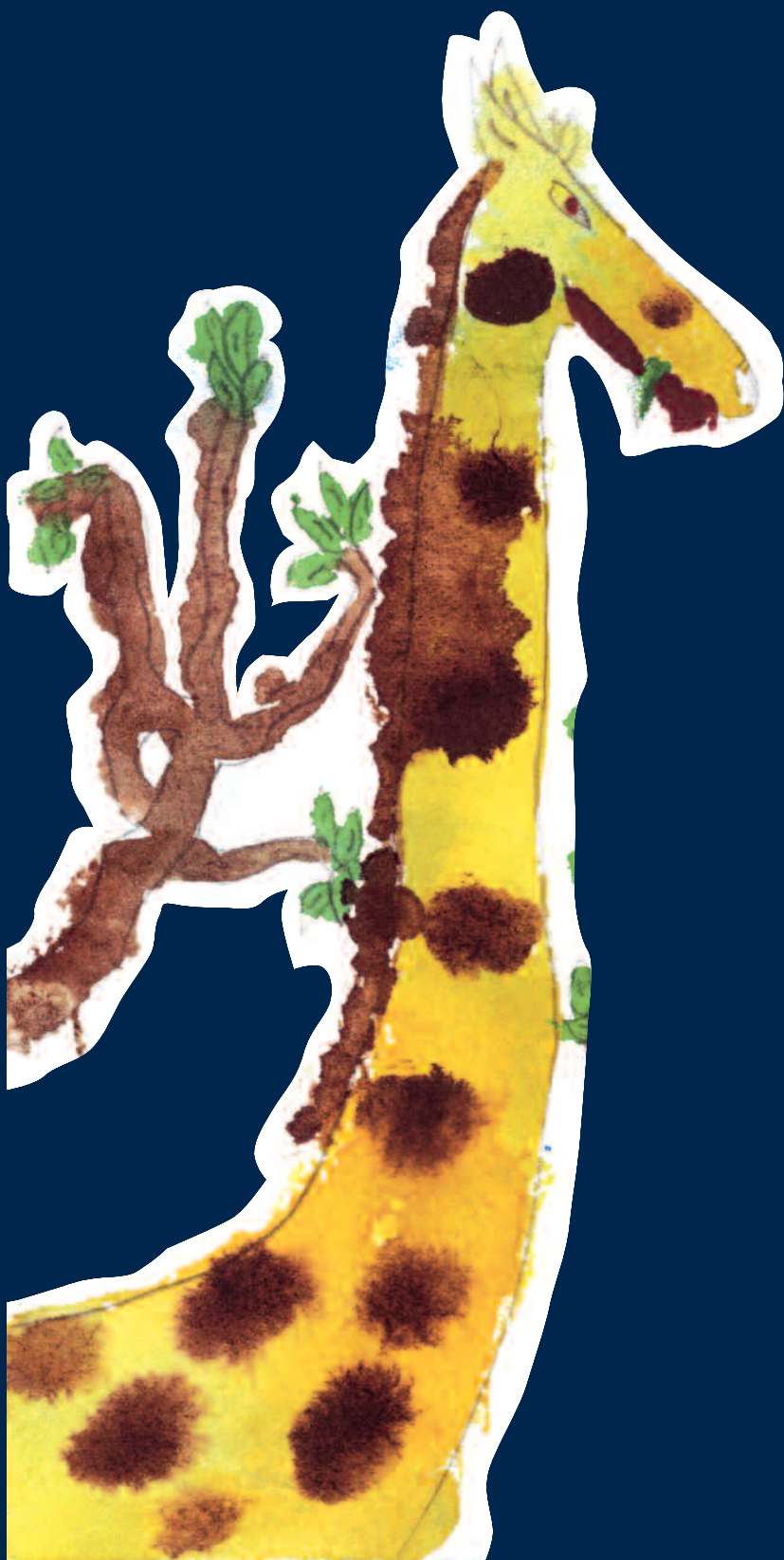


I diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia



**4° Rapporto
di aggiornamento
sul monitoraggio
della Convenzione
sui diritti dell'infanzia
e dell'adolescenza
in Italia
2007-2008**

