

I diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia

10° Rapporto
di aggiornamento
sul monitoraggio
della Convenzione
sui diritti dell'infanzia
e dell'adolescenza
in Italia

20 novembre 2019



Gruppo di Lavoro
per la Convenzione
sui Diritti dell'Infanzia
e dell'Adolescenza



CONVENZIONE
SUI DIRITTI DELL'INFANZIA
E DELL'ADOLESCENZA





LE 100 ASSOCIAZIONI DEL GRUPPO CRC:

A Roma Insieme - Leda Colombini
ABA Onlus - Fondazione Fabiola De Clercq Onlus
ABIO - Fondazione ABIO Italia Onlus
ACP - Associazione Culturale Pediatri
ACRA
AGBE - Associazione Genitori Bambini Emopatici
AGeDO - Associazione di Genitori, Parenti e Amici di Omosessuali
AGESCI - Associazione Guide e Scouts Cattolici Italiani
Agevolando
AIAF - Associazione Italiana degli Avvocati per la Famiglia e i Minori
Ai.Bi. - Associazione Amici dei Bambini
AIMMI - Associazione Italiana per la Salute Mentale Infantile
ALAMA - Associazione Laziale Asma e Malattie Allergiche
ALI per Giocare - Associazione Italiana dei Ludobus e delle Ludoteche
ALPIM - Associazione Ligure per i Minori
ANFAA - Associazione Nazionale Famiglie Adottive e Affidatarie
ANFFAS Onlus - Associazione Nazionale Famiglie di Persone con Disabilità Intellettiva e/o Relazionale
ANPE - Associazione Nazionale dei Pedagogisti Italiani
ANPEF - Associazione Nazionale dei Pedagogisti Familiari
Antigone Onlus - Associazione per i diritti e le garanzie nel sistema penale
Associazione Antonia Vita - Carrobiolo
APMAR Onlus - Associazione Nazionale Persone con Malattie Reumatiche
Arché Onlus
Archivio Disarmo - Istituto di Ricerche Internazionali
Arciragazzi
ASGI - Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione
Bambinisenzasbarre Onlus
Batya - Associazione per l'accoglienza, l'affidamento e l'adozione
CAM - Centro Ausiliario Minori
CAMMINO - Camera Nazionale Avvocati per la persona, le relazioni familiari e i minorenni
CARE - Coordinamento delle Associazioni familiari adottive e affidatarie in Rete
Caritas Italiana
CbM - Centro per il bambino maltrattato
Centro per la salute del bambino Onlus
Centro Studi e Ricerche IDOS
Centro Studi per la cultura giovanile
Cesvi Fondazione Onlus
CAI - Centro Italiano Aiuti all'Infanzia
CISMAI - Coordinamento Italiano dei Servizi contro il Maltrattamento e l'Abuso all'Infanzia
Cittadinanzattiva
CNCA - Coordinamento Nazionale delle Comunità d'Accoglienza
Comitato Giù le Mani dai Bambini Onlus
Cooperativa Cecilia Onlus
Coordinamento Genitori Democratici Onlus
CR.EA. Crescere Educare Agire - Società Sportiva Dilettantistica
CSI - Centro Sportivo Italiano
CTM Onlus - Cooperazione nei Territori del Mondo
Dedalus Cooperativa Sociale
ECPAT Italia - End Child Prostitution, Pornography and Trafficking

E.D.I. Onlus Cooperativa Sociale
FederASMA e ALLERGIE Onlus - Federazione Italiana Pazienti
Associazione Figli Sottratti
FISH Onlus - Federazione Italiana per il Superamento dell'Handicap
G2 - Seconde Generazioni
Geordie - Associazione Onlus
Giovanna d'Arco Onlus
Fondazione Giuseppe Di Vittorio (FDV)
GRD Bologna - Associazione Genitori Ragazzi Down
Gruppo Nazionale Nidi e Infanzia
HelPeople Foundation Onlus
IBFAN Italia
International Adoption
IPDM - Istituto per la Prevenzione del Disagio Minorile
IRFMN - Istituto di Ricerche Farmacologiche Mario Negri
L'abilità - Associazione Onlus
L'Accoglienza Onlus
L'Albero della Vita Fondazione Onlus
L'altro diritto
Laetitia società cooperativa sociale (CAM MINORI SUD)
La Gabbianella Coordinamento per il sostegno a distanza Onlus
La Gabbianella e altri animali
La Leche League Italia ODV
La Rosa Roja Onlus
Ligustrum
M.A.I.S. - Movimento per l'Autosviluppo l'Interscambio e la Solidarietà
MAMI - Movimento Allattamento Materno Italiano ODV
Mission Bambini Fondazione Onlus
On the Road - Associazione Onlus
OsservAzione Onlus - Centro di ricerca azione contro la discriminazione di rom e sinti
OVCI la Nostra Famiglia
PAIDEIA Fondazione Onlus
Pollicino e Centro Crisi Genitori Onlus
Progetto Famiglia Onlus
Fondazione Roberto Franceschi Onlus
Save the Children Italia
Saveria Antiochia Osservatorio Antimafia - Associazione Onlus
SIMM - Società Italiana Medicina delle Migrazioni
SINPIA - Società Italiana di Neuropsichiatria dell'Infanzia e dell'Adolescenza
SIP - Società Italiana di Pediatria
SOS Villaggi dei Bambini Onlus
Terre des Hommes Italia Onlus
UISP - Unione Italiana Sport Per tutti
UNCM - Unione Nazionale Camere Minorili
UNICEF Italia
Associazione Valeria APS
VIS - Volontariato Internazionale per lo Sviluppo
WeWorld
Fondazione Zancan Onlus
Associazione 21 Luglio Onlus

Con la collaborazione di:

UNHCR - Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati

Maggiori informazioni su <http://gruppocrc.net/associazioni/>



Il 10° Rapporto di aggiornamento è stato realizzato con il coordinamento di Arianna Saulini (Save the Children Italia).

I testi sono stati elaborati da: Yasmin Abo Loha (ECPAT), Pier Paolo Angelini (Fondazione Di Vittorio), Stefano Ardagna (UNCM), Alberto Barengi (Mission Bambini), Leonardo Bellini (UNICEF), Luciano Bertozzi (Archivio Disarmo), Adriana Bizzarri (Cittadinanzattiva), Fabio Bodini (CARE), Maurizio Bonati (Mario Negri), Antonella Brunelli (ACP), Rita Campi (Mario Negri), Lorenzo Campioni (Gruppo Nazionale Nidi e Infanzia), Cinzia Canali (Fond. Zancan), Rossana Carbone (CISMAI), Grazia Cesaro (UNCM), Elise Chapin (UNICEF), Diego Cipriani (Caritas Italiana), Emma Colombatti (VIS), Antonio Crinò (Ai.Bi.), Mauro Cristoforetti (E.D.I.), Chiara Curto (UNICEF), Giusy D'Alconzo (Save the Children Italia), Rosalia Maria Da Rioli (GLNBM SIP), Enrica Dato (Ai.Bi.), Nunzia De Capite (Caritas Italiana), Dante Ferrara (SIP), Marta Fiasco (UNICEF), Sandra Frateiacchi (Alama/Federasma), Federica Giannotta (Terre des Hommes), Silvia Gison (Save the Children Italia), Brunella Greco (Save the Children Italia), Paolo Howard (Save the Children Italia), Giancarlo La Marca (SIP), Simona La Placa (GLNBM SIP), Michela Lonardi (Save the Children Italia), Francesco Macrì (SIP), Liviana Marelli (CNCA), Luigi Memo (SIP), Donata Micucci (ANFAA), Tullia Musatti (Gruppo Nazionale Nidi e Infanzia), Donata Pagetti (FISH), Alessandra Pavani (L'Albero della Vita), Chiara Pelaia (UNHCR), Juri Pertichini (Arciragazzi), Diletta Pistono (Save the Children Italia), Marina Raymondi (CIAI), Nicola Romeo (SIP), Maria Giovanna Ruvo (CAMMINO), Rocco Russo (SIP), Lia Sacerdote (Bambinisenzasbarre), Christian Serpelloni (UNCM), Aurora Sordini (Ass. 21 Luglio), Giorgio Tamburlini (CSB), Silvia Taviani (Save the Children Italia), Samantha Tedesco (SOS Villaggi dei bambini), Isabella Tenti (E.D.I.), Barbara Terenzi (VIS), Frida Tonizzo (ANFAA), Renato Turra (SIP), Davide Vecchio (SIP), Elisa Vellani (E.D.I.), Silvia Veronesi (UNCM), Alberto Villani (SIP), Alessandro Volpi (WeWorld), Federico Zullo (Agevolando).

Editing a cura di Michela Lonardi

Il Gruppo CRC ringrazia per le informazioni, i dati ed il supporto fornito ai fini dell'aggiornamento del presente Rapporto:

il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Direzione per la lotta alla povertà e per la programmazione sociale, Divisione IV Politiche per l'infanzia e l'adolescenza, il Ministero dell'Istruzione dell'Università e della Ricerca, Direzione Generale per i Contratti, gli Acquisti e per i Sistemi Informativi e la Statistica, Società italiana per lo studio delle Malattie Metaboliche Ereditarie e lo Screening Neonatale (SIMMESN).

Si ringrazia inoltre l'Alleanza Italiana per lo Sviluppo Sostenibile (ASviS) per la collaborazione e condivisione nel lavoro di identificazione degli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile dell'Agenda 2030 per i temi trattati nel presente Rapporto.

La stampa della pubblicazione è stata realizzata grazie al contributo delle associazioni del Gruppo CRC.

Gruppo CRC

c/o Save the Children Italia

Piazza di S. Francesco di Paola, 9 - 00184 Roma

E-mail: info@gruppocrc.net

Sito web: www.gruppocrc.net

Grafica a cura di InFabrica di Mauro Fanti (Gruppo Comunicazione e Marketing)

Stampa a cura di Puntoweb Srl

Chiuso in tipografia ad ottobre 2019



GLOSSARIO

Agenda 2030	L'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile è un programma d'azione per le persone, il pianeta e la prosperità, sottoscritto nel settembre 2015 dai Governi dei 193 Paesi membri dell'ONU, tra cui l'Italia. Essa ingloba 17 Obiettivi per lo Sviluppo Sostenibile - Sustainable Development Goals (SDGs) - in un grande programma d'azione per un totale di 169 target o traguardi da raggiungere entro il 2030. Maggiori informazioni sul sito www.un.org/sustainabledevelopment/ e www.asvis.it
Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza (CND)	È stato istituito con Legge 451/1997 e riordinato dal DPR 103/2007. Il Centro si occupa della raccolta e diffusione di normativa, dati statistici e pubblicazioni scientifiche, nonché di effettuare analisi della condizione dell'infanzia. La gestione delle attività connesse allo svolgimento delle funzioni del Centro nazionale è affidata, in rapporto convenzionale, all'Istituto degli Innocenti di Firenze. Maggiori informazioni sul sito www.minori.it
Commissione parlamentare per l'infanzia e l'adolescenza	È stata istituita con Legge 451/1997, emendata dalla Legge 112/2009. La Commissione ha compiti di indirizzo e di controllo sull'attuazione degli accordi internazionali e della legislazione relativi ai diritti e allo sviluppo dei soggetti in età evolutiva. Riferisce alle Camere, con cadenza almeno annuale, sui risultati della propria attività e formula osservazioni e proposte sugli effetti, sui limiti e sull'eventuale necessità di adeguamento della legislazione vigente, in particolare per assicurarne la rispondenza ai diritti previsti dalla CRC. Per maggiori informazioni si veda www.parlamento.it
Comitato ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza	Verifica i progressi compiuti dagli Stati che hanno ratificato la CRC nell'attuazione dei diritti in essa sanciti, attraverso la presentazione e relativa discussione a Ginevra di Rapporti periodici governativi e dei Rapporti Supplementari delle Ong. Maggiori informazioni su www.ohchr.org/EN/HRBodies/CRC/Pages/CRCIndex.aspx
CRC	Acronimo di <i>Convention on the Rights of the Child</i> la cui traduzione ufficiale in italiano è «Convenzione sui diritti del fanciullo», ma nel testo si preferisce utilizzare la denominazione di uso corrente «Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza». Per maggiori informazioni si veda www.gruppocrc.net/La-CRC
Garante nazionale infanzia e adolescenza	Istituito con Legge 112/2011, l'Autorità Garante ha il compito di assicurare la promozione e la piena tutela dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, collaborando a tal fine con tutti i soggetti che, in ambito nazionale e internazionale, operano in questo settore. Maggiori informazioni su www.garanteinfanzia.org
Gruppo CRC	Il Gruppo di Lavoro per la Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza (Gruppo CRC) è un network di associazioni italiane che opera al fine di garantire un sistema di monitoraggio indipendente sull'attuazione della CRC e delle Osservazioni Conclusive del Comitato ONU in Italia. Maggiori informazioni sul sito www.gruppocrc.net
Obiettivi di Sviluppo Sostenibile	L'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile approvata dall'ONU è composta da 17 Obiettivi di Sviluppo Sostenibile - Sustainable Development Goals (SDGs) - articolati in 169 Target da raggiungere entro il 2030. Si tratta di obiettivi comuni su un insieme di questioni importanti per lo sviluppo, quali ad esempio la lotta alla povertà, l'eliminazione della fame e il contrasto al cambiamento climatico, necessari per portare il mondo sulla strada della sostenibilità. Maggiori informazioni sul sito www.un.org/sustainabledevelopment/ e www.asvis.it
Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza	È stato istituito con Legge 451/1997 ed è attualmente regolato dal DPR 103/2007. Ogni due anni predispone il Piano Nazionale di azione e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva (Piano Nazionale Infanzia). Inoltre ha il compito, ogni 5 anni, di redigere lo schema del Rapporto governativo alle Nazioni Unite sull'applicazione della CRC. Maggiori informazioni su www.minori.it/osservatorio



Osservazioni Conclusive	Documento pubblico con cui il Comitato ONU rende noto il proprio parere sullo stato di attuazione della CRC nel Paese esaminato, sottolineando i progressi compiuti, evidenziando i punti critici ed esortando il Governo, attraverso le Raccomandazioni, ad intervenire ove necessario. Le Osservazioni rivolte dal Comitato ONU all'Italia sono disponibili su www.gruppocrc.net/Osservazioni-Conclusive-del-Comitato-ONU
Persone di età minore	Termine utilizzato nel testo per indicare le persone fino ai diciotto anni di età. Tale espressione è stata volutamente preferita al termine “minore” che nel linguaggio comune è utilizzato come comparativo e, contrapponendosi a maggiore, dà un’idea di “meno”, “più piccolo”, secondo una visuale adultocentrica. L’espressione “minorenni” è utilizzata nel testo per le analisi di carattere giuridico.
Piano Nazionale di azione e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo in età evolutiva (Piano Nazionale Infanzia)	È previsto dalla Legge 451/1997, con l’obiettivo di conferire priorità ai programmi riferiti alle persone di età minore e rafforzare la cooperazione per lo sviluppo dell’infanzia nel mondo. Il Piano individua, altresì, le modalità di finanziamento degli interventi da esso previsti nonché le forme di potenziamento e di coordinamento delle azioni svolte dalle pubbliche amministrazioni, dalle Regioni e dagli Enti locali. Il Piano Nazionale viene predisposto ogni due anni dall’Osservatorio, sentita la Commissione parlamentare per l’infanzia e l’adolescenza, ed approvato dal Consiglio dei Ministri. Il testo dei quattro Piani adottati fino ad oggi è disponibile su www.gruppocrc.net/area-tematica/il-piano-nazionale-infanzia/
Rapporto CRC	Rapporto di aggiornamento annuale sul monitoraggio della CRC in Italia elaborato dal Gruppo CRC e pubblicato ogni anno in occasione della ratifica della CRC in Italia (27 maggio). I Rapporti CRC pubblicati sono disponibili sul sito del Gruppo CRC www.gruppocrc.net
Rapporto governativo	Rapporto sullo stato di attuazione della CRC che, in base all’art. 44 della CRC, gli Stati sono tenuti a sottoporre al Comitato ONU, entro 2 anni dalla ratifica della CRC e successivamente ogni 5 anni. Per maggiori informazioni e per visionare i Rapporti governativi italiani si veda www.gruppocrc.net/I-Rapporti-governativi
Rapporto Supplementare	Rapporto sullo stato di attuazione della CRC preparato dalle Ong per il Comitato ONU, in cui si prendono in considerazione le tematiche affrontate nel Rapporto governativo, seguendo le linee guida predisposte dal Comitato ONU. Il 1°, il 2° ed il 3° Rapporto Supplementare del Gruppo CRC sono disponibili sul sito www.gruppocrc.net

NOTA METODOLOGICA

La suddivisione in capitoli rispecchia i raggruppamenti tematici degli articoli della CRC suggerita dal Comitato ONU nelle «Linee Guida per la redazione dei Rapporti Periodici». Il Comitato ONU ha infatti raggruppato i 41 articoli contenuti nella prima parte della CRC, in cui sono sanciti i diritti, in 9 gruppi tematici.

Le Osservazioni Conclusive indirizzate dal Comitato ONU al Governo italiano nel 2019 in merito all’attuazione della Convenzione sui diritti dell’infanzia e dell’adolescenza (CRC/C/ITA/CO/5-6) sono riportate all’inizio di ogni paragrafo per la specifica tematica trattata. Alla fine di ogni paragrafo sono poi inserite le raccomandazioni che il Gruppo CRC rivolge alle istituzioni competenti.

Per questa edizione speciale nel trentennale della CRC e nell’ambito dell’impegno assunto dall’Italia nel sottoscrivere l’Agenda 2030 delle Nazioni Unite per lo sviluppo sostenibile, il Gruppo CRC ha inoltre deciso di far riferimento ai 17 Obiettivi di Sviluppo Sostenibile e ai relativi 169 Target.

Si noti infine che per il Gruppo CRC, da sempre, la visione dei minorenni come persone titolari di propri diritti e il rispetto di genere rappresentano una priorità fondamentale e, in tutte le nostre attività, poniamo la massima attenzione al rispetto dei diritti dei bambini, delle bambine e degli/le adolescenti. Nel presente documento, per semplificazione e sintesi, viene utilizzato il termine “bambini” come falso neutro e cioè con riferimento sia a bambine che a bambini.



AGENDA 2030

OBIETTIVI DI SVILUPPO SOSTENIBILE

Obiettivo 1. Porre fine ad ogni forma di povertà nel mondo



1.2

Entro il 2030, ridurre almeno della metà la quota di uomini, donne e bambini di tutte le età che vivono in povertà in tutte le sue forme, secondo le definizioni nazionali.

1.3

Implementare a livello nazionale adeguati sistemi di protezione sociale e misure di sicurezza per tutti, compresi i livelli più bassi, ed entro il 2030 raggiungere una notevole copertura delle persone povere e vulnerabili.

1.4

Entro il 2030, assicurare che tutti gli uomini e le donne, in particolare i più poveri e vulnerabili, abbiano uguali diritti alle risorse economiche, insieme all'accesso ai servizi di base, proprietà privata, controllo su terreni e altre forme di proprietà, eredità, risorse naturali, nuove tecnologie appropriate e servizi finanziari, tra cui la microfinanza.

1.5

Entro il 2030, rinforzare la resilienza dei poveri e di coloro che si trovano in situazioni di vulnerabilità e ridurre la loro esposizione e vulnerabilità ad eventi climatici estremi, catastrofi e shock economici, sociali e ambientali.

1.b

Creare solidi sistemi di politiche a livello nazionale, regionale e internazionale, basati su strategie di sviluppo a favore dei poveri e sensibili alle differenze di genere, per sostenere investimenti accelerati nelle azioni di lotta alla povertà.

Obiettivo 3. Assicurare la salute e il benessere per tutti e per tutte le età



3.4

Entro il 2030, ridurre di un terzo la mortalità prematura da malattie non trasmissibili attraverso la prevenzione e il trattamento e promuovere benessere e salute mentale.

3.8

Conseguire una copertura sanitaria universale, compresa la protezione da rischi finanziari, l'accesso ai servizi essenziali di assistenza sanitaria di qualità e l'accesso sicuro, efficace, di qualità e a prezzi accessibili a medicinali di base e vaccini per tutti.

Obiettivo 4. Fornire un'educazione di qualità, equa ed inclusiva, e opportunità di apprendimento per tutti



4.1

Garantire entro il 2030 ad ogni ragazza e ragazzo libertà, equità e qualità nel completamento dell'educazione primaria e secondaria che porti a risultati di apprendimento adeguati e concreti.

4.2

Garantire entro il 2030 che ogni ragazza e ragazzo abbiano uno sviluppo infantile di qualità, ed un accesso a cure ed istruzione pre-scolastiche così da essere pronti alla scuola primaria.

4.3

Garantire entro il 2030 ad ogni donna e uomo un accesso equo ad un'istruzione tecnica, professionale e terziaria - anche universitaria - che sia economicamente vantaggiosa e di qualità.

4.5

Eliminare entro il 2030 le disparità di genere nell'istruzione e garantire un accesso equo a tutti i livelli di istruzione e formazione professionale delle categorie protette, tra cui le persone con disabilità, le popolazioni indigene ed i bambini in situazioni di vulnerabilità.

4.7

Garantire entro il 2030 che tutti i discenti acquisiscano la conoscenza e le competenze necessarie a promuovere lo sviluppo sostenibile, anche tramite un'educazione volta ad uno sviluppo e uno stile di vita sostenibile, ai diritti umani, alla parità di genere, alla promozione di una cultura pacifica e non violenta, alla cittadinanza globale e alla valorizzazione delle diversità culturali e del contributo della cultura allo sviluppo sostenibile.

4.a

Costruire e potenziare le strutture dell'istruzione che siano sensibili ai bisogni dell'infanzia, alle disabilità e alla parità di genere e predisporre ambienti dedicati all'apprendimento che siano sicuri, non violenti e inclusivi per tutti.



Obiettivo 5. Raggiungere l'uguaglianza di genere ed emancipare tutte le donne e le ragazze



- 5.1** Porre fine, ovunque, a ogni forma di discriminazione nei confronti di donne e ragazze.
- 5.2** Eliminare ogni forma di violenza nei confronti di donne e bambine, sia nella sfera privata che in quella pubblica, compreso il traffico di donne e lo sfruttamento sessuale e di ogni altro tipo.
- 5.c** Adottare e intensificare una politica sana ed una legislazione applicabile per la promozione della parità di genere e l'emancipazione di tutte le donne e bambine, a tutti i livelli.

Obiettivo 8. Incentivare una crescita economica duratura, inclusiva e sostenibile, un'occupazione piena e produttiva ed un lavoro dignitoso per tutti



- 8.1** Sostenere la crescita economica pro capite in conformità alle condizioni nazionali, e in particolare una crescita annua almeno del 7% del prodotto interno lordo nei paesi in via di sviluppo.
- 8.5** Garantire entro il 2030 un'occupazione piena e produttiva e un lavoro dignitoso per donne e uomini, compresi i giovani e le persone con disabilità, e un'equa remunerazione per lavori di equo valore.
- 8.6** Ridurre entro il 2030 la quota di giovani disoccupati e al di fuori di ogni ciclo di studio o formazione.
- 8.7** Prendere provvedimenti immediati ed effettivi per sradicare il lavoro forzato, porre fine alla schiavitù moderna e alla tratta di esseri umani e garantire la proibizione ed eliminazione delle peggiori forme di lavoro minorile, compreso il reclutamento e l'impiego dei bambini soldato, nonché porre fine entro il 2025 al lavoro minorile in ogni sua forma.

Obiettivo 10. Ridurre l'ineguaglianza all'interno di e fra le nazioni



- 10.2** Entro il 2030, potenziare e promuovere l'inclusione sociale, economica e politica di tutti, a prescindere da età, sesso, disabilità, razza, etnia, origine, religione, stato economico o altro.
- 10.3** Assicurare pari opportunità e ridurre le disuguaglianze nei risultati, anche eliminando leggi, politiche e pratiche discriminatorie e promuovendo legislazioni, politiche e azioni appropriate a tale proposito.
- 10.4** Adottare politiche, in particolare fiscali, salariali e di protezione sociale, per raggiungere progressivamente una maggior uguaglianza.
- 10.7** Rendere più disciplinate, sicure, regolari e responsabili la migrazione e la mobilità delle persone, anche con l'attuazione di politiche migratorie pianificate e ben gestite.



Obiettivo 11. Rendere le città e gli insediamenti umani inclusivi, sicuri, duraturi e sostenibili



11.1

Entro il 2030, garantire a tutti l'accesso ad alloggi adeguati, sicuri e convenienti e ai servizi di base e riqualificare i quartieri poveri.

Obiettivo 16. Promuovere società pacifiche e inclusive per uno sviluppo sostenibile, garantire a tutti l'accesso alla giustizia, e creare istituzioni efficaci, responsabili ed inclusive a tutti i livelli



16.1

Ridurre ovunque e in maniera significativa tutte le forme di violenza e il tasso di mortalità ad esse correlato.

16.2

Porre fine all'abuso, allo sfruttamento, al traffico di bambini e a tutte le forme di violenza e tortura nei loro confronti.

16.3

Promuovere lo stato di diritto a livello nazionale e internazionale e garantire parità di accesso alla giustizia per tutti.

16.5

Ridurre sensibilmente la corruzione e gli abusi di potere in tutte le loro forme.

16.6

Sviluppare a tutti i livelli istituzioni efficaci, responsabili e trasparenti.

16.7

Garantire un processo decisionale responsabile, aperto a tutti, partecipativo e rappresentativo a tutti i livelli.

16.9

Entro il 2030, fornire identità giuridica per tutti, inclusa la registrazione delle nascite.

16.10

Garantire un pubblico accesso all'informazione e proteggere le libertà fondamentali, in conformità con la legislazione nazionale e con gli accordi internazionali.

16.a

Consolidare le istituzioni nazionali più importanti, anche attraverso la cooperazione internazionale, per sviluppare ad ogni livello, in particolare nei paesi in via di sviluppo, capacità per prevenire la violenza e per combattere il terrorismo ed il crimine.

Obiettivo 17. Rafforzare gli strumenti di attuazione e rinnovare il partenariato mondiale per lo sviluppo sostenibile



17.14

Accrescere la coerenza politica per lo sviluppo sostenibile.

17.17

Incoraggiare e promuovere partnership efficaci nel settore pubblico, tra pubblico e privato e nella società civile basandosi sull'esperienza delle partnership e sulla loro capacità di trovare risorse.

17.18

Entro il 2020, rafforzare il sostegno allo sviluppo dei paesi emergenti, dei paesi meno avanzati e dei piccoli stati insulari in via di Sviluppo (SIDS). Incrementare la disponibilità di dati di alta qualità, immediati e affidabili andando oltre il profitto, il genere, l'età, la razza, l'etnia, lo stato migratorio, la disabilità, la posizione geografica e altre caratteristiche rilevanti nel contesto nazionale.

* Il seguente schema riporta i principali Obiettivi di Sviluppo Sostenibile e relativi Target dell'Agenda 2030 delle Nazioni Unite che risultano più pertinenti rispetto ai temi trattati nel presente Rapporto e alle Raccomandazioni avanzate all'Italia dal Comitato ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza a febbraio 2019.



INDICE

Premessa	8
Capitolo I - Misure generali di attuazione della CRC in Italia	
1. Coordinamento a livello istituzionale e tra istituzioni e ONG	11
2. Le risorse destinate all'infanzia e all'adolescenza in Italia	12
3. La raccolta dati	16
4. Istituti di Garanzia a tutela dell'infanzia e dell'adolescenza	17
5. Persone di età minore in condizioni di povertà	18
Capitolo II - Principi generali della CRC	
1. Art. 2 CRC: Il principio di non discriminazione	21
2. Art. 3 CRC: Il superiore interesse della persona di età minore	24
3. Art. 12 CRC: La partecipazione e l'ascolto delle persone di età minore	26
Capitolo III - Diritti civili e libertà	
1. Diritto di registrazione e cittadinanza	29
Capitolo IV - Violenza contro le persone di età minore	
1. Violenza nei confronti dei minorenni	32
2. Le punizioni fisiche e umilianti	35
3. Sfruttamento e abuso sessuale	36
4. Violenza di genere	38
Capitolo V - Ambiente familiare e misure alternative	
1. Persone di età minore prive di un ambiente familiare	40
2. L'adozione nazionale e internazionale	44
3. Sottrazione internazionale di persone di età minore	47
Capitolo VI - Salute, disabilità e servizi di base	
1. Persone di età minore con disabilità	49
2. Salute e servizi di salute	51
3. Salute mentale	56
Capitolo VII - Educazione, gioco e attività culturali	
1. La dispersione scolastico-formativa	59
2. Il diritto alla sicurezza negli ambienti scolastici	61
3. Comportamenti violenti a scuola	62
4. L'educazione dei bambini sotto i sei anni: servizi educativi per l'infanzia e scuole dell'infanzia	64
Capitolo VIII - Misure speciali di protezione	
1. Minorenni migranti non accompagnati: il diritto alla protezione e all'accoglienza	67
Capitolo IX - L'attuazione in Italia del Protocollo Opzionale alla CRC concernente la vendita, la prostituzione e la pornografia rappresentante le persone di età minore	
1. Turismo sessuale a danno delle persone di età minore	75
Capitolo X - L'attuazione in Italia del Protocollo Opzionale alla CRC sul coinvolgimento delle persone di età minore nei conflitti armati	
Capitolo XI - Il Terzo Protocollo Opzionale alla CRC sulle procedure di reclamo	
Pubblicazioni del Gruppo CRC	
80	



PREMESSA

I diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia

I trent'anni della CRC: una nuova agenda per i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza

Il Gruppo CRC pubblica il 10° Rapporto di aggiornamento sul monitoraggio della Convenzione ONU sui Diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza (CRC) in Italia in occasione del 20 novembre 2019, 30° anniversario dall'approvazione della CRC. È un momento di grande visibilità per i diritti dell'infanzia a livello internazionale, con eventi dedicati organizzati sia a New York che Ginevra¹, che nazionale, dato che la Legge n. 451/1997 ha istituito per questa data la Giornata italiana per i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza². Il Gruppo CRC ha pensato di cogliere l'occasione di tale momento celebrativo per proporre e condividere un'analisi che entri nel merito dell'attuazione dei diritti delle persone di età minore alla luce delle Osservazioni Conclusive che il Comitato ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza ha rivolto al nostro Paese lo scorso febbraio.

Si è infatti da pochi mesi concluso il “quarto ciclo di monitoraggio” dell'attuazione della CRC in Italia da parte del Comitato ONU che ha portato all'adozione delle Osservazioni Conclusive per il nostro Paese e conseguentemente avviato un nuovo ciclo, un percorso che prevede un confronto tra il Governo, la società civile e gli esperti che compongono il Comitato ONU. La stessa CRC³ prevede infatti le modalità per il monitoraggio dello stato di attuazione dei diritti in essa enunciati attraverso la predisposizione di rapporti periodici e incontri con i rappresentanti del Governo⁴ e del Terzo Settore. Da quasi vent'anni, il Gruppo CRC è parte attiva di questo percorso, avendo predisposto tre Rapporti Supplementari⁵ inviati al Comitato ONU e presentati nel corso delle pre-sessioni antecedenti l'esame dell'Italia. Le Osservazioni del Comitato ONU tracciano la direzione per l'azione futura per promuovere e tutelare i diritti delle persone di età minore. I singoli governi, e quindi nello specifico anche il Governo italiano è chiamato ad adoperarsi per implementare le Raccomandazioni espresse dal Comitato ONU, e su cui l'Italia sarà chiamata a render conto nel prossimo incontro previsto per il 2023. Allo stesso tempo le Organizzazioni Non Governative sono chiamate a vigilare che le raccomandazioni siano considerate nell'agenda nazionale e a diffonderne la conoscenza. Tale procedura ha consentito nel corso del tempo di promuovere cambiamenti e miglioramenti in molti Paesi. Progressi che si traducono spesso nell'adozione di leggi o provvedimenti amministrativi, o in sviluppi nell'attuazione dei diritti civili e politici, di più facile realizzazione rispetto alle misure volte a garantire maggiori diritti economici, sociali e culturali, che richiedono per la loro progressiva realizzazione un impegno concreto e la conseguente allocazione di risorse adeguate.

¹ Si veda <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CRC/Pages/CRC30.aspx>

² Legge n. 451/1997 art. 1 comma 6.

³ L'art. 44 prevede che entro 2 anni dalla ratifica della CRC, e successivamente ogni 5 anni, gli Stati sono tenuti a sottoporre al Comitato ONU un Rapporto sullo stato di attuazione della CRC nel proprio Paese. Nel Rapporto devono essere indicati i provvedimenti che sono stati adottati per dare effetto ai diritti riconosciuti nella CRC ed i progressi realizzati per il godimento di tali diritti, seguendo uno schema predisposto dal Comitato stesso.

⁴ L'Italia ha predisposto il primo Rapporto nel 1994, il secondo Rapporto nel 2000, il terzo/quarto Rapporto nel 2009, il quinto/sesto Rapporto nel 2017. Per approfondimento si veda <http://gruppocrc.net/tipo-documento/altri-documenti/>

⁵ Oltre al primo Rapporto Supplementare sullo stato di attuazione dei primi due Protocolli Opzionali. Tutti i Rapporti sono disponibili su <http://gruppocrc.net/tipo-documento/pubblicazioni/>



Il trentennale della CRC è anche l'occasione per offrire una lettura attuale della Convenzione e riaffermarne la centralità nel quadro degli **Obiettivi di Sviluppo Sostenibile (SDGs)** individuati dall'*Agenda globale delle Nazioni Unite per lo Sviluppo Sostenibile* (Agenda 2030). L'Agenda 2030 è stata adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite a settembre 2015 con lo scopo di definire un approccio globale allo sviluppo sostenibile basato su 17 obiettivi strategici e 169 traguardi specifici da raggiungere entro il 2030. Questi obiettivi vedono coinvolti tutti gli Stati nella ricerca della sostenibilità economica, sociale e ambientale e rappresentano l'aspirazione più ampia per garantire un futuro migliore ai bambini di oggi e di domani. Nel perseguire tali obiettivi, occorre partire comunque e innanzitutto dai diritti come paradigma culturale, perché devono essere riconosciuti universalmente a tutti a prescindere dai mutamenti della società e dalle risorse disponibili.

Dalla lettura condivisa della Convenzione ONU sui Diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza e dell'Agenda di Sviluppo Sostenibile, emerge **l'indivisibile rapporto tra lo sviluppo inclusivo, equo e sostenibile promosso dall'Agenda 2030 e la realizzazione dei diritti delle persone di età minore**. Dei 169 Target che sostanziano i 17 Obiettivi, moltissimi possono essere ricondotti indirettamente alla tutela e promozione dei diritti dell'infanzia e 48 di essi ne fanno riferimento in maniera diretta⁶. I principi della Convenzione e gli SDGs sono infatti un punto di riferimento fondamentale per misurare il benessere dei bambini e delle bambine. La CRC riconosce tutta l'ampia gamma dei diritti civili, politici, economici, sociali e culturali che devono essere garantiti a tutte le persone di età minore. Allo stesso tempo, gli SDGs delineano una visione moderna dei progressi sociali, economici e ambientali che devono essere raggiunti affinché tutti, quindi anche i bambini ed i ragazzi, vedano attuati i propri diritti.

Leggere gli SDGs in un'ottica di garanzia dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza significa quindi impegnarsi per garantire anche in Italia a tutte le persone di età minore l'accesso ai diritti fondamentali quali *la salute* (SDG 3) e *un'istruzione di qualità* (SDG 4), significa *eliminare ogni forma di discriminazione nei confronti di bambine e ragazze* (SDG 5), e *ridurre ovunque e in maniera significativa tutte le forme di violenza* (SDG 16), nonché *le disuguaglianze* (SDG 10). Vuol dire *contrastare fenomeni quali la povertà minorile* (SDG 1), ed *incentivare una crescita economica duratura, inclusiva e sostenibile* (SDG 8). Significa *ripartire dai territori, costruendo città e comunità sostenibili* (SDG 11) e *tutelando l'ambiente* (SDG 13, 14, 15). Equivale anche a garantire che le persone di età minore possano crescere in un Paese in cui *la pace e la giustizia siano garantiti e dove esistono a tutti i livelli istituzioni efficaci, responsabili e trasparenti* (SDG 16), un Paese in cui le *istituzioni, insieme con la società civile e il settore privato* (SDG 17), facciano tutte la loro parte per garantire un'alleanza reale per la sostenibilità.

Per questo motivo quest'anno il Gruppo CRC ha deciso di introdurre e far riferimento per le singole tematiche affrontate in quest'edizione speciale del Rapporto CRC agli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile e ai relativi Target più pertinenti, al fine di proporre una lettura attuale dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza e sottolineare la stretta connessione tra gli obiettivi promossi dall'Agenda 2030 e la realizzazione dei diritti delle persone di età minore.

L'attuazione dei diritti dei bambini dipende strettamente dalla nostra capacità di riaffermare la loro centralità nell'Agenda globale delle Nazioni Unite per lo Sviluppo Sostenibile e nelle agende politiche dei singoli Paesi, e quindi anche del Governo italiano. Porre al centro i bambini implica quindi anche declinare il tema del benessere sostenibile, in modo da coprire tutte le dimensioni (civile, politica, economica, sociale e culturale) in cui i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza si esprimono.

⁶ Per approfondimento si veda <https://www.unicef.org/media/60231/file>



Con il presente Rapporto dunque avviamo un nuovo ciclo di monitoraggio, riprendendo la redazione dei Rapporti di aggiornamento annuali, per contribuire alla promozione e sviluppo di politiche e prassi che portino ad una effettiva attuazione dei diritti delle persone di età minore. Il Gruppo CRC abbraccia con convinzione questo impegno, rilanciando le Osservazioni ONU come base per il monitoraggio e contribuendo già a proporre possibili soluzioni, oltre che a segnalare criticità.

A trent'anni dall'adozione della Convenzione sui Diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza occorre l'impegno di tutti, in primis delle istituzioni responsabili a livello locale e centrale per le politiche dell'infanzia, del Terzo Settore, della comunità educante. Soprattutto occorre riconoscere le persone di età minore come protagonisti e cittadini attivi, ed interlocutori fondamentali quando vengono prese decisioni che li riguardano. Non possiamo ignorare quello che migliaia di giovani, anche in Italia, stanno chiedendo a gran voce nelle manifestazioni di piazza che si sono succedute, legate principalmente ad istanze ambientali, ma che hanno messo chiaramente in evidenza come non possa essere più ignorata "la voce dei ragazzi" e quindi occorre favorire luoghi e modalità per rendere l'ascolto parte integrante del processo decisionale a tutti i livelli.



Capitolo I

MISURE GENERALI DI ATTUAZIONE DELLA CRC IN ITALIA

1. COORDINAMENTO A LIVELLO ISTITUZIONALE E TRA ISTITUZIONI E ONG



6. Il Comitato esorta lo Stato italiano a definire in seno alla Presidenza del Consiglio dei Ministri (Dipartimento per le politiche della famiglia) un mandato chiaro e un'autorità sufficiente a coordinare tutte le attività correlate all'attuazione della Convenzione a livello trasversale, sul piano nazionale, regionale e locale e a rafforzare il ruolo dell'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza nell'ambito di tale organismo di coordinamento interministeriale. Lo Stato parte dovrebbe garantire che l'Osservatorio disponga delle risorse umane, tecniche e finanziarie necessarie perché possa operare con efficacia.

CRC/C/ITA/CO/5-6, punto 6

Per quanto riguarda il coordinamento delle politiche per l'infanzia e l'adolescenza, con il Decreto-legge 12 luglio 2018, n. 86¹, si è proceduto ad un riordino delle funzioni, assegnando al Dipartimento per le Politiche per la Famiglia le funzioni di indirizzo e coordinamento in materia di politiche per l'infanzia e l'adolescenza²;

¹ “Disposizioni urgenti in materia di riordino delle attribuzioni dei Ministeri dei beni e delle attività culturali e del turismo, delle politiche agricole alimentari e forestali e dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, nonché in materia di famiglia e disabilità”, Gazzetta Ufficiale, Serie Generale n.160 del 12 luglio 2018.

² Le funzioni di indirizzo e coordinamento in materia di politiche per l'infanzia e l'adolescenza, anche con riferimento allo sviluppo dei servizi socio-educativi per la prima infanzia, fatte salve, con riferimento a tali servizi, le competenze del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, nonché le funzioni di competenza statale attribuite al Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali dall'articolo 46, comma 1, lettera c), del Decreto Legislativo 30 luglio 1999, n. 300, in materia di coordinamento delle politiche per il sostegno dell'infanzia e dell'adolescenza e per la tutela dei minorenni anche con riferimento al diritto degli stessi a una famiglia, fatte salve le competenze del medesimo Ministero in materia di politiche per l'integrazione e l'inclusione sociale.

in materia di politiche per la famiglia nelle sue componenti e problematiche generazionali e relazionali; nonché in materia di politiche per le adozioni, anche internazionali, di minorenni italiani e stranieri.

L'**Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza**³, istituito dalla Legge 451/1997 e regolato dal Decreto del Presidente della Repubblica 14 maggio 2007, n. 103, coordina amministrazioni centrali, Regioni, Enti locali, associazioni, ordini professionali e Organizzazioni Non Governative che si occupano di infanzia e ha il compito di predisporre documenti strategici inerenti l'infanzia e l'adolescenza. Con Decreto interministeriale del 24 marzo 2017 sono stati designati i nuovi membri dell'Osservatorio che sono rimasti in carica per due anni, completando anche il lavoro di monitoraggio del IV Piano Nazionale Infanzia terminato a luglio 2018. Tuttavia, l'Osservatorio non è stato mai riconvocato nel corso del precedente Governo Conte ed il monitoraggio compiuto non è stato ancora pubblicato, né sono stati avviati i lavori per la predisposizione del nuovo Piano. L'Osservatorio continua quindi ad essere caratterizzato da una forte discontinuità dei lavori, che di fatto ha impedito che andasse a regime il processo connesso alla predisposizione, approvazione, pubblicazione e monitoraggio del Piano Nazionale Infanzia. Un altro limite del Piano è che non viene individuata l'amministrazione responsabile per le singole azioni prioritarie definite dal Piano stesso, con la conseguenza che molte azioni rimangono inattuati e non entrano di fatto nell'agenda.

A **livello regionale**, si evidenzia che l'effettiva istituzione di un **Osservatorio regionale** per l'infanzia e l'adolescenza rimane stabile in sole **cinque realtà**: Lombardia, Emilia-Romagna, Toscana, Marche e Umbria. Si segnala infine che all'interno della **Commissione politiche sociali della Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province Autonome** non sono ancora stati previsti dei momenti formalizzati o di un gruppo di lavoro riconosciuto con funzioni di raccordo rispetto alla programmazione e all'attuazione delle politiche per l'infanzia e l'adolescenza.

³ Si veda <http://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/infanzia-e-adolescenza/focus-on/Osservatorio/Pagine/default.aspx>



Pertanto il Gruppo CRC raccomanda:

1. **Al Dipartimento per le Politiche per la Famiglia** di riconvocare l'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza e rafforzare il ruolo di tale organismo di coordinamento interministeriale;
2. **Alla Commissione Politiche sociali della Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome** di dotarsi di un gruppo con funzioni di raccordo per le politiche dell'infanzia e dell'adolescenza.

