

## VIII. Misure speciali di protezione (artt. 22, 30, 32-36, 37 (b)-(d), 38, 39 e 40)

### 8.1 Bambini in situazioni di emergenza

#### Minori non accompagnati

Raccomandazione n. 46, relativa alla creazione di sufficienti centri speciali di accoglienza per minori non accompagnati e alle relative modalità di permanenza, assistenza ed effettivo godimento dei diritti, predisponendo procedure armonizzate in questo ambito e provvedendo al rimpatrio assistito soltanto quando ciò è nel superiore interesse del bambino

L'organo centrale demandato a decidere sulla permanenza o meno in Italia dei minori stranieri non accompagnati è il **Comitato minori stranieri**. Questo può adottare due tipologie di provvedimenti diversi: il provvedimento di non luogo a procedere, che equivale a dare il via agli interventi volti all'integrazione sul territorio dello Stato, e il provvedimento di rimpatrio assistito, volto al ricongiungimento familiare nel Paese di origine. Rispetto alla prima tipologia di provvedimento, sono rimessi poi alle autorità del territorio la gestione e il monitoraggio degli interventi. Questo fa sì che gli interventi siano differenziati perché calibrati sia sulle risorse del singolo minore che sulle risorse del territorio stesso.

La scelta preponderante in Italia per i minori non accompagnati è il collocamento in comunità d'accoglienza e solo in alcuni enti locali (ad esempio Parma, Modena, Genova e Bologna) si è optato per un collocamento in famiglie appartenenti allo stesso gruppo etnico, sperimentando il cosiddetto «affidamento omoculturale».

Il Comitato ha tra i compiti assegnati anche quello della raccolta e analisi dei dati, come già evidenziato nella Sezione I.

Va segnalata altresì l'attività dei mediatori culturali, introdotti nei servizi penali minorili attraverso la circolare n. 6 del 23 marzo 2002 *Linee guida sull'attività di mediazione culturale nei servizi minorili* con compiti di facilitazione della comunicazione con l'utenza straniera, come previsto dal TU DLGS 286/1998, come espressione di politiche attive di intervento multiculturale (cfr. Sezione VIII-8.2). Tale circolare, oltre a prevedere un'attività di mediazione diretta con la funzione di facilitare gli interventi psicoeducativi nei confronti del minore straniero, ha stabilito che il mediatore culturale dia il suo contributo ai servizi minorili della giustizia per l'attuazione di interventi finalizzati a creare condizioni che permettano la conoscenza e il rispetto delle diverse culture, a migliorare il dialogo tra operatori e minorenni stranieri, a supportare i docenti della scuola e della formazione professionale nell'elaborazione di proposte scolastiche e formative calibrate sulle specifiche esigenze dei minorenni stranieri, a facilitare l'assistenza religiosa, a favorire l'accoglienza e la convivenza.

Rispetto alle **comunità di accoglienza** si è via via evoluta la loro situazione sia in merito all'organizzazione delle attività che in merito al personale impiegato, tenendo conto

del fatto che nell'arco degli ultimi 15 anni sono cambiati gli utenti: da minori essenzialmente italiani a minori stranieri in particolare non accompagnati. È stata ad esempio introdotta la figura nuova del mediatore culturale, e sono state introdotte, oltre alle attività scolastiche, formative e d'avviamento al lavoro, anche le indispensabili lezioni di lingua italiana.

È aumentato il numero delle strutture, che si sono sempre più specializzate rispetto ai nuovi utenti (per esempio le strutture dedicate a vittime di tratta e sfruttamento), grazie anche al finanziamento annualmente stanziato dal Governo centrale in base al TU 286/1998 e successive modifiche.

Con riferimento ai **minori vittime di tratta**, il Governo, in applicazione dell'art. 18 TU – dal 2000 al 2006 – ha bandito 7 avvisi per invitare gli enti abilitati a presentare domanda per il cofinanziamento statale previsto per la realizzazione di programmi di protezione sociale a favore delle vittime di sfruttamento sessuale. Sulla base dell'esperienza acquisita e per far fronte ai mutamenti del fenomeno, a partire dall'Avviso n. 7 (bandito nel 2006) è stato previsto l'ampliamento degli interventi ad altre tipologie di sfruttamento rispetto a quello di tipo sessuale; questa estensione si è resa necessaria non solo per adeguare gli strumenti normativi alle nuove esigenze e «urgenze» sociali, ma anche dare contestualmente attuazione a quanto disposto dalla L. 228/2003, che prevede, appunto, assistenza per le vittime dei reati di riduzione o mantenimento in schiavitù o in servitù e di tratta di persone sottoposte a sfruttamento di tipo sessuale, lavorativo, accattonaggio o rimozione di organi. A tale proposito, su iniziativa del Ministero per i diritti e le pari opportunità, e sulla base delle richieste della Commissione interministeriale, è stata modificata la normativa in materia introducendo il nuovo **comma 6 bis dell'art. 18 DLGS 286/1998** (DL 28 dicembre 2006, n. 300) al fine di prevedere la partecipazione ai programmi di cui all'art. 18 «anche a cittadini di Stati membri dell'Unione europea che si trovino in una situazione di gravità e attualità di pericolo»<sup>1</sup>.

A oggi sono stati cofinanziati 533 programmi che interessano l'intero territorio nazionale (è da poco terminata la procedura di valutazione dei progetti presentati in risposta all'Avviso 8 del 20 febbraio 2007, che si è conclusa con il cofinanziamento di 42 progetti). Secondo i dati in possesso del Dipartimento, nel periodo tra marzo 2000 e aprile/maggio 2007, il numero di persone, vittime di sfruttamento sessuale, che sono state coinvolte e assistite nei programmi ex art. 18 cit. è stato di circa 13.517, di cui 938 minori di anni 18<sup>2</sup>.

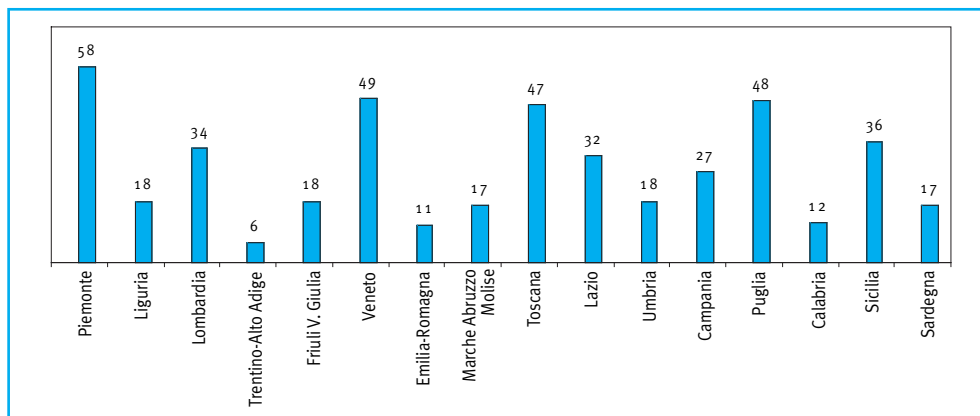
Per quanto riguarda le persone minorenni, si è potuta riscontrare la seguente distribuzione per annualità: 75 nella prima, 80 nella seconda, 70 nella terza, 118 nella quarta, 139 nella quinta e 266 nella sesta, 190 nella settima.

Tali dati evidenziano che i minori oggetto di sfruttamento sessuale sono in netta minoranza rispetto al numero delle persone adulte, ma sono stati in progressivo aumento negli anni fino a maggio/giugno 2006, fenomeno questo in controtendenza rispetto a quello delle adulte che invece sono diminuite di anno in anno.

<sup>1</sup> Tale disposizione si è resa necessaria per rendere possibile la partecipazione ai progetti di protezione sociale delle cittadine e dei cittadini rumeni e bulgari che sono, in particolare le prime, molto numerose tra le vittime di tratta. La norma è stata recepita dall'Avviso n. 8 (bandito nel 2007) per la presentazione di progetti in questo ambito.

<sup>2</sup> Questi dati sono stati elaborati a cura della Segreteria tecnica della Commissione interministeriale per l'attuazione dell'art. 18 TU. Sono stati desunti dalle relazioni finali inviate dalle associazioni/enti locali che hanno partecipato ai programmi ex art. 18 dall'Avviso 1 al 6. I progetti di cui all'Avviso 7, iniziati tra maggio e giugno 2006, sono ultimazione stati ultimati solo di recente.

### Distribuzione regionale dei programmi di protezione sociale



Fonte: Dipartimento per i diritti e le pari opportunità (2006)

Per quanto riguarda le aree geografiche di provenienza di tali minori, circa i 2/3 di essi appartengono ai Paesi dell'Europa dell'Est (Balcini e Paesi del Mar Nero), mentre il secondo gruppo più numeroso proviene dai Paesi dell'Africa, in prevalenza dalla Nigeria.

Per quanto riguarda i primi, di recente, si è registrato un progressivo consistente aumento dei minori provenienti dalla Romania, che hanno superato di molto quelli provenienti da Moldavia e Albania, che erano invece ai primi posti nel 2000-2001.

Nella settima annualità di programmi, conclusa nel maggio/giugno 2007 si è registrata invece una diminuzione dei soggetti minori che hanno aderito, passati da 266 a 190.

I dati in questione, seppur connotati da un elevato grado di affidabilità, non possono però cogliere che una parte del fenomeno, e cioè quella delle persone sfruttate e dei minori che entrano in contatto con i servizi di protezione sociale e con le forze di polizia e che decidono di entrare nei programmi di assistenza e integrazione sociale. Sono dati poi che, per le ragioni in precedenza esplicitate, riguardano prevalentemente le vittime di sfruttamento sessuale, non essendo ancora disponibili dati rilevanti relativi alle vittime di altre tipologie di sfruttamento.

Ogni tentativo però, nello specifico caso dello sfruttamento della prostituzione da parte di minori vittime dei tratta, rischia di infrangersi contro le obiettive difficoltà che presenta il fenomeno in questione, ancor più sfuggente, in considerazione del fatto, testimoniato dagli stessi operatori sopra richiamati, che tale sfruttamento risulta essere molto più facile per le organizzazioni criminali. E ciò in quanto nei confronti dei minori è più facile per il racket della prostituzione mettere in atto intimidazioni e costrizioni in ragione delle minori capacità di resistenza degli stessi, oltre che più facile spostarli all'interno della stessa città o nell'ambito del territorio nazionale.

Proprio per ovviare alle difficoltà connesse alla raccolta dei dati e delle informazioni relative alla tratta e allo sfruttamento delle persone, e in particolare dei minori, il DDPO ha di recente messo in atto una serie di iniziative dirette a "mettere a sistema" le risorse e le azioni sviluppate e realizzate da diversi agenti e soggetti che si occupano delle tematiche in discussione.

In primo luogo deve darsi conto di alcune iniziative di partnership intraprese con alcuni progetti realizzati in Italia nell'ambito dell'iniziativa comunitaria Equal, e precisa-

mente con il progetto *Osservatorio tratta*, a titolarità di una rete di ONG, e con la collegata azione transnazionale *Headway*.

Nell'ambito della partecipazione del Dipartimento a detto ultimo progetto è stata discussa e pianificata la realizzazione di un sistema nazionale ed europeo di monitoraggio sul fenomeno della tratta e sui relativi interventi e di un database transnazionale delle organizzazioni che si occupano del problema, al fine di potenziare gli strumenti e le buone prassi dei sistemi per fornire assistenza alle persone trafficate, integrazione sociale e accesso al mondo del lavoro, nel pieno rispetto delle pari opportunità e dei loro diritti umani.

Il progetto si ripropone di costruire nuovi strumenti e sistemi di conoscenza e monitoraggio sulle diverse forme di sfruttamento legate alla tratta, prospettando al contempo strumenti di raccordo tra gli enti di diversa natura e a diversi livelli impegnati nella tutela delle persone trafficate e nel contrasto al fenomeno, al fine di incidere positivamente sulle politiche e gli interventi di settore. Nella macroarea in esame devono poi essere ricordate una serie di attività finalizzate a realizzare una maggiore sensibilizzazione e comunicazione sulle tematiche della tratta.

Con specifico riferimento alla tratta e sfruttamento di minori si deve poi dare conto dell'iniziativa consistita nella collaborazione prestata alla fase finale del progetto biennale *Sviluppo di una metodologia fondata sui diritti del fanciullo, per l'identificazione e il supporto dei minori vittime di tratta*, cofinanziato dalla Commissione europea attraverso il programma AGIS, promosso da Save the children Italia.

Nell'ambito di tale progetto è stato elaborato un protocollo sull'identificazione e supporto a minori vittime di tratta con l'intento di sviluppare e condividere uno strumento innovativo in grado di incidere sulla capacità di tutti gli *stakeholders* di identificare i minori vittime di tratta e sfruttamento.