4°



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

ACP
Agedo onlus
AGESCI
Ai.bi
Alisei ONG
ANFAA
ANFFAS onlus
Arché
Arciragazzi nazionale
Ass. Alama
Ass. Amani
Ass. Antigone onlus
Ass. Bambinisenzasbarre
Ass. Comunità nuova onlus
Ass. Geordie onlus
Ass. On the Road onlus
Ass. Ora d'aria onlus
Ass. Passo Dopo Passo... insieme onlus
Ass. Saveria Antiochia onlus
Ass. Stak onlus
Ass. Valeria onlus
Batya
CAM
Camera Minorile di Milano
Camina
Caritas italiana
CbM
Centro Studi Hansel e Gretel
Centro Studi Minori e Media
CESVI
CIAI onlus
CIES
CISMAI
Cittadinanzattiva onlus
CNCA
CND
CODICI
Comitato Italiano UNICEF onlus
Cooperativa Sociale Pralipé onlus
Coordinamento Genitori Democratici onlus
CRAS
CSEN
CTM Lecce onlus
Dedalus Cooperativa sociale
ECPAT Italia onlus
FEDERASMA onlus
FIDAPA
Fondazione ABIO Italia onlus
Fondazione Federico Ozanam - Vincenzo De Paoli
Fondazione Terre des Hommes Italia onlus
IBFAN Italia
Il corpo va in città
INMP
IPDM
IRES
IRFMN
ITALIANATS
La Gabbianella
LLL Italia onlus
L'abilità associazione onlus
L'Altro diritto onlus
LIBERA
MAMI
M.A.
MANI TESE
MDC Junior
O.V.C.I. La nostra Famiglia
ONG MAIS
Opera Nomadi Milano onlus
Save the Children Italia
SIMM
UISP
VIS

Il Rapporto è stato realizzato con il coordinamento di Save the Children Italia e curato da Arianna Saulini e Viviana Valastro

Con il contributo di Yasmin Abo Loha (Ecpat Italia), Silvia Aimone (Batya), Benedetta Ammassari (Aibi), Antonello Angeli (CISMAI), Laura Anzideo (Ass. Geordie), Laura Baldassarre (UNICEF Italia), Anna Baldoni (CAMINA), Rosy Battaglia (MDC Junior), Chiara Belluzzi (CAM), Ursula Benetti (CAM), Ines Biemmi (Save the Children Italia), Adriana Bizzarri (Cittadinanzattiva), Daniela Bonardo (IRES), Maurizio Bonati (IRFMN), Antonio Borgogni (UISP), Laura Borghetto (L'abilità onlus), Luisella Bosisio Fazzi (CND), Claudia Busiello (Save the Children Italia), Laura Calvanelli (Caritas Italiana), Carola Carazzone (VIS), Daniela Carboni (Amnesty International Italia), Elise Chapin (MAMI), Chiara Curto (UNICEF Italia), Giusy D'Alconzo (Amnesty International Italia), Jennifer Dal Pian (UNICEF Italia), Nunzia De Capite (Caritas Italiana), Maria Grazia Del Buttero (Camera Minorile Milano), Manuela De Marco (Caritas Italiana), Cristiana De Paoli (Save the Children Italia), Salvatore Fachile (Cooperativa Dedalus), Oliviero Forti (Caritas Italiana), Luisa Francioli (CAM), Sandra Frateiacchi (CnAMC-Federasma), Michele Gangemi (ACP), Jole Garuti (Ass. Saveria Antiochia), Salvatore Geraci (SIMM), Federica Giannotta (Terre des Hommes Italia), Michele Imperiali (Anffas), Antonella Inverno (Save the Children Italia), Veronica Lattuada (CIAI), Monica Lazilotto (Ass. Geordie), Filomena Liberati (IPDM), Roberta Luberti (CISMAI), Fanny Marchese (CISMAI), Grazia Masi (Agedo), Manuela Mercante (UNICEF Italia), Giovanni Minuto (Batya), Lucia Moreschi (MDC Junior), Aldo Morrone (INMP), Alessandra Naldi (Ass. Bambinisenzasbarre), Fosca Nomis (Save the Children Italia), Lara Olivetti (Save the Children Italia), Isabella Orfano (Ass. On the Road), Maurizio Pagani (Opera Nomadi), AnnaMaria Paracchini (Ass. Valeria onlus), Gabriella Patriziano (UNICEF Italia), Isabella Poli (Centro Studi Minori e Media), Yuri Pertichini (Arciragazzi), Stefano Piziali (CESVI), Emma Pizzini (INMP), Caterina Pozzi (CNCA), Julia Prestia (Coop. Pralipé), Marina Raymondi (CIAI), Lucia Re (L'altro diritto onlus), Beatrice Roselletti (Cras onlus), Lia Sacerdote (Ass. Bambinisenzasbarre), Mirella Savegnago (Arché), Debora Sanguinato (VIS), Giuliana Savy (Comunità Nuova), Francesca Silva (CIAI), Regina Sironi (ABIO), Gabriella Somenzi (Ass. Valeria onlus), Leonardo Speri (UNICEF Italia), Anna Teselli (IRES), Luigi Toma (INMP), Frida Tonizzo (ANFAA).

Il Gruppo CRC ringrazia Giuliana Filippazzi, Angela Oriti per Medici senza Frontiere Italia, Amnesty International - sezione italiana, Giorgio Beretta per la Rete Italiana Disarmo, Sara Farnetti, il Garante Regionale Infanzia e adolescenza delle Marche, il Pubblico Tutore dei minori della Regione Veneto ed il Garante Regionale per l'Infanzia e l'adolescenza del Lazio per la loro disponibilità e collaborazione.

La stampa della pubblicazione è stata realizzata grazie al contributo di Save the Children Italia, Terre des Hommes Italia, Caritas italiana, Fondazione ABIO, Anffas, UISP, Batya, Centro Studi Hansel e Gretel, Cittadinanzattiva, CNCA, Federasma onlus, ACP, Agedo, AGESCI, Arché, Ass. Bambinisenzasbarre, Ass. On the Road, Ass. Passo Dopo Passo... insieme onlus, Ass. SAO, Ass. Stak, Ass. Valeria, CAM, Camera Minorile Milano, Camina, CbM, CESVI, CIAI, CISMAI, CND, Comitato italiano UNICEF, FIDAPA, IBFAN, Il corpo va in città, INMP, Intervita, IPDM, L'Abilità onlus, L'Altro diritto, SIMM, VIS, Arciragazzi.

Il disegno in copertina è stato realizzato all'interno del laboratorio per bambini "Il giraffario", nell'ambito del festival Segni d'infanzia 2006 (Mantova)

Gruppo CRC c/o Save the Children Italia
via Volturno 58, 00184 Roma
e-mail arianna@savethechildren.it