2. LE RISORSE DESTINATE ALL'INFANZIA E ALL'ADOLESCENZA IN ITALIA



7. Il Comitato apprezza l'impegno assunto dal 2012 dallo Stato italiano per mitigare l'impatto negativo e, in particolare, gli alti livelli di disoccupazione e povertà, inclusa la povertà minorile, che sono il risultato delle misure di austerità attuate dal Governo dal 2010. Ciononostante, il Comitato è preoccupato che le misure di austerità continuino a minare l'effettiva protezione dei diritti dei minorenni nello Stato parte, e che nella preparazione, approvazione, esecuzione e monitoraggio dei bilanci manchi una prospettiva dedicata ai loro diritti.
8. Con riferimento al proprio Commento generale n. 19 (2016) sul bilancio pubblico per la realizzazione dei diritti dei minorenni, il Comitato raccomanda all'Italia di:
 - (a) condurre, con la piena partecipazione dei minorenni, una valutazione complessiva dell'impatto delle misure di austerità sulla realizzazione dei loro diritti e, sulla base dei risultati di tale valutazione, elaborare una strategia per affrontare più efficacemente tale impatto e garantire che tali diritti, in particolare quelli dei minorenni appartenenti a comunità svantaggiate ed emarginate, non subiscano ulteriori pregiudizi;

- (b) assegnare adeguate risorse umane, finanziarie e tecniche a tutti i livelli di governo per l'attuazione di tutte le politiche, i piani, i programmi e le misure legislative rivolte ai minorenni, in particolare a quelli appartenenti a comunità svantaggiate ed emarginate;
- (c) creare meccanismi appropriati e processi inclusivi attraverso i quali la società civile, il pubblico e i minorenni possano partecipare a tutte le fasi del processo di bilancio, comprese la redazione, l'attuazione e la valutazione;
- (d) condurre valutazioni periodiche sull'impatto che gli stanziamenti di bilancio hanno sui minorenni per garantire che siano efficaci, efficienti, sostenibili e coerenti con il principio di non discriminazione;
- (e) utilizzare nel processo di bilancio un approccio basato sui diritti dei minorenni includendo indicatori specifici e un sistema di tracciabilità per l'assegnazione e l'uso di risorse per i minorenni in tutto il bilancio e nei settori e tra i dipartimenti pertinenti e utilizzare questo sistema di tracciabilità per una valutazione di impatto su come gli investimenti in qualsiasi settore possano venire in aiuto del superiore interesse del minorenne, garantendo che il diverso impatto di tali investimenti sui minorenni venga misurato anche in base al genere;
- (f) definire linee di bilancio per tutti i minorenni, con un'attenzione particolare a quelli in situazioni svantaggiate o vulnerabili che potrebbero richiedere misure sociali incisive e assicurarsi che tali linee di bilancio siano garantite anche in situazioni di crisi economica, disastri naturali o altre emergenze;
- (g) rafforzare le capacità istituzionali per individuare, studiare e perseguire penalmente la corruzione in modo efficace e assicurare, anche attraverso l'eliminazione della corruzione nei processi relativi ad appalti pubblici e all'aumento non giustificato dei prezzi dei contratti per la fornitura di beni e servizi pubblici, che i fondi assegnati a tutti i programmi a sostegno della realizzazione dei diritti dei minorenni, a livello nazionale, regionale e locale, siano spesi completamente e scrupolosamente.

CRC/C/ITA/CO/5-6, punto 7 e 8



Basta guardare l'impennata delle povertà minorili, in particolare l'indicatore di povertà assoluta, soprattutto a partire dal 2011⁴, per valutare la mancanza di un approccio organico e strategico alle politiche per l'infanzia e soprattutto la mancanza di un'analisi degli effetti delle misure di *austerità* intraprese dal Governo, in cui occorre inserire anche i tagli all'istruzione (8 miliardi di tagli lineari in 3 anni, in base alla riforma Gelmini del 2008). Anche l'incremento dell'incidenza degli *Early School Leavers* nel 2017 e 2018⁵, dopo anni e anni di progressiva e costante riduzione, rappresenta un segnale allarmante dei probabili effetti delle povertà e della mancanza di riforme e investimenti nell'educazione dei bambini e degli adolescenti che hanno caratterizzato l'ultimo decennio. In base alle proiezioni dell'ultimo Documento di Economia e Finanza (DEF)⁶, nei prossimi anni **l'investimento dello Stato per l'istruzione** scenderà al di sotto della spesa per il servizio del debito, quindi dal 3,6% del PIL (1 punto esatto in meno della media europea) al 3,5%, a fronte di un servizio del debito previsto del 3,6% del PIL.

Circoscrivendo la nostra analisi alle **risorse investite nel welfare** e nel contrasto alla povertà per famiglie con figli di età minore e per l'infanzia e l'adolescenza, da un lato occorre notare che almeno a partire dal 2018 e soprattutto dal 2019 con il Reddito di Cittadinanza (RdC), la quantità di risorse immesse dallo Stato (anche) a favore dei minorenni è aumentata (dato non ancora evidenziato nelle statistiche sulla spesa sociale, ferme al 2016). Dall'altro, però, la qualità e la coerenza delle misure e delle prestazioni a sostegno delle famiglie e delle persone di età minore sono sporadiche e selettive e non "fanno sistema". Un fattore che testimonia la mancanza di strategia e coerenza, in presenza di una *governance* ancora frammentata e scoordinata degli interventi a favore dell'infanzia e dell'adolescenza,

è l'aumento nell'ultimo decennio dei divari territoriali. I bambini, a seconda della regione o del territorio in cui nascono e crescono, sperimentano 'destini divergenti', divari enormi (senza eguali in nessun altro Paese europeo) di opportunità e diritti.

Manca del tutto un sistema di valutazione *ex ante* ed *ex post* dell'impatto delle misure economiche ai vari livelli di governo sul benessere delle persone di età minore, e le responsabilità e la *governance* relativi ai diversi interventi sono ancora del tutto frammentati e decentrati. Queste carenze sono state riconosciute anche nel DEF 2019, che prevede proprio un riordino sia degli interventi sia della *governance*⁷, e inserite nella Nota di Aggiornamento al DEF di settembre (2019) in vista di una misura, il c.d. "*Family Act*", che potrebbe vedere la luce già nel 2020⁸.

Nel Fondo per il Reddito di Cittadinanza (RdC) sono stanziati 7.100 milioni per il 2019 (di cui 5.906,8 milioni per il beneficio, inclusa la Pensione di cittadinanza, e il resto destinato alle politiche attive del lavoro), 8.055 milioni per il 2020 e 8.157 milioni dal 2021. Queste risorse hanno 'inglobato' anche le risorse precedentemente allocate nel Fondo Povertà per il Reddito di Inclusione (REI), che sono quindi state trasferite nel

⁴ La soglia di povertà assoluta, che rappresenta il valore monetario, a prezzi correnti, del paniere di beni e servizi considerati essenziali per ciascuna famiglia, è verificabile in base all'età dei componenti, alla ripartizione geografica e alla tipologia del comune di residenza, sul sito <https://www.istat.it/it/dati-analisi-e-prodotti/contenuti-interattivi/soglia-di-poverta>

⁵ Per approfondimento si veda oltre cap. VII "Educazione, gioco e attività culturali", paragrafo "La dispersione scolastico-formativa".

⁶ Documento e allegati con le ultime politiche economiche e finanziarie decise dal Governo nel 2019 sono disponibili su <http://www.mef.gov.it/documenti-pubblicazioni/doc-finanza-pubblica/index.html>

⁷ Nel Dossier del Parlamento sul DEF, a pag. 200, si riporta: "Si vuole anche garantire un contesto ordinamentale in grado di superare la frammentazione degli attuali strumenti di sostegno, definendo politiche strutturali efficaci di promozione della natalità e dell'occupazione femminile, riordinando al contempo, nel contesto della collaborazione tra i livelli di governo, il sistema dei servizi e delle prestazioni sociali. Il fine è quello di pervenire ad un sistema più semplice e coordinato delle diverse misure di sostegno di natura assistenziale e fiscale, che tenga conto della situazione effettiva di ciascun nucleo familiare e garantisca, secondo una logica coerente, interventi complementari e integrati nei diversi ambiti della fiscalità, dei sussidi monetari, dell'assistenza all'infanzia, dei servizi alla persona, della conciliazione e delle pari opportunità, valorizzando al contempo le forme di collaborazione e partnership tra la sfera pubblica e il mondo dell'associazionismo no profit", disponibile su http://documenti.camera.it/leg18/dossier/pdf/DFP007.pdf?_1571063877798

⁸ Nella Nota di Aggiornamento al DEF 2019 (settembre 2019), a pag. 116, si riporta: "Nell'ambito delle azioni a sostegno delle famiglie, la Nota preannuncia, a completamento della manovra di bilancio 2020-2022, quali collegati, un disegno di legge recante misure per il sostegno e la valorizzazione della famiglia (Family Act) e un disegno di legge in materia di disabilità. Per quanto riguarda misure specifiche dedicate al sostegno della genitorialità, la Nota prevede l'istituzione di un assegno unico mensile destinato alla crescita, al mantenimento e all'educazione della prole, anche nell'ottica di pervenire a un sistema organico più semplice e coordinato", disponibile su http://documenti.camera.it/leg18/dossier/pdf/DFP008.pdf?_1571063591004



nuovo Fondo per il RdC: per il 2019, si ricorda, il limite di spesa era di 2.198 milioni, per il 2020 di 2.158 milioni, e 2.130 milioni annui dal 2021. Nel Fondo Povertà sono invece stati lasciati i fondi destinati al rafforzamento dei servizi sociali territoriali previsti per l'attuazione della misura del REI: 347 milioni per il 2019, 587 milioni per il 2020 e 615 milioni per il 2021. A questi fondi si aggiungono anche risorse del Fondo Sociale Europeo (FSE) della programmazione 2014-2020 destinate proprio alle misure di accompagnamento del REI per l'attivazione e la fuoriuscita dalla povertà, per un ammontare di oltre 1 miliardo in 7 anni.

Un altro miglioramento si registra sul fronte del **Fondo Nazionale per le Politiche Sociali** (FNPS), che dal 2019 è stato incrementato di 120 milioni e ammonta ora a 400 milioni complessivi annui: in occasione dell'ultimo riparto⁹, che ha distribuito alle regioni 392 milioni, si è stabilito di vincolare il 40% dei fondi ricevuti da ciascuna regione per interventi e servizi nell'area dell'infanzia e dell'adolescenza, coerentemente con quanto previsto dal Piano Sociale Nazionale 2018-2020. Tuttavia, non essendo ancora stati definiti i Livelli Essenziali delle Prestazioni (LEP), il riparto si basa principalmente sulla popolazione residente, quindi l'allocazione del FNPS non consente di garantire servizi essenziali in regioni prive dei livelli fondamentali per l'esigibilità dei diritti delle persone di età minore (ad esempio, alla Calabria, la regione più deprivata in termini di servizi sociali per famiglie e minorenni, spetta il 4,2% del totale, poco più di 16 milioni di euro, di cui 6,4 milioni vincolati ad interventi a favore dell'infanzia).

Il **Fondo infanzia e adolescenza** (ex Legge 285/1997) per i soli Comuni riservatari ha nel 2019 una dotazione di 28,8 milioni e pari dotazione per il 2020, invariata rispetto agli anni precedenti. Un forte incremento si è avuto, invece, per il **Fondo Politiche per la Famiglia**, ex Legge 223/2006, art. 19 (affidato al Dipartimento Politiche per la Famiglia della Presidenza del Consiglio istituito nel 2009). La Legge di Bilancio 2019 ha previsto una dotazione per le annualità 2019-2021 di 107,9

milioni (da 4,5 milioni di euro del 2018)¹⁰, ampliandone le finalità e dunque gli interventi¹¹. Anche le competenze del Dipartimento e del Ministro con delega per la famiglia e la disabilità sono state ampliate (dall'art. 3, Decreto-legge 12 luglio 2018, n. 86) con funzioni precedentemente svolte dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, fra cui quelle relative all'infanzia e all'adolescenza. Rilevante anche l'incremento al **Fondo Politiche Giovanili**, sempre presso la Presidenza, che per il triennio 2019-2021 avrà a disposizione 37 milioni annui, rispetto ai 7 previsti.

La Legge di Bilancio 2019 ha inoltre prorogato per gli anni 2019, 2020 e 2021 il **Fondo per il contrasto della povertà educativa minorile**, riducendo però la quota oggetto di credito d'imposta (dal 75 al 65%) degli importi versati dalle Fondazioni di origine bancaria ed abbassando il relativo limite di spesa da 100 a 55 milioni di euro annui. Quindi ora il massimo che il Fondo potrà raccogliere annualmente è di circa 85 milioni, mentre con il Fondo 2016-2018 ogni anno le Fondazioni hanno garantito un ammontare di circa 130 milioni destinati ai progetti di contrasto alla povertà educativa.

Sul fronte dei bonus, si segnala l'aumento del **buono per l'iscrizione in asili nido pubblici o privati** a 1.500 euro su base annua (per il triennio 2019-2021), rispetto alla previsione contenuta nella Legge di Stabilità 2017 (comma 355), che aveva istituito il buono fino a 1.000 euro annui. La dotazione complessiva per il 2019 ammonta a 300 milioni.

In fase di estinzione sono invece i due bonus principali per sostenere la natalità, con effetti apparentemente molto limitati se guardiamo ai dati demografici. L'assegno di natalità (detto anche "**Bonus Bebè**") – un assegno annuale di 960 euro destinato alle famiglie con

⁹ L'intesa per il riparto 2019 del FNPS è stata sancita in Conferenza Unificata il 1° agosto 2019. Si veda <http://www.regioni.it/newsletter/n-3671/del-09-08-2019/politiche-sociali-sancita-lintesa-sul-fondo-2019-20120/>

¹⁰ Il Fondo per le Politiche per la Famiglia aveva una dotazione per il triennio 2017-2019 pari a circa 5 milioni, riconfermata dalla Legge di Bilancio 2018. La tabella con tutti gli importi destinati al Fondo a partire dal 2006 è disponibile su <http://www.camera.it/temiap/2018/02/22/OCD177-3424.pdf>

¹¹ Tra le nuove finalizzazioni del Fondo vi sono interventi volti a: valorizzare il ruolo dei Centri per la famiglia; riorganizzare i Consultori familiari; sostenere, anche economicamente, minorenni orfani di crimini domestici e loro famiglie, affidatarie o adottive; sostenere i genitori separati e divorziati; favorire i nuclei familiari a rischio, al fine di prevenire l'abbandono di persone di età minore; svolgere interventi in materia di adozione e affidamenti. Il documento completo è disponibile su <https://www.camera.it/temiap/documentazione/temi/pdf/1104752.pdf>



un figlio nato, adottato o in affido preadottivo tra il 1° gennaio 2019 e il 31 dicembre 2019 con Isee inferiore ai 25 mila euro – è stato prorogato per il 2019 per un solo anno (non più tre) dal Decreto Fiscale 119/2018. L'assegno raddoppia in caso di Isee inferiore a 7 mila euro e aumenta del 20% per ogni figlio successivo al primo. Per il 2019 è disposto uno stanziamento aggiuntivo (oltre gli 825 milioni già accantonati) di 204 milioni e per il 2020 di 240 milioni (oltre i 202 già allocati). Per il 2019 è ancora valido anche il **Bonus mamma domani**, premio alla nascita di 800 euro per la nascita o l'adozione di un minorenni, su domanda della futura madre al compimento del settimo mese di gravidanza o alla nascita, adozione o affidamento preadottivo. Le gestanti e madri, cittadine italiane, comunitarie o non comunitarie, devono essere regolarmente presenti e residenti in Italia¹². Il bonus era stato introdotto dalla Legge di Stabilità 2017 comma 353 a partire dal 2017 e ha un limite di spesa di 392 milioni annui.

Sicuramente più efficaci e da aumentare in misura significativa sono le risorse che devono “garantire ai bambini e alle bambine pari opportunità di educazione, istruzione, cura, relazione e gioco, superando disuguaglianze e barriere territoriali, economiche, etniche e culturali” con il nuovo **“sistema integrato di educazione e di istruzione dalla nascita fino a sei anni”**. Per attuare questo sistema integrato, il Piano di azione nazionale pluriennale prevedeva una dotazione di 209 milioni di euro nel 2017, 224 milioni nel 2018 e 239 milioni l'anno a decorrere dal 2019. Per il 2019 sono stati aggiunti 10 milioni, ma è chiaro che se davvero si vuole portare un sistema di qualità accessibile in tutte le regioni, gli stanziamenti dovranno aumentare notevolmente. Qui le differenze territoriali sono ancora enormi, basti pensare che la spesa dei comuni per i servizi alla prima infanzia per ciascun bambino 0-2 anni presente sul territorio spazia tra i 2.200 euro annui

nella Provincia Autonoma di Trento, ai 1.600 euro annui in Emilia-Romagna e Lazio, fino ai 285 euro pro-capite in Puglia, 219 in Campania e 90 in Calabria¹³.

Un ulteriore importante – seppur ritardato – aiuto per aumentare i servizi per la prima infanzia nelle quattro regioni di convergenza (Campania, Puglia, Calabria e Sicilia) è stato fornito in questi anni dal programma PAC Cura Infanzia, nato all'interno della strategia complessiva del Piano Azione e Coesione (PAC) con l'obiettivo di ridurre le differenze regionali nell'erogazione dei servizi per l'infanzia e la non autosufficienza. Il programma, inizialmente di durata triennale (dal 2013 al 2015), è stato prorogato al giugno 2017, poi a giugno 2018, poi al 2019, e l'ultima scadenza per la chiusura del Programma è stata ora stabilita al 30 giugno 2021. L'attuazione del Programma è stata affidata al Ministero dell'Interno, individuato quale Autorità di Gestione responsabile. Il Programma, articolato in due diversi Atti di Riparto finanziario, è stato avviato nel 2013 con una dotazione finanziaria complessiva (infanzia e anziani) di 730 milioni di euro, successivamente ridotta e rideterminata in 627 milioni di euro, di cui 343 milioni per i servizi all'infanzia, per effetto della Legge di Stabilità 2015.

Pertanto, in linea con quanto raccomandato dal Comitato ONU, il **Gruppo CRC raccomanda:**

- 1. Al Governo** di condurre valutazioni periodiche sull'impatto che gli stanziamenti di bilancio hanno sulle persone di età minore per garantire che siano efficaci, efficienti e sostenibili; utilizzare nel processo di bilancio un approccio basato sui diritti dei minorenni includendo indicatori specifici e un sistema di tracciabilità per l'assegnazione e l'uso di risorse per i minorenni in tutto il bilancio e nei settori e tra i dipartimenti pertinenti, e utilizzare questo sistema di tracciabilità per una valutazione di impatto con un'attenzione particolare alle persone di età minore in situazioni svantaggiate o vulnerabili che potrebbero richiedere misure sociali incisive.

¹² Con ordinanza n. 6019 del 12 dicembre 2017 il Tribunale di Milano ha accolto il ricorso di APN, ASGI e Fondazione Giulio Piccini avverso le circolari Inps in materia di “Premio alla nascita”, per avere limitato l'accesso al beneficio economico denominato “premio alla nascita” ad alcune categorie di donne straniere e precisamente alle sole donne titolari della carta di soggiorno o carta di soggiorno permanente di cui agli articoli 10 e 17 del D.Lgs. 30/2007. Il Tribunale ha conseguentemente ordinato all'Inps di estendere il beneficio del premio alla nascita a tutte le future madri regolarmente presenti in Italia che ne facciano domanda e che si trovino nelle condizioni previste dall'articolo 1, comma 353, della Legge 232 del 2016 (Legge di Stabilità 2017).

¹³ ISTAT (21 marzo 2019), *L'offerta comunale di asili nido e altri servizi socio-educativi per la prima infanzia*, anno 2016, dati contenuti nelle Tavole disponibili su <https://www.istat.it/it/archivio/228713>. Per approfondimento si veda oltre cap. VII “Educazione, gioco e attività culturali”, paragrafo “L'educazione dei bambini sotto i sei anni: servizi educativi per l'infanzia e scuole per l'infanzia”.



3. LA RACCOLTA DATI



9. Con riferimento al proprio Commento generale n. 5 (2003) sulle misure generali di attuazione, il Comitato raccomanda allo Stato italiano di continuare a migliorare il proprio sistema di raccolta dati, in particolare il sistema informativo dei servizi sociali, anche attraverso il graduale ampliamento della propria serie di dati, in modo da coprire tutte le aree della Convenzione e disaggregare i dati per età, sesso, disabilità, ubicazione geografica, origine etnica e nazionale e condizione socioeconomica al fine di facilitare l'analisi della situazione di tutti i minorenni, in particolare di quelli in situazioni di vulnerabilità. *CRC/C/ITA/CO/5-6, punto 9*

Come sottolineato in tutti i precedenti Rapporti CRC¹⁴ ed evidenziato dal Comitato ONU, **il sistema italiano di raccolta dati inerenti l'infanzia e l'adolescenza continua a presentare lacune** che non sono state risolte in questi anni. Il sistema italiano infatti, nonostante le interlocuzioni costruttive avviate con le amministrazioni competenti, non dispone, al momento, di una raccolta dati in grado di garantire adeguata e aggiornata conoscenza:

- **delle persone di età minore fuori dalla famiglia d'origine**¹⁵, in particolare del numero e delle caratteristiche del loro percorso di accoglienza;
- **dei minorenni adottabili e delle coppie disponibili ad adottare**¹⁶, in quanto non è ancora pienamente operativa la Banca Dati nazionale prevista per legge¹⁷;
- **dei bambini con disabilità**¹⁸ nella fascia di età 0-5 anni; anche se il Ministero della Salute sollecitato sul tema aveva espresso intenzione di colmare tale

¹⁴ Si veda <http://gruppocrc.net/area-tematica/la-raccolta-dati/>

¹⁵ Per approfondimento si veda oltre cap. V "Ambiente familiare e misure alternative", paragrafo "Persone di età minore prive di un ambiente familiare".

¹⁶ Per approfondimento si veda oltre cap. V "Ambiente familiare e misure alternative", paragrafo "L'adozione nazionale e internazionale".

¹⁷ Prevista dall'art. 40 della Legge di riforma n. 149 del 2001.

¹⁸ Per approfondimento si veda oltre cap. VI "Salute, disabilità e servizi di base", paragrafo "Persone di età minore con disabilità".

lacuna tramite l'indagine multiscopo dell'ISTAT 2019;

- **dei dati sulla violenza** a danno delle persone di età minore¹⁹.

A tal riguardo si evidenzia anche che il sistema di rilevazione **S.in.Ba** (Sistema informativo nazionale sulla cura e la protezione dei bambini e delle loro famiglie)²⁰, ossia il nuovo sistema di raccolta dati sulle persone di età minore basato sull'informatizzazione della cartella sociale individuale, avrebbe dovuto essere operativo dal 2018 ma non lo è ancora pienamente²¹.

Inoltre si sottolinea, come emerge chiaramente dalla pubblicazione del Gruppo CRC "I diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia. I dati regione per regione"²², **l'assenza di dati disaggregati su base regionale** in molti settori e la criticità del sistema di raccolta dati soprattutto in alcune regioni.

Pertanto, in linea con la raccomandazione avanzata dal Comitato ONU, il **Gruppo CRC raccomanda:**

- 1. Al Governo** di migliorare il proprio sistema di raccolta dati al fine di garantire la disponibilità di dati disaggregati per le persone di età minore, anche su base regionale, e facilitare l'analisi della situazione dei minorenni, in particolare di coloro appartenenti ai gruppi più vulnerabili.

¹⁹ Per approfondimento si veda oltre cap. IV "Violenza contro le persone di età minore", paragrafo "Violenza nei confronti dei minorenni".

²⁰ Il sistema S.in.Ba ha previsto la definizione di un fabbisogno informativo minimo (denominato "set minimo di dati"), uguale tra le regioni aderenti, condiviso e standardizzato, che permetta l'individuazione di indicatori comuni e la raccolta di dati omogenei in tutte le regioni, sul fronte degli interventi sociali rivolti ai minorenni e alle famiglie. S.in.Ba è tra le principali componenti del Sistema informativo unitario dei servizi sociali (SIUSS) che riassume, tra l'altro, le funzioni del Casellario dell'assistenza presso l'INPS (Decreto 16 dicembre 2014, n. 206, "Regolamento recante modalità attuative del Casellario dell'assistenza, a norma dell'articolo 13 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122").

²¹ In data 9 aprile 2018 in conferenza Unificata, il Governo, le Regioni, le Province autonome e gli Enti locali hanno concordato l'avvio della sperimentazione di durata annuale (maggio 2018-maggio 2019) in attuazione dei flussi informativi di cui alla tabella 3, sezione 3.1 del Decreto interministeriale 206 del 2014, attivando il sistema informativo per l'infanzia, l'adolescenza e la famiglia su tutto il territorio nazionale, almeno con riferimento ai minorenni allontanati dalle loro famiglie. Alla luce del citato accordo, le Regioni hanno individuato, ai fini del primo anno di sperimentazione, gli ambiti territoriali operativi sul SINBA tali da coprire almeno il 15% della popolazione regionale nei territori di competenza. Gli esiti del primo anno di sperimentazione sono attualmente in fase di valutazione.

²² Gruppo CRC (Dicembre 2018), *I diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia. I dati regione per regione*, disponibile su www.gruppocrc.net



4. ISTITUTI DI GARANZIA A TUTELA DELL'INFANZIA E DELL'ADOLESCENZA



16.6

- 10.** Il Comitato raccomanda allo Stato italiano di:
- (a)** assicurare piena indipendenza e autonomia all'Autorità nazionale garante per l'infanzia e l'adolescenza;
 - (b)** aumentare le risorse umane, tecniche e finanziarie dell'Autorità;
 - (c)** creare un'Istituzione nazionale per i diritti umani conforme ai Principi di Parigi.
- CRC/C/ITA/CO/5-6, punto 10*

Come già evidenziato nel 3° Rapporto Supplementare, negli ultimi anni si è avuta la nomina dei **Garanti regionali** in territori ove precedentemente non erano mai stati nominati. Con la recente approvazione della Legge regionale n. 3 del 27 marzo 2019 della Valle d'Aosta, che ha esteso i compiti del Difensore civico alla funzione di Garante per l'infanzia e l'adolescenza²³, e con la Legge regionale n. 16 del 4 luglio 2019 della regione Abruzzo concernente “Modifiche alla legge regionale 2 agosto 2018, n. 24 (Istituzione del garante regionale per l'infanzia e l'adolescenza)”, si rileva che ad oggi tutte le regioni italiane e le province autonome dispongono di una legge istitutiva della figura del Garante per l'infanzia e l'adolescenza. Attualmente quindi, oltre all'Autorità nazionale, operano sul territorio ben 20 Garanti regionali e delle province autonome, in pratica in tutti i territori tranne che in Abruzzo.

A discapito del significativo incremento delle figure dei Garanti sul territorio nazionale, si segnala come criticità la progressiva perdita – in numerose regioni – del

carattere di monocraticità dell'istituto del Garante regionale infanzia (ad esempio in Veneto e Friuli Venezia Giulia, che erano state le prime regioni ad istituire la figura del Pubblico Tutore dei minori)²⁴; ciò potrebbe essere in contraddizione con quanto richiesto dal Commento Generale n. 2 del Comitato ONU e dalle Linee Guida internazionali, nonché dai Principi di Parigi e dagli studi propedeutici all'istituzione del Garante²⁵, che richiamano alla necessità di prevedere un “focus” specifico sull'infanzia e l'adolescenza, qualora non si assicurassero le necessarie competenze e distintive funzioni che attengono all'esercizio delle funzioni e alla CRC. Con riferimento al punto (a) della raccomandazione avanzata dal Comitato ONU, si segnala, quale criticità, la mancata definizione delle modalità e delle procedure attraverso le quali l'Autorità Garante può concretamente partecipare ai processi normativi, con le conseguenti difficoltà operative, nonché - con specifico riferimento all'interazione con il Comitato ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza - la possibilità, prevista dalla legge istitutiva, di esprimere soltanto un parere sul Rapporto che il Governo presenta periodicamente ai sensi dell'art. 44 della CRC; parere che deve essere allegato al Rapporto stesso²⁶, senza possibilità, invece, di presentarne uno autonomo direttamente al Comitato.

Con riferimento al punto (c), si segnala che in Italia manca, a tutt'oggi, **un'istituzione nazionale indipendente per i diritti umani**, nonostante gli impegni formali e volontari assunti dal Governo italiano in sede di candidatura al Consiglio per i diritti umani dell'ONU, le ripetute raccomandazioni delle Revisioni Periodiche Universali e dei

²³ Ai sensi dell'articolo 2 quater della Legge regionale 28 agosto 2001, n. 17, come novellata dalla Legge regionale 27 marzo 2019, n. 3, il Difensore civico regionale svolge anche le funzioni di Garante per l'infanzia e l'adolescenza, promuovendo e garantendo i diritti e gli interessi delle persone di età minore, anche non cittadini italiani, in conformità a quanto previsto dalle convenzioni internazionali e dalle disposizioni statali e regionali vigenti in materia.

²⁴ Ad oggi, le regioni che non hanno una figura di Garante esclusivamente dedicata ai diritti dell'infanzia e dell'adolescenza sono: Friuli-Venezia Giulia (Garante regionale dei diritti della persona con funzione specifica di garanzia per i bambini e gli adolescenti), Liguria (Difensore Civico che svolge funzione parziale come Garante per l'infanzia), Marche (Ombudsman regionale, Garante dei diritti degli adulti e dei bambini), Molise (Garante regionale dei diritti della persona), Provincia Autonoma di Trento (Difensore civico e Garante dei minori), Valle d'Aosta (Difensore civico e Garante per l'infanzia e l'adolescenza), Veneto (Garante regionale dei diritti della persona).

²⁵ I sopracitati studi insistevano sulla monocraticità dell'Ufficio e sulla non opportunità di sovrapporlo a quello del Difensore Civico. Si vedano, fra le altre, le elaborazioni conclusive del Gruppo di studio UNICEF/Accademia dei Lincei del 2003; gruppo che ha prodotto il documento inviato al Parlamento che ha portato al primo DDL per l'iter legislativo della Legge istitutiva del Garante Nazionale: www.unicef.it/doc/2716/garante-per-infanzia-e-adolescenza.htm

²⁶ Art. 3, comma 1, lett. i, della Legge 12 luglio 2011 n. 112.



vari Comitati sui diritti umani delle Nazioni Unite. Con un ritardo di circa venti anni rispetto agli altri Paesi europei e del mondo, l'Italia, solamente insieme a Malta in Europa, continua a non essere al passo con questo meccanismo di partecipazione democratica.

Pertanto, in linea con le raccomandazioni del Comitato ONU, **il Gruppo CRC raccomanda:**

- 1. Al Governo** di creare un'Istituzione nazionale per i diritti umani conforme ai Principi di Parigi.

5. PERSONE DI ETÀ MINORE IN CONDIZIONI DI POVERTÀ



7. Il Comitato apprezza l'impegno assunto dal 2012 dallo Stato italiano per mitigare l'impatto negativo e, in particolare, gli alti livelli di disoccupazione e povertà, inclusa la povertà minorile, che sono il risultato delle misure di austerità attuate dal Governo dal 2010. Ciononostante, il Comitato è preoccupato che le misure di austerità continuino a minare l'effettiva protezione dei diritti dei minorenni nello Stato parte, e che nella preparazione, approvazione, esecuzione e monitoraggio dei bilanci manchi una prospettiva dedicata ai loro diritti.

30. Il Comitato prende atto delle riforme del sistema di protezione sociale, in particolare della sostituzione del "reddito di inclusione" (REI) con il "reddito di cittadinanza", che potrebbe tuttavia escludere progressivamente le persone maggiormente a rischio di povertà, come le persone che lavorano temporaneamente e che sono scarsamente retribuite, nonché le minoranze, le donne e i minorenni, attraverso ulteriori disuguaglianze sul mercato del lavoro. Il Comitato raccomanda all'Italia di adottare una risposta complessiva alla povertà minorile che garantisca l'accesso dei minorenni a risorse adeguate attraverso il sostegno all'accesso dei genitori al mercato del lavoro, l'accesso degli stessi minorenni a servizi di qualità a

prezzi accessibili e la garanzia della partecipazione di questi ultimi.

CRC/C/ITA/CO/5-6, punto 7 e 30

Le persone di età minore in condizione di povertà nel nostro Paese continuano ad essere in numero decisamente elevato e preoccupante. Secondo l'ISTAT, nel 2018 i minorenni in condizioni di **povertà assoluta** erano 1.260.000 (il 12,6% della popolazione di riferimento), oltre 50mila in più rispetto all'anno precedente.

Persone di età minore in povertà assoluta (2014-2018)²⁷

	v.a.	%
2014	1.045.000	10%
2015	1.131.000	10,9%
2016	1.292.000	12,5%
2017	1.208.000	12,1%
2018	1.260.000	12,6%

La tendenza all'aumento in percentuale sulla popolazione di riferimento viene da lontano, ancor prima dell'inizio della crisi economica²⁸:

2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
3.9	2.8	3.1	3.7	4.3	4.5	5	6.9	9.9

Tra questi minorenni, quelli in condizioni di maggior deprivazione appartengono alle fasce 7-13 anni (13,4%) e 14-17 anni (12,9%), rispetto a quelli delle fasce 0-3 anni e 4-6 anni (11,5%). A queste persone di età minore corrispondono oltre 725mila famiglie in povertà assoluta. Per queste famiglie risulta più alta sia l'incidenza della povertà (l'11,3% contro il 7,0% della media nazionale) sia l'intensità della povertà (il 20,8% rispetto al 19,4% della media nazionale). "Le famiglie con minori sono quindi più spesso povere, e se povere, lo sono più delle altre"²⁹.

²⁷ ISTAT (18 giugno 2019), *Le statistiche dell'ISTAT sulla povertà. Anno 2018*, Statistiche Report con un approfondimento sulle persone di età minore, disponibile su <https://www.istat.it/it/files//2019/06/La-povert%C3%A0-in-Italia-2018.pdf>

²⁸ Cfr. dati ISTAT anni 2005-2013.

²⁹ ISTAT (18 giugno 2019), *Le statistiche dell'ISTAT sulla povertà. Anno 2018*, Statistiche Report con un approfondimento sulle persone di età minore, disponibile su <https://www.istat.it/it/files//2019/06/La-povert%C3%A0-in-Italia-2018.pdf>



La condizione di povertà dipende fortemente dalla condizione lavorativa e dalla posizione professionale della persona di riferimento: 8,8% nelle famiglie se la persona di riferimento è occupata e 22,5% se non lo è. Dipende anche dalla residenza (maggiore nelle aree metropolitane e nei comuni più grandi, rispetto agli abitati più piccoli) e soprattutto dall'area geografica e dalla cittadinanza delle famiglie con minorenni: l'incidenza è quadrupla per quelle di soli stranieri (31%) rispetto a quelle di soli italiani (7,7%). Infine, la povertà dipende anche dalla tipologia familiare, in quanto aumenta col crescere del numero di persone di età minore presenti (6,5% per le coppie con un figlio, 10,1% per quelle con due figli e 17,2% per le coppie con tre o più figli).

Anche i dati della **povertà relativa** non offrono un quadro migliore, confermando il peggioramento progressivo negli ultimi anni:

Persone di età minore in povertà relativa (2014-2018)³⁰

	v.a.	%
2014	1.986.000	19%
2015	2.110.000	20,2%
2016	2.297.000	22,3%
2017	2.156.000	21,5%
2018	2.192.000	21,9%

Se nei Rapporti CRC degli anni passati era stato segnalato come la lotta alla povertà, soprattutto minorile, non si traducesse ancora in precisi interventi e azioni adeguatamente finanziati, negli ultimi due Rapporti era stata apprezzata la volontà del Governo di invertire la rotta e di adottare (come ripetutamente richiesto dal Gruppo CRC) un Piano nazionale di lotta alla povertà e di misure specifiche per la lotta alla povertà minorile³¹. Finalmente, dunque, negli ultimi anni, dopo un lungo periodo di silenzio da parte dei decisori politici, il tema del contrasto alla povertà è entrato nell'agenda politica del nostro Paese. Questa attenzione si è tradotta nel varo di una serie di misure di contrasto alla povertà, che si sono avvicinate a ritmi sostenuti in un intervallo di tempo molto breve: il Sostegno all'Inclusione Attiva (SIA) nel 2017, il Reddito di Inclusione (REI) nel

2018 e il Reddito di Cittadinanza (RdC) nel 2019³².

Nell'ambito della popolazione in povertà assoluta a cui erano destinate, il SIA e il REI hanno rivolto una particolare attenzione alle situazioni dei nuclei in povertà con minorenni, individuati specificamente fra le categorie target degli interventi: per il SIA uno dei requisiti era infatti la presenza nel nucleo di bambini sotto i 3 anni e per il REI, prima della sua estensione universalistica (dall'1 luglio 2019), la presenza di un componente sotto i 18 anni e/o di una donna in stato di gravidanza accertata (al quinto mese).

Nel periodo in cui il REI è stato in vigore (gennaio 2018-marzo 2019) il 51% dei nuclei percettori sono stati nuclei con minorenni (258.000 nuclei pari al 70% delle persone beneficiarie)³³. Pur non disponendo di dati di fonte pubblica relativi agli impatti del REI sulle condizioni di vita di questi nuclei, un ulteriore elemento da considerare emerge dal monitoraggio indipendente della misura realizzato dall'Alleanza contro la povertà³⁴: grazie alle risorse dei Fondi PON Inclusione destinati a supportare l'attuazione del SIA, i servizi sociali hanno potuto incrementare i propri organici avvalendosi di figure aggiuntive, fra le quali educatori e psicologi. Questo ha permesso di potenziare il sostegno ai nuclei in difficoltà con interventi specifici, per esempio sulla genitorialità.

³² Il SIA è stato istituito con Legge del 28 dicembre 2015, n. 208 "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato" (Legge di Stabilità 2016) e disciplinato dal Decreto 26 maggio 2016 "Avvio del Sostegno per l'Inclusione Attiva (SIA) su tutto il territorio nazionale", emanato dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, di concerto con il Ministero dell'Economia e delle Finanze, così come modificato dal Decreto 16 marzo del 2017 "Allargamento del Sostegno per l'inclusione attiva (SIA), per il 2017". Il REI è stato istituito con Legge 15 marzo 2017 n. 33, "Delega recante norme relative al contrasto della povertà, al riordino delle prestazioni e al sistema degli interventi e dei servizi sociali" e Decreto Legislativo 15 settembre 2017, n. 147 "Disposizioni per l'introduzione di una misura nazionale di contrasto alla povertà". Il RdC è stato istituito con Decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4, recante "Disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni" convertito, con modificazioni, nella Legge n. 26 del 28 marzo 2019.

³³ Osservatorio statistico INPS (23 aprile 2019), *Reddito di Inclusione, Nuclei beneficiari e persone coinvolte*.

³⁴ L'Alleanza contro la povertà in Italia, nata alla fine del 2013, raggruppa un insieme di soggetti sociali che hanno deciso di unirsi per contribuire alla costruzione di adeguate politiche pubbliche contro la povertà assoluta nel nostro Paese. Si veda <http://www.redditoinclusione.it/il-patto-aperto-contro-la-poverta/presentazione-alleanza/>

³⁰ Cfr. dati ISTAT anni 2014-2018.

³¹ Cfr., in particolare, il 9° Rapporto CRC, pagg. 29-31, disponibile su www.gruppocrc.net



Tale rafforzamento degli interventi socio-educativi erogati dai servizi sociali rappresenta uno degli aspetti di maggior pregio del processo di attuazione del REI³⁵.

Rispetto al Reddito di Cittadinanza, i dati resi noti dall'INPS evidenziano come su 825.349 famiglie che beneficiano della misura, solo 339.642 hanno un minorenni al proprio interno, confermando la preoccupazione dello sbilanciamento verso la popolazione adulta³⁶. L'altra considerazione che è possibile fare al momento è relativa a una caratteristica particolare del suo impianto. Per poter modulare l'entità del contributo economico erogato in base alla numerosità dei componenti del nucleo è stato adottato un coefficiente, la cosiddetta scala di equivalenza, che ha la particolarità di risultare "piatta": all'aumentare del numero di componenti e di persone di età minore, il contributo non aumenta proporzionalmente e questo proprio per effetto di tale coefficiente. Questo potrebbe sfavorire di fatto le famiglie numerose e con minorenni, che sono proprio quelle in cui ancora oggi si annidano i principali fattori di impoverimento³⁷. Si tratterebbe di un peggioramento rispetto alla precedente misura, per di più iniquo, in quanto a tutto svantaggio proprio di quella quota di popolazione che ha visto in questi anni peggiorare la propria condizione.

Pertanto il **Gruppo CRC raccomanda:**

- 1. Al Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali** di includere nel monitoraggio della misura di contrasto alla povertà dati disaggregati rispetto alla popolazione di età minore, le diverse fasce d'età, la cittadinanza, le regioni e le province di provenienza, e la valutazione di impatto rispetto ai servizi attivati per i minorenni;
- 2. Al Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali**, nell'ambito della misura nazionale di contrasto alla povertà, di rafforzare il sostegno alle famiglie con figli minorenni, sia riequilibrando il beneficio economico a loro garantito sia attraverso la presa in carico e l'offerta di servizi socio-educativi territoriali.

³⁵ Alleanza contro la povertà (novembre 2019), *Il bilancio del Reddito di inclusione (Rei). Il monitoraggio della prima misura nazionale di contrasto alla povertà*. Maggioli.

³⁶ In valori assoluti, 1.315.034 beneficiari del RdC vivono in una famiglia in cui sono presenti figli minorenni, contro i 969.821 beneficiari che vivono in nuclei senza bambini. Cfr. INPS - Osservatorio sul Reddito di Cittadinanza (dati aggiornati al 8 ottobre 2019), *Dati statistici RdC - ottobre 2019*, disponibile su <https://www.inps.it/nuovoportaleinps/default.aspx?itemdir=51758>

³⁷ In base alle simulazioni della Corte dei Conti emerge che complessivamente, rispetto al REI, il beneficio del RdC aumenta di circa 1,7 volte: per i nuclei composti da una sola persona esso raddoppia, per i nuclei con 2 componenti aumenta di 1,8 volte e per quelli con 5 componenti e più aumenta di 1,4 volte. L'applicazione al RdC della stessa scala adottata dal REI avrebbe comportato un innalzamento della spesa del 43%. Cfr. Corte dei Conti (maggio 2019), *Rapporto 2019 sul coordinamento della finanza pubblica*.

Capitolo II

PRINCIPI GENERALI DELLA CRC

1. ART. 2 CRC: IL PRINCIPIO DI NON DISCRIMINAZIONE



15. Prendendo atto degli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile 5.1 e 10.3, il Comitato raccomanda che l'Italia garantisca piena protezione contro qualunque forma di discriminazione inclusa la sensibilizzazione rispetto all'istigazione all'odio nazionale, razziale o religioso, mediante:

- (a) l'adozione di misure urgenti per affrontare le disparità esistenti tra le Regioni relativamente all'accesso ai servizi sanitari, allo standard di vita essenziale, ad un alloggio adeguato, compresa la prevenzione degli sgomberi forzati, lo sviluppo sostenibile e l'accesso all'istruzione di tutti i minorenni in tutto il Paese;
- (b) il potenziamento delle misure per contrastare gli atteggiamenti negativi tra i rappresentanti dello Stato e il pubblico;
- (c) il potenziamento di altre attività preventive contro la discriminazione e, se necessario, l'adozione di azioni incisive a beneficio dei minorenni e in particolare quelli in situazioni svantaggiate e di emarginazione, come i richiedenti asilo, i rifugiati e i migranti; gli apolidi; quelli appartenenti a minoranze, compresi i minorenni Rom, Sinti e Caminanti; quelli nati da genitori non sposati tra loro; minorenni LGBT e quelli che vivono in famiglie LGBT; quelli intersessuati; quelli con disabilità; e i minorenni di strada.