Rispetto al **diritto alla salute**, i minori stranieri titolari di un permesso di soggiorno ex art. 34 del TU 286/1998 e circolare del Ministero della sanità del 24 marzo 2000 sono iscritti obbligatoriamente al Servizio sanitario nazionale e quindi hanno pienamente diritto di accedere a tutte le prestazioni fornite; invece i minori stranieri privi di permesso di soggiorno hanno comunque, ex art. 35, c. 3, del TU 286/1998, diritto alle cure ambulatoriali e ospedaliere urgenti o comunque essenziali, ancorché continuative, per malattia e infortunio, nonché accesso ai programmi di medicina preventiva.

Rispetto al **diritto all'istruzione**, tutti i minori stranieri, anche se privi di permesso di soggiorno, sono soggetti all'obbligo scolastico e hanno diritto di essere iscritti a scuola. Questo diritto riguarda ogni istituto di ogni ordine e grado. L'iscrizione dei minori stranieri avviene nei modi e alle condizioni previsti per i minori italiani, e può essere richiesta in qualunque periodo dell'anno scolastico. I minori stranieri privi di documentazione anagrafica sono iscritti con riserva, ma possono comunque ottenere il titolo conclusivo del corso di studi, nelle scuole di ogni ordine e grado (art. 45 DPR 394/1999).

Sul versante degli interventi civili, oltre all'esperienza di affidamento «omoculturale», occorre segnalare quella realizzata in alcune realtà territoriali, relativa alla selezione, formazione e attivazione dei tutori legali volontari, ossia persone fisiche con competenze specifiche in materia di minori, per seguire i minori stranieri non accompagnati soprattutto collocati in comunità di accoglienza, al fine di aiutarli nelle pratiche quotidiane relative agli ambiti principali come la sanità, l'istruzione, la formazione, l'avviamento al lavoro e la regolarizzazione amministrativa. Si tratta di un'esperienza già positivamente sperimentata sia da parte dei garanti per l'infanzia regionali (Veneto, Friuli Venezia Giulia e Marche), sia da parte di alcuni enti locali (per esempio il Comune di Firenze).

Per lo Stato italiano non esiste come per altri Paesi europei un'unica **procedura** che scatta automaticamente al momento dell'individuazione e identificazione di un minore straniero non accompagnato sul territorio dello Stato, finalizzata all'ottenimento dell'asilo. La procedura per l'ottenimento dell'asilo politico viene avviata soltanto qualora il minore ne faccia richiesta oppure qualora nel primo contatto con il minore se ne ravvisino gli estremi.

In tutti gli altri casi, la procedura prevista è la stessa del Comitato minori stranieri così come sopra sintetizzata, ma sono le scelte trattamentali che si differenziano sul territorio. Va anche precisato che alcuni tribunali per i minorenni, autorità competente in materia prima della costituzione del Comitato minori stranieri, continuano ad adottare provvedimenti giudiziari civili e amministrativi di affidamento agli enti locali con collocamento in comunità di accoglienza o in affidamento omoculturale.

Negli anni 2006 e 2007 il Comitato minori stranieri non ha adottato alcun provvedimento di **rimpatrio assistito**. Si ricorda che i minori stranieri non possono essere espulsi, tranne che per motivi di ordine pubblico e sicurezza dello Stato (e in questi casi il provvedimento di espulsione è disposto dal tribunale per i minorenni) e salvo il diritto a seguire il genitore o l'affidatario espulsi ai sensi del TU 286/1998, art. 19 e art. 31, c. 4. Il rimpatrio assistito si differenzia dall'espulsione in quanto è un provvedimento che può essere adottato solo se, in seguito a un'indagine nel Paese di origine del minore e a una valutazione della sua situazione specifica, il Comitato minori stranieri ritiene che ciò sia opportuno nel superiore interesse del minore e al fine di garantire il suo diritto all'unità familiare.

La normativa prevede che il rimpatrio assistito venga disposto dal Comitato minori stranieri e venga eseguito accompagnando il minore fino all'affidamento alla famiglia o alle autorità responsabili del Paese di origine, e in seguito al rimpatrio venga proposto al minore un progetto di reinserimento (scolastico, lavorativo ecc.). Infine, a differenza dell'espulsione, il rimpatrio non comporta il divieto di reingresso per 10 anni.

### **Altre attività realizzate nel periodo 2000-2007**

Con decreto del Ministro dell'interno dell'8 ottobre 2007 è stato costituito presso il Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione l'Organismo centrale di raccordo per la protezione dei minori comunitari non accompagnati e per l'attuazione dell'accordo bilaterale fra Romania e Italia sulla questione dei minori rumeni non accompagnati, con il compito di garantire i diritti di questi minorenni sul territorio nazionale, assicurare l'attuazione dell'accordo bilaterale, e infine valutare i progetti di accoglienza e di rimpatrio. Il 9 giugno 2008 è stato stipulato l'Accordo tra il governo italiano e il governo della Romania sulla cooperazione per la protezione dei minori non accompagnati o in difficoltà presenti sul territorio, che all'art. 5 (Attuazione dell'Accordo) affida la responsabilità dell'applicazione dello stesso al citato Organismo centrale di raccordo. Anche attraverso la già citata direttiva del 3 agosto 2007 concernente il Fondo per l'inclusione sociale degli immigrati è previsto il potenziamento dei meccanismi di protezione e di tutela dei minori non accompagnati, attraverso forme di coordinamento tra l'azione del Comitato per i minori stranieri e le altre istituzioni, quali gli enti locali impegnati nell'accoglienza dei minori e la Commissione interministeriale per l'attuazione dell'art. 18 del TU sull'immigrazione, e il finanziamento di progetti di pronta accoglienza rivolti a questo target di minori.

A livello locale diverse amministrazioni hanno avviato percorsi di recupero e integrazione di minori stranieri non accompagnati, coinvolti nel circuito penale<sup>3</sup>.

### Gli interventi normativi più significativi a favore dei minori stranieri non accompagnati richiedenti asilo

Nel periodo di riferimento sono stati compiuti vari passi avanti nella delicata materia dei minori non accompagnati richiedenti asilo, per merito di una serie di norme approvate in attuazione delle ultime direttive dell'Unione europea in materia. Occorre pertanto segnalare:

- il DPR 303/2004, contenente il regolamento relativo alle procedure per il riconoscimento dello status di rifugiato. Tale decreto prevede che, qualora la richiesta d'asilo sia presentata da un minore non accompagnato, l'autorità che la riceve sospende il procedimento, dà immediata comunicazione della richiesta al tribunale per i minorenni territorialmente competente ai fini dell'adozione dei provvedimenti di cui agli artt. 343 e ss. cc, nonché di quelli relativi all'accoglienza del minore, e informa il Comitato per i minori stranieri. Il tutore, così nominato, conferma la domanda d'asilo e prende immediato contatto con la competente questura per la riattivazione del procedimento. In attesa della nomina del tutore, l'assistenza e accoglienza del minore sono assicurate dalla pubblica autorità del Comune ove si trova. I minori non accompagnati non possono in alcun caso essere trattenuti presso i centri di identificazione o di permanenza temporanea. In merito all'audizione di un minore straniero non accompagnato richiedente asilo, il decreto prevede che venga disposta dalla Commissione territoriale alla presenza della persona che esercita la potestà sul minore. In ogni caso l'audizione del minore avviene alla presenza del genitore o del tu-

<sup>3</sup> Tra le iniziative più innovative si ricordano quelle collegate al progetto transnazionale *Equal PALMS – Percorsi di accompagnamento al lavoro per minori stranieri non accompagnati*. Si tratta di un progetto di partenariato nazionale e transnazionale, reso possibile grazie ai fondi dell'iniziativa comunitaria Equal fase II, che vede la partecipazione di cinque città italiane – Roma (capofila del progetto), Milano, Torino, Bologna e Ancona – con altre quattro città europee – Barcellona, Praga, Vienna e Wuppertal – nell'affrontare il dramma dei minori stranieri privi di genitori e parenti, spesso vittime della tratta e dell'impiego nell'ambito dell'accattonaggio, dei furti, dello spaccio di stupefacenti e della prostituzione. Il progetto PALMS è un'iniziativa concreta per sperimentare nuovi modelli e soluzioni efficaci per garantire l'inclusione sociale, educativa e lavorativa nel Paese di accoglienza o il rientro assistito (se richiesto dai ragazzi) nel Paese di origine, qualora le condizioni familiari, sociali e politiche lo consentano. Il progetto è stato implementato nel corso del triennio 2005-2007 secondo diversi livelli di intervento:

- inserimento personalizzato;
- integrazione/inclusione sociale, mediante attività sportive, ricreative e relazionali;
- proposte di snellimento e unificazione delle procedure riguardanti la rappresentanza legale del minore e delle procedure per il rilascio del permesso di soggiorno per minore età e per rinnovo al diciottesimo anno.

Un'ulteriore esperienza territoriale significativa è quella della Regione Veneto, che ha avviato un progetto pilota regionale, *Azimut*, per la prevenzione del disagio adolescenziale e per il contrasto della devianza minorile. Nato nel 2004 come progetto di mediazione penale minorile, si è focalizzato in seguito sulla categoria specifica dei minori stranieri non accompagnati. Il programma, la cui idea nasce dalla Comunità San Benedetto - Opera don Calabria di Verona, coinvolge numerosi enti territoriali dell'ambito pubblico e privato. Capofila del progetto ed ente finanziatore è l'Assessorato alle politiche sociali della Regione Veneto. La componente pubblica è rappresentata da esponenti del sistema sociale (Comuni, ULSS, USSM, agenzie sanitarie), dalle prefetture, dalle questure e dalle forze dell'ordine. Questi enti collaborano in coordinamento con le associazioni del terzo settore (ONG, strutture tutelari, reti di famiglie affidatarie) responsabili di gestire la pronta accoglienza e l'accoglimento residenziale. Nel percorso di integrazione del minore intervengono anche gli enti del sistema scolastico (CSA, istituti scolastici, CFP). Nelle attività di accompagnamento e formazione al lavoro, un ruolo importante è svolto dalle direzioni provinciali del lavoro, dai centri per l'impiego, da altre agenzie per l'impiego e da cooperative sociali).

tore e può essere esclusa nei casi in cui la Commissione ritenga di aver acquisito sufficienti elementi per una decisione positiva;

- il **DLGS 140/2005** sull'attuazione della direttiva 2003/9/CE, che stabilisce norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri. L'accoglienza ai minori non accompagnati è effettuata, secondo il provvedimento del tribunale per minorenni, a opera dell'ente locale. Nell'ambito dei servizi del Sistema di protezione dei richiedenti asilo e dei rifugiati, gli enti locali interessati possono prevedere specifici programmi di accoglienza riservati ai minori non accompagnati, richiedenti asilo e rifugiati, che partecipano alla ripartizione del Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo. Il Ministero dell'interno stipula convenzioni, sulla base delle risorse disponibili del Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo, sentito il Comitato per i minori, con l'Organizzazione internazionale delle migrazioni (OIM) ovvero con la Croce rossa italiana, per l'attuazione di programmi diretti a rintracciare i familiari dei minori non accompagnati. L'attuazione dei programmi è svolta nel superiore interesse dei minori e con l'obbligo dell'assoluta riservatezza, in modo da tutelare la sicurezza del richiedente asilo;
- il **DLGS 251/2007** sull'attuazione della direttiva 2004/83/CE. Esso prevede tra l'altro che i minori titolari dello status di rifugiato o dello status di protezione sussidiaria abbiano accesso agli studi di ogni ordine e grado, secondo le modalità previste per il cittadino italiano. Inoltre il minore non accompagnato richiedente la protezione internazionale è affidato dalla competente autorità giudiziaria a un familiare, adulto e regolarmente soggiornante, qualora questi sia stato rintracciato sul territorio nazionale; ove non sia possibile, si provvede ai sensi dell'art. 2, cc. 1 e 2, della L. 184/1983 e successive modificazioni, precisando che i provvedimenti di cui al presente comma sono adottati nell'interesse prevalente del minore, avendo comunque cura di non separare il medesimo da fratelli eventualmente presenti sul territorio nazionale, e di limitarne al minimo gli spostamenti sul territorio stesso;
- il **DLGS 25/2008** sull'attuazione della direttiva 2005/85/CE, che prevede una serie di garanzie per i minori non accompagnati, tra cui il fatto che a colui che ha espresso la volontà di chiedere la protezione internazionale è fornita la necessaria assistenza per la presentazione della domanda come l'assistenza del tutore in ogni fase della procedura. Se sussistono dubbi in ordine all'età, il minore non accompagnato può, in ogni fase della procedura, essere sottoposto, previo consenso del minore stesso o del suo rappresentante legale, ad accertamenti medico-sanitari non invasivi al fine di accertarne l'età. Se gli accertamenti effettuati non consentono l'esatta determinazione dell'età si applicano le disposizioni dell'art. 19. Il minore deve essere informato della possibilità che la sua età può essere determinata attraverso visita medica, sul tipo di visita e sulle conseguenze della visita ai fini dell'esame della domanda. Il rifiuto, da parte del minore, di sottoporsi alla visita medica, non costituisce motivo d'impedimento all'accoglimento della domanda, né all'adozione della decisione. Il minore partecipa al colloquio personale secondo quanto previsto dall'art. 13, c. 3, e allo stesso è garantita adeguata informazione sul significato e le eventuali conseguenze del colloquio personale.
- infine, una **direttiva del 3 marzo 2007** predisposta dal Ministro dell'interno in accordo con il Ministro della giustizia, che richiama le istituzioni alla presa in carico dei minori stranieri non accompagnati richiedenti asilo. Fra le novità più salienti della direttiva troviamo la previsione che, all'arrivo in frontiera, il minore venga informato sulla possibilità di richiedere asilo garantendogli l'assistenza di un mediatore culturale o di un'interprete che parli la sua lingua d'origine o quella da lui conosciuta e, in caso di espressa volontà, venga subito affidato alle strutture deputate. Tale procedura raffor-

za la protezione e la tutela dei diritti dei minori, i quali, pur in attesa di formalizzare la propria domanda di asilo con il supporto del tutore che verrà loro assegnato, hanno accesso facilitato a un sistema nazionale già organizzato e collaudato, che dispone di strutture e servizi specifici per l'accoglienza, la tutela e l'integrazione dei minori stranieri non accompagnati. I posti riservati ai minori non accompagnati finora sono stati solo parzialmente utilizzati per il basso numero di minori che venivano adeguatamente informati sulla possibilità di presentare domanda di asilo e accompagnati lungo tutto il percorso. Tramite la direttiva si intende scongiurare il rischio della dispersione dei minori sul territorio, informarli adeguatamente sui loro diritti, inserirli in un percorso organizzato e protetto, ridurre i tempi di attesa per la presentazione della domanda di asilo e favorire un esito positivo dell'istanza stessa.

