sul numero di istituti che riconoscono la possibilità di consumare il pasto sostitutivo, nonché sulle richieste presentate dalle famiglie.

Al riguardo, l'Ufficio scolastico regionale ha evidenziato di voler operare per l'anno scolastico 2024-2025, per il tramite dell'Osservatorio regionale per la Sicurezza e nell'ambito del punto 6 del piano triennale delle attività - Promuovere campagne di informazione, ricerche, studi e incontri-, una ricognizione dello stato dell'arte in merito all'autorizzazione del consumo del pasto domestico a scuola su tutto il territorio piemontese.

Parallelamente, nel corso del 2024 sarà avviata con gli Enti locali competenti una ricognizione sulla qualità del cibo in termini di stagionalità e di considerazione dei gusti dei bambini, nonché sulle tariffe previste per la mensa scolastica.

### Diniego di iscrizione scolastica

È pervenuta all'Ufficio l'istanza del padre di una minore avente per oggetto il diniego, espresso da Licei Artistici statali presenti nella Città di \*\*\*, di iscrizione alla classe prima. Diniego determinato, secondo quanto riferito dalla Dirigente scolastica di uno degli Istituti interpellati dall'esponente, dalla mancata messa a disposizione da parte della Città metropolitana - Ente proprietario dei locali - di nuovi spazi in grado di accogliere tutte le iscrizioni pervenute.

Inoltre, il padre aveva lamentato la mancata considerazione della scheda di orientamento, prevista dal MIUR, in cui erano state evidenziate le attitudini e la propensione della figlia verso tale indirizzo di studi.

La questione, quindi, inerendo anche alla garanzia di buona amministrazione e di pari opportunità nell'accesso all'istruzione scolastica, è stata esaminata congiuntamente al Difensore civico della Regione Piemonte (l.r. 50/1981, l.r. 31/2009 e l.r. 5/2016).

Al riguardo, quindi, abbiamo richiesto informazioni alla Città metropolitana con particolare riferimento alle determinazioni assunte per trovare soluzione al problema dell'incremento di domande di iscrizione presso i licei artistici della Città di \*\*\*.

La Città metropolitana ha risposto evidenziando, tra le altre considerazioni, che la Circolare 33701 del 30.11.2022 del Ministero dell'Istruzione e del Merito - Dipartimento del sistema educativo di istruzione e formazione - aveva precisato

che “[...] l’ultima scuola che tratta la domanda di iscrizione, qualora sia impossibilitata ad accoglierla in quanto eccedente rispetto ai posti rimasti disponibili, è tenuta ad affiancare la famiglia nell’individuazione di una diversa istituzione scolastica idonea e ad accertarsi che il procedimento si concluda con l’effettiva iscrizione dell’alunno/studente. Gli Uffici scolastici di ambito territoriale forniranno ai dirigenti delle scuole necessario supporto in questo processo, interessandosi direttamente di eventuali casi particolari in relazione alla collocazione territoriale delle scuole (soprattutto per quanto riguarda il primo ciclo di istruzione) e/o specifici indirizzi di studio per quanto riguarda il secondo ciclo”.

Alla luce di tale risposta, abbiamo chiesto, attraverso l’Ufficio scolastico, di conoscere le iniziative assunte e/o assumende per supportare la famiglia nell’individuare una istituzione scolastica idonea, con particolare riferimento allo “specifico indirizzo di studio” segnalato per la minore.

In merito, l’ultimo istituto contattato rispondeva che l’iscrizione della studentessa era in fase di completamento e, successivamente, il padre comunicava agli uffici la definitiva iscrizione della minore.

### **Presunte criticità di inserimento e di integrazione nella classe di minore con disabilità**

Si è rivolta all’Ufficio la madre di una minore frequentante la terza elementare, segnalando le difficoltà di inserimento e integrazione all’interno della classe della figlia, persona con deficit di attenzione e seguita da insegnante di sostegno. In particolare, l’esponente riferiva alcuni episodi in cui i compagni di classe avrebbero escluso, isolato e, in taluni casi, fatto oggetto di scherno la figlia nell’ambito di giochi e pause ricreative.

Al riguardo, unitamente al Difensore Civico, ho avviato un’azione di sensibilizzazione per garantire la corretta integrazione e socializzazione della minore nel contesto della classe.

La Dirigente scolastica, quindi, anche a nome dell’intero corpo docente, evidenziava la strategia educativa e le iniziative assunte, riferendo tutte le attività poste in essere dalla scuola per favorire l’integrazione e l’inclusione tra

gli allievi, facendo emergere i progressi ottenuti dalla bambina e mostrandosi disponibile a proseguirle per favorire "un ulteriore miglioramento della situazione della minore".

Quanto al rapporto della madre con gli insegnanti, invece, la succitata relazione metteva in luce che, soprattutto negli ultimi mesi, quest'ultima aveva mostrato scarsa collaborazione e fiducia nel lavoro attuato in rete tra la scuola e le figure tecniche. Situazione, questa, che comprometteva i progressi ottenuti dalla figlia in ambito scolastico.

Nell'esercizio delle nostre funzioni, abbiamo quindi raccomandato alla scuola la necessità di proseguire l'attuazione dei progetti educativi volti a favorire l'inclusione di tutti gli studenti della classe, anche per contribuire a ristabilire un clima di serenità e fiducia con la madre.

## 8. LE PERSONE DI MINORE ETÀ E LE RELAZIONI FAMILIARI

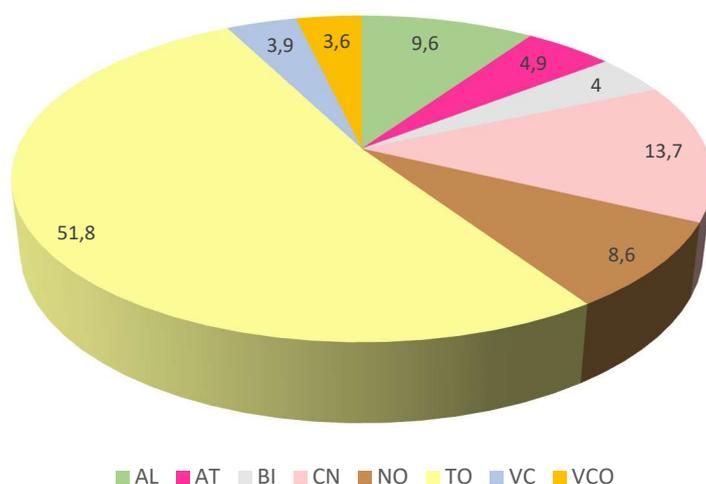
### 8.1 I dati demografici<sup>57</sup>

Di seguito riportiamo i dati demografici relativi alla Regione Piemonte e in relazione con il Nord Ovest e le restanti aree del Paese.

In particolare, si osservino i numeri relativi alla natalità, all'età media della popolazione e all'incidenza delle persone di minore età sul totale della popolazione regionale.

	maschi	femmine	totale
<b>AL</b>	198.991	207.840	406.831
<b>AT</b>	102.372	105.413	207.785
<b>BI</b>	81.625	87.082	168.707
<b>CN</b>	289.226	292.968	582.194
<b>NO</b>	178.098	185.948	364.046
<b>TO</b>	1.070.912	1.132.441	2.203.353
<b>VC</b>	81.199	84.622	165.821
<b>VCO</b>	74.983	78.861	153.844
<b>Tot. PIEMONTE</b>	<b>2.077.406</b>	<b>2.175.175</b>	<b>4.252.581</b>

POPOLAZIONE RESIDENTE - DISTRIBUZIONE PER PROVINCIA



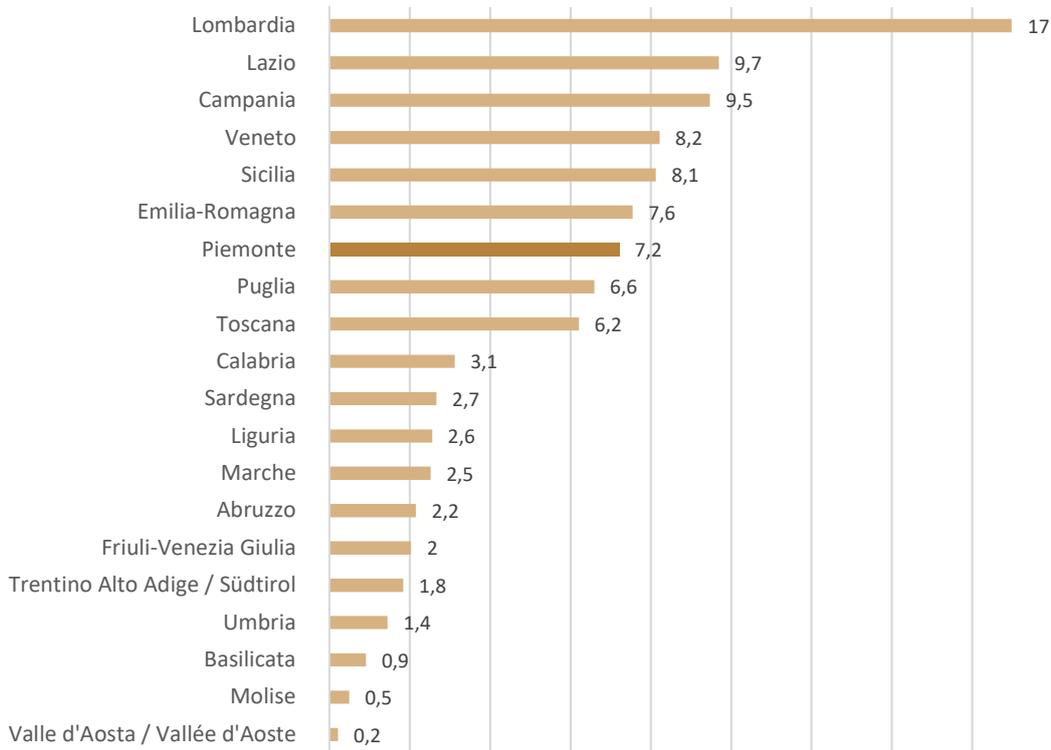
Regione	Abitanti
Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste	123.018
Molise	289.413
Basilicata	533.636
Umbria	854.378
Trentino Alto Adige Südtirol	1.082.116
Friuli-Venezia Giulia	1.195.792
Abruzzo	1.269.963
Marche	1.484.427
Liguria	1.508.847
Sardegna	1.569.832

Calabria	1.838.150
Toscana	3.664.798
Puglia	3.890.250
Piemonte	4.252.581
Emilia-Romagna	4.455.188
Sicilia	4.794.512
Veneto	4.851.972
Campania	5.590.076
Lazio	5.720.272
Lombardia	10.020.528
<b>Totale Italia</b>	<b>58.989.749</b>

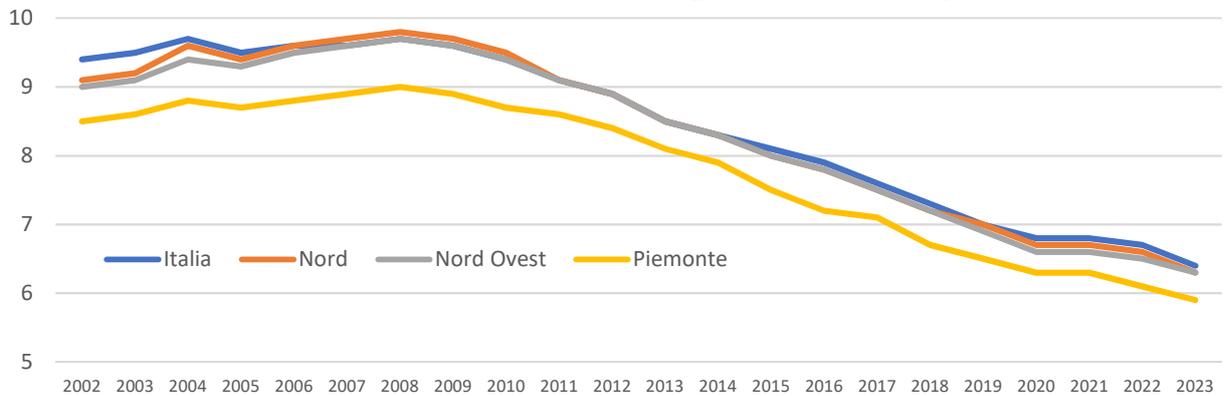
<sup>57</sup> Fonte ISTAT

NB i dati relativi al termine dell'annualità 2023, riferiti nelle tabelle dell'Istituto al 1° gennaio 2024, sono dati da considerare presunti, in attesa di successivo consolidamento

**POPOLAZIONE RESIDENTE IN ITALIA  
DISTRIBUZIONE IN % PER REGIONE**

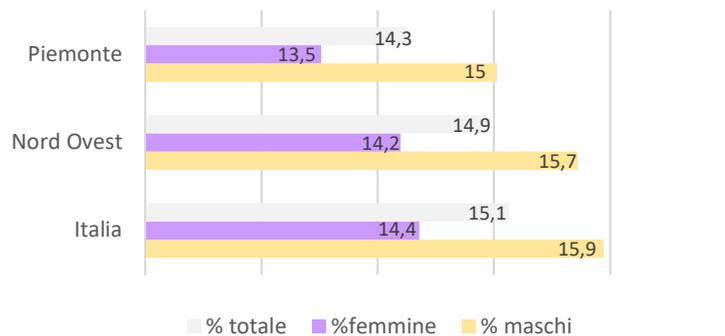


**TASSO DI NATALITA' IN ITALIA (per 1.000 abitanti)**



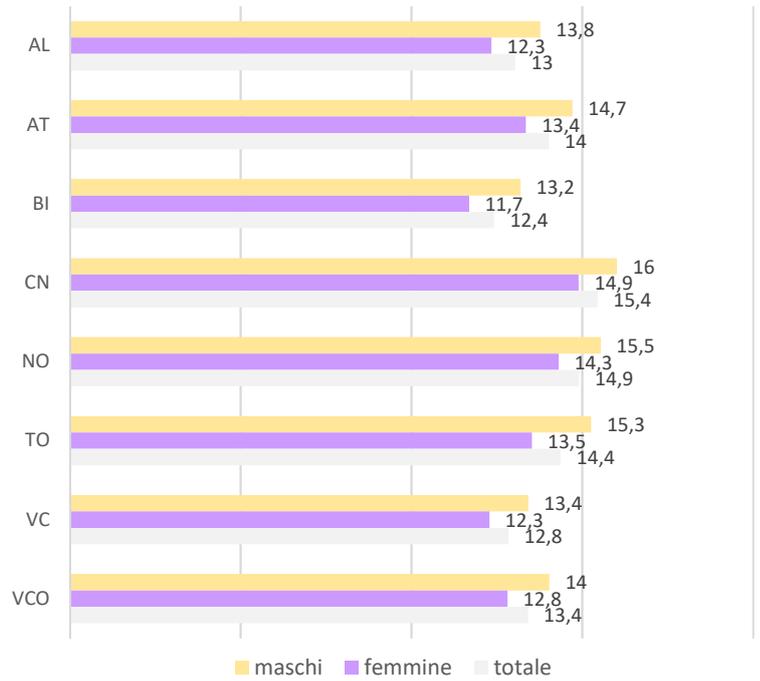
**INCIDENZA DELLA POPOLAZIONE MINORENNE  
SUL TOTALE DELLA POPOLAZIONE RESIDENTE**

	maschi	femmine
Italia	4.600.515	4.328.009
Nord Ovest	1.225.968	1.151.314
Piemonte	312.179	293.994

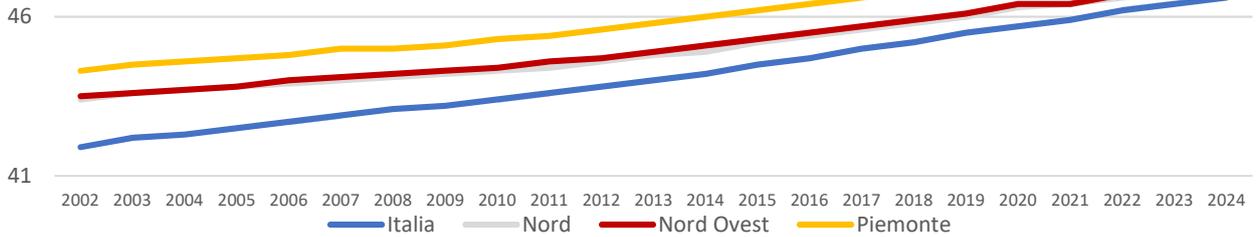


### INCIDENZA DELLA POPOLAZIONE MINORENNE SUL TOTALE DELLA POPOLAZIONE RESIDENTE

	maschi	femmine	totale
AL	27.404	25.653	53.057
AT	15.060	14.075	29.135
BI	10.771	10.183	20.954
CN	46.305	43.641	89.946
NO	27.684	26.610	54.294
TO	163.390	153.210	316.600
VC	10.062	9.689	19.751
VCO	11.503	10.933	22.436
tot. PIEMONTE	312.179	293.994	606.173

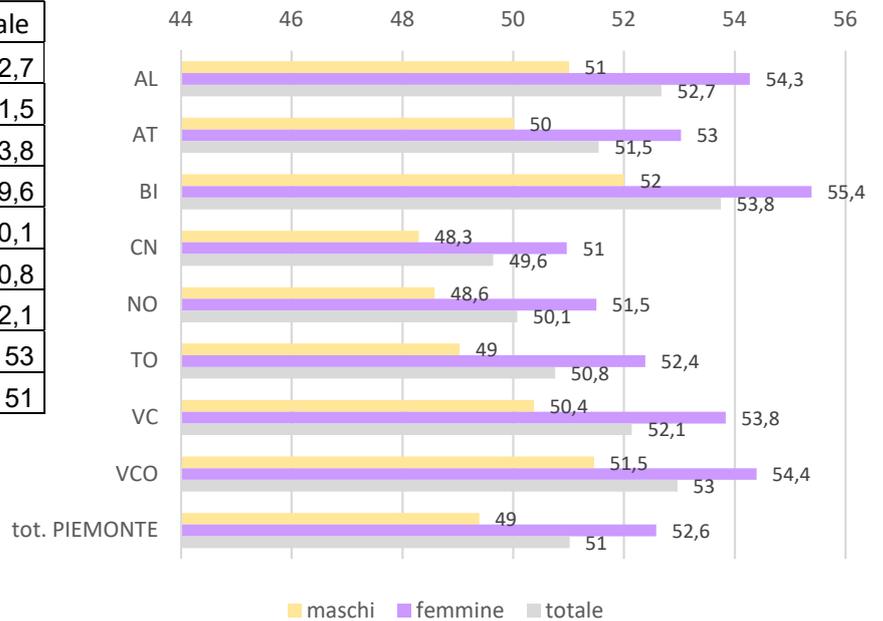


### ANDAMENTO DELL'ETA' MEDIA IN ITALIA

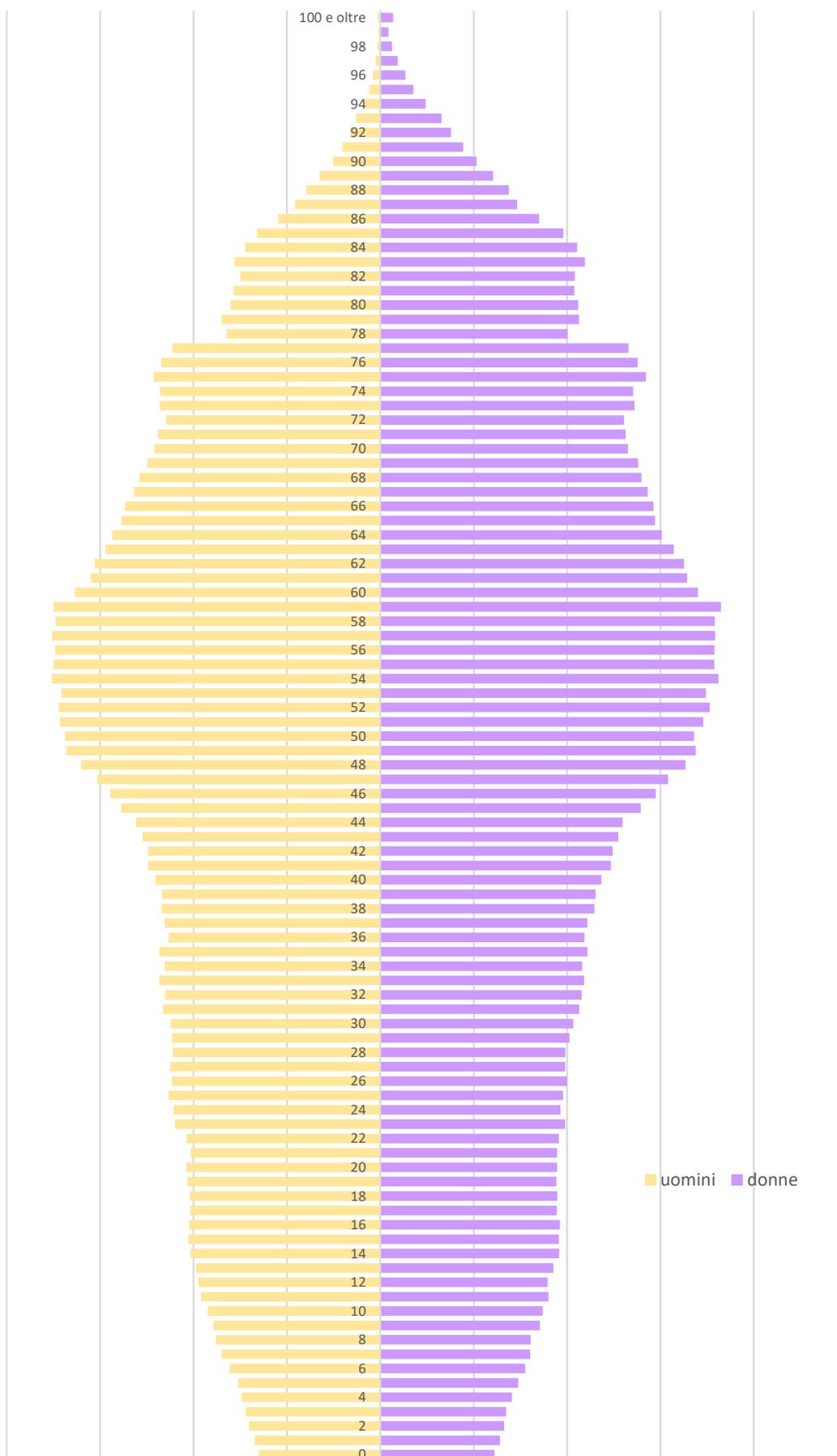


### ETÀ MEDIA DELLA POPOLAZIONE PIEMONTESE PER PROVINCIA

	maschi	femmine	totale
AL	51	54,3	52,7
AT	50	53,0	51,5
BI	52	55,4	53,8
CN	48,3	51	49,6
NO	48,6	51,5	50,1
TO	49	52,4	50,8
VC	50,4	53,8	52,1
VCO	51,5	54,4	53
tot. PIEMONTE	49	52,6	51



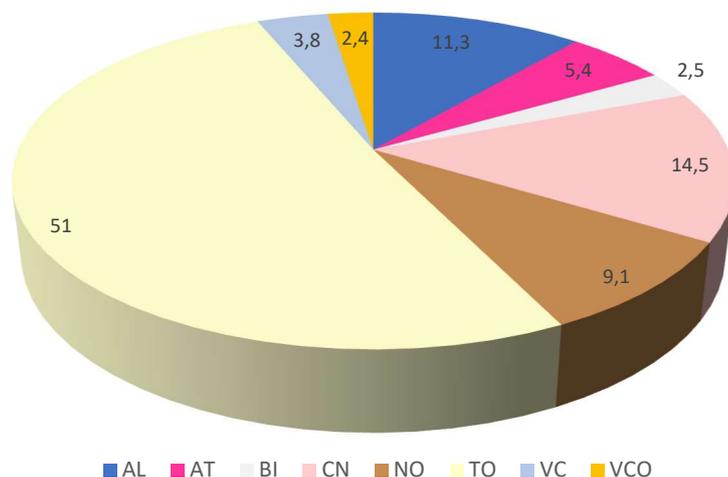
## DISTRIBUZIONE DELLA POPOLAZIONE PIEMONTESE PER GENERE ED ETÀ



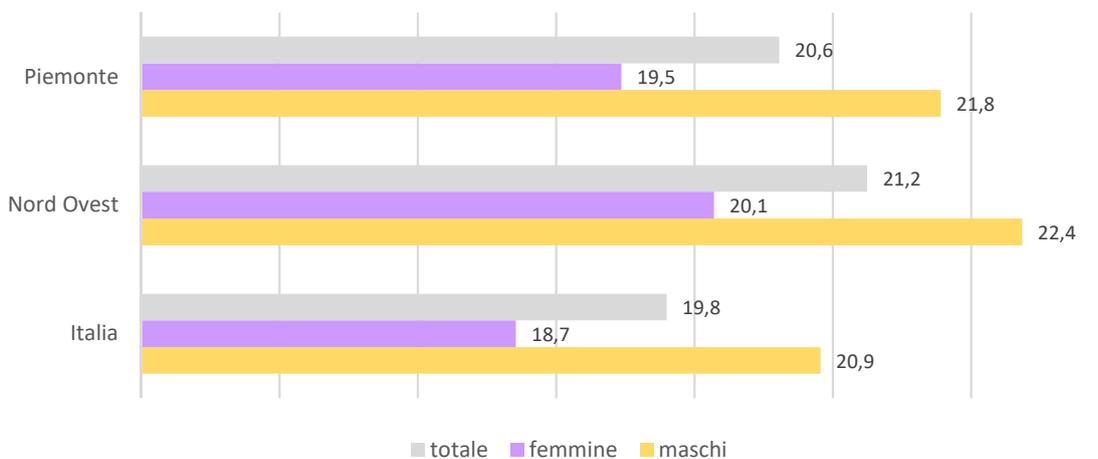
Analogamente, proponiamo i dati demografici riguardanti la popolazione straniera residente nella nostra regione.

	maschi	femmine	totale
<b>AL</b>	24.588	24.303	48.891
<b>AT</b>	11.800	11.503	23.303
<b>BI</b>	5.150	5.697	10.847
<b>CN</b>	32.261	30.517	62.778
<b>NO</b>	19.523	19.850	39.373
<b>TO</b>	107.579	113.590	221.169
<b>VC</b>	8.321	8.202	16.523
<b>VCO</b>	4.809	5.704	10.513
<b>tot. PIEMONTE</b>	214.031	219.366	433.397

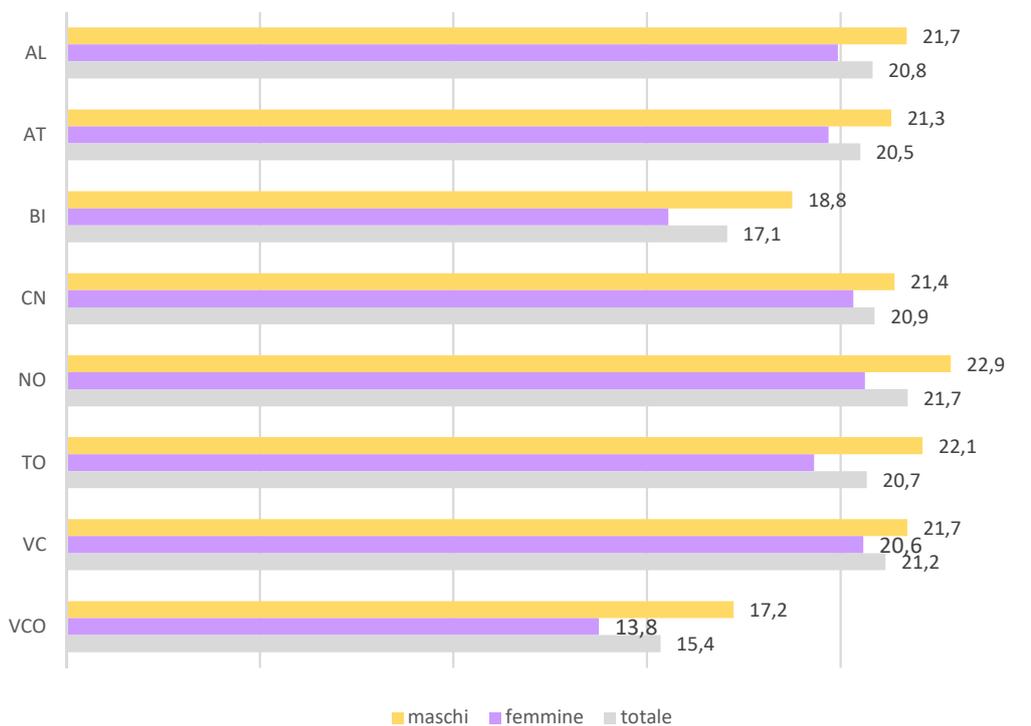
**POPOLAZIONE STRANIERA RESIDENTE - DISTRIBUZIONE PER PROVINCIA**



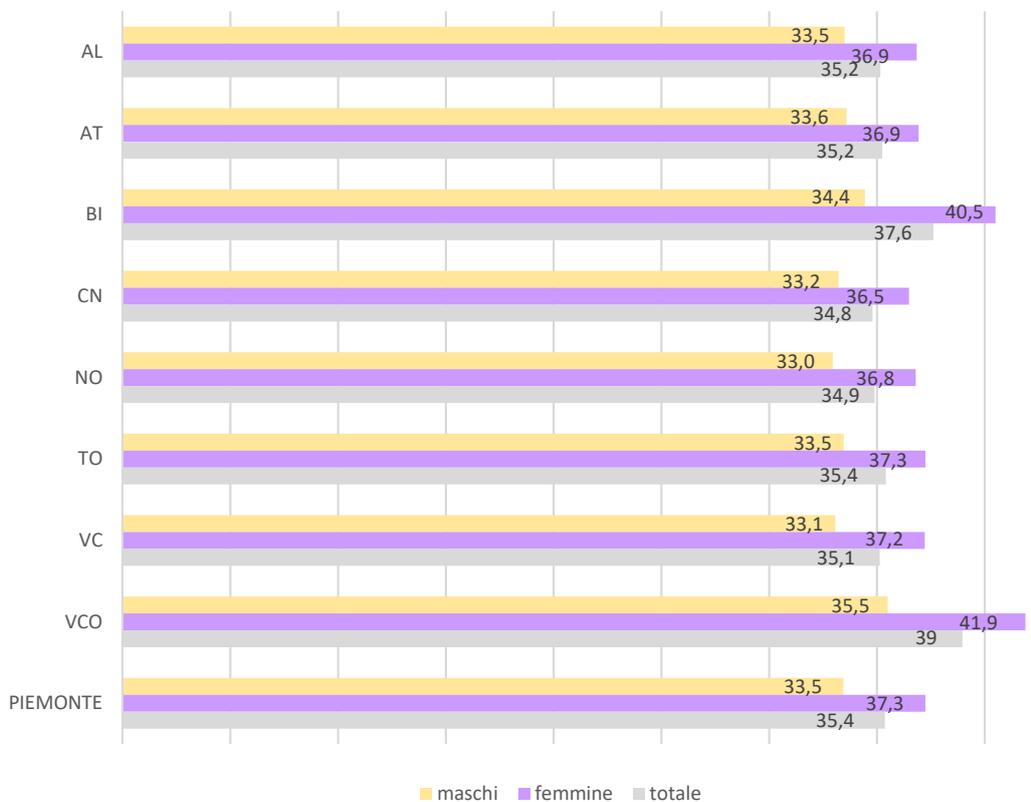
**INCIDENZA DELLA POPOLAZIONE STRANIERA MINORENNE SUL TOTALE DELLA POPOLAZIONE STRANIERA RESIDENTE**



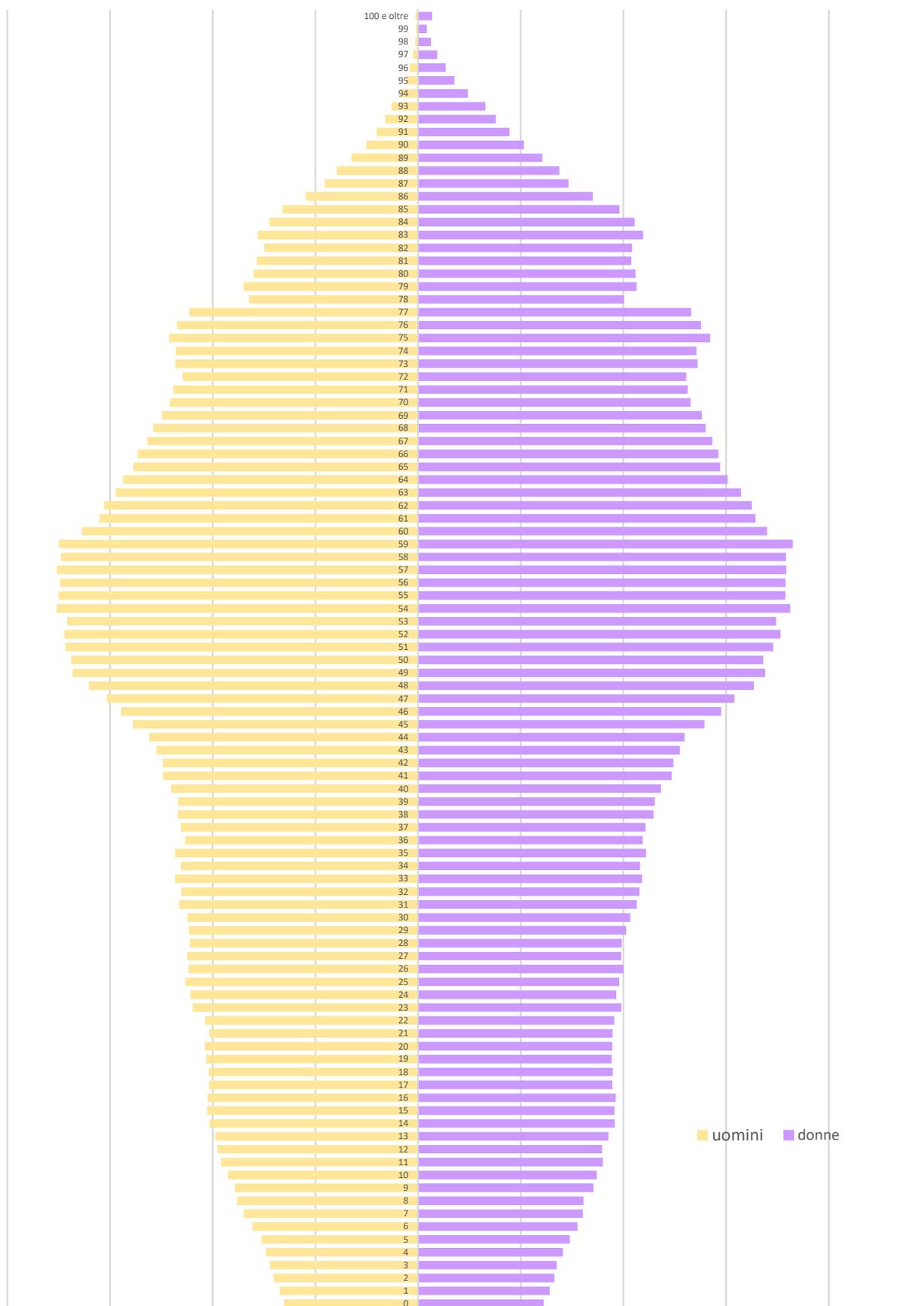
### INCIDENZA DELLA POPOLAZIONE STRANIERA MINORENNE SUL TOTALE DELLA POPOLAZIONE STRANIERA RESIDENTE



### ETÀ MEDIA DELLA POPOLAZIONE STRANIERA PER PROVINCIA



## DISTRIBUZIONE DELLA POPOLAZIONE STRANIERA IN PIEMONTE PER GENERE ED ETÀ



## **8.2 La partecipazione a tavoli regionali**

Sono proseguiti, nel corso del 2023, le attività dei tavoli e dei gruppi di lavoro regionali in questa materia. E segnatamente:

- 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 interistituzionale protocollo vigilanza strutture accoglienza minori;
- Gruppo Protocollo riparazione;
- Coordinamento Centri per le famiglie;

Oltre ai tavoli permanenti sopra elencati, nel corso del 2023 sono stati costituiti da parte della direzione Welfare numerosi gruppi di lavoro tesi a dare attuazione alla normativa prevista dalla legge regionale 17/2022.

In particolare, ai sensi dell'articolo 4 lettera h) e dell'articolo 9 della legge regionale, si è avviato il percorso di revisione e di aggiornamento delle linee guida regionali sull'affidamento familiare approvate con DGR del 2003, ciò anche alla luce dei recenti interventi normativi sulle materie di riferimento, ivi incluse le novità introdotte dalla legge 173 del 2015 e dalla legge 206 del 2021, nonché in parallelo con il percorso avviato a livello nazionale per l'aggiornamento delle linee di indirizzo approvate in conferenza unificata nel 2012.

Al tavolo di lavoro hanno partecipato rappresentanti degli enti gestori, dei servizi sanitari e di alcune associazioni, oltre alla sottoscritta come Garante per l'infanzia e l'adolescenza. Si sono inoltre svolti ulteriori approfondimenti su specifici temi con le Autorità Giudiziarie minorili, con l'Anagrafe e con i referenti in materia di sanità e politiche dell'istruzione.

Non si è giunti ad una versione definitiva, ma visto il grande lavoro svolto nel corso del 2023 si ritiene utile richiamare i punti essenziali della discussione.

In particolare, la struttura delle linee guida prevede la specifica delle fasi dell'intervento, ovvero l'individuazione del bisogno, l'individuazione della risorsa, la selezione delle famiglie affidatarie, la preparazione del minore, l'abbinamento,

l'attuazione operativa del progetto di affidamento, il sostegno ai vari protagonisti, la gestione e le conclusioni dell'affidamento.

Dopo aver individuato con precisione le funzioni specifiche del servizio sociale e del servizio sanitario, sono stati affrontati gli aspetti amministrativi e procedurali, le modalità di attuazione e le diverse tipologie di affidamento familiare con specifico riferimento ai casi di accoglienza dei minori in situazioni particolarmente problematiche, e la banca dati delle famiglie affidatarie.

Il lavoro ovviamente è partito dalla necessità di coordinare il testo preesistente con le novità legislative nazionali e regionali, ed in particolare con riferimento al contenuto delle relazioni dei servizi coinvolti e alla tempistica del loro aggiornamento, all'ascolto del minore, alla necessaria individuazione dei parenti entro il quarto grado, all'intervento di sostegno delle famiglie vulnerabili e del lavoro da svolgersi finalizzato al rientro in famiglia a conclusione del progetto di affidamento, alla formazione continua degli operatori e al loro raccordo.

\* \* \*

In ottemperanza all'articolo 7 della legge regionale, con DGR 1-8357/2024 si è provveduto all'approvazione delle nuove indicazioni in merito alla metodologia di intervento dei servizi socio sanitari per la realizzazione dei progetti educativi familiari e degli strumenti operativi nell'ambito dei percorsi integrati di accompagnamento nei confronti dei minori e delle famiglie in situazioni di vulnerabilità, nonché di segnalazione dei minori in situazione di pregiudizio, con revoca della precedente di DGR 30-13077 del 2010.

Come si legge nella stessa DGR, a partire dal febbraio 2023 il gruppo di lavoro interistituzionale costituito dalla Direzione Welfare, con il Garante per l'infanzia e i rappresentanti degli enti gestori delle funzioni socio assistenziali, dei servizi di psicologia e di neuropsichiatria infantile ha ripreso i lavori, iniziati nel 2018, con l'intento di rafforzare le sinergie tra servizi e autorità giudiziarie per garantire interventi di tutela e protezione dei minori il più possibile efficaci.

Le nuove indicazioni sono state formulate alla luce del recente rinnovato quadro normativo di cui alla cosiddetta Riforma Cartabia e alla legge 17/2022. Il documento proposto costituisce uno strumento per gli operatori dei servizi sociali e sanitari composto da sei allegati:

- 1) indicazioni in merito alla metodologia di intervento dei servizi socio sanitari per la realizzazione dei progetti educativi familiari nell'ambito dei percorsi integrati di accompagnamento nei confronti dei minori e delle famiglie in situazioni di vulnerabilità;
- 2) lo schema tipo del progetto educativo familiare;
- 3) gli strumenti e i test di valutazione psicologica sulle competenze genitoriali;
- 4) la griglia di analisi delle informazioni;
- 5) la traccia per la segnalazione del minore alla Procura della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni;
- 6) gli orientamenti della giurisprudenza della Corte di Cassazione in merito alla materia dell'adottabilità.

Per quanto riguarda il progetto educativo familiare, in particolare, si è precisato che la rete dei servizi sociali e sanitari operanti sul territorio regionale, fatto salvo quanto previsto dall'articolo 403 del codice civile e dell'articolo 2 comma 3 della legge 184 del 1983 e le diverse prescrizioni dell'autorità giudiziaria competente, attiva prioritariamente tutti gli interventi di sostegno precoce, tempestivo e strutturato di assistenza socio educativa territoriale, domiciliare, economica e di attività di socializzazione, inserimento e reinserimento sociale e di sostegno a favore delle famiglie di origine, assicurando l'ascolto di tutte le parti coinvolte e attraverso la messa in rete delle opportunità e degli interventi previsti dalla normativa nazionale e regionale. La finalità di questi interventi è il sostegno alla famiglia di origine affinché questa, anche con il supporto della rete parentale o di prossimità e degli enti o associazioni senza fine di lucro che operano nel campo, riesca ad esprimere appieno le proprie risorse potenziali, assicurando un ambiente idoneo a consentire la crescita armonica del minore.

Il genitore e la famiglia che vivono in una condizione di vulnerabilità devono rimanere attori della funzione genitoriale; a tal fine il sistema dei servizi deve promuovere e garantire interventi di sostegno appropriati, precoci e continuativi perché attraverso la messa a disposizione di una rete di servizi efficaci ed inclusivi venga realizzata efficacemente la protezione dei minori e delle loro famiglie. Il P.E.F. deve essere pertinente e dettagliato, costruito con la famiglia

e di durata almeno semestrale; viene elaborato in forma scritta con un linguaggio semplice e comprensibile per i componenti della famiglia e per il minore ed il più possibile va condiviso con la famiglia insieme all'equipe multidisciplinare. Costituisce quindi anche il patto tra la famiglia, i professionisti e le persone facenti parte della rete naturale della famiglia che si rendano disponibili ad essere corresponsabili di una o più azioni previste nel progetto stesso.

Per la costruzione del P.E.F. il riferimento metodologico principale è il metodo della valutazione partecipativa e trasformativa, che prevede un percorso ciclico: alla famiglia è proposto di sottoscrivere il P.E.F. già nella fase iniziale, come pure a tutti i successivi e successivi aggiornamenti alla luce dei cambiamenti intercorsi e del grado di raggiungimento degli obiettivi; il percorso coinvolge gli stessi minori interessati per addivenire, compatibilmente con l'età e lo sviluppo cognitivo, alla sottoscrizione. È uno strumento flessibile che può essere compilato in fasi diverse da quella iniziale qualora siano necessari altri interventi definiti dalla normativa prima dell'adozione del P.E.F..

Proprio allo scopo di favorirne l'omogeneità dell'applicazione su tutto il territorio regionale, all'interno della DGR è stato inserito un formato tipo.

Il P.E.F. può essere costruito nella fase iniziale oppure dopo una richiesta di indagine da parte dell'autorità giudiziaria, a seguito di segnalazione all'autorità giudiziaria e anche successivamente alla messa in protezione del minore: in questi casi è stato attivato un intervento di allontanamento d'urgenza e il P.E.F. sarà comunque costruito con la finalità di recuperare quelle condizioni necessarie per il rientro in famiglia del minore ogni qualvolta risulti possibile.

Sono state inserite anche alcune raccomandazioni: in particolare che il P.E.F. è uno strumento metodologico necessario alla progettazione con ogni famiglia in carico ai servizi; è un progetto di durata almeno semestrale e riguarda obiettivi a breve termine od obiettivi congrui con la tempistica che i servizi e le famiglie definiscono; nelle situazioni già conosciute, quindi, è opportuno provvedere alla costruzione del P.E.F. secondo le modalità indicate, dando priorità alle situazioni dei minori attualmente in protezione per le quali è opportuno avviare una

progettazione relativa al reinserimento in famiglia o comunque al mantenimento dei legami familiari.

È uno strumento dinamico che viene necessariamente modificato al variare della situazione familiare e pertanto nel corso delle verifiche sarà sempre opportuno aggiornarlo anche in riferimento ai nuovi bisogni eventualmente emersi.

Nell'ambito della promozione della genitorialità positiva si inserisce la misura "Realizzazione dei progetti educativi familiari per il potenziamento delle competenze genitoriali e offerta di opportunità per figli e figlie minori di età (2023 - 2025)" che si colloca nell'ambito degli interventi promossi nell'ambito del PRFSE +2021-2027 della Regione Piemonte.

L'intervento promuove la genitorialità positiva attraverso il coinvolgimento degli ambiti territoriali sociali previsti dalla legge regionale 1 del 2004 e dalla DGR 23-6137 del 2022 mediante la qualificazione e il rafforzamento del sistema di inclusione sociale e welfare del territorio regionale piemontese; la sperimentazione, a vantaggio delle famiglie vulnerabili con minori, di un progetto educativo familiare che consenta l'accesso ai servizi dispositivi previsti dal LEPS (prevenzione dell'allontanamento familiare-programma Pippi) e opportunità culturali, sportive, artistiche, musicali, ricreative e spirituali a favore dei figli e figlie minori in risposta ai loro bisogni di crescita e partecipazione.

In attuazione dell'atto di indirizzo approvato con D.G.R. n. 32-7796 del 27.11.2023 sono stati approvati i seguenti provvedimenti attuativi:

a) Avviso Pubblico PR FSE + 2021-27, Priorità III "Inclusione sociale" Obiettivo specifico K) per la realizzazione di progetti per il potenziamento del sistema di educativa territoriale e dei progetti educativi familiari (PEF)-DD n. 914 del 20.12.2023.

In esito all'attività di valutazione di ammissibilità e di merito svolta con specifico nucleo di valutazione, con DD n. 641 del 15.5.2024 sono state approvate le istanze ed assegnate le risorse in favore dei 37 ambiti territoriali sociali.

b) Avviso Pubblico PR FSE + 2021-27, Priorità III "Inclusione sociale" Obiettivo specifico K) – Intervento Promozione della genitorialità positiva – Offerta di opportunità per figli e figlie minori di età 2024-2026-DD n. 725 del 24.5.2024.

Successivamente, in esito all'attività di valutazione di ammissibilità e di merito svolta con specifico nucleo di valutazione, è in corso di predisposizione la determinazione di approvazione delle istanze proposte da 35 ambiti territoriali sociali.

c) Allo scopo di garantire le necessarie attività congiunte e complementari di natura scientifica, metodologica e formativa di supporto, di analisi e di valutazione dell'intervento con DD n. 913 del 20.12.2023, è stato approvato specifico Accordo di collaborazione ai sensi dell'art. 15 L.241/90 e ss.mm.ii, tra la Regione Piemonte – Direzione Welfare e l'Università degli Studi di Padova - Dipartimento di Filosofia, Sociologia, Pedagogia e Psicologia Applicata (FISPPA).

\* \* \*

Altro tema fondamentale che è stato affrontato nel corso del 2023 è quello relativo alla mediazione familiare; in particolare, l'articolo 8 della legge 17 del 22 prevede che la Regione favorisce interventi di accompagnamento e mediazione familiare.

La Mediazione Familiare è uno dei servizi pubblici offerti dai Centri per le famiglie istituiti con L.R. 8 gennaio 2004, n. 1 *"Norme per la realizzazione del sistema regionale integrato di interventi e servizi sociali e riordino della legislazione di riferimento"* e rivolti a tutte le famiglie del territorio, con l'obiettivo di promuovere il ruolo sociale, educativo, di cura della famiglia e di realizzare azioni ed interventi diversificati a sostegno della genitorialità.

La Regione Piemonte ha inteso promuovere, valorizzare e sostenere sul proprio territorio l'esercizio della genitorialità e la cura dei legami familiari, sin dall'approvazione delle linee guida regionali inerenti finalità e funzioni dei Centri per le famiglie in Piemonte avvenuta con DGR n. 89-3827 del 4.8.2016.

Tali linee guida riconoscono le attività di Mediazione Familiare fra le funzioni dei Centri, quali strumenti di promozione e prevenzione secondaria comprendenti attività e prestazioni finalizzate a sostenere le famiglie nel corso del loro ciclo di vita, riconducibili a quelle del sostegno alla genitorialità, con un esplicito richiamo alla Mediazione Familiare come strumento indispensabile a sostegno dei servizi e delle attività rivolti ai genitori e alle famiglie nell'ambito delle politiche a sostegno della genitorialità, dove l'evento separativo viene presentato

e trattato come uno degli eventi critici nel ciclo di vita di una famiglia, senza che questo debba, necessariamente, assumere una connotazione patologica.

La legge 17 del 2022 all'art. 8 comma, 2 lett. b) prevede espressamente che la Regione favorisca interventi di accompagnamento e Mediazione Familiare diretti al mantenimento del ruolo genitoriale.

Come indicato nella bozza del documento elaborato nel corso degli incontri del tavolo, la Mediazione familiare ha, tra i suoi principi e obiettivi, la natura compositiva del conflitto e la riorganizzazione delle relazioni familiari sia dal punto di vista relazionale, sia economico patrimoniale, in previsione o a seguito della separazione, del divorzio o della cessazione di una relazione tra adulti, a qualsiasi titolo costituita.

È un intervento finalizzato al mantenimento del benessere dei figli, di prevenzione del disagio connesso all'evento separativo e all'esercizio della comune responsabilità genitoriale. La Mediazione Familiare è un percorso volontario che può essere sollecitato dai Magistrati.

Come si legge nella relazione illustrativa alla recente riforma del processo civile, infatti, con riferimento alle ipotesi in cui si tratta di provvedimenti riguardanti i figli, la Mediazione Familiare si pone come un percorso di ristrutturazione e rigenerazione della relazione tra le parti, nella difficile transizione tra la relazione affettiva e il mantenimento di quella genitoriale.

Segnale indubbio della considerazione per tale istituto è rappresentato dalla nuova formulazione dell'art. 337 ter, che prevede espressamente che il Giudice *"prende atto, se non contrari all'interesse dei figli, degli accordi intervenuti tra i genitori, in particolare qualora raggiunti all'esito di un percorso di mediazione"*. Come si legge nella relazione illustrativa, infatti, *"non sembra ragionevole che un accordo formato dopo un percorso di mediazione sia tenuto nel medesimo conto di uno che non sia frutto di tale percorso"*.

A tal proposito si evidenzia che la recente riforma del processo civile ha previsto che nel decreto di fissazione dell'udienza *"il presidente informa le parti della possibilità di avvalersi della mediazione familiare"* (Art. 473-bis.14 c.p.c.).

*"Il giudice può, in ogni momento, informare le parti della possibilità di avvalersi della mediazione familiare e invitarle a rivolgersi a un mediatore, da loro scelto"*

*tra le persone iscritte nell'elenco formato a norma delle disposizioni di attuazione del presente codice, per ricevere informazioni circa le finalità, i contenuti e le modalità del percorso e per valutare se intraprenderlo.” (Art. 473-bis.10 c.p.c.).*

\* \* \*

Con Deliberazione di Giunta regionale n. 14-6458 del 30.1.2023, è stato istituito l’Osservatorio sull’allontanamento dei minori, in ottemperanza all’art. 12 della legge 28 ottobre 2022 n. 17, che prevede che sia composto da soggetti che per ruolo istituzionale, professionale e per ambiti rappresentati sono in grado di svolgere il compito di monitoraggio della casistica, delle attività, delle prestazioni sociali e sanitarie allo scopo di programmare gli interventi idonei, oltre che di alcuni rappresentanti degli enti del terzo settore operanti nell’ambito della tematica di cui alla legge 17/2022.

L’Osservatorio svolge prioritariamente i compiti di monitoraggio della casistica, delle attività, delle prestazioni sociali e sanitarie nell’ambito dell’allontanamento dei minori, attraverso l’analisi dei dati e dei report provenienti dai Servizi sociali e sanitari, allo scopo di programmare gli interventi idonei.

Con successivo D.P.G.R. n. 2 del 11.1.2024 sono stati nominati i relativi componenti, a seguito delle designazioni pervenute dai soggetti individuati con la Deliberazione istitutiva. Le prime riunioni dell’osservatorio si sono quindi svolte nel corso del 2024 e si sono rivelate ottime occasioni di confronto e analisi delle principali questioni inerenti il benessere dei minori e la salvaguardia del diritto del minore a vivere nella propria famiglia.

### **8.3 Le persone di minore età in carico ai servizi sociali<sup>58</sup>**

In questa sezione proponiamo i dati dei minori in carico ai Servizi sociali della nostra regione, ripartiti per ente gestore delle funzioni socioassistenziali, nonché posti in relazione con l’insieme della popolazione minorenni residente.

Diversamente dagli altri dati presenti nell’elaborato, questi fanno riferimento all’anno 2022.

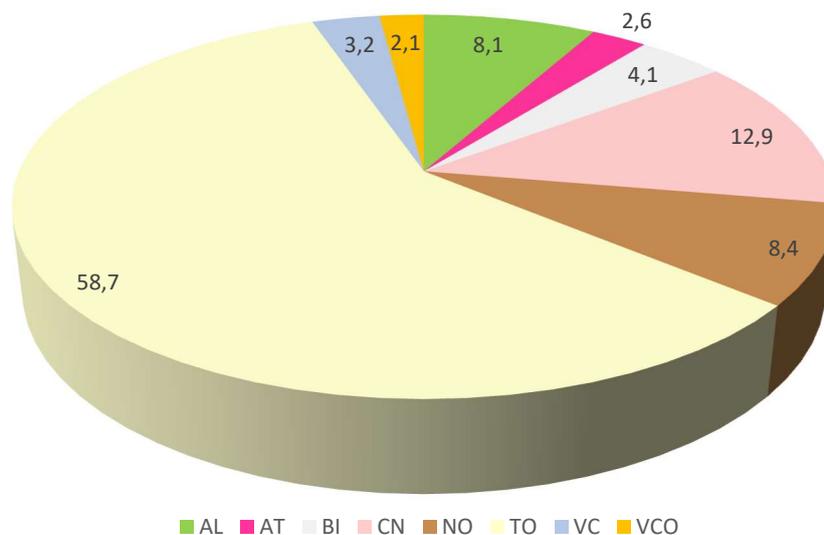
---

<sup>58</sup> Fonte Direzione Welfare della Regione Piemonte – Anno di riferimento 2022

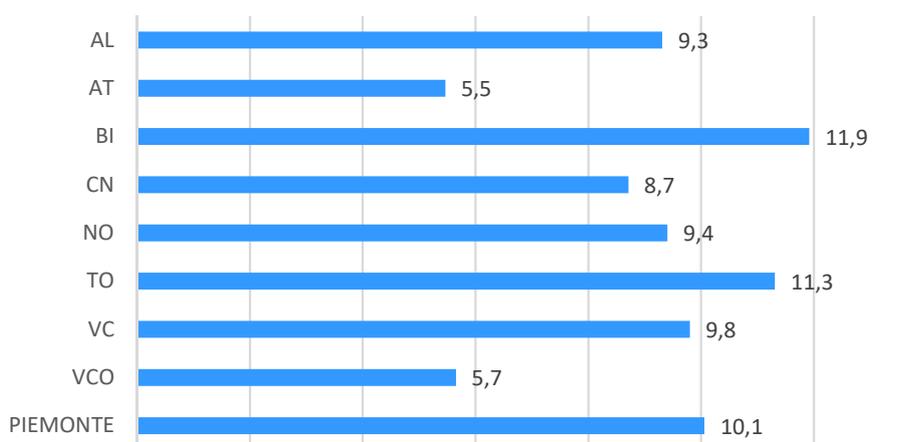
ENTE GESTORE DELLE FUNZIONI SOCIO-ASSISTENZIALI	SENZA DISABILITÀ	CON DISABILITÀ	TOTALE
Consorzio Intercomunale dei Servizi Socio-Ass.li dei Comuni dell'Alessandrino - C.I.S.S.A.C.A ALESSANDRIA	615	385	1.000
Consorzio Intercomunale Socio-Assistenziale - C.I.S.A. TORTONA	1.137	77	1.214
Consorzio Intercomunale del Novese dei Servizi alla Persona - C.S.P. del Novese NOVI LIGURE	281	168	449
Consorzio Servizi Sociali Ovadese - C.S.S. Ovadese OVADA	437	102	539
ASL AL - Servizio Socio Assistenziale - Distretto di CASALE M.TO	1.174	155	1.329
Unione Montana Suol D'Aleramo convenzionata con comuni dell'Acquese (ASCA) – PONTI	367	44	411
<b>TOTALE PROVINCIA DI ALESSANDRIA</b>	<b>4.011</b>	<b>931</b>	<b>4.942</b>
Comune di ASTI	456	178	634
Consorzio per la Gestione dei Servizi Socio-Assistenziali - CO.GE.SA. ASTI	309	113	422
Consorzio Intercomunale Socio-Assistenziale Asti Sud - C.I.S.A Asti Sud NIZZA MONFERRATO	314	223	537
<b>TOTALE PROVINCIA DI ASTI</b>	<b>1.079</b>	<b>514</b>	<b>1.593</b>
Consorzio Intercomunale dei Servizi Socio-Ass.li - I.R.I.S. BIELLA	1.851	217	2.068
Consorzio Intercomunale dei Servizi S.A. del Biellese Orientale - CISSABO COSSATO	383	47	430
<b>TOTALE PROVINCIA DI BIELLA</b>	<b>2.234</b>	<b>264</b>	<b>2.498</b>
Consorzio Monviso Solidale – FOSSANO	1.693	138	1.831
Consorzio per i Servizi Socio-Assistenziali del Monregalese - C.S.S.M. MONDOVI'	699	132	831
Consorzio Socio Assistenziale Alba-Langhe-Roero - ALBA	811	288	1.099
Consorzio Socio Assistenziale del Cuneese – CUNEO	2.231	305	2.536
Unione Montana delle Valli Mongia e Cevetta, Langa Cebana - Alta Valle Bormida – CEVA	125	31	156
Convenzione per la gestione associata dei Servizi Socio Assistenziali Ambito di Bra - c/o BRA	1.183	202	1.385
<b>TOTALE PROVINCIA DI CUNEO</b>	<b>6.742</b>	<b>1.096</b>	<b>7.838</b>
Comune di NOVARA	2.076	131	2.207
Consorzio Intercom.le per la Gestione dei Servizi Socio Ass.li dell'Ovest -Ticino - C.I.S.A. Ovest Ticino ROMENTINO	830	137	967
Comuni convenzionati di Arona - c/o ARONA	255	36	291
Consorzio Intercomunale per la Gestione dei Servizi Socio-Assistenziali - C.I.S.S. BORGOMANERO	579	144	723
Consorzio Intercomunale Servizi Socio Assistenziali - C.I.S.A.S. CASTELLETO SOPRA TICINO	792	127	919
<b>TOTALE PROVINCIA DI NOVARA</b>	<b>4.532</b>	<b>575</b>	<b>5.107</b>

Comune di TORINO	15.522	2.175	17.697
Consorzio Ovest Solidale - RIVOLI	1.390	307	1.697
Consorzio Intercomunale dei Servizi Socio-Ass.li - C.I.S.S.A. PIANEZZA	619	349	968
Consorzio Intercomunale dei Servizi Socio-Ass.li - C.I.S. CIRIE'	1.182	169	1.351
Consorzio Intercomunale Socio-Assistenziale - C.I.S.A GASSINO T.SE	798	68	866
Consorzio Servizi Socio-Assistenziali del Chierese - C.S.S-A.C. CHIERI	856	110	966
Consorzio Intercomunale Socio-Assistenziale - C.I.S.A. 31 CARMAGNOLA	323	264	587
Consorzio Intercomunale Socio-Assistenziale - C.I.S.A. 12 NICHELINO	305	271	576
Consorzio Intercomunale di Servizi - C.I. di S. ORBASSANO	925	129	1.054
Consorzio Intercomunale Socio-Assistenziale - "Valle di Susa - Valsangone " CON.ISA SUSAS	1.374	223	1.597
Consorzio Intercomunale dei Servizi Socio-Ass.li - C.I.S.S.38 CUORGNE'	731	189	920
Consorzio Intercomunale dei Servizi Sociali - C.I.S.S. CHIVASSO	576	138	714
Consorzio Intercomunale Servizi Socio-Assistenziali - C.I.S.S-A.C. CALUSO	310	100	410
Consorzio Intercomunale dei Servizi Sociali - C.I.S.S. PINEROLO	2.599	330	2.929
Consorzio Servizi Sociali (Interventi e Relazioni Territoriali) - IN.RE.TE. IVREA	622	115	737
Unione dei Comuni Nord Est Torino - SETTIMO TORINESE	1.377	167	1.544
Unione dei Comuni di Moncalieri Trofarello La Loggia – MONCALIERI	816	102	918
Unione montana dei Comuni delle Valli Chisone e Germanasca - PEROSA ARGENTINA	239	38	277
<b>TOTALE PROVINCIA DI TORINO</b>	<b>30.564</b>	<b>5.244</b>	<b>35.808</b>
Comuni convenzionati c/o VERCELLI	488	84	572
Consorzio Intercomunale per la Gestione dei Servizi di Assistenza Sociale - C.I.S.A.S. SANTHIA'	331	60	391
Consorzio per l'Attività Socio - Assistenziale - C.A.S.A. GATTINARA	674	33	707
Unione Montana dei Comuni della Valsesia - VARALLO	204	62	266
<b>TOTALE PROVINCIA DI VERCELLI</b>	<b>1.697</b>	<b>239</b>	<b>1.936</b>
Consorzio dei Servizi Sociali del Verbanese - C.S.S.V. VERBANIA	428	85	513
Consorzio Intercomunale dei Servizi Sociali - C.I.S.S. OSSOLA DOMODOSSOLA	401	89	490
Consorzio Intercomunale dei Servizi Socio-Assistenziali - C.I.S.S. CUSIO OMEGNA	220	46	266
<b>TOTALE PROVINCIA DEL VERBANO-CUSIO-OSSOLA</b>	<b>1.049</b>	<b>220</b>	<b>1.269</b>
<b>TOTALE PIEMONTE</b>	<b>51.908</b>	<b>9.083</b>	<b>60.991</b>

**MINORI IN CARICO AI SERVIZI SOCIALI  
IN % PER PROVINCIA DI RESIDENZA**



**MINORI IN CARICO AI SERVIZI SOCIALI  
IN % SULLA POPOLAZIONE MINORENNE RESIDENTE**



**8.4 Le persone di minore età fuori famiglia<sup>59</sup>**

Si riportano di seguito i numeri dei minori temporaneamente fuori dal contesto familiare con riferimento all'anno 2023, distribuiti per Ente gestore di riferimento e tipologia dell'accoglienza.

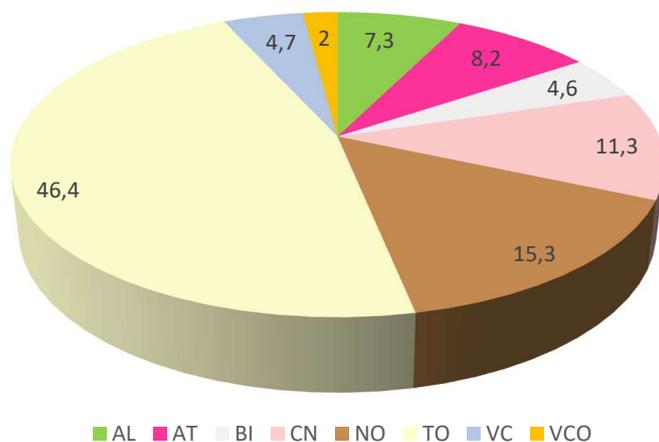
<sup>59</sup> Fonte Direzione Welfare della Regione Piemonte – Anno di riferimento 2023

<b>ENTE GESTORE DELLE FUNZIONI SOCIO-ASSISTENZIALI</b>	<b>PROV.</b>	<b>Minori accolti nei servizi residenziali sul territorio regionale al 31.12.2023</b>	<b>Minori accolti nei servizi residenziali fuori regione al 31.12.2023</b>	<b>COMPLESSIVO minori in struttura per Ente Gestore</b>
Consorzio Intercomunale dei Servizi Socio-Ass.li dei Comuni dell'Alessandrino - C.I.S.S.A.C.A ALESSANDRIA	AL	41	5	<b>46</b>
Unione Montana Suol D'Aleramo convenzionata con comuni dell'Acquese (ASCA) – PONTI	AL	4	0	<b>4</b>
ASL AL - Servizio Socio Assistenziale - Distretto di CASALE MONFERRATO	AL	10	6	<b>16</b>
Consorzio Servizi Sociali Ovadese - C.S.S. Ovadese OVADA	AL	3	0	<b>3</b>
Consorzio Intercomunale Socio-Assistenziale - C.I.S.A. TORTONA	AL	10	2	<b>12</b>
Consorzio Intercomunale del Novese dei Servizi alla Persona - C.S.P. del Novese NOVI LIGURE	AL	6	3	<b>9</b>
<b>TOTALE PROVINCIA DI ALESSANDRIA</b>		<b>74</b>	<b>16</b>	<b>90</b>
Comune di ASTI	AT	47	3	<b>50</b>
Consorzio per la Gestione dei Servizi Socio-Assistenziali - CO.GE.SA. ASTI	AT	21	0	<b>21</b>
Consorzio Intercomunale Socio-Assistenziale Asti Sud - C.I.S.A Asti Sud NIZZA MONFERRATO	AT	30	0	<b>30</b>
<b>TOTALE PROVINCIA DI ASTI</b>		<b>98</b>	<b>3</b>	<b>101</b>
Consorzio Intercomunale dei Servizi Socio-Ass.li - I.R.I.S. BIELLA	BI	38	8	<b>46</b>
Consorzio Intercomunale dei Servizi S.A. del Biellese Orientale - CISSABO COSSATO	BI	11	0	<b>11</b>
<b>TOTALE PROVINCIA DI BIELLA</b>		<b>49</b>	<b>8</b>	<b>57</b>
Consorzio Socio Assistenziale del Cuneese - CUNEO	CN	38	6	<b>44</b>
Consorzio Socio Assistenziale Alba-Langhe-Roero – ALBA	CN	14	0	<b>14</b>
Convenzione per la gestione associata dei Servizi Socio Assistenziali Ambito di Bra - BRA	CN	7	0	<b>7</b>
Unione Montana delle Valli Mongia e Cevetta, Langa Cebana - Alta Valle Bormida - CEVA	CN	5	0	<b>5</b>
Consorzio per i Servizi Socio-Assistenziali del Monregalese - C.S.S.M. MONDOVI'	CN	14	0	<b>14</b>
Consorzio Monviso Solidale - FOSSANO	CN	54	1	<b>55</b>
<b>TOTALE PROVINCIA DI CUNEO</b>		<b>132</b>	<b>7</b>	<b>139</b>

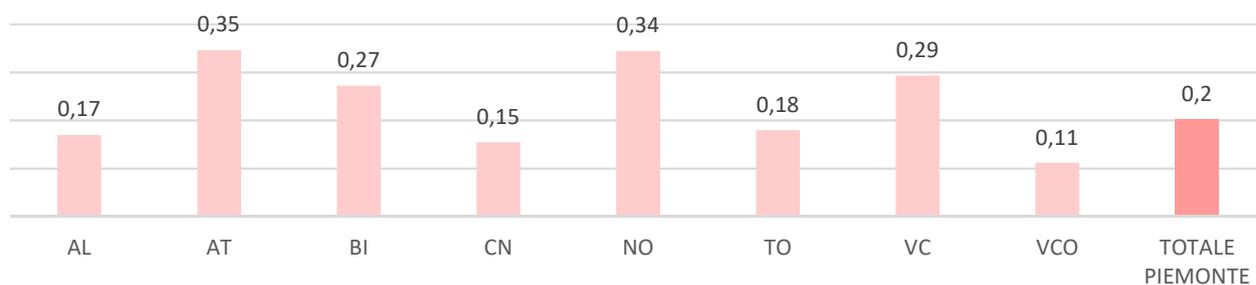
Comune di NOVARA	NO	79	36	<b>115</b>
Comuni convenzionati di Arona - c/o ARONA	NO	27	6	<b>33</b>
Consorzio Intercomunale Servizi Socio Assistenziali - C.I.S.A.S. CASTELLETO SOPRA TICINO	NO	11	1	<b>12</b>
Consorzio Intercomunale per la Gestione dei Servizi Socio-Assistenziali - C.I.S.S. BORGOMANERO	NO	3	5	<b>8</b>
Consorzio Intercom.le per la Gestione dei Servizi Socio Ass.li dell'Ovest-Ticino - C.I.S.A. Ovest Ticino ROMENTINO	NO	16	3	<b>19</b>
<b>TOTALE PROVINCIA DI NOVARA</b>		<b>136</b>	<b>51</b>	<b>187</b>
Comune di TORINO	TO	301	2	<b>303</b>
Consorzio Intercomunale Servizi Socio-Assistenziali - C.I.S.S-A.C. CALUSO	TO	9	0	<b>9</b>
Consorzio Intercomunale Socio-Assistenziale - C.I.S.A. 31 CARMAGNOLA	TO	4	0	<b>4</b>
Consorzio Servizi Socio-Assistenziali del Chierese - C.S.S-A.C. CHIERI	TO	24	1	<b>25</b>
Consorzio Intercomunale dei Servizi Sociali - C.I.S.S. CHIVASSO	TO	23	2	<b>25</b>
Consorzio Intercomunale dei Servizi Socio-Ass.li - C.I.S. CIRIE'	TO	28	1	<b>29</b>
Consorzio Intercomunale dei Servizi Socio-Ass.li - C.I.S.S.38 CUORGNE'	TO	12	0	<b>12</b>
Unione dei Comuni Nord Est Torino - SETTIMO TORINESE	TO	18	0	<b>18</b>
Consorzio Intercomunale Socio-Assistenziale Valle di Susa e Sangone - CON.I.S.A. SUSAS	TO	11	1	<b>12</b>
Consorzio Intercomunale Socio-Assistenziale - C.I.S.A GASSINO TORINESE	TO	14	0	<b>14</b>
Consorzio Servizi Sociali (Interventi e Relazioni Territoriali) - IN.RE.TE. IVREA	TO	18	0	<b>18</b>
Unione dei Comuni di Moncalieri Trofarello La Loggia - MONCALIERI	TO	15	0	<b>15</b>
Consorzio Intercomunale Socio-Assistenziale - C.I.S.A. NICHELINO	TO	16	0	<b>16</b>
Consorzio Intercomunale di Servizi - C.I. di S. ORBASSANO	TO	12	2	<b>14</b>
Unione montana dei Comuni delle Valli Chisone e Germanasca - PEROSA ARGENTINA	TO	4	0	<b>4</b>
Consorzio Intercomunale dei Servizi Socio-Ass.li - C.I.S.S.A. PIANEZZA	TO	11	2	<b>13</b>

Consorzio Intercomunale dei Servizi Sociali - C.I.S.S. PINEROLO	TO	20	1	<b>21</b>
Consorzio Ovest Solidale	TO	17	0	<b>17</b>
<b>TOTALE PROVINCIA DI TORINO</b>		<b>557</b>	<b>12</b>	<b>569</b>
Comuni convenzionati c/o VERCELLI	VC	37	2	<b>39</b>
Consorzio Intercomunale per la Gestione dei Servizi di Assistenza Sociale - C.I.S.A.S. SANTHIA'	VC	11	0	<b>11</b>
Consorzio per l'Attività Socio - Assistenziale - C.A.S.A. GATTINARA	VC	2	0	<b>2</b>
Unione Montana dei Comuni della Valsesia - VARALLO	VC	5	1	<b>6</b>
<b>TOTALE PROVINCIA DI VERCELLI</b>		<b>55</b>	<b>3</b>	<b>58</b>
Consorzio dei Servizi Sociali del Verbano - C.S.S.V. VERBANIA	VCO	9	2	<b>11</b>
Consorzio Intercomunale dei Servizi Socio-Assistenziali - C.I.S.S. CUSIO OMEGNA	VCO	3	1	<b>4</b>
Consorzio Intercomunale dei Servizi Sociali - C.I.S.S. OSSOLA DOMODOSSOLA	VCO	7	3	<b>10</b>
<b>TOTALE PROVINCIA DEL VERBANO-CUSIO-OSSOLA</b>		<b>19</b>	<b>6</b>	<b>25</b>
<b>TOTALE PIEMONTE</b>		<b>1120</b>	<b>106</b>	<b>1226</b>

#### MINORI IN STRUTTURA - RIPARTIZIONE % PER PROVINCIA



#### MINORI OSPITI IN STRUTTURA IN % RISPETTO ALLA POPOLAZIONE MINORENNE RESIDENTE

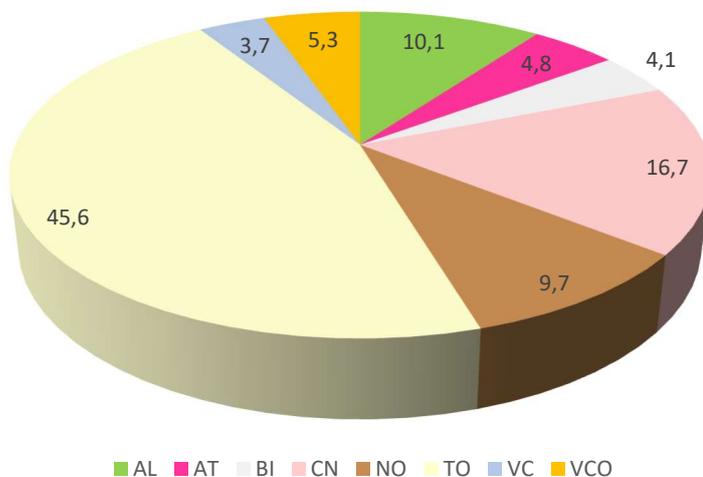


<b>ENTE GESTORE DELLE FUNZIONI SOCIO-ASSISTENZIALI</b>	<b>PROV.</b>	<b>Minori in affidamento eterofamiliare a singoli e famiglie presenti al 31.12.2023</b>	<b>Minori in affidamento intrafamiliare a parenti presenti al 31.12.2023</b>	<b>COMPLESSIVO minori in affidamento per Ente gestore</b>
Consorzio Intercomunale dei Servizi Socio-Ass.li dei Comuni dell'Alessandrino - C.I.S.S.A.C.A ALESSANDRIA	AL	41	43	<b>84</b>
Unione Montana Suol D'Aleramo convenzionata con comuni dell'Acquese (ASCA) - PONTI	AL	14	5	<b>19</b>
ASL AL - Servizio Socio Assistenziale - Distretto di CASALE MONFERRATO	AL	2	11	<b>13</b>
Consorzio Servizi Sociali Ovadese - C.S.S. Ovadese OVADA	AL	5	3	<b>8</b>
Consorzio Intercomunale Socio-Assistenziale - C.I.S.A. TORTONA	AL	8	1	<b>9</b>
Consorzio Intercomunale del Novese dei Servizi alla Persona - C.S.P. del Novese NOVI LIGURE	AL	5	6	<b>11</b>
<b>TOTALE PROVINCIA DI ALESSANDRIA</b>		<b>75</b>	<b>69</b>	<b>144</b>
Comune di ASTI	AT	23	15	<b>38</b>
Consorzio per la Gestione dei Servizi Socio-Assistenziali - CO.GE.SA. ASTI	AT	16	10	<b>26</b>
Consorzio Intercomunale Socio-Assistenziale Asti Sud - C.I.S.A Asti Sud NIZZA MONFERRATO	AT	1	3	<b>4</b>
<b>TOTALE PROVINCIA DI ASTI</b>		<b>40</b>	<b>28</b>	<b>68</b>
Consorzio Intercomunale dei Servizi Socio-Ass.li - I.R.I.S. BIELLA	BI	15	29	<b>44</b>
Consorzio Intercomunale dei Servizi S.A. del Biellese Orientale - CISSABO COSSATO	BI	7	8	<b>15</b>
<b>TOTALE PROVINCIA DI BIELLA</b>		<b>22</b>	<b>37</b>	<b>59</b>
Consorzio Socio Assistenziale del Cuneese – CUNEO	CN	51	32	<b>83</b>
Consorzio Socio Assistenziale Alba-Langhe-Roero – ALBA	CN	20	21	<b>41</b>
Convenzione per la gestione associata dei Servizi Socio Assistenziali Ambito di Bra - c/o BRA	CN	7	15	<b>22</b>
Unione Montana delle Valli Mongia e Cevetta, Langa Cebana - Alta Valle Bormida - CEVA	CN	0	3	<b>3</b>

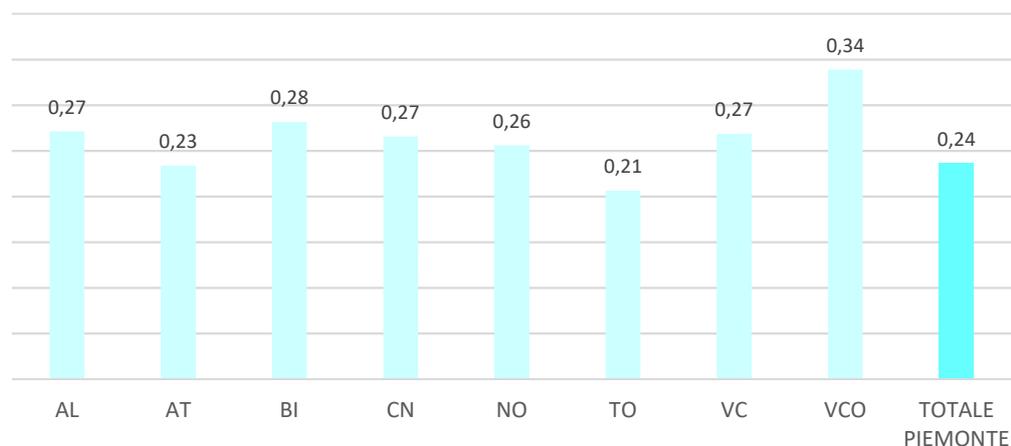
Consorzio per i Servizi Socio-Assistenziali del Monregalese - C.S.S.M. MONDOVI'	CN	2	0	2
Consorzio Monviso Solidale - FOSSANO	CN	53	35	88
<b>TOTALE PROVINCIA DI CUNEO</b>		<b>133</b>	<b>106</b>	<b>239</b>
Comune di NOVARA	NO	21	23	44
Comuni convenzionati di Arona - c/o ARONA	NO	10	14	24
Consorzio Intercomunale Servizi Socio-Assistenziali - C.I.S.A.S. CASTELLETTO SOPRA TICINO	NO	16	7	23
Consorzio Intercomunale per la Gestione dei Servizi Socio-Assistenziali - C.I.S.S. BORGOMANERO	NO	12	4	16
Consorzio Intercom.le per la Gestione dei Servizi Socio Ass.li dell'Ovest-Ticino - C.I.S.A. Ovest Ticino ROMENTINO	NO	20	12	32
<b>TOTALE PROVINCIA DI NOVARA</b>		<b>79</b>	<b>60</b>	<b>139</b>
Comune di TORINO	TO	145	101	246
Consorzio Intercomunale Servizi Socio-Assistenziali - C.I.S.S-A.C. CALUSO	TO	14	4	18
Consorzio Intercomunale Socio-Assistenziale - C.I.S.A. 31 CARMAGNOLA	TO	13	20	33
Consorzio Servizi Socio-Assistenziali del Chierese - C.S.S-A.C. CHIERI	TO	9	14	23
Consorzio Intercomunale dei Servizi Sociali - C.I.S.S. CHIVASSO	TO	10	14	24
Consorzio Intercomunale dei Servizi Socio-Ass.li - C.I.S. CIRIE'	TO	12	22	34
Consorzio Intercomunale dei Servizi Socio-Ass.li - C.I.S.S.38 CUORGNE'	TO	16	15	31
Consorzio Intercomunale Socio-Assistenziale - C.I.S.A GASSINO TORINESE	TO	21	0	21
Consorzio Servizi Sociali (Interventi e Relazioni Territoriali) - IN.RE.TE. IVREA	TO	11	3	14
Unione dei Comuni di Moncalieri Trofarello La Loggia - MONCALIERI	TO	18	23	41
Consorzio Intercomunale Socio-Assistenziale - C.I.S.A. NICHELINO	TO	5	1	6
Consorzio Intercomunale di Servizi - C.I. di S. ORBASSANO	TO	35	8	43
Unione montana dei Comuni delle Valli Chisone e Germanasca - PEROSA ARGENTINA	TO	2	0	2

Consorzio Intercomunale dei Servizi Socio-Ass.li - C.I.S.S.A. PIANEZZA	TO	11	1	<b>12</b>
Consorzio Intercomunale dei Servizi Sociali - C.I.S.S. PINEROLO	TO	19	12	<b>31</b>
Consorzio Ovest Solidale	TO	6	10	<b>16</b>
Unione dei Comuni Nord Est Torino - SETTIMO TORINESE	TO	32	2	<b>34</b>
Consorzio Intercomunale Socio-Assistenziale Valle di Susa e Sangone - CON.I.S.A. SUSÀ	TO	11	13	<b>24</b>
<b>TOTALE PROVINCIA DI TORINO</b>		<b>390</b>	<b>263</b>	<b>653</b>
Comuni convenzionati c/o VERCELLI	VC	10	10	<b>20</b>
Consorzio Intercomunale per la Gestione dei Servizi di Assistenza Sociale - C.I.S.A.S. SANTHIA'	VC	5	5	<b>10</b>
Consorzio per l'Attività Socio - Assistenziale - C.A.S.A. GATTINARA	VC	4	14	<b>18</b>
Unione Montana dei Comuni della Valsesia - VARALLO	VC	4	1	<b>5</b>
<b>TOTALE PROVINCIA DI VERCELLI</b>		<b>23</b>	<b>30</b>	<b>53</b>
Consorzio dei Servizi Sociali del Verbanò - C.S.S.V. VERBANIA	VB	24	9	<b>33</b>
Consorzio Intercomunale dei Servizi Socio-Assistenziali - C.I.S.S. CUSIO OMEGNA	VB	5	15	<b>20</b>
Consorzio Intercomunale dei Servizi Sociali - C.I.S.S. OSSOLA DOMODOSSOLA	VB	12	11	<b>23</b>
<b>TOTALE PROVINCIA DEL VERBANO-CUSIO-OSSOLA</b>		<b>41</b>	<b>35</b>	<b>76</b>
<b>TOTALE PIEMONTE</b>		<b>803</b>	<b>628</b>	<b>1431</b>

**MINORI IN AFFIDAMENTO - RIPARTIZIONE % PER PROVINCIA**



**MINORI IN AFFIDAMENTO  
IN % RISPETTO ALLA POPOLAZIONE MINORENNE RESIDENTE**



## **8.5. L'attività del Garante**

### **Le segnalazioni**

Come approfondito nel capitolo dedicato alle segnalazioni, numerose sono state le richieste di intervento rivolte all'ufficio in tale ambito.

Si ribadisce che quando la situazione segnalata all'Ufficio è già nota all'Autorità Giudiziaria, presso cui normalmente è pendente un procedimento, l'attività del Garante deve rispettare l'autonomia e l'indipendenza della stessa e deve quindi mantenere un profilo di sussidiarietà.

L'attività del Garante, pertanto, in questi casi si sviluppa all'interno dei limiti dettati dal provvedimento dell'Autorità Giudiziaria. Come già analizzato, infatti, spesso tali provvedimenti stabiliscono alcune regole relative al regime dell'affidamento e al diritto di visita, lasciando poi spazio ai servizi incaricati di prevedere, ad esempio, l'ampliamento o la liberalizzazione degli incontri. In tali ipotesi, il garante richiede in primo luogo una relazione ai servizi competenti e un incontro di approfondimento con i professionisti, per meglio comprendere il progetto in corso di realizzazione e le prospettive future.

Poiché spesso sussistono criticità nel rapporto tra il segnalante e i professionisti, il Garante, anche tramite incontri congiunti, tenta di svolgere un'attività di facilitazione, nell'interesse primario del minore coinvolto nella vicenda, suggerendo modalità di

gestione e, quando vi siano i presupposti, l'ampliamento o la progressiva liberalizzazione degli incontri.

Come già anticipato, e come peraltro emerso anche nel corso di alcune riunioni con i Garanti delle altre regioni e di conferenze di garanzia, tali segnalazioni costituiscono indubbiamente un aspetto complesso dell'attività del garante, proprio per la delicatezza delle vicende e la ridottissima possibilità di intervento del garante. In particolare, questi non ha poteri, né di vigilanza né sanzionatori verso i soggetti coinvolti, e tantomeno può intervenire direttamente nel procedimento in corso o nei confronti dell'autorità giudiziaria titolare del relativo fascicolo. Sarebbe pertanto importante sviluppare considerazioni e riflessioni a livello nazionale in merito al ruolo e alle funzioni del garante in tale ambito che, oltre ad essere particolarmente delicato, coinvolge in modo particolarmente forte i minori e le relative famiglie.

### La diffusione

Nel corso del 2023 si sono tenuti numerosi incontri di formazione relativi alle svariate tematiche che riguardano la genitorialità.

Nel mese di gennaio ho partecipato come relatrice all'incontro di formazione professionale *"La riforma Cartabia: cosa cambia nel diritto delle famiglie e dei minori"*, organizzato dall'Ordine degli Avvocati di Asti.

Ho partecipato, nel mese di febbraio, all'incontro *"Comune amico della famiglia"*, organizzato dalla Regione Piemonte in attuazione del protocollo sottoscritto nel 2022 con la Provincia Autonoma di Trento.

Nel mese di marzo sono intervenuta al webinar *"Gli interventi dei Servizi nelle separazioni conflittuali e le nuove normative sul processo di famiglia"*, organizzato dalla Struttura di psicologia evolutiva dell'Asl TO3, in cui ho portato le principali segnalazioni ricevute in materia dall'Ufficio e le possibili modalità di affrontare questa difficile tematica.

Sempre in merito alla conflittualità genitoriale, ho partecipato come relatrice al convegno organizzato in occasione del Salone del Libro, dall'Associazione Internazionale Pedagogisti Educatori *"Vivere in due case. Affrontare il conflitto nelle famiglie separate"*.

Nel mese di maggio, unitamente alla Regione Piemonte e all'Ordine degli Assistenti sociali, ho organizzato, curandone l'introduzione, la moderazione della sessione del mattino e le conclusioni finali, un seminario online dal titolo *"Riflessioni e cambiamenti operativi alla luce della Riforma Cartabia"*, in cui sono stati analizzati i seguenti aspetti:

- le ricadute organizzative sui servizi sociali;
- il punto di vista degli ordini professionali;
- il ruolo della Polizia nell'esecuzione dei provvedimenti ex art 403 c.c.;
- tempi e modi della nuova procedura ex art. 403 c.c. avanti al Tribunale per i minorenni;
- il ruolo del curatore speciale nella procedura ex art. 403 c.c.;
- le questioni aperte rispetto all'operato dei servizi dal punto di vista della Procura della Repubblica;
- le nuove forme di componimento del conflitto familiare: coordinatore genitoriale, mediatore e curatore del minore;
- il ruolo dell'avvocato nella gestione dell'alta conflittualità;
- il punto di vista delle associazioni;
- la conflittualità genitoriale e le conseguenze psicologiche sui figli;
- il coordinatore genitoriale, le funzioni e i rapporti con i servizi.

Nel mese di ottobre ho partecipato all'inaugurazione del punto Baby Pit Stop promosso da Unicef presso il Nido dei Bimbi di Intesa Sanpaolo, nell'ottica della promozione della conciliazione tra maternità e ritorno al lavoro delle donne dopo il parto.

Infine, a novembre ho introdotto, moderato e concluso il Convegno *"Promuovere il benessere e la partecipazione di bambine, bambini e adolescenti: un'esperienza di collaborazione tra Istituzioni, servizi e ricerca. L'applicazione del modello MACaD-RCA dell'INAPP in collaborazione con i Centri per la Famiglia piemontesi e gli Istituti Scolastici Comprensivi dei territori coinvolti"*, organizzato dalla Regione Piemonte e dall'INAPP (Istituto nazionale per l'analisi delle politiche pubbliche).

La collaborazione tra INAPP e Regione Piemonte ha avuto inizio nel 2019 e si è concretizzata attraverso due fasi di sviluppo.

La prima fase, che ha interessato il periodo tra il 2019 e il 2021, ha avuto come oggetto prevalente la presentazione, la sperimentazione e l'implementazione in 7 Centri per la Famiglia regionali della scala psicometrica dell'INAPP per la valutazione del benessere emotivo di bambine, bambini e adolescenti

L'indagine si è avvalsa di un questionario rivolto sia ai ragazzi sia ai genitori, con l'obiettivo non solo di raccogliere il punto di vista dei minori ma anche di rilevare la percezione che i genitori hanno del benessere emotivo espresso dai loro figli e valutare il differenziale di percezione tra genitori e figli,

Il modello mirava ad affrontare il disagio sociale con un complessivo intervento preventivo e attraverso interventi di ricerca volti ad evidenziare quali siano i fattori di rischio e le situazioni di fragilità all'interno del nucleo familiare.

Un aspetto molto importante di tale sperimentazione era rappresentato dalla valorizzazione del punto di vista soggettivo dei ragazzi, a cui veniva conferito il ruolo di protagonisti, quindi non soltanto quello di oggetto di ricerca da parte degli adulti ma anche una funzione attiva, sottoponendo loro le domande e sollecitando le risposte, in ordine alle quali noi adulti siamo poi chiamati ad agire. Innovativa è stata la modalità di proposizione delle domande anche agli adulti, al fine di integrare le informazioni raccolte dai vari punti di vista soggettivi e porre in essere azioni e interventi di sostegno più mirati e con migliori possibilità di riuscita.

Ho avuto la possibilità di partecipare alla fine del 2020 al seminario organizzato da INAPP e Regione, in cui i centri per le famiglie piemontesi avevano illustrato i risultati di questa sperimentazione e ne avevamo poi discusso in una tavola rotonda con numerosi esperti.

La seconda fase della collaborazione, a partire dal 2021, si è concentrata sulla presentazione ed implementazione del modello MACaD-RCA (*Multidimensional Analysis of Capability Deprivation-Rights of Childhood and Adolescence*) che analizza il benessere di bambine, bambini e adolescenti in termini di capabilities osservate nello spazio concettuale definito dal sistema dei diritti dell'infanzia e adolescenza.

Nel modello sono considerate e sintetizzate quattro aree di diritti, per ciascuno dei quali sono calcolati i rispettivi Indice dei Funzionamenti e Indice delle Dotazioni:

- a. Diritto alla Protezione, all’Affetto e all’Accudimento
- b. Diritto all’Ascolto, all’Espressione e alla Partecipazione
- c. Diritto all’Educazione
- d. Diritto al Gioco e alla Socialità

Con il coinvolgimento dei rispettivi Centri per la Famiglia, tale modello è stato ad oggi applicato:

- nel territorio di Druento, coinvolgendo 781 studenti e studentesse della scuola primaria (46%) e della scuola secondaria di primo grado (54%) di età compresa tra gli 8 e i 13 anni.
- nel territorio di Ivrea, coinvolgendo 683 studenti e studentesse della scuola primaria (47%) e della scuola secondaria di primo grado (53%) di età compresa tra gli 8 e i 13 anni.

Si segnala inoltre che, in parallelo, attualmente si sta avanzando con il disegno dell’avvio dell’applicazione di MACaD-RCA:

- nel territorio di Alessandria in collaborazione con il Centro per la Famiglia del Consorzio C.I.S.S.A.C.A.;
- nel Comune di Ivrea, interessando in particolare e per la prima volta le scuole superiori, con il coinvolgimento del Centro per la Famiglia del Consorzio In.Re.Te., dell’Ufficio Scolastico Regionale e dell’Ufficio Servizi Istruzione e Politiche Sociali del Comune.

La specificità del modello MACaD-RCA è quella di inserire la componente valutativa e di produzione di dati all’interno di un processo a carattere pedagogico e partecipativo che coinvolge tutta la comunità educante: BBA, insegnanti, famiglie, istituzioni locali (scuola, amministrazione comunale, servizi) e territorio. Questo rappresenta il giusto modo di procedere: fare rete, perché la migliore tutela dei minori può attuarsi solo attraverso un dialogo costante, un lavoro coeso, multidisciplinare e multiprofessionale.

Il lavoro in rete rappresenta poi anche la base della c.d. legge “*Allontanamento zero*” della nostra regione, nella quale viene valorizzato il ruolo di protezione e promozione di tutta la comunità educante.

Si conferma pertanto l’importanza di attuare sperimentazioni e innovazioni nel porre in essere pratiche di intervento nei confronti delle famiglie e dei minori.

I due concetti chiave sono rappresentati dalla promozione del benessere e dalla centralità dell’ascolto:

- Il benessere è infatti un concetto multidimensionale, a cui viene dedicato un articolo (3, par. 2) della convenzione ONU che stabilisce infatti il compito degli Stati di assicurare al fanciullo la protezione e le cure necessarie al suo benessere, in considerazione dei diritti e dei doveri dei suoi genitori, dei suoi tutori e delle altre persone che hanno la sua responsabilità legale.

Promuovere il benessere dei minori contribuisce al contrasto della povertà educativa, che come sappiamo ha carattere multidimensionale essendo influenzata non solo dal contesto economico ma anche da quello culturale, relazionale, familiare e sanitario.

- La partecipazione e l’ascolto 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 la Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea e la 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 promuovere la conoscenza dei diritti previsti e dei principi cui sono ispirate. Questa sperimentazione, come quella precedente, va anche in questa direzione, ovvero concorre a diffondere una cultura dell’ascolto, dell’attenzione verso le persone di minore età, del loro benessere emotivo, della loro socialità.

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 profondamente conosciuti, in primis dai titolari degli stessi oltre che ovviamente da parte di chi deve rispettarli e farli rispettare. Occorre cominciare proprio da quanto i nostri bambini e ragazzi ci

dicono, perché ascoltandoli entriamo nel loro mondo. È quindi fondamentale sviluppare insieme le condizioni per poter effettuare un buon ascolto, creando cioè un clima di fiducia e di serenità; focalizzare l'attenzione sull'esperienza soggettiva e sui vissuti dei bambini accettando un cambio radicale di paradigma: i bambini non sono più solo oggetto di osservazione, ma diventano membri attivi della società e protagonisti nel definire e valutare le dimensioni che compongono il loro benessere. In questo senso, si sposta il focus dell'attenzione:

- a. dal riconoscere il benessere in via prioritaria, osservando il rispetto delle esigenze di accudimento primario e per la sussistenza, all'interpretazione della condizione di benessere in senso più integrale e multidimensionale;
- b. dai tradizionali domini descrittivi del benessere, ancorati alla garanzia delle condizioni di sopravvivenza (prevalentemente salute, alimentazione e educazione), ai nuovi domini del benessere più attenti alla effettiva espressione della soggettività del bambino nella sua quotidiana condizione di vita (agency, partecipazione, sicurezza, vita sociale);
- c. dall'osservazione della vita quotidiana dei bambini attraverso la lente della deprivazione (aspetti negativi come fattori di rischio e comportamenti devianti), ad un focus più centrato sugli aspetti positivi e più attento alla qualità della vita quotidiana dei bambini;
- d. dall'ottica evolutiva che osserva la condizione dei bambini prospetticamente in quanto futuri adulti (well-becoming) alla prospettiva centrata sull'osservazione del benessere nella attuale vita quotidiana dei bambini (well-being).

Il diritto all'ascolto dei minori è previsto nel nostro ordinamento non solo per le procedure giudiziarie, ma in genere in tutti i procedimenti che li riguardano, ancora maggiormente valorizzato con la riforma Cartabia.

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.

Soprattutto negli ultimi anni ci si sta muovendo molto sia a livello nazionale sia internazionale per valorizzare l'ascolto e la partecipazione dei minori. Tra le tante iniziative si colloca anche la consultazione pubblica avviata dall'AGIA che ha coinvolto circa 6500 ragazzi tra i 12 e i 18 anni, in merito al "*futuro che vorrei*" (dopo aver lanciato negli anni precedenti "*la scuola che vorrei*", i cui risultati sono stati presentati al ministro). I ragazzi chiedono di essere ascoltati e di essere presi sul serio.

## 9. LE PERSONE DI MINORE ETÀ E IL MONDO DELLA COMUNICAZIONE

### 9.1 Il cyberbullismo (e il bullismo)

Tra i rischi connessi all'utilizzo della 'rete', negli ultimi anni, si è assistito ad un incremento dei casi di cyberbullismo <sup>60</sup>.

A livello regionale, numerose sono le iniziative e le progettualità tese a prevenire e a contrastare tale fenomeno.

L'ufficio Scolastico Regionale ha pubblicato il 21 febbraio 2024 un avviso finalizzato alla selezione di istituzioni scolastiche statali di ogni ordine e grado del Piemonte per la realizzazione di azioni integrate di contrasto del cyberbullismo e di sensibilizzazione all'uso consapevole della rete internet, educando le studentesse e gli studenti alla consapevolezza dei diritti e dei doveri connessi all'utilizzo delle tecnologie informatiche (Ripartizione "Fondo permanente per il contrasto del fenomeno del cyberbullismo"- Legge n. 234 del 2021, articolo 1, comma 671. Decreto dipartimentale n. 256 del 12 febbraio 2024).

Inoltre, come riferito dall'U.S.R., prosegue il progetto "*GRUPPO NOI: gestione del disagio scolastico dall'interno della scuola in sinergia con le risorse del territorio*" avente ad oggetto temi quali le responsabilità all'interno della scuola, le relazioni con gli organismi della Giustizia, la segnalazione per la tutela dei minori, la giustizia riparativa nella scuola e il prezioso tema della peer-education nella prevenzione e nel contrasto al bullismo e cyberbullismo.

Di grande rilievo è anche il progetto "*Un Patentino per lo smartphone*", rivolto soprattutto alle classi prime della secondaria di primo grado per insegnare l'uso corretto del telefonino e aumentare la consapevolezza sul suo impatto e sui possibili rischi. Personalmente, ho avuto occasione di intervenire alla consegna del Patentino ad alcune classi, prendendo parte ad un'importante occasione di

---

<sup>60</sup> Art. 1 Legge 71/2017: "qualunque forma di pressione, aggressione, molestia, ricatto, ingiuria, denigrazione, diffamazione, furto d'identità, alterazione, acquisizione illecita, manipolazione, trattamento illecito di dati personali in danno di minorenni, realizzata per via telematica, nonché la **diffusione di contenuti on line** aventi ad oggetto anche uno o più componenti della famiglia del minore **il cui scopo intenzionale e predominante sia quello di isolare un minore** o un gruppo di minori ponendo in atto un serio abuso, un attacco dannoso, o la loro messa in ridicolo".

confronto, molto partecipata soprattutto dai ragazzi e dalle relative famiglie. Si tratta di un progetto interistituzionale che vede coinvolti gli operatori delle ASL, gli operatori di ARPA Piemonte, i docenti degli ambiti territoriali e le forze dell'ordine (in genere la Polizia postale). Dal monitoraggio effettuato per quest'annualità, al quale hanno risposto 136 scuole statali secondarie di primo grado della regione Piemonte, l'Ufficio scolastico regionale ha comunicato a questo Ufficio che sono stati formati 645 docenti e hanno partecipato 856 classi prime, per un totale di 11.644 studenti. Il 61% delle scuole ha adottato un protocollo d'intervento per casi di emergenza e il 62,5% ha redatto il documento di e-policy d'istituto. Il percorso formativo si è svolto per l'80,9% delle scuole attraverso il progetto ASL-Scuole che promuovono salute

## **9.2 Il Tavolo Tecnico Regionale per la prevenzione e il contrasto dei fenomeni del bullismo e del cyberbullismo**

Nel giugno del 2023 l'Ufficio ha partecipato all'insediamento del Tavolo Tecnico Regionale per la prevenzione e il contrasto dei fenomeni del bullismo e del cyberbullismo, previsto dall'art. 2 della l.r. 5 febbraio 2018, n. 2 e istituito con DGR n. 6-1090 del 6.03.2020.

Il Tavolo, oltre alla sottoscritta e al Settore Difensore civico e Garanti del Consiglio regionale, è composto da rappresentanti della Regione (Direzione Sanità e Welfare, Direzione Istruzione, Formazione e lavoro, Direzione della Giunta regionale-Settore Contratti, polizia locale e sicurezza integrata), dell'Ufficio Scolastico Regionale per il Piemonte e del Comitato regionale per le comunicazioni.

Durante il primo incontro sono stati illustrati finalità e obiettivi del Tavolo stesso, sottolineando come si tratti di uno strumento operativo, il cui obiettivo è quello di dare una direzione unitaria, nell'ottica di un superamento dell'approccio settoriale da parte dei singoli soggetti. Questo sarà possibile predisponendo il Piano triennale degli interventi per prevenire e contrastare il bullismo e il cyberbullismo e monitorarne l'attuazione. Il Tavolo, inoltre, individuerà le buone prassi e raccoglierà dati e informazioni sui fenomeni in oggetto e individuerà percorsi di prevenzione del disagio scolastico, come previsto dalla l.r. 2/2018.

Come noto, negli ultimi anni, i fenomeni del bullismo e del cyberbullismo hanno ricevuto una crescente attenzione da parte dell'ordinamento italiano a fronte dell'espansione di comportamenti prevaricatori posti in essere, anche attraverso l'utilizzo della rete, soprattutto a danno di adolescenti, e del verificarsi di numerose vicende di cronaca dall'epilogo drammatico.

Il momento di svolta è stata l'emanazione della Legge n. 71 del 2017, atta a contrastare il fenomeno del bullismo e, più specificatamente, del cyberbullismo, con azioni a carattere preventivo che fanno riferimento al Piano di cui sopra. Si tratta di un intervento organico che dimostra la presa in carico da parte delle istituzioni della gravità del problema e la precisa volontà di predisporre degli strumenti efficaci di prevenzione e di sensibilizzazione educativa.

In tale ambito la Regione Piemonte, nel rispetto di quanto previsto dalla legge 29 maggio 2017, n. 71 (*Disposizioni a tutela dei minori per la prevenzione ed il contrasto del fenomeno del cyberbullismo*) e dagli articoli 11, 13, comma 1 e 14, comma 1 dello Statuto, promuove e sostiene interventi e azioni di prevenzione, gestione e contrasto del fenomeno del bullismo in tutte le sue manifestazioni, compreso il cyberbullismo. In particolare, l'art. 2 prevede il Piano regionale degli interventi per prevenire e contrastare il bullismo e il cyberbullismo. Il Piano individua gli interventi necessari per prevenire e contrastare il bullismo e il cyberbullismo, le priorità e i criteri per la loro realizzazione, nonché le modalità e gli strumenti utili al monitoraggio dell'evoluzione del fenomeno, anche attraverso il coinvolgimento delle famiglie e dei soggetti che a vario titolo ricoprono un ruolo educativo, delle istituzioni scolastiche di ogni ordine e grado e delle istituzioni pubbliche e private del terzo settore.

Per fare ciò è quindi indispensabile partire dall'analisi dei fenomeni, delineando le caratteristiche del bullismo e del cyberbullismo sul territorio nazionale e su quello regionale del Piemonte. Il Piano fa pertanto riferimento, nel primo caso, all'indagine condotta dall'Istituto Nazionale di Statistica nel 2021, ai risultati del monitoraggio della piattaforma ELISA (2022-2023) e, infine, al lavoro dell'Osservatorio indifesa di Terres des Hommes Italia in collaborazione con One Day e Scuola Zoo (2023).

Per quanto riguarda invece l'andamento dei fenomeni di bullismo e cyberbullismo sul territorio regionale del Piemonte, il Piano presenta i contributi derivanti da tre fonti: la ricerca intervento "Monitoraggio Bullismi" (Favretto, A. R. et al. 2021), la piattaforma Elisa (AS 2021-2022) e l'indagine internazionale HBSC, Health Behaviours in School-aged Children (2022).

Dall'analisi dei dati raccolti è emerso, ancora una volta, il ruolo centrale della scuola che, secondo il dettato normativo della L. 71/2017, è chiamata a realizzare azioni preventive che includano: la formazione del personale scolastico, la nomina e la formazione di almeno un referente per le attività di contrasto dei fenomeni di bullismo e cyberbullismo per ogni autonomia scolastica, la promozione di un ruolo attivo degli studenti, nonché di ex studenti che abbiano già operato all'interno dell'istituto scolastico in attività di peer education, la previsione di misure di sostegno e di rieducazione dei minori coinvolti.

In tal senso, alla luce di alcune criticità riscontrate nell'ambito scolastico, nell'ottica della funzione di promozione dell'Organo di Garanzia, questo Ufficio ha evidenziato alcune possibili azioni che potrebbero essere inserite in una visione prospettica futura del piano:

- 1) Incrementare la diffusione degli strumenti normativi già esistenti (es. il referente per il bullismo) che, come emerge dalle ricerche citate, risultano spesso poco conosciuti dagli studenti. Programmare azioni di sensibilizzazione e informazione;
- 2) Sottolineare, nell'ambito delle attività formative rivolte agli insegnanti, l'importanza di intervenire prontamente per affrontare i casi di bullismo che possano verificarsi all'interno della classe. Dalle risultanze della ricerca "Monitoraggio Bullismi" emerge infatti la presenza strutturale e non sporadica degli atti di prevaricazione nelle relazioni vissute nei gruppi di pari. Come specificato, *è diffusa tra gli intervistati l'idea che gli atti di prevaricazione siano elementi pervasivi della vita di relazione delle persone più giovani. Si tratta di un aspetto rilevante in quanto si riverbera sul senso di sicurezza relazionale e sul benessere delle studentesse e degli studenti intervistati.* Inoltre, sia da tale ricerca sia da quella svolta

attraverso la Piattaforma Elisa, emerge un divario tra i casi "dichiarati" dai ragazzi e quelli percepiti dagli insegnanti.

Tali circostanze sono state peraltro appurate anche nel corso dell'istruttoria di alcune segnalazioni ricevute da questo Ufficio.

È importante, quindi, che anche tra le azioni programmate venga sottolineato tale aspetto e vengano indicate modalità di intervento dirette, tra le quali appunto la miglior calibrazione possibile della formazione agli insegnanti e la diffusione della conoscenza degli strumenti esistenti.

- 3) Diffondere la conoscenza dei diritti delle persone di minore età e della possibilità di chiedere aiuto ad un adulto di riferimento o ad una istituzione (es. GIA) anche se non si è raggiunta la maggiore età. Anche attraverso lo sviluppo delle varie fasi del progetto europeo Children Digi Core (vedi capitolo sul diritto all'ascolto e alla partecipazione) si è confermata l'idea che i ragazzi spesso non siano consapevoli dei propri diritti, non riescano a comprendere quando uno di tali diritti venga violato e non abbiano consapevolezza della possibilità di rivolgere una richiesta di aiuto o di segnalare un evento negativo proprio o dei propri pari anche se sono ancora minorenni. Sarebbe importante quindi ulteriormente incrementare le attività di sensibilizzazione e informazione sulla tematica.

### **9.3 I risultati delle ricerche condotte<sup>61</sup>**

Anche nel corso del 2023 è stato realizzato il monitoraggio del bullismo e del cyberbullismo all'interno del progetto Elisa. Il monitoraggio prevede due fasi di rilevazione: la prima rivolta agli studenti delle istituzioni scolastiche secondarie di secondo grado, la seconda ai docenti delle istituzioni scolastiche primarie e secondarie di primo e secondo grado. Le funzioni del report sono:

- 1) monitorare l'andamento nel tempo dei fenomeni di bullismo e cyberbullismo;
- 2) divulgare i dati nella comunità;
- 3) valutare la diffusione dei fenomeni;

---

<sup>61</sup> <https://www.piattaformaelisa.it/risultati-monitoraggio-a-s-2022-2023/>

- 4) orientare le politiche di intervento;
- 5) avere un feedback sull'efficacia delle azioni intraprese.

Alla terza edizione hanno partecipato 185.063 studenti e studentesse provenienti da 699 Istituzioni Scolastiche e 44.070 docenti afferenti a 1.909 Istituzioni Scolastiche statali.

Come si legge nella pagina dedicata ai risultati della ricerca, *gli episodi di violenza tra pari sono un fenomeno che coinvolge un numero considerevole di studenti e studentesse. Riferendosi ai 2/3 mesi precedenti alle rilevazioni, infatti, circa il 25% degli studenti e delle studentesse ha riportato di essere stato vittima di bullismo almeno una volta, mentre circa il 18% ha dichiarato di aver preso parte attivamente a episodi di bullismo. Per quanto riguarda le forme cyber, circa l'8% dei partecipanti ha dichiarato di aver subito episodi di cyberbullismo mentre il 7% ha riportato di averne preso parte attivamente.*

*Dal confronto tra i dati 2021, 2022 e 2023 emerge un trend in leggero aumento degli episodi di vittimizzazione, soprattutto nelle sue forme sistematiche. Il bullismo, il cyberbullismo e la cybervittimizzazione, invece, sebbene risultino piuttosto stabili nel tempo, evidenziano un lieve aumento delle forme sistematiche e una lieve diminuzione delle forme occasionali.*

*Nel complesso, dal punto di vista dei ragazzi, in un anno di pieno rientro alla vita sociale post-pandemia, persistono molte difficoltà nelle relazioni tra compagni e compagne.*

*Perdura il divario tra ciò che viene vissuto dagli studenti e dalle studentesse e ciò che viene percepito dai docenti. Nelle scuole secondarie di secondo grado, infatti, i docenti stimano che sia coinvolto nei fenomeni circa il 6% degli studenti e delle studentesse, un dato lontano da quello riportato dai ragazzi e dalle ragazze.*

#### **IL BULLISMO BASATO SUL PREGIUDIZIO**

*Anche la vittimizzazione e il bullismo basati sul pregiudizio continuano a coinvolgere un numero considerevole di studenti e studentesse. Infatti, nell'a.s. 22/23, il 10,1% dei partecipanti ha dichiarato di aver subito prepotenze a causa del proprio background etnico, l'8,1% di aver subito bullismo omofobico e il 7,4% di essere stato vittima di bullismo per una propria disabilità. In relazione ai comportamenti di bullismo agito, invece, l'8,2% degli studenti e delle*

*studentesse ha dichiarato di aver agito prepotenze prendendo di mira un compagno a causa della sua etnia/origine, il 9,3% di aver agito comportamenti di bullismo omofobico e il 6,5% di aver individuato come bersaglio qualcuno per una sua disabilità.*

*Rispetto alle rilevazioni precedenti, emerge una tendenza all'aumento della presenza dei fenomeni di bullismo e vittimizzazione basati sul pregiudizio, soprattutto nelle loro forme sistematiche. Questo evidenzia, da un lato, i cambiamenti del contesto scolastico, sempre più multietnico ed inclusivo, dall'altro le difficoltà di alcuni studenti e studentesse ad accettare la diversità.*

*Quando in classe si verificano episodi di bullismo i docenti possono intervenire in molteplici modi: mediando la relazione tra bullo e vittima, attivando una discussione di gruppo in classe, fornendo supporto alla vittima e/o applicando metodi disciplinari nei confronti dei prepotenti. In tutti e tre i livelli di scuola, i docenti hanno dichiarato di adottare spesso o sempre queste strategie di intervento quando necessario. Al contrario, gli studenti e le studentesse delle secondarie di secondo grado hanno dichiarato che gli insegnanti intervengono solo a volte in caso di bullismo a scuola.*

*Con la Legge n. 71 del 2017, "Disposizioni a tutela dei minori per la prevenzione ed il contrasto del cyberbullismo", sono state introdotte una serie di misure per favorire nei giovani una maggiore consapevolezza sul disvalore dei comportamenti persecutori che, generando emarginazione ed isolamento, possono portare a conseguenze molto gravi sulle vittime. Tra le altre, la Legge n. 71 prevede che all'interno di tutte le Istituzioni Scolastiche venga nominato almeno un docente referente per il contrasto al bullismo e al cyberbullismo.*

*Nell'a.s. 2022/2023, l'80% dei docenti di scuola primaria, l'87% dei docenti di scuola secondaria di primo grado e l'82% dei docenti di scuola secondaria di secondo grado hanno dichiarato che nella propria scuola è stato nominato il docente referente.*

*Sebbene il docente referente sia diffusamente presente nelle scuole italiane, questa figura risulta poco conosciuta tra gli studenti e le studentesse. Il 47%, infatti, dichiara di non averne mai sentito parlare. La conoscenza del referente tra gli studenti e le studentesse, tuttavia, risulta in aumento nel tempo. Infatti*

*la percentuale di coloro che dichiarano di sapere chi è il docente referente della loro scuola è passata dal 13% dell'a.s. 2020/2021 al 21% dell'a.s. 2022/2023.*

#### **IMPLEMENTAZIONE DEGLI ASPETTI NORMATIVI: LE LINEE DI ORIENTAMENTO 2021**

*In accordo con quanto disposto dalla Legge n. 71 del 2017, che prevede l'aggiornamento biennale delle Linee di Orientamento per la prevenzione ed il contrasto del bullismo, il 18 febbraio 2021 il Ministero dell'Istruzione ha diffuso l'aggiornamento delle Linee guida 2021. Tra le altre misure, il documento prevede una serie di raccomandazioni alle Istituzioni Scolastiche tese a prevenire e contrastare i fenomeni del bullismo e del cyberbullismo in maniera efficace, tra cui l'istituzione di un team Antibullismo/e per l'emergenza e la diffusione all'interno delle Istituzioni Scolastiche di un protocollo per la presa in carico e la gestione dei casi di bullismo e cyberbullismo tra pari.*

*La nomina di un Team Antibullismo per l'Emergenza risulta in aumento nelle scuole italiane, soprattutto nelle secondarie di secondo grado, dove, rispetto all'a.s. 2021/2022, nell'a.s. 2022/2023 circa il 7% di docenti in più dichiara che questo sia presente nella sua scuola. Nello specifico, nell'a.s. 2022/2023, il 50% dei docenti della primaria, il 51% dei docenti della secondaria di primo grado e il 46% della secondaria di secondo grado dichiara che nella propria scuola è stato istituito il Team Antibullismo per l'Emergenza. Rimangono comunque significative le percentuali di coloro che dichiarano di non sapere se nella propria scuola sia stato istituito il Team Antibullismo/per l'Emergenza (per la primaria il 35%, per la secondaria di primo grado il 32% e per la secondaria di secondo grado il 39%).*

*L'adozione di un protocollo di presa in carico delle situazioni di bullismo e cyberbullismo si presenta come un processo in progressiva attuazione nelle scuole italiane: è apprezzabile che nel 2023 il 57% dei docenti di scuola secondaria di primo grado dichiara che è stato adottato, così come il 52% dei docenti della scuola primaria e il 51% dei docenti della secondaria di secondo grado.*

#### **CONCLUSIONI**

*In sintesi, la fotografia delle scuole nella fase post-pandemia mette in luce chiare difficoltà degli studenti e delle studentesse ad accettare la diversità e ad assumere comportamenti di rispetto e legalità nelle relazioni con i compagni.*

*Parallelamente, i dati evidenziano che è in corso un processo di attivazione da parte delle Istituzioni Scolastiche di misure per far fronte ai fenomeni di bullismo e cyberbullismo in modo più sistematico ed efficace.*

*Anche a seguito di questa terza rilevazione si evidenzia la necessità di rafforzare i presidi e gli interventi di prevenzione e contrasto e la necessità di potenziare la comunicazione sia tra le Istituzioni e le singole scuole sia all'interno delle scuole, al fine di promuovere un maggior coinvolgimento di docenti e studenti, favorendo una maggiore visibilità delle misure di prevenzione e contrasto e promuovendo un clima di fiducia verso il contesto scolastico da parte di studenti e studentesse.*

## **9.4 L'attività del Garante**

### **La diffusione**

Nel corso del 2023 ho partecipato a momenti di sensibilizzazione e formazione relativi a questo importante tema, oltre che alle riunioni del tavolo Tuttinrete <sup>62</sup>. In occasione della giornata nazionale contro il bullismo e il cyberbullismo ho preso parte, con un intervento di saluto, all'evento "Io sono comunità e agisco", organizzato dalla Rete Scar in collaborazione con Esseri Umani. Nel corso di tale iniziativa, dopo alcune considerazioni da parte delle istituzioni locali e regionali, gli studenti degli istituti aderenti alla rete Scar hanno svolto un'attività di sensibilizzazione sul territorio di appartenenza, condividendo poi una merenda solidale.

Nel mese di maggio sono intervenuta nel convegno organizzato dall'Università di Torino, con il Comitato Media e Minori e Rai Kids "Per una cultura dell'infanzia in Italia", sottolineando il ruolo del Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza nel costruire e sviluppare una cultura di conoscenza e rispetto dei diritti dei bambini e dei ragazzi, in tutti gli ambiti della loro crescita ed in particolare nel mondo della comunicazione.

---

<sup>62</sup> Si tratta di un gruppo di lavoro con la finalità di promuovere la cultura della tutela delle persone di minore età 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