CRC/C/ITA/CO/5-6, punto 15

Il principio di non discriminazione rappresenta uno dei quattro principi generali sui quali poggia la Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, ragione per la quale il monitoraggio continuo e trasversale deve considerarsi essenziale al fine di verificare l'effettivo grado di rispetto della Convenzione stessa.

Si ritiene di particolare importanza il recepimento da parte del Comitato ONU della preoccupazione avanzata nel 3° Rapporto Supplementare rispetto alle **comprovate disuguaglianze esistenti a livello regionale** sia in termini di politiche che di stanziamenti, con conseguenze rispetto all'attuazione dei diritti a livello territoriale. Si tratta di una forma di discriminazione che incide sulle condizioni di vita delle persone di età minore, in quanto maggiormente vulnerabili, soprattutto in ordine alle opportunità legate all'educazione/istruzione scolastica¹ e alla garanzia di livelli minimi di assistenza in ambito sanitario².

Le principali discriminazioni rilevate in Italia dal Comitato ONU attengono alle persone di età minore con background migratorio compresi i minorenni stranieri non accompagnati, i minorenni appartenenti a minoranze etniche, come Rom, Sinti e Caminanti³,

¹ Veronica Clara Talamo (26 marzo 2019), *La tutela del diritto all'istruzione del migrante minore*, nel quale si riporta: "Nonostante il diritto all'istruzione sia personale, la sua universalizzazione ha portato a definirlo come "funzionale", in quanto necessario al buon funzionamento dello stato democratico: se l'obbligo di mantenere, istruire ed educare i figli grava normalmente sui genitori, assumendo lo stato un'obbligazione di risultato garantendo la prestazione scolastica mediante l'istituzione di scuole statali per tutti gli ordini e gradi; nel caso di MSNA l'obbligo di istruzione grava interamente sul soggetto pubblico e, sul punto, gli interventi legislativi sono stati copiosi". Disponibile su <https://www.iusinitinere.it/la-tutela-del-diritto-allistruzione-del-migrante-minore-19213>

² Tali differenze sono evidenziate nella pubblicazione del Gruppo CRC (dicembre 2018), *I diritti dell'infanzia e dell'Adolescenza in Italia. I dati regione per regione*. Dalla pubblicazione emerge che gravi sono i divari regionali rispetto alla povertà minorile: i minori che vivono in povertà sono infatti il 56% in Sicilia, in Calabria sono il 49%, in Campania il 47%, in Puglia il 43%. All'opposto, Friuli ed Emilia-Romagna (con rispettivamente il 14,9% e il 15,8%), poi Veneto (17,5%) e Umbria (20%). Disponibile su www.gruppocrc.net

³ Rilevazione effettuata dalla Associazione 21 luglio. Estratto disponibile su <https://www.21luglio.org/2018/wp-content/uploads/2019/04/rapporto-annuale-2018.pdf>



le persone di età minore con disabilità⁴, i minorenni LGBT, ossia bambini e ragazzi con orientamento sessuale e identità di genere minoritari, o presunti tali, rispetto alla popolazione di riferimento, e minorenni che vivono in famiglie LGBT⁵.

Rispetto ai **minorenni stranieri**, si segnalano i recenti approdi giurisprudenziali che hanno riconosciuto discriminatori gli interventi della Pubblica Amministrazione, laddove si prevedevano diritti per i cittadini non estesi anche ai minorenni stranieri, e capaci comunque di produrre effetti sui predetti (bonus bebè e accesso al fondo sostegno affitti)⁶.

Rispetto ai **minorenni con disabilità**, sempre nel 2019, alcune sentenze di merito hanno censurato i comportamenti della Pubblica Amministrazione alla quale veniva e viene richiesto un ruolo attivo nel superamento delle

condizioni di esclusione sociale⁷.

In ordine ai **minorenni LGBT**, si segnalano ancora molteplici difficoltà correlate ad una questione culturale più ampia. Da una parte i bambini nati in famiglie omogenitoriali non sono riconosciuti nel legame di filiazione con il genitore elettivo, dall'altra i minorenni LGBT, a scuola, per strada, sui social come a casa, vivono tutt'oggi episodi di discriminazione e omofobia. Tali stereotipi, unitamente al montare del clima discriminatorio, fa persistere fenomeni di violenza e *hate speech*⁸. Riguardo ai **minorenni appartenenti a minoranze etniche**, secondo la stima effettuata da una delle organizzazioni aderenti al Gruppo CRC, nel 2018 le persone di etnia Rom e Sinti risultavano essere circa 25.000, di cui il 55% costituite da soggetti di età minore, allocate in contesti precari/emergenziali sotto il profilo abitativo⁹. L'incitamento all'odio rivolto ai Rom è un fenomeno profondamente radicato ed endemico in Italia ancora oggi, alimentato anche dallo stile narrativo tenuto dai media, nonché dal discorso politico¹⁰.

È opportuno segnalare in tal senso il Rapporto dell'Alto Commissariato per i diritti umani, redatto in seguito alla missione effettuata in Italia ad inizio 2019 sul tema della discriminazione razziale e dell'incitamento alla discriminazione razziale. Il documento rileva una situazione preoccupante che ha visto nel 2018 un considerevole incremento degli episodi di discriminazione con una sostanziale sottovalutazione degli stessi da parte delle autorità pubbliche.

⁴ Anche alla luce dell'Osservazione Conclusiva n. 30 del Comitato ONU, si segnala che nel calcolo della situazione economica familiare che dà accesso al Reddito di Cittadinanza non sono previste scale di equivalenza che tengano conto in qualche modo della presenza di persone di età minore con disabilità e del relativo impegno del nucleo familiare nell'assistenza. Non si tiene dunque in considerazione il fatto che un nucleo familiare con uno o più bambini con disabilità è un nucleo più fragile economicamente, a prescindere dalle condizioni reddituali, anche a causa della mancanza di sostegni alle famiglie dei bambini con disabilità. I costi sanitari, le carenze dell'assistenza e del sostegno ai familiari *care-givers* e le conseguenze sul loro percorso lavorativo sono infatti tutti fattori che incidono sul reddito familiare. Anche per quanto riguarda l'accesso alle cure sanitarie, pur riconoscendo alcuni miglioramenti relativi all'accesso alla salute per i bambini con disabilità nei nuovi LEA, le difficoltà di accesso alla Commissione nazionale di monitoraggio dei LEA tramite meccanismi di segnalazione delle inadempienze dei sistemi sanitari regionali da parte dei cittadini e delle loro organizzazioni rappresentative perpetuano disparità fra i sistemi regionali di servizi sanitari e discriminano in particolare i bambini con disabilità.

⁵ Vale la pena rammentare il Decreto 31 gennaio 2019 "Modifica del decreto 23 dicembre 2015, recante modalità tecniche di emissione della carta d'identità elettronica" del Ministro dell'Interno del Governo Conte che, di concerto con il Ministro della Pubblica Amministrazione e dell'Economia e delle Finanze, ha reintrodotto la dicitura "padre" e "madre" in luogo di quella di "genitore" tra le modalità tecniche di emissione della carta di identità elettronica dei minorenni, a dispetto del parere negativo del Garante della Privacy (<https://www.garanteprivacy.it/web/guest/home/docweb/-/docweb-display/docweb/9058965>), il quale evidenziava i possibili effetti discriminatori che ne sarebbero conseguiti nel caso, ad esempio, di richiesta inoltrata da figure non riconducibili alla specifica di "padre" o "madre" (come in riferimento a minorenni non affidati a genitori biologici ma a chi esercita tale ruolo sulla base di un atto di nascita all'estero, una adozione o al riconoscimento di una adozione all'estero tra persone dello stesso sesso).

⁶ Cfr. sentenze della Corte d'Appello di Milano n. 463/19 pubblicata il 14/5/2019 e n. 1996/18 pubblicata il 25/3/2019.

⁷ Cfr. sentenza n. 366/19 del 14/4/2019 del Tribunale di Marsala e n. 246/2019 del 28/5/2019 della Corte dei Conti.

⁸ Indagine Doxa per Amnesty (2018), *Gli Italiani e le discriminazioni*, disponibile su <https://www.amnesty.it/indagine-doxa-gli-italiani-discriminazioni-ancora-diffuse-nel-nostro-paese/>; Indagine stereotipi realizzata dal Movimento Giovani per Save The Children Italia, disponibile su <https://www.savethechildren.it/blog-notizie/up-prezami-campagna-movimento-sottosopra-contro-stereotipi>

⁹ Associazione 21 luglio, disponibile su <https://www.21luglio.org/2018/wp-content/uploads/2019/04/rapporto-annuale-2018.pdf>

¹⁰ *Ibidem*. Secondo una rilevazione condotta dall' Ass. 21 luglio, in quasi sei anni (2013 - 31 dicembre 2018), sono stati registrati un totale di 1.603 episodi di incitamento all'odio, 889 ritenuti molto gravi, disponibile su www.21luglio.org



Nel Rapporto si evidenzia l'emersione di discorsi razzisti basati su stereotipi fortemente negativi contro i migranti, le persone di origine africana, i musulmani, le comunità Rom, Caminanti e Sinti¹¹.

Si segnala come elemento positivo l'approvazione da parte dell'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (AGCOM) del "Regolamento recante disposizioni in materia di rispetto della dignità umana e del principio di non discriminazione e di contrasto all'hate speech"¹². Si segnala anche l'approvazione da parte dell'Associazione Carta di Roma delle nuove "Linee Guida per l'applicazione della Carta di Roma" per una informazione corretta sui temi dell'immigrazione e dell'asilo¹³.

La questione abitativa e gli sgomberi forzati, ripresa nella Raccomandazione 15(a) del Comitato ONU, sottolinea la drammaticità di un fenomeno che oltre alle popolazioni appartenenti a minoranze etniche (in emergenza abitativa sono 26.000, su un totale di 150.000/180.000), riguarda ancora numerosissimi nuclei familiari in condizioni socio-economiche disagiate¹⁴.

Rispetto alle discriminazioni nei confronti dei **minorenni con background migratorio**, si segnala l'aumento crescente di episodi di discriminazione per

questioni di appartenenze etniche dovuto in grande parte dal modificarsi del clima discriminatorio e di odio diffuso nello spazio pubblico anche attraverso i social media¹⁵.

Richiamando quanto espresso dal Comitato ONU, il **Gruppo CRC raccomanda:**

- 1. Al Governo e alle Regioni** di predisporre con urgenza gli strumenti opportuni - come ad esempio i Livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali (LEP) richiamati dall'art. 117 della Costituzione - per colmare le esistenti differenze regionali, affinché ogni minorenni che si trovi sul suolo italiano possa godere di una uguale prospettiva di vita e accedere, in modo paritario, ad ogni opportunità;
- 2. Al Governo e alle Regioni** di predisporre idonei strumenti normativi, informativi e culturali volti a prevenire e contrastare ogni forma di discriminazione, avviando i lavori per un nuovo Piano Nazionale d'Azione contro il razzismo, la xenofobia e l'intolleranza ed adottando specifici programmi atti a formare e sensibilizzare minorenni e adulti all'inclusione e integrazione, all'educazione alle pari opportunità e al rispetto dell'orientamento sessuale e dell'identità di genere.

¹¹ Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, *Report of mission to Italy on racial discrimination, with a focus on incitement to racial hatred and discrimination* (28 January – 1 February 2019), disponibile su <https://www.ohchr.org/Documents/Countries/IT/ItalyMissionReport.pdf>

¹² AGCOM (23 maggio 2019), *AGCOM: approvato il regolamento per il contrasto alle espressioni d'odio (hate speech)*, disponibile su <https://www.agcom.it/documents/10179/13511391/Comunicato+stampa+23-05-2019/106d3991-216a-45a1-825c-122758b20503?version=1.0>; AGCOM (15 maggio 2019), *Delibera n. 157/19/cons "Regolamento recante disposizioni in materia di rispetto della dignità umana e del principio di non discriminazione e di contrasto all'hate speech"*, disponibile su <https://www.agcom.it/documents/10179/13511391/Delibera+157-19-CONS/568d8b16-6cb6-4ea1-b58c-c171c2e24367?version=1.0>. Di particolare interesse il considerato in cui si definisce l'hate speech come "l'utilizzo strategico di contenuti o espressioni mirati a diffondere, propagandare o fomentare l'odio, la discriminazione e la violenza per motivi etnici, nazionali, religiosi, ovvero fondati sull'identità di genere, sull'orientamento sessuale, sulla disabilità, o sulle condizioni personali e sociali, attraverso la diffusione e la distribuzione di scritti, immagini o altro materiale anche mediante la rete internet, i social network o altre piattaforme telematiche".

¹³ Associazione Carta di Roma (2018), *Linee Guida per l'applicazione della Carta di Roma*, disponibile su https://www.cartadiroma.org/wp-content/uploads/2018/10/CartadiRoma_WEB_.pdf

¹⁴ Cfr. il contributo di Pasquini nel focus "Bambini sotto sfratto" in Save the Children (2019), *Difendere i diritti*, disponibile su <https://www.savethechildren.it/cosa-facciamo/pubblicazioni/difendere-i-diritti>

¹⁵ Si veda <https://www.amnesty.it/hate-speech-rom-immigrazione/>; particolarmente interessante il discorso recentemente tenuto dal Segretario Generale delle Nazioni Unite, Antonio Guterres, ad un evento organizzato dal Presidente dell'Assemblea Generale sulle sfide dell'insegnamento della tolleranza e del rispetto nell'era digitale, nel quale ha sottolineato che è opportuno fare particolare attenzione al ruolo dei social media, i quali "forniscono un canale per l'odio su vasta scala, praticamente senza costi e senza responsabilità, rendendoli alquanto allettanti per chiunque avesse cattive intenzioni". Disponibile su <https://www.lavocedinewyork.com/onu/2019/06/27/pericolo-hate-speech-guterres-e-il-ruolo-dei-social-media-nel-normalizzare-lodio/>



2. ART. 3 CRC: IL SUPERIORE INTERESSE DELLA PERSONA DI ETÀ MINORE



16. Il Comitato raccomanda allo Stato italiano di:

- (a) rafforzare il proprio impegno per garantire che il principio del superiore interesse di ogni minorenni sia adeguatamente integrato, coerentemente interpretato ed applicato in tutte le Regioni del Paese e in tutti i procedimenti e le decisioni legislative, amministrative e giudiziarie così come in tutte le politiche, i programmi e i progetti che siano rilevanti e che abbiano un impatto sui minorenni, in particolare quelli non accompagnati o separati;
- (b) sviluppare procedure e criteri che siano di indirizzo per tutti i professionisti competenti nel determinare in ogni ambito quale sia il superiore interesse del minorenne e nel dare ad esso il dovuto peso come considerazione prioritaria, in particolare in relazione ai minorenni non accompagnati o separati arrivati nello Stato parte;
- (c) diffondere presso i professionisti che lavorano con e per i minorenni e tra il pubblico in generale, in particolare tra gli stessi minorenni in un modo ad essi adatto, il Commento generale n. 14 (2013) del Comitato sul diritto di questi ultimi a che il proprio superiore interesse sia tenuto in primaria considerazione.

CRC/C/ITA/CO/5-6, punto 16

Il tema dell'omogeneità dell'integrazione, interpretazione ed applicazione del principio del superiore interesse del minorenne in tutte le regioni del Paese e in tutti i procedimenti e decisioni legislative, amministrative e giudiziarie, sconta difficoltà a livello normativo.

In primo luogo, l'enunciazione e la configurazione del principio in commento potrebbe essere normato come livello essenziale, ai sensi dell'art. 117 Cost. lett. m) – che prevede debba essere lo Stato a determinare i livelli essenziali delle prestazioni che devono essere garantite su tutto il territorio nazionale – e anche come

principio informatore di altri interventi relativi a minorenni, famiglie di origine, affidatari, famiglie adottive e strutture di accoglienza di cui è stata chiesta la determinazione nei livelli essenziali dall'Autorità Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza (AGIA) al Parlamento¹⁶. L'AGIA, sia nel precedente mandato che in questo, ha svolto e sta conducendo un articolato lavoro per offrire basi scientifiche e operative per la normazione dei livelli essenziali.

Con riguardo specifico ai **minorenni stranieri non accompagnati**¹⁷, particolare allarme destano le prassi disomogenee per l'iscrizione al Servizio Sanitario Nazionale, spesso negato alle persone di età minore prima del rilascio del permesso di soggiorno, nonostante la legge preveda il contrario. Il tutto per la necessità burocratica prevista da alcuni sistemi informatici di inserire, ai fini dell'iscrizione, il codice fiscale, che ovviamente i minorenni stranieri appena arrivati non possiedono. Gravissimi risultano poi gli episodi, che hanno posto fortemente a rischio, se non negato, il principio del superiore interesse del minorenne, in cui è stato negato lo sbarco a navi a bordo delle quali vi erano minorenni che hanno dovuto attendere settimane in gravissime condizioni di precarietà prima di essere sbarcati ed accolti.

Non esistono linee guida nazionali su come determinare in ogni ambito e per tutti i professionisti coinvolti l'interesse superiore della persona di età minore, anche per duttilità ed elasticità del principio, che nella decisione deve tenere presente caso concreto ed esigenze specifiche del minorenne interessato.

Allo sforzo della **giurisprudenza costituzionale e di legittimità** nell'individuare i contenuti generali del criterio che si sono riconosciuti nella necessità di prioritaria tutela dei diritti del minorenne rispetto a quelli delle altre persone (e anche istituzioni) coinvolte, e in particolare al suo diritto alle migliori condizioni possibili di sviluppo psico-fisico, non ha corrisposto analogo sforzo delle istituzioni nei diversi ambiti. Ancora troppo spesso il criterio è soggetto a personali interpretazioni

¹⁶ Con Raccomandazioni in data 30 luglio 2019, disponibili su <https://www.garanteinfanzia.org/sites/default/files/30-07-2019-scheda-stampa-tutela.pdf>

¹⁷ Per approfondimenti si veda oltre il cap. VIII "Misure speciali di protezione", paragrafo "Minorenni migranti non accompagnati: il diritto alla protezione e all'accoglienza".



dei diversi operatori giuridici e psico-sociali, con difforme applicazione a livello regionale e anche – per quanto riguarda i procedimenti giudiziari – con varietà di decisioni a seconda di giudici (specializzati o meno) e territori, e trattamenti differenziati.

Il frazionamento delle competenze tra diversi giudici e la molteplicità dei procedimenti minorili comporta l'accavallarsi di decisioni di merito in nome del superiore interesse che possono anche essere tra loro contrastanti. Diverse linee guida sono state adottate in vari ambiti da soggetti anche del privato sociale. Il Consiglio Nazionale Ordine Assistenti Sociali (CNOAS), ad esempio, con uno sforzo sinergico anche di altre professionalità, ha pubblicato nel 2015 delle linee guida per i processi di sostegno e di tutela dei minorenni e delle famiglie¹⁸. Linee guida per il curatore speciale della persona di età minore sono state pubblicate da varie associazioni specialistiche di avvocati¹⁹. Nella Carta dei diritti dei figli di genitori detenuti²⁰ si invita il giudice a decidere, nell'interesse del minorenne, misure alternative al carcere quando è coinvolta una persona di età minore che viene privata del genitore altrimenti detenuto. Nelle Linee di indirizzo sull'affidamento familiare si invita alla rilettura del principio alla luce dell'importanza di legami e relazioni. L'AGIA ha pubblicato recentemente "La Carta dei diritti dei figli nella separazione dei genitori"²¹. Si tratta di indicazioni tutte ispirate al criterio del superiore interesse del minorenne ma che, proprio per la loro frammentarietà tematica e professionale, evidenziano l'assenza di un indirizzo unitario.

Infine, con riferimento al **Commento generale n. 14 (2013) del Comitato ONU** sul diritto delle persone di età minore a che il proprio superiore interesse sia tenuto in primaria considerazione, questo non risulta essere stato tradotto in italiano²² con conseguenti problemi di sua conoscibilità e di circolazione, tanto è vero che non viene citato dalla giurisprudenza. Da sottolineare il richiamo del Comitato sull'obbligo di attuare la Convenzione assicurando che gli interessi dei minorenni siano tenuti in primaria considerazione anche nella allocazione delle risorse nazionali, per i programmi e le misure che tendono a realizzare i loro diritti.

Pertanto, in linea con le osservazioni del Comitato ONU, il **Gruppo CRC raccomanda:**

- 1. Alla Conferenza Stato-Regioni** di stimolare le istituzioni alla redazione di Linee Guida per le amministrazioni interessate per l'assunzione di prassi omogenee rispettose del superiore interesse della persona di età minore come considerazione prioritaria, in particolare in relazione ai minorenni non accompagnati o separati arrivati nello Stato;
- 2. Agli ordini professionali**, ciascuno per quanto di competenza, di formare i professionisti che lavorano con e per i minorenni e tra il pubblico in generale in modo unitario all'applicazione ed al rispetto del principio del superiore interesse del minorenne diffondendo il Commento generale n. 14 (2013).

¹⁸ Disponibili su <http://www.ordias.marche.it/wp-content/uploads/2015/11/Processi-di-sostegno-e-tutela-dei-minorenni-e-delle-loro-famiglie.pdf>

¹⁹ CAMMINO - Camera Nazionale Avvocati per la persona, le relazioni familiari e i minorenni, Unione nazionale camere minorili, AIAF.

²⁰ Sottoscritta da AGIA, Ministro della Giustizia e Bambinisenzasbarre, 20 novembre 2018.

²¹ AGIA (Settembre 2018), *La Carta dei diritti dei figli nella separazione dei genitori*, disponibile su <https://www.garanteinfanzia.org/landing2/diritti-dei-figli-nelle-separazioni.html>

²² Le versioni in originale sono in lingua inglese, francese, araba, russa, spagnola e turca (<https://www.refworld.org/docid/51a84b5e4.html>). Dovrebbe essere in corso la traduzione in italiano del Commento n. 14 a cura di UNICEF Italia, AGIA e CIDU.



3. ART. 12 CRC: LA PARTECIPAZIONE E L'ASCOLTO DELLE PERSONE DI ETÀ MINORE



17. Il Comitato raccomanda all'Italia di:

- (a) introdurre una misura legislativa onnicomprensiva che stabilisca il diritto del minore ad essere ascoltato senza alcuna discriminazione fondata su età, disabilità o qualsiasi altra circostanza, sia nell'ambiente familiare che in qualsiasi procedura amministrativa, giudiziaria o di mediazione in cui il minore sia coinvolto, e garantire che l'opinione del minore venga presa in considerazione in base alla sua età e maturità e adottare standard nazionali uniformi che rendano effettivi di conseguenza regolamenti e linee guida, in particolare in relazione a tutte le decisioni riguardanti i minorenni non accompagnati o separati arrivati nello Stato parte;
- (b) condurre ricerche per identificare le questioni più importanti per i minorenni e individuare quanto le loro voci vengano ascoltate nelle decisioni familiari che riguardano la loro vita, nelle comunità e nelle scuole, e i canali attraverso i quali, attualmente e potenzialmente, esse possano influenzare in modo maggiore il processo decisionale nazionale e locale;
- (c) promuovere la significativa e rafforzata partecipazione di tutti i minorenni all'interno della famiglia, delle comunità e delle scuole e includere i minorenni nel processo decisionale relativo a tutte le questioni che li riguardano, anche in materia ambientale;
- (d) sviluppare strumenti per la consultazione pubblica sullo sviluppo della politica nazionale per istituzionalizzare tale consultazione ad alti livelli di inclusione e partecipazione, compresa la consultazione con i minorenni su questioni che li riguardano;
- (e) istituzionalizzare i Consigli dei minorenni sotto forma di appuntamento stabile e garantire che essi ricevano un mandato efficace e risorse umane,

tecniche e finanziarie adeguate, al fine di facilitare il loro effettivo coinvolgimento nei processi legislativi nazionali rispetto alle questioni che li riguardano.

CRC/C/ITA/CO/5-6, punto 17

Il tema della partecipazione delle persone di età minore rimane oggetto di scarsa attenzione rispetto a quanto illustrato nel 3° Rapporto Supplementare²³ e nell'ampio dossier ad esso allegato²⁴, realizzato seguendo gli indicatori proposti dal Consiglio d'Europa secondo il modello del CPAT (*Child Participation Assessment Tool*)²⁵. Perdura infatti in Italia l'assenza di misure legislative e di implementazione onnicomprensive e sistematiche che stabiliscano precise procedure per garantire a tutte le persone di età minore **il diritto ad essere ascoltate**, in tutti gli ambiti, da quello domestico a quello scolastico, e nei procedimenti amministrativi e giudiziari che li riguardano.

Le Osservazioni Conclusive del Comitato ONU fotografano con precisione il deficit di attenzione del nostro Paese riguardo al tema della **partecipazione** dei minorenni, che è considerata in generale "occasionale" o al più come "accessoria" nell'ambito di progetti educativi, della vita scolastica, nelle attività extrascolastiche e nell'ambito dell'elaborazione dei PEI (Progetti Educativi Individuali) di carattere sociale, siano essi legati ad interventi a supporto della famiglia che in casi di allontanamento e collocazione in altri contesti.

Un'evoluzione in positivo rispetto al tema della partecipazione è quella che riguarda i **minorenni fuori famiglia**, pur permanendo in questo settore alcune criticità²⁶, grazie alla crescita di network nazionali dedicati²⁷

²³ Disponibile su http://gruppocrc.net/wp-content/uploads/2009/02/par_3-14.pdf

²⁴ Disponibile su http://gruppocrc.net/wp-content/uploads/2009/02/bozza_dossier_partecipazione_2017_cpat_def.pdf

²⁵ Si veda <https://www.coe.int/en/web/children/child-participation-assessment-tool>

²⁶ La partecipazione formale dei minorenni fuori famiglia nei procedimenti amministrativi non è regolamentata e quella prevista dal Codice Civile nei procedimenti dei Tribunali per i Minorenni sulla potestà dei genitori (art. 336 ultimo comma) soffre di mancanza di norme attuative e di interpretazioni non uniformi circa la nomina dell'avvocato del minore.

²⁷ Si veda ad esempio il *Care Leavers Network* animato dall'associazione Agevolando, <http://www.agevolando.org/tag/care-leavers-network/>



e grazie a ricerche e progetti di sensibilizzazione, formazione e approfondimento svoltisi recentemente²⁸. Il *Care Leavers Network* ha visto un ampliamento del suo raggio di azione, arrivando a rappresentare esperienze di 13 regioni, e ha intensificato le relazioni istituzionali con AGIA²⁹ e diversi altri interlocutori, come ad esempio l'Ordine degli Assistenti Sociali, sia a livello nazionale che in numerose regioni. Il tema dei *care leavers* ha inoltre ricevuto attenzione nell'ambito della valutazione dell'ultimo Piano di Azione Nazionale Infanzia e Adolescenza, grazie ad un percorso che ha portato all'audizione di ragazzi presso l'Osservatorio Nazionale Infanzia e Adolescenza³⁰ e ha trovato un significativo riconoscimento grazie alla promulgazione delle norme riferite ai percorsi di autonomia dei minorenni fuori famiglia (Legge di Stabilità 2017, art. 1, comma 250³¹), che prevedono “*youth conferences*” composte da persone di età minore tra gli strumenti attuativi di tali percorsi.

Sul versante più generale, è da segnalare **l'attenzione trasversale posta dall'Autorità Nazionale Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza al tema della partecipazione**³².

L'AGIA ha supportato nel 2017/18 progetti di partecipazione diretta con bambini e ragazzi³³ e nel 2018 ha dato il via ad una Consulta Nazionale di Ragazzi³⁴. L'AGIA è inoltre crocevia di numerosi incontri di ascolto di gruppi specifici di adolescenti nell'ambito di argomenti specifici (es. minorenni fuori famiglia, MSNA, spazi pubblici).

Quanto sopra riporta un quadro che “per segmenti” dimostra di essere potenzialmente ricco e positivo, ma che da una parte rimane frammentato e dall'altra soffre dell'assenza di un approccio olistico e comune. In passato, un importante impulso era stato dato dalle esperienze legate all'attuazione della Legge 285/1997 (e del Fondo Nazione Infanzia e Adolescenza), in particolare in riferimento alle attività collegate all'art. 7 (promozione dei diritti e della partecipazione). Seppur ricca, ma ancora molto frammentata e di carattere “locale”³⁵, e sebbene siano state attivate alcune interessanti sperimentazioni come il progetto Get Up per adolescenti e scuole³⁶ e il progetto RSC rivolto a minorenni Rom Sinti e Caminanti³⁷, è da rilevare come tale forza propulsiva nazionale si sia affievolita e non si sia riusciti in questi anni a capitalizzare l'immensa mole di esperienze legate alla partecipazione (dalle Città Amiche dei Bambini all'ascolto nelle scuole e nell'extrascuola, fino ad arrivare ai Consigli Comunali dei Ragazzi e alle esperienze di progettazione partecipata “diffusa” e di ascolto istanzializzato delle persone di età minore).

²⁸ Si vedano a titolo di esempio: Le elaborazioni e gli strumenti collegati al progetto biennale “*Prepare for leaving care*” condotto a livello internazionale e anche in Italia da SOS Villaggi dei Bambini: <https://www.sos-childrensvillages.org/prepare-for-leaving-care>; Quanto approfondito e reso evidente nell'ambito della Conferenza regionale in Lombardia: “L'accoglienza etero-familiare e il *leaving care* visti con gli occhi dei ragazzi e dei professionisti del settore: spunti di riflessione e sollecitazioni per i decisori”, promossa da Agevolando, CNCA e SOS Villaggi dei Bambini: <http://www.agevolando.org/la-voce-di-operatori-e-ragazzi-alle-istituzioni-il-resoconto-della-conferenza-del-27-giugno-a-milano/>; Il primo Festival Nazionale dei *Care Leavers* svoltosi a Trento il 22 Febbraio 2019: <http://www.agevolando.org/primo-festival-italiano-dei-care-leavers-22-febbraio-2019-trento/>

²⁹ Tra le collaborazioni con AGIA si cita a titolo di esempio il supporto ad attività di ascolto e partecipazione rivolte a MSNA (percorso in collaborazione con UNHCR). Si veda il Rapporto finale su <https://www.garanteinfanzia.org/sites/default/files/report-agia-unhcr-finale.pdf>

³⁰ Si veda <https://www.sositalia.it/news/i-care-leavers-all-audizione-dell-osservatorio>

³¹ Si veda <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2017/12/29/17G00222/sg>

³² Si veda <https://www.garanteinfanzia.org/partecipazione>

³³ A mero titolo di esempio si citano i primi due progetti del 2018: la conclusione del percorso nazionale di ascolto dei minorenni nell'ambito del percorso del Consiglio d'Europa del CPAT (Unicef/Coordinamento Pidida Nazionale: <https://www.garanteinfanzia.org/news/autorita-garante-creare-tempi-e-spazi-di-partecipazione>) e il percorso associativo Arciragazzi che ha portato “delegati minorenni” con pieni poteri di voto all'XI Congresso Nazionale dell'associazione (<https://www.arciragazzi.it/notizie/chiuso-lxi-congresso-nazionale-di-arciragazzi>).

³⁴ Si veda <https://www.garanteinfanzia.org/news/al-i-lavori-della-consulta-dei-ragazzi-dell-agia>

³⁵ Si veda l'area dedicata all'attuazione di questa zonale legge dal Centro Nazionale di Documentazione per l'Infanzia e l'Adolescenza: <https://www.minori.it/it/presentazione-area285>

³⁶ Si veda <https://www.minori.it/it/progetto-get-up-giovani-esperienze-trasformative-di-utilita-sociale-e-partecipazione>

³⁷ Si veda <https://www.minori.it/it/progetti-sperimentali-285/il-progetto-rsc>



A titolo meramente di esempio, come già fatto rilevare nei precedenti Rapporti CRC, l'esperienza dei Consigli Comunali dei Ragazzi (CCR) soffre ampiamente delle fatiche date da percorsi estemporanei, sostenuti spesso da singoli Enti locali, scuole, associazioni o network, senza che riescano ad emergere linee di indirizzo e luoghi di elaborazione riconosciuti e di carattere nazionale (e/o regionale) tali da implementare in modo efficace e definitivo questo tipo di attività³⁸.

In generale, è l'intero impianto concettuale a cui si riferisce l'attuazione del comma 1 dell'art. 12 della CRC che necessiterebbe di una approfondita revisione normativa e procedurale con adeguati strumenti di implementazione a livello nazionale e regionale, portando a sintesi, tesaurizzando e integrando le numerose buone pratiche presenti e passate.

Si ritiene quindi che sia necessario un lavoro ad ampio raggio per sistematizzare il patrimonio di competenze presente ma disperso ai vari livelli e sui vari territori, così da poter efficacemente rispondere a quanto richiesto dalle Osservazioni del Comitato ONU in merito alla partecipazione e all'ascolto. Si ritiene altresì che l'unico ambito oggi efficacemente considerabile per avviare e coordinare un siffatto lavoro di revisione generale del sistema nazionale e regionale sia l'Autorità Nazionale Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza, in accordo e sinergia con i Garanti regionali, le amministrazioni centrali, gli Ordini Nazionali, le Regioni, gli Enti locali, e le reti e coordinamenti del Terzo Settore.

Per tali ragioni, condividendo pienamente le preoccupazioni espresse dal Comitato ONU, il **Gruppo CRC raccomanda:**

- 1. All'Autorità Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza** di promuovere l'avvio di un Tavolo Nazionale di lavoro, comprendente le amministrazioni centrali, gli Ordini Nazionali, unitamente alle Regioni, agli Enti locali, ai Garanti regionali e alle reti e coordinamenti del Terzo Settore, finalizzato alla revisione del sistema di norme, procedure, leggi che regolano la partecipazione e l'ascolto delle persone di età minore, e a definire i Livelli Essenziali (LEP) per la partecipazione e l'ascolto delle persone di età minore.

³⁸ Sul tema dei CCR, e più in generale della partecipazione a livello locale, si vedano le esperienze che il network nazionale PIDIDA (<http://www.infanziaediritti.net/>) continua a svolgere e, a titolo di esempio, si rimanda alle esperienze liguri di integrazione e coordinamento fra le varie esperienze locali di partecipazione (www.pididaliguria.it), anche con gli appuntamenti annuali degli Stati Generali della Partecipazione in Liguria che si susseguono dal 2011 (<https://www.pididaliguria.it/2019/05/15/stati-general-della-partecipazione-2019>) e la sperimentazione delle Linee di Indirizzo Regionali della Liguria in materia di ascolto e partecipazione dei minorenni (http://legislazionetecnica.it/system/files/fonti/allegati/15-5/1786493/Lg_27032015_535.pdf).

Capitolo III

DIRITTI CIVILI E LIBERTÀ

1. DIRITTO DI REGISTRAZIONE E CITTADINANZA¹



18. Alla luce dell'Obiettivo di Sviluppo Sostenibile 16.9 e in riferimento alle proprie precedenti raccomandazioni (CRC/C/ITA/CO/3-4, par. 29), il Comitato raccomanda all'Italia di:

- (a) adottare misure per prevenire l'apolidia e assicurare l'efficace applicazione della legge che disciplina l'acquisizione della cittadinanza italiana alla nascita per i minorenni altrimenti apolidi;
- (b) adottare disposizioni legislative per migliorare le procedure di determinazione dell'apolidia in conformità degli standard internazionali;
- (c) riavviare gli incontri del gruppo di lavoro sullo status giuridico di Rom, Sinti e Caminanti e adottare misure per migliorare la situazione dei minorenni privi di documenti o apolidi appartenenti a queste comunità;
- (d) prendere in considerazione l'opportunità di ratificare la Convenzione europea sulla nazionalità del 1997.

CRC/C/ITA/CO/5-6, punto 18

L'**apolidia** spesso impedisce alle persone di accedere a diritti civili, politici, economici, sociali e culturali fondamentali ed ai servizi che ne derivano.

Solo in Europa si stimano 600.000 apolidi, sia tra coloro che migrano sia tra coloro che hanno vissuto nel medesimo luogo per generazioni².

A causa dell'alto numero di migranti e rifugiati arrivati negli ultimi anni, i bambini apolidi o a rischio apolidia sono divenuti un ambito di preoccupazione crescente in Europa³. In Italia si stima vi siano tra i 3.000 e i 15.000 individui apolidi o a rischio apolidia⁴.

Nello specifico sono in una condizione di particolare fragilità i **Minorenni Non Accompagnati (MNA)** che arrivano in Italia e in Europa non registrati alla nascita nel Paese di origine: la maggior parte dei MNA proviene da Paesi dove risultano particolarmente alti (>75%) i tassi di mancata registrazione alla nascita⁵ e questo rappresenta un ulteriore ostacolo nelle procedure di identificazione previste dalla Legge 47/2017⁶, non po-

³ UNICEF (settembre 2016), *Uprooted. The growing crisis for refugee and migrant children*; UNHCR e UNICEF (gennaio 2019), *Refugee and Migrant response in Europe*, Advocacy Brief "Ending childhood statelessness in Europe". UNICEF e UNHCR hanno individuato alcune categorie di bambini considerate particolarmente a rischio apolidia in Europa: Bambini, migranti e richiedenti asilo, che arrivano in Europa da Paesi con una popolazione riconosciuta apolide; Bambini nati apolidi in Europa a causa della mancanza di salvaguardie contro l'apolidia alla nascita: questa categoria comprende i bambini che non hanno potuto ereditare la nazionalità dai propri genitori o che dai propri genitori hanno ereditato la condizione di apolidi (ad esempio in seguito alla dissoluzione della ex Jugoslavia o dell'ex Unione Sovietica) – è il caso dei bambini appartenenti a minoranze, come quella Rom; Bambini nati in Europa, ad alto rischio di apolidia a causa della mancata registrazione alla nascita: nonostante gli alti tassi di registrazione, non tutti i bambini nati in Europa sono registrati alla nascita.

⁴ Stime del Tavolo Apolidia, coordinato da UNHCR Italia e composto da numerose associazioni. Il Tavolo ha come obiettivo il coordinamento e la discussione di proposte operative volte al miglioramento della protezione delle persone apolidi e alla risoluzione dei casi di apolidia in Italia (<https://tavoloapolidia.org/>). In particolare si evidenzia come i nati in Italia da genitori senza permesso di soggiorno potrebbero essere a rischio di mancata registrazione (cosiddette *nascite invisibili*) a causa della Legge 94/2009, che ha introdotto il reato d'ingresso e soggiorno irregolare e successivo obbligo di denuncia per i pubblici ufficiali e incaricati di pubblico servizio. Nonostante la Circolare esplicativa n. 19/2009 del Ministero dell'Interno, nonché la successiva Legge 67/2014 che ha di fatto depenalizzato il reato di ingresso e soggiorno irregolare autorizzando il Governo a convertire la fattispecie in una sanzione amministrativa, la Legge 94/2009 continua ad essere in vigore e potrebbe indurre in errore genitori in posizione irregolare, portandoli a non provvedere alla registrazione alla nascita dei figli per paura di essere identificati.

⁵ A livello globale, circa 230 milioni di bambini sotto i 5 anni (circa 1 su 3) non sono stati mai registrati alla nascita. Cfr. UNICEF (2013), *Every Child's Birth Right: Inequities and trends in birth registration*.

⁶ Legge 47/2017 recante "Disposizioni in materia di misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati", disponibile su <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2017/04/21/17G00062/sg>

¹ N.d.R. Nel testo vengono utilizzati come sinonimi i termini "cittadinanza" e "nazionalità".

² European Network on Statelessness, www.statelessness.eu



tendo riferire una data di nascita o comunque esibire una prova documentale, con il conseguente avvio ai fini della determinazione dell'età di un accertamento socio-sanitario con approccio multidisciplinare.

Gli obblighi degli Stati di prevenire l'apolidia dei bambini e di affrontare i casi di apolidia già esistenti derivano da vincoli internazionali⁷ ed europei riconducibili adesso anche all'Agenda 2030 delle Nazioni Unite che impegna i Governi ad assicurare un'identità legale a tutti, a partire dalla registrazione alla nascita (Obiettivo di Sviluppo Sostenibile 16.9).

In tal senso si evidenzia che **l'Italia ha ratificato** la Convenzione ONU sui Diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza (Legge 176/1991), il Patto ONU sui diritti civili e politici (Legge 881/1977), la Convenzione delle Nazioni Unite sullo status degli apolidi del 1954 (Legge 306/1962), e la Convenzione delle Nazioni Unite sulla riduzione dei casi di apolidia del 1961 (Legge 162/2015) che vincola gli Stati parte a tutelare i minorenni apolidi e a facilitare la loro naturalizzazione.

L'Italia non ha invece ancora ratificato la Convenzione europea sulla nazionalità del 1997 che mira a facilitare l'acquisizione della nazionalità e la reintegrazione nella nazionalità d'origine, limitando allo stesso tempo le possibilità di perdita della nazionalità.

In Italia, **l'acquisizione della cittadinanza** è attualmente regolamentata dalla Legge n. 91 del 5 febbraio 1992⁸, ai sensi della quale acquistano di diritto alla nascita la cittadinanza italiana coloro i cui genitori (anche soltanto uno dei due) siano cittadini italiani (c.d. modalità di acquisizione *iure sanguinis*⁹).

Nel caso il minorenne sia figlio di genitori apolidi, è necessario che entrambi i genitori abbiano ottenuto formale riconoscimento dello status di apolide, altrimenti l'apolidia viene trasmessa alla prole.

L'Italia è tra i Paesi europei che hanno delle procedure di determinazione dell'apolidia anche se manca di una normativa organica in materia che regoli gli aspetti delle due procedure esistenti (una per via amministrativa e una per via giudiziale). Tali procedure, tuttavia, risentono di alcune criticità strutturali, con la conseguenza che un numero molto limitato di persone apolidi residenti in Italia è stato effettivamente e formalmente riconosciuto come tale¹⁰. Ad esempio, i minorenni apolidi non riconosciuti possono essere iscritti alla scuola dell'obbligo, ma senza un documento che ne attesti la cittadinanza (come il passaporto), possono incontrare difficoltà nel sostenere gli esami finali e nel ricevere le relative certificazioni, di conseguenza rischiano di non essere in grado di provare il proprio grado di istruzione e continuare gli studi.

In Italia vi è inoltre un rischio riconosciuto di apolidia tra le persone appartenenti alla minoranza Rom¹¹.

Negli ultimi quindici anni, sono stati presentati in Parlamento molti progetti di legge con lo scopo sia di riformare, semplificandole ed ampliandole, le condizioni di acquisizione della cittadinanza (in base al c.d. *ius culturae*¹²), sia di riformare la procedura amministrativa di riconoscimento dello status di apolidia¹³ secondo le garanzie e gli standard fissati a livello internazionale. Nessuno di essi, purtroppo, ha completato l'iter legislativo.

⁷ Si veda anche United Nations (dicembre 2018), "Global Compact on Refugees", para. 83.

⁸ Legge 91/1992 recante "Nuove norme sulla cittadinanza", disponibile su <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/1992/02/15/092G0162/sg>

⁹ La Legge 91/1992 riconosce, seppur in via residuale, anche il criterio alternativo dello *ius soli* a: coloro che nascono nel territorio italiano e i cui genitori siano da considerarsi ignoti o apolidi; coloro che nascono nel territorio italiano e che non possono acquisire la cittadinanza dei genitori secondo quanto previsto dalla legge dello Stato di origine di questi ultimi; i figli di ignoti che vengono trovati (a seguito di abbandono) nel territorio italiano e per i quali non può essere dimostrato il possesso di un'altra cittadinanza.

¹⁰ Tavolo Apolidia (ottobre 2017), *Raccomandazioni del tavolo di lavoro sull'apolidia sulla protezione degli apolidi e sulla riduzione dell'apolidia in Italia*.

¹¹ *Ibidem*.

¹² Per approfondimento si veda 3° Rapporto Supplementare alle Nazioni Unite sul monitoraggio della Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, pag. 61, disponibile su www.grup-pocrc.net

¹³ Si veda ad esempio il Disegno di Legge S. 2148, "Disposizioni concernenti la procedura per il riconoscimento dello status di apolidia in attuazione della Convenzione del 1954 sullo status delle persone apolidi".



Alla luce delle raccomandazioni del Comitato ONU, il **Gruppo CRC raccomanda:**

- 1. Al Parlamento** di procedere entro il termine dell'attuale Legislatura alla ratifica della Convenzione europea sulla Nazionalità del 1997 adeguando il quadro normativo esistente con l'approvazione di una legge organica sull'apolidia, al fine di riformare la procedura amministrativa di riconoscimento dell'apolidia secondo gli standard internazionali;
- 2. Al Parlamento** di approvare una riforma legislativa sull'acquisto della cittadinanza italiana che sia favorevole per tutti i minorenni;
- 3. Al Governo** di impedire la trasmissione dell'apolidia alle generazioni successive, attraverso l'effettiva applicazione delle disposizioni volte a prevenire l'apolidia alla nascita contenute nella Legge 91/1992.

Capitolo IV

VIOLENZA CONTRO LE PERSONE DI ETÀ MINORE

1. VIOLENZA NEI CONFRONTI DEI MINORENNI



19. Il Comitato si rammarica che non sia stato istituito un sistema nazionale di raccolta, analisi e diffusione dei dati e un programma di ricerca sulla violenza e i maltrattamenti nei confronti dei minorenni. Prendendo nota dell'Obiettivo di Sviluppo Sostenibile 16.2 e con riferimento al proprio Commento generale n. 13 (2011) sul diritto del minore a non essere soggetto ad alcuna forma di violenza e alle proprie precedenti raccomandazioni (CRC/C/ITA/CO/3-4, par. 44), il Comitato raccomanda allo Stato italiano di:

- (a) utilizzando la ricerca nazionale del 2015 sui maltrattamenti nei confronti dei minorenni come punto di partenza, creare un sistema nazionale per monitorare e raccogliere dati sulla violenza nei confronti dei minorenni, in particolare rispetto a tutti i casi di violenza domestica perpetrati verso minorenni e sulla violenza perpetrata nei confronti di minorenni che vivono in situazioni di emarginazione e di svantaggio, e intraprendere una valutazione complessiva della portata, delle cause e della natura di tale violenza;
- (b) rafforzare ulteriormente i programmi di sensibilizzazione e di educazione - comprese le campagne - con il coinvolgimento dei minorenni, al fine di formulare una strategia complessiva per la prevenzione e il contrasto della violenza verso i minorenni, che comprenda l'abuso e l'abbandono;
- (c) introdurre nell'ordinamento una definizione completa e precisa di violenza nei confronti dei minorenni;
- (d) incoraggiare programmi basati sulle comunità volti a prevenire e contrastare la violenza domestica, l'abuso e l'abbandono dei minorenni,

anche con il coinvolgimento delle vittime, dei volontari e dei membri della comunità e fornendo loro sostegno formativo;

- (e) garantire che i minorenni vittime di violenza ricevano cure specialistiche, sostegno e soluzioni riparative adeguate.

CRC/C/ITA/CO/5-6, punto 19

Ancora una volta il fulcro delle raccomandazioni del Comitato ONU nei confronti dell'Italia verte sulla **manca di una raccolta dati sistematica** e capillare su tutto il territorio, come raccomandato anche nei precedenti Rapporti dal Gruppo CRC¹. Circostanza questa sottolineata anche dall'Autorità Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza che in una propria nota afferma che “contrastare efficacemente la violenza sull'infanzia richiede in primo luogo una sua emersione a livello statistico, da un punto di vista quantitativo e qualitativo”².

In merito al punto (c) delle raccomandazioni del Comitato, l'**Autorità Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza** ha presentato³ una possibile classificazione del fenomeno, “coerente con le raccomandazioni internazionali e funzionale agli obiettivi del Casellario dell'Assistenza”⁴. Tale classificazione comprende: maltrattamento

¹ Si veda per approfondimento il 3° Rapporto Supplementare, cap. IV “Violenza contro le persone di età minore”, paragrafo 1 “Maltrattamenti all'infanzia e all'adolescenza”, pagg. 75-78, disponibile su <http://gruppo-crc.net/wp-content/uploads/2017/12/rapporto-crc-x2017-1.pdf>

² Autorità Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza, nota del 28 giugno 2017 citata nella nota della medesima Autorità emessa il 31 dicembre 2018 protocollo n.0003831/2018 “Rilevazione della violenza e dell'abuso all'infanzia e all'adolescenza. Stato di aggiornamento delle attività”, disponibile su https://www.garanteinfanzia.org/sites/default/files/nota_conclusiva_sinba_def.stamped.pdf

³ Incontro avvenuto il 31 maggio 2018 alla presenza dei rappresentanti del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, dell'INPS e del Garante per la protezione dei dati personali. Si veda anche nota precedente.

⁴ Il Casellario dell'Assistenza, istituito presso l'INPS con decreto del Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze, costituisce l'anagrafe generale delle posizioni assistenziali. È lo strumento di raccolta, conservazione e gestione dei dati sulle prestazioni sociali erogate dall'INPS e dagli altri enti erogatori, nonché delle informazioni utili alla presa in carico dei soggetti aventi titolo alle medesime prestazioni, incluse le informazioni sulle caratteristiche personali e familiari e sulla valutazione del bisogno.



fisico, maltrattamento psicologico, violenza assistita, e trascuratezza, patologie della cura.

Rimane purtroppo irrisolto il conflitto tra l'esigenza di creare una adeguata banca dati nazionale e quella di tutelare il diritto alla riservatezza delle persone minorenni. Il principio che è stato suggerito dal **Garante per la protezione dei dati personali**, nello scegliere le voci da includere nella raccolta, è quello della "*indispensabilità del dato*" rispetto alla funzione che la legge assegna alla banca dati stessa. Tale principio pone però un problema di definizione del concetto di indispensabilità, che appare troppo ampio e troppo vago per risultare una guida valida e sicura nella definizione dei dati che occorreranno per conoscere e fronteggiare un fenomeno grave, esteso ed estremamente complesso.

Si segnalano poi alcune importanti **novità normative**. Dopo un lungo dibattito, il Parlamento ha definitivamente approvato la **Legge 69 del 18 luglio 2019** ("Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e altre disposizioni in materia di tutela delle vittime di violenza domestica e di genere") denominata "Codice Rosso", che ha individuato 4 nuove fattispecie di reato, volte principalmente a reprimere condotte di particolare allarme sociale. Viene inoltre previsto un aggravamento delle sanzioni per reati già previsti dalla normativa vigente, quali maltrattamenti contro familiari e conviventi (art. 572 c.p.), atti persecutori (art. 612 bis c.p.), c.d. stalking, violenza sessuale (art. 609) e violenza sessuale di gruppo (art. 609 octies c.p.). In ogni caso il testo prevede quale circostanza aggravante del reato (pena aumentata fino alla metà) **la commissione del maltrattamento in presenza o in danno di persona di età minore** ed è inoltre esteso il campo di applicazione delle aggravanti dell'omicidio aggravato dalle relazioni personali.

La principale novità introdotta con riferimento al contrasto alla violenza assistita è l'espressa previsione, nell'ambito dell'art. 572 c.p., che il minorenne che assiste ai maltrattamenti sia sempre persona offesa dal reato⁵, ma la legge contiene ulteriori previsioni di rile-

vanza con riferimento alla tutela del minorenne vittima di violenza assistita⁶.

Inoltre la Legge n. 4 del 11 gennaio 2018 che tutela **gli orfani a causa di crimini domestici**, amplia il campo di applicazione dell'uxoricidio anche alle unioni civili e alle convivenze, prevedendo un inasprimento delle pene fino all'ergastolo. Per le vittime inoltre è previsto il gratuito patrocinio indipendentemente dai limiti di reddito, prevedendo altresì che i figli delle vittime del reato di omicidio in ambito domestico abbiano diritto ad assistenza medico-psicologica gratuita e siano esenti dalla partecipazione alla spesa per ogni tipo di prestazione sanitaria e farmaceutica.

Tuttavia, si sottolinea che nonostante siano stati stanziati i fondi dedicati ad alcuni interventi a favore degli orfani di crimini domestici⁷, gli aspetti sottolineati nei precedenti Rapporti CRC e dal Comitato ONU, quali ad esempio le campagne di prevenzione e sensibilizzazione o la formazione specifica ai professionisti che prestano servizio a contatto con persone di età minore, non hanno ancora trovato risposta.

⁶ Tra le previsioni rilevanti ricordiamo: la previsione che il Giudice penale debba informare il Giudice civile senza ritardo qualora siano pendenti procedimenti civili di separazione dei coniugi o cause relative all'affidamento dei minorenni e/o regolamentazione della responsabilità genitoriale, circa i provvedimenti adottati nei confronti di una delle parti, relativi ai reati di violenza domestica o di genere; gli obblighi di informazione alla persona offesa da un reato di violenza domestica rispetto ai provvedimenti di applicazione o di cessazione delle misure cautelari (detentive e non); la previsione del reato per violazione dei provvedimenti di allontanamento dalla casa familiare e di divieto di avvicinamento alla persona offesa; la possibilità di adottare misure di prevenzione nei confronti di colui che agisce la condotta di maltrattamento contro familiari e conviventi; la previsione della possibilità che anche il colpevole del reato di maltrattamenti contro familiari e conviventi possa sottoporsi ad un trattamento psicologico con finalità di recupero e di sostegno.

⁷ Ulteriori disposizioni della Legge n. 4 del 11 gennaio 2018: demandano a Stato, regioni e autonomie locali il compito di promuovere e organizzare forme di assistenza delle vittime, di promuovere servizi informativi, assistenziali e di consulenza, di predisporre misure per garantire il diritto allo studio e all'avviamento al lavoro per i figli delle vittime di crimini domestici; modificano la disciplina dell'affidamento del minorenne «temporaneamente privo di un ambiente familiare idoneo» per prevedere che la persona di età minore che si trovi in tale condizione a seguito della morte del genitore causata volontariamente dal coniuge (anche separato o divorziato), da parte dell'unione civile (anche cessata) o da persona legata al genitore da relazione affettiva, debba essere affidato privilegiando la continuità delle relazioni affettive tra il minorenne e i parenti fino al terzo grado e garantendo, in quanto possibile, in presenza di fratelli o sorelle, la continuità affettiva tra gli stessi.

⁵ Per approfondimento si veda oltre, in questo capitolo, paragrafo "Violenza di genere".



In tema di prevenzione, di grande rilievo si rivela l'approvazione, il 2 luglio 2019, da parte della Camera dei Deputati, di una **mozione concernente "iniziative volte a prevenire e contrastare la violenza sui minori"**⁸, che contiene una minuziosa disamina del fenomeno con chiari riferimenti alle raccomandazioni del Gruppo CRC e del Comitato ONU.

Si dettaglia l'assoluta necessità di studiare il fenomeno per le sue reali dimensioni, di creare cultura nella popolazione, nei minorenni e soprattutto in tutte quelle professioni a contatto con bambini e ragazzi; di approntare adeguati percorsi di cura e presa in carico delle vittime da parte di personale altamente specializzato e appositamente formato, nonché dotare le forze investigative di strumenti più idonei per reprimere il fenomeno. Deve rilevarsi, a questo proposito, che il blocco del *turnover* ed i piani di rientro della spesa sanitaria in molte regioni italiane impedisce, di fatto, l'adeguamento quali-quantitativo dei servizi e degli operatori dedicati alla cura, al sostegno e alla riparazione nei confronti dei minorenni vittimizzati. Ad esempio, in **Campania** - anche per il concomitante passaggio delle competenze in modo esclusivo ai LEA - i servizi sperimentali gestiti con il Terzo Settore con contributo delle politiche sociali sono venuti meno, e la Sanità non ha messo in campo nessun programma né fondo per sostenere la cura delle vittime. D'altra parte, i Consultori familiari delle diverse Asl campane sono prevalentemente sguarniti di psicologi per cui non riescono a far fronte ai compiti di valutazione e cura e ciò spesso si trasforma in una vittimizzazione secondaria, anche con la permanenza prolungata dei bambini in strutture di accoglienza senza alcun progetto di vita possibile.

Una particolare considerazione andrebbe inoltre data al tema della **violenza psicologica**: in un clima in cui le separazioni e i divorzi vedono le parti sempre più agguerrite, anche con reciproche accuse basate su categorie diagno-

stiche non riconosciute dalle comunità scientifiche⁹, e con aspri conflitti per l'affidamento dei figli, appare oltremodo indispensabile approfondire il concetto. Particolare attenzione andrebbe prestata ai casi in cui il figlio rifiuta di incontrare uno dei genitori. Ogni valutazione circa le motivazioni di tale rifiuto dovrebbe essere condotta attentamente e con un approccio *case-by-case*. È noto infatti che i segnali di disagio dei bambini possono essere espressione di un'ampia pletora di sofferenze con differenti cause scatenanti. È per tale motivo che in tutti i casi giudiziari che coinvolgono minorenni, in cui è più elevato il rischio di innescare un abuso istituzionale o una vittimizzazione secondaria, occorre disporre di operatori di comprovata competenza sulla psicologia dell'età evolutiva e di metodologie di ascolto del minorenne inattaccabili dalle parti in causa. Pertanto, il Gruppo CRC auspica che vengano al più presto definite le Linee Guida Ministeriali sull'ascolto della persona di età minore nel rispetto delle Convenzioni di Lanzarote e di Strasburgo e delle Linee Guida del Consiglio d'Europa sulla *child-friendly justice*.

Condividendo le preoccupazioni e raccomandazioni espresse dal Comitato ONU, il **Gruppo CRC raccomanda:**

1. Al Ministero della Giustizia, al Ministero della Salute e al Dipartimento per le Pari Opportunità e la Famiglia di dare seguito alla mozione sopra citata del 2 luglio 2019, raccomandando in modo particolare che in tempi brevi venga creata la banca dati nazionale, strumento imprescindibile per lo sviluppo di un piano di contrasto, prevenzione e cura del fenomeno del maltrattamento e abuso sulle persone di età minore, e di colmare l'enorme divario esistente tra le diverse regioni.

⁸ Camera dei Deputati - seduta del 2 luglio 2019 - n.201 - allegato A ai resoconti, mozioni concernenti iniziative volte a prevenire e contrastare la violenza sui minorenni.

⁹ La PAS – sindrome da alienazione parentale – pur non avendo avuto nessun riconoscimento da parte del mondo scientifico ed essendo stata rifiutata dall'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS) come categoria diagnostica, nel nostro Paese trova ampio spazio ed utilizzo da parte dei giuristi. Non solo gli avvocati di parte sollevano la questione imputando tale comportamento morboso alla parte avversa, ma essa è addirittura presente in proposte di legge presentate in Parlamento (si veda ad esempio il Disegno di Legge n. 735/2018, c.d. Disegno di Legge Pillon, che si basa per larga parte su questa falsa categoria diagnostica).



2. LE PUNIZIONI FISICHE E UMILIANTI



16.2

20. Prendendo atto dell'Obiettivo di Sviluppo Sostenibile 16.2, il Comitato sollecita lo Stato italiano a:

- (a) vietare esplicitamente per legge le punizioni corporali, anche leggere, in ogni contesto;
- (b) sensibilizzare i genitori e il pubblico in generale sugli effetti dannosi delle punizioni corporali sul benessere dei minorenni;
- (c) promuovere forme alternative positive, non violente e partecipative di accudimento e disciplina dei minori.

CRC/C/ITA/CO/5-6, punto 20

Nel corso del suo operato in questi anni il Comitato ONU ha raccomandato la proibizione di ogni forma di punizione corporale, per quanto lieve, nonché ogni altra punizione crudele, inumana o degradante ad oltre 130 Paesi in tutti i continenti. Ha inoltre sottolineato come affrontare il problema della tolleranza delle punizioni corporali nei confronti dei bambini e come sforzarsi di eliminarla in ambito familiare, scolastico ed in ogni altro contesto, non sia soltanto un obbligo degli Stati parte della Convenzione, ma rappresenti una strategia essenziale per ridurre e prevenire ogni forma di violenza nella società. Tuttavia, sono solo 56¹⁰ i Paesi che si sono dotati di una legge che proibisce l'uso di qualunque forma di violenza sui minorenni. In questi Paesi è stato dimostrato che dopo l'introduzione della legge, la violenza diminuisce e non solo sui minorenni, bensì anche sulle donne e soprattutto quella agita dai giovani stessi¹¹.

L'Italia soddisfa solo limitatamente questo obbligo di protezione perché nelle leggi questo genere di punizioni sono espressamente vietate solo in ambito scolasti-

co¹² e dall'ordinamento penitenziario¹³. Per ciò che concerne l'ambito domestico, la Corte di Cassazione nel 1996¹⁴ ha dichiarato illegittima ogni forma di punizione corporale, ma questo divieto non è stato ancora recepito tramite un adeguamento normativo. Nonostante la Raccomandazione del Comitato ONU, rafforzata dalle Raccomandazioni espresse dal Consiglio d'Europa¹⁵ e da diversi organismi internazionali¹⁶, fra i quali l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite¹⁷, e l'espressa Raccomandazione all'Italia nell'ambito dell'*Universal Periodic Review*¹⁸, non è stata espressa alcuna intenzione da parte del Governo di adeguare la normativa. A partire dal 7° Rapporto CRC¹⁹ è stata sollecitata una riforma normativa, affiancata all'avvio di campagne di sensibilizzazione a supporto della genitorialità positiva e contro l'uso delle punizioni fisiche come metodo educativo. Promuovere modelli di genitorialità positiva senza l'uso di punizioni fisiche appare necessario anche in Italia, dove oltre un quarto dei genitori ricorre più o meno di frequente allo schiaffo e un quarto di loro ritiene che lo schiaffo sia un metodo educativo efficace²⁰.

¹² Regolamento Scolastico del 1928; Cass. Sez. I Ord., sent. n. 2876 del 29/03/1971: "Gli ordinamenti scolastici escludono in maniera assoluta le punizioni consistenti in atti di violenza fisica".

¹³ Legge 354/1975 - Norme sull'ordinamento penitenziario: "Non consente l'impiego della forza fisica nei confronti dei detenuti".

¹⁴ Cfr. la sentenza della Cassazione n. 4904 del 18/03/1996, Cambria, Rv. 205033 e ancora, in riferimento all'uso di punizioni corporali, la sentenza n. 45859 del 23 novembre 2012.

¹⁵ Si veda la campagna 2008 del Consiglio d'Europa contro le punizioni corporali: <https://www.coe.int/en/web/children/corporal-punishment>

¹⁶ Il 17 luglio 2013 il Comitato Europeo dei diritti sociali, istituito presso il Consiglio d'Europa, aveva dichiarato ammissibile la denuncia presentata nei confronti dello Stato italiano dall'Associazione per la protezione di tutti i bambini (Approach), per violazione dell'art. 17, parte II, lettera b, della "Carta Sociale Europea" e del relativo "Protocollo addizionale".

¹⁷ Si veda Assemblea Generale delle Nazioni Unite (2006), *Rapporto ONU sulla violenza sui bambini*, disponibile su <https://www.unicef.it/doc/2780/pubblicazioni/rapporto-onu-sulla-violenza-sui-bambini.htm>

¹⁸ "Explicitly prohibit all corporal punishment of children, bringing legislation into line with the 1996 Supreme Court ruling against violence in child-rearing". Cfr. <http://www.upr-info.org/en> e <https://www.upr-info.org/database/>

¹⁹ Disponibile su <http://gruppcrc.net/documento/70-rapporto-crc/>

²⁰ IPSOS e Save the Children (marzo 2012), *I metodi educativi e il ricorso a punizioni fisiche. Vissuto e opinioni di genitori e figli*, disponibile su <http://images.savethechildren.it/f/download/ri/ricercaip-sosamanifermepdf>

¹⁰ Cfr. <https://endcorporalpunishment.org/countdown/>

¹¹ Cfr. Elgar et. al. (2018), *Corporal punishment bans and physical fighting in adolescents: an ecological study of 88 countries*, disponibile su <https://bmjopen.bmj.com/content/8/9/eo21616>



Appare dunque necessario inserire espressamente il divieto delle punizioni corporali, nei confronti dei minorenni, così da colmare il vuoto legislativo che di fatto discrimina i minorenni quali unico gruppo di cittadini che non vede riconosciuto legalmente il proprio diritto a non subire punizioni fisiche anche in ambito domestico, e promuovere un cambiamento culturale.

Un approfondimento specifico merita inoltre il tema della **contenzione in età evolutiva**, procedura atta a utilizzare mezzi chimici, fisici e ambientali applicati direttamente all'individuo o al suo spazio circostante, per limitarne i movimenti, in genere a fronte di gravi agiti aggressivi verso sé o verso gli altri. Se infatti l'utilizzo della contenzione è critico in età adulta, esso lo è a maggior ragione in età evolutiva, sia dal punto di vista dello sviluppo, sia da quello normativo e della imprescindibile attenzione alla tutela dei diritti della persona di età minore. Al 2010, unica annualità di cui si hanno informazioni, soltanto 7 regioni avevano emesso norme specifiche sulla contenzione in psichiatria, nessuna in modo mirato per l'età evolutiva²¹. Mancano le informazioni su cosa sia avvenuto negli anni successivi, in assenza di un reale monitoraggio sia degli aspetti normativi, sia del ricorso alla contenzione in età evolutiva e in particolare nei confronti delle persone di età minore con disabilità e con gravi disturbi di comportamento, che pare purtroppo assai diffuso, soprattutto in ambito residenziale.

L'eliminazione di ogni forma di punizione corporale a danno dei bambini richiede un'azione che associ riforme giuridiche chiare, politiche di tutela, di prevenzione ed essenzialmente educative, per aiutare la società a non accettare più punizioni violente ed umilianti.

²¹ Il tema viene affrontato esplicitamente per la prima volta anche rispetto all'età evolutiva nel documento *Contenzione fisica in psichiatria: una strategia possibile di prevenzione*, redatto dalla Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome nel 2010, che fa seguito a un richiamo da parte dell'*European Committee for the prevention of torture and inhuman or degrading treatment or punishment* (CPT) sull'uso della contenzione nei reparti psichiatrici in Italia, incluso l'uso sui minorenni. Per il testo completo, si veda <http://www.regioni.it/conferenze/2010/08/02/doc-approvato-psichiatria-contenzione-fisica-una-strategia-per-la-prevenzione-104535/>

Condividendo pienamente le osservazioni del Comitato ONU, il **Gruppo CRC raccomanda**:

- 1. Al Parlamento** di introdurre una riforma normativa che vieti espressamente ogni forma di punizione corporale e violenta nei confronti delle persone di età minore anche in ambito domestico, al fine di promuovere una migliore relazione all'interno della famiglia;
- 2. Al Dipartimento per le Pari Opportunità e la Famiglia** di promuovere azioni di sensibilizzazione della comunità educante e supporto alla genitorialità positiva per aiutare a comprendere quanto sia possibile ed indispensabile educare senza ricorrere all'uso di punizioni fisiche e umilianti.

3. SFRUTTAMENTO E ABUSO SESSUALE



21. Con riferimento alle proprie precedenti raccomandazioni (CRC/C/ITA/CO/3-4, par. 75) ed al Commento generale n. 13 (2011) sul diritto del minore alla libertà da ogni forma di violenza e prendendo atto dell'Obiettivo di Sviluppo Sostenibile 16.2, il Comitato raccomanda all'Italia di:

- (a)** adottare, con il coinvolgimento attivo dei minorenni, un nuovo Piano nazionale per la prevenzione e il contrasto dell'abuso e dello sfruttamento sessuale dei minorenni, ed assicurarne l'attuazione uniforme in tutto il territorio e a tutti i livelli di governo;
- (b)** istituire una commissione d'inchiesta indipendente e imparziale per esaminare tutti i casi di abuso sessuale perpetrati nei confronti di minorenni da parte di personale religioso della Chiesa cattolica;
- (c)** garantire un'indagine trasparente ed efficace relativa a tutti i casi di abuso sessuale presumibilmente commessi da personale religioso della Chiesa cattolica, il perseguimento penale



dei presunti colpevoli, l'adeguata punizione penale di coloro che sono stati ritenuti colpevoli e il risarcimento e la riabilitazione delle vittime minorenni, comprese quelle che sono diventate adulte;

- (d) istituire canali adeguati rivolti a minorenni e non, per la segnalazione di tali abusi;
- (e) proteggere i minorenni da ulteriori abusi, assicurando tra l'altro che alle persone dichiarate colpevoli di abusi sui minorenni sia impedito il contatto con questi ultimi, in particolare nell'ambito delle loro mansioni professionali;
- (f) intraprendere tutti gli sforzi vis à vis con la Santa Sede per rimuovere gli ostacoli all'esecuzione di procedimenti penali efficaci nei confronti di personale religioso della Chiesa cattolica sospettato di aver commesso abusi sessuali su minorenni, così come disposto nei Patti Lateranensi rivisti nel 1985, al fine di combattere l'impunità di tali atti;
- (g) rendere obbligatoria per tutti, anche per il personale religioso della Chiesa cattolica, la segnalazione di qualunque caso di presunto abuso sessuale commesso su minorenni alle autorità competenti dello Stato parte;
- (h) modificare la legislazione attuativa della Convenzione di Lanzarote in modo da garantire che non escluda i volontari, compreso il personale religioso della Chiesa cattolica, dagli strumenti di prevenzione e di protezione.

CRC/C/ITA/CO/5-6, punto 21

Il **D. Lgs 4 marzo 2014** n. 39 all'art. 2 ha introdotto l'art. 25-bis del D.P.R. 313/2002, ai sensi del quale coloro che intendono impiegare al lavoro una persona per lo svolgimento di attività professionali o attività volontarie organizzate che comportino contatti diretti e regolari con minorenni, al fine di verificare l'esistenza di condanne per taluno dei reati di cui agli articoli 600-bis (prostituzione minorile), 600-ter (pornografia minorile), 600-quater (detenzione di materiale pornografico), 600-quinquies (iniziative turistiche volte allo sfruttamento della prostituzione minorile) c.p., sono tenuti a chiedere il **certificato penale del casellario giu-**

dziale dal quale si attesti l'assenza di condanne per i reati contemplati dagli articoli di cui sopra (in attesa del rilascio del certificato è possibile procedere all'assunzione del lavoratore sulla base di una dichiarazione sostitutiva dell'atto di notorietà). Il certificato ha una validità di sei mesi, con obbligo di rinnovo alla scadenza. In caso di inadempimento il datore di lavoro è soggetto alla sanzione amministrativa pecuniaria da euro 10.000 a 15.000. Rimane tuttavia senza risposta la raccomandazione per cui la sospensione dei contatti in via cautelare parta dal rinvio a giudizio (lett. e), e che sia resa obbligatoria per tutti, anche per il personale delle confessioni religiose operante in Italia, e non solo in termini di obbligo morale, "la segnalazione di qualunque caso di presunto abuso sessuale commesso su minorenni alle autorità competenti dello Stato parte" (lett. g), avviando i necessari rapporti con i responsabili delle stesse.

Nel merito del **Piano Nazionale per la prevenzione e il contrasto dell'abuso e dello sfruttamento sessuale dei minorenni**, occorre evidenziare che non è stato reso pubblico nessun monitoraggio rispetto all'attuazione del precedente Piano, per il quale erano anche stati previsti degli stanziamenti.

Nel merito invece dei casi di abuso sessuale perpetrati nei confronti di minorenni da parte di personale religioso della Chiesa Cattolica sono da segnalare "**Le linee guida per la tutela dei minori e delle persone vulnerabili**" approvate nel corso dell'**Assemblea Generale della Cei** (20-23 maggio 2019) e che si applicano a tutti coloro che operano, a qualsiasi titolo, individuale o associato, all'interno delle comunità ecclesiali in Italia e a tutti gli istituti di vita consacrata e società di vita apostolica. Nel capitolo 5 si afferma che "chiunque abbia notizia della presunta commissione in ambito ecclesiale di abusi sessuali nei confronti di minori o persone vulnerabili, è chiamato a segnalare tempestivamente alla competente autorità ecclesiastica". E ancora "la segnalazione non solo non esclude, ma neppure intende ostacolare la presentazione di denuncia alla competente autorità di Stato, che anzi viene incoraggiata". Inoltre "ferma restando la presunzione di innocenza fino a condanna definitiva (...), il Vescovo o il Superiore competente (...) possono proibire all'accusato l'eserci-



zio del ministero e di ogni attività pastorale con minori (...) imporgli o proibirgli la dimora in un determinato luogo". Si afferma inoltre che "l'autorità ecclesiastica ha l'obbligo morale di procedere all'inoltro dell'esposto all'autorità civile".

In linea con le raccomandazioni del Comitato ONU, il **Gruppo CRC raccomanda:**

1. Al Dipartimento per le Pari Opportunità e la Famiglia di adoperarsi affinché in tutti i luoghi che accolgono e coinvolgono minorenni, ivi compresi quelli in cui è presente il personale della Chiesa cattolica (scuole, organizzazioni di volontariato, ecc.), siano affrontati sul piano della informazione e sensibilizzazione questi temi e sia possibile costruire delle *policies* che sostengano i minorenni e gli adulti, sia nel prevenire e minimizzare i rischi di condotte inappropriate, che nel processo di rilevazione degli eventuali abusi con la conseguente segnalazione alle Autorità competenti.

su come la stereotipizzazione di genere da parte del sistema giudiziario incida negativamente sulla rigorosa applicazione della legge;

(c) garantire la riabilitazione dei minorenni vittime di violenza di genere.

CRC/C/ITA/CO/5-6, punto 22

La **violenza di genere** non è solo l'aggressione fisica di un uomo contro una donna, né la sua forma più estrema, il femminicidio. Include anche vessazioni psicologiche, ricatti economici, minacce, molestie sessuali, persecuzioni, compiute da un uomo contro una donna in quanto donna. Azioni quasi sempre ripetute nel tempo, compiute da uomini molto diversi tra loro per età, condizione sociale, livello di istruzione, nazionalità, religione. Non da "mostri" e di solito neanche da sconosciuti. I partner e gli ex partner compiono più frequentemente tutte le forme di violenza fisica rilevate e sono responsabili della maggioranza degli stupri. La violenza di genere è un fenomeno diffuso in tutto il mondo, legato alla strutturale disparità sociale, economica e di potere tra uomini e donne. In Italia il 31,5% delle 16-70enni (6 milioni 788 mila) ha subito nel corso della propria vita una qualche forma di violenza fisica o sessuale: il 20,2% (4 milioni 353 mila) ha subito violenza fisica, il 21% (4 milioni 520 mila) violenza sessuale, il 5,4% (1 milione 157 mila) le forme più gravi della violenza sessuale come lo stupro (652 mila) e il tentato stupro (746 mila). Ha subito violenze fisiche o sessuali da partner o ex partner il 13,6% delle donne (2 milioni 800 mila), in particolare il 5,2% (855 mila) da partner attuale e il 18,9% (2 milioni 44 mila) dall'ex partner.

Un'inchiesta²² ha raccolto evidenze statistiche (e storie) dalla lettura di oltre 400 sentenze di omicidio di donne emesse tra il 2012 e il 2016, qualunque sia stato l'esito e il rito processuale seguito dagli uffici giudiziari che hanno inviato la documentazione. In ragione della pos-

4. VIOLENZA DI GENERE



22. Il Comitato attira l'attenzione dell'Italia sull'Obiettivo di Sviluppo Sostenibile 5.2 ed esorta lo Stato italiano a:

- (a)** garantire che le accuse di reati legati alla violenza di genere, compresa la tratta di minorenni stranieri, in particolare di sesso femminile, siano indagate in modo indipendente e approfondito e che i responsabili siano assicurati alla giustizia;
- (b)** fornire una formazione sostanziale costante a giudici, avvocati, pubblici ministeri, polizia e altri gruppi professionali competenti, su procedure standardizzate sensibili alle tematiche di genere e minorili per interagire con le vittime e

²² Ministero della Giustizia - Direzione generale di statistica e analisi organizzativa, *Inchiesta con analisi statistica sul femminicidio in Italia* - a cura di Fabio Bartolomeo, disponibile su <https://www.istat.it/it/files//2018/04/Analisi-delle-sentenze-di-Femminicidio-Ministero-di-Giustizia.pdf>



sibile differenza temporale tra il momento in cui è stato commesso l'omicidio e il dibattimento, i fatti raccontati risalgono al periodo 2010-2015. Su 417 sentenze esaminate, 355 sono classificabili come femminicidio, che rappresenta l'85% dei casi. Nell'88,5% dei casi, l'autore del reato è un uomo e la vittima è una donna. All'interno di questi iter processuali va evidenziato un dato relativo ai minorenni vittime di violenza assistita che in Italia sono **427 mila bambini testimoni diretti o indiretti dei maltrattamenti in casa** nei confronti delle loro mamme, quasi sempre per mano dell'uomo. Dato che è in significativo aumento dal 60,3% (2006) al 69% (2014).

Il 18 luglio l'Aula del Senato ha approvato in via definitiva la Legge 69/2019 in materia di tutela delle vittime di violenza domestica, c.d. **Codice rosso**²³. La violenza domestica o di genere viene ricondotta, tra gli altri reati, a atti sessuali con minorenni (art. 609 quater c.p.) e corruzione di minorenne (art. 609 quinquies c.p.) modificando il Codice Penale al fine di rendere le pene più aspre.

La Legge prevede che le vittime abbiano accesso all'assistenza legale gratuita nonché ad ogni forma di trattamento a fini riabilitativi. L'aspetto che però rischia di vanificare le intenzioni del legislatore lo si trova nell'articolo 21 della medesima Legge - Clausola di invarianza finanziaria – che al punto 1 così specifica: “Dall'attuazione delle disposizioni di cui alla presente legge non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica. Le amministrazioni interessate provvedono ai relativi adempimenti con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente”.

Appare evidente che le risorse territoriali già presenti, con enormi differenze tra regioni, non permettono di fronteggiare adeguatamente il fenomeno e, difficilmente, in mancanza di stanziamenti dedicati, quanto previsto nella nuova Legge potrà trovare concreta applicazione.

Pertanto, supportando pienamente le raccomandazioni del Comitato ONU, il **Gruppo CRC raccomanda:**

- 1. Al Ministero della Giustizia** di adottare un piano di formazione costante e specifico rivolto a giudici, avvocati, pubblici ministeri, polizia e altri gruppi professionali competenti, su procedure standardizzate sensibili alle tematiche di genere e minorili per interagire in maniera appropriata con le vittime;
- 2. Al Ministero della Giustizia e al Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali** di garantire investimenti idonei affinché sia garantito il diritto dei minorenni vittima all'assistenza legale gratuita nonché ad ogni forma di trattamento a fini riabilitativi.

²³ Si veda anche, in questo capitolo, retro paragrafo “Violenza nei confronti dei minorenni”.

Capitolo V

AMBIENTE FAMILIARE E MISURE ALTERNATIVE

1. PERSONE DI ETÀ MINORE PRIVE DI UN AMBIENTE FAMILIARE



24. Il Comitato raccomanda allo Stato italiano di:

- (a) persistere nel rivedere le proprie politiche sulle misure alternative di accoglienza per i minorenni privi di un ambiente familiare per diminuire l'affidamento alle organizzazioni della società civile, comprese le organizzazioni religiose, con il fine ultimo di sviluppare un sistema basato sui diritti dei minorenni, più integrato e responsabile che integri le misure tradizionali di accoglienza fornite dalla famiglia allargata con una maggiore attenzione al superiore interesse del minorenne;
- (b) garantire che le Linee guida nazionali siano applicate in modo efficace, appropriato e su base paritaria e nella stessa misura nelle diverse Regioni del Paese, tenendo conto del fatto che esistono diverse forme di collocamento familiare dei minorenni nelle varie Regioni;
- (c) garantire che l'allontanamento dei minorenni dalla famiglia, compresi quelli con disabilità, sia consentito solo dopo un'attenta valutazione del superiore interesse riferito al caso individuale e monitorato in modo efficace;
- (d) adottare misure per ampliare il sistema di affidamento dei minorenni che non possono rimanere con le proprie famiglie, al fine di superare la istituzionalizzazione;
- (e) istituire un registro nazionale dei minorenni privi di un ambiente familiare, basato su criteri uniformi e chiari su tutto il territorio dello Stato parte.

CRC/C/ITA/CO/5-6, punto 24

L'allontanamento dei minorenni dalla propria famiglia d'origine – così come previsto dalla Legge 184/1983 e la successiva Legge 149/2001 – deve essere disposto **quale forma di tutela del minorenne che vive in situa-**

zioni pregiudizievoli e nel suo superiore interesse. In tale contesto, sia gli affidamenti familiari che l'accoglienza in comunità sono disposti come misure temporanee di supporto familiare e applicate, dalle Istituzioni pubbliche preposte, con l'obiettivo principale di preparare e realizzare il reinserimento del ragazzo nella sua famiglia¹.

In caso di affidi a parenti o a terzi **volontari**, questi ricevono (anche se non sempre) dagli Enti locali titolari della competenza solo **dei rimborsi spese**².

L'accoglienza in comunità, ovvero in strutture con un numero ridotto di minorenni ospiti, è sottoposta ai previsti controlli da parte della Procura per i minorenni, dagli Organi regionali preposti e dagli Enti locali³.

Per quanto concerne i dati, rispetto all'ultimo Rapporto CRC sono stati resi disponibili i dati al 31/12/2016⁴, anche se si riferiscono ad una indagine campionaria.

¹ Cfr. Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (2014), *Parole nuove per l'affidamento familiare – Sussidiario per operatori e famiglie*, disponibile su <https://www.minori.it/sites/default/files/sussidiario-affido-familiare.pdf>

² Il rimborso spese agli affidatari è erogato dagli Enti locali titolari della competenza sul progetto individuale. L'importo stesso del rimborso è dunque disomogeneo sul territorio nazionale e non è regolato da norme né nazionali né regionali, ma afferisce a decisioni autonome degli Enti locali singoli o associati. Le ricerche empiriche condotte sia dal Tavolo Nazionale Affidato (TNA) che dal Coordinamento Nazionale Servizi Affidati (CNSA) indicano che l'entità economica dei rimborsi spese riconosciuta agli affidatari varia tra i 200 e i 500 euro mensili. Si segnala che - in assenza di norme e indicazioni cogenti e vincolanti circa l'entità e l'obbligatorietà del riconoscimento del rimborso spese agli affidatari - tale corresponsione non sempre è riconosciuta.

³ In base alle norme in materia (Legge 184/1983 e Legge 149/2001 relative ai compiti della procura e le norme regionali che regolano le autorizzazioni al funzionamento e gli accreditamenti), gli enti preposti al controllo sono: la Procura della Repubblica per minorenni - relativamente alla congruità del progetto individuale e della conseguente permanenza in comunità di ogni minorenne; la Regione, con le proprie articolazioni territoriali (ATS, ASL, USSL, ecc. a seconda del modello organizzativo regionale) - in relazione alla verifica del mantenimento dei criteri autorizzativi e di accreditamento (laddove definiti) in accordo con l'ambito territoriale coinvolto; il Comune, singolo o associato, relativamente al singolo caso.

⁴ Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (2018), *Quaderni della ricerca sociale 42 – Affidamenti familiari e collocamenti in comunità al 31/12/2016 – indagine campionaria*, disponibile su <https://www.lavoro.gov.it/documenti-e-norme/studi-e-statistiche/Documents/Quaderni%20della%20Ricerca%20Sociale%2042%20-%20Affidamenti%20familiari%20e%20collocamenti%20in%20comunit%C3%A0%20al%2031%20dicembre%202016/QRS-42-Affidamenti-familiari.pdf>



Secondo tali dati, i minorenni fuori famiglia d'origine erano **26.615** di cui **14.012 in affidamento familiare** (parentale o eterofamiliare) e **12.603 in strutture comunitarie**⁵. Negli ultimi anni tale dato è rimasto pressoché stabile con una percentuale (2,7‰) in leggera diminuzione e comunque inferiore alle percentuali di altri Paesi europei che per dimensione demografica sono più simili all'Italia⁶. Il principale luogo di **provenienza** al momento dell'ingresso in accoglienza è la propria famiglia di origine: nel 53% dei casi di affidamento familiare e nel 59,3% dei casi di collocamento nei servizi residenziali per minorenni, mentre per entrambi i dispositivi la seconda voce per maggior frequenza di provenienza, rispettivamente nel 23,8% e nel 13,8% dei casi, risulta il servizio residenziale per minorenni⁷. Relativamente alla **durata**, il **62% dei bambini e dei ragazzi di 0-17 anni in affidamento familiare** e il 31,7% dei coetanei accolti nei servizi residenziali per minorenni lo sono **da oltre due anni**. Il 41,6% delle persone di età minore a conclusione dell'affidamento familiare **rientra nel nucleo di origine**, mentre per i minorenni che terminano

l'accoglienza in comunità, il rientro nella famiglia di origine è riscontrato nel 39% dei casi. Il 22% dei minorenni che termina un affidamento familiare si avvia al **percorso adottivo** (anche nella stessa famiglia affidataria), mentre per coloro che terminano una esperienza di accoglienza in comunità questo avviene nel 9% dei casi e contestualmente il 12,4% avvia un'esperienza di affidamento familiare (8,9% eterofamiliare, 3,5% intrafamiliare). Quanto alla destinazione a **soluzioni di semi-autonomia e di preparazione alla vita autonoma**, la percentuale è sostanzialmente analoga (il 4% proviene dall'affidamento familiare e il 5% da comunità).

Secondo i dati forniti dall'AGIA, le strutture comunitarie (educative o di tipo familiare) sono **3.352**⁸ a gestione prevalentemente privata (cooperative sociali, fondazioni, enti religiosi).

Dall'analisi dei dati si rileva con preoccupazione il fatto che negli ultimi anni non sia aumentato il numero degli affidati a famiglie; l'elevatissima percentuale di affidamenti giudiziari (oltre il 70%) che caratterizza soprattutto le regioni del Centro Nord⁹; il ricorso all'inserimento nelle strutture residenziali di minorenni anche piccolissimi (0-3 anni); l'abbandono dei neomaggiorrenni dimessi dalle stesse da parte delle Istituzioni; e la durata delle misure temporanee di allontanamento dalle famiglie di origine.

Permane indubbiamente la necessità, rilevata da anni nei Rapporti CRC, di superare l'attuale situazione italiana che prevede ancora fonti differenziate e incomparabili relativamente a dati certi riferiti ai minorenni fuori famiglia e alla tipologia dell'accoglienza (affido o comunità).

Da segnalare l'impegno forte e continuativo delle associazioni e delle organizzazioni della società civile e di alcune Istituzioni per sollecitare interventi tempestivi e appropriati, e un attento monitoraggio dei singoli casi di allontanamento dalle famiglie di origine sin dal

⁵ Il dato non comprende i MSNA che - seppur in presenza del sistema SIPROIMI - continuano a essere accolti anche in comunità educative. Alla stessa data i MSNA in comunità educative erano 4.294, per il 70% compresi nella fascia di età 15-17, mentre quelli in affidamento familiare erano 590 complessivamente. Cfr. *Ibidem*; Prendendo a confronto la Spagna, al 31/12/2016 i minorenni fuori famiglia d'origine risultavano essere 33.745 di cui 19.641 in affidamento familiare e 14.104 in strutture comunitarie. Cfr. Observatorio Infancia (2018), *Boletín de datos estadísticos de medidas de protección a la infancia. Boletín número 19. Datos 2016*, p.22, disponibile su <http://www.msbs.gob.es/ssi/familiasInfancia/Infancia/pdf/Boletinproteccion19accesible2016.pdf>

⁶ Al 31 dicembre del 2010, in Francia i minorenni accolti presso una famiglia affidataria e presso una struttura residenziale per motivi assistenziali erano pari al 9‰; in Germania all'8‰; nel Regno Unito al 6‰ (al 31 marzo 2010); in Spagna al 4‰. Nello stesso anno l'incidenza in Italia era pari a circa il 3‰. Cfr. Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (Dipartimento per le politiche della famiglia) e Centro di Documentazione Istituto degli Innocenti (2010), *Quaderni della ricerca sociale n. 55 - Bambine e bambini temporaneamente fuori dalla famiglia d'origine* - a cura di Valerio Belotti, Firenze. Disponibile su <https://www.minori.it/sites/default/files/quaderno-55.pdf>. Si veda anche: del Vallea, J., Canalib, C., Brava, A. & Vecchiato, T. (2013), Child protection in Italy and Spain: Influence of the family supported society. *Psychosocial Intervention* 22, pagg. 227-237, doi: <http://dx.doi.org/10.5093/in2013a26>

⁷ Si segnala che l'1,1% dei casi di allontanamento dalla famiglia d'origine è per "motivi economici" mentre la Legge 184/1983 e successive modifiche vietano l'allontanamento per soli motivi di carenza economica. Va quindi almeno verificato se la motivazione economica (seppur marginale rispetto alle altre motivazioni) è da intendersi come concausa di multiproblematicità.

⁸ Autorità Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza (2017), *La tutela dei minorenni in comunità. La seconda raccolta dati sperimentale elaborata con le procure della Repubblica presso i tribunali per i minorenni*. Dati al 31 dicembre 2015, disponibile su https://www.garanteinfanzia.org/sites/default/files/la_tutela_dei_minorenni_in_comunita.pdf

⁹ Per approfondimento si veda la pubblicazione del Gruppo CRC (2018), *I diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia. I dati regione per regione*, disponibile su www.gruppocrc.net



primo momento¹⁰. Si segnala che recentemente sono stati presentati diversi disegni di legge in materia di istituzione di commissioni parlamentari al fine di procedere ad azioni di controllo dei processi e delle attività afferenti i minorenni fuori famiglia d'origine e accolti in strutture residenziali. In particolare, ad agosto 2019 il Senato ha approvato il DDL 1187/2019 sulla "Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sulle attività connesse alle comunità di tipo familiare che accolgono minori. Disposizioni in materia di diritto del minore ad una famiglia", trasmesso in seguito alla Camera dei Deputati e attualmente in corso di esame (C. 2070)¹¹.

Sempre nel periodo estivo l'allora Ministro della Giustizia ha istituito una "squadra speciale di giustizia per la protezione dei minori"¹².

Si ritiene ancora una volta opportuno segnalare che la normativa vigente già prevede meccanismi di controllo delle comunità da parte della Procura per i minorenni, la Regione attraverso le proprie articolazioni territoriali (ATS/ASL ecc.) e gli Enti locali titolari della responsabilità dei singoli progetti individuali. Nello specifico per quanto riguarda i minorenni in affidamento familiare, il servizio sociale che ha emesso il provvedimento è tenuto a "presentare una relazione semestrale in merito all'andamento del programma di assistenza" all'autorità giudiziaria competente¹³. Si ribadisce tuttavia ancora una volta, come già evidenziato nei precedenti Rapporti CRC, la necessità di garantire adeguate risorse umane e economiche affinché gli Organi di controllo preposti possano adeguatamente svolgere le proprie

funzioni sull'intero territorio nazionale.

Si segnala altresì che in data 4 luglio 2019 è stato presentato il DDL n. 1389 "Disposizioni in materia di diritto dei bambini e adolescenti ad una famiglia e di tutela dei minori in affidamento" e in data 17 settembre 2019 è stata incardinata alla Commissione Giustizia della Camera la PDL A.C. 2047 "Modifiche al codice civile e alla legge 4 maggio 1983, n. 184, in materia di affidamento dei minori". Si auspica che ogni eventuale modifica legislativa preveda un ampio confronto e approfondimento anche con le Organizzazioni della società civile al fine di garantire sempre il superiore interesse di tutti i soggetti di età minore presenti a qualunque titolo sul territorio italiano.

Per prevenire gli allontanamenti e operare affinché l'affidamento, sia in famiglia che in comunità, mantenga la caratteristica di misura temporanea di prevenzione dell'abbandono e di supporto alle famiglie, occorre assumere la responsabilità di **definire i livelli essenziali¹⁴ per l'esercizio della funzione della tutela e della protezione** e rafforzare il sistema sociale come priorità nell'agenda politica affinché non sia più un sistema residuale e precario¹⁵. Quotidianamente si sperimenta invece una **costante diminuzione di politiche attive e di risorse** a favore di azioni di prevenzione e di sostegno delle famiglie fragili ma non maltrattanti¹⁶, una **continua precarizzazione del lavoro sociale** attraversato da *turnover*, contratti a termine, vuoti e organici ridotti-

¹⁰ Oltre a quanto sopra già riportato, si evidenziano le raccomandazioni dell'AGIA in materia di affidamento familiare e in strutture (<https://www.garanteinfanzia.org/sites/default/files/30-07-2019-scheda-stampa-tutela.pdf>) e le iniziative del Consiglio Nazionale Forense e del Comitato delle Associazioni Specialistiche Forensi e, in particolare, il coordinamento avviato nel 2009 con i Ministri della Famiglia e della Giustizia per l'elaborazione di proposte congiunte sulla figura dell'avvocato del minorenne prevista dalla Legge 149/2001.

¹¹ Presso le commissioni Giustizia e Affari Sociali, in abbinamento alle proposte di legge C. 1958 per l'"Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sull'affidamento di minori a comunità e istituti" e C. 2007 relativa all'"Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sull'affidamento di minori e sulle comunità di tipo familiare destinate alla loro accoglienza".

¹² Tale squadra speciale è composta da 16 figure nominate dal Ministro della Giustizia. La prima convocazione è avvenuta in data 31 luglio 2019 e dovrà concludere il proprio lavoro entro il 30 novembre 2019.

¹³ Vedi art. 4, comma 3 della Legge 184/1983 e s.m. "Diritto del minore ad una famiglia" (2) (1/circ).

¹⁴ Si segnala che l'Autorità Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza, unitamente alla rete "Batti il 5" (CNCA, AGESCI, CNOAS, Unicef, Save The Children, Arciragazzi, CGIL) aveva presentato nel 2015 il documento di proposta "Verso la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali dei bambini e degli adolescenti".

¹⁵ Si veda anche AGIA (2019), *Relazione al Parlamento 2018*, pag. 109; e Comunicazione AGIA del 29/07/2019, con oggetto "Sistema della tutela minorile – segnalazione dell'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza ai sensi degli articoli 3 e 4 della l. 112/2011", pag. 3: Raccomandazione "ai titolari del potere di iniziativa legislativa".

¹⁶ Come segnalato già nel 3° Rapporto Supplementare, un forte investimento è stato sostenuto invece per il Programma di prevenzione dell'allontanamento dei minorenni dalla famiglia di origine (PIPP), un progetto di sostegno alle competenze genitoriali e di prevenzione dell'istituzionalizzazione dei bambini. Per il biennio 2017-2018 era stato previsto un finanziamento ministeriale di euro 2.800.000, a cui si aggiungono euro 700.000 di cofinanziamento regionale. Pur verificandosi un aumento progressivo delle prese in carico, si segnala che permane l'esiguità del numero dei beneficiari rispetto alla popolazione minorile potenzialmente interessata.



simi¹⁷, ed un'enorme **diversificazione delle risposte** che rende il territorio nazionale "a macchia di leopardo". È necessario quindi implementare i **sostegni alla genitorialità** nei confronti delle famiglie di origine anche dopo l'allontanamento e durante il periodo di affidamento, per evitare che i genitori si sentano "espropriati" delle loro funzioni genitoriali ed educative ed alimentino la percezione di essere stati abbandonati e di non sapere più nulla di quanto accade ai loro figli nei nuovi contesti familiari. Diviene inoltre necessario predisporre processi di innovazione e di rivisitazione della formazione accademica dei professionisti, garantire multidisciplinarietà nell'assunzione delle decisioni e garantire formazione in itinere e congiunta tra i diversi professionisti ed istituzioni coinvolte.

Infine **permane il problema dei tempi eccessivamente lunghi da parte dell'Autorità Giudiziaria minorile per l'emanazione dei provvedimenti a tutela dei minorenni** anche a causa di gravi carenze di organico che incidono sui ritardi nell'esecuzione della funzione normativamente prevista di controllo delle comunità. Infatti resta determinante il ruolo dei giudici minorili cui compete la verifica, anche attraverso le relazioni semestrali dei Servizi Sociali, dell'attuazione degli affidamenti disposti e dei programmi di assistenza ai famigliari di origine da parte dei Servizi stessi per valorizzare, per quanto possibile, la loro funzione genitoriale nell'interesse dei minorenni stessi, compresi quelli affidati a parenti.

Dopo l'adozione delle Linee nazionali di indirizzo per l'affidamento familiare¹⁸, a dicembre 2017, a seguito di un intenso lavoro del Tavolo Tecnico allo scopo preposto¹⁹, il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali

ha emanato le "Linee di indirizzo per l'accoglienza residenziale dei minorenni"²⁰. Tali linee sono state approvate anche dalla Conferenza delle Regioni, tuttavia, poiché per loro natura **non sono cogenti**, si segnala come siano poco implementate e la promozione sia stata condotta solo in alcune regioni a cura delle organizzazioni della società civile.

Si segnala inoltre che nel dicembre 2017 AGIA e MIUR hanno congiuntamente sottoscritto le "**Linee guida per il diritto allo studio delle alunne e degli alunni fuori dalla famiglia di origine**"²¹, il cui recepimento e attuazione è ancora molto differente nei vari territori e discontinua.

Pertanto, accogliendo le preoccupazioni espresse dal Comitato ONU, il **Gruppo CRC raccomanda:**

- 1. Al Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali** di definire i livelli essenziali per l'esercizio della funzione della tutela e della protezione e conseguentemente agire affinché il sistema di welfare sia priorità nel Paese e non sistema residuale e precario;
- 2. Alle Regioni** di promuovere le "Linee di indirizzo per l'accoglienza residenziale dei minorenni" al fine di garantire il diritto alla non discriminazione per tutti i minorenni temporaneamente allontanati dalle famiglie d'origine e accolti in comunità;
- 3. Al Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali** di garantire adeguati e omogenei processi e strumenti di rilevazione dei minorenni temporaneamente allontanati dalle famiglie d'origine a scopo di tutela attraverso la costruzione di un'anagrafe a partire dall'implementazione del sistema SINBA.

¹⁷ Ancora si evidenzia uno standard di rapporto Assistente Sociale/ abitanti ben lontano dallo standard minimo unanimemente riconosciuto di 1 AS ogni 3.000 abitanti. Cfr. CNOAS, Comunicato stampa del 1 dicembre 2017.

¹⁸ Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (2012), *Quaderni della ricerca sociale 19 - Bambine e bambini temporaneamente fuori dalla famiglia di origine - Affidamenti familiari e collocamenti in comunità al 31 dicembre 2010*, disponibile su http://sitiarcheologici.lavoro.gov.it/Strumenti/StudiStatistiche/Documents/Quaderno_ricerca_sociale_19_20121.pdf

¹⁹ Agevolando, CISMAI, CNM, CNCA, Progetto Famiglia, SOS Villaggi dei bambini, Associazione Papa Giovanni XXIII.

²⁰ Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (2018), *Linee di indirizzo per l'accoglienza nei servizi residenziali per minorenni*, disponibile su https://www.minori.it/sites/default/files/Linee_%20guida_accoglienza_181203.pdf

²¹ AGIA-MIUR (21 dicembre 2017), *Linee guida per il diritto allo studio delle alunne e degli alunni fuori dalla famiglia di origine*, disponibile su https://www.garanteinfanzia.org/sites/default/files/linee_guida_per_il_diritto_allo_studio_delle_alunne_e_degli_alunni_fuori_dalla_famiglia_di_origine.pdf



2. L'ADOZIONE NAZIONALE E INTERNAZIONALE



25. Il Comitato raccomanda allo Stato italiano di:

- (a) raccogliere, in modo sistematico e costante, dati statistici disaggregati e informazioni pertinenti sulle adozioni nazionali e internazionali, al fine di comprendere e affrontare meglio il fenomeno;
- (b) rendere pienamente operativa la banca dati nazionale dei minorenni idonei all'adozione, compresi quelli con disabilità, e delle famiglie dichiarate idonee all'adozione;
- (c) garantire nella pratica che le opinioni del minorenne siano tenute in considerazione nei procedimenti di adottabilità, in relazione alle capacità evolutive del minorenne.

CRC/C/ITA/CO/5-6, punto 25

I **dati disponibili per l'adozione**, sia nazionale che internazionale, sono aggiornati al 31 dicembre 2018. La raccolta dei dati in materia di adozioni è svolta dal Ministero della Giustizia, che riceve e diffonde quanto trasmesso dai Tribunali per i Minorenni (TM)²². I dati sull'adozione internazionale sono raccolti e diffusi anche dalla Commissione per le Adozioni Internazionali (CAI) attraverso rapporti statistici pubblicati periodicamente, in cui sono specificate alcune caratteristiche delle adozioni realizzate²³.

²² Ministero della Giustizia – Dipartimento per Giustizia Minorile e di Comunità (aprile 2019), *Dati statistici relativi all'adozione negli anni dal 2000 al 2018*, disponibile su http://www.centrostudinisida.it/Statistica/Analisi/adozione_serie_storiche.pdf

²³ Commissione per le Adozioni Internazionali (1 giugno 2019), *Dati e Prospettive nelle Adozioni Internazionali. Report sui fascicoli dal 1 gennaio al 31 dicembre 2018*, disponibile su <http://www.commissioneadozioni.it/media/1619/report-annuale-cai-2018.pdf>; mentre dal 2000 al 2012 la Commissione ha sempre pubblicato regolarmente i dati, dal 2013 al 2017 i dati sono stati diffusi con ritardo in concomitanza di un lungo periodo di disservizio nel funzionamento della Commissione già segnalato nei precedenti Rapporti CRC, disponibili su www.gruppopcsrc.net

I dati sull'**adozione nazionale** sono raccolti in base al numero dei procedimenti e provvedimenti registrati durante l'anno: sono 8.621 le coppie che hanno manifestato una disponibilità all'adozione nazionale e 777 le domande di adozione in casi particolari²⁴; i minorenni dichiarati adottabili nel 2018 sono 1.177, di cui 243 figli di genitori ignoti e 934 con genitori noti; 730 affidamenti preadottivi e 850 pronunce di adozione nazionale. Le tavole di dati disponibili, tuttavia, non consentono di rilevare alcune importanti informazioni, come ad esempio il numero delle segnalazioni pervenute alle Procure presso il TM ai sensi dell'art. 9 della Legge 184/1983, il tempo intercorso tra l'apertura del procedimento per l'accertamento dell'eventuale dichiarazione di adottabilità e la pronuncia dell'adozione (la durata si può protrarre per anni anche per il crescente ricorso alle Consulenze Tecniche d'Ufficio - C.T.U.), la percentuale di affidamenti preadottivi che non sfociano in adozione, il dato disaggregato per fasce di età e con l'indicazione dei minorenni con disabilità o ultradodicesenni ed informazioni sul sostegno delle Istituzioni competenti, poco attuato su tutto il territorio nazionale nel post-adozione.

I dati statistici relativi alle **adozioni internazionali** confermano che l'Italia è ancora al secondo posto tra gli stati che effettuano più adozioni internazionali con 42.641 adozioni dal 2004 al 2017²⁵. Emerge tuttavia che il trend adottivo si è progressivamente ridotto di oltre il 50% negli ultimi 5 anni. In base ai dati del Ministero della Giustizia, si è passati, infatti, dalle 2.446 sentenze di adozione del 2013 fino a raggiungere il minimo storico nel 2018 con 1.153 sentenze²⁶. Si osserva che hanno raggiunto il numero minimo degli ultimi 17 anni anche le idoneità all'adozione internazionale (2.615 domande da parte delle coppie e 1.951 decreti di idoneità). In base ai dati della CAI²⁷, sono 1.394 i bambini per i quali è stata rilasciata l'autorizzazione all'ingresso in Italia a scopo adottivo nel 2018 (di cui circa il 47% proviene da altri

²⁴ Si tratta di ipotesi prevista dall'art. 44 della Legge 184/1983.

²⁵ Selman, P. (2018), *Global Statistics for Inter-country Adoption: Receiving States and States of origin 2004-2017*

²⁶ Tavole storiche del Ministero della Giustizia disponibili su: http://www.centrostudinisida.it/Statistica/Analisi/adozione_serie_storiche.pdf

²⁷ Rapporto CAI, disponibile su <http://www.commissioneadozioni.it/media/1619/report-annuale-cai-2018.pdf>



Paesi europei²⁸) e 1.130 le coppie adottive, con una media di 1,23 bambini per coppia.

Il contesto in cui si inserisce l'intervento dell'adozione internazionale oggi è senza dubbio più complesso di un tempo. È mutata la realtà dei Paesi di provenienza dei bambini, sono cambiate le famiglie e sempre più spesso i bambini sono portatori di “*special needs*” (SN, bisogni speciali)²⁹. Ad esempio, l'età dei bambini adottati in Italia si è innalzata nel 2018 a 6,4 (era 5,9 nel 2016): il 47% degli adottati è arrivato nella fascia di età tra i 5 e i 9 anni, mentre il 15% aveva più di 10 anni. Tali dati manifestano un grande cambiamento rispetto al 2000, anno in cui la CAI ha iniziato la sua attività e l'età media dei bambini adottati variava da 1 a 4 anni. Il 15,9% dei bambini presenta traumi, problemi comportamentali, incapacità fisica e mentale; inoltre in molti casi diverse caratteristiche SN sono cumulate³⁰. Indicatori critici emergono dalle analisi sulla salute mentale degli adolescenti, perché il ricovero dei minorenni adottati è pari al 13%, contro lo 0,8% degli adottati sulla popolazione pari età³¹. Nel 64% dei casi i bambini sono stati adottati a seguito della revoca della responsabilità genitoriale dei genitori biologici, nel 35% a seguito di un abbandono o una rinuncia alla genitorialità da parte dei genitori biologici, mentre solo un marginale 1% è stato adottato in quanto orfano. Questi elementi sono tutti di particolare importanza poiché impongono una ulteriore riflessione sulle prassi da sviluppare per migliorare il sostegno al post-ado-

zione³². Alle tante criticità (tempi lunghi e incerti, costi elevati, ecc.) che si rilevano in un percorso particolarmente complesso, come quello delle adozioni internazionali, si aggiunge per le coppie impegnate nell'accoglienza di questi bambini, l'esigenza di una maggiore conoscenza delle eventuali problematiche correlate e di un sostegno, non solo nella fase dell'attesa, ma anche successivamente all'inserimento del bambino in famiglia³³. Infatti l'adozione di un bambino da parte di genitori non informati e non preparati, specie se con SN, può portare a gravi disfunzioni familiari, fino alla separazione e/o al fallimento adottivo. Si ribadisce quindi la necessità di garantire da parte delle Istituzioni preposte un adeguato e duraturo nel tempo sostegno socio-sanitario e psicologico nel post-adozione, che non può essere nei fatti delegato alle reti informali e che soprattutto necessita di un monitoraggio e una valutazione qualitativa dell'impatto delle adozioni a distanza di tempo.

²⁸ Tra i Paesi di provenienza il primo è la Federazione Russa (200 adozioni pari al 14% del totale) seguito da Colombia (169), Ungheria (135), Bielorussia (112), India (110); da Bulgaria, Repubblica Popolare Cinese e Vietnam sono stati adottati minorenni in numero compreso tra 50 e 100, mentre in ben trenta Paesi sono state realizzate meno di 50 adozioni.

²⁹ In base alle Linee guida del Permanent Bureau nell'ambito della Conferenza de L'Aja, sono bambini che hanno subito gravi traumi o che presentano problemi di comportamento (bambini che hanno subito gravi maltrattamenti o abusi, bambini iperattivi o con disturbi della condotta più gravi) e/o con incapacità fisiche e mentali di vario genere. A questi si aggiungono anche i minorenni adottati con fratelli e/o sorelle e i minorenni adottati di età superiore ai sette anni.

³⁰ Ad esempio, il 22,5% di bambini adottati nel 2018 oltre i sette anni ha una situazione di fratria, il 6% presenta anche traumi, problemi comportamentali, incapacità fisica e mentale, e il 4% presenta tutti i bisogni indicati.

³¹ Autorità Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza (2017), *La salute mentale degli adolescenti*, Documento di studio e di proposta, disponibile su <https://www.garanteinfanzia.org/sites/default/files/salute-mentale-adolescenti.pdf>

³² Nei *Quaderni della ricerca sociale 41 - Quarta relazione sullo stato di attuazione della legge 149/2001*, i Tribunali per i Minorenni registrano che l'allontanamento del minorenne dalla famiglia dopo il perfezionamento dell'adozione, fino al 2015, si è verificato più spesso nell'adozione internazionale rispetto alla nazionale e che tra le ragioni che determinano l'allontanamento è prevalente la difficoltà della coppia adottiva a comprendere e gestire i ragazzi in età adolescenziale. Disponibile su <https://www.lavoro.gov.it/documenti-e-norme/studi-e-statistiche/Documents/Quaderni%20della%20Ricerca%20Sociale%2041%20-%20Relazione%20sullo%20stato%20di%20attuazione%20della%20Legge%20149-2001/QRS-41-Relazione-Legge-149-2001.pdf>. Si dà atto che nello 0,3% degli affidamenti familiari e nell'1,1% dei collocamenti in servizi residenziali per minorenni, la motivazione è data da “problemi con la famiglia adottiva”. Cfr. Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (2018), *Quaderni della ricerca sociale 42 - Affidamenti familiari e collocamenti in comunità al 31/12/2016 - indagine campionaria*, pag. 9, disponibile su <https://www.lavoro.gov.it/documenti-e-norme/studi-e-statistiche/Documents/Quaderni%20della%20Ricerca%20Sociale%2042%20-%20Affidamenti%20familiari%20e%20collocamenti%20in%20comunit%C3%A0%20al%2031%20dicembre%202016/QRS-42-Affidamenti-familiari.pdf>

³³ Per quanto riguarda le condizioni di salute del bambino è utile che la famiglia si attivi per affrontare un percorso sanitario ove necessario. Il GLNBM della SIP dal 2000 ha implementato un Protocollo per l'accoglienza sanitaria del bambino adottato all'estero e periodicamente aggiornato fino alle “Nuove indicazioni del GLNBI-SIP per l'accoglienza sanitaria al minore migrante” (2013, disponibili su https://www.sip.it/wp-content/uploads/2017/09/Indicazioni_GLNBM.pdf). Un esempio tra tutti è la Sindrome feto-alcolica (FAS): con il suo ampio spettro di patologie correlate all'abuso di alcool in gravidanza è diventata sempre più nota e di rilievo in seguito all'aumento delle adozioni internazionali dai Paesi in cui è molto diffuso il problema dell'alcolismo.



A distanza di 5 anni dalla firma delle Linee di indirizzo per il diritto allo studio degli alunni adottati, manca ancora una formazione omogenea diffusa degli insegnanti sul tema³⁴, nonostante le età di ingresso dei bambini e le loro specificità mettano la scuola sempre in prima linea.

Per quanto riguarda la **banca dati dei minorenni adottabili e delle coppie disponibili all'adozione** a livello nazionale – introdotta con Legge 149/2001 –, pur essendo stata formalmente creata il 15 febbraio 2013³⁵, le dichiarazioni del Ministero della Giustizia negli ultimi anni circa il suo funzionamento e la sua operatività hanno dato atto di ritardi e incongruenze, mentre il **numero dei minorenni adottabili ma non adottati** non è mai stato dichiarato ufficialmente³⁶. Nel giugno 2019 il Dipartimento per la Giustizia Minorile e di Comunità sembra avere sostanzialmente confermato – a distanza di oltre 6 anni – che non esistono ancora criteri univoci circa i dati inseriti e consultabili e che l'intero sistema non è pienamente in funzione per il fine per cui era previsto³⁷.

Con riferimento all'**ascolto** e alla presa in considerazione delle **opinioni dei minorenni**, le norme della Legge 149/2001, che hanno previsto la difesa tecnica del minorenne da parte di un avvocato nei procedimenti per la dichiarazione di adottabilità³⁸ e in quelli relativi alla responsabilità dei genitori (c.d. *de potestate*), non risultano ancora uniformemente applicate né pienamente attuate³⁹. L'art. 336 del codice civile prevede l'ascolto della persona di età minore che abbia compiuto i dodici anni e “anche di età inferiore ove capace di discernimento”, oltre alla **difesa tecnica dei minorenni coinvolti**, ma le prassi dei giudici minorili sono varie e mancano le norme attuative per i requisiti e le procedure di nomina degli avvocati⁴⁰. Il tema dell'ascolto della persona di età minore è invece oggetto di **linee guida** e di codici di autoregolamentazione che gli avvocati esperti di diritto minorile hanno realizzato dall'entrata in vigore della Legge 149/2001, sebbene su tutto il territorio nazionale vi siano ancora notevoli disparità e prassi distorte che contrastano con il superiore interesse delle persone di età minore⁴¹.

³⁴ Tra le regioni che hanno agito in tal senso sono presenti Lazio, Toscana, Emilia-Romagna, Umbria, Puglia e Valle d'Aosta.

³⁵ Il Decreto 15 febbraio 2013 del capo del Dipartimento per la giustizia minorile era teso ad accertare l'installazione e l'idoneità dello strumento elettronico e del sistema di autorizzazione per il funzionamento della banca dati, sancendone l'ufficiale creazione.

³⁶ Nella “Relazione sullo stato di attuazione della Legge 149/2001” del dicembre 2017 dei Ministri della Giustizia e del Lavoro e Politiche Sociali, depositata in Parlamento il 10/01/2018, si legge che l'informatizzazione dei tribunali per i minorenni sarebbe stata completata nell'ottobre 2016 (<http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/1064074.pdf>), ciò che manifesta l'ulteriore ritardo rispetto alla data prevista del 30 settembre 2016 (dichiarazione del Ministero della Giustizia del 16/05/2016, secondo cui la banca dati era già attiva in 25 dei 29 tribunali per i minorenni (https://www.camera.it/leg17/1079?idLegislatura=17&tipologia=indag&sottotipologia=co2_adozioni&anno=2016&mese=05&giorno=16&idCommissione=02&numero=0002&file=indice_stenografico)).

³⁷ “L'esigenza di rendere più efficiente il prescelto modello di interoperabilità ha indotto questo Dipartimento ad avviare, d'intesa con altre articolazioni del Ministero della Giustizia, le operazioni di revisione dei parametri di classificazione uniforme dei provvedimenti giudiziali destinati a migrare nella banca dati adozioni, finalizzate a consentire agli utenti legittimati di rilevare, in sede di consultazione centralizzata, il numero esatto dei minorenni adottabili, corredato dall'indicazione categoriale degli eventuali “bisogni speciali” individuali ad essi riferibili e quello delle coppie aspiranti all'adozione” (prot. 34345 del 26 giugno 2019).

³⁸ Art. 8 comma 4: “Il procedimento di adottabilità deve svolgersi fin dall'inizio con l'assistenza legale del minore e dei genitori o degli altri parenti di cui al comma 2 dell'articolo 10”; Art. 10 comma 2: “i parenti entro il quarto grado che abbiano rapporti significativi con il minore”.

³⁹ Dopo un lungo periodo in cui la nomina di un avvocato del minorenne è stata considerata non obbligatoria (cfr. Cassazione n. 3804 del 17/02/2010), di recente la Corte di Cassazione ha invece dichiarato che in tutti i giudizi c.d. “*de potestate*” la posizione del figlio risulta comunque contrapposta a quella di entrambi i genitori, anche quando il provvedimento venga richiesto nei confronti di uno solo di essi, e che in generale sia sempre ravvisabile il conflitto di interessi tra chi è incapace di stare in giudizio personalmente e il suo rappresentante legale (così sentenza n. 5256/2018 che ha dichiarato la nullità dell'intero procedimento con cui era stata disposta la perdita della responsabilità di due genitori sul proprio figlio, per il fatto che era mancata nel procedimento la rappresentanza legale del minorenne sin dal primo grado).

⁴⁰ Alcuni Consigli dell'Ordine degli Avvocati (tra cui Torino e Milano) hanno predisposto elenchi di avvocati disponibili ad assumere incarichi quali curatori speciali/difensori del minorenne ma anche quali difensori degli adulti nei procedimenti di adottabilità, provvedendo anche alla formazione periodica degli iscritti attraverso corsi che si caratterizzano per la multidisciplinarietà.

⁴¹ Altre linee guida sono elaborate dagli *Osservatori sulla giustizia civile*, aggregazioni nate spontaneamente in molti distretti giudiziari per favorire confronto e collaborazione tra i soggetti coinvolti nella gestione del processo civile (cfr. <http://www.oprs.it/wp-content/uploads/2018/03/Protocollo-Ascolto-minore-def-docx.pdf>).



Non è quindi ancora garantita al minorenni una effettiva partecipazione nei procedimenti che lo riguardano, sebbene in Italia sia in vigore già dal 1 novembre 2003 la Convenzione Europea sull'esercizio dei diritti dei fanciulli (Strasburgo 25/1/1996)⁴².

Pertanto, dettagliando quanto già evidenziato dal Comitato ONU, il **Gruppo CRC raccomanda**:

- 1. Al Ministero della Giustizia** di attuare pienamente gli articoli 39 e 40 della Legge 149/2001 realizzando una raccolta dati che consenta, per l'adozione nazionale e internazionale, il monitoraggio dei singoli casi nel tempo, sia per i minorenni, sia per il profilo degli adottanti, tra cui la differenza di età tra genitori e minorenni adottati; e rendere noto, con aggiornamento trimestrale, il numero delle persone di età minore adottabili e non ancora adottate e il tempo di attesa sia dei bambini che delle coppie;
- 2. Al Ministero della Giustizia e a tutti gli operatori del diritto**, nel rispetto dei principi di non discriminazione e di effettività della difesa, di uniformare la prassi relativa all'ascolto dei minorenni e disciplinare i requisiti e le procedure per la nomina dell'avvocato del minorenne in tutti i procedimenti di adottabilità e in quelli relativi alla responsabilità dei genitori;
- 3. Al Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali** in sinergia con il Ministero della Giustizia e la CAI di attivare un monitoraggio dello stato di benessere dei minorenni adottati.

3. SOTTRAZIONE INTERNAZIONALE DI PERSONE DI ETÀ MINORE



- 26.** Al fine di garantire il diritto del minorenne a mantenere relazioni personali con entrambi i genitori e alla luce della Convenzione dell'Aja sugli aspetti civili della sottrazione internazionale di minorenni, il Comitato raccomanda allo Stato Italiano di considerare la possibilità di modificare le disposizioni del Codice penale che configurano come reato la sottrazione internazionale di minorenne, al fine di facilitare al genitore che abbia sottratto illecitamente il minorenne alla famiglia il ritorno in Italia insieme al minorenne stesso.

CRC/C/ITA/CO/5-6, punto 26

A livello penale in Italia la normativa in materia di sottrazione internazionale di minorenni è disciplinata dagli artt. 574 e 574 bis c.p.. Tali norme sono contenute nel Capo IV, Titolo XI del Libro Secondo, recante "Dei delitti contro l'assistenza familiare", il che fa sì che il bene giuridico tutelato sia il diritto del genitore esercente la responsabilità genitoriale o di chi esercita la vigilanza o la custodia sul minorenne.

Allo scopo di riformare la materia, negli ultimi anni sono stati presentati diversi disegni di legge, in parte già citati nei precedenti Rapporti CRC, tutti recanti analogo contenuto⁴³. Gli stessi si propongono l'abrogazione degli artt. 574 e 574 bis c.p. e l'introduzione dell'art. 605 bis c.p. "Sottrazione o trattenimento anche all'estero di persone minori o incapaci" che, ricompreso nell'ambito dei "delitti contro la libertà personale", avrebbe l'effetto di riconoscere il minorenne come effettivo "soggetto di diritto" e beneficiario di tutela.

⁴² La Legge di ratifica è la n.77 del 20 marzo 2003.

⁴³ DDL n. 1867 presentato in Senato in data 8 aprile 2015, assegnato alla 2ª Commissione Permanente Giustizia, ma non ancora esaminato; DDL n. 247, presentato in Senato in data 11 aprile 2018, poi ritirato in data 18 luglio 2018; DDL S. 692, presentato in Senato in data 19 luglio 2018, assegnato alla 2ª Commissione Permanente Giustizia e non ancora esaminato. Si citi anche il DDL n. 611, che si discosta solo in minima parte dai precedenti, presentato in Senato il 7 maggio 2013, non ancora esaminato in Commissione.



L'innovazione normativa proposta, prevedendo pene edittali più elevate rispetto a quelle di cui all'art. 574 bis c.p., avrebbe il pregio di consentire di procedere al fermo e all'arresto dell'indagato, nonché di poter ricorrere sul piano investigativo allo strumento delle intercettazioni telefoniche, un potenziale valido ausilio al fine di ottenere il rintraccio della persona di età minore.

Volendo e dovendo tener conto della raccomandazione del Comitato ONU in materia, non si può tuttavia non rilevare come l'inasprimento delle pene e la procedibilità d'ufficio (per vero già prevista ai sensi dell'art. 574 bis c.p.) che rende impossibile per il *left-behind parent* ottenere l'estinzione del reato commesso dal sottrattore, potrebbero avere il grave effetto di indurre le Autorità dello Stato rifugio a negare il rimpatrio del minorenne per impossibilità del genitore che ne ha la custodia effettiva di far rientro nel Paese di residenza abituale insieme al figlio, e in ogni caso potrebbero indurre lo stesso *abductor* a rinunciare al rientro volontario proprio e della persona di età minore nel Paese d'origine nel timore di essere sottoposto a processo. Una soluzione maggiormente apprezzabile e almeno parzialmente in linea con la raccomandazione del Comitato ONU, anche se non sufficientemente efficace ai fini del rientro spontaneo dell'*abductor*, appare invece quella proposta con DDL n. 2863⁴⁴, che coniuga la funzione deterrente perseguita attraverso la previsione di pene più elevate per il reato che configura come "sottrazione e trattenimento di minore all'estero" e colloca all'art. 605 bis c.p., con la possibilità di ridurre fino alla metà la pena dell'imputato nell'ipotesi in cui lo stesso si adoperi concretamente affinché il minorenne riacquisti la propria libertà e cessi il trattenimento all'estero, oppure aiuti concretamente l'autorità di polizia o giudiziaria nella raccolta di elementi decisivi per la localizzazione della persona di età minore sottratta, l'individuazione dei responsabili e il ritorno del minorenne stesso.

Utile infine appare essere la previsione di cui al medesimo DDL di nuclei specializzati nelle indagini relative ai delitti di sottrazione internazionale di persone di età minore, con il coinvolgimento di tutte le istituzioni che già a vario titolo oggi si occupano del tema.

Alla luce della raccomandazione del Comitato ONU, il **Gruppo CRC raccomanda:**

1. Al Parlamento di assumere ogni iniziativa utile a riformare il reato di sottrazione internazionale di minorenni attualmente contemplato dall'art. 574 bis c.p., introducendo ipotesi di riduzione della pena o di non punibilità in caso di effettiva restituzione della persona di età minore da parte del sottrattore entro breve tempo, prevedendo tuttavia la possibilità per tale ipotesi criminosa di ricorrere alle intercettazioni telefoniche e ambientali, alle misure restrittive della libertà personale e alla misura preventiva della custodia cautelare.

⁴⁴ DDL S. 2863 – XVII Legislatura, presentato in data 21 giugno 2017, assegnato alla 2ª Commissione Permanente Giustizia e non ancora esaminato.

Capitolo VI

SALUTE, DISABILITÀ E SERVIZI DI BASE

1. PERSONE DI ETÀ MINORE CON DISABILITÀ



27. Il Comitato raccomanda che l'Italia delinea una strategia onnicomprensiva sull'inclusione dei minorenni con disabilità e che:

- (a) migliori la raccolta dati sui minorenni con disabilità, in particolare di quelli molto piccoli e di quelli con disabilità intellettive e psicosociali e sviluppi un sistema efficiente per la diagnosi delle disabilità, necessario per mettere in atto politiche e programmi appropriati, in consultazione con gli stessi minorenni con disabilità e le organizzazioni che li rappresentano;
- (b) adotti standard nazionali minimi sull'educazione della prima infanzia relativi alla qualità dei servizi ed alla qualifica e formazione del personale educativo, che siano appropriati ai bisogni educativi specifici dei minorenni con disabilità;
- (c) formi ulteriori insegnanti e professionisti specializzati da impiegare in classi inclusive al fine di fornire un sostegno individuale e tutta la dovuta attenzione ai minorenni con difficoltà di apprendimento;
- (d) intraprenda campagne di sensibilizzazione per contrastare la stigmatizzazione e il pregiudizio nei confronti dei minorenni con disabilità e promuova un'immagine positiva di tali minorenni;
- (e) affronti le esigenze specifiche dei minorenni con disturbi dello spettro autistico e in particolare garantisca che essi siano pienamente integrati in tutte le aree della vita sociale, comprese le attività ricreative e culturali; assicuri che l'istruzione inclusiva sia adeguata alle loro esigenze; istituisca meccanismi per l'individuazione precoce di tali forme di disabilità; fornisca una formazione adeguata ai professionisti del settore e garantisca che questi minorenni traggano effettivo beneficio dai programmi di sviluppo della prima infanzia basati sulla conoscenza scientifica.

CRC/C/ITA/CO/5-6, punto 27

I bambini e gli adolescenti con disabilità sono per lo più trascurati nelle **statistiche** sia in termini numerici che di accesso ai diritti. I pochi dati esistenti sono datati, non disaggregati e soprattutto non paragonabili con i dati internazionali perché basati su indicatori e metodi di analisi disomogenei. **Le statistiche ufficiali** sul numero di bambini con disabilità di oltre 6 anni **risalgono al 2004** ed escludono i bambini istituzionalizzati e i bambini con disabilità intellettive o del neuro-sviluppo¹. Non ci sono informazioni sull'incidenza della disabilità alla nascita, sulle cause perinatali di disabilità, sulla distribuzione geografica, sull'accesso ai servizi educativi per la prima infanzia, né dati o indicatori socio-economici sulla popolazione con disabilità di età 0-5. Mancano forme di consultazione istituzionale strutturata dei bambini con disabilità appropriate alle loro capacità cognitive e di comunicazione², o delle organizzazioni che li rappresentano.

In merito agli standard nazionali minimi sull'educazione della prima infanzia si rileva che non sono definiti i livelli essenziali delle prestazioni educative e sanitarie di diagnosi e intervento per i minorenni con disabilità, né standard di qualificazione universitaria del personale educativo di supporto alle scuole, e in particolare agli asili nido, sulle tematiche e le strategie educative più appropriate per le diverse disabilità. Non esistono poi indicatori e strumenti di monitoraggio della qualità ed efficienza dei servizi educativi e sanitari rivolti ai minorenni con disabilità.

Inoltre, i percorsi di **formazione per il personale scolastico di sostegno** sono inadeguati alle necessità educative degli alunni con disabilità intellettive, difficoltà di apprendimento o disturbi dello spettro autistico (ASD).

¹ ISTAT, *Indagine sulle condizioni di salute e ricorso a servizi sanitari*, 2004-2005.

² Si segnala la pubblicazione dell'Autorità Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza, *Il diritto al gioco e allo sport dei bambini e dei ragazzi con disabilità*, per il quale sono stati realizzati dei *focus group* con dei ragazzi a sviluppo tipico e con famiglie di bambini e ragazzi con disabilità, e realizzate delle interviste individuali ai ragazzi con disabilità. Disponibile su <https://www.garanteinfanzia.org/sites/default/files/diritto-al-gioco-sport-bambini-ragazzi-disabilita.pdf>. Per approfondimento sul tema della partecipazione dei minorenni si veda retro cap. Il "Principi generali della CRC", paragrafo "Art. 12 CRC: La partecipazione e l'ascolto delle persone di età minore".



Ne consegue una qualità dell'istruzione per gli alunni con disabilità ancora insufficiente, tanto che nell'a.s. 2017-2018 il 5% circa delle famiglie di alunni con disabilità nella scuola primaria e secondaria di I grado ha presentato ricorso, per lo più per l'insufficienza del sostegno a scuola³. Il Decreto 66/2017 sull'inclusione degli alunni con disabilità non adotta indicatori di risultato in termini di successo scolastico per gli alunni con disabilità, non prevede un aumento dei crediti formativi sulla disabilità per gli insegnanti curricolari né definisce i livelli essenziali delle prestazioni scolastiche, condizionandole alla disponibilità di risorse. Per gli alunni con disabilità figli di migranti si segnalano difficoltà legate alla mancanza di formazione specifica del personale scolastico, di mediatori culturali esperti di disabilità nelle scuole e di accesso alle informazioni per le famiglie. Nel passaggio dalla scuola secondaria di I grado a quella di II grado si verifica una **dispersione scolastica degli alunni con disabilità**, che passano dal 2,7% al 2,2%. Si registrano anche discrepanze di genere: i maschi sono il 68,8% degli alunni con disabilità, a fronte del 51,7% del totale degli alunni⁴.

Per quanto riguarda le **campagne pubbliche di sensibilizzazione** per combattere lo stigma e prevenire bullismo e violenze nei confronti dei minorenni con disabilità, queste non risultano esistere, benché da un report dell'Istat del 2014, si evinca che i minorenni con disabilità abbiano una probabilità da due a tre volte superiore di essere vittima di bullismo rispetto a chi non ha alcuna disabilità⁵. Secondo le Linee di orientamento per azioni di prevenzione e contrasto al bullismo e al cyberbullismo emanate nel 2015 dal Ministero della Pubblica Istruzione, i minorenni con disabilità, tra gli altri, sono più spesso vittime dei

bulli perché appaiono “diversi”, più facili da irridere o molestare.

Il **“Patto per la Salute” 2014-2016** contiene qualche riferimento alla condizione dei bambini con disabilità e alla necessità di migliorare l'efficienza e l'equità territoriale dei servizi sanitari. Tuttavia, non sono stati avviati percorsi facilitati alla riabilitazione precoce e alle cure sanitarie nei presidi pediatrici, e permangono le discrepanze nella qualità dei servizi sanitari a livello regionale e territoriale. Inoltre, manca ancora un piano coerente di presa in carico dei bambini e delle famiglie, i cui percorsi risultano ancora frammentati e divergenti nonostante l'aggiornamento dei LEA e la loro adozione da parte della Conferenza Stato-Regioni. L'organizzazione dei servizi è scarsa e frammentata e le famiglie sono spesso lasciate sole a far fronte a condizioni patologiche, anche gravi.

Condividendo le preoccupazioni del Comitato ONU, il **Gruppo CRC raccomanda:**

- 1. Al Ministero della Salute** di provvedere alla raccolta di dati disaggregati sui bambini con disabilità, in particolare in età prescolare, e con disabilità intellettiva e del neuro-sviluppo;
- 2. Al Ministero della Salute e al Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca** di adottare standard minimi di qualità dei servizi educativi e sanitari per la prima infanzia e per la qualificazione del personale educativo e sanitario in tema di disabilità, e in particolare per persone di età minore con ASD.

³ ISTAT (2019), *L'inclusione scolastica: accessibilità, qualità dell'offerta e caratteristiche degli alunni con sostegno*, Anno scolastico 2017-2018.

⁴ ISTAT (2018), *L'integrazione degli alunni con disabilità nelle scuole primarie e secondarie di primo grado*, Anno scolastico 2016-2017.

⁵ ISTAT (2014), *Il bullismo in Italia: comportamenti offensivi e violenti tra i giovanissimi*. Del resto anche gli studi internazionali mettono in evidenza che i bambini con disabilità, specie intellettive e del neuro-sviluppo, sono vittime di violenza più frequentemente dei loro coetanei. Si veda UNICEF (2005), *Violence against Disabled Children. UN Secretary General - Report on Violence against Children, Thematic Group on Violence against Disabled Children, Findings and Recommendations*.



2. SALUTE E SERVIZI DI SALUTE



28. Con riferimento al proprio Commento generale n. 15 (2013) sul diritto del minore di godere del più alto standard di salute possibile e prendendo atto dell'Obiettivo di Sviluppo Sostenibile 3.8, il Comitato raccomanda all'Italia di:

- (a) ampliare la consapevolezza dell'importanza delle vaccinazioni e garantire una copertura vaccinale contro le malattie infantili;
- (b) adottare misure di sensibilizzazione per incentivare la pratica dell'allattamento esclusivo al seno nei primi 6 mesi di vita del neonato.

CRC/C/ITA/CO/5-6, punto 28

LIVELLI ESSENZIALI DI ASSISTENZA (LEA)

Le Osservazioni conclusive rivolte all'Italia dal Comitato sui Diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza accolgono con favore: "i significativi progressi nella riduzione della mortalità infantile e una serie di iniziative adottate in materia di salute dei minorenni, compresa la definizione dei nuovi livelli essenziali di assistenza sanitaria (Livelli Essenziali di Assistenza - LEA)". Oggi appare di importanza critica l'avvio - a partire dal 1 gennaio 2020 - del **"Nuovo sistema di garanzia per il monitoraggio dell'assistenza sanitaria"** normato dal DM 12 marzo 2019 e pubblicato in G.U. il 14 giugno 2019. Questo, con le numerose informazioni ad oggi disponibili sul Nuovo Sistema Informativo Sanitario e mediante il monitoraggio di 88 indicatori, si prefigge quale strumento in grado di consentire di misurare (secondo dimensioni di equità, efficacia ed appropriatezza) che tutti i cittadini italiani ricevano le cure e le prestazioni rientranti nei LEA, rappresentando una svolta significativa nelle metodologie di monitoraggio ed aggiornando di fatto il Sistema di Garanzia introdotto nel 2000⁶. Inoltre, lo schema concettuale alla base della scelta degli indi-

catori dovrebbe consentire di associare a ciascun LEA attributi rilevanti dei processi di erogazione delle prestazioni, quali efficienza e appropriatezza organizzativa, efficacia e appropriatezza clinica, nonché sicurezza delle cure erogate.

Appare inoltre da salutare con favore la costituzione in via sperimentale di un tavolo tecnico nell'ambito di lavoro del Comitato LEA, con l'obiettivo di sperimentare la metodologia di monitoraggio dei LEA, prevista dal succitato Decreto sul Nuovo Sistema di Garanzia, su di un sottoinsieme di indicatori valutativo che, a partire dal 2020, sostituirà la "griglia LEA". Quest'ultima è stata utilizzata per evidenziare l'adempimento di ogni regione sulla base dei risultati ottenuti mediante uno *score* specifico derivante dalla valutazione di vari indicatori che consentivano di definire: "adempiente" la realtà regionale di applicazione dei LEA con uno *score* superiore a 160 o compreso tra 140 e 160 ma con nessun indicatore critico, ed "inadempiente" la realtà regionale con uno *score* inferiore a 140 o compreso tra 140 e 160 ma con almeno un indicatore critico. Gli indicatori della nuova fase sperimentale sono stati invece identificati in 22 *"outcome"* in un nucleo complessivamente definito *"CORE"* stante la loro rilevanza e suddivisione nelle 3 aree di assistenza (Ospedaliera, Prevenzione e Distrettuale). Tuttavia, sebbene **almeno 5 indicatori siano esclusivamente dedicati all'epoca di vita perinatale, neonatale e pediatrica**, detto impianto, per quanto innovativo nella sua architettura, non appare però scevro da diverse complessive criticità che necessitano di essere definite in tempi brevi. Difatti, una recente analisi preliminare del Ministero della Salute basata sul rilievo di questi indicatori per l'anno 2016 ha evidenziato che ben il 60% delle regioni (12 su 21) non sarebbero ad oggi in grado di garantirne l'erogazione in almeno una delle tre aree⁷. Questa panoramica riflette in maniera trasversale una jeopardizzazione sul territorio nazionale nell'erogazione della loro offerta che coinvolge trasversalmente anche l'area pediatrica.

⁶ Si veda Ministero della Salute, Il Nuovo Sistema di Garanzia (NSG), disponibile su <http://www.salute.gov.it/portale/lea/dettaglioContenutiLea.jsp?lingua=italiano&id=5238&area=Lea&menu=monitoraggioLea>

⁷ Fassari, L. (1 marzo 2019), Antepresa. I dati sui Lea con il nuovo sistema di valutazione per prevenzione, assistenza distrettuale e ospedaliera. Solo 9 regioni su 21 superano la sufficienza in tutte e tre le aree. *Quotidiano Sanità*, disponibile su http://www.quotidianosanita.it/governo-e-parlamento/articolo.php?articolo_id=71386



In particolare, per quest'ultima, si rileva come il **modello MAAP** utilizzato (Modello di Analisi dell'Appropriatezza organizzativa dei ricoveri ospedalieri per elenchi normativi di Procedure) non sia applicabile per l'età neonatale e pediatrica. Difatti esso utilizza dei filtri di esclusione per "fattori di rischio" e, tra questi, la fascia di età 0-14 anni. Altra criticità principale è rappresentata dal fatto che nuove prestazioni specialistiche inserite nei LEA potranno essere effettivamente erogate non prima della pubblicazione del nuovo tariffario, ancora non avvenuta. Ad eccezione di situazioni virtuose locali, è prevedibile che verranno erogate ancora le prestazioni e gli ausili elencati nel DPCM 29 novembre 2001. Si riporta a livello esplicativo quanto avvenne in passato: il nomenclatore dell'assistenza specialistica ambulatoriale del 1996 (sostituito dal DPCM 12 gennaio 2017 che definisce i nuovi LEA) riportava le prestazioni specialistiche ambulatoriali erogabili dal Sistema Sanitario Nazionale (SSN). Il relativo nomenclatore fu approvato con Decreto del Ministero della Sanità del 22 luglio 1996 e, con il Decreto del Ministero della Salute del 18 ottobre 2012, è stata confermata la erogabilità delle prestazioni di assistenza specialistica contenute nel Decreto 22 luglio 1996 ridefinendo le relative tariffe di riferimento nazionale.

Pertanto, alla luce di questi elementi, il **Gruppo CRC raccomanda:**

- 1. Al Ministero della Salute** di adoperarsi affinché tutti i passaggi, tecnici e normativi, che ruotano intorno all'effettiva erogazione dei nuovi LEA vengano al più presto definiti, ovvero auspicabilmente completati, entro gennaio 2020 allorquando è attesa la piena operatività del nuovo sistema di garanzia per il loro monitoraggio;
- 2. Al Ministero della Salute** di facilitare l'accesso dei cittadini alla Commissione di Monitoraggio nazionale o ad altri meccanismi di segnalazione delle inadempienze delle Regioni per favorire l'equità di accesso ai servizi sanitari di prevenzione, diagnosi e cura per tutti i minorenni, compresi quelli con disabilità.

SCREENING NEONATALE

Lo screening neonatale offerto a tutti i neonati rappresenta uno degli strumenti più avanzati della medicina preventiva, con l'obiettivo di selezionare in modo precoce e tempestivo i soggetti a rischio per alcune malattie metaboliche ereditarie, per le quali sono disponibili trattamenti e terapie in grado di modificare la storia naturale della malattia. In Italia, l'articolo 6 della Legge Quadro 5 febbraio 1992 n. 104 ha introdotto lo screening neonatale per tre malattie: ipotiroidismo congenito, fibrosi cistica, fenilchetonuria⁸. Oggi, grazie alle nuove tecnologie a disposizione, come ad esempio la spettrometria di massa, è possibile allargare questo screening a un più ampio numero di malattie con costi relativamente contenuti; per questo si parla di "screening neonatale allargato o esteso (SNE)". Questo screening permette di identificare nei primi giorni di vita la presenza di un numero rilevante di altre malattie metaboliche ereditarie – da 10 a oltre 40, a seconda dei pannelli utilizzati – in aggiunta alle tre già oggetto di screening obbligatorio.

Il protocollo esteso è stato intrapreso per la prima volta in Toscana a partire dal 2004 e fino alla fine del 2016 lo SNE è stato prerogativa solo di alcune realtà territoriali. Ciò ha tuttavia creato evidenti disuguaglianze nelle opportunità di salute offerte dalle regioni ai nuovi nati⁹. Si stima, ad esempio, che nel 2014 in Italia siano stati sottoposti a screening esteso circa il 40% dei neonati italiani e siano stati diagnosticati 71 bambini con malattia metabolica, con un'incidenza di 1 caso ogni 2.900 nati; se questa pratica fosse stata disponibile sull'intero territorio nazionale per tutti i neonati, circa 150-200 bambini ne avrebbero beneficiato, evitando il fenomeno della "geopardizzazione" nell'offerta di servizi sulla base della sola Provincia di nascita o di residenza¹⁰.

⁸ DPCM 9 luglio 1999 - "Atto di indirizzo e coordinamento alle Regioni e alle Province Autonome di Trento e Bolzano in materia di accertamenti utili alla diagnosi precoce delle malformazioni e di obbligatorietà del controllo per l'individuazione e il tempestivo trattamento dell'ipotiroidismo congenito, della fenilchetonuria e della fibrosi cistica", Ministero della Salute, 2017, disponibile su www.salute.gov.it

⁹ SIMMESN, *Rapporto tecnico sui programmi di screening neonatale in Italia* - Anno 2014, 2015, 2016, 2017.

¹⁰ *Ibidem*.



La Legge di Stabilità 2014, al comma 229 dell'art. 1, ha stabilito per la prima volta l'avvio sperimentale su tutto il territorio nazionale, nel limite di 5 milioni di euro, dello screening neonatale¹¹, poi esteso con la c.d. Legge di Stabilità 2015 (articolo 1 comma 167) ad un totale di 10 milioni di euro allo SNE.

Con l'entrata in vigore della Legge n. 167/2016 (c.d. Legge Taverna)¹², lo SNE è stato inserito ufficialmente nei nuovi Livelli Essenziali di Assistenza (LEA), con una copertura finanziaria di circa 26 milioni di euro considerata tale da assicurarne l'obbligatorietà su tutto il territorio nazionale. Indi il DM 13 ottobre 2016, recante "Disposizioni per l'avvio dello screening neonatale per la diagnosi precoce di malattie metaboliche ereditarie"¹³, consente potenzialmente di dare avvio allo SNE per tutti i nuovi nati, con modalità uniformi per una stessa lista di patologie, e di trasferire opportune risorse economiche vincolate alle regioni che accedono al Fondo Sanitario Nazionale (FSN). Si è registrato così un progressivo miglioramento della situazione nazionale che ha portato nel 2015 e nel 2016 ad una copertura della popolazione neonatale del 50,4 e del 53,5% rispettivamente; nel 2017, a Legge operativa, la copertura è salita al 78,3%¹⁴. I dati parziali a disposizione ad oggi riferibili all'anno 2018 riportano un confortante ulteriore incremento con copertura che supera il 90% e 19 regioni su 20. Infatti a luglio del 2019 si registra la mancanza dell'applicazione della Legge e la non effettuazione dello SNE nella regione Calabria, sottraendo l'opportunità di beneficiare dei vantaggi del programma di SNE ai 17.000 neonati di quella regione.

La Legge 167/2016 ha previsto l'istituzione di un **Centro di Coordinamento Nazionale sugli Screening Neonatali (CCNS)**, che con il Ministero della Salute, le società scientifiche e le associazioni, ha il compito di monitorare che ci sia la massima uniformità nell'applicazione dei LEA e della diagnosi precoce neonatale tramite SNE sul territorio nazionale. Ulteriore compito del CCNS è quello di lavorare per garantire idonei standard qualitativi del programma di SNE, ottimizzare i tempi di intervento per la presa in carico clinica e favorire l'uso efficiente delle risorse su adeguati bacini di utenza, deputati non solo all'intero percorso attuativo dello SNE, ma anche a sostenere iniziative di formazione e informazione per operatori sanitari e di comunicazione alla popolazione. In riferimento ai bacini di utenza si è passati dai 33 centri screening per 20 regioni (1:15.000 nati) del 2014 ai 15 del 2018 (1:31.000 nati), mentre il numero dei centri clinici è attualmente 29¹⁵. Sarà inoltre necessario monitorare quali azioni il Legislatore intenda promuovere per l'attuazione degli screening neonatali audiologici e oftalmologici nei punti nascita, realtà di fatto offerte a macchia di leopardo, ma che rientrano nei 10 obiettivi centrali dedicati ai minorenni sui 73 complessivi identificati nel Piano Nazionale della Prevenzione 2014-2018¹⁶.

Pertanto, il **Gruppo CRC raccomanda:**

- 1. Al Governo** di garantire piena attuazione delle leggi ed effettuazione dello SNE in modo omogeneo su tutto il territorio nazionale, con interventi nei contesti che mostrano maggiori criticità;
- 2. Al Parlamento** di promuovere iniziative volte all'attuazione su tutto il territorio nazionale di screening neonatali audiologici e oftalmologici nei punti nascita, così come previsti dal Piano Nazionale della Prevenzione 2014-2018.

¹¹ Legge 147/2013 - "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato" (Legge di Stabilità 2014), Gazzetta Ufficiale n. 302 del 27 dicembre 2013.

¹² Legge 167/2016 - "Disposizioni in materia di accertamenti diagnostici neonatali obbligatori per la prevenzione e la cura delle malattie metaboliche ereditarie", Gazzetta Ufficiale n. 203 del 31 agosto 2016.

¹³ Decreto ministeriale del 13 ottobre 2016 - "Disposizioni per l'avvio dello screening neonatale per la diagnosi precoce di malattie metaboliche ereditarie", Gazzetta Ufficiale n. 267 del 15 novembre 2016.

¹⁴ SIMMESN, *Rapporto tecnico sui programmi di screening neonatale in Italia* - Anno 2014, 2015, 2016, 2017.

¹⁵ Coordinamento sugli Screening Neonatali (CCNS), Congresso: "Screening Neonatale Esteso in Italia: Stato dell'arte al 30 settembre 2018", 6 Giugno 2019, Istituto Superiore di Sanità, Roma.

¹⁶ Ministero della Salute (2014), *Piano Nazionale della Prevenzione 2014-2018*.



VACCINAZIONI

L'introduzione della **Legge sull'obbligo vaccinale**¹⁷ ha offerto l'opportunità di incrementare le coperture vaccinali nella fascia pediatrica ed adolescenziale, sia per i vaccini obbligatori sia per quelli consigliati. Prima dell'entrata in vigore di tale Legge, le percentuali di copertura vaccinale a 24 mesi di vita¹⁸ per polio e MPR risultavano essere rispettivamente del 93,33% e del 87,26%; dopo più di un anno dall'entrata in vigore di tale Legge, l'ultimo aggiornamento¹⁹ riporta un incremento di copertura vaccinale per un totale di 95,09% per polio e 93,22% per MPR²⁰.

In merito a quest'ultimo aggiornamento nazionale, bisogna prendere atto che **nella maggior parte delle regioni**, dopo l'entrata in vigore della Legge sull'obbligo vaccinale, **la copertura a 24 mesi contro la polio** (usata come indicatore per le vaccinazioni contenute nell'esavalente) **supera la soglia minima raccomandata** dall'Organizzazione Mondiale della Sanità, pari al 95%, e due regioni (la Valle d'Aosta ed il Veneto) sono prossime all'obiettivo. Restano, tuttavia tre regioni (Friuli-Venezia Giulia, Marche, Sicilia) con una copertura sottosoglia e la P.A. Bolzano con una copertura (83,33%) ancora ben lontana dal target. In ogni caso nelle varie fasce di età, nonostante il costante trend in aumento, continua a destare preoccupazione il mancato raggiungimento dell'obiettivo del 95% per la vaccinazione contro morbillo-parotite-rosolia.

Nel prossimo futuro i dati di copertura vaccinali in Italia non saranno elaborati sui riepiloghi inviati dalle singole regioni, bensì in base alla consultazione dell'**Anagrafe nazionale vaccinale**, la quale risulta essere attiva dall'aprile 2019 e nella quale si sta procedendo anche al caricamento dei dati vaccinali storici relativi alle coorti di nascita a partire dall'anno 2000. A regime, l'Anagrafe nazionale conterrà la registrazione di tutte le vaccinazioni che saranno effettuate, anche nella po-

polazione adulta/anziana²¹.

Particolare attenzione nella prevenzione vaccinale dovrà esser posta ai bambini affetti da patologie croniche per i quali sono previsti calendari ad hoc al recupero dell'immunizzazione attiva degli operatori sanitari, che nonostante gli obblighi e le indicazioni rimane largamente disattesa.

Nell'ambito della tutela della **salute pubblica**, corre l'obbligo di mettere in atto le opportune sinergie migliorando e condividendo le strategie finalizzate ad aumentare l'adesione alle vaccinazioni anche nei gruppi a rischio, proponendo protocolli condivisi di immunizzazione con altri specialisti nelle specifiche patologie (asplenici, emodializzati, pazienti con malattie autoimmuni, ematologiche, oncologiche, dell'apparato respiratorio, etc.), così come si auspica la messa in atto e massima diffusione di opportuni sistemi di diagnostica e sorveglianza laboratoristica attiva sia per una rapida identificazione che per la tipizzazione (ad es. con indagini molecolari come PCR *real time*) degli agenti causali di malattie infettive prevenibili mediante vaccinazione, finalizzati a valutare anche l'impatto delle specifiche strategie vaccinali e conseguentemente migliorare gli interventi di prevenzione primaria sull'intero territorio nazionale.

Dal momento che le coperture vaccinali rappresentano l'indicatore per eccellenza delle strategie vaccinali, al fine di contrastare il calo di adesioni alle vaccinazioni, in Italia **sarebbe opportuno mettere in atto anche nuove e condivise modalità organizzative per l'offerta vaccinale**, finalizzate anche a rispondere ai bisogni dei cittadini e dei territori. Una di queste nuove modalità potrebbe essere quella di consentire ad ogni regione italiana di adattare modelli targhettati su realtà e necessità locali. Fondamentale appare quindi l'analisi del contesto regionale al fine di introdurre le modalità organizzative più efficaci ed eque, con l'obiettivo primario di superare le attuali differenze dell'offerta vaccinale presenti nelle diverse regioni italiane, garantendo la più ampia protezione possibile nei confronti dei sierotipi circolanti e nel rispetto dei principi costituzionali. In ogni caso, a fronte di nuovi modelli organizzativi,

¹⁷ Legge 31 luglio 2017, n. 119 - "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 7 giugno 2017, n. 73, recante disposizioni urgenti in materia di prevenzione vaccinale".

¹⁸ (Aggiornamento: Giugno 2017, Coorte di riferimento: 2014).

¹⁹ (Aprile 2019, Coorte di riferimento: 2016).

²⁰ Ministero della Salute, *Vaccinazioni dell'età pediatrica e dell'adolescenza - Coperture vaccinali 2018* (aggiornamento 24 luglio 2019), disponibile su http://www.salute.gov.it/portale/documentazione/p6_2_8_3_1.jsp?lingua=italiano&id=20

²¹ Decreto Ministero della Salute 17 settembre 2018 - "Istituzione dell'Anagrafe nazionale vaccini", disponibile su <http://www.trovae-norme.salute.gov.it/norme/dettaglioAtto?id=66388>



risulta essere di fondamentale importanza il continuo e costante monitoraggio degli eventi avversi e la progettazione²² e realizzazione di interventi sul territorio finalizzati a promuovere la copertura vaccinale e l'aggiornamento dei professionisti sanitari, e a diffondere la cultura della prevenzione vaccinale come scelta consapevole e responsabile dei cittadini.

Pertanto, il **Gruppo CRC raccomanda:**

- 1. Al Ministero della Salute** di sostenere le politiche sulle vaccinazioni e mantenere elevata la attenzione sul monitoraggio delle coperture, e favorire il rafforzamento della capacità degli operatori sanitari di affrontare le preoccupazioni nei confronti della vaccinazione;
- 2. Al Ministero della Salute** di informare in modo continuo e sistematico la popolazione sull'andamento del controllo delle malattie infettive mediante vaccinazione in termini di attività svolta (anagrafe vaccinale) e casi di malattia osservati, mettendo anche in atto opportuni sistemi di sorveglianza laboratoristica attiva per la tipizzazione degli agenti causali al fine di valutare l'impatto delle specifiche strategie vaccinali e conseguentemente migliorare e uniformare gli interventi di sanità pubblica nazionale;
- 3. Alle Regioni** di aumentare la qualità e l'efficienza dei servizi vaccinali, e, soprattutto per quelle Regioni (Friuli-Venezia Giulia, Marche, Sicilia e P.A. Bolzano) che hanno una copertura sotto soglia, di incrementare la copertura.

ALLATTAMENTO

Le Osservazioni Conclusive rivolte all'Italia dal Comitato sui Diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza confermano quanto rilevato nell'ultimo Rapporto CRC: l'Italia deve prendere ancora provvedimenti per migliorare le prassi dell'Allattamento (AM) esclusivo per i primi sei mesi, attraverso misure di sensibilizzazione, formazione e monitoraggio dei tassi di AM alla nascita e a distanza

²² World Health Organization, United Nations Children's Fund, World Bank Group (2018), *Nurturing care for early childhood development: a framework for helping children survive and thrive to transform health and human potential*. Geneva: World Health Organization, disponibile su www.who.int/maternal_child_adolescent/child/nurturing-care-framework/en

di mesi. Questo potrà realizzarsi con delle politiche forti a favore dell'AM e dei primi 1000 giorni nel prossimo Piano Sanitario Nazionale (PSN) e Piano Nazionale della Prevenzione (PNP), come avvenuto nel Regno Unito dove il recente Long Term Plan del Sistema Sanitario Britannico (NHS)²³ richiede che "tutti i servizi materni infantili che non l'avessero già fatto dovranno iniziare un percorso di riconoscimento in un programma sull'alimentazione infantile strutturato e basato sulle prove di efficacia, come quello dell'Iniziativa Ospedale Amico dei Bambini (BFHI) dell'UNICEF".

La Guida alla BFHI aggiornata dall'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS) e dall'UNICEF nel 2018²⁴ delinea l'importanza di un approccio sistemico a questo periodo: politiche e procedure basate sulle prove di efficacia, rispetto del Codice Internazionale sulla Commercializzazione dei Sostituti del Latte Materno (Codice)²⁵, e sistemi di monitoraggio dati per monitorare gli esiti, come quello della Sorveglianza 0-2 anni²⁶. Questi, insieme alla formazione degli operatori, potranno assicurare che le famiglie abbiano le informazioni ed il sostegno necessari in tutto il percorso nascita per la creazione di una rete che comprende gli operatori del punto nascita e del territorio, i gruppi di sostegno e la comunità locale.

Si segnala in tal senso l'"Agenda 2019-2022 per l'allattamento" proposta dal "Tavolo Tecnico Operativo per l'allattamento" del Ministero della Salute, recentemente rinnovato, che delinea una serie di obiettivi essenziali per realizzare quanto raccomandato nelle Osservazioni Conclusive: monitoraggio, obiettivi specifici per le direzioni, formazione nel sistema scolastico e universitario, nonché in-service, il riconoscimento del percorso Amico dei Bambini, campagne di sensibilizza-

²³ NHS (2019), *The NHS Long Term Plan*, disponibile su <https://www.longtermplan.nhs.uk/publication/nhs-long-term-plan/>

²⁴ World Health Organization e UNICEF (2018), *Implementation guidance: protecting, promoting and supporting breastfeeding in facilities providing maternity and newborn services – the revised Baby-friendly Hospital Initiative*. Geneva: World Health Organization, disponibile su <http://www.who.int/nutrition/publications/infantfeeding/bfhi-implementation/en/>

²⁵ Si veda http://www.unicef.it/Allegati/Codice_sostituti_latte_materno_11dic2012.pdf

²⁶ Pizzi, E., Spinelli, A., Lauria, L., Buoncristiano, M., Nardone, P., Andreozzi, S., e Battilomo, S. (2016), *Progetto Sorveglianza Bambini 0-2 anni: finalità, metodologia e risultati della Sperimentazione*. Roma: https://www.epicentro.iss.it/materno/pdf/RAPPORTO_FINALNALE_SORVEGLIANZA_BAMBINI_o_2_anni.pdf



zione generale e misure di protezione contro pressioni commerciali e disinformazione.

Pertanto, il **Gruppo CRC raccomanda:**

- 1. Al Ministero della Salute** di inserire nel prossimo Piano Sanitario Nazionale e nel Piano Nazionale della Prevenzione opportune azioni per promuovere politiche sull'allattamento in linea con il Codice Internazionale e un sistema di monitoraggio dati, e garantire una adeguata formazione;
- 2. Al Ministero della Salute** di potenziare opportuni sistemi di sorveglianza al fine di valutare l'impatto delle specifiche strategie e conseguentemente migliorare e uniformare gli interventi sull'allattamento e sui 1000 giorni nella sanità pubblica nazionale.

- (c)** garantire che i minorenni e i loro genitori siano adeguatamente informati sull'efficacia attesa e i possibili effetti avversi delle terapie proposte, sia farmacologiche che non farmacologiche;
- (d)** garantire che i minorenni e i loro genitori siano adeguatamente informati sui possibili effetti collaterali derivanti dalla prescrizione di farmaci e riguardo la medicina alternativa.

CRC/C/ITA/CO/5-6, punto 29

L'intesa raggiunta tra il Governo, le Regioni, le Province Autonome e gli Enti locali sulle **“Linee di indirizzo sui disturbi neuropsichiatrici e neuropsichici dell'infanzia e della adolescenza”**²⁷ a luglio 2019 rappresenta una significativa novità in un sistema che dimentica troppo spesso e con perseveranza i bisogni ed i diritti dei bambini e delle famiglie. È un documento di intenti, sarà quindi il passaggio del recepimento a livello locale delle indicazioni espresse, saranno le iniziative intraprese per il miglioramento dei servizi di cura e saranno la valutazione e il continuo monitoraggio dell'efficacia degli interventi, che ne determineranno il vero valore. Il documento approvato non fa riferimento ad alcuno standard, neppure minimo, o ad indicatori di qualità o a possibili *benchmark* per i servizi locali e questo rappresenta un grosso limite alla garanzia dell'“essenzialità” e dell'appropriatezza delle cure in una realtà nazionale cronicizzata sulle disuguaglianze inter e intra-regionali sia delle domande, ma ancor più delle risposte in termini di qualità e appropriatezza. La **disomogeneità delle risposte da parte dei servizi di NPPIA** è in parte imputabile all'insufficiente disponibilità di risorse (umane, economiche, tecnologiche) a fronte del continuo aumento delle domande, ma anche alla maggior ottimizzazione delle risorse in termini organizzativi e culturali. Finalità di percorsi che necessitano anche un aggiornamento dell'offerta, condivisa, integrata, omogenea e accessibile su tutto il territorio nazionale.

3. SALUTE MENTALE



3.4

29. Continuando a rilevare l'assenza di un sistema completo di monitoraggio dello stato di salute mentale dei minorenni, l'accesso limitato a un'adeguata assistenza sociosanitaria per i minorenni con disturbi neuropsichiatrici, il rilevante incremento delle richieste di diagnosi e intervento per disturbi neuropsichici dell'età evolutiva, la disomogeneità delle risposte diagnostico-terapeutiche e in considerazione dell'Obiettivo di Sviluppo Sostenibile 3.4, il Comitato raccomanda allo Stato italiano di:

- (a)** garantire un sistema uniforme e integrato di servizi di neuropsichiatria infantile e dell'adolescenza (NPPIA) omogeneo su tutto il territorio nazionale, dotato di sufficienti risorse umane, tecniche e finanziarie;
- (b)** istituire un efficace sistema di monitoraggio della salute mentale dei bambini e degli adolescenti e condurre una sistematica e continua valutazione della qualità e appropriatezza delle cure erogate;

²⁷ Conferenza Permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province Autonome di Trento e Bolzano. Repertorio atto n. 70/CU del 25 luglio 2019, “Linee di indirizzo sui disturbi neuropsichiatrici e neuropsichici dell'infanzia e della adolescenza”, disponibili su <http://www.statoregioni.it/it/conferenza-unificata/sedute-2019/seduta-del-25072019/atti/repertorio-atto-n-70cu/>



Sebbene un accurato, preciso e continuo nel tempo quadro epidemiologico nazionale non sia a tutt'oggi disponibile, da quanto emerge dai documenti dei gruppi di lavoro di alcune regioni (per esempio Lombardia, Piemonte, Toscana²⁸), **l'accesso ai servizi di NPIA interessa il 6-8% delle persone di età minore residenti**, a fronte di una richiesta stimata, anche in accordo con i dati internazionali, di oltre il doppio²⁹. Le stime di incidenza e prevalenza si basano su rilevazioni e analisi di altri contesti nazionali con approssimazioni che necessiterebbero di validazione. Come, per esempio, mancano informazioni sull'incidenza e sull'evoluzione dei disturbi comportamentali ed emotivi nei minorenni con disabilità intellettive o ASD (Disturbi dello Spettro Autistico), benché il rischio di svilupparli sia da tre a quattro volte più elevato rispetto ai coetanei³⁰ e la loro frequenza sia di oltre l'80% nei soggetti con disabilità intellettiva grave o gravissima. Ma anche per quanto riguarda la struttura, l'organizzazione e le risorse disponibili dei servizi di NPIA in rapporto alle domande di cura di un territorio (ricovero ordinario, accessi in PS, interventi residenziali terapeutici, semiresidenzialità terapeutica), la frazionata e occasionale valutazione fatta in alcune regioni preclude un'efficace organizzazione delle risposte diagnostiche, terapeutiche e riabilitative. In mancanza di tali informazioni, una pianificazione efficace degli interventi, sia a livello nazionale che locale, e una ripartizione equa degli investimenti e delle risorse risultano pressoché impossibili, ancor più nella definizione dei tempi adeguati per gli interventi. La rete integrata dei servizi di NPIA anche con altri ambiti e servizi rimane a tutt'oggi un'ambiziosa velleità anche in quelle realtà più virtuose. **I modelli organizzativi proposti nel tempo soffrono della mancanza di continuità, aggiornamento, adeguamento e sostegno** (anche economico), e di adeguata valutazione e generalizzazione degli interventi dimostrati efficaci.

Un esempio a tutt'oggi unico sia a livello nazionale che internazionale è il Progetto della regione Lombardia iniziato nel 2011 con l'obiettivo di garantire a tutti i bambini e adolescenti che accedono ad uno dei 18 Centri regionali di riferimento per l'ADHD (Disturbo da Deficit di Attenzione e Iperattività) un percorso diagnostico-terapeutico appropriato, condiviso e comune, sottoposto a valutazione continua (*audit*) sia dell'efficacia che dell'efficienza delle cure erogate³¹. I positivi risultati della creazione della nuova rete di cure, che prevede anche la partecipazione dei servizi territoriali di NPIA, della medicina del territorio e della scuola, supportano una messa a regime di quella che sinora è stata una sperimentazione e una sua possibile generalizzazione anche per altri disturbi in ambito regionale. L'iniziativa può inoltre rappresentare un utile esempio (da adattare e ottimizzare) anche per altre realtà regionali.

La partecipazione attiva e finalizzata dei genitori, degli insegnanti e dei medici e pediatri di famiglia è uno dei fattori che influiscono sugli esiti degli interventi delle diverse professionalità coinvolte nei percorsi di cura di disturbi complessi, ad alta prevalenza e ad elevato rischio di cronica disabilità, quali i disturbi neuropsichiatrici e neuropsichici dell'infanzia e dell'adolescenza. Troppo poco ancora si è fatto in proposito sia in ambito informativo che formativo, lungo un percorso che prevede un accompagnamento nel tempo (per esempio nel passaggio all'età adulta³²) e un'interazione e sostituzione di diverse competenze professionali (socio-sanitarie).

²⁸ *Ibidem*.

²⁹ Baranne, M.L. & Falissard B. (2018), Global burden of mental disorders among children aged 5–14 years. *Child Adolesc Psychiatry Ment Health*, 12: 19, disponibile su <https://doi.org/10.1186/s13034-018-0225-4>

³⁰ Ageranioti-Bélanger, S. et al. (2012), Behaviour disorders in children with an intellectual disability, *Paediatr Child Health*, 17(2): 84–88.

³¹ Bonati, M. et al. (2019), Waiting times for diagnosis of attention deficit hyperactivity disorder in children and adolescents referred to Italian ADHD centers must be reduced. *BMC Health Research Services*, 19:673, disponibile su <https://doi.org/10.1186/s12913-019-4524-0>

³² Reale, L. et al. (2018), Transition to adult mental health services for young people with ADHD. *Journal of Attention Disorders*, 22(6) 601–608.



Pertanto, alla luce delle osservazioni del Comitato ONU, il **Gruppo CRC raccomanda:**

- 1. Al Ministero della Salute e alla Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome** di istituire un osservatorio epidemiologico nazionale permanente della salute mentale in età evolutiva che possa monitorare in modo sistematico, continuo e appropriato i bisogni evasi e inevasi della popolazione;
- 2. Alla Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome e ai servizi di NPIA** di implementare le valutazioni di audit dei percorsi diagnostici, terapeutici e riabilitativi;
- 3. Al Ministero della Salute, alla Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome e ai servizi di NPIA** di attivare percorsi formativi mirati per gli operatori sociosanitari coinvolti nei percorsi di cura, e iniziative e strumenti informativi per i pazienti, le famiglie, gli insegnanti.

Capitolo VII

EDUCAZIONE, GIOCO E ATTIVITÀ CULTURALI

1. LA DISPERSIONE SCOLASTICO-FORMATIVA



31. Il Comitato è preoccupato per:

(a) gli elevati tassi di abbandono scolastico, anche nella scuola dell'obbligo, dei minorenni Rom, Sinti e Caminanti, anche in conseguenza di sgomberi forzati.

32. Tenuto conto dell'Obiettivo di Sviluppo Sostenibile 4.A e in riferimento alle proprie precedenti raccomandazioni (CRC/C/ITA/CO/3-4, par. 61), il Comitato raccomanda all'Italia di:

(a) accelerare l'integrazione dell'anagrafe nazionale e delle anagrafi regionali degli studenti per individuare tutti i minorenni in età di obbligo scolastico che non frequentano la scuola, che non sono in formazione professionale né in apprendistato e sviluppare e promuovere una formazione professionale di qualità per migliorare le competenze di minorenni e giovani, specialmente quelli che abbandonano la scuola; utilizzare un approccio basato sui diritti umani per l'intero sistema scolastico che sia maggiormente inclusivo dei minorenni appartenenti a minoranze e dei minorenni migranti e che sostenga le loro aspirazioni; attuare in modo efficace la Strategia nazionale di inclusione di Rom, Sinti e Caminanti 2012-2020.

CRC/C/ITA/CO/5-6, punto 31(a) e 32(a)

La quota di **Early School Leavers** (ESL) in Italia è ad oggi pari al 14,5% (Eurostat, 2018¹), un dato ancora lontano dalla media europea (10,6%) e dagli obiettivi della strategia Europa 2020 (Commissione Europea), in cui viene richiesta la diminuzione del tasso di abbandono scolastico sotto la soglia del 10% entro il 2020.

¹ Si veda https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Early_leavers_from_education_and_training

Preoccupa che la percentuale di ESL abbia invertito il trend, dopo la diminuzione costante registrata negli anni fino al 2015 (13,8%)².

Il rapporto³ pubblicato dalla **Cabina di Regia per la lotta alla dispersione scolastica**, istituita nel 2017 presso il Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca (MIUR)⁴, ha evidenziato che nell'anno scolastico 2016/2017, lo 0,69% di coloro che frequentavano la scuola secondaria di I grado ha abbandonato gli studi in corso d'anno o nel passaggio fra un anno e l'altro con valori più elevanti al Sud (0,7%) e nelle Isole (1,12%). Il dato disaggregato per cittadinanza rivela una condizione di maggiore criticità per gli studenti senza cittadinanza italiana, per i quali il tasso di abbandono arriva al 2,92% (4,11% nel caso degli stranieri nati all'estero).

La transizione tra i cicli di istruzione si conferma come una fase estremamente delicata: escludendo coloro che hanno scelto di iscriversi a corsi regionali di Formazione Professionale nelle regioni che hanno aderito al sistema di iscrizioni on-line ai corsi leFP per l'anno scolastico 2017/2018, un sistema che, come ricordato anche nei precedenti Rapporti CRC, va rafforzato per garantire delle carriere formative di qualità anche nell'ottica di contrasto alla dispersione scolastica nell'istruzione secondaria superiore, nel passaggio alla scuola secondaria di II grado la quota di ragazzi che lasciano il sistema scolastico tocca l'1,45%, ovvero più di 8.000 adolescenti.

² Quota di 18-24enni che hanno conseguito un titolo di studio al massimo ISCED 2 e che non partecipano ad attività di educazione o formazione, sul totale della popolazione 18-24enne. Va tenuto in considerazione che l'indicatore fornisce una misura del fenomeno riferita al passato e non alla situazione attuale, dunque registra l'esito di un percorso "a danno avvenuto".

³ Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca (luglio 2019), *La dispersione scolastica nell'a.s. 2016/2017 e nel passaggio all'a.s. 2017/2018*, disponibile su <https://miur.gov.it/documents/20182/2155736/La+dispersione+scolastica+nell%27a.s.2016-17+e+nel+passaggio+all%27a.s.2017-18.pdf/1e374ddd-29ac-11e2-dede-4710d6613062?version=1.0&t=1563371652741>

⁴ La cabina è presieduta dal Ministro ed è composta da rappresentanti del Ministero, dell'Associazione dei Comuni Italiani (ANCI), dell'Unione delle Province (UPI), delle Regioni, del Ministero del Lavoro e da tre esperti individuati dal Ministro.



Nella scuola secondaria di II grado, l'abbandono complessivo è pari al 3,81% con un picco pari al 6,2% per il primo anno di corso (1,8% nel corso dell'a.s. 2016/2017 e 4,4% nel passaggio all'a.s. 2017/2018).

Oltre alle citate disparità tra Nord e Sud del Paese, il rapporto conferma come la dispersione scolastica sia funzione di una serie di fattori di carattere individuale e socio-economico, dal genere, all'età, alla storia formativa pregressa, alla nazionalità.

Per quanto riguarda i minorenni Rom, Sinti e Caminanti (RSC), per l'a.s. 2017/2018 non sono disponibili dati sull'iscrizione e la frequenza scolastica. L'ultimo rapporto del MIUR⁵ che riporta dati disaggregati in merito risale al 2014/2015; in tale rapporto risultavano iscritti a scuola 12.437 bambini rom. Dato che le popolazioni rom e sinti sono stimate in totale tra 120.000 e 180.000 persone – e che oltre la metà sono bambini – è plausibile ritenere che i dati del MIUR sulle iscrizioni scolastiche si limitavano a quantificare il numero di bambini che vivono in campi formali e informali.

Rispetto alle azioni di *policy* per il miglioramento dell'inclusione scolastica e del successo formativo e per il contrasto alla dispersione dei minorenni RSC, si rileva la prosecuzione del **Progetto nazionale per l'inclusione e l'integrazione dei bambini Rom, Sinti e Caminanti**⁶ nelle principali città metropolitane italiane (Bari, Bologna, Catania, Firenze, Genova, Messina, Milano, Napoli, Palermo, Reggio Calabria, Roma, Torino e Venezia) con il coinvolgimento di 81 scuole, 266 classi e 600 alunni RSC target. Va sottolineato che l'esperienza romana non è incoraggiante. Il progetto nella città di Roma è difatti rivolto a un numero stimato di 117 alunni rom. Incrociando le classi e le scuole coinvolte nelle azioni del bando con il numero dei bambini rom realmente iscritti nell'anno 2018/2019 e presenti negli insediamenti formali della Capitale, è possibile quantificare in 88 gli alunni coinvolti realmente nel progetto,

pari all'8,6% del totale delle persone di età minore rom iscritti alla scuola dell'obbligo (1.025). Le scuole coinvolte sono 7 a fronte dei 72 istituti comprensivi romani presso i quali risultano iscritti i minorenni rom presenti negli insediamenti formali. A 19 mesi dalla presentazione del "Piano rom", emerge quindi come, sul fronte dell'educazione, gli interventi sino ad ora messi in atto abbiano riguardato in realtà meno di una scuola su 10. È inoltre fondamentale mettere in relazione i fenomeni di dispersione con **la qualità degli apprendimenti** che in Italia permane a livelli preoccupanti: secondo i dati del Rapporto Invalsi 2019⁷, all'ultimo anno di scuola secondaria di I grado è elevatissima la quota di studenti che non raggiunge livelli adeguati di competenze in italiano (il 34%), matematica (il 39%) e inglese (il 22% nella lettura e il 40% nella comprensione). Una fotografia che è inasprita dal divario territoriale che separa il Centro e il Nord del Paese dal Sud e le Isole dove le percentuali di studenti con performance giudicate come non sufficienti arrivano al 46% in italiano, al 56% in matematica e superano il 60% nella comprensione dell'inglese.

In tale contesto, l'efficacia delle politiche pubbliche per il contrasto alla dispersione scolastico-formativa deve essere sostenuta da strumenti che permettano un monitoraggio puntuale degli studenti dispersi e a rischio abbandono e una valutazione declinata sulla dimensione ex-ante delle *policies* (come progettare l'intervento), in-itiner (come correggere l'intervento) ed ex-post (qual è l'impatto dell'intervento).

L'istituzione della Cabina di Regia presso il MIUR nel maggio 2017 ha costituito un segnale importante di consapevolezza istituzionale sulla necessità di monitorare il fenomeno con strumenti adeguati, ma allo stato attuale non sembra che sia ancora operativa. Difatti, a valle della pubblicazione del Rapporto, non è stata sviluppata un'attività di monitoraggio continua dei fenomeni di dispersione scolastico-formativa e non si registrano passi avanti rispetto all'integrazione – in una logica di open data – dell'Anagrafe Nazionale degli Studenti con le anagrafi regionali della formazione. Pertanto, riteniamo che la raccomandazione del Comitato

⁵ Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca (2016), *Alunni con cittadinanza non italiana La scuola multiculturale nei contesti locali. Rapporto nazionale a.s. 2014/2015*, disponibile su https://www.miur.gov.it/documents/20182/250203/Rapporto-Miur-I-smu-2014_15.pdf/a82a462a-55b2-47b8-bfa5-bc6d1322c91e?version=1.0&t=1495620245530

⁶ Promosso dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali nel quadro delle azioni del PON "Inclusione" 2014-2020 e realizzato in collaborazione con il MIUR, il Ministero della Salute e l'Istituto degli Innocenti.

⁷ Invalsi (2019), *Rapporto Prove Invalsi 2019*, disponibile su https://invalsi-areaprove.cineca.it/docs/2019/Rapporto_prove_INVALSI_2019.pdf



ONU sia particolarmente significativa in quanto non è ancora possibile ottenere dati costanti nel tempo, requisito indispensabile per monitorare l'abbandono "in tempo reale", mostrando quell'insieme di segnali – assenze regolari, interruzioni di percorso, bocciature, mancata acquisizione di competenze – che conducono all'insuccesso scolastico e a un abbandono prematuro della scuola o di altri canali formativi.

Rispetto agli strumenti per un contrasto della dispersione scolastica attraverso l'innalzamento della qualità dell'offerta di percorsi di istruzione – sviluppando gli apprendimenti duali, come esperienze formative in grado di stimolare intelligenze e competenze "altre" rispetto all'impostazione tradizionale della didattica in aula –, va segnalato l'indebolimento dell'"**alternanza scuola-lavoro**". Trasformata dal precedente Governo nei cosiddetti "Percorsi per le competenze trasversali e per l'orientamento", ha subito un taglio notevole del numero di ore obbligatorie e dei fondi ministeriali.

Va infine tenuta in considerazione l'attività dell'**Agenzia Nazionale per le Politiche Attive del Lavoro** che, nel *framework* normativo del D.Lgs. n. 150/2015, sta sviluppando il sistema informativo della formazione⁸, uno strumento finalizzato a costruire un sistema integrato delle anagrafi regionali della formazione, con l'obiettivo di raggiungere l'interoperabilità con altre banche dati delle Amministrazioni centrali, tra cui l'Anagrafe Nazionale degli Studenti. Tale operazione permetterà di avviare un monitoraggio puntuale dei fenomeni di dispersione scolastica nelle singole regioni e province autonome così da progettare interventi mirati per il reinserimento in percorsi di formazione professionale dedicati.

Come richiamato dal Comitato ONU, il **Gruppo CRC raccomanda**:

- 1. Al Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca** di accelerare l'integrazione dell'anagrafe nazionale e delle anagrafi regionali; di utilizzare un approccio basato sui diritti umani per l'intero sistema scolastico che sia maggiormente inclusivo dei minorenni appartenenti a minoranze e dei minorenni migranti; di attuare in modo efficace la Strategia nazionale di inclusione di Rom, Sinti e Caminanti 2012-2020.

2. IL DIRITTO ALLA SICUREZZA NEGLI AMBIENTI SCOLASTICI



4.a

31. Il Comitato ONU è preoccupato per:

- (b)** lo stato fatiscente di numerosi edifici scolastici che ha portato, ad esempio, al crollo dei soffitti in 112 occasioni tra il 2014 e il 2016, e per la mancanza di disposizioni di base nelle scuole.

32. Tenuto conto dell'Obiettivo di Sviluppo Sostenibile 4.A e in riferimento alle proprie precedenti raccomandazioni (CRC/C/ITA/CO/3-4, par. 61), il Comitato raccomanda allo Stato italiano di:

- (b)** accelerare la creazione di un registro degli edifici scolastici; garantire che i cittadini abbiano accesso al registro; che gli ambienti scolastici siano accoglienti e sicuri e provvedere alla manutenzione costante degli edifici scolastici fatiscenti.

CRC/C/ITA/CO/5-6, punto 31(b) e 32(b)

Nonostante l'impegno del Governo appena insediato di dare continuità agli investimenti precedenti ribadendo l'importanza di garantire risorse pubbliche all'edilizia scolastica, di fatto gli stanziamenti previsti per il triennio 2018-2020 e quelli relativi all'annualità 2019 risultano ancora ad una fase iniziale di realizzazione, sia per le lungaggini burocratiche, sia per le difficoltà di progettazione degli interventi da parte degli enti proprietari. Per ovviare a ciò si rendono necessari ed urgenti provvedimenti quali la creazione di una struttura tecnica nazionale, con *task force* regionali, di supporto agli Enti locali più deficitari per risorse umane e tecniche (come già sperimentata con successo tra il 2015 e il 2017), e lo snellimento dei diversi passaggi burocratici che allungano enormemente i tempi di utilizzo effettivo degli stanziamenti.

Rispetto agli episodi di crollo di soffitti, solai, controsoffitti, finestre, ecc., determinati in gran parte dalla carente o assente manutenzione degli edifici scolastici, attraverso la stampa locale ne sono stati censiti 70, avvenuti tra settembre 2018 e luglio 2019, in aumento

⁸ Come componente del Sistema Informativo Unitario.



rispetto agli anni precedenti. Tali episodi, avvenuti in tutte le aree del Paese, hanno provocato qualche ferimento e fortunatamente nessun danno ingente solo perché avvenuti in orari o in periodi di chiusura delle scuole. Di recente⁹ è stato previsto uno specifico stanziamento da parte del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca per le indagini diagnostiche di solai e controsoffitti che potrebbero contribuire, a condizione che si proceda celermente nella loro attuazione, a prevenire ulteriori episodi di crollo all'interno degli edifici scolastici e a scongiurare ferimenti o, peggio, vittime.

In merito alla **Nuova Anagrafe dell'Edilizia scolastica**, a partire da un Accordo Stato Regioni¹⁰ si sta procedendo alla sua effettiva implementazione con un notevole ritardo, sia per le difficoltà nel reperimento delle nuove informazioni e dei dati aggiuntivi da parte di Comuni e Province, sia per l'avvio del nuovo sistema informatico in tutte le regioni, previa formazione del personale preposto, che per l'acquisizione di dati aggregati dall'Anagrafe degli Studenti. Questo nuovo sistema informativo rappresenterebbe uno strumento fondamentale per l'acquisizione dei dati in tempo reale, per conoscere gli interventi in essere e per l'individuazione delle priorità sulle quali intervenire. Con l'avvento della Nuova Anagrafe andrebbero previste delle modalità di accesso facilitate anche per tutti quei cittadini che volessero acquisire informazioni dettagliate sui singoli edifici scolastici, difficilmente reperibili e comprensibili attraverso l'attuale Open Data pubblicato nel sito del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca¹¹.

Pertanto il **Gruppo CRC auspica la presa in considerazione ed attuazione da parte del Governo italiano** delle Osservazioni Conclusive avanzate dal Comitato ONU, senza ulteriori ritardi.

⁹ Il 31 luglio 2019 il MIUR ha dato il via all'iter del decreto che destina 65,9 milioni di euro a un Piano straordinario per le verifiche dei solai e dei controsoffitti degli istituti scolastici e dei relativi interventi urgenti che dovessero rendersi necessari.

¹⁰ Accordo quadro della Conferenza Unificata del 6 settembre 2018.

¹¹ Si veda www.miur.gov.it

3. COMPORTAMENTI VIOLENTI A SCUOLA



31. Il Comitato è preoccupato per:

(c) il fenomeno del bullismo e del cyberbullismo, che si verifica principalmente nell'ambiente scolastico.

32. Tenuto conto dell'Obiettivo di Sviluppo Sostenibile 4.A e in riferimento alle proprie precedenti raccomandazioni (CRC/C/ITA/CO/3-4, par. 61), il Comitato raccomanda all'Italia di:

(c) aumentare la consapevolezza degli effetti negativi del bullismo e del cyberbullismo, applicare le Linee guida nazionali contenute nel Piano nazionale per la prevenzione e il contrasto del bullismo e del cyberbullismo a scuola 2016/2017, adottare e attuare un Piano d'azione integrato come previsto dalla Legge n. 71/2017.

CRC/C/ITA/CO/5-6, punto 31(c) e 32(c)

La violenza tra pari, in contesti di gruppo tra cui la scuola, prende spesso forma di atti di bullismo e cyberbullismo, che riteniamo si possano considerare come manifestazioni dello stesso fenomeno, infatti entrambi non coinvolgono solo la diade bullo-vittima, ma riguardano anche chi assiste, silenziosamente o rinforzando l'azione persecutoria. Le azioni che il/la bullo/a mette in atto hanno l'obiettivo di ottenere un vantaggio, spesso in termini di popolarità, possibile proprio per la presenza di "spettatori". La diffusione della tecnologia digitale ha reso indistinguibile il confine tra vita online e vita offline, pertanto anche i fenomeni di bullismo e cyberbullismo, sempre più complessi nelle loro manifestazioni, presentano questa caratteristica, enfatizzata ulteriormente dal fatto che anche episodi che si potrebbero considerare strettamente di bullismo, a volte diventano "notizia" nei social media, aumentando il danno.

In Italia, facendo riferimento ai dati di EU Kids online¹²,

¹² Mascheroni, G. e Ólafsson, K. (2018), *Accesso, uso, rischi e opportunità di internet per i ragazzi italiani. I primi risultati di EU Kids Online 2017*. EU Kids Online e OssCom.



il bullismo ha colpito il 10% degli intervistati (di questi il 6% è stato vittima di cyberbullismo) e si conferma come un rischio che fa soffrire (tre quarti delle vittime ne è rimasta molto o abbastanza turbata). Il 19% degli intervistati è stato testimone di episodi di cyberbullismo nell'ultimo anno. I ragazzi si dividono equamente fra quanti hanno cercato di aiutare la vittima (49%) e quanti non hanno fatto nulla (50%). Si registrano differenze di genere minime, con i ragazzi che hanno qualche probabilità in più di essere vittima di bullismo e di cyberbullismo rispetto alle coetanee. Il bullismo faccia a faccia si conferma la modalità di aggressione più diffusa e frequente.

In merito alla legislazione sul tema, il 18 giugno 2017 è entrata in vigore la Legge 71/2017 "Disposizioni a tutela dei minori per la prevenzione ed il contrasto del fenomeno del cyberbullismo"¹³ che promuove il contrasto del cyberbullismo in tutte le sue manifestazioni, tuttavia non vi è esplicito riferimento al bullismo.

In adempimento della Legge 71/2017, il MIUR ha aggiornato nell'ottobre del 2017 le "**Linee di orientamento per la prevenzione e il contrasto del cyberbullismo**". La normativa attualmente vigente prevede l'oscuramento o la rimozione del materiale online entro 24 ore da parte del gestore del servizio e, in caso di mancato adempimento, ad opera del Garante Privacy nelle successive 24 ore. Il Garante, nella relazione annuale, afferma che, dall'entrata in vigore della Legge, le istanze pervenute hanno riguardato in prevalenza la richiesta di rimozione di contenuti offensivi ai danni di minorenni per la maggior parte riferite ai social network più noti, mentre un numero più limitato di segnalazioni ha riguardato il furto di identità e la creazione di falsi profili nell'ambito dei medesimi social network. I casi segnalati sono stati definiti prevalentemente con la rimozione¹⁴.

In merito alle azioni istituzionali di monitoraggio e prevenzione è stato istituito un **Tavolo Tecnico presso la Presidenza del Consiglio**¹⁵, coordinato dal MIUR, cui

partecipano molti soggetti fra cui diversi dicasteri, i garanti per l'infanzia e per la privacy, operatori della rete, associazioni attive sul campo, rappresentanti di ragazzi e genitori. Il Tavolo si è riunito una volta a febbraio 2018 e una seconda volta il 10 luglio 2019, a distanza di più di un anno, presso il Dipartimento per le Politiche della Famiglia¹⁶. Non sono state rese note le decisioni prese e non si conosce la ragione per cui solo una parte del Tavolo (i soggetti istituzionali) siano stati convocati¹⁷.

La Legge attribuisce al Tavolo tecnico il compito di realizzare un **piano di azione integrato per il contrasto e la prevenzione del cyberbullismo**, che preveda "un sistema di raccolta di dati finalizzato al monitoraggio dell'evoluzione dei fenomeni e, anche avvalendosi della collaborazione con la Polizia postale e delle comunicazioni e con altre Forze di polizia, al controllo dei contenuti per la tutela dei minori". In tal caso ci si riferisce alla raccolta dati circa le denunce, alle procedure di ammonimento (art. 7), e agli interventi effettuati nei momenti di prevenzione indicati, ovvero quando un episodio di cyberbullismo è in corso o si è già verificato. Ad oggi tale sistema non è attivo. La Polizia Postale riferisce¹⁸ che sono stati effettuati 30 ammonimenti di cui 8 a Varese, 5 a Venezia, sporadicamente nelle altre province; e sono state effettuate 346 denunce di cui 240 da persone tra i 14 e i 17 anni (21 in più del 2017).

¹³ Si veda <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2017/06/03/17G00085/sg>

¹⁴ Garante per la protezione dei dati personali (2019), *Relazione 2018*, disponibile su <https://www.garanteprivacy.it/documenti/10160/0/Relazione+annuale+2018.pdf/e5bc382b-c5e9-b41b-bod8-882f0904e546?version=1.0>

¹⁵ Istituito con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 2566 del 26 ottobre 2017.

¹⁶ Per effetto del Protocollo d'Intesa MIUR/Dipartimento Per Le Politiche Della Famiglia Della Presidenza Del Consiglio Dei Ministri del 21 novembre 2018.

¹⁷ Alla riunione hanno preso parte rappresentanti del Dipartimento, del Ministero della Giustizia, del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, del Ministero della Salute, del Ministero dello Sviluppo Economico, del Ministero dell'Interno, del Comitato di applicazione del codice di autoregolamentazione media e minori, del Forum nazionale dei genitori nella scuola, dell'Autorità Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza, dell'Autorità Garante per la Protezione dei Dati personali, dell'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni, dell'Associazione Nazionale Comuni Italiani e della Polizia Postale e delle Comunicazioni.

¹⁸ *Cyberbullismo e minori, dalla prevenzione alle responsabilità*, a cura di Marisa Marraffino «Il sole 24 ore», disponibile su https://st.ilsole24ore.com/dossier/norme-e-tributi/2019/20190701_gr_tecnologie_diritto/index.shtml



Per quanto riguarda le azioni di prevenzione, sono attivi:

- il **progetto SIC IV - Generazioni Connesse** che supporta le scuole nella definizione delle *e-policy* (documenti che definiscono le norme comportamentali, procedure e prassi per l'utilizzo delle TIC in ambiente scolastico e la prevenzione e la gestione delle problematiche connesse). Il progetto prevede inoltre una helpline (1.96.96) che accoglie qualsiasi richiesta di ascolto e di aiuto da parte di bambini/e e ragazzi/e fino ai 18 anni o di adulti che intendono confrontarsi su situazioni di disagio/pericolo in cui si trova un minorenne; e due servizi di Hotline (www.azzurro.it e www.stop-it.it) che consentono agli utenti di segnalare la presenza di materiale illegale, in particolare pedopornografico, trovato online;
- la **piattaforma ELISA** per la formazione dei referenti bullismo-cyberbullismo a cui si sono iscritte 4.020 scuole, il 47,2% delle scuole statali italiane;
- grazie ai finanziamenti annui (l'ultimo ex art. 8 del DM 174/2019), sono state svolte **campagne nazionali e progetti per la sicurezza nell'uso di internet e la prevenzione e contrasto del cyberbullismo**. La gran parte degli interventi riguardano istituzioni scolastiche: ogni istituto scolastico ha individuato fra i docenti un referente che si occupa di coordinare le varie iniziative attivate.

Non vi è uno specifico coordinamento delle azioni messe in campo in ottica preventiva. Sarebbe auspicabile attivare una sinergia tra gli interventi avviati così come tra le varie iniziative finanziate ad hoc nelle scuole tramite bandi appositi.

Secondo la normativa, il dirigente scolastico ha la responsabilità di informare i genitori coinvolti degli atti di cyberbullismo dei quali questi venga a conoscenza, nonché attivare "adeguate azioni di carattere educativo".

Pertanto, il **Gruppo CRC raccomanda:**

- 1. Al Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca**, che i documenti attuativi, le linee di orientamento del tavolo e la formazione del personale docente tengano conto del nesso tra bullismo e cyberbullismo, evitando il rischio di non prendere in considerazione il fenomeno in tutte le sue espressioni e sfaccettature, sia in termini preventivi che di gestione;
- 2. Al Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca**, l'attivazione di un sistema efficace di coordinamento delle azioni di prevenzione e contrasto e di monitoraggio del fenomeno, con una chiara, permanente ed adeguata organizzazione anche a livello territoriale che permetta un lavoro sinergico tra Osservatori regionali, CTS (Centri Territoriali di Supporto degli Uffici Scolastici Regionali), USR, enti del Terzo Settore e del privato sociale, scuole e altre istituzioni competenti;
- 3. Al Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca**, l'aggiornamento delle Linee di orientamento per azioni di prevenzione e contrasto del bullismo e cyberbullismo (già previsto per novembre 2019).

4. L'EDUCAZIONE DEI BAMBINI SOTTO I 6 ANNI: SERVIZI EDUCATIVI PER L'INFANZIA E SCUOLE DELL'INFANZIA



4.2

4.a

- 31.** Il Comitato è preoccupato per:
(d) il basso tasso di assistenza ed educazione della prima infanzia nelle zone meridionali dello Stato italiano.
- 32.** Tenuto conto dell'Obiettivo di Sviluppo Sostenibile 4.A e in riferimento alle proprie precedenti raccomandazioni (CRC/C/ITA/CO/3-4, par. 61), il Comitato raccomanda all'Italia di:



(d) creare un organismo di coordinamento presso il Ministero dell'Istruzione per la collaborazione con le Regioni e le amministrazioni locali e introdurre standard strutturali, organizzativi e qualitativi uniformi relativi ai servizi di assistenza ed educazione per la prima infanzia basati su una politica complessiva e olistica di assistenza e sviluppo per la prima infanzia in tutte le Regioni.

27. Il Comitato raccomanda che lo Stato italiano delinei una strategia onnicomprensiva sull'inclusione dei minorenni con disabilità e che:

(b) adotti standard nazionali minimi sull'educazione della prima infanzia relativi alla qualità dei servizi ed alla qualifica e formazione del personale educativo, che siano appropriati ai bisogni educativi specifici dei minorenni con disabilità.

CRC/ C/ITA/CO/3-4, punto 31(d), 32(d) e 27(b)

Anche negli anni successivi al quinquennio di riferimento delle Raccomandazioni, si registrano **importanti differenze tra le regioni in entrambi i segmenti che compongono l'offerta educativa per la prima infanzia**: per i bambini sotto i tre anni, i servizi educativi per l'infanzia, comprensivi di nidi, sezioni primavera e servizi integrativi, e, per i bambini dai tre ai sei anni, le scuole dell'infanzia.

Per quanto riguarda i **servizi educativi per l'infanzia** nell'anno educativo 2016/17 i posti offerti coprono il 24% della popolazione in età¹⁹, con un aumento del 1,2% rispetto al 2014/15²⁰. Questo aumento non riesce a compensare il grande divario che oppone le aree del Nord e del Centro alle aree meridionali: nelle prime si sfiora l'obiettivo del 33% fissato dalla Commissione Europea (Nord-Ovest 28,2%, Nord-Est 31,6%, Centro 31,7%), anche superandolo in alcune regioni (Valle d'Aosta 44,7%, Umbria 41%, Emilia-Romagna 37,1%, P.A. Trento 36,5%, Toscana 35,2%). Invece, nel Sud sono disponibili posti solo per l'11,5% dei bambini in età e nelle Isole per il 13,7%. L'aumento percentuale complessivo appare dovuto al calo delle nascite poiché nel 2016/17 è ulteriormente diminuito (-4078 unità) il

numero di posti disponibili, sia nell'offerta a titolarità pubblica che in quella a titolarità privata, in diversa entità secondo le politiche seguite dalle amministrazioni regionali e locali. Risulta ancor più interessante la controtendenza registrata in alcune regioni del Sud dove si registra un aumento della spesa dei Comuni nell'offerta educativa e nei posti disponibili dell'offerta sia pubblica che privata, soprattutto nei nidi: Campania (+1453), Puglia (+1011), e Calabria (+345). Ciò è probabilmente attribuibile alle prime realizzazioni dei progetti PAC²¹.

Il riequilibrio territoriale dell'offerta educativa in tutto il Paese costituisce anche uno degli obiettivi strategici del sistema integrato di educazione e istruzione dalla nascita ai sei anni, includente i servizi educativi per l'infanzia e le scuole per l'infanzia, che è stato istituito nel 2017 (D.Lgs 65/2017, art. 4, comma 1, lettere a-c) e che è stato trasposto nel **Piano di azione nazionale pluriennale per la promozione del Sistema integrato di educazione e di istruzione**²². Nel 2017 è stata erogata ai Comuni la prima annualità del Fondo nazionale previsto da tale Piano, pari a 209 milioni di euro. La cifra è stata ripartita tra le regioni sulla base del numero di bambini residenti sotto i sei anni di età, del numero di bambini iscritti ai servizi educativi per l'infanzia e di quelli di età tra 3 e 5 anni che non fruiscono di scuole per l'infanzia statali. Nel 2018, nel ripartire la seconda annualità del Fondo pari a 224 milioni di euro, la maggiorazione di 15 milioni è stata destinata alle regioni meridionali, proprio in considerazione della maggiore sofferenza dell'offerta educativa in quell'area.

Nelle regioni meridionali la carenza dell'offerta di servizi educativi per l'infanzia si traduce per molti bambini nell'ingresso anticipato (cioè l'ingresso a settembre avendo compiuto solo due anni di età entro il 30 aprile dello stesso anno)²³ nella scuola dell'infanzia, che è ritenuta qualitativamente inadeguata ad accogliere bambini sotto i tre anni.

¹⁹ ISTAT (21 marzo 2019), *Asili nido e altri servizi socio-educativi per la prima infanzia. Anno scolastico 2016/2017*. Statistiche Report.

²⁰ ISTAT (12 dicembre 2017), *Asili nido e altri servizi socio-educativi per la prima infanzia. Anno scolastico 2014/2015*. Statistiche Report.

²¹ Il Piano di Azione e Coesione - Infanzia ha destinato alle regioni dell'Obiettivo Europeo Convergenza (Calabria, Campania, Puglia, Sicilia) complessivi 341,850 milioni per estendere l'offerta di servizi per l'infanzia da impiegare negli anni 2013/2015, poi prorogati fino al giugno 2018.

²² Delibera CDM 11/12/2017.

²³ DPR. 89/2009, art. 2, comma 2.



Nell'anno scolastico 2017/18 nelle scuole dell'infanzia del Mezzogiorno sono anticipatari ben il 7,7% degli alunni (più del doppio delle percentuali del Nord e del Centro)²⁴. L'anticipo nella scuola dell'infanzia, che dovrebbe essere superato progressivamente con l'estensione dei servizi educativi per l'infanzia²⁵, si riverbera successivamente nell'ingresso anticipato dei bambini di cinque anni nella primaria²⁶ che è particolarmente frequente nelle scuole del Mezzogiorno (15,4% di anticipatari a fronte di una percentuale nazionale del 7,5%), pur essendo considerato da molti come la prima tappa di una carriera scolastica problematica. Inoltre, nelle scuole dell'infanzia meridionali, il 20,3% degli alunni fruisce solo di un tempo scuola ridotto (fino a 25 ore), percentuale doppia della media nazionale.

Mentre l'organizzazione e il funzionamento delle scuole dell'infanzia sono regolati da normative nazionali, **gli standard strutturali, organizzativi e qualitativi dei servizi educativi per l'infanzia**, che sono stabiliti dalle regioni per loro competenza specifica²⁷, **non sono omogenei**. Pertanto, la loro uniformità, auspicata anche dal Comitato ONU, potrebbe essere garantita da un'intesa vincolante all'interno della Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome²⁸. In particolare si segnala che i requisiti per l'accoglienza dei bambini con disabilità nei nidi e per l'assegnazione di educatori di appoggio alle sezioni frequentate da bambini con disabilità variano da regione a regione, e talvolta da città a città della stessa regione, da un approccio di discriminazione positiva a un generico obbligo di non esclusione o non-discriminazione sulla base della disabilità.

Il D.Lgs 65/2017 (art.1, comma 4) ha affidato al MIUR le funzioni di indirizzo, coordinamento e promozione del Sistema integrato di educazione e di istruzione a livello nazionale, prevedendo, tuttavia, che il sistema sia realizzato attraverso il concorso di **diversi livelli della governance pubblica**, precisando le diverse funzioni di Stato, Regioni ed Enti locali e le interazioni tra loro (artt. 5-7). Si tratta di un mandato complesso che richiede un importante investimento organizzativo

a livello centrale in sinergia con i territori. **A livello centrale manca ancora un Ufficio dedicato al settore dell'educazione zerosei** per realizzare le attività previste per la promozione del Sistema integrato (art.8), anche sulla base delle proposte della Commissione di esperti per il sistema integrato di educazione e istruzione istituita e recentemente attivata presso il MIUR²⁹, e introdurre le necessarie innovazioni nella gestione delle scuole dell'infanzia statali, come l'introduzione della figura del coordinatore pedagogico. Si sottolinea, inoltre, che non è stato ancora attivato il previsto sistema informativo nazionale anche per i servizi educativi per l'infanzia (D.Lgs 65/2017 art. 5, comma 1, lettera e), analogamente a quanto già operativo per le scuole dell'infanzia, per assicurare un flusso costante e coerente di dati relativi al numero e all'organizzazione dei servizi e ai bambini utenti, dagli Enti locali, alle Regioni e Province Autonome, al MIUR.

Pertanto il **Gruppo CRC raccomanda:**

1. Al Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca di istituire al suo interno un Ufficio con competenze specifiche per la realizzazione del sistema integrato *zerosei*, che possa: a) coordinare gli interventi per l'estensione e qualificazione dei servizi educativi per l'infanzia e delle scuole dell'infanzia statali e paritarie in tutte le aree del Paese; b) offrire sostegno formativo alle amministrazioni regionali e locali nell'istituzione del sistema integrato a livello territoriale; c) orientare le attività degli Uffici Scolastici Regionali e delle Dirigenze Scolastiche nella costruzione delle previste intese territoriali con i corrispettivi uffici delle Regioni e gli Enti locali (D.Lgs, 65/2017, art. 6, comma 1, lettera c) per la promozione dei coordinamenti pedagogici territoriali e di iniziative di formazione continua in servizio condivise tra servizi educativi per l'infanzia e scuole dell'infanzia statali e paritarie.

²⁴ Elaborazione su dati del MIUR – Servizio Statistico.

²⁵ D.Lgs 65, art. 14, comma 1.

²⁶ DPR. 89/2009, art. 4, comma 2.

²⁷ Sentenza della Corte Costituzionale 284/2016.

²⁸ Ceccaroni, R. (2018), *Zero/sei. Obiettivi, monitoraggio e valutazione. Documento valutazione n. 9*, Ufficio Valutazione Impatto, Senato della Repubblica.

²⁹ D.Lgs 65/2017, art.10 e DM 48/2018.

Capitolo VIII

MISURE SPECIALI DI PROTEZIONE

1. MINORENNI MIGRANTI NON ACCOMPAGNATI: IL DIRITTO ALLA PROTEZIONE E ALL'ACCOGLIENZA



34. Con riferimento al proprio Commento generale n. 6 (2005) sul trattamento dei minorenni non accompagnati e separati al di fuori del loro Paese di origine, il Comitato esorta lo Stato italiano a:

- (a) adottare misure di salvaguardia specifiche affinché i minorenni siano esentati dalle misure previste dalla Legge n. 132/2018;
- (b) facilitare l'accesso al sistema di asilo per i minorenni bisognosi di protezione internazionale;
- (c) stabilire adeguati meccanismi di accoglienza e protezione per i minorenni non accompagnati e separati, compresi quelli che potrebbero aver bisogno di protezione internazionale, garantendo loro adeguate capacità di accoglienza nello Stato parte in base ad un approccio che tenga conto dei loro bisogni e assicurando che i sistemi di accoglienza siano costruiti per rispondere alle tendenze variabili degli arrivi, soprattutto via mare;
- (d) adottare un protocollo uniforme sui metodi per l'accertamento dell'età che sia basato su un approccio multidisciplinare, scientifico, rispettoso dei diritti dei minorenni e utilizzato solo in caso di fondati dubbi sull'età dichiarata, che tenga in considerazione le prove documentarie o di altro tipo a disposizione e che garantisca l'accesso a meccanismi di ricorso efficienti;
- (e) dare attuazione in modo efficace alla previsione normativa relativa alla nomina di tutori volonta-

ri per minorenni non accompagnati e separati, garantendo la nomina tempestiva di un tutore che abbia adeguate competenze e la disponibilità necessaria e sia esente da qualsiasi potenziale conflitto di interessi;

- (f) trattare in modo positivo, con umanità e rapidità i casi che coinvolgono minorenni non accompagnati e separati al fine di identificare soluzioni durature;
- (g) dare priorità al trasferimento immediato dei minorenni richiedenti asilo e delle loro famiglie fuori dai centri di accoglienza regionali e adottare soluzioni durature e sostenibili di ricollocamento dei rifugiati, in particolare dei minorenni e delle loro famiglie, per garantire loro un soggiorno legale e un accesso ragionevole all'occupazione e ad altre opportunità;
- (h) migliorare l'attuale sistema di raccolta dati per i minorenni non accompagnati o separati armonizzando le banche dati attualmente esistenti e garantendo che tutte le informazioni riferite al minorenne siano incluse.

36. Il Comitato esorta l'Italia a:

- (a) sostenere in ogni situazione il superiore interesse del minorenne come considerazione primaria, in tutte le situazioni che lo riguardano all'interno del contesto delle migrazioni internazionali, compreso quando si tratti di minorenni non accompagnati e separati;
- (b) fornire ai minorenni migranti informazioni pertinenti e assistenza legale sui loro diritti e doveri, compresi i diritti umani e le libertà fondamentali, protezione e assistenza appropriate, opzioni e percorsi per una migrazione regolare e possibilità di rimpatrio, in una lingua per essi comprensibile;
- (c) rafforzare le misure per ridurre l'apolidia dei minorenni migranti;
- (d) sviluppare o accrescere pratiche nazionali e regionali esistenti, relative all'ingresso e ad una permanenza di durata adeguata basate su considerazioni compassionevoli e umanitarie per i



minorenni migranti costretti a lasciare i propri Paesi di origine, compreso l'accesso all'istruzione;

- (e) facilitare l'accesso alle procedure di ricongiungimento dei minorenni migranti con le proprie famiglie;
- (f) rivedere le principali politiche e le prassi in modo da garantire che non creino, aggravino o aumentino involontariamente la vulnerabilità dei minorenni migranti, anche utilizzando un approccio basato sui diritti umani rispondente al genere e ad eventuali disabilità e sensibile all'età; delineare politiche comprensive e sviluppare partenariati che forniscano ai minorenni migranti in situazioni di vulnerabilità, indipendentemente dal loro status migratorio, tutto il supporto necessario in tutte le fasi della migrazione e che tengano conto dei minorenni migranti nei sistemi nazionali di protezione;
- (g) rafforzare le pratiche esistenti per facilitare l'accesso dei minorenni migranti in status irregolare ad una valutazione individuale, caso per caso e con criteri chiari e trasparenti che possa condurli verso uno status regolare;
- (h) garantire che le autorità competenti per la protezione dei minorenni siano tempestivamente informate e coinvolte nelle procedure per la determinazione del superiore interesse del minorenne quando un minorenne non accompagnato o separato attraversa una frontiera internazionale, conformemente al diritto internazionale, anche formando funzionari di frontiera sui diritti dei minorenni e su procedure a misura degli stessi, come quelle che prevengono la separazione familiare e riuniscono le famiglie in seguito ad una separazione familiare;
- (i) rafforzare meccanismi di referral in maniera rispettosa del genere e della minore età, anche tramite il miglioramento delle azioni di screening e delle valutazioni individuali alle frontiere e nei luoghi di primo arrivo;
- (j) garantire che i minorenni migranti siano prontamente identificati nei luoghi di primo arrivo nello Stato parte e, se non accompagnati o separati,

vengano rapidamente indirizzati alle autorità di protezione dei minori e ad altri servizi pertinenti e che venga nominato loro un tutore legale competente e imparziale, che l'unità familiare sia protetta e che chiunque rivendichi legittimamente di essere un minorenne venga trattato come tale, a meno che non sia diversamente stabilito attraverso un procedimento di accertamento dell'età onnicomprensivo e rispettoso della condizione dello status di minorenne;

- (k) rafforzare le misure per fornire un'istruzione di qualità inclusiva ed equa ai minorenni migranti, nonché facilitare il loro accesso alle opportunità di apprendimento permanente, anche rafforzando le capacità dei sistemi di istruzione, e facilitando l'accesso non discriminatorio allo sviluppo e alle cure per la prima infanzia, all'istruzione formale, ai programmi non formali di istruzione per i minorenni per i quali il sistema formale è inaccessibile, alla formazione sul lavoro e all'orientamento professionale, all'istruzione tecnica e alla formazione linguistica, e promuovendo collaborazioni fra tutti gli attori in grado di sostenere questo impegno;
- (l) considerare l'opportunità di sottoscrivere il Global Compact delle Nazioni Unite per una migrazione sicura, ordinata e regolare.

CRC/C/ITA/CO/5-6, punto 34 e 36

Nel 2017 sono **giunti in Italia via mare** 15.779 minorenni stranieri non accompagnati (MNA), nel 2018 3.536, con una diminuzione pari al 77,6%. I MNA hanno rappresentato oltre il 14% degli arrivi totali, anch'essi oggetto di una analoga, forte diminuzione. Nei primi sei mesi del 2019, i MNA giunti in Italia sono stati appena 329¹. I dati resi noti dal Ministero dell'Interno nell'ambito del Cruscotto Statico Giornaliero non danno riscontro né delle nazionalità, né del genere, né delle fasce d'età dei nuovi arrivi riguardanti MNA e non tengono conto di chi sfugge alla registrazione a seguito di uno sbarco non intercettato e di chi arriva via terra.

¹ Ministero dell'Interno (2019), *Cruscotto Statistico Giornaliero al 30 giugno 2019*, disponibile su <http://www.libertacivilimmigrazione.dlci.interno.gov.it/it/documentazione/statistica/cruscotto-statistico-giornaliero>



Riguardo alle **presenze sul territorio nazionale**, al 30 giugno 2019 sono stati riferiti al SIM² 7.272 MNA con un forte decremento rispetto all'anno precedente quando ne erano stati segnalati 13.151³. Rispetto alla tipologia di accoglienza, i MNA accolti in strutture di seconda accoglienza⁴ sono stati il 79% del totale, mentre il 15% sono stati accolti presso strutture di prima accoglienza⁵. Il restante 6% ha trovato accoglienza presso privati. Le strutture di accoglienza censite nel SIM che ospitano MNA sono 1.245 e quasi un terzo sono localizzate in Sicilia. I MNA presenti in struttura sono in prevalenza maschi con un'età compresa tra i 16 e i 17 anni. Le principali nazionalità sono state Albania, Egitto, Pakistan, Costa d'Avorio, Gambia e Guinea. Con riguardo alle sole ragazze, le principali nazionalità registrate sono state invece Nigeria, Albania, Eritrea, Costa d'Avorio e Somalia.

Nella legislazione internazionale e nazionale i MNA sono da considerare innanzitutto e soprattutto minorenni⁶.

Nel corso del 2018 sono intervenute rilevanti novità normative in materia di asilo e immigrazione, con un impatto anche sulla situazione dei minorenni migranti e rifugiati, tra cui il Decreto-legge 113/2018, il quale, nonostante i numerosi appelli della società civile⁷, è stato convertito con modificazioni dalla **Legge 132/2018** senza sostanziali miglioramenti alle norme più preoccupanti⁸. Questa normativa – a cui sono seguite Circolari del Ministero dell'Interno⁹ – ha introdotto modifiche significative al sistema di asilo e immigrazione¹⁰. Essa incide solo marginalmente sulla legislazione sui MNA, per i quali resta confermato l'accesso al sistema di accoglienza SIPROIMI¹¹, ex SPRAR¹², ma avendo profondamente modificato le regole generali sull'accoglienza e sulla procedura di riconoscimento della protezione internazionale, finisce per avere un impatto concreto sui percorsi di inclusione dei minorenni, accompagnati e non, e ancor più dei neomaggiorenni, anche in con-

² Sistema Informativo Minori, attivo presso il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali.

³ Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali – Direzione Generale dell'Immigrazione e delle Politiche di Integrazione (2019), *Report di monitoraggio. Dati al 30 giugno 2019*, disponibile su <http://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/immigrazione/focus-on/minori-stranieri/Pagine/Dati-minori-stranieri-non-accompagnati.aspx>

⁴ Tra le strutture di seconda accoglienza rientrano quelle finanziate con fondo FAMI e tutte le strutture di secondo livello accreditate e autorizzate a livello regionale o comunale.

⁵ Tra le strutture di prima accoglienza rientrano i centri governativi di prima accoglienza finanziati con risorse del FAMI, le strutture ricettive temporanee attivate dai Prefetti ex art. 19, co. 3-bis del D.Lgs. 142/2015 (cosiddetti CAS minori), le strutture di prima accoglienza accreditate e autorizzate dai comuni o dalle regioni e le strutture a carattere emergenziale e provvisorio.

⁶ L'Italia è tenuta a riconoscere e garantire i diritti enunciati e contenuti negli strumenti internazionali che ha sottoscritto, innanzitutto la Convenzione ONU sui Diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza (artt. 2, 3, 6, 8, 12, 19, 26, 27 e 39). Per quanto riguarda la tutela dei MNA, si segnalano inoltre la Comunicazione della Commissione europea al Parlamento e al Consiglio (12 aprile 2017), *La protezione dei minori migranti*; le previsioni del Commento Generale n. 3 (2017) del Comitato ONU per la protezione dei diritti di tutti i lavoratori migranti e dei membri della loro famiglia; e le previsioni del Commento Generale n. 22 (2017) del Comitato ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza.

⁷ Nota del 19 novembre 2018 dell'Audizione di Save the Children presso la Commissione Affari Costituzionali della Camera sul Disegno di Legge C. 1346, approvato dal Senato, di conversione del Decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113 in materia di protezione internazionale, immigrazione e sicurezza pubblica, disponibile su https://www.camera.it/application/xmanager/projects/leg18/attachments/upload_file_doc_acquisiti/pdfs/000/000/477/Save_the_Children.pdf; Comunicato Stampa congiunto delle associazioni riunite nel Tavolo Asilo del 7 novembre 2018, disponibile su <https://www.amnesty.it/commento-del-tavolo-asilo-sul-decreto-sicurezza-immigrazione/o>; Comunicato Stampa congiunto delle associazioni riunite nel Tavolo Asilo del 29 novembre 2018, disponibile su <https://centroastalli.it/decreto-legge-sicurezza-e-immigrazione-il-commento-del-tavolo-asilo-nazionale/>

⁸ Segnalazione criticità applicazione Legge 132/2018 su possibilità di tutela della salute individuale di migranti e della salute collettiva, disponibile su https://www.simmweb.it/attachments/article/955/Lettera_Ministro_su_rischi_applicaz_L_132_2018_su_assistenza_migranti_DEF_10_05_2019.pdf

⁹ Circolare n. 83774 del 18 dicembre 2018 adottata dal Ministero dell'Interno, disponibile su http://www.interno.gov.it/sites/default/files/circolare_05155420181218191523.pdf; Circolare n. 22146 del 27 dicembre 2018 adottata dal Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione – Direzione Centrale dei Servizi per l'Immigrazione e l'Asilo – del Ministero dell'Interno, disponibile su https://www.sprar.it/wp-content/uploads/2017/01/Circolare_DL-4-OTT.-2018-N.113.pdf; Circolare del 2 gennaio 2019 della Commissione Nazionale per il Diritto d'Asilo, disponibile su <http://www.interno.gov.it/it/amministrazione-trasparente/disposizioni-general/atti-general/atti-amministrativi-general/circolari/circolare-2-gennaio-2019-commissione-nazionale-diritto-dasilo>

¹⁰ I 4 capi che compongono il primo titolo, modificano le seguenti leggi: D.Lgs. 286/1998, D.Lgs. 25/2008, Decreto-legge 13/2019, conv. in Legge 46/2017, il D.Lgs. 150/2011, il D.P.R. 394/1999, il Decreto-legge 416/1989 conv. in Legge 39/1990 e la Legge 91/1992.

¹¹ Sistema di protezione per titolari di protezione internazionale e minorenni stranieri non accompagnati.

¹² Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati.



siderazione del fatto che non sono state previste specifiche ed esplicite clausole di esenzione nei confronti delle persone di età minore (ad esempio per quanto riguarda le procedure accelerate).

Una delle novità principali introdotte riguarda l'**abolizione della protezione umanitaria** e del relativo permesso di soggiorno previsti dal Testo Unico sull'Immigrazione come forma di protezione di carattere nazionale, considerata dalla magistratura come attuativa del dettato costituzionale¹³. Ciò ha avuto un impatto tanto concreto, quanto preoccupante. Anzitutto, la protezione umanitaria veniva spesso riconosciuta a minorenni e neomaggiorenni in considerazione della loro vulnerabilità. Pertanto la sua abolizione, in particolare alla luce dell'applicazione retroattiva della norma¹⁴, potrebbe comportare per i ragazzi che avevano presentato richiesta di protezione internazionale in vigenza della precedente normativa un più alto rischio di diniego da parte della Commissione territoriale. Si aggiunga come tra le forme di protezione complementare che sostituiscono la protezione umanitaria (i cosiddetti casi speciali) non rientrino alcune ipotesi di specifiche vulnerabilità che potrebbero riguardare MNA e neomaggiorenni (ad es. la presenza di traumi derivanti dalle violenze subite nei Paesi di transito). E anche nel caso dei permessi di soggiorno per cure mediche non è chiaro con quali criteri questi verranno assegnati, mentre la loro minore durata e non convertibilità in permessi di lavoro limiterà la possibilità di accedere all'assistenza sociale e ai percorsi di integrazione.

Altro grande e incisivo cambiamento riguarda l'**accesso all'accoglienza diffusa della rete SIPROIMI**, garantito ai MNA e ai titolari di protezione internazionale, e negato ai richiedenti asilo adulti e alle famiglie con minorenni. Questi, permanendo nei CAS (Centri di Accoglienza Straordinaria), perdono il livello di protezione e di immediata presa in carico cui tutte le persone di età minore hanno diritto, anche rispetto all'accesso individuale alla procedura di protezione internazionale. In aggiunta, i neomaggiorenni e i minorenni in famiglia ad oggi titolari di protezione per motivi umanitari,

che, in seguito alla sua abrogazione, non hanno diritto ad alcuna forma di accoglienza (SIPROIMI, CAS, CARA - Centro Accoglienza Richiedenti Asilo), si ritrovano a dover affrontare un rischio di mancanza di soluzioni abitative con tutto quello che ne consegue. La novella normativa incide anche sull'accoglienza dei minorenni che compiono la maggiore età durante il soggiorno in Italia. In positivo si segnala che i richiedenti protezione internazionale già accolti in strutture SPRAR/SIPROIMI da minorenni vi permangano anche dopo il compimento del 18° anno d'età fino alla definizione della procedura di riconoscimento della protezione internazionale (e anche dopo in caso di esito positivo della stessa). In negativo va rilevato che l'accesso al SIPROIMI non è garantito ai neomaggiorenni richiedenti protezione internazionale o titolari di un permesso di soggiorno per motivi umanitari che siano stati accolti fino al compimento della maggiore età in una tipologia di struttura diversa (ad esempio in una comunità per minorenni). Sembra quindi emergere una **ingiustificata differenza di trattamento** riguardo all'accoglienza tra neomaggiorenni richiedenti protezione che hanno compiuto la maggiore età internamente al SIPROIMI e neomaggiorenni con medesimo status legale che si trovavano fuori da tale rete al momento di compiere 18 anni.