Chiuso in tipografia il 30 aprile 2008



Parole chiave

Bambino/a	<p>Il termine utilizzato nel testo per indicare le persone fino ai diciotto anni di età non è univoco. Questo è dovuto alla difficoltà di rintracciare nella lingua italiana una parola di uso comune che comprenda le varie fasce di età in cui si suddivide tale periodo. Infatti, con la parola bambino ci si riferisce abitualmente a bambini fino a 10/12 anni di età, con il termine ragazzo si definiscono gli adolescenti. Entrambi i termini vengono di solito usati al maschile come <i>falso neutro</i> per indicare sia maschi che femmine. Molto diffusa è poi la parola minori, che fa riferimento alla minore età, ma che rimanda all'idea di «meno», secondo una visuale piuttosto adultocentrica, così come il termine minorenni, utilizzato soprattutto in contesti giuridici. Un'altra espressione usata è infanzia e adolescenza, ma essa non viene utilizzata dagli stessi bambini e ragazzi per autodefinirsi. Infine il termine fanciullo, prescelto nella traduzione ufficiale della CRC, appare arcaico oltre che inappropriato.</p> <p>Nel testo pertanto si utilizzano tutti i diversi termini sopramenzionati a seconda dei vari contesti, consapevoli dei limiti linguistici in essi racchiusi.</p> <p>Diversamente dal precedente Rapporto si è ritenuto opportuno non includere tra le parole chiave la definizione di minori appartenenti ai gruppi più vulnerabili per mettere in evidenza il fatto che sono, innanzitutto, bambini/e.</p>
Pedo-pornografia	<p>«Per pornografia rappresentante bambini si intende qualsiasi rappresentazione, con qualsiasi mezzo, di un bambino dedito ad attività sessuali esplicite, concrete o simulate o qualsiasi rappresentazione degli organi sessuali di un bambino a fini soprattutto sessuali», art. 2, lett. c) del Protocollo Opzionale alla Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza sulla vendita di bambini, la prostituzione dei bambini, e la pornografia rappresentanti bambini.</p>
Turismo sessuale a danno di minori	<p>Si intende il viaggiare finalizzato a ottenere da minori del luogo di destinazione prestazioni sessuali a pagamento (in natura e/o in denaro).</p>
Tratta	<p>«Tratta di persone indica il reclutamento, trasporto, trasferimento, l'ospitare o accogliere persone, tramite l'impiego o la minaccia di impiego della forza o di altre forme di coercizione, di rapimento frode o inganno, abuso di potere o di una posizione di vulnerabilità o tramite il dare o ricevere somme di denaro o vantaggi per ottenere il consenso di una persona che ha l'autorità su un'altra persona a scopo di sfruttamento. Lo sfruttamento comprende, come minimo, lo sfruttamento della prostituzione altrui o altre forme di sfruttamento sessuale, il lavoro forzato o prestazioni forzate, schiavitù pratiche analoghe, l'asservimento o il prelievo di organi». Protocollo Opzionale di Palermo, art. 1 comma 3, lett. a).</p>

Glossario

Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza (CNDA)	<p>È stato istituito con Legge 451/1997 ed afferisce alla Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento delle Politiche per la Famiglia in concerto con il Ministero della Solidarietà Sociale. Il Centro ha il compito di raccogliere e rendere pubblica la normativa, i dati, le ricerche, nonché di analizzare le condizioni di vita dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia. La documentazione è disponibile sul sito www.minori.it</p>
Commissione parlamentare per l'infanzia	<p>È stata istituita con Legge 451/1997, ha compiti di indirizzo e di controllo sull'attuazione degli accordi internazionali e della legislazione relativi ai diritti ed allo sviluppo dei soggetti in età evolutiva. Riferisce alle Camere, con cadenza almeno annuale, i 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 alla normativa dell'Unione europea ed in riferimento ai diritti previsti dalla CRC. www.parlamento.it</p>
Commissione per le Adozioni Internazionali (CAI)	<p>Rappresenta l' Autorità Centrale Italiana per l'applicazione della Convenzione de L'Aja e garantisce che le adozioni di bambini stranieri avvengano nel rispetto dei principi stabiliti dalla Convenzione de L'Aja del 29 maggio 1993 sulla tutela dei minori e la cooperazione in materia di adozione internazionale. www.commissioneadozione.it</p>
Comitato Interministeriale per i Diritti Umani (CIDU)	<p>È stato istituito con DM 519/1978 e riordinato con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri dell' 11 maggio 2007. Si occupa del coordinamento dell' attività governativa in materia di promozione e tutela dei diritti dell'uomo. L'attività del Comitato consiste nella preparazione, attuata mediante la raccolta di informazioni presso i vari ministeri, dei rapporti periodici sulle misure adottate a livello nazionale in applicazione delle convenzioni internazionali di cui l'Italia è parte, tra cui anche la CRC.</p>



Comitato Minori Stranieri	È un organo interministeriale istituito con Dlgs. del 25 luglio 1998. Il Comitato opera al fine prioritario di tutelare i diritti dei minori stranieri non accompagnati e dei minori accolti (cd. soggiorni solidaristici), in conformità alle previsioni della CRC.
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 da parte dei governi. Per maggiori informazioni www.ohchr.org/english/bodies/crc/
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».
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 finali del Comitato ONU in Italia.
Osservatorio nazionale	È stato istituito con Legge 451/1997, ed è un organismo di coordinamento fra Amministrazioni Centrali, Regioni, Enti Locali, Associazioni, Ordini professionali e Organizzazioni non governative che si occupano di infanzia. 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), ha inoltre il compito, ogni 5 anni, di redigere lo schema del rapporto del Governo all'ONU sull'applicazione della CRC.
Osservazioni Conclusive	Documento pubblico con cui il Comitato ONU rende noto il proprio parere sullo stato di attuazione della CRC nel Paese oggetto di considerazione, sottolineando i progressi compiuti, evidenziando i punti critici ed esortando il Governo, attraverso le Raccomandazioni, ad intervenire ove necessario.
Piano Nazionale di azione e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva (Piano Nazionale Infanzia)	È previsto dalla Legge 451/1997, con l'obiettivo di conferire priorità ai programmi riferiti ai minori e di 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, ed approvato dal Consiglio dei Ministri.
Rapporto Supplementare	Rapporto preparato dalle ONG per il Comitato ONU, in cui si prendono in considerazione le questioni affrontate nel Rapporto governativo, secondo le linee guida dettate dal Comitato ONU.

Nota metodologica

Nel dividere gli argomenti all'interno dei vari capitoli il Gruppo CRC ha osservato la suddivisione in 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 I^a parte della CRC, in cui sono sanciti i diritti, in 8 gruppi tematici. Nel presente Rapporto è stata sviluppata un'analisi rispetto alle tematiche contenute nel raggruppamento «Misure generali di attuazione» (capitolo I), «Misure Generali della CRC» (capitolo II), «Diritti civili e libertà» (capitolo III), «Ambiente familiare e misure alternative» (capitolo IV), «Salute ed assistenza» (capitolo V), «Educazione, gioco e tempo libero» (capitolo VI), «Misure speciali per la tutela dei minori» (capitolo VII). L'intento del Gruppo CRC, come anticipato anche nei precedenti rapporti, è quello di ampliare annualmente l'area di monitoraggio del Rapporto di aggiornamento, in modo da poter approfondire tutti gli 8 raggruppamenti nel prossimo Rapporto Supplementare alle Nazioni Unite previsto per il 2008-2009. In tal senso si evidenzia che il Rapporto 2008, presenta un capitolo nuovo rispetto al 2007: il III relativo a Diritti civili e libertà.

Le Osservazioni Conclusive indirizzate dal Comitato ONU al Governo italiano nel 2003 in merito all'attuazione della Convenzione (CRC/C/15/Add. 198) e le più recenti Osservazioni del giugno 2006 in merito all'attuazione dei Protocolli Opzionali alla CRC (CRC/C/OPSC/ITA/CO/1 e CRC/C/OPAC/ITA/CO/1), sono un utile strumento di lavoro per l'opera di monitoraggio intrapresa dal Gruppo CRC, in quanto indicano la direzione che il Governo dovrebbe intraprendere per uniformare la politica e la legislazione interna sull'infanzia e l'adolescenza agli standard richiesti dalla CRC. Per questo motivo all'inizio di ogni paragrafo sono riportate le raccomandazioni relative allo specifico della tematica trattata.

Ai fini dell'aggiornamento del presente Rapporto il Gruppo CRC ha inviato tramite il CIDU richiesta di informazioni al Ministero degli Affari Esteri, al Dipartimento per le Politiche della Famiglia, al Ministero della Giustizia, al Ministero dell'Interno, al Ministero della Salute, al Ministero della Solidarietà Sociale. In riscontro a tale richiesta è pervenuta una comunicazione solo da parte della DGCS (MAE), del Dipartimento per le Politiche della Famiglia, del Ministero della Salute e del Comitato Minori Stranieri (Ministero della Solidarietà Sociale).



■ Premessa	6
■ CAPITOLO I. MISURE GENERALI DI ATTUAZIONE DELLA CRC IN ITALIA	
■ 1. La legislazione Italiana	7
a) La procedura minorile civile e penale	
b) Le politiche per l'infanzia e l'adolescenza	
■ 2. Le risorse destinate all'infanzia e all'adolescenza	15
a) In Italia	
b) L'impegno per l'infanzia e l'adolescenza nella cooperazione internazionale	
■ 3. Coordinamento a livello istituzionale e tra istituzioni e ONG	21
■ 4. Piano Nazionale Infanzia	25
■ 5. Il Garante nazionale per l'infanzia e l'adolescenza	26
■ 6. Raccolta dati	29
■ CAPITOLO II. PRINCIPI GENERALI DELLA CRC	
■ 1. Il principio di non discriminazione (art. 2 CRC)	33
■ 2. La partecipazione dei bambini e delle bambine, dei ragazzi e delle ragazze (art. 12 comma 1 CRC)	37
■ 3. L'ascolto del minore in ambito giudiziario (art. 12 comma 2 CRC)	44
■ CAPITOLO III. DIRITTI CIVILI E LIBERTÀ	
■ 1. Minori, media e nuovi media in Italia	47
■ 2. Tortura	51
■ CAPITOLO IV. AMBIENTE FAMILIARE E MISURE ALTERNATIVE	
■ 1. Separazione dai genitori: diritti dei bambini e degli adolescenti con genitori detenuti in carcere	52
■ 2. Ricongiungimento familiare: le famiglie islamiche in Italia e la Kafala	55
■ 3. Minori privi di un ambiente familiare	57
a) Affidamenti familiari	
b) Le comunità di accoglienza per i minori	
■ 4. Il panorama dell'adozione nazionale e internazionale in Italia	64
■ CAPITOLO V. SALUTE E ASSISTENZA	
■ 1. Salute e servizi sanitari	70
a) Nascere e crescere in Italia	
b) Le coperture vaccinali	
c) I diritti dei bambini in ospedale	
d) Alimentazione nella prima infanzia	
e) Bambini e adolescenti, salute e disabilità	
f) Accesso ai servizi sanitari per minori stranieri	
■ 2. Sicurezza sociale e servizi di assistenza all'infanzia: servizi per l'infanzia (nidi)	84
■ 3. Standard di vita: la condizione dei bambini e degli adolescenti poveri in Italia	87



■ CAPITOLO VI. EDUCAZIONE, GIOCO E ATTIVITÀ CULTURALI

■ 1. Istruzione	91
a) Il diritto all'istruzione per i bambini e gli adolescenti con disabilità	
b) Il diritto all'istruzione per i minori stranieri	
c) Il diritto all'istruzione per i minori adottati	
d) Somministrazione dei farmaci a scuola e assistenza sanitaria scolastica	
e) La dispersione scolastico formativa	
f) Il diritto alla sicurezza negli ambienti scolastici	
■ 2. Finalità educative: l'educazione ai diritti umani	105
■ 3. Gioco, attività ricreative e culturali	106
a) Il diritto al gioco	
b) Sport e minori	

■ CAPITOLO VII. MISURE SPECIALI PER LA TUTELA DEI MINORI

Minori in situazione di emergenza

■ 1. Minori stranieri	111
a) I minori stranieri non accompagnati	
b) Minori richiedenti asilo e accoglienza in frontiera	
c) L'accoglienza temporanea di minori stranieri nell'ambito dei cosiddetti programmi solidaristici	
■ 2. Minori nei conflitti armati: l'attuazione in Italia del Protocollo Opzionale alla CRC concernente il coinvolgimento dei bambini nei conflitti armati	121

Minori coinvolti nel sistema della giustizia minorile

■ 1. Minori in stato di detenzione e sottoposti a misure alternative	123
--	-----

Minori in situazione di sfruttamento

■ 1. Sfruttamento economico: il lavoro minorile in Italia	127
■ 2. Sfruttamento e abuso sessuale	130
a) Il fenomeno del turismo sessuale	
b) La pedo-pornografia	
c) La prostituzione minorile	
d) Abuso e maltrattamento intra-familiare ed extra-familiare di minori	
■ 3. Rapimento, vendita e tratta di minori: la tratta di minori	141

Minori di minoranze etniche

■ 1. I minori rom, sinti e camminanti	144
---------------------------------------	-----

■ Siti web delle associazioni del Gruppo CRC	148
--	-----



Il Gruppo CRC nel 2001 ha elaborato e presentato al Comitato ONU il Rapporto Supplementare sull'attuazione della Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza (CRC) in Italia. A seguito di tale lavoro il Gruppo CRC ha assunto l'impegno di proseguire nell'opera di monitoraggio dell'attuazione della CRC e delle raccomandazioni rivolte all'Italia nelle Osservazioni Conclusive del Comitato ONU, non solo in vista del prossimo appuntamento a Ginevra, ma anche al fine di garantire un sistema di monitoraggio permanente, indipendente e condiviso tra le associazioni che lavorano per la promozione e la tutela dei diritti dell'infanzia in Italia.

Nell'ambito del processo di monitoraggio intrapreso il Gruppo CRC ha così deciso di predisporre annualmente un rapporto di aggiornamento sul monitoraggio della CRC in Italia, focalizzato su tematiche ritenute prioritarie, cercando di ampliare ogni anno il proprio angolo di osservazione, e garantendo al contempo un aggiornamento puntuale sulle questioni già affrontate. Il Rapporto CRC rappresenta dunque il punto di caduta del monitoraggio compiuto dal Gruppo CRC, ma non vuole essere solo un momento di denuncia sulle carenze del nostro sistema, ma anche un'occasione per consolidare il confronto avviato in questi anni con le istituzioni che in Italia sono responsabili delle politiche per l'infanzia e l'adolescenza, e dunque dell'implementazione dei diritti garantiti dalla Convenzione.

Il presente è il quarto rapporto di aggiornamento, pubblicato come i precedenti il 27 maggio anniversario della ratifica della CRC in Italia, a testimonianza non solo della costanza e dell'impegno delle associazioni coinvolte nel monitorare e tenere alta l'attenzione sui diritti dell'infanzia in tutti questi anni, ma anche della crescita e del rafforzamento del Gruppo CRC.

Il 4° Rapporto CRC offre infatti un aggiornamento rispetto alle questioni già trattate nei precedenti Rapporti, sviluppando ulteriori approfondimenti, ed arricchisce l'analisi con l'inserimento di nuove tematiche grazie al contributo attivo di un numero sempre maggiore di associazioni. L'obiettivo è quello di ampliare il proprio ambito di osservazione fino a coprire tutti gli otto raggruppamenti in cui il Comitato ONU ha suddiviso gli articoli della CRC, corrispondenti ai capitoli del Rapporto, nel prossimo Rapporto Supplementare alle Nazioni Unite previsto per il 2009, anno in cui si celebrerà anche il 20° anniversario della Convenzione ONU.

Il 4° Rapporto fornisce un quadro aggiornato dell'attuazione e delle violazioni dei diritti dei bambini/e e degli adolescenti presenti in Italia, su cui le associazioni del Gruppo CRC invitano a riflettere il nuovo Governo, con l'auspicio che tale lavoro e le raccomandazioni formulate possano costituire un utile strumento di lavoro per coloro che nella nuova legislatura saranno responsabili delle politiche dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia.

Il 2008 rappresenta inoltre un momento importante di questo percorso in quanto ad ottobre 2008 è calendarizzato il prossimo Rapporto periodico del Governo italiano al Comitato ONU, e l'Italia sarà chiamata a render conto di quanto fatto in questi anni per migliorare i diritti dell'infanzia e per attuare le Osservazioni Conclusive del Comitato ONU relative allo stato di attuazione della CRC in Italia, del gennaio 2003, e dei due Protocolli Opzionali alla CRC, del giugno 2006. Al rapporto governativo italiano farà seguito il Rapporto Supplementare del Gruppo CRC.

L'auspicio è quello di poter in tal modo sollecitare e contribuire allo sviluppo di politiche, prassi e riforme legislative che portino ad un reale miglioramento della condