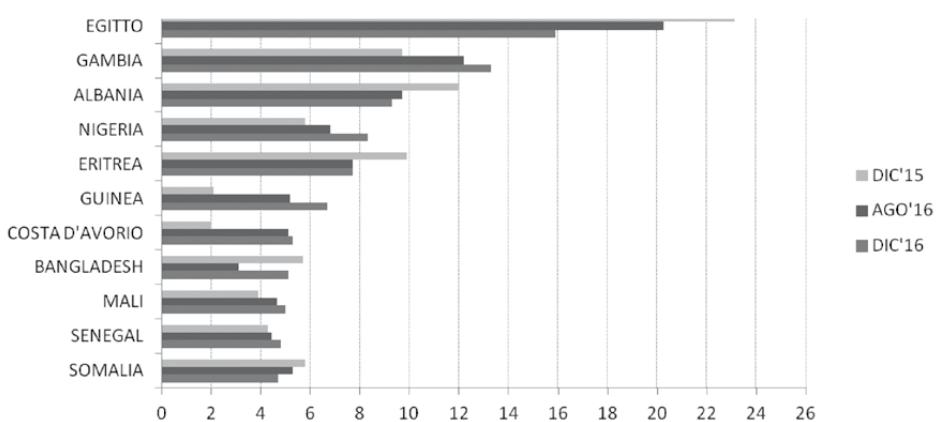




Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza  
5. L'azione dell'Autorità garante nei confronti di alcuni "vulnerabili tra i vulnerabili"

**Tabella 4. Distribuzione per cittadinanza dei MNA presenti (dati al 31/12/2016, 31/08/2016 e al 31/12/2015)**

DATI AL 31/12/2016			DATI AL 31/08/2016			DATI AL 31/12/2015		
CITTADINANZA	v.a.	%	CITTADINANZA	v.a.	%	CITTADINANZA	v.a.	%
EGITTO	2.766	15,9	EGITTO	2.807	20,2	EGITTO	2.753	23,1
GAMBIA	2.302	13,3	GAMBIA	1.693	12,2	ALBANIA	1.432	12,0
ALBANIA	1.611	9,3	ALBANIA	1.343	9,7	ERITREA	1.177	9,9
NIGERIA	1.437	8,3	ERITREA	1.063	7,7	GAMBIA	1.161	9,7
ERITREA	1.331	7,7	NIGERIA	946	6,8	NIGERIA	697	5,8
GUINEA	1.168	6,7	SOMALIA	729	5,3	SOMALIA	686	5,8
COSTA D'AVORIO	922	5,3	GUINEA	725	5,2	BANGLADESH	681	5,7
BANGLADESH	885	5,1	COSTA D'AVORIO	703	5,1	SENEGAL	512	4,3
MALI	865	5,0	MALI	647	4,7	MALI	465	3,9
SENEGAL	841	4,8	SENEGAL	615	4,4	AFGHANISTAN	328	2,8
SOMALIA	818	4,7	BANGLADESH	432	3,1	REP. DEL KOSOVO	268	2,2
AFGHANISTAN	372	2,1	AFGHANISTAN	314	2,3	GUINEA	252	2,1
GHANA	347	2,0	REP. DEL KOSOVO	281	2,0	GHANA	241	2,0
PAKISTAN	300	1,7	PAKISTAN	279	2,0	COSTA D'AVORIO	234	2,0
REP. DEL KOSOVO	298	1,7	GHANA	260	1,9	MAROCCO	201	1,7
MAROCCO	179	1,0	MAROCCO	211	1,5	PAKISTAN	181	1,5
SUDAN	87	0,5	TUNISIA	74	0,5	TUNISIA	70	0,6
ALTRE	844	4,9	ALTRE	740	5,3	ALTRE	582	4,9
<b>TOTALE</b>	<b>17.373</b>	<b>100,0</b>	<b>TOTALE</b>	<b>13.862</b>	<b>100,0</b>	<b>TOTALE</b>	<b>11.921</b>	<b>100,0</b>





Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza  
Relazione al Parlamento 2016

**Tabella 5. Distribuzione per regione di accoglienza dei MNA presenti (dati al 31/12/2016, 31/08/2016 e al 31/12/2015)**

DATI AL 31/12/2016			DATI AL 31/08/2016			DATI AL 31/12/2015		
REGIONE	v.a.	%	REGIONE	v.a.	%	REGIONE	v.a.	%
SICILIA	7.097	40,9	SICILIA	5.750	41,5	SICILIA	4.109	34,5
CALABRIA	1.418	8,2	CALABRIA	1.059	7,6	CALABRIA	1.126	9,4
EMILIA ROMAGNA	1.081	6,2	LOMBARDIA	995	7,2	PUGLIA	1.102	9,2
LOMBARDIA	1.065	6,1	LAZIO	873	6,3	LAZIO	934	7,8
LAZIO	919	5,3	EMILIA ROMAGNA	855	6,2	LOMBARDIA	931	7,8
PUGLIA	879	5,1	PUGLIA	732	5,3	EMILIA ROMAGNA	783	6,6
CAMPANIA	876	5,0	CAMPANIA	567	4,1	TOSCANA	521	4,4
SARDEGNA	752	4,3	FRIULI VENEZIA GIULIA	546	3,9	CAMPANIA	510	4,3
TOSCANA	656	3,8	TOSCANA	515	3,7	FRIULI VENEZIA GIULIA	463	3,9
FRIULI VENEZIA GIULIA	637	3,7	SARDEGNA	418	3,0	PIEMONTE	345	2,9
PIEMONTE	539	3,1	PIEMONTE	365	2,6	VENETO	322	2,7
VENETO	304	1,7	VENETO	297	2,1	SARDEGNA	220	1,8
BASILICATA	299	1,7	BASILICATA	212	1,5	LIGURIA	174	1,5
LIGURIA	259	1,5	LIGURIA	204	1,5	MARCHE	96	0,8
MARCHE	190	1,1	MARCHE	166	1,2	BASILICATA	92	0,8
ABRUZZO	134	0,8	ABRUZZO	91	0,7	PROVINCIA AUT. DI BOLZANO	69	0,6
MOLISE	108	0,6	MOLISE	77	0,6	ABRUZZO	42	0,3
PROVINCIA AUT. DI BOLZANO	79	0,5	PROVINCIA AUT. DI BOLZANO	70	0,5	PROVINCIA AUT. DI TRENTO	35	0,3
PROVINCIA AUT. DI TRENTO	62	0,4	PROVINCIA AUT. DI TRENTO	51	0,4	MOLISE	22	0,2
UMBRIA	16	0,1	UMBRIA	15	0,1	UMBRIA	20	0,2
VALLE D'AOSTA	3	0,0	VALLE D'AOSTA	4	0,0	VALLE D'AOSTA	5	0,0
<b>TOTALE</b>	<b>17.373</b>	<b>100,0</b>	<b>TOTALE</b>	<b>13.862</b>	<b>100,0</b>	<b>TOTALE</b>	<b>11.921</b>	<b>100,0</b>



Il sistema italiano di protezione dei *minori* non accompagnati (MNA) si caratterizza per alti standard di tutela.

L'intero sistema di protezione italiano trova il suo fondamento nel principio di inespellibilità dei *minori stranieri*, così come definito dall'art. 19 del Testo Unico dell'immigrazione.

Come chiarito anche dall'art. 28 del Testo Unico, in tutti i procedimenti amministrativi e giurisdizionali finalizzati a dare attuazione al diritto all'unità familiare riguardante le persone di minore età, deve essere preso in considerazione con carattere di priorità il superiore interesse del fanciullo, conformemente a quanto previsto dall'art. 3 della Convenzione sui diritti del fanciullo.

Al pari dei *minori* "italiani", ad essi si applicano tutte le disposizioni vigenti in materia di diritto all'istruzione, di accesso ai servizi educativi, di partecipazione alla vita della comunità scolastica. Essi hanno diritto alla nomina di un tutore e a una idonea accoglienza, e nei loro confronti si applicano tutti gli istituti giuridici previsti nel nostro ordinamento a tutela delle persone di minore età.

Il riparto di competenze tra i vari livelli di amministrazioni coinvolte nella gestione del fenomeno dei *minori* non accompagnati si iscrive nel processo di progressivo decentramento dal livello centrale a quello periferico di cui alla riforma del Titolo V della Costituzione.

Agli enti locali è attribuita la funzione di accoglienza e di assistenza dei *minori* non accompagnati presenti nei rispettivi territori di competenza, nonché i relativi oneri economici conseguenti a tali funzioni. Alle regioni spetta il compito di regolare con propria normativa, nel rispetto dei requisiti minimi nazionali, la disciplina dell'accreditamento delle comunità di accoglienza, definendone le caratteristiche funzionali e strutturali, prevedendone la capacità ricettiva, i requisiti organizzativi e strutturali, le competenze del personale addetto, il costo delle prestazioni. Allo Stato spettano compiti di censimento e monitoraggio sulla presenza di *minori stranieri* nell'intero territorio nazionale e di gestione degli interventi di prima accoglienza.

Il Ministero del lavoro e delle politiche sociali - Direzione generale dell'immigrazione e delle politiche di integrazione - vigila sulle modalità di soggiorno dei *minori*, coopera e si raccorda con le amministrazioni interessate, svolge compiti di impulso e di ricerca al fine di promuovere l'individuazione dei familiari dei *minori* presenti non accompagnati (il cosiddetto *family tracing*); può adottare ai fini di protezione e di garanzia del diritto all'unità familiare il provvedimento di rimpatrio

volontario assistito, provvede al censimento dei *minori* presenti non accompagnati e può emettere, ai sensi dell'articolo 32, comma 1-bis del Testo Unico immigrazione, un parere positivo che consente ai *minori* non accompagnati di ottenere un permesso di soggiorno al compimento della maggiore età, a condizione che siano affidati o sottoposti a tutela e che abbiano svolto un percorso di integrazione nel nostro Paese.

Il sistema di accoglienza offerto ai MNA ha subito modifiche con il decreto legislativo 30 settembre 2015, n. 142, il cui art. 19, dedicato al tema dell'accoglienza dei *minori* non accompagnati, ha delineato un sistema unico di accoglienza, in grado di superare le distinzioni tra i *minori stranieri* non accompagnati e i *minori stranieri* non accompagnati richiedenti protezione internazionale.

È stato disposto che per la prima accoglienza dei *minori* il Ministero dell'interno istituisca e gestisca, anche in convenzione con gli enti locali, centri specializzati per le esigenze di soccorso e protezione immediata, per il tempo strettamente necessario all'identificazione e all'eventuale accertamento dell'età, comunque non superiore a 60 giorni. Con riferimento alla seconda accoglienza è stato previsto che anche i *minori* non accompagnati non richiedenti protezione internazionale possano accedere al Servizio Protezione Richiedenti Asilo e Rifugiati (SPRAR), sempre nel limite dei posti e delle risorse disponibili.

Successivamente, ulteriori modifiche al sistema di protezione sono state introdotte con le cosiddette misure straordinarie per l'accoglienza dei *minori* non accompagnati previste dalla Legge 7 agosto 2016, n. 160 di conversione del decreto legge 24 giugno 2016, n. 113. La norma introduce un nuovo comma 3-bis all'articolo 19 del Decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142, prevedendo che in presenza di arrivi consistenti e ravvicinati di *minori* non accompagnati, ove temporaneamente non siano disponibili posti nelle strutture governative di prima accoglienza o nell'ambito dello SPRAR e l'accoglienza non possa essere assicurata dal Comune in cui il *minore* si trova, il Prefetto può disporre ai sensi dell'articolo 11 dello stesso decreto legislativo, l'attivazione di strutture ricettive temporanee esclusivamente dedicate ai *minori* ultraquattordicenni con una capienza massima di 50 posti.

Infine è stato pubblicato nella Gazzetta Ufficiale dell'8 settembre scorso il decreto del Ministro dell'interno di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, che stabilisce, tra l'altro, i servizi da erogare per le strutture ricettive temporanee introdotte dalla recente modifica all'art. 19 della L. 142/2015, nonché gli standard per i centri governativi previsti dallo stesso articolo.

Agli enti locali è attribuita la funzione di accoglienza e di assistenza dei *minori* non accompagnati presenti nei rispettivi territori di competenza, nonché i relativi oneri economici conseguenti a tali funzioni.





**L'Autorità garante ha avviato un programma di visite di monitoraggio presso le strutture di prima accoglienza attivate sul Fondo Asilo Migrazione e Integrazione (FAMI)**

Gli interventi dell'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza. In considerazione delle peculiari vulnerabilità ed esigenze di tutela dei *minori stranieri* non accompagnati, della complessità normativa e procedurale delineata pocanzi esposta, nell'ottica di promuovere azioni congiunte tra le Istituzioni competenti in materia, l'Autorità garante ha provveduto ad effettuare approfondimenti con Istituzioni ed esperti, anche attraverso la convocazione di un tavolo sul tema, all'esito del quale, assunte le informazioni necessarie, il 15 luglio 2016, ha inviato alle istituzioni interessate una nota di raccomandazione (v. allegato n. 3: nota 15 luglio 2016, n. 1546).

In particolare si è chiesto di istituire una cabina di regia a livello nazionale per individuare le disponibilità delle strutture di accoglienza sul territorio e la possibilità di curare il trasferimento dei *minori* dalla prima alla seconda accoglienza nel rispetto dei tempi previsti dalla legge in modo da favorire una equa ripartizione sul territorio nazionale; una cartella sociale del *minore* con il piano individualizzato di accoglienza offerto sin dalla prima fase, e tutte le successive implementazioni di informazioni per tutto il percorso di accoglienza in Italia, in modo da registrarne la tracciabilità; procedure unitarie e multidisciplinari per l'accertamento dell'età; procedure rapide e uniformi sul territorio nazionale in ordine alla nomina del tutore in favore del *minore straniero* non accompagnato. Da ultimo è stata sottolineata la rilevanza di assicurare, in ogni fase dell'accoglienza, idonei processi di integrazione ed inclusione delle persone di minore età garantendo modalità e standard di accoglienza appropriati ai loro specifici bisogni, assicurando agli stessi uniformità di trattamento ed omogeneità di servizi su tutto il territorio nazionale, anche tramite l'utilizzo dell'istituto dell'affido familiare.

In merito agli aspetti generali dell'istituto della tutela (tempi di nomina dei tutori, autorità giudiziaria competente alla nomina, tipologia di tutore, pubblico o privato cittadino), emerge sul territorio nazionale una generale differenza di applicazione dell'istituto ed una notevole diffidenza di procedure utilizzate per la nomina del tutore e da ultimo una discrepanza in ordine ai tempi necessari per la sua nomina. Si è appreso, infine, che in ambito regionale è in atto da tempo una sperimentazione, attuata tramite protocolli di intesa stipulati tra i tribunali per i minorenni e i garanti regionali, per l'istituzione di registri di tutori volontari per minori, prevedendo l'individuazione e selezione degli stessi attraverso la formazione con appositi corsi regionali (v. allegato n. 7: "La tutela: un istituto in evoluzione. Raccolta dati sperimentale elaborata con il contributo del Ministero della giustizia e dei garanti delle regioni e delle province autonome" nonché allegati nn. 4 e 5: note 18 ottobre 2016, nn. 2267 e 2268).

Visto il quadro complessivo del fenomeno, in considerazione delle attività poste in essere dal Ministero dell'interno riguardo le strutture di prima accoglienza, l'Autorità garante con la finalità di realizzare una concreta verifica degli interventi volti alla tutela di questa particolare categoria di *minori* vulnerabili, ha avviato un programma di visite di monitoraggio presso le strutture di prima accoglienza attivate sul Fondo Asilo Migrazione e Integrazione (FAMI) "Qualificazione del sistema nazionale di prima accoglienza dei Minori Stranieri non Accompagnati (MSNA)", a far data dal 23 agosto 2016 che offrono la prima accoglienza ai *minori* non accompagnati.

Essi coinvolgono in totale circa 60 strutture di accoglienza distribuite nelle regioni Sicilia, Calabria, Basilicata, Puglia, Campania, Toscana, Emilia-Romagna, Piemonte e Liguria, per un totale di 950



posti in accoglienza, in cui risultano presenti complessivamente 924 minori (fonte: Ministero del lavoro e delle politiche sociali).

Trattasi di *minorì* di cittadinanza gambiana (21,9%), seguita da Guinea (13,6%), Nigeria (12,1%) ed Egitto (8,1%). La maggior parte è di genere maschile e ha un'età compresa tra 16 e i 17 anni.

La programmazione delle visite è stata articolata secondo linee di attività che tengono in considerazione gli ambiti territoriali nei quali sono state attivate strutture di prima accoglienza e che risultano essere maggiormente interessati dal fenomeno dell'accoglienza di MNA. Le visite vengono svolte prestando particolare attenzione a indicatori di monitoraggio, che sono stati elaborati e riportati nel dettaglio in un format/scheda di rilevazione.

Nello specifico si terrà conto:

1. *Della tipologia della struttura, della sua ubicazione territoriale, logistica interna ed esterna, servizi territoriali limitrofi messi in rete dalle istituzioni locali competenti;*
2. *Della tipologia dei minorì ospitati; cittadinanza, età, genere, status giuridico (richiedenti asilo);*
3. *Dei servizi offerti e delle attività espletate dai minorì secondo gli standard di accoglienza indicati nel dM del 1° settembre 2016;*
4. *Dei tempi di permanenza dei minorì stranieri non accompagnati nelle strutture;*
5. *Se i minorì ospitati in prima accoglienza provengano dalle Regioni di sbarco o siano minorì rintracciati sul territorio di ubicazione della struttura;*
6. *Degli istituti giuridici applicati a tutela dei minorì (tutela, affido).*

La programmazione prevede che il monitoraggio porti l'Autorità garante a visitare le strutture situate in diverse regioni d'Italia. La delegazione che conduce il

monitoraggio è composta dalla Garante, da funzionari dell'ufficio, nonché dal garante della regione di volta in volta considerata, da rappresentanti dell'Associazione Nazionale Magistrati (ANM) e del Consiglio Nazionale Ordine Assistenti Sociali (CNOAS), con i quali l'Autorità garante ha sottoscritto appositi protocolli di intesa rispettivamente in data 11 ottobre 2016 e 12 ottobre 2015.

È previsto che le visite delle strutture siano tutte precedute da incontri istituzionali, anche coniunti, e coinvolgano le prefetture, i tribunali per i minorenni, le procure presso i tribunali per i minorenni, i tribunali ordinari e i comuni, al fine di avviare ed implementare interventi di rete tra le istituzioni, fondamentali per un approccio sinergico e coordinato.

**Le prospettive future.** Gestire l'ondata di arrivi con un sistema strutturato di accoglienza è reso complesso dai numeri e dalla necessità di rendere organico il collegamento tra tutti i soggetti deputati all'accoglienza e alla tutela dei *minorì* non accompagnati. Un passo in avanti potrà avvenire con l'implementazione della legge recante disposizioni in materia di misure di protezione dei *minorì stranieri* non accompagnati, approvata il 29 marzo 2017 e pubblicata in Gazzetta Ufficiale n. 93 del 21 aprile 2017 (legge 7 aprile 2017, n. 47).

L'obiettivo finale cui devono tendere gli sforzi delle varie amministrazioni interessate è la creazione di un sistema di protezione che sappia accompagnare il *minore* dalla primissima fase dello sbarco al raggiungimento di un proprio livello di autonomia. A tal fine è indispensabile dotarsi di strumenti normativi comuni e condivisi che consentano di avere una conoscenza del fenomeno e modalità di intervento di carattere unitario. Più in generale occorre promuovere a livello nazionale e a livello dell'Unione europea, l'armonizzazione delle procedure

**Le prospettive future.** Gestire l'ondata di arrivi con un sistema strutturato di accoglienza è reso complesso dai numeri e dalla necessità di rendere organico il collegamento tra tutti i soggetti deputati all'accoglienza e alla tutela dei *minorì* non accompagnati.





**La Carta** dei figli di genitori detenuti promuove l'attuazione concreta della Convenzione sui diritti del fanciullo, agevolando e sostenendo i *minorì* nei rapporti con il genitore detenuto all'interno degli istituti penitenziari, indicando formule adeguate di accoglienza dei *minorì* in carcere e prevedendo una informazione circa le regole di visita e la vita detentiva.

La Carta prevede altresì l'istituzione di un tavolo permanente da convocare ogni tre mesi su impulso dell'Autorità garante, con compiti di monitoraggio periodico e di promozione della cooperazione tra i soggetti coinvolti, al fine di favorire lo scambio di buone prassi, analisi e proposte.

Nel mese di dicembre 2016 si è tenuta la prima riunione del tavolo permanente istituito dal protocollo, in occasione della quale si è condivisa la necessità di acquisire dati ed informazioni rilevanti, e in particolare di verificare il numero dei colloqui effettivamente intercorsi annualmente tra bambini e adolescenti con i genitori in carcere, per verificare il mantenimento dei legami familiari. di tutela dei *minorì* non accompagnati, alla luce dei principi contenuti nella Convenzione di New York, ratificata da tutti i Paesi aderenti all'Unione. La protezione dei diritti dei *minorì* deve essere garantita su tutto il territorio dell'Unione europea e anche nei Paesi che con l'UE stanno cooperando nella gestione dei flussi migratori. Una rinnovata attenzione al tema dei diritti fondamentali delle persone di minore età costituisce il binario da percorrere, per trovare risposte appropriate ai loro bisogni di tutela che dobbiamo rispettare.

## Minori figli dei genitori detenuti

Il 6 settembre 2016, l'Autorità garante, il Ministero della giustizia e l'Associazione "Bambinisenzasbarre Onlus" hanno rinnovato il protocollo d'intesa a tutela del diritto dei bambini e degli adolescenti, che ogni giorno entrano nelle carceri italiane, a mantenere il legame affettivo con i genitori detenuti.

Nel mese di dicembre 2016 si è tenuta la prima riunione del tavolo permanente istituito dal protocollo, in occasione della quale si è condivisa la necessità di acquisire dati ed informazioni rilevanti, e in particolare di verificare il numero dei colloqui effettivamente intercorsi annualmente tra bambini e adolescenti con i genitori in carcere, per verificare il mantenimento dei legami familiari.

Invero, gli aspetti da osservare e di cui farsi carico nel sostenere i diritti dei *minorì* figli di detenuti sono molteplici e non sono riconducibili a formule definitive. Piuttosto, servono regole plastiche e in grado di calmierare aspetti diversi. Vi sono inoltre casi in cui la separazione è necessaria, come quando lo stato di detenzione è conseguenza di reati relativi alla sfera familiare ed è inopportuno, per la delicatezza della situazione e per la stessa valutazione della Autorità giu-





dizaria, mantenere i legami affettivi, o semplicemente far visita al proprio genitore in carcere. La giusta misura in tutti questi casi consiste nel perseguire il superiore interesse delle persone di minore età, principio cardine sul quale è possibile costruire e intraprendere le giuste azioni. L'Autorità garante ha ritenuto importante far conoscere il Protocollo italiano a livello internazionale trasmettendone la traduzione in lingua inglese alla Rete europea dei garanti per l'infanzia e l'adolescenza (ENOC). L'esperienza italiana può rappresentare un modello virtuoso per altri Paesi ed innalzare il livello di tutela per i figli dei genitori detenuti, categoria particolarmente vulnerabile e soggetta a possibili atteggiamenti discriminatori.

Il 30 novembre 2016 la Carta è stata presentata a Bruxelles al Parlamento europeo, in un incontro promosso dall'Intergruppo per i diritti dell'infanzia, con la finalità di auspicare un memorandum di intesa a tutela dei diritti dei figli di genitori detenuti a livello dell'Unione europea, sul modello italiano.

Il Protocollo è stato successivamente presentato nella sede ONU a Ginevra, il 1° febbraio 2017, ai delegati di numerosi Paesi, nel corso del *panel event* "The Rights of Children of incarcerated parents: Replicating good practice from Italy", organizzato dal Quaker United Nations Office.

## Minori appartenenti a minoranze etniche

La presenza di Rom e Sinti in Italia è stimata tra i 120.000 e i 180.000, lo 0,25% del totale della popolazione italiana, una tra le percentuali più basse d'Europa (Rapporto annuale 2015 Associazione 21 luglio). Circa il 60% della popolazione rom ha meno di diciotto anni.

Il Governo italiano, in seguito a sollecitazione della Commissione europea (comunicazione 4 aprile 2011, n. 173 rivolta a tutti gli Stati membri), nel febbraio del 2012, così come evidenziato nel Rapporto, ha adottato una Strategia nazionale di inclusione dei Rom, dei Sinti e dei Caminanti (RSC), diretta ad agire in particolare su quattro settori chiave: istruzione, alloggio, salute e impiego. Tra gli assunti di rilievo della Strategia si rilevano l'impegno ad abbandonare l'approccio emergenziale e il definitivo abbandono dei "campi nomadi".

La Strategia nazionale, pur rappresentando un cambio di rotta rispetto all'approccio emergenziale, non viene inserita dalla Commissione europea tra le *best practices*. In particolare è stata rilevata l'assenza di obiettivi quantificabili e di indicatori di risultato, nonché l'assenza di un efficace meccanismo di monitoraggio e valutazione, un modesto coinvolgimento della società civile, il mancato coordinamento tra realtà nazionale e locale.

Le persone di minore età si trovano a vivere una dimensione intermedia, in quanto mantengono tradizioni proprie della cultura originaria, ma al tempo stesso assimilano ed accettano alcuni valori della società ospitante, costruendosi un'immagine bidimensionale del reale, in cui esistono da una parte il proprio gruppo etnico e dall'altra il sistema sociale del mondo esterno.

La struttura sociale entro la quale i Rom

Le persone di minore età si trovano a vivere una dimensione intermedia, in quanto mantengono tradizioni proprie della cultura originaria, ma al tempo stesso assimilano ed accettano alcuni valori della società ospitante, costruendosi un'immagine bidimensionale del reale, in cui esistono da una parte il proprio gruppo etnico e dall'altra il sistema sociale del mondo esterno.





I dati ISTAT mostrano come in Italia la condizione delle persone di minore età che vivono in condizione di povertà non sia migliorata: circa un milione di *minori* e circa un milione e mezzo di famiglie residenti in Italia vivono in condizione di povertà assoluta e si registrano sul punto le cifre più alte dal 2005 a oggi.

vivono, non costituisce più l'unico elemento di riferimento per la costruzione della propria identità sociale. Le azioni finora messe in campo (Strategia nazionale per l'inclusione dei RSC, il Piano d'azione salute per e con le comunità Rom, Sinti e Caminanti, azioni rivolte a bambini e adolescenti RSC nel IV Piano Infanzia e Adolescenza, il progetto nazionale per l'integrazione dei bambini Rom, Sinti e Caminanti (promosso dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali), dovrebbero condurre ad una sorta di mediazione tra culture e ad una partecipazione sempre più attiva e consapevole alle scelte che riguardano le famiglie e Rom e la comunità intera.

Nel 2016, in seguito ad uno sgombero effettuato in un insediamento Rom a Roma, l'Autorità garante ha avviato una interlocuzione con le istituzioni competenti, ed in particolare con il Prefetto di Roma e con il Dipartimento politiche sociali, sussidiarietà e salute di Roma capitale, al fine di assicurare il diritto dei *minori* alla continuità dei percorsi educativi, e ha altresì partecipato ad una giornata di fine anno presso la scuola primaria Randaccio. Sono pervenute all'Autorità garante segnalazioni relative alla condizione dei bambini Rom, di origine bulgara, stanziali all'interno di un campo abusivo conosciuto come "ghetto dei Bulgari", il cui ambito territoriale ricade nel comune di Foggia.

A seguito delle segnalazioni, l'Autorità garante ha indirizzato una nota ai diversi interlocutori istituzionali e del volontariato organizzato, chiedendo di acquisire ogni informazione utile (v. allegato n. 6: 20 ottobre 2016, n. 2295) e sollecitando la convocazione di un tavolo di concertazione interistituzionale, pubblico-privato, con la finalità di garantire e tutelare i diritti delle persone di minore età, anche in vista di una pianificazione strategica tesa ad individuare soluzioni non emergenziali. In risposta, l'Autorità garante ha

ricevuto un dettagliato report, dal quale si evince la grave condizione di precarietà – igienica, abitativa, lavorativa – in cui versano le famiglie stanziali al "ghetto" e il mancato inserimento dei bambini in percorsi di inclusione e di scolarizzazione. Sulla base dei compiti e dei poteri che la legge le attribuisce, l'Autorità garante si è attivata affinché si pervenga al superamento della situazione critica descritta, che denota la grave violazione di alcuni diritti fondamentali: salute, istruzione, abitazione. L'obiettivo è sollecitare l'intervento delle istituzioni territorialmente competente affinché, in sinergia con il privato sociale e con il volontariato, programmino interventi stabili a tutela e garanzia dei diritti delle persone di minore età presenti nel campo di Borgo Mezzanone.

I dati ISTAT mostrano come in Italia la condizione delle persone di minore età che vivono in condizione di povertà non sia migliorata: circa un milione di *minori* e circa un milione e mezzo di famiglie residenti in Italia vivono in condizione di povertà assoluta e si registrano sul punto le cifre più alte dal 2005 a oggi ([http://www.istat.it/it/files/2016/12/Sintesi\\_ASI-2016.pdf](http://www.istat.it/it/files/2016/12/Sintesi_ASI-2016.pdf)). La storia di questi anni ha portato un peggioramento diffuso delle condizioni economiche e, tra le persone più vulnerabili, ci sono proprio i *minori* e le giovani generazioni.

I dati riportati dal IV Piano nazionale di azione e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva 2016-2017 (c.d. Piano infanzia), rilevano poi che in Italia i *minori* in condizione di povertà assoluta (ossia non in grado di sostenere le spese minime necessarie ad acquisire una disponibilità di beni e servizi che li possano proteggere dal rischio di esclusione sociale), ammontano a 1.434.000 unità, con un incremento del 35% rispetto al 2012.

Sul fronte complementare della povertà





Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza

**5. L'azione dell'Autorità garante nei confronti di alcuni "vulnerabili tra i vulnerabili"**

relativa, i dati registrano un progressivo peggioramento, soprattutto tra le famiglie numerose, poiché il tasso è direttamente proporzionale al numero dei figli, specialmente se di minore età: da 17,4% del 2014 al 20,4% del 2015 per le famiglie con due figli, dal 29,8% al 32,9% per le famiglie con tre o più figli.

Il Parlamento è intervenuto con la legge di bilancio 2016, istituendo un Fondo destinato a realizzare un Piano triennale di contrasto alla povertà, il Fondo per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale, che prevede l'erogazione, attraverso il SIA – Sostegno inclusione Attiva – di un beneficio economico alle famiglie in condizioni economiche disagiate nelle quali almeno un componente sia *minore* (oppure sia presente un figlio disabile o una donna in stato di gravidanza accertata). Tale misura ha anticipato quella del reddito di inclusione, previsto dalla legge sul “Contrasto alla povertà e riordino delle prestazioni sociali”, approvato in via definitiva dalle Camere il 9 marzo 2017 (legge 15 marzo 2017, n. 33) e di cui si auspicano i decreti attuativi da parte del Governo. Il reddito di inclusione sicuramente colma un vuoto nel sistema italiano di protezione delle persone a basso reddito e rappresenta un nuovo approccio verso le politiche di lotta alla povertà. L'impatto della misura sulle famiglie e sulle persone di minore età, da verificare nei prossimi anni e su cui l'Autorità garante vigilerà, si avrà se la norma verrà implementata efficacemente e se la misura sarà integrata con le altre politiche di inclusione e di contrasto alle povertà.

Partendo dai dati sopra esposti, si ricava che proprio i soggetti di minore età hanno pagato il prezzo più elevato della crisi. La crescente vulnerabilità dei minori, infatti, è legata alle difficoltà dei genitori a sostenere il peso economico della prima fase del ciclo di vita familiare, a seguito della scarsa e precaria offerta di lavoro.

Il rischio per i minori di essere poveri è

associato, in primo luogo, alla ripartizione geografica di residenza e al titolo di studio della persona di riferimento. I *minori* del Mezzogiorno e quelli che vivono in famiglie con a capo una persona che ha al massimo la licenza elementare presentano, infatti, un rischio di povertà relativa di circa quattro volte superiore a quello rispettivamente dei residenti nel Nord e di coloro che vivono con una persona di riferimento almeno diplomata. Anche il numero di persone in cerca di occupazione all'interno della famiglia si associa a un maggior rischio di povertà: se il *minore* vive con almeno due persone in cerca di occupazione il rischio è circa tre volte più elevato rispetto a quello di individui che vivono in famiglie dove non ce n'è alcuno. Seppur con differenze più attenuate, il rischio di povertà è maggiore tra le persone di minore età che vivono in affitto, in un piccolo comune, in famiglie con un solo genitore, in famiglie con più *minori* e con membri aggregati oppure in famiglie con a capo una persona giovane (fino a 35 anni di età).

Oltre alle condizioni di povertà assoluta e relativa si registrano segnali allarmanti anche per i casi di povertà educativa. Essa va intesa sia come privazione delle possibilità di accesso ad opportunità educative, sia come privazione della possibilità e della libertà di scelta di quelle opportunità. Inoltre, in riferimento ad una più ampia accezione del termine educazione, promossa e sostenuta dalla rete europea dei Garanti per l'infanzia e l'adolescenza, il diritto all'educazione non riguarda solamente il sistema di istruzione, formale e informale, ma anche il diritto alla crescita ed allo sviluppo relazionale, affettivo, emozionale, culturale, sociale. In questo senso dovremmo parlare al plurale di “povertà educativa”, come povertà affettiva, relazionale, spirituale, sociale, culturale. La diade – povertà ed educazione – richiede un approccio mul-

Oltre alle condizioni di povertà assoluta e relativa si registrano segnali allarmanti anche per i casi di povertà educativa, intesa sia come privazione delle possibilità di accesso ad opportunità educative, sia come privazione della possibilità e della libertà di scelta di quelle opportunità.





tidimensionale per i molteplici aspetti del termine educazione e perché la povertà educativa, nell'accezione più ampia con cui l'abbiamo connotata, è correlata a quella economica delle famiglie, e rischia di perpetuarsi da una generazione all'altra come in un circolo vizioso.

L'Autorità garante, in questo e negli altri ambiti, continuerà a svolgere la sua azione secondo i compiti che la legge le ha assegnato. Il riferimento, in particolare, è all'art. 3 comma 1, lett. e) secondo cui l'Autorità “verifica che alle persone di minore età siano garantite pari opportunità nell'accesso alle cure, nell'esercizio del loro diritto alla salute e pari opportunità nell'accesso all'istruzione”; lett. g): segnala al Governo, alle regioni o agli enti locali e territoriali interessati, negli ambiti di rispettiva competenza, tutte le iniziative opportune per assicurare la piena promozione e tutela dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, con particolare riferimento al diritto alla famiglia, all'educazione, all'istruzione, alla salute; lett. l): formula osservazioni e proposte sull'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali relativi alle persone di minore età, di cui all'articolo 117 della Costituzione.

Va segnalata con favore l'istituzione per la prima volta di un Fondo specifico per il contrasto della povertà educativa minorile per il triennio 2016/2018, alimentato dalle Fondazioni di origine bancaria (FOB).

Alla luce di ciò va segnalata con favore l'istituzione per la prima volta di un Fondo specifico per il contrasto della povertà educativa minorile per il triennio 2016/2018, alimentato dalle Fondazioni di origine bancaria (FOB).

Il Fondo è destinato al sostegno di interventi sperimentali finalizzati a rimuovere gli ostacoli di natura economica, sociale e culturale che impediscono la piena fruizione dei processi educativi da parte dei *minorì*. In attuazione di quanto previsto dalla legge, il 18 maggio 2016 è stato firmato un protocollo d'intesa per la gestione del Fondo. Il protocollo prevede l'istituzione di un Comitato di gestione

composto da quattro rappresentati per ciascuno degli attori protagonisti (ovvero Governo, Fondazioni di origine bancaria e Forum del terzo settore) per un totale di dodici membri. Del Comitato, senza diritto di voto, fanno inoltre parte un rappresentante della Fondazione per il Sud, un rappresentante di ISFOL (Istituto per lo Sviluppo della Formazione Professionale dei Lavoratori) e uno di EIEF (Istituto Einaudi per l'Economia e la Finanza). L'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza, nel corso del 2016, ha avviato una interlocuzione in materia con il Presidente del Comitato di indirizzo strategico. L'obiettivo, nella logica di presiedere i luoghi significativi in cui si decidono e si governano le misure a tutela e protezione dei diritti dei bambini, è quello di definire le modalità per svolgere più compiutamente i compiti di promozione e garanzia.

Nel corso dell'anno 2016 e precisamente l'11 novembre ed il 16 novembre, l'Autorità ha partecipato a due giornate di riflessione sul tema, l'uno - Per vincere la povertà educativa minorile - promosso dall'Arciragazzi in occasione dell'anniversario dei 35 anni della sua costituzione e l'altro - Povertà educativa minorile. Riflessioni ed esperienze dei Salesiani di don Bosco. Per continuare a progettare cammini di speranza - organizzato dalla Fondazione Salesiani per il sociale. L'occasione è stata utile per chiarire cosa l'Autorità intenda per contrasto alla povertà educativa e sottolineare l'importanza di sviluppare azioni che coinvolgano tutta la comunità educante nel lavoro “su” e “con” i bambini e le loro famiglie, in una logica secondo cui ogni persona - giudice, professionista, operatore, cittadino - è chiamata ad assolvere ad un compito educativo e di diffusione delle cultura dei diritti dell'infanzia.

È stata sottolineata l'opportunità di agire per superare le disuguaglianze relative a privazioni delle possibilità educative



Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza

**5. L'azione dell'Autorità garante nei confronti di alcuni "vulnerabili tra i vulnerabili"**

nei confronti dei bambini di basso status socio-economico, dei bambini appartenenti ad una minoranza etnica, dei bambini e ragazzi migranti, di quelli sottoposti a provvedimenti dell'Autorità giudiziaria minorile. Le disuguaglianze non solo sono lesive dei diritti dei bambini e dei ragazzi, ma mettono in discussione anche i principi fondamentali della Convenzione.

In questo contesto, come sottolineato dall'ENOC nella *position statement*, la "educazione" va ben oltre l'istruzione formale e copre una vasta gamma di esperienze di vita e processi di apprendimento. Questi permettono ai bambini, singolarmente o collettivamente, di sviluppare la loro personalità, talenti e abilità all'interno delle comunità educanti.

Le disuguaglianze non solo sono lesive dei diritti dei bambini e dei ragazzi, ma mettono in discussione anche i principi fondamentali della Convenzione.





*Camera dei Deputati ARRIVO 02 Maggio 2017 Prot: 2017/0000708/TN*





.....  
6.  
Ascolto e partecipazione



## 6. Ascolto e partecipazione

**L'attuazione del diritto all'ascolto è quella che più di altri determina il passaggio dei bambini e degli adolescenti da "oggetti" a "soggetti" di diritto.**

Il diritto all'ascolto è sancito all'art. 12 della Convenzione di New York sui diritti del fanciullo, sancito all'art. 12, ai sensi del quale i bambini e gli adolescenti devono essere ascoltati su tutte le questioni che li riguardano. L'attuazione di questo diritto è quella che più di altri determina il passaggio dei bambini e degli adolescenti da "oggetti" a "soggetti" di diritto. Il diritto alla partecipazione, invece, non è espressamente previsto dalla Convenzione, ma nelle analisi e nelle pratiche realizzate sono stati considerati riconducibili direttamente alla partecipazione quelli relativi al diritto alla libertà di espressione, di pensiero, di coscienza e di religione, la libertà di associazione e di riunirsi pacificamente.

L'ascolto deve essere assicurato in tutti gli ambienti di vita del *minore*, dalla famiglia alla scuola, dal gioco alle attività ricreative, sportive e culturali, alle comunità nelle quali è accolto, dall'ambito giudiziario alle cure sanitarie. Perché i bambini e i ragazzi possano esprimersi, i processi di ascolto e partecipazione devono essere a loro misura, rispettosi delle loro opinioni.

Per l'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza la promozione dell'ascolto e della partecipazione di bambini e ragazzi è di primaria importanza, e le occasioni di confronto diretto rappresentano sempre momenti preziosi e sorprendenti.

Di seguito alcune occasioni di incontro con bambini e ragazzi nel 2016.

### La parola ai ragazzi, la risposta alle istituzioni

Nel mese di ottobre 2016, l'Autorità garante ha partecipato, presso l'Istituto degli Innocenti di Firenze, al convegno "La parola ai ragazzi, la risposta alle istituzioni", durante il quale è stato presentato il progetto "InFo - INsieme Formando" (*Training Professionals Working with Children in Care*), cofinanziato dalla Commissione europea e frutto di una collaborazione di partenariato tra *SOS Children's Villages International*, Consiglio d'Europa, *Eurochild*, e partner nazionali in 8 paesi dell'Unione europea. In questa occasione, i ragazzi hanno presentato le loro istanze ai rappresentanti istituzionali, legate in particolar modo alla loro realtà di ragazzi "fuori famiglia", ma consapevoli, informati, pronti a riconoscere gli aspetti preziosi e importanti della loro esperienza, ma anche fermi nel rappresentare il loro desiderio di essere ascoltati.

Una giornata che ha messo in evidenza l'esistenza di due piani: quello dell'affermazione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza e quello della loro applicazione pratica. L'incontro, realizzato alla presenza delle istituzioni, è stato riconosciuto come un'occasione autentica per avvicinare questi due piani. L'unione fa la forza non solo con le istituzioni, ma anche tra i ragazzi: è importante fare rete fra ragazzi in comunità, non solo in Italia ma anche in Europa, per dare più forza



all'affermazione dei loro diritti.

Per l'Italia, SOS Villaggi bambini Onlus ha curato la formazione di operatori professionali ed educatori italiani basandosi sul “Manuale per la formazione dei professionisti dell'accoglienza eterofamiliare”, uno strumento di formazione condiviso tra tutti i Paesi partner del progetto che ha permesso di familiarizzare con gli standard internazionali e con i principi chiave alla base dei diritti delle persone di minore età.

## I ragazzi dell'Istituto penale per i minorenni “Malaspina” di Palermo

Nel mese di giugno 2016, l'Autorità garante ha incontrato i ragazzi dell'Istituto penale per i minorenni “Malaspina” di Palermo, nella stanza della struttura destinata ad aula scolastica, avviando con loro un costruttivo dialogo capace di instaurare un clima di fiducia e di interesse. Dopo aver illustrato il motivo della visita e il ruolo dell'Autorità garante, il clima iniziale di timidezza e diffidenza ha lasciato al posto alla voglia di ascoltare e, da parte di alcuni ragazzi, di aprirsi e raccontarsi.

Tra loro, un compagno meno timido ha dato voce a un pensiero che gli altri sembravano condividere: “Mentre siamo qui, la cosa importante è non perdere tempo. Per questo mi piace imparare... non solo a studiare ma anche a fare le cose. Per esempio: i circuiti elettrici. Prima li studiamo qui in classe, ma poi li facciamo: con le nostre mani! E quando alla fine si accende la lampadina, sarà anche una cosa piccola, ma c'è soddisfazione, veramente. Io lo sento

che non ho perso tempo”.

Non sono parole che si dimenticano e offrono anzi una conferma ulteriore dell'importanza fondamentale e irrinunciabile della funzione rieducativa. È necessario rivolgere una attenzione sempre costante alla realtà del carcere, ragionando e intervenendo a tutela dei diritti di bambini e adolescenti, investendo nel loro recupero: differenziando i percorsi, pur all'interno dello stesso istituto penale, agendo su progetti educativi individualizzati, prevedendo spazi “dedicati”, personale specializzato e risorse per i progetti di inclusione sociale utili ad un effettivo e graduale reinserimento. Occorre valorizzare e diffondere le buone prassi che esistono in diversi istituti attraverso la collaborazione istituzionale e soprattutto è fondamentale non rinunciare mai alla prevenzione, offrendo spazi e servizi adeguati in tutti i diversi contesti del territorio italiano, alcuni dei quali più difficili di altri. Intervenire in questi contesti offrendo opportunità è un dovere preciso della società.

## A noi la parola!

Nel mese di settembre 2016, l'Autorità garante è stata invitata a partecipare al Festival dei ragazzi e in particolare alla giornata “A noi la parola!” organizzato dall'Azione cattolica ragazzi (ACR) e patrocinato dall'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza. L'incontro è stato un esempio significativo di come si possa organizzare un momento leggero e gioioso, e al contempo serio, in cui bambini e ragazzi possano esprimere i loro pensieri su alcuni aspetti della vita, come la famiglia e l'ambiente.

Sono state giornate dedicate esattamente alla partecipazione, alla cittadinanza e,

È necessario rivolgere una attenzione sempre costante alla realtà del carcere, ragionando e intervenendo a tutela dei diritti di bambini e adolescenti, investendo nel loro recupero: differenziando i percorsi, pur all'interno dello stesso istituto penale, agendo su progetti educativi individualizzati, prevedendo spazi “dedicati”, personale specializzato e risorse per i progetti di inclusione sociale utili ad un effettivo e graduale reinserimento.





Bambini e ragazzi hanno raccontato non solo i loro sogni e i loro desideri ma hanno anche voluto illustrare quali fossero le loro idee e i loro progetti per migliorare la qualità della vita di tutti, a partire dalle attività che loro stessi avrebbero portato avanti, ad esempio, con progetti di cura e pulizia del quartiere.

in un certo senso, anche alla fiducia che tanti bambini e adolescenti ripongono negli adulti, ai quali chiedono non solo di ascoltare ma anche di dare seguito alle istanze dei più piccoli. Come sempre accade nei momenti di contatto diretto con bambini e ragazzi, l'incontro ha offerto una volta di più l'occasione di constatare quanto sia prezioso il momento di ascolto dei più piccoli, che hanno voluto esprimere il loro punto di vista ai diversi rappresentanti delle istituzioni locali e nazionali presenti, tra cui l'Autorità garante. Bambini e ragazzi hanno raccontato non solo i loro sogni e i loro desideri ma hanno anche voluto illustrare quali fossero le loro idee e i loro progetti per migliorare la qualità della vita di tutti, a partire dalle attività che loro stessi avrebbero portato avanti, ad esempio, con progetti di cura e pulizia del quartiere. La pertinenza delle loro domande ha permesso di raccontare loro in quale modo gli adulti possono e devono aiutare i più piccoli e, in particolare, quali fossero i compiti dell'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza, incluso il mandato di promuovere e agevolare la partecipazione dei più piccoli alla vita della società.

## Un bosco della memoria e della speranza ad Amatrice

Era fine settembre 2016 quando, per tenere vivo il ricordo delle otto giovani vite scomparse ad Amatrice a causa del sisma, sono stati piantati otto alberi di melo, proprio di fronte al prefabbricato montato dalla Protezione civile di Trento, divenuto la nuova scuola dei bambini e dei ragazzi rimasti in quella zona dopo il sisma del 24 agosto 2016. Alla cerimonia sono stati i ragazzi stessi a piantare quegli alberi, tra le lacrime di un ricordo ancora troppo vivo. Non c'è bisogno di capacità empatica per comprendere l'insanabile dolore di un fatto così tragico come la morte che sorprende nel sonno le persone a te care e te le porta via. I ragazzi si sono abbracciati per farsi forza e per sostenersi a vicenda nell'ultimo saluto ai loro amici: è stato un momento di partecipazione e di ascolto indimenticabile. Quel giorno c'era solo da ascoltare il loro doloroso silenzio.