## Bambini coinvolti nei conflitti armati, includendo il recupero fisico e psicologico e la reintegrazione sociale

Si ritiene opportuno trattare la tematica in oggetto unitamente alle informazioni relative all'applicazione del Protocollo opzionale sul coinvolgimento dei minori nei conflitti armati. Pertanto si rinvia alla parte del Rapporto dedicata agli aggiornamenti concernenti il Protocollo opzionale sui bambini e i conflitti armati.

### 8.2 Bambini nel sistema della giustizia

Raccomandazione n. 53, relativa alle misure di sensibilizzazione, formazione del personale, monitoraggio periodico da parte di organismi indipendenti e imparziali, per prevenire ed eliminare la discriminazione nei confronti dei bambini stranieri e rom

Si evidenzia che tra minori italiani e non italiani (rom e stranieri in conflitto con la legge) non emergono profili di discriminazione. Difatti, in base a un'analisi dei dati rilevati dal Servizio statistica del Dipartimento per la giustizia minorile, che fa riferimento a un arco temporale compreso tra il 2001 e il 2006, si registra una flessione del numero complessivo dei minori entrati nei centri di prima accoglienza, in cui i minorenni stranieri permangono in attesa della convalida dell'arresto o del fermo, e una netta diminuzione soprattutto negli ultimi anni considerati degli ingressi negli istituti penali minorili (IPM), sia in termini di ingressi che in termini di presenza media giornaliera. Va considerato che, sul numero complessivo degli stranieri, a differenza che per gli italiani, influisce una percentuale di infraquattordicenni stranieri senza documenti e non subito identificati in base all'età.

#### Ingressi nei CPA negli anni dal 2001 al 2006

Anni	Totale	di cui stranieri	% stranieri su totale
2001	3.685	1.974	54
2002	3.513	1.952	56
2003	3.522	1.990	57
2004	3.866	2.279	59
2005	3.655	2.115	58
2006	3.505	2.025	58

**Presenza media giornaliera e ingressi in IPM per i bambini dal 2001 al 2006. Totale e di cui stranieri**

Anni	Totale	Di cui stranieri	% stranieri sul totale
<b>PRESENZA MEDIA GIORNALIERA</b>			
2001	487,0	231,0	47
2002	470,5	232,3	49
2003	475,3	234,3	49
2004	497,3	271,7	55
2005	476,8	258,5	54
2006	417,6	226,6	54
<b>INGRESSI</b>			
2001	1.644	946	58
2002	1.476	846	57
2003	1.581	895	57
2004	1.594	965	61
2005	1.489	886	60
2006	1.362	781	57

Si segnala anche un incremento per quanto riguarda i minorenni stranieri segnalati dall'Autorità giudiziaria e presi in carico dagli uffici di servizio sociale per i minorenni (USSM), relativamente al periodo compreso tra il 2001 e il 2006, denotando una sempre maggiore tendenza da parte dell'autorità giudiziaria a ricorrere al sistema integrato dei servizi della giustizia minorile che sono sul territorio. In particolare, l'accesso all'istituto della «mesa alla prova» (ex art. 28 del DPR 448/1988) dei minorenni rom autori di reato ha avuto un incremento pari al 70%, mentre per quanto riguarda i minorenni stranieri di altre nazionalità, l'incremento registrato è pari al 112%.

**Soggetti segnalati dall'ag e presi in carico dagli ussm dal 2001 al 2006. Totale e di cui stranieri**

Anni	Totale	Di cui stranieri	% stranieri sul totale
<b>SOGGETTI SEGNALATI</b>			
2001	22.270	5.756	26
2002	21.851	6.362	29
2003	21.951	6.717	31
2004	23.000	7.659	33
2005	21.642	7.181	33
2006	19.920	6.486	33
<b>SOGGETTI PRESI IN CARICO</b>			
2001	13.953	2.903	21
2002	14.044	3.233	23
2003	14.096	3.276	23
2004	13.892	3.391	24
2005	13.901	3.472	25
2006	13.066	3.096	24

Dalla lettura del *trend* statistico riferito agli anni dal 2001 al 2006, non emerge un trattamento discriminatorio da parte della magistratura minorile e/o dei servizi della giustizia minorile; al contrario, il ricorso al collocamento in IPM e in CPA e comunità si veri-

fica perché gli utenti minori stranieri sono generalmente privi di documenti comprovanti l'identità e/o privi di positivi riferimenti familiari (stranieri «non accompagnati»). Negli anni considerati, a fronte dell'aumento dei minorenni stranieri denunciati alle procure (da 8.720 a 11.860, pari ad un incremento del 36%<sup>4</sup>) e degli ingressi in CPA (da 1.974 a 2.115, pari ad un incremento del 7%), si registra, da un lato, una diminuzione di utenti non italiani negli ingressi negli IPM (da 946 a 886, pari ad un decremento del 6%), dall'altro, un aumento dei collocamenti in comunità (da 535 a 958, pari ad un incremento del 79%) e un aumento delle «prese in carico» degli USSM (da 2.903 a 3.472, pari a un incremento del 20%<sup>5</sup>).

Sul piano dei riferimenti legislativi, il compito di vigilare sulle modalità di soggiorno dei minori stranieri extracomunitari e di coordinare le attività delle amministrazioni interessate è affidata al Comitato minori stranieri, ai sensi dell'art. 33 del DLGS n 286 del 1998, mentre è di recente costituzione un corrispondente organismo presso il Ministero degli interni per i bambini neocomunitari non accompagnati, di cui fanno parte vari dicasteri, tra i quali il Ministero della giustizia.

In particolare, riguardo alla specifica tutela dei minori romeni non accompagnati o «in difficoltà», è stato istituito con DM dell'8 ottobre 2007 l'Organismo centrale di raccordo presso il Ministero dell'interno, in conseguenza dell'ingresso della Romania nell'Unione europea, avvenuto il 1° gennaio 2007, che ha comportato la libera circolazione dei cittadini romeni e una loro differenziazione dagli stranieri non comunitari rispetto alla legislazione di riferimento, in merito alla disciplina del sistema dell'accoglienza e della garanzia dei diritti. È stato possibile coinvolgere strutturalmente, in un quadro internazionale, il Governo romeno in un'adeguata tutela dei minori non accompagnati e in una coesistenza consapevole di tale fenomeno. Si sono susseguiti molti negoziati e trattative tra l'Italia e la Romania, con l'obiettivo di ridurre la pressione migratoria dei minori verso l'Italia, di garantirne la reintegrazione sociale e civile in Romania e l'integrazione nel tessuto sociale italiano. All'interno della stessa cornice di interventi, s'inquadra l'accordo intergovernativo siglato da Italia e Romania lo scorso giugno. L'accordo è finalizzato alla creazione di un sistema di collaborazione fra gli Stati contraenti, per consentire un più efficace e rapido intervento di tutela, nei casi in cui non vi sia la possibilità di far ricorso all'assistenza di adulti legittimati a prendersene cura, ed è diretto a garantire il rientro assistito in patria dei minori, attraverso la collaborazione e lo scambio di informazioni tra gli organismi italiani e romeni competenti in materia, soprattutto al fine di assicurare l'adozione delle necessarie misure di protezione e reintegrazione sociale.

Quanto al monitoraggio delle attività condotte negli **istituti penali minorili**, la magistratura di sorveglianza, organo indipendente da ogni altro potere ai sensi della Costituzione, ha, tra gli altri, il compito di vigilare sulla corretta esecuzione della pena secondo i principi di umanità, rieducazione e, per i minorenni, in ossequio ai principi della Convenzione ONU. Sicuramente, l'inserimento nei centri di prima accoglienza e negli istituti penali minorili della figura del mediatore culturale a fianco dell'educatore e degli altri operatori giudiziari e penitenziari è di supporto per eventuali segnalazioni di comportamenti di maltrattamento e abuso.

<sup>4</sup> Fonte ISTAT.

<sup>5</sup> Fonte: Servizio statistico del Dipartimento per la giustizia minorile.

La **formazione del personale della giustizia minorile** è curata a livello centrale dal Ministero della giustizia. Questo elabora le linee di indirizzo e gli orientamenti generali di politica formativa e si occupa del coordinamento scientifico e tecnico-organizzativo delle attività delle tre **Scuole di formazione del personale**: Roma – Casal del Marmo (Centro), Mantova – Castiglione delle Stiviere (Nord), Messina (Sud).

La formazione ha carattere altamente specialistico, in quanto finalizzata alla promozione di strategie operative tendenti a una maggiore efficacia dell'intervento nei confronti dei minori e a una maggiore efficienza nell'organizzazione del lavoro. Particolare cura viene riservata al rapporto con la Scuola superiore della Pubblica amministrazione per favorire la partecipazione degli operatori a iniziative promosse dalla Scuola superiore e la collaborazione dei docenti della Scuola nella consulenza e nelle attività promosse dal Dipartimento per la giustizia minorile<sup>6</sup>.

Rispetto alle categorie dei giudici minorili «togati» e dei pubblici ministeri minorili, occorre specificare che il Consiglio superiore della magistratura organizza incontri di formazione anche sulle **tematiche minorili** a cui hanno accesso i giudici minorili «onorari» (esperti nelle materie minorili come psicologi e psichiatri infantili che partecipano tra l'altro ai processi e alle decisioni dell'autorità giudiziaria minorile, che sono sempre collegiali, nominati per tre anni e rinnovabili per al massimo altri due trienni). Soltanto nel 2007 sono stati organizzati due momenti formativi che hanno visto un'ampia partecipazione di giudici minorili togati e di pubblici ministeri minorili, uno relativo al tema della mediazione e l'altro relativo al tema dell'immigrazione.

Infine, ogni triennio entrano in organico nuovi giudici minorili onorari nominati dal CSM e i singoli tribunali per i minorenni organizzano per questi ultimi momenti di formazione aperti anche ai giudici minorili togati. Esiste infine un **corso di formazione online** per i giudici minorili onorari di nuova nomina, realizzato dall'Associazione italiana dei magistrati per i minorenni e per la famiglia (AIMMF, sito internet [www.minoriefamiglia.it](http://www.minoriefamiglia.it)).

## I minori stranieri non accompagnati coinvolti nel circuito penale

Rispetto alla questione del minore non accompagnato coinvolto nel circuito penale, si pone innanzitutto il problema dell'identità e conseguentemente tutte le problematiche rela-

---

<sup>6</sup> A titolo esemplificativo, nel 2003 hanno partecipato alle attività formative 300 operatori della Polizia penitenziaria su 853 in organico (ossia il 35,2% del totale) e 848 operatori amministrativi su 1.422 in organico (ossia il 50,5% del totale)<sup>9</sup>.

Le Scuole dipendono funzionalmente dall'Ufficio II della Direzione generale del personale e della formazione del Dipartimento per la giustizia minorile, e svolgono le seguenti attività:

- programmazione, organizzazione e verifica delle attività formative;
- formazione “iniziale”, rivolta al personale di nuova assunzione, per assicurare la conoscenza della realtà normativa e operativa di riferimento;
- formazione permanente volta a perfezionare la professionalità attraverso l'approfondimento o la revisione di metodi di lavoro e strumenti di valutazione dei processi;
- aggiornamento per l'apprendimento di metodi e tecniche innovativi su specifiche aree di intervento con riguardo ai contesti operativi di appartenenza;
- studio, ricerca e verifica dei metodi e dei programmi, condotti in modo da connotarsi come sedi di ricerca e di sperimentazione integrate con le altre risorse formative del territorio in un'ottica interistituzionale, interdisciplinare e interprofessionale.

Inoltre, le tre Scuole di formazione per il personale della giustizia minorile organizzano corsi di formazione per tutti gli operatori dell'area penale: animatori, assistenti sociali, cappellani, educatori, insegnanti, istruttori, personale di Polizia penitenziaria, psicologi.

tive alla costruzione di un progetto di intervento realmente attuabile. In particolare si fa riferimento ai **collocamenti in comunità** disposti con provvedimenti penali dall'autorità giudiziaria minorile in quanto misura che rappresenta una valida opportunità di inserimento a fronte delle disagiate condizioni sociali e familiari dei minori e che garantisce la residualità del ricorso alla detenzione. Permane tuttavia il problema degli allontanamenti volontari dalle comunità che riguardano soprattutto ragazze zingare e minori di nazionalità rumena.

Il compito di vigilare sulle modalità di soggiorno dei minori stranieri e di coordinare le attività delle amministrazioni interessate è affidata al Comitato minori stranieri ai sensi dell'art. 33 del DLGS 286/1998.

Gli oneri per gli **interventi socioassistenziali** per i dimessi dai centri di prima accoglienza o dagli istituti penali per minorenni, in alcune realtà territoriali, sulla base dell'art. 41 della L. 286/1998 e dall'art. 2 della L. 328/2000, competono al Comune di residenza anagrafica dei genitori esercenti la potestà (siano essi cittadini italiani o stranieri iscritti nella carta di soggiorno dei genitori).

### **Altre attività realizzate dal Governo nel periodo 2000-2007**

Con decreto del 31 marzo 2003, il Ministro della giustizia ha istituito nell'ambito del Dipartimento per la giustizia minorile il **Centro europeo di studi sulla devianza e il disagio giovanile** con sede a Nisida, con la finalità di sviluppare insieme ai Paesi dell'Unione europea politiche e interventi di contrasto alla devianza e alla delinquenza giovanile. Tra le attività del Centro si cita la pubblicazione *Numeri pensati. Minori stranieri e giustizia minorile in Italia* (Quaderni dell'Osservatorio sulla devianza minorile in Europa, Dipartimento per la giustizia minorile, n. 1, 2007), dedicata ai minori stranieri che incontrano la Giustizia minorile. Fino al 2005, inoltre, il Dipartimento ha pubblicato annualmente un documento riepilogativo di tutte le attività formative, professionali, sportive, ricreative e teatrali realizzate negli istituti penali minorili. Infine, il Dipartimento per la giustizia minorile ha sottoscritto diversi **protocolli d'intesa** sia con le Regioni e gli enti pubblici sia con il privato sociale.

Gli accordi Stato-Regione riguardano:


- **misure diversificate** da attuarsi nei confronti dei minori sottoposti a provvedimento dell'autorità giudiziaria o compresi nell'area del disagio sociale; l'attuazione dell'assistenza sanitaria negli istituti penitenziari, il trattamento dei tossico o alcolodipendenti, degli affetti da forme infettive (HIV, AIDS), dei soggetti con problematiche psichiatriche; l'istruzione, la formazione professionale e l'avviamento al lavoro; le attività culturali, ricreative, sportive; il diritto alla libertà di espressione religiosa; i rapporti con il mondo esterno con il volontariato e le famiglie;
- **iniziative integrate** da parte della Regione, degli enti locali e della comunità esterna, per sostenere lo sforzo riabilitativo e di reinserimento sociale dei detenuti in esecuzione penale esterna;
- **iniziative formative** congiunte rivolte agli operatori penitenziari per adulti e minori, agli operatori degli enti locali e delle organizzazioni di volontariato in tutti gli ambiti in cui si realizza il rapporto collaborativo;
- **interventi specifici** per le donne detenute e per gli stranieri adulti e minori.

Dal 2000 al 2007, il Dipartimento ha sottoscritto nuovi protocolli con sette Regioni (Basilicata, Calabria, Campania, Marche, Sardegna, Umbria, Veneto), che vanno ad aggiungersi a quelli sottoscritti negli anni Novanta con altre otto Regioni (Abruzzo, Emilia-Romagna, Lazio, Liguria, Lombardia, Piemonte, Provincia autonoma di Trento, Toscana). Si segnalano in questo ambito i seguenti protocolli:

- con il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca per l'educazione alla legalità e la sensibilizzazione alle regole e alla convivenza civile per il conseguimento del patentino;
- con il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (Corpo delle capitanerie di porto - Guardia costiere) per la formazione tecnico-professionale e l'inserimento sociolavorativo nei settori della pesca e del trasporto marittimo;
- con il Dipartimento nazionale per le politiche antidroga (Accordo di programma) per la promozione della salute, la prevenzione della tossicofilia e della tossicodipendenza;
- con l'Unione nazionale assistenti sociali per la prevenzione e la tutela dei minori in difficoltà, la formazione integrata, il monitoraggio di processi e procedure operative degli USSM;
- con l'Associazione nazionale dei pedagogisti italiani (ANPE) per la promozione e la tutela dei diritti degli adolescenti, per l'attuazione di percorsi operativi socioeducativi e riabilitativi, anche sperimentali, di studi e ricerche attraverso i finanziamenti nazionali o europei;
- con la Croce rossa italiana per attività socialmente utili. Nel rinnovo del 2006 sono previste anche attività infermieristica, corsi di primo soccorso per l'utenza, studi e ricerche per sensibilizzare la comunità sulla tematica della devianza minorile;
- con l'associazione Auxilia per l'inserimento sociale, attività di studio e ricerche sul disagio minorile, pubblicazione degli interventi dei Servizi minorili sulla rivista *Social News* dell'associazione;
- con l'associazione Uomo e società per la partecipazione dei minori al premio Giuseppe Sciacca e la possibilità di assegnazione di almeno una borsa di studio per i ragazzi;
- con l'ente morale Telefono azzurro per l'ascolto dei minori e le problematiche concernenti i minori autori e i minori vittime di reati sessuali;
- con i Gruppi di volontariato vincenziano per progetti per i ragazzi del penale, assistenza alle famiglie, mediazione culturale;
- con l'Unione vela solidale per attività sportive e lavorative.

### 8.3 Bambini in situazione di sfruttamento, incluso il recupero fisico e psicologico e la reintegrazione sociale

#### Sfruttamento economico

 Raccomandazione n. 48, relativa a una strategia globale mirata alla prevenzione ed eliminazione del lavoro minorile

La questione del lavoro minorile in Italia è stata affrontata nel periodo tra il 2000 il 2007 attraverso misure che vanno in due direzioni: la promozione del lavoro e la lotta allo sfruttamento.

La prima fa riferimento **alla promozione di un lavoro tutelato e legale** come esperienza adolescenziale che può favorire la crescita e l'apprendimento della persona. In questo senso vanno tutti i tentativi di avvicinare il percorso formativo scolastico degli alunni adolescenti con il mondo del lavoro. Interventi che mirano a orientare i giovani nella scelta degli studi e li accompagnano eventualmente in un graduale inserimento lavorativo, soprattutto nel caso si tratti di adolescenti che vengono da iter scolastici difficili o che presentano forme di disa-

gio sociale, possono non solo prevenire la fuoriuscita anticipata dal circuito formativo, ma anche preparare il ragazzo a un approccio al lavoro responsabile e consapevole.

I dati annuali sugli infortuni sul lavoro monitorati dall'INAIL (8.474 minori tra i 15 e i 17 anni nel 2006, in calo di circa 1.000 unità dal 2004, e un'incidenza sulla popolazione della stessa età anagrafica del 4,8% – fonte INAIL) evidenziano infatti tassi non marginali che riguardano proprio minori di età, così come le forme irregolari di assunzione, registrate nel corso dell'attività ispettiva del Ministero del lavoro. Dagli ultimi dati forniti nel 2006 da questo ministero risultano 1.713 minori assunti irregolarmente contro 2.301 impiegati in modo regolare, dove tra le irregolarità quella più largamente diffusa è la non ottemperanza alle visite mediche periodiche previste obbligatoriamente per legge (si veda l'allegato statistico). Questi abusi nei confronti dei minori di anni 18 possono essere arginati anche valorizzando la capacità del giovane stesso di riconoscerli e fornendogli una rete istituzionale di riferimento, che lo supporti dal punto di vista dell'orientamento e della formazione non solo tecnica, ma anche sui propri diritti.

L'attività svolta dal Ministero del lavoro e della previdenza sociale in materia di vigilanza sul lavoro minorile ha riguardato nell'anno 2006 complessivamente 6.448 aziende con un totale di 19.630 occupati. I minori impiegati in dette aziende costituivano il 6,14% della forza lavoro, mentre i minori extracomunitari il 2%.

La vigilanza sul lavoro minorile tende a verificare:

- il possesso dei requisiti per l'assunzione legati all'età del lavoratore: infatti, possono essere assunti dalle imprese quei minori che hanno assolto all'obbligo di istruzione obbligatoria (attualmente 10 anni). Il Ministero del lavoro ha emanato istruzioni operative circa «l'età minima di ammissione al lavoro» che in attuazione della Legge finanziaria 296/2007 è stata innalzata a 16 anni.
- l'osservanza della normativa che impone alcune attenzioni volute dal legislatore per favorire lo sviluppo integrale del minore sia sotto l'aspetto formativo che in quello psicofisico.

In particolare, da un lato, in attuazione dell'accordo fra Governo e parti sociali del 23 luglio del 1993, il legislatore è intervenuto con la ridefinizione della disciplina dell'apprendistato che prevede percorsi operativi per l'espletamento del diritto-dovere di istruzione e formazione con il coinvolgimento delle parti sociali; dall'altro la normativa vigente in materia di tutela del lavoro minorile fa divieto di utilizzare i minori nel lavoro notturno, in lavori insalubri e pericolosi, di servire alcolici, nonché di assolvere all'obbligo di sottoporre i minori occupati a visite mediche periodiche.

Nelle aziende ispezionate nel corso del 2006 è stata rilevata almeno una violazione alle leggi di tutela per il 50% dei lavoratori minori occupati. La violazione più frequente ha riguardato la mancata attuazione delle visite mediche periodiche (circa il 50% delle violazioni) e quella relativa al mancato rispetto degli orari di lavoro riposi e ferie (12% delle violazioni), nel 4,6% dei casi la violazione riguardava l'età minima di assunzione e solo nell'1% dei casi i minori risultavano svolgere mansioni vietate.

Infine nel 29% dei casi (altre violazioni) le violazioni hanno riguardato il mancato rispetto delle norme di gestione del personale (mancata comunicazione al collocamento, mancata iscrizione ai libri matricola, mancata consegna della busta paga, mancato versamento dei contributi).

Per quanto riguarda i settori economici, le aziende che utilizzano minori operano prevalentemente nel commercio e nell'artigianato, con presenza limitata nell'industria e nell'agricoltura e in generale si tratta di piccole aziende. L'esperienza consente di affermare che oltre il 40% dei minori è occupato in piccole aziende, mediamente con 4-5 dipenden-

ti. In particolare nel commercio si stima che oltre il 23-25% delle aziende piccole e medie occupano minori.

A conferma di ciò si rileva che le aziende ispezionate hanno in media quattro dipendenti. Solo nel Trentino-Alto Adige – Bolzano, Friuli Venezia Giulia e Basilicata la media dei dipendenti superava le 15 unità. Particolare è la situazione della Sicilia dove sono localizzate il 57% delle aziende ispezionate. Si tratta di microaziende con un occupato ogni due aziende.

Appare opportuno rilevare che la percentuale di lavoratori minori sul totale dei lavoratori occupati aumenta, scendendo da Nord a Sud; infatti, si passa dal 12% nel Nord al 20% nelle regioni centrali, fino a raggiungere il 26% nell'Italia meridionale e insulare con percentuali superiori al 30% in Sardegna (39%), Umbria (34%), Liguria (35%), Valle d'Aosta (31%). Circa l'incidenza dei lavoratori minori irregolari, si rileva una sostanziale inversione di tendenza con il minimo nelle regioni centrali (36%) e il massimo nelle regioni settentrionali (52%).

Con riferimento alle autorizzazioni al lavoro nel campo dello spettacolo le 1.603 autorizzazioni rilasciate nel corso del 2006 hanno riguardato 11.783 minori. Nel Lazio si registrano oltre il 60% delle autorizzazioni (il 56% dei minori coinvolti). Purtroppo non è possibile avere il dato sull'età media dei minori, né il settore e neppure la durata dell'impegno richiesto al minore.

Da questo punto di vista, le **riforme in ambito scolastico e formativo** attuate dal Governo dal 2000 fino a oggi sono volte a ridurre l'esclusione sociale degli adolescenti, facendo perno su due assi paralleli. Uno è l'ampliamento delle opportunità offerte per rimanere dentro o comunque in contatto con la scuola e le altre agenzie formative, viste come garanzia di protezione nei confronti di soggetti per certi versi ancora impreparati ad affrontare da soli la realtà economica esterna. L'altro è il riconoscimento del valore dell'esperienza pratica lavorativa, promossa allargando agli alunni di tutte le scuole, non solo quelle tradizionalmente considerate più professionalizzanti, la possibilità di svolgere tirocini e stage.

Questi principi sono richiamati sia dalla L. 53/2003 sia dalla L. 296/2006: entrambe, seppur con alcune differenze, ribadiscono l'importanza della formazione per tutti i minori, almeno fino ai 18 anni. Allo stesso tempo prevedono che la formazione possa realizzarsi, a partire dai 16 anni, anche nel lavoro: in tal caso, al fine di tutelare il diritto di istruzione e formazione del minore, si applicano forme contrattuali che tengano in debito conto questo aspetto.

Un nodo cruciale è rappresentato dalla **formazione professionale**, che in Italia è affidata alla competenza regionale ma che è da anni al centro di un forte dibattito relativo alla necessità di fissare una certa omogeneità nazionale agli apprendimenti e ai curricula dei Centri di formazione professionale esistenti. Il nuovo obbligo scolastico di 16 anni dovrebbe posticipare a questa età anche l'accesso ai percorsi scolastici di tipo professionale; tuttavia al momento la disciplina che a essi si riferisce è sospesa a un livello transitorio di attuazione<sup>7</sup>.

Il secondo filone è quello che riguarda lo **sfruttamento economico** di minori che non hanno ancora raggiunto l'età di accesso al lavoro. A tale proposito, gli sforzi più recenti del Governo sono stati tesi a riavviare alcune attività programmate negli scorsi anni e a riportare il tema al centro dell'attenzione nazionale. Innanzitutto vi è stato, nel 2006, l'innalzamento a 16 anni dell'età minima lavorativa (che prima era di 15 anni), così come

<sup>7</sup> Per un approfondimento si veda la Sezione VII.

del **nuovo obbligo scolastico**, entrambi regolati dalla L. 296/2006. Si tratta di un intervento normativo in linea con quanto stabilito dalla Convenzione OIL n. 138 del 1973, che fissa l'età minima a 15 anni ma non vieta, anzi auspica, una sempre maggiore attenzione degli Stati firmatari ad accrescere le tutele per i minori di anni 18, e che subordina l'accesso al lavoro al compimento dell'obbligo scolastico.

In continuità con quanto programmato negli anni precedenti, nel 2006 il Governo ha, tra le varie attività, rilanciato il **Tavolo di coordinamento tra Governo e parti sociali per il contrasto dello sfruttamento del lavoro minorile**, istituito nel 1998. Nel corso di diversi incontri, i ministeri promotori del Tavolo (ovvero il Ministero della solidarietà sociale e il Ministero del lavoro e della previdenza sociale), hanno raccolto le osservazioni e le istanze provenienti sia dagli altri ministeri ed enti istituzionali coinvolti, tra cui le associazioni imprenditoriali e i sindacati, sia da alcune rappresentanze della società civile, ovvero organizzazioni non governative che da anni si interessano alla tematica del lavoro minorile. Questo ha consentito al Tavolo di arricchirsi dell'esperienza dei diversi soggetti competenti in materia, e ha portato a una prima riformulazione della **Carta degli impegni** sottoscritta sempre nel 1998 per promuovere i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza ed eliminare lo sfruttamento del lavoro minorile. La nuova bozza è stata integrata di alcune priorità, tra cui: l'impegno a costituire Tavoli locali sullo stesso tema; l'attenzione rivolta ad alcune categorie particolarmente vulnerabili di minori, maggiormente esposti a rischio di sfruttamento, quali i minori poveri, stranieri, vittime di tratta, i minori sottoposti a provvedimenti penali con particolare riferimento ai minori non accompagnati extracomunitari e neocomunitari, i minori abbandonati, i bambini e ragazzi rom, i disabili; la necessità di azioni per far emergere il lavoro sommerso; l'impegno ad aumentare il raccordo con le amministrazioni locali per prevenire la dispersione scolastica, a promuovere progetti per l'inclusione sociale, con attenzione particolare al fenomeno dell'accattonaggio, a rilanciare il ruolo della scuola, a valorizzare le buone pratiche di responsabilità sociale d'impresa finora avviate, a instaurare un rapporto di informazione e sostegno con le famiglie.

Come strategia globale, nel periodo considerato il Ministero del lavoro e delle politiche sociali ha intrapreso una serie di azioni rientranti in un **Programma integrato contro lo sfruttamento del lavoro minorile**, attraverso le attività promosse in convenzione con il Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza.

Nel 2004 è stato pubblicato dal Centro nazionale il quaderno n. 30 dal titolo *Bambini e adolescenti che lavorano: un panorama dall'Italia all'Europa*, focalizzato all'acquisizione di dati e informazioni relative alle esperienze in corso a livello europeo su questo tema, e nel quale sono stati diffusi i primi risultati dell'indagine ISTAT sul lavoro minorile. Quest'ultima si è conclusa nel 2002 con la presentazione pubblica dei dati rilevati dall'inchiesta, in occasione della giornata internazionale sul lavoro minorile del 12 giugno, che vede impegnati ogni anno i ministeri competenti nell'organizzazione di seminari e convegni a Roma, in collaborazione con l'OIL. L'indagine ISTAT, già presentata nel Rapporto precedente, oltre a offrire una stima sul lavoro minorile in Italia, presenta anche le cause e le motivazioni del fenomeno.

Dal 2005 è entrata in piena attuazione la realizzazione, con un aggiornamento costante, del sito web *Minori e lavoro*, promosso dal Ministero delle politiche sociali e gestito dal Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza. Questa piattaforma online raccoglie tutte le informazioni e notizie di rilievo a livello nazionale e internazionale relative al rapporto tra minori e lavoro. Inoltre, fornisce indicazioni sui principali eventi in corso in Italia, con un'attenzione anche alla dimensione europea e mondiale; raccoglie la normativa esistente in materia e i dati più recenti disponibili. L'utenza che consulta queste

pagine web è diversificata, comprendendo esperti del settore, datori di lavoro, nonché adolescenti o studenti che desiderano informarsi su questo ambito.

Nel 2006 dal Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza è stata pubblicata la traduzione in italiano del testo dell'OIL *Lotta al lavoro minorile. Manuale per gli ispettori del lavoro*, distribuito a livello nazionale con un'attenzione particolare per le direzioni regionali e provinciali degli ispettori del lavoro, ai quali le linee guida si rivolgono. Questa iniziativa rientra nella prospettiva più ampia di dare sostegno all'attività degli ispettori del lavoro, i cui servizi ispettivi sono stati potenziati negli ultimi anni anche attraverso la recente assunzione di nuovo personale.

Nel 2007 è stato pubblicato sempre dal Centro nazionale il quaderno n. 45 dal titolo *Esperienze e buone pratiche oltre la L. 285/1997*, frutto della ricognizione realizzata nel 2006 sulla programmazione locale delle politiche per l'infanzia e l'adolescenza, in cinque aree tematiche, tra cui il lavoro minorile. L'attività svolta ha permesso di individuare il livello di consapevolezza presente tra le amministrazioni territoriali rispetto a questa problematica e ha consentito di individuare alcune utili esperienze di accompagnamento all'inserimento lavorativo di adolescenti coinvolti in diverse forme di disagio sociale e familiare.

Nel 2007 è stato inoltre attivato un programma di sensibilizzazione sullo sfruttamento del lavoro minorile con la promozione del lungometraggio *Rosso Malpelo*, prodotto dal regista italiano Pasquale Scimeca. Il Ministero della solidarietà sociale ha sostenuto la distribuzione del film, promuovendone la visione presso numerose scuole delle 15 Città riservatarie, stimolate a realizzare incontri interni e dibattiti con gli alunni delle classi interessate, stanziando a tal fine € 100.000,00.

Rispetto agli impegni presi in sede di Organizzazione internazionale del lavoro, l'Italia ha ratificato nel 2000, con la L. 148, la Convenzione OIL n. 182 del 1999 sulle forme peggiori di lavoro minorile.

Dal 1996, il Governo italiano è tra i principali sostenitori di questo programma. In particolare, la Cooperazione italiana allo sviluppo del Ministero degli affari esteri finanzia progetti di cooperazione tecnica per combattere il lavoro minorile in varie parti del mondo. Il contributo del Governo italiano all'OIL dal 1991 al 2007, solo per attività sul lavoro minorile, ammonta a quasi 14 milioni di dollari americani.

#### Contributo del Governo italiano all'OIL per attività sul lavoro minorile 1992-2007 (dollari US)

Donatore	1991-1994	2005	2006	2007*	Totale
<b>Italia</b>	10.223.653	1.643.952	555.002	1.339.832	13.762.439

\* Queste cifre sono provvisorie e potrebbero essere soggette a revisioni.

Fonte: ILO, *IPEC action against child labour 2006-2007: Progress and future priorities*, Ginevra, 2008

Dal 2007 la Cooperazione italiana è anche tra i principali finanziatori di *Understanding Children's Work (UCW)*<sup>8</sup>, un progetto di ricerca congiunto di ILO/IPEC, UNICEF e Banca mondiale, che mira ad accrescere la conoscenza e la comprensione del lavoro mino-

<sup>8</sup> <http://www.ucw-project.org/>

rile, a contribuire alla formulazione di politiche efficaci e a rafforzare la cooperazione tra le tre agenzie.

L'Italia fornisce, inoltre, il suo supporto finanziario al «Programma per una campagna globale contro il lavoro minorile» comprendente corsi per giornalisti, operatori dei progetti di cooperazione e parti sociali in collaborazione con l'Ufficio internazionale di formazione dell'ILO di Torino.

Il Ministero del lavoro e delle politiche sociali ha partecipato alla campagna ILO per la formazione di operatori scolastici contro lo sfruttamento del lavoro minorile, con la pubblicazione di testi didattici promossi dal progetto SCREAM (programma internazionale IPEC contro il lavoro minorile), che ha come obiettivo principale quello di sostenere i diritti dei bambini attraverso l'educazione, l'arte e i media. Si rileva inoltre che molte amministrazioni locali hanno aderito alla campagna SCREAM promuovendo progetti specifici con le scuole. Un esempio significativo viene dalla Provincia di Pisa, che ha attivato un portale web sul lavoro minorile<sup>9</sup>, con il riconoscimento del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, al fine di permettere lo scambio di esperienze nelle diverse scuole del mondo e diffondere la conoscenza del fenomeno.

In materia di certificazione della responsabilità sociale d'impresa, il tema dello sfruttamento minorile è presente nel dibattito del mondo imprenditoriale, stimolato anche su iniziativa del Governo. Il Forum italiano multi-stakeholder per la Corporate social responsibility (CSR Forum), che ha operato fino al 2005, è stato sostituito dal Tavolo interministeriale sulla responsabilità sociale delle imprese.

Tra i nodi problematici connessi al tema del lavoro minorile in Italia, si segnala anche la questione dei minori stranieri coinvolti in attività di lavoro precoce e/o sfruttamento, target specifico trattato solo in parte nell'indagine ISTAT. In particolare i minori stranieri non accompagnati costituiscono una categoria a forte rischio di sfruttamento, specie se i minori non hanno alcun contatto con i servizi sociali locali, e si trovano perciò a vivere in stato di marginalità grave (si veda la Sezione VIII-8.1). Questo tema è all'attenzione dei ministeri competenti, che hanno ribadito in particolare l'impegno del Governo ad avviare un'ulteriore indagine statistico-conoscitiva aggiornata sul fenomeno del lavoro minorile.

In parte collegato ai minori stranieri, vi è inoltre il fenomeno della mendicizia minorile, che riguarda sia minori stranieri non accompagnati sia minori italiani, generalmente di origine rom o nomadi.

Molte delle iniziative avviate attualmente in Italia hanno come riferimento singoli territori, e non vi è al momento una programmazione unitaria. Un esempio di azioni locali (già posto in precedenza all'attenzione del Comitato ONU all'interno del Protocollo opzionale sulla tratta e la prostituzione minorile) è rappresentato dal Centro di contrasto alla mendicizia infantile avviato nel 2003 dalla Municipalità di Roma.

Dal punto di vista normativo, si segnalano alcuni provvedimenti volti alla tutela del minore nel lavoro, come il DLGS del 18 agosto 2000, n. 262, *Disposizioni integrative e correttive del DLGS 4 agosto 1999, n. 345, in materia di protezione dei giovani sul lavoro, a norma dell'articolo 1, comma 4, della L. 24 aprile 1998, n. 128*. Con questo atto vengono regolamentate le visite mediche obbligatorie e poste limitazioni al lavoro per i minori d'età, con alcune eccezioni nell'ambito delle attività lavorative pratiche nell'ambito della

<sup>9</sup> <http://www.scream.pisa.it:8080/scream>

formazione professionale. Il decreto ha fatto seguito alla circolare n. 1/2000 del 5 gennaio 2000, che fornisce le linee applicative del DLGS 345 del 4 agosto 1999, che ha recepito la direttiva comunitaria sulla tutela dei giovani sul lavoro.

La nuova normativa allarga le disposizioni in materia di lavoro minorile a tutti i rapporti di lavoro, compresi perciò apprendistato, contratti di formazione e lavoro ecc., sopprimendo le deroghe ed esclusioni prima previste in relazione a età e settori di impiego. Alcuni lavori prima leciti ora vengono vietati. Sono esclusi dalla regolamentazione i lavori occasionali o di breve durata svolti nei servizi domestici e nelle imprese a conduzione familiare. Si sottolinea che questi lavori devono sussistere «al di fuori della logica della periodicità», ed essere svolti da «soggetti non inseriti nell'organizzazione della famiglia o della impresa familiare», per essere esclusi dalla normativa.

Il limite di età per l'assunzione del minore deve essere stabilito tenendo conto di due requisiti: il compimento del quindicesimo anno d'età (dal 2007 portato a 16 anni) e l'avvenuto assolvimento dell'obbligo scolastico.

In relazione alla deroga del divieto per le attività nocive specificamente elencate negli allegati della legge, stabilita solo per le attività aventi scopi didattici o di formazione professionale, la normativa estende la deroga al rapporto di apprendistato.

Rispetto alle attività di carattere culturale, artistico, sportivo o pubblicitario e nello spettacolo, si fa una distinzione tra «partecipazione del minore» e impiego vero e proprio, lasciando adito, però, su questo punto, ad alcuni fraintendimenti. Su questo punto è intervenuto in modo specifico il DM 27 aprile 2006, n. 218, *Regolamento recante disciplina dell'impiego di minori di anni quattordici in programmi televisivi*, che ha fornito ulteriori indicazioni sulla tutela del minore, sia esso impiegato o meno con un contratto di lavoro nell'attività prevista.

Per quanto concerne gli impegni a livello di cooperazione internazionale, all'art. 50 della L. 235 del 2002, relativa ad accordi di partenariato con Paesi extraeuropei, si prevedono aiuti e assistenza nel campo della disciplina del lavoro, con un riferimento specifico all'eliminazione delle forme più gravi di sfruttamento minorile.

## **Abuso di sostanze**

Per una completa esposizione del fenomeno, si forniscono separatamente dati relativi all'abuso di sostanze psicoattive (eroina, cocaina, cannabis, altre sostanze illegali), e ai consumi di alcol.

## **Abuso di sostanze psicotrope**

I dati che si riportano sono derivati dal Progetto ESPAD del Consiglio d'Europa che per l'Italia è curato dal CNR – Istituto di fisiologia clinica, Sezione di epidemiologia di Pisa. Si basano su un'indagine campionaria periodica fra i giovani studenti. I presenti dati si riferiscono al 2006.

### **1. Consumi di eroina**

Si rileva un trend in diminuzione della prevalenza d'uso di eroina (negli ultimi 12 mesi) soprattutto negli studenti di sesso maschile; non si rilevano tuttavia nel 2006 differenze significative con i consumi riferiti nell'indagine precedente (2005).

Per ciò che riguarda i ragazzi, si osserva infatti un sostanziale decremento fra il 2000 e il 2003 (2,9% del 2000 2,5% del 2001, 1,9% del 2003) seguito da una certa stabilità

tra il 2003 e il 2006 (1,8%). Il trend è più evidente nelle classi d'età inferiori, per i 15enni si passa dal 2,5% del 2000 all'1,5% del 2003; mentre per i 16enni si passa dal 3,2% del 2000 all'1,7% del 2006. Minore variabilità si osserva nelle studentesse, fra le quali i consumi restano sostanzialmente invariati fra il 2000 (2%) e il 2004 (1,7%), per poi diminuire significativamente nel 2005 (1,5%) fino al 2006 (1,3%). Analizzando le distribuzioni dei consumi di eroina negli ultimi 12 mesi nei vari anni di rilevazione, si può notare come i consumi più elevati siano riferiti quasi esclusivamente tra gli studenti con età compresa tra 16 e i 18 anni per i ragazzi e tra le 16enni e 17enni per le ragazze.

Fra gli studenti che hanno riferito di aver fatto uso di eroina nel corso del 2006, ovvero l'1,6% degli intervistati, il 66% dice di aver utilizzato la sostanza sporadicamente (da una a 5 volte) il 18% l'ha utilizzata da 6 a 19 volte e il restante 16% ne ha fatto uso più di 20 volte.

## 2. Consumi di cocaina

Gli anni in cui si sono registrati i consumi più elevati di cocaina sono il 2004 (4%) e il 2006 (3,9%). Si osserva che la distribuzione dei consumi all'interno delle classi d'età e per genere rimane sostanzialmente invariata nel corso degli anni, ossia i consumi aumentano all'aumentare dell'età.

Per quanto riguarda i ragazzi, si rileva per la cocaina un aumento significativo dei consumatori fino al 2002 (2000: 4%; 2002: 4,9%) la prevalenza poi rimane sostanzialmente stabile nel 2003 (4,8%) e inizia a diminuire fino al 2005 (4,4%); nel 2006 si è tuttavia registrato un nuovo aumento (4,8%).

Così come per i coetanei maschi, anche fra le giovani tra i 15 e i 19 anni i consumi diminuiscono nel 2002 (2000: 2,7%; 2001: 3,2%; 2002: 2,5%), restano sostanzialmente invariati nel 2003 (2,4%) e aumentano di nuovo nel 2004 (3,2%), per poi ridiminuire significativamente nel 2005 (2,6%). Si rileva tuttavia un nuovo aumento della prevalenza delle consumatrici nel 2006 (3%) sino quasi al picco storico del 2001.

La classe d'età maggiormente esposta ai consumi di cocaina risulta essere per entrambi i generi quella dei 19enni in tutti gli anni di rilevazione, con un picco della prevalenza dei consumatori nel 2004 (maschi: 10%; femmine: 5,8%).

Il trend per età dei consumi di cocaina è molto differente da quello dell'eroina; la cocaina visibilmente non rappresenta un consumo «di transito» nell'età adolescenziale-giovanile ma piuttosto una scelta elettiva con una domanda non ancora stabilizzata ma con numerosità dei consumatori proporzionale all'età anagrafica. Il 63% dei consumatori di cocaina riferisce di averla assunta meno di 5 volte nel corso del 2006, circa il 25% ne ha fatto uso fra 6 e 20 volte, e il 12% l'ha consumata più di 20 volte nell'anno.

## 3. Consumi di cannabis

Come già osservato per i consumi di cocaina, anche i consumi di cannabis (negli ultimi 12 mesi) aumentano all'aumentare dell'età degli studenti e ciò si rileva per tutti gli anni d'indagine. Dall'analisi dei dati, si evidenzia sul dato generale un trend crescente dei consumatori dal 2000 al 2002; si passa dal 25% del 2000 al 27,2% del 2002, per poi diminuire nel 2003 al 25,5% fino al 23,8% del 2005. Tuttavia, si registra un nuovo aumento rispetto all'anno precedente nel 2006 con il 24,5%. Per gli studenti di sesso maschile gli anni che hanno visto prevalenze maggiori sono il 2002 (32%) e il 2003 (30%), mentre per le femmine il 2001 (24%) e il 2002 (23,3%).

Il trend per età del consumo di cannabinoidi ha un profilo che richiama quello degli alcolici: anche qui sembra che la quota dei consumatori si «saturi», completandosi il re-

clutamento, intorno ai 18-19 anni con una biforcazione che verosimilmente rimarrà stabile nel tempo tra i 2/5 dei maschi e i 3/10 delle femmine che assumono in pattern estremamente vario cannabinoidi e, reciprocamente, il 3/5 e 7/10 di maschi e femmine, rispettivamente, che rimarranno non consumatori.

Se si considerano gli studenti che riferiscono di aver fatto uso di cannabis (una o più volte negli ultimi 12 mesi) si osserva che circa la metà (49%) riferisce di aver fatto uso al massimo 5 volte della sostanza indagata nell'ultimo anno, mentre il 25% ha contatti più frequenti (da 6 a 19 volte), e il 26% ne ha consumato più di 20 volte.

#### 4. Consumi di altre sostanze illegali

Per quanto riguarda i consumi delle altre sostanze, allucinogeni (LSD, funghi allucinogeni, ketamina) e stimolanti di sintesi (ecstasy, altre amfetamine e GHB), il trend è stato osservato a partire dal 2003. Per ciò che riguarda i consumi di allucinogeni si può rilevare un aumento dei consumi proporzionale all'età nel gruppo dei maschi; tale aumento è meno accentuato nella distribuzione dei consumi tra le ragazze.

Gli anni nei quali si rileva una maggiore prevalenza d'uso delle sostanze indagate sono il 2004 e il 2006 (entrambi col 2,4%): nel 2004 sono le ragazze a far registrare la più elevata percentuale negli anni di rilevazione (1,7%) in tutte le classi d'età eccetto che per le 16enni, mentre nel 2006 sono i ragazzi a riferire la prevalenza d'uso maggiore rispetto agli anni precedenti (3,3%), dovuta soprattutto all'incremento dei consumi tra i 17enni (dal 2,6% degli anni passati al 3,6% del 2006).

### Altre forme di sfruttamento

Tra le forme di sfruttamento di minorenni c'è sicuramente l'**impiego di minori in attività di accattonaggio**. Il fenomeno sembra essere in aumento anche a causa dei guadagni che comporta alle famiglie dei minori ma soprattutto alle organizzazioni criminali. Ai bambini di origine rom si sono aggiunti ormai da anni bambini di origine albanese e rumena che a volte vengono affidati dalle proprie famiglie a vere organizzazioni criminali che si occupano di farli entrare in Italia. Il fenomeno, data la sua complessa individuazione, è ancora quantitativamente sconosciuto e tra i pochi dati ad oggi disponibili troviamo quelli che riguardano le segnalazioni alle forze di polizia relative all'anno 2005 (dati ufficiali del Ministero dell'interno). Si contano in Italia 455 segnalazioni per impiego di minori in attività d'accattonaggio. A livello territoriale si sottolinea che una segnalazione su 5 (20%) riguarda la Regione Lombardia (90 segnalazioni), seguita dalla Puglia con 77 segnalazioni di cui 4 arresti, dalla Sicilia (48) e dal Lazio (42 di cui 2 arresti).

Secondo i dati forniti dal Ministero dell'interno (Dipartimento di pubblica sicurezza), il fenomeno dell'impiego di minori in attività di accattonaggio o quantomeno i casi conosciuti e denunciati risultano in diminuzione. Nel corso del 2004 il numero delle denunce era stato più alto: 540 denunce e 494 persone denunciate (il numero delle persone denunciate non è disponibile per il 2005). Nel 2003 le denunce erano state 570 e 518 le persone denunciate; in pratica nel periodo 2003-2005 il numero delle denunce registra una flessione del 20,2%.

Nuovi strumenti per combattere lo sfruttamento di minorenni nell'accattonaggio sono offerti dalla L. 11 agosto 2003, n. 228, *Misure contro la tratta delle persone*, che ha aggiornato il reato previsto dall'art. 600 cp, ora definito *Riduzione o mantenimento in schiavitù o servitù*. Gli interventi assunti a livello nazionale e locale puntano non solo sulla re-

pressione del crimine, ma soprattutto sulla sua prevenzione, promuovendo iniziative per contrastare la dispersione scolastica e favorire l'integrazione di bambini e nuclei familiari esposti a forte marginalità sociale. Una maggiore attenzione a questo problema è venuta anche dalla Corte suprema di cassazione, che con una sentenza dell'11 novembre 2005 ha stabilito che può essere disposto il carcere preventivo per chi sfrutta i baby mendicanti mandandoli a chiedere l'elemosina.

Con l'entrata in vigore della L. 228/2003, è stata diramata, il 29 dicembre 2003, una nuova direttiva ai questori, che aggiorna quella del 14 febbraio 2003. La circolare ha segnalato l'opportunità di definire intese con le istituzioni interessate (tribunali per i minorenni, enti locali, ecc.), all'interno dei comitati provinciali per l'ordine e la sicurezza pubblica, per affrontare in modo organico i profili strettamente operativi, di competenza delle forze dell'ordine, e i profili legati al recupero sociale dei minori e alle procedure di rimpatrio assistito nei casi praticabili. Anche il Comando generale dell'Arma dei carabinieri, alla luce delle disposizioni contenute nella L. 228/2003, ha emanato direttive ai comandi provinciali per organizzare servizi di contrasto dei fenomeni di abbandono, sfruttamento e abuso dei minori, incaricando gli stessi comandi di riferire gli esiti periodicamente.

Nella direzione di dare integrazione alle azioni di repressione e di prevenzione e assistenza si muove anche il Patto per la sicurezza sottoscritto tra il Ministero dell'interno e l'ANCI il 20 marzo 2007, un documento che costituisce la cornice generale di riferimento per iniziative analoghe assunte a livello locale e rappresenta un avanzamento sul piano delle politiche integrate dello Stato con i diversi livelli delle autonomie territoriali in direzione della riqualificazione del tessuto urbano, del recupero del degrado ambientale e del disagio sociale, oltre che della prevenzione e del contrasto alla criminalità. I principali attori degli interventi sono, infatti, i Comuni e i loro servizi territoriali; si è costituito anche un network di enti locali denominato Rete dei Comuni contro lo sfruttamento del lavoro minorile e l'accattonaggio. A livello nazionale, merita segnalare che la Commissione pari opportunità dell'ANCI ha deciso di costituire un Coordinamento nazionale degli enti locali contro la tratta, con l'obiettivo di valorizzare e sostenere l'importante ruolo giocato dalle autonomie locali nel sostenere le persone vittime di tratta a uscire dalla condizione di sfruttamento. La tratta è, infatti, un fenomeno che si va estendendo fino a comprendere tutte le più drammatiche forme di sfruttamento, da quello lavorativo, a quello delle economie illegali e dell'accattonaggio, fino ai casi di traffico di organi.

Una *best practice* nella lotta allo sfruttamento minorile nell'accattonaggio rimane il Centro per la lotta all'accattonaggio minorile di Roma, ma sono sorte nel tempo anche altre iniziative, tra le quali si può ricordare quella del Comune di Torino, che con l'adozione del Piano dei servizi sociali di zona ha rafforzato le iniziative di prevenzione e di contrasto del fenomeno, stabilendo un più stretto rapporto di condivisione con le associazioni di volontariato e del privato sociale e il raccordo con gli altri servizi comunali (istruzione, giovani, periferie ecc.), con le ASL, la magistratura e le forze dell'ordine. Tutto ciò ha consentito di avviare sia un controllo capillare e una capacità di intervento significativa sui singoli casi, sia la realizzazione di un consistente numero di attività e progetti finalizzati alla prevenzione di rischi, al recupero di situazioni problematiche, all'inserimento sociale e culturale dei minori in difficoltà.

In numerose città italiane sono stati istituiti tavoli di coordinamento interistituzionale specifici oppure il tema è ricondotto entro quello più generale della lotta alla tratta di esseri umani; tali organismi, che riuniscono operatori dei settori scolastico, sociale, sanita-

rio e forze dell'ordine, hanno quale finalità quello di coordinare gli interventi di assistenza e protezione dei bambini e degli adolescenti vittime, nonché di monitorare il fenomeno e fornire occasioni di formazione e di aggiornamento professionale agli operatori. A livello locale, sempre a Roma, è stato istituito un centralino telefonico proprio contro lo sfruttamento dei minori dediti all'accattonaggio, e si è avviato un lavoro di informazione e prevenzione nei campi rom e nei luoghi di frequentazione e insediamento di stranieri, effettuato anche grazie alla quotidiana collaborazione con i NAE (Nucleo assistenza emarginati) della Polizia municipale e gli operatori scolastici, i servizi sociali territoriali e la rete dell'associazionismo.

### **Sfruttamento sessuale e traffico**

**Raccomandazione n. 50, relativa alle misure atte a prevenire e combattere il traffico di bambini a fini sessuali in osservanza della normativa internazionale e nazionale, anche sotto il profilo cooperativo**

Per quanto riguarda l'analisi delle iniziative assunte dal Governo italiano allo scopo di favorire il coordinamento a livello centrale, la raccolta dei dati e la promozione di misure di prevenzione e protezione, si rimanda a quanto trattato nella parte relativa all'applicazione del Protocollo opzionale sulla vendita di bambini, la prostituzione dei bambini e la pornografia rappresentante bambini.

### **Bambini appartenenti a minoranze**

**Raccomandazione n. 55, relativa allo sviluppo, in cooperazione con le associazioni e/o ong rom, di politiche attive e programmi globali per prevenire l'esclusione sociale e la discriminazione nei confronti dei bambini rom**

In questi ultimi anni il Governo centrale e i governi locali (Regioni ed enti locali) hanno adottato una serie di norme, politiche, azioni, finalizzate alla prevenzione dell'esclusione sociale e della discriminazione dei minori rom, sinti e caminanti. Come già sottolineato nella Sezione I, non esistono dati certi sul numero di minori rom presenti sul territorio. Si ricorda che si tratta di minori in situazioni molto diversificate fra loro: minori nati in Italia i cui genitori hanno la cittadinanza italiana; minori nati in Italia i cui genitori non hanno la cittadinanza italiana; minori giunti in Italia con i genitori regolarizzati; minori giunti in Italia con i genitori non regolarizzati; minori giunti in Italia non accompagnati dai genitori ma da altri parenti; infine minori giunti in Italia non accompagnati da genitori o altri parenti; senza dimenticare l'ulteriore distinzione tra rom stanziali e rom non stanziali.

È stato avviato nel 2006, e aggiornato a fine 2007, con la collaborazione delle Prefetture, un monitoraggio a livello nazionale sulla presenza delle comunità rom, con particolare riferimento agli aspetti di problematicità sul territorio e ad eventuali soluzioni adottate. Da tale indagine è emersa la difficoltà di reperimento di dati ufficiali, soprattutto in relazione alle aree metropolitane, determinata anche dai frequenti spostamenti.

Tenuto conto di tali osservazioni, durante la XV legislatura, l'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza ha posto tra le sue priorità proprio la situazione dei minori rom, identificando le linee d'intervento che dovrebbero andare a far parte del prossimo Piano d'azione del Governo.

## Diritto all'identità

L'Italia tutela le minoranze, sia attraverso la ratifica della Convenzione-quadro sulle minoranze nazionali fatta a Strasburgo il 1° febbraio 1995, sia attraverso il riconoscimento delle minoranze linguistiche storiche avvenuta con L. 15 dicembre 1999, n. 482, e con L. 23 febbraio 2001, n. 38, recante norme specifiche di tutela della minoranza slovena del Friuli Venezia Giulia.

Con decreto del 13 ottobre 2006, il Ministero dell'interno sottolinea l'importanza della valorizzazione della cultura delle comunità rom attraverso le seguenti proposte:

- ricerca di nuove "micro" aree più sicure e dignitose;
- costruzione di un habitat decoroso;
- attenzione e assistenza più capillare per i bambini e misure appropriate per l'inserimento nelle scuole;
- coinvolgimento delle piccole e medie imprese per attuare un piano sperimentale di avviamento al lavoro;
- azioni promozionali volte alla conoscenza della cultura rom per lo sviluppo etico della tolleranza.

È stato inoltre varato dal Consiglio dei ministri, il 24 aprile 2007, il DDL di ratifica ed esecuzione della Carta europea delle lingue regionali o minoritarie fatta a Strasburgo il 5 novembre 1992.

Il Ministero dell'interno con decreto ha previsto l'individuazione dei Comuni interessati alla predisposizione di infrastrutture necessarie alla realizzazione di aree attrezzate per l'ospitalità delle minoranze rom<sup>10</sup>. Sono stati così individuati gli enti locali (51 Province e 130 Comuni) nonché gli importi dei mutui contratti o da contrarre per la predisposizione delle infrastrutture necessarie alla realizzazione di aree attrezzate per l'ospitalità delle minoranze rom.

Lo stesso ministero con circolare determina gli obiettivi e programmi dell'anno 2007 per la gestione della Riserva fondo Lire UNRRA<sup>11</sup>. Nell'ambito di tali obiettivi sono stati individuati le priorità e i criteri per l'assegnazione dei contributi da destinare ai seguenti interventi: i progetti che, nel perseguimento di obiettivi di coesione sociale, prevedano interventi finalizzati al miglior inserimento dell'immigrato nel contesto sociale; i progetti che si concretino in attività di sostegno a favore delle persone in stato di indigenza e delle fasce sociali più deboli, ivi compresi stranieri e nomadi.

Con decreto, il Ministero dell'interno ha adottato la *Carta dei valori della cittadinanza e dell'integrazione*<sup>12</sup>. Tale Carta è ancorata strettamente alla Costituzione italiana e alle Carte europee e internazionali sui diritti umani, ha un carattere essenzialmente programmatico per l'azione del ministero e intende rappresentare uno strumento utile per i soggetti dell'immigrazione, per le comunità religiose, per i cittadini italiani, soprattutto i

<sup>10</sup> DM 7 aprile 1989 del Ministero dell'interno, successivamente modificato dal DM 23 ottobre 1989, sull'individuazione dei Comuni interessati alla predisposizione di infrastrutture necessarie alla realizzazione di aree attrezzate per l'ospitalità delle minoranze nomadi.

<sup>11</sup> Circolare del 26 marzo 2007, n. 11/07, del Ministero dell'interno, emanata ai sensi dell'art. 8 del DPCM 20 ottobre 1994 n. 755, denominata *Direttiva del Sig. Ministro contenente gli obiettivi e programmi dell'anno 2007 per la gestione della Riserva fondo lire UNRRA*.

<sup>12</sup> DM 23 aprile 2007 del Ministero dell'interno, relativo all'adozione della *Carta dei valori della cittadinanza e dell'integrazione*.

giovani, per diffondere una migliore conoscenza dei problemi dell'immigrazione e della libertà religiosa.

Sempre il Ministero dell'interno ha adottato una circolare finalizzata al monitoraggio degli episodi di intolleranza, razzismo, xenofobia e antisemitismo<sup>13</sup>. Si indirizza ai prefetti l'invito a proseguire e a intensificare la collaborazione intrapresa, attraverso la segnalazione di eventuali nuovi episodi ascrivibili ai fenomeni in analisi. Di estrema importanza è la conoscenza delle realtà ove sentimenti di disagio, insofferenza e protesta serpeggiano, minacciando di evolvere in aperti conflitti, in quanto, annoverando tra i propri compiti l'elaborazione di strategie di prevenzione, il Comitato promotore (Comitato contro la discriminazione e l'antisemitismo, Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione, Ministero dell'interno) risulta coinvolto ovunque si registrino situazioni di disuguaglianza di trattamento per qualsivoglia causa.

Una proficua occasione di confronto sulle buone pratiche attuate sul nostro territorio e in altri Paesi è stata offerta dalla Conferenza europea sulla popolazione rom, organizzata dal Ministero dell'interno, in collaborazione con il Ministero della solidarietà sociale, in data 22-23 gennaio 2008. La conferenza è stata organizzata alla vigilia della Giornata della memoria, per sottolineare la necessità di non disperdere il ricordo dello sterminio dei rom (*Porrajmos*) durante la Seconda guerra mondiale. Nel corso dei lavori è stato curato un approfondimento delle realtà relative «all'istruzione come elemento fondante della convivenza», alla «casa come sostegno a un'integrazione possibile» e alla «tutela dei diritti e rispetto delle regole».

## Diritto al permesso di soggiorno-residenza

L'obiettivo delle istituzioni europee e italiane è quello di creare in ogni Paese i presupposti di una piena inclusione sociale, coniugando il riconoscimento dei diritti con il rispetto delle regole.

A fronte di posizioni di intolleranza, sono state ritenute necessarie, anche sotto il profilo della tutela dei diritti costituzionalmente garantiti, posizioni ispirate al rispetto delle diverse identità culturali che non tralascino, tuttavia, di richiedere alle minoranze presenti sul territorio un serio impegno nell'osservanza delle regole di civile convivenza.

La normativa vigente non opera alcuna differenza di trattamento tra i cittadini di Paesi terzi, in ragione dell'etnia. Pertanto, il rilascio del permesso di soggiorno agli appartenenti alle comunità rom e provenienti da Paesi non rientranti nell'Unione europea prevede i requisiti richiesti nei confronti degli immigrati dal DLGS 25 luglio 1998, n. 286 (*Testo unico delle disposizioni riguardanti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione degli stranieri*) fondato sul principio di integrazione dei cittadini stranieri nel contesto sociale e sul riconoscimento del diritto all'assistenza sanitaria e all'istruzione. I rom stranieri regolarmente soggiornanti beneficiano delle tutele previste nei confronti degli immigrati dalla normativa vigente, basata sul principio di integrazione dei cittadini stranieri. Per gli stranieri non in regola con l'ingresso e il soggiorno sono comunque garantite le cure ambulatoriali e ospedaliere urgenti, ancorché continuative, per malattia e infortunio, nonché il diritto all'istruzione obbligatoria dei figli.

<sup>13</sup> Circolare del 14 giugno 2007, n. 16, del Ministero dell'interno contenente *Monitoraggio degli episodi di intolleranza, razzismo, xenofobia e antisemitismo*.

Per quanto concerne la tutela giuridica dei rom comunitari gli appartenenti a tali collettività che siano cittadini dell'Unione europea godono di pieno diritto di circolazione nell'ambito delle previsioni della direttiva 2004/38/CE del 29 aprile 2004 e nel rispetto del DLGS 30 del 6 febbraio 2007.

## Diritto alla cittadinanza

Per quanto concerne l'accesso, se del caso, alla nazionalità per i membri stranieri della comunità rom residenti in Italia da numerosi anni, si evidenzia che il Ministero dell'interno, con Circolare n. 22 del 7 novembre 2007, ha fornito criteri interpretativi più favorevoli dell'art. 4, c. 2, della L. 91/1992<sup>14</sup>, in tema d'acquisizione della cittadinanza italiana per gli stranieri nati in Italia, con l'obiettivo di tutelare i bambini figli d'immigrati dal rischio che possano essere danneggiati da omissioni o ritardi dei genitori nell'iscrizione anagrafica o nel loro inserimento nel titolo di soggiorno. La relativa domanda va presentata al Comune di residenza che effettua gli accertamenti di rito sulla continuità e regolarità del soggiorno.

La residenza legale prevede il possesso di un regolare permesso di soggiorno e l'iscrizione anagrafica presso il Comune di residenza. La predetta circolare ha precisato che, in caso di ritardo dell'iscrizione del minore sul permesso di soggiorno dei genitori o sui registri dell'anagrafe, non deve essere preclusa al giovane l'acquisizione della cittadinanza, purché venga fornita una documentazione (certificazioni scolastiche, mediche ecc.) idonea a dimostrare la sua presenza sul territorio italiano in tali periodi.

## Diritto alla salute

Le problematiche inerenti la salute delle popolazioni rom presenti sul territorio nazionale sono di tre tipi: una di tipo socio-ambientale, una di tipo sanitario, l'altra di tipo culturale di estraneità e di difficoltà di accesso alle cure.

Rispetto al diritto alla salute dei minori rom, nel Piano sanitario nazionale 2006-2008 viene dedicata una specifica attenzione alle peculiari problematiche delle popolazioni rom, che vivono in condizioni socio-ambientali insalubri e il cui miglioramento deve essere considerato come una priorità. Non esistono dati ufficiali, scientificamente significativi e sistematici sulle condizioni di salute dei rom e questo è un aspetto critico che deriva da un lato dalla difficoltà di rilevare una presenza caratterizzata in parte da mobilità e presenza irregolare sul territorio, dall'altro dall'impossibilità di rilevare dati inerenti alla salute incrociati con l'etnia di appartenenza, ritenuti, dalla legge sulla privacy, dati «sensibili» e dal punto di vista amministrativo irrilevanti: un intervento sanitario è riferito a una persona, indipendentemente dalla sua appartenenza etnica o sociale.

Riscontri oggettivi fatti da operatori sanitari e ricerche focalizzate su alcune situazioni locali consentono di poter affermare che le condizioni di salute dei bambini rom sono notevolmente peggiori di quelle della maggioranza della popolazione, come risulta anche da indicatori quali il minore peso dei bambini alla nascita, le aspettative di vita più brevi, la mortalità

<sup>14</sup> «Lo straniero nato in Italia, che vi abbia risieduto legalmente senza interruzioni fino al raggiungimento della maggiore età, diviene cittadino italiano se dichiara di voler acquisire la cittadinanza italiana entro un anno dalla suddetta data».

tà infantile più elevata, una maggiore diffusione di malattie croniche, una maggiore diffusione tra i minori di malattie infettive quali bronchiti, infezioni intestinali, tonsilliti. Ulteriori approfondimenti necessitano di alcuni indizi riguardo un possibile aumento delle malformazioni congenite e delle malattie ereditarie. Risultano inoltre una bassa copertura vaccinale dei minori e una crescente esposizione, in particolare delle giovani generazioni, al rischio di malattie in passato a loro sconosciute come HIV/AIDS e altre malattie sessualmente trasmissibili. Fenomeni nuovi all'interno della comunità sono da una parte il ricorso all'interruzione volontaria della gravidanza, anche ripetuto da parte della stessa donna, come rilevato in alcune realtà locali, e dall'altra la diffusione della tossicodipendenza.

Inoltre, la marcata separazione dei rom dalle società ospitanti, frutto della distanza fisica dei luoghi in cui vivono dai centri delle città, della difficoltà linguistica e culturale di rapportarsi agli operatori sanitari, dei pregiudizi e delle discriminazioni di cui possono essere vittime, ma anche a volte del loro atteggiamento di autoesclusione, determinano isolamento, difficoltà di accesso alle informazioni e di conseguenza uno scarso utilizzo dei servizi sociosanitari.

Pertanto il diritto alla salute è uno degli aspetti affrontati nell'ambito di progetti integrati volti a un miglioramento generale delle condizioni di vita che vanno dalla eliminazione o risanamento dei campi, alla scolarizzazione dei minori, alla individuazione di percorsi di lavoro. In questa direzione si muovono diverse Regioni, tra le quali, solo a titolo esemplificativo, la Toscana e la Campania, e direttamente alcune ASL (in varie parti del Paese), che si sono poste il problema di assistenza e cura delle popolazioni rom che gravitano sul loro territorio.

La tutela della salute è uno dei principi della Costituzione italiana<sup>15</sup>. In Italia, quindi, tutti hanno diritto alle cure, seppure in forme differenziate. Per le popolazioni rom di cittadinanza italiana non si prefigura alcuna differenza dal resto della popolazione; per le persone di cittadinanza straniera si configurano situazioni diverse a seconda della regolarità o meno della presenza sul territorio, così come stabilito nel DLGS 286/1998: se regolari hanno gli stessi diritti degli italiani inclusa l'iscrizione al Servizio sanitario nazionale, se non in regola con le norme del soggiorno hanno diritto alle cure essenziali e urgenti che includono anche una particolare attenzione alla maternità e all'infanzia.

Se dal punto di vista normativo sono state previste tutte le condizioni per un'adeguata tutela della salute, alcune difficoltà si rilevano invece dal punto di vista pratico. Negli ultimi anni i servizi si stanno organizzando, nella direzione da un lato di promozione delle norme di comportamento in campo igienico e sanitario, e dall'altro nel creare le condizioni per un rapporto di fiducia tra le popolazioni rom e i servizi sanitari esistenti sul territorio.

In merito all'offerta vaccinale, il Ministero della salute, a tutela del bambino stesso e della collettività, ha emanato specifiche circolari, per la verifica, a seconda della fascia d'età del bambino, dei certificati vaccinali eseguiti in altri Paesi, della loro natura e copertura. Le autorità regionali e locali, i servizi sociali e gli operatori dei servizi sanitari hanno messo in azione una serie di strategie, con l'ausilio dei mediatori culturali e delle associazioni di volontariato, per il raggiungimento e l'offerta attiva delle vaccinazioni di tutti i segmenti di popolazione. Il Ministero ha, in aggiunta, promosso il Piano nazionale della prevenzione, che prevede fondi specifici vincolati all'attuazione non solo della preven-

<sup>15</sup> «La Repubblica tutela la salute come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività, e garantisce cure gratuite agli indigenti» (art. 32 Cost.).

zione del rischio cardiaco, dei tumori, degli incidenti ma anche delle vaccinazioni, con l'indicazione di specifiche strategie per il raggiungimento delle categorie a rischio.

Si ricorda una campagna di vaccinazione realizzata in tutti i campi sosta della città di Roma, effettuata dal Gruppo immigrazione e salute (GRIS) – Area zingari del Lazio (gruppo formato da operatori del pubblico e del privato sociale e volontariato da 10 anni attivo nella capitale) nel 2002, con un'iniziativa denominata *Salute senza esclusione*. Da allora le varie componenti del gruppo (oltre alle ASL segnaliamo l'Area sanitaria della Caritas di Roma, l'Opera nomadi, la Comunità di Sant'Egidio, l'ARCI, la Comunità di Capodarco) hanno continuato a intervenire nelle comunità rom, con percorsi di orientamento al corretto uso dei servizi sanitari territoriali e offerta attiva di educazione alla salute e formazione degli operatori sociosanitari.

Un ulteriore aspetto critico è quello della salute sessuale e riproduttiva delle donne. L'attenzione rivolta alla rivalutazione dei consultori intende aprire anche alle donne rom spazi di tutela e di confronto e di anticipare al momento della gestazione e della nascita la tutela dei minori. Le donne rom accedono normalmente agli ospedali per il parto, mentre mancano di sottoporsi ai controlli previsti dalla normativa italiana nel corso della gravidanza. Inoltre l'accesso ai consultori dovrebbe poter consentire di affrontare il problema dei matrimoni e soprattutto delle maternità precoci e delle conseguenze per la salute delle giovani mamme e dei loro figli. Il problema è quello di creare un contatto tra le comunità che vivono sul territorio e i servizi sanitari<sup>16</sup>. Il Ministero della salute sta attualmente perfezionando due accordi di collaborazione per lo svolgimento di progetti sperimentali specifici finalizzati sia all'approfondimento delle conoscenze epidemiologiche che al miglioramento dell'accesso ai servizi delle popolazioni rom, con particolare attenzione ai minori.

Considerato il basso ricorso ai servizi sanitari di questo segmento di popolazione, è stato inoltre autorizzato un progetto che ha l'obiettivo di sperimentare e promuovere un modello di offerta attiva di servizi a queste popolazioni ad altissimo rischio di esclusione. In particolare si intende produrre materiale informativo, concepito secondo tecniche di comunicazione adeguate ai destinatari, contenente sia argomenti di educazione sanitaria con particolare riferimento alla cura dei bambini (nutrizione, igiene personale e ambientale), sia informazioni sui servizi, da distribuire nelle città italiane in cui si osserva una particolare concentrazione di rom. Elemento qualificante del progetto è la previsione di far veicolare l'opuscolo dagli operatori del Servizio sanitario, eventualmente affiancati da volontari in grado di agire come mediatori culturali tra le comunità e gli operatori sanitari, con l'obiettivo indiretto, quindi, di favorire la sensibilizzazione e la formazione di questi ultimi, al fine di provvederli di conoscenze e strumenti culturali idonei per raggiungere queste popolazioni.

Infine con L. 27 dicembre 2006, n. 269, all'art. 1, c. 827, si è stabilito il finanziamento dell'Istituto nazionale per la promozione della salute delle popolazioni migranti e il contrasto delle malattie della povertà, che ha tra i suoi obiettivi anche quello di dare dignità scientifica a un impegno svolto a favore delle popolazioni migranti ed emarginate e di offrire a persone in particolari difficoltà un'assistenza sanitaria adeguata che affronti anche i determinanti sociali ed economici delle malattie.

---

<sup>16</sup> Un'esperienza di formazione rivolta alle donne su questi temi, negli stessi campi rom nei quali sono stati affrontati i problemi dei giovani, da parte della ASL-Na1, è riuscita a stabilire un rapporto che si è protratto nel periodo successivo anche con l'accesso delle donne agli ambulatori della ASL. Anche nella ASL-Na2 sono stati consolidati percorsi nascita per le mamme in difficoltà presso i consultori, creando un ponte fra il territorio e il presidio ospedaliero in cui avviene il parto.

## Diritto all'istruzione

Secondo un'indagine condotta dall'Opera nomadi sulla scolarizzazione degli alunni rom in Italia nell'anno scolastico 2003/2004, risultavano frequentanti complessivamente 12.480 alunni, così distribuiti: 1.585 nella scuola dell'infanzia, 6.918 nella scuola elementare, 3.577 nella scuola media e 400 nella scuola superiore. L'elenco non è completo, in quanto vengono raggiunte solo le scuole delle città dove esiste una sezione locale dell'ente.

A partire dall'a.s. 2007/2008, le rilevazioni delle iscrizioni e delle frequenze scolastiche effettuate dal Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca prevedono anche il censimento dei bambini appartenenti alle comunità rom, in modo tale da poter avere, dall'inizio dell'anno scolastico 2008/2009, un quadro più preciso e dettagliato della situazione.

Di qui, nuovamente, l'esigenza di un'indagine approfondita, che dia modo di conoscere precisamente le dimensioni del fenomeno e che deve necessariamente vedere partecipare tutte le istituzioni e gli enti che a vario titolo si occupano dei minori rom. Per questo è stata reiterata la richiesta di collegare tutte le banche dati dei diversi ministeri e dei Comuni e di creare un sistema unico di monitoraggio, nell'ambito del Comitato tecnico competente in materia di immigrazione insediato presso il Ministero dell'interno (ex art. 2 *bis* TU).

Il sistema di governo delle politiche italiane per l'integrazione è piuttosto complesso e articolato a vari livelli. Parallelamente, anche il sistema scolastico ha livelli di gestione articolati. Negli ultimi anni vi è stata una sempre maggiore attenzione all'integrazione scolastica, che ha portato a innovazioni nella normativa e anche a miglioramenti nell'assetto organizzativo dell'amministrazione<sup>17</sup>. In particolare i programmi più recenti fanno specifico riferimento agli interventi sulle discriminazioni e sui pregiudizi, con il contrasto all'antiziganismo, che deve essere avversato dall'educazione interculturale anche attraverso la conoscenza della storia dei rom.

Per completare il quadro, è in vigore un Protocollo d'intesa tra il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca e l'Opera nomadi e, dal novembre 2007, è stato attivato un gruppo di lavoro paritetico tra i due organismi. Tale Protocollo d'intesa contiene molti spunti interessanti, come le proposte che seguono:

- promozione di iniziative per contrastare il fenomeno dell'abbandono e dell'evasione scolastica, nonché del ritardo didattico;
- formazione del personale docente e degli operatori scolastici ai fini dell'efficacia della scolarizzazione;
- formazione di mediatori linguistici e culturali rom, in collaborazione con gli Uffici scolastici regionali e gli enti locali.

Il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca ha infine avviato un processo di formazione degli insegnanti su queste tematiche, volto anche ad approfondire la ricerca metodologico-didattica.

<sup>17</sup> Per approfondimenti su questo punto, si veda la Sezione VII.