Rispetto ai ragazzi titolari di cosiddetto "**prosieguito amministrativo**", provvedimento emesso dal Tribunale per i Minorenni quando "un minore straniero non accompagnato, al compimento della maggiore età, pur avendo intrapreso un percorso di inserimento sociale, necessita di un supporto prolungato volto al buon esito di tale percorso finalizzato all'autonomia"¹⁵, la Circolare applicativa¹⁶ afferma che il SIPROIMI "si potrà sviluppare ulteriormente come sistema di accoglienza e di inclusione dei minori stranieri non accompagnati", il che sembra aprire le porte alla considerazione di una permanenza dei ragazzi, ma, senza individuarne chiaramente il titolo all'accesso, viene lasciata per il momento indefinita la prassi a riguardo. Questa incertezza viene accresciuta dalla più generale prassi disomogenea degli Enti locali, che non sempre danno se-

¹³ La giurisprudenza la considera, assieme alle due forme di protezione internazionale, un'attuazione dell'art. 10 comma 3 della Costituzione. In proposito si vedano le seguenti sentenze: Cass. 4455/2018, Cass. 10686/2012, Cass. 16362/2016, Cass. Sez. Un. 19393/2009.

¹⁴ In questo momento si è in attesa della pronuncia delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione.

¹⁵ Art. 13 della Legge 47/2017.

¹⁶ Art. 13 della Circolare del 2 gennaio 2019 della Commissione Nazionale per il Diritto d'Asilo, disponibile su <http://www.interno.gov.it/it/amministrazione-trasparente/disposizioni-general/atti-general/atti-amministrativi-general/circolari/circolare-2-gennaio-2019-commissione-nazionale-diritto-dasilo>



guito con misure di accoglienza a tale provvedimento. Allo stesso tempo, mancano norme di raccordo che consentano una piena attuazione del D.Lgs. 142/2015, nel quale rimane la previsione di un doppio livello di accoglienza per i MNA¹⁷.

Un'importante criticità riguarda l'**iscrizione anagrafica**, poiché il Decreto-legge 113/2018 ha previsto che il permesso di soggiorno per richiesta di protezione internazionale, senza distinzione tra richiedenti minorenni e adulti¹⁸, costituisca documento di riconoscimento, ma non utile ai fini di tale iscrizione. Tale previsione ha conseguenze rilevanti sul godimento e sull'esercizio di alcuni diritti fondamentali, ad esempio con riguardo all'iscrizione presso i centri per l'impiego, all'apertura di conti correnti e alla sottoscrizione di contratti di lavoro¹⁹. Infine, il Decreto-legge 113/2018 ha abolito l'istituto del cosiddetto **silenziio-assenso** nel rilascio del parere previsto dall'art. 32 del Testo Unico sull'Immigrazione da parte del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali ai fini della conversione del permesso di soggiorno per minore età effettuato dalla Questura, che non potrà più essere assicurata sino a quando il parere non venga adottato in forma espressa. Si trattava di una garanzia introdotta dalla Legge 47/2017 sulla protezione dei MNA a tutela del minorenne in caso di ritardo della pubblica amministrazione nell'emanazione del parere. La sua cancellazione purtroppo riporta questo aspetto

della tutela dei ragazzi a prima della Legge 47/2017. Secondo l'Agenda di Governo presentata in Parlamento dal Presidente del Consiglio il 9 settembre 2019 con riferimento alla Legge 132/2018, "la disciplina in materia di sicurezza dovrà essere rivisitata, alla luce delle recenti osservazioni formulate dal Presidente della Repubblica"²⁰. Anche a fronte delle novità normative, la **Legge 47/2017** ha potuto rappresentare un'importante argine per la tenuta del sistema di protezione dei MNA, avendo definito una disciplina organica che rafforza gli strumenti di tutela garantiti dall'ordinamento e maggiore omogeneità nelle prassi. Tra questi strumenti, il **permesso di soggiorno per minore età**, che può essere rilasciato anche in assenza di un documento di identità²¹. Questa previsione normativa ha trovato ampio riscontro nella prassi²², tranne che in alcuni preoccupanti casi (singole Questure) in cui le persone di età minore si orientano verso la presentazione di una richiesta di protezione internazionale, come soluzione per regolarizzare il loro status; tuttavia, in assenza di reali bisogni di protezione internazionale, tale decisione può rivelarsi controproducente per il loro percorso.

Rispetto alla piena attuazione della Legge 47/2017, devono ancora essere adottati i decreti attuativi²³.

¹⁷ Tale sistema, tuttavia, appare di fatto in via di superamento, posto che nel prossimo giugno 2020 tutti i centri governativi di prima accoglienza per MNA (progetti finanziati con il fondo europeo FAMI) cesseranno le attività. Alla luce di ciò, occorre comunque garantire il rispetto degli standard qualitativi raggiunti dall'attuale sistema, nonché il pieno rispetto della normativa vigente.

¹⁸ Save the Children (2019), *Piccoli Schiavi Invisibili 2019. Rapporto sui minori vittime di tratta e grave sfruttamento*. IX edizione, disponibile su <https://www.savethechildren.it/cosa-facciamo/pubblicazioni/piccoli-schiavi-invisibili-2019>

¹⁹ Sebbene lo stesso Decreto-legge 113/2018 abbia stabilito che l'accesso ai servizi previsti dal D.Lgs. 142/2015 – o comunque erogati sul territorio – sia assicurato nel luogo di domicilio del richiedente, l'attuazione della norma risulta complessa e potrebbe determinare rilevanti difficoltà per i richiedenti protezione internazionale, almeno finché tutte le amministrazioni preposte ed eventuali soggetti privati coinvolti adegueranno le proprie procedure di accesso ai servizi. Si veda a riguardo: Nota dell'UNHCR sull'applicazione della Legge 01 dicembre 2018, n. 132, di conversione del Decreto-legge 04 ottobre 2018, n. 113, in relazione alla nuova disciplina sulla residenza anagrafica e sull'accesso ai servizi dei richiedenti asilo, 10 aprile 2019, disponibile su <https://www.unhcr.it/wp-content/uploads/2019/08/Nota-UNHCR-su-residenza-anagrafica-e-accesso-ai-servizi-dei-richiedenti-asilo.pdf>

²⁰ Mattarella, S. (8 agosto 2019), *Lettera ai Presidenti delle Camere con i rilievi al decreto sicurezza bis*, disponibile su <https://www.lettera43.it/mattarella-lettera-decreto-sicurezza-bis-quirinale/>

²¹ Circolare del 24 marzo 2017 del Ministero dell'Interno, disponibile su http://www.immigrazione.biz/upload/circolare_minori_min_interno_24_3_017.pdf

²² Save the Children (2018), *Children Come First. Dossier finale. I minori migranti in arrivo via mare. Ottobre 2016 - Dicembre 2018*, disponibile su <https://www.savethechildren.it/cosa-facciamo/pubblicazioni/children-come-first-dossier-finale>

²³ I decreti attuativi modificano il Decreto del Presidente della Repubblica del agosto 1999, n. 394, "Regolamento recante norme di attuazione del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, a norma dell'articolo 1, comma 6, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286", disponibile su https://www.esteri.it/mae/normative/normativa_consolare/visti/dpr_394_1999.pdf; modificano il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 9 dicembre 1999, n. 535, "Regolamento concernente i compiti del Comitato per i minori stranieri, a norma dell'articolo 33, commi 2 e 2-bis, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286", disponibile su https://www.gazzettaufficiale.it/atto/serie_generale/caricaDettaglioAtto/originario?atto.dataPubblicazioneGazzetta=2000-01-25&atto.codiceRedazionale=000Goo29&elenco30giorni=false; prevedono l'adozione di nuovo D.P.C.M. relativo alla previsione di una procedura per il primo colloquio.



Questo rende il quadro attuativo ancora incompleto, ad esempio rispetto ad aspetti quali la tipologia di permesso di soggiorno da rilasciare in caso di “proseguo amministrativo”, il panorama completo dei diritti connessi al permesso per minore età, lo svolgimento del primo colloquio e, in collegamento, la tenuta e condivisione della cartella sociale. Inoltre, sarà importante che il nuovo D.P.C.M., previsto dai sopracitati decreti attuativi e relativo alla previsione di una procedura per il primo colloquio, comprenda indicazioni utili allo svolgimento di quest’ultimo e alla tenuta della cartella sociale, in modo da garantire un approccio e garanzie procedurali uniformi.

Per quanto riguarda l’istituto della **tutela volontaria**, è rilevante l’impegno dell’Autorità Garante per l’Infanzia e l’Adolescenza (AGIA) e dei Garanti regionali, nonché l’entusiasmo della risposta,²⁴ se si pensa che al 31 dicembre 2018 5.501 privati cittadini avevano presentato domanda²⁵ e che i tutori nominati stanno mostrando forti potenzialità di produrre un riequilibrio del sistema nel senso della tutela dei diritti dei MNA. L’AGIA a settembre 2018 ha avviato un progetto di monitoraggio finanziato dal fondo FAMI²⁶, che, tra gli altri risultati²⁷, intende favorire negli altri Paesi europei la diffusione

dell’esperienza italiana, riconosciuta come *best practice* in una nota congiunta dell’AGIA e dall’Agenzia dei Diritti Fondamentali dell’Unione Europea²⁸. Rispetto ai tempi di nomina dei tutori si rileva una situazione disomogenea sul territorio nazionale con un’oscillazione tra uno e sei mesi²⁹.

Si riscontra un’attuazione ancora più disomogenea rispetto all’**accertamento multidisciplinare dell’età** dei MNA, essendovi ancora regioni ove la procedura relativa non risulta in linea con i criteri fissati nella legge³⁰, dato che l’accertamento dell’età viene ancora effettuato esclusivamente attraverso l’RX di polso e mano³¹, spesso senza indicazione del margine di errore e comunque non prevedendo un approccio multidisciplinare³². Inoltre quasi mai viene notificato il provvedimento di attribuzione dell’età all’interessato, privandolo della possibilità di impugnazione. La magistratura minorile in alcuni casi non viene coinvolta, al contrario di quanto previsto. Tali violazioni della normativa vigente in materia di accertamento dell’età sono ancora più gravi in considerazione del fatto che l’implementazione dell’*hotspot approach*³³ aumenta ulteriormente, per i minorenni erroneamente identificati come maggiorenni il rischio di essere espulsi. Ancora in itinere risulta la

²⁴ Al fine di promuovere una selezione e una formazione il più uniforme possibile sull’intero territorio nazionale è stata prevista l’adozione di Linee guida, protocolli di intesa tra i Tribunali per i Minorenni e i Garanti regionali, nonché di appositi moduli formativi standard. Rispetto alla fase di selezione e formazione dei tutori volontari nelle regioni prive di Garante, e pertanto sotto la sua responsabilità, l’AGIA si è avvalsa del supporto dello *European Asylum Support Office* (EASO) e di altri attori con particolare esperienza con riguardo a MNA (tra le quali Save the Children, UNHCR e UNICEF). Nelle quattro regioni sotto il mandato dell’AGIA (Toscana, Abruzzo, Sardegna e Molise), nel 2018 sono stati registrati 254 partecipanti ai corsi e 241 iscritti negli elenchi. Nelle altre regioni e Province Autonome, i Garanti hanno coinvolto altri attori aventi esperienza in tale ambito, con una diversificazione dei contenuti dei moduli formativi offerti.

²⁵ Autorità Garante per l’Infanzia e l’Adolescenza (2019), *Relazione al Parlamento 2018*, disponibile su <https://www.garanteinfanzia.org/sites/default/files/agia-relazione-parlamento-2018-web.pdf>

²⁶ Per approfondire si veda <https://www.garanteinfanzia.org/news/minori-stranieri-non-accompagnati-al-il-progetto-il-monitoraggio-della-tutela-volontaria>

²⁷ I risultati del progetto includono un aggiornamento costante dei dati sulla tutela volontaria, la costruzione di una rete inter-istituzionale di accompagnamento per i tutori volontari, la previsione di un numero verde, di una segreteria e di una polizza assicurativa per i tutori volontari, nonché una loro qualificazione costante, attività di sensibilizzazione e di promozione dell’istituto della tutela volontaria, la diffusione di progetti locali innovativi in materia, la creazione di un centro di documentazione, la redazione di linee guida nazionali.

²⁸ Autorità Garante per l’Infanzia e l’Adolescenza (2018), *La tutela legale dei minori stranieri non accompagnati in Italia alla luce della legge 7 aprile 2017 recante “Disposizioni in materia di misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati” come modificata dal decreto legislativo 22 dicembre 2017, n. 220*, disponibile su https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2018-it-guardianship-legal-update_it.pdf

²⁹ Save the Children (2018), *Children Come First. Dossier finale. I minori migranti in arrivo via mare. Ottobre 2016 - Dicembre 2018*, disponibile su <https://www.savethechildren.it/cosa-facciamo/pubblicazioni/children-come-first-dossier-finale>

³⁰ Pediatria, numero 11 (novembre 2018), *Acrobati di oggi. Pediatria. Magazine della Società Italiana di Pediatria*, vol. 8, n. 11, disponibile su <https://www.sip.it/2018/12/10/pediatria-numero-11-2018-acrobati-di-oggi/>

³¹ Lettera SIMM-SIP alla Federazione Nazionale Ordini dei Medici-Chirurghi e Odontoiatri, “Richiesta espressione di orientamenti professionali eticamente e scientificamente fondati per la determinazione dell’età dei MSNA”, disponibile su www.simmweb.it e www.sip.it

³² Save the Children (2018), *Children Come First. Dossier finale. I minori migranti in arrivo via mare. Ottobre 2016 - Dicembre 2018*, disponibile su <https://www.savethechildren.it/cosa-facciamo/pubblicazioni/children-come-first-dossier-finale>

³³ L’espletamento della procedura di accertamento dell’età nei tempi e nei modi che caratterizzano l’approccio *hotspot* comporta di fatto, oltre a un trattenimento illegittimo dei minorenni migranti, la violazione della normativa vigente in Italia in materia di identificazione e accoglienza dei minorenni migranti.



procedura di adozione del **Protocollo per l'accertamento olistico multidisciplinare dell'età dei MNA**³⁴, necessario per fornire indicazioni uniformi e condivise alle équipes multidisciplinari e agli altri attori coinvolti nelle procedure di accertamento, nel rispetto del principio di non discriminazione e del superiore interesse della persona di età minore, del diritto del minore a preservare la propria identità, ma soprattutto del criterio del fondato dubbio e dell'*extrema ratio*. Attualmente, una versione aggiornata del Protocollo, redatta dal Ministero della Salute e presentata il 5 dicembre 2018 alla Conferenza Unificata³⁵, è al vaglio dell'AGIA e delle Regioni e Province Autonome al fine di procedere con organicità alla conclusione dell'iter istruttorio e alla definitiva approvazione del documento.

Al 30 giugno 2019 sono stati registrati nel SIM 4.736 **MNA irreperibili**, ovvero MNA che si sono allontanati spontaneamente dalle strutture presso le quali erano stati accolti, principalmente originari di Tunisia, Eritrea, Afghanistan e Somalia, con un aumento del 30% rispetto al 2018³⁶. **L'aumento degli allontanamenti** dalle strutture di accoglienza è indicativo sia della precarietà delle condizioni di accoglienza delle strutture presso cui vivono i MNA³⁷, sia del loro desiderio di portare a termine il proprio progetto migratorio, che spesso ha come obiettivo finale altri Paesi del Nord Europa dove risiedono familiari, amici e connazionali.

Tale allontanamento si traduce nella rinuncia alle vie legali "per valicare le frontiere", quali la procedura di **ricongiungimento familiare**, ex Regolamento UE n. 604/2013³⁸. A fronte del soddisfacente funzionamento dell'autorità preposta, ovvero dell'Unità Dublino³⁹, l'AGIA ha evidenziato diverse criticità insite nella procedura⁴⁰, che riguardano la lentezza delle procedure legate alle rispettive difficoltà burocratiche (ad esempio il rilascio del nulla osta al ricongiungimento familiare da parte del Tribunale per i Minorenni, la tardiva presa in carico dei Servizi Sociali o le lunghe tempistiche per la nomina del tutore, nonché la mancanza di notizie certe su tempi ed esiti) e incentivano l'allontanamento dei MNA. Particolare attenzione deve essere dedicata a questi MNA in transito che, come sottolineato dall'AGIA, richiedono l'individuazione di interventi idonei e strutturali, in grado di dare una risposta alle loro peculiari esigenze migratorie⁴¹.

Tra le questioni più sensibili rientra la necessità di garantire l'adozione di un **approccio fondato sui diritti umani e sul rispetto del superiore interesse della persona di età minore** in ogni circostanza che riguardi i minorenni migranti. Nel 2018 e nei primi mesi del 2019 sono state registrate situazioni che hanno mostrato come tale approccio non sia stato adottato, tra cui le conseguenze relative alla decisione adottata dal Governo di non consentire immediatamente lo sbarco delle persone.

³⁴ "Protocollo per l'identificazione e per l'accertamento olistico multidisciplinare dell'età dei minori non accompagnati", approvato dalla Conferenza Stato-Regioni il 3 marzo 2016, disponibile su https://www.minori.gov.it/sites/default/files/protocollo_identificazione_msna.pdf

³⁵ Ministero della Salute, "Protocollo per l'identificazione e per l'accertamento multidisciplinare dell'età dei minori stranieri non accompagnati", disponibile su www.unificata.it

³⁶ Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali – Direzione Generale dell'Immigrazione e delle Politiche di Integrazione (2019), *Report di monitoraggio. Dati al 30 giugno 2019*, disponibile su <http://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/immigrazione/focus-on/minori-stranieri/Pagine/Dati-minori-stranieri-non-accompagnati.aspx>

³⁷ Save the Children (2018), *Helpline Minori Migranti. Report attività 2016-2017*, disponibile su <https://www.savethechildren.it/cosa-facciamo/pubblicazioni/helpline-minori-migranti-report-2016-2017>

³⁸ Infatti, al 31 dicembre 2018, 159 MNA su 482 ritenuti eleggibili, pari al 33%, si sono allontanati durante la procedura di ricongiungimento familiare.

³⁹ L'Unità Dublino, incardinata nel Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione del Ministero dell'Interno e nell'ambito della Direzione Centrale dei Servizi Civili per l'Immigrazione e l'Asilo, è preposta a determinare lo Stato membro UE competente dell'esame della domanda d'asilo presentata in uno degli altri Stati membri da un cittadino di un Paese terzo (o apolide) ai sensi della cosiddetta normativa Dublino (attualmente del Regolamento (UE) 604/2013 in vigore dal 1 Gennaio 2014 in combinato disposto con il regolamento EURODAC, n. 603/2013).

⁴⁰ Autorità Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza (2019), *I movimenti dei minori stranieri non accompagnati alle frontiere settentrionali*, disponibile su <https://www.garanteinfanzia.org/sites/default/files/movimenti-minori-stranieri-frontiere-settentrionali.pdf>

⁴¹ *Ibidem*.



Tali decisioni, successivamente trasposte nel Decreto Sicurezza Bis, hanno esposto a grandi rischi tutte le persone soccorse, in particolare le categorie più vulnerabili tra cui minorenni accompagnati e MNA⁴².

Molte delle criticità sopra esposte sono inoltre state sollevate congiuntamente, tra il 2018 ed il 2019, da numerosi esperti indipendenti delle Nazioni Unite in lettere indirizzate al MAECI⁴³.

Pertanto, anche alla luce delle numerose osservazioni formulate dal Comitato ONU, il **Gruppo CRC raccomanda:**

- 1. Al Parlamento**, al fine di tutelare i minorenni migranti nel nuovo contesto legislativo, di adottare specifiche esenzioni delle persone di età minore dalle misure ex Legge 132/2018 in tema ad esempio di procedure accelerate, adottare una normativa che garantisca effettiva protezione a tutti coloro che presentino condizioni di particolare vulnerabilità e non rientrano nei casi speciali di cui al Decreto-legge 113/2018;
- 2. Al Governo** di completare l'attuazione della Legge 47/2017 sulla protezione dei minorenni stranieri non accompagnati emanando senza altro ritardo i decreti attuativi previsti;
- 3. Al Ministero dell'Interno** di integrare le statistiche pubbliche sugli arrivi, via mare e via terra, in modo tale da dare contezza dei dati sul genere, l'età e la nazionalità di tutte le categorie, in particolare dei minorenni accompagnati e non accompagnati;
- 4. Al Governo** di favorire, anche attraverso la collaborazione con gli altri Stati dell'Unione Europea, il rapido approdo in un porto sicuro delle persone tratte in salvo durante le operazioni di soccorso in mare condotte da unità navali dello Stato o da privati.

⁴² Vedi tra gli altri: Caso Sea Watch 3 del 26 giugno 2019. Erano presenti 47 migranti, tra cui 8 minorenni. Purtroppo di esempi ce ne sono tanti, si veda, non ultimo, il trasbordo dalla Mare Ionio alla nave della Guardia Costiera dei minorenni accompagnati e non e donne gravide in condizioni di estremo rischio per l'incolumità delle persone, Forze di Pubblica Sicurezza, operatori e migranti.

⁴³ Lettera del 12 novembre 2018 su Decreto Sicurezza e del 15 maggio 2019 su Decreto Sicurezza Bis.

Capitolo IX

L'ATTUAZIONE IN ITALIA DEL PROTOCOLLO OPZIONALE ALLA CRC CONCERNENTE LA VENDITA, LA PROSTITUZIONE E LA PORNOGRAFIA RAPPRESENTANTE LE PERSONE DI ETÀ MINORE

1. TURISMO SESSUALE A DANNO DELLE PERSONE DI ETÀ MINORE



37. Il Comitato raccomanda che lo Stato italiano:
- (a) prosegua nel suo impegno volto ad armonizzare pienamente la legislazione nazionale con il Protocollo Opzionale sulla vendita, la prostituzione e la pornografia minorile;
 - (b) rafforzi le campagne di sensibilizzazione rivolte al settore del turismo e al pubblico in generale sulla prevenzione dello sfruttamento sessuale dei minorenni nel settore dei viaggi e del turismo e diffonda su larga scala il codice etico globale dell'Organizzazione Mondiale del Turismo tra gli agenti di viaggio e nel settore turistico;
 - (c) rafforzi la cooperazione internazionale contro lo sfruttamento sessuale dei minorenni nel settore dei viaggi e del turismo attraverso accordi multilaterali, regionali e bilaterali ai fini della sua prevenzione ed eliminazione.

CRC/C/ITA/CO/5-6, punto 37

Il fenomeno **SSCM (Sfruttamento Sessuale Commerciale di Minori)** non differisce di molto rispetto a quanto descritto nei Rapporti precedenti. Il **flusso di presenze italiane verso le destinazioni riconosciute "a rischio"**¹ è costante e persiste l'assenza di un coordinamento internazionale, problema che è ancora lontano dal potersi considerare risolto.

È auspicabile che sia quanto prima approvato un nuovo **Piano Nazionale di prevenzione e contrasto dell'abuso e dello sfruttamento sessuale dei minorenni**², che preveda un'area strategica di intervento tesa a "prevenire esplicitamente" il fenomeno del turismo sessuale con minorenni e raccolga il suggerimento contenuto nel punto (b) della raccomandazione del Comitato ONU. L'unico strumento di monitoraggio permane la **"Relazione annuale che il Presidente del Consiglio dei Ministri presenta ogni anno al Parlamento ai sensi del comma 3 dell'art. 17 della Legge 3 agosto 1998 n. 269"**³ sull'attività svolta dalle pubbliche amministrazioni, relativamente alla prevenzione, contrasto, assistenza e tutela dei minorenni vittime di sfruttamento sessuale, abuso sessuale, turismo sessuale". Non vi è però alcun monitoraggio istituzionale sull'applicazione di quanto previsto all'**art. 17 della Legge n. 38/2006**⁴. Anche in questo caso, l'attività di controllo è condotta solo dalle Associazioni del settore turistico e da Organizzazioni

¹ Non solo Thailandia, bensì anche nuove mete come Kenya, Capoverde e i Paesi dell'Est Europa (<https://www.ecpat.it/offenders-the-move-global-study-nuovi-scenari-nuove-sfide-turismo-sessuale/>).

² L'ultimo Piano Nazionale di prevenzione e contrasto dell'abuso e dello sfruttamento sessuale dei minorenni è relativo all'anno 2015-2017 (http://gruppocrc.net/wp-content/uploads/2009/05/piano_nazionale_di_contrasto_alla_pedofilia_e_pornografia_minorile_def.pdf). ed includeva una scheda (n.7) dedicata al turismo sessuale.

³ "Norme contro lo sfruttamento della prostituzione, della pornografia, del turismo sessuale in danno di minori, quali nuove forme di riduzione in schiavitù".

⁴ Legge n. 38/2006 – "Disposizioni in materia di lotta contro lo sfruttamento sessuale dei bambini e la pedopornografia anche a mezzo Internet", disponibile su <http://www.camera.it/parlam/leggi/o6o38l.htm>



Non Governative⁵, con tutti i limiti connessi: scarsità di fondi e di risorse umane, limitata capillarità sul territorio, limitata autorevolezza nel rapportarsi con le aziende del settore, e realizzazione di iniziative differenti senza coordinamento.

Rispetto al passato, da parte della **Cooperazione italiana** non ci sono stati più finanziamenti rivolti al contenimento del turismo sessuale a danno di persone di età minore, una sorta di involuzione come rileva anche il Comitato ONU.

A livello locale, le ultime esperienze risalgono a quasi dieci anni fa⁶.

Pertanto, in linea con quanto raccomandato dal Comitato ONU, il **Gruppo CRC raccomanda**:

1. Al Ministero delle Politiche Agricole Alimentari Forestali e del Turismo di realizzare campagne di sensibilizzazione sul fenomeno dello sfruttamento sessuale commerciale delle persone di età minore in occasione dei soggiorni turistici e viaggi.

⁵ La Legge n. 38/2006, all'art. 17 recita: "1. Gli operatori turistici che organizzano viaggi collettivi o individuali in Paesi esteri hanno l'obbligo, a decorrere dalla data di cui al comma 2, di inserire in maniera evidente nei materiali propagandistici, nei programmi, nei documenti di viaggio consegnati agli utenti, nonché nei propri cataloghi generali o relativi a singole destinazioni, la seguente avvertenza: "Comunicazione obbligatoria ai sensi dell'articolo... della legge n.... - La legge italiana punisce con la reclusione i reati concernenti la prostituzione e la pornografia minorile, anche se commessi all'estero". 2. La disposizione di cui al comma 1 si applica con riferimento ai materiali illustrativi o pubblicitari o ai documenti utilizzati successivamente al novantesimo giorno dalla data di entrata in vigore della presente legge. 3. Gli operatori turistici che violano l'obbligo di cui al comma 1 sono puniti con la sanzione amministrativa del pagamento di una somma da euro 1.500 a euro 6.000. All'irrogazione della sanzione provvede il Ministero delle attività produttive".

⁶ Delibera del Comune di Roma al Codice di Condotta dell'Industria Turistica nell'ambito di una campagna di sensibilizzazione contro il turismo sessuale a danno di minorenni, in esecuzione della Legge 269/1998. Protocollo RC n. 456/10 anno 2010 ordine del giorno 3.

Capitolo X

L'ATTUAZIONE IN ITALIA DEL PROTOCOLLO OPZIONALE ALLA CRC SUL COINVOLGIMENTO DELLE PERSONE DI ETÀ MINORE NEI CONFLITTI ARMATI



38. Il Comitato raccomanda all'Italia di:

- (a) modificare la propria dichiarazione, resa ai sensi del Protocollo Opzionale, sull'età minima per il reclutamento al fine di conformare la propria legislazione nazionale all'età minima di 18 anni;
- (b) includere esplicitamente nella legislazione nazionale il reclutamento e l'uso di minorenni nei conflitti armati tra i motivi per l'attribuzione dello status di rifugiato;
- (c) garantire che i principi e le disposizioni della Convenzione e del Protocollo Opzionale sul coinvolgimento dei minorenni nei conflitti armati siano chiaramente menzionati nei curricula scolastici degli studenti delle scuole militari, dei militari di leva e delle persone in servizio militare attivo;
- (d) estendere il mandato dell'Autorità nazionale garante per l'infanzia e l'adolescenza allo scopo di monitorare le scuole militari, in modo da ricevere altresì segnalazioni e agire in caso di reclami sporti da minorenni ammessi alle scuole militari.

CRC/C/ITA/CO/5-6, punto 38

renti, impegnandosi in maniera maggiore rispetto al passato ed attuando le Raccomandazioni formulate dal Comitato ONU. Inoltre si sollecita un impegno dell'Italia per la tutela e la riabilitazione dei figli di *foreign fighters* italiani, anche nell'ambito del Consiglio per i Diritti Umani.

L'Italia non ha poi modificato la propria dichiarazione, resa ai sensi del Protocollo Opzionale, sull'età minima per il reclutamento al fine di conformare la propria legislazione nazionale all'età minima di 18 anni.

Inoltre, non è stata introdotta nell'ordinamento giuridico, in maniera esplicita, alcuna indicazione riguardo l'attribuzione dello status di rifugiato ai minorenni reclutati o utilizzati nei conflitti armati.

Infine, non risulta che i principi e le disposizioni della Convenzione e del Protocollo Opzionale sul coinvolgimento dei minorenni nei conflitti armati siano chiaramente menzionati nei curricula scolastici degli studenti delle scuole militari e dei militari in servizio attivo.

Pertanto il **Gruppo CRC auspica la presa in considerazione ed attuazione da parte del Governo** delle Osservazioni Conclusive avanzate dal Comitato ONU, senza ulteriori ritardi.

In via preliminare, va evidenziato che l'Italia si è candidata al Consiglio per i Diritti Umani delle Nazioni Unite per il triennio 2019-2021 sulla base di un programma che enfatizzava, tra gli altri, l'impegno a contrastare il fenomeno dei "bambini-soldato". Anche in virtù di tale impegno, il nostro Paese è stato eletto nel predetto Consiglio. Si tratta, quindi, di attivare iniziative coe-

Capitolo XI

IL TERZO PROTOCOLLO OPZIONALE ALLA CRC SULLE PROCEDURE DI RECLAMO



16.7

3. Il Comitato accoglie favorevolmente i progressi conseguiti dall'Italia in diversi settori, come la ratifica del Protocollo Opzionale alla Convenzione sui diritti dell'infanzia sulle procedure di reclamo, nel 2016.
11. Il Comitato raccomanda allo Stato italiano di:
 - (a) intensificare il proprio impegno nel diffondere informazioni sulla Convenzione e sui suoi Protocolli Opzionali, anche attraverso programmi di sensibilizzazione rivolti ai genitori, al grande pubblico e ai minorenni in modo fruibile, alle organizzazioni religiose, al Legislatore e alla Magistratura per assicurare la loro applicazione nei processi legislativi e giudiziari.

CRC/C/ITA/CO/5-6 punto 3 e 11(a)

Il Terzo Protocollo Opzionale alla CRC (OP3), adottato dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 19 dicembre 2011, consente al Comitato ONU¹, con sede a Ginevra, di ricevere ricorsi relativi a violazioni dei diritti riconosciuti nella CRC e dagli altri due suoi Protocolli Opzionali (OPSC e OPAC)².

I Paesi che hanno ratificato questo Protocollo sono attualmente 44³ e l'Italia lo ha ratificato con Legge n. 199 del 16 novembre 2015⁴.

Nel ratificare il Protocollo, i Paesi aderenti sono liberi di scegliere se sottoporsi o meno a denunce da parte di altri Stati (art. 12) e a una speciale procedura di investigazioni prevista nel caso di "violazioni gravi o sistematiche" (art. 13): l'Italia è uno dei 13 Paesi che ha acconsentito a sottoporsi a segnalazioni provenienti da altri Stati parte rispetto alle proprie violazioni dei diritti dei minorenni⁵, ma non ha invece aderito all'articolo 13⁶.

I ricorsi contro uno Stato che abbia ratificato il Terzo Protocollo Opzionale alla CRC devono essere presentati per iscritto e possono essere "individuali" (art. 5).

³ Dalla redazione del precedente Rapporto CRC, il Terzo Protocollo Opzionale è stato ratificato da Brasile (29 settembre 2017), Turchia (26 dicembre 2017), Bosnia ed Erzegovina (17 maggio 2018), Slovenia (25 maggio 2018), Ecuador (19 settembre 2018). Tra i Paesi che non hanno partecipato ai negoziati ma che hanno ugualmente effettuato nell'ultimo anno l'accessione (che ha gli stessi effetti legali della ratifica) figurano San Marino (26 settembre 2018), Isole di Marshall (29 gennaio 2019) e Stato di Palestina (10 aprile 2019). L'attuale mappa dei Paesi è disponibile su https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/CRC/OHCHR_Map_CRC-OP-IC.pdf, mentre per monitorare lo stato delle ratifiche si veda: http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-11-d&chapter=4&lang=en.49

⁴ La Legge è entrata in vigore il 18 dicembre 2015.

⁵ Gli Stati che potranno quindi denunciare reciprocamente violazioni all'interno di altri Stati membri sono: Albania, Belgio, Cile, Finlandia, Germania, Italia, Liechtenstein, Portogallo, Repubblica Ceca, Slovacchia, Slovenia, Svizzera e Turchia (quest'ultima, tuttavia, con alcune riserve tra cui quella relativa all'art. 29 della CRC, con riferimento al servizio militare aperto ai minorenni su base volontaria, e quella relativa al fatto che i tre protocolli opzionali si intendono operativi solo nei confronti degli altri Stati parte che la Turchia riconosce e con cui ha relazioni diplomatiche).

⁶ In realtà nessuno degli altri Paesi ha ancora acconsentito a sottoporsi a queste speciali segnalazioni e procedure.

¹ Il Comitato è formato da 18 esperti indipendenti, <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CRC/Pages/Membership.aspx>

² Adottato dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite con Risoluzione A/RES/66/138 del 2011, il Trattato è entrato in vigore il 14 aprile 2014. Il testo è reperibile su https://treaties.un.org/doc/source/docs/A_RES_66_138-Eng.pdf



Inoltre possono essere presentati da bambini e ragazzi singoli o in gruppo, oppure ancora da loro rappresentanti (inclusi Enti)⁷. Il ricorso è consentito solo se il sistema nazionale interno ad ogni Paese aderente non è stato in grado di porre rimedio alla violazione e dunque dopo avere percorso le procedure interne che la legge prevede per la difesa dei diritti delle persone di età minore che si intendono violati⁸. In Italia la persona di età inferiore ai 18 anni, essendo priva di capacità di agire, non può nominare da sé un proprio difensore e, non potendo quindi agire di propria immediata iniziativa per difendere un proprio diritto in via giurisdizionale, ha necessità di un rappresentante che sia nominato per lui da altri soggetti⁹. Parallelamente, l'ordinamento italiano non prevede specifici meccanismi e procedure che consentano di difendere diritti individuali e collettivi di minorenni da parte di enti rappresentanti di categoria. Il difetto di tali meccanismi comprime irrimediabilmente la possibilità di segnalazione al Comitato ONU di violazioni dei diritti delle persone di età minore.

A oltre 5 anni dall'entrata in vigore di questo Protocollo Opzionale, sono state **29 le decisioni** del Comitato sui ricorsi presentati per violazioni di diritti riconosciuti dalla CRC¹⁰: tra questi sono solo 8 quelli decisi nel merito (6 contro Spagna, 1 contro Danimarca, 1 contro Belgio), mentre sono ben 13 quelle dichiarate irricevibili e 8 quelle cancellate dal ruolo

per rinuncia dei richiedenti¹¹. Nessuna decisione è relativa all'Italia. Sono invece **71 i casi pendenti** in attesa di decisione; anche in questo quadro l'Italia non figura tra le segnalazioni¹².

Tra gli obblighi che il Terzo Protocollo Opzionale alla CRC prevede a carico degli Stati, vi è quello di **rendere accessibili ai minorenni i rimedi previsti dal Protocollo** stesso anche ai bambini più vulnerabili, come quelli con disabilità o appartenenti a minoranze, e in generale a **diffondere la conoscenza** sulla esistenza del Protocollo e sui meccanismi per la tutela dei diritti in esso previsti (art. 17), ma sotto questo aspetto da parte delle Istituzioni non è stato fatto ancora abbastanza¹³. Affinché i minorenni siano nelle effettive condizioni di poter utilizzare tali strumenti, è auspicabile la previsione e realizzazione di sportelli e/o punti informativi e formativi diffusi su tutto il territorio che facilitino l'accesso al ricorso stesso e, più in generale, l'introduzione di procedure interne che consentano e agevolino, per tutti i minorenni, la concreta difesa dei propri diritti e la presentazione dei reclami al Comitato ONU, se del caso avvalendosi anche della necessaria assistenza degli adulti.

Pertanto, il **Gruppo CRC raccomanda**:

- 1. Al Governo** di provvedere alla dichiarazione opzionale prevista per l'art. 13 del Terzo Protocollo che consentirà di svolgere la procedura d'inchiesta in caso di violazioni gravi o sistematiche dei diritti CRC in Italia;
- 2. Al Governo** di diffondere la conoscenza del contenuto del nuovo protocollo (art. 17), anche tramite il contesto scolastico, al fine di facilitare l'accesso al ricorso da parte delle persone di età minore.

⁷ Per il dettaglio sulle modalità da seguire per presentare comunicazioni e denunce, come pure per lo svolgimento delle procedure che con queste segnalazioni verranno attivate, secondo il Trattato, si rinvia al 5° Rapporto CRC, pagg. 10-11, e al 7° Rapporto CRC, pagg. 39-40, disponibili su www.gruppocrc.net

⁸ Il previo esperimento dei rimedi nazionali è una condizione di procedibilità (c.d. esaurimento delle vie di ricorso interne), previsto dall'art. 7 lett. e) con riferimento alle comunicazioni sia "individuali" che "collettive".

⁹ In base all'art. 2 Codice Civile, è con la maggiore età che si acquista "la capacità di compiere tutti gli atti per i quali non sia stabilita un'età diversa"; in sostanza, al di fuori del diritto di ascolto e di partecipazione (garantito oltre che in generale, in precise leggi interne) e a parte i casi in cui l'ordinamento nazionale preveda specifici atti che possono essere compiuti anche da minorenni, questi ultimi di regola non possono manifestare validamente la propria volontà per acquistare o esercitare diritti, assumere obblighi e compiere atti giuridici relativamente alle situazioni soggettive di cui sono titolari.

¹⁰ Cfr. decisioni al 11/10/2019: <https://juris.ohchr.org/search/result-s/1?typeOFDecisionFilter=o&countryFilter=o&treatyFilter=o>

¹¹ Le decisioni di merito hanno riguardato l'interesse superiore del minorenne, il diritto all'identità, il principio di non respingimento, la discriminazione, anche in base all'origine etnica, trattamenti disumani e degradanti, adozione.

¹² Cfr. tabella dei casi pendenti al 22/8/19: <https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/CRC/TablePendingCases.pdf>. I casi pendenti sono trentacinque contro Spagna, nove contro Svizzera, otto contro Danimarca, tre contro Germania, Finlandia e Belgio, due contro Francia, Georgia e Argentina, una contro Panama, Cile, Slovacchia, Irlanda. Ad eccezione di un caso, le segnalazioni pendenti contro la Spagna riguardano tutte il diritto dei minorenni stranieri non accompagnati e il diritto di asilo; lo stesso vale per gli altri Paesi con maggiori segnalazioni.

¹³ Non si segnala nessuna recente iniziativa del Governo, mentre è disponibile una guida del Garante Nazionale per l'Infanzia e l'Adolescenza (<https://www.garanteinfanzia.org/sites/default/files/terzo-protocolloopzionale.pdf>).



PUBBLICAZIONI DEL GRUPPO CRC

- **I diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia, la prospettiva del Terzo settore. Rapporto Supplementare alle Nazioni Unite del Gruppo CRC, novembre 2001;**
- *The Rights of Children in Italy, perspectives in the third sector - Supplementary Report to the United Nations*, October 2002;
- Monitoraggio della Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia, Guida pratica per il Terzo settore, dicembre 2004;
- I diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia, 1° Rapporto di aggiornamento sul monitoraggio della Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia, anno 2004-2005, maggio 2005;
- *Supplementary Report on the implementation of the Optional Protocols on the CRC in Italy*, May 2005;
- I diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia, 2° Rapporto di aggiornamento sul monitoraggio della Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia, anno 2005-2006, maggio 2006;
- I diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia, 3° Rapporto di aggiornamento sul monitoraggio della Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia, anno 2006-2007, maggio 2007;
- I diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia, 4° Rapporto di aggiornamento sul monitoraggio della Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia, anno 2007-2008, maggio 2008;
- **I diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia, 2° Rapporto Supplementare alle Nazioni Unite sul monitoraggio della Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia, 20 novembre 2009;**
- *Children's rights in Italy, 2nd Supplementary Report on the Implementation of the Convention on the Rights of the Child*, September 2010;
- *Outcome Document, 6th Regional Meeting of NGOs Children's Rights Coalitions in Europe, Florence, 20th – 22nd October 2010;*
- Schede di aggiornamento 2° Rapporto Supplementare alle Nazioni Unite sul monitoraggio della Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia, maggio 2011;
- Guida pratica al monitoraggio della Convenzione sui diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza – 2° Edizione, novembre 2011.
- I diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia, 5° Rapporto di aggiornamento sul monitoraggio della Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia, anno 2011-2012, maggio 2012.
- I diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia, 6° Rapporto di aggiornamento sul monitoraggio della Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia, anno 2012-2013, maggio 2013.
- I diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia, 7° Rapporto di aggiornamento sul monitoraggio della Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia, anno 2013-2014, maggio 2014.
- I diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia, 8° Rapporto di aggiornamento sul monitoraggio della Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia, anno 2014-2015, maggio 2015.
- I diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia, 9° Rapporto di aggiornamento sul monitoraggio della Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia, anno 2015-2016, maggio 2016.
- **I diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia, 3° Rapporto Supplementare alle Nazioni Unite sul monitoraggio della Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia, novembre 2017.**
- *The Rights of Children and adolescents in Italy, 3rd Supplementary Report on the Implementation of the Convention on the Rights of the Child*, February 2018.
- I diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia. I dati regione per regione, dicembre 2018.

Tutte le pubblicazioni del Gruppo CRC sono disponibili sul sito www.gruppocrc.net



Gruppo di Lavoro
per la Convenzione
sui Diritti dell'Infanzia
e dell'Adolescenza

Il Gruppo di Lavoro per la Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza (Gruppo CRC) è un network aperto ai soggetti del Terzo Settore che da tempo si occupano attivamente della promozione e tutela dei diritti delle persone di età minore in Italia.

Costituito nel dicembre 2000, il Gruppo CRC in questi anni di lavoro ha pubblicato tre Rapporti Supplementari alle Nazioni Unite sull'attuazione della Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza (CRC), e ha realizzato nove Rapporti di monitoraggio annuali, oltre che una pubblicazione con dati disaggregati per regione.

Obiettivo del Gruppo CRC è garantire un sistema di monitoraggio indipendente, aggiornato e condiviso sull'applicazione della CRC e dei suoi tre Protocolli Opzionali, nonché realizzare le connesse azioni di *advocacy*. Tale obiettivo viene perseguito principalmente attraverso la pubblicazione dei Rapporti di aggiornamento annuali (Rapporti CRC), in cui si fonde il sapere di tutti gli operatori delle associazioni che fanno parte del Network al fine di fornire una fotografia aggiornata sullo stato di attuazione dei diritti delle persone di età minore nel nostro Paese.

Il Comitato ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza ha pubblicato a febbraio 2019 le proprie Osservazioni Conclusive rivolte all'Italia. Tale documento rappresenta l'inizio di un nuovo ciclo di monitoraggio che si concluderà con il prossimo Rapporto Supplementare che verrà inviato alle Nazioni Unite in occasione dell'esame dell'Italia previsto nel 2023.

www.gruppocrc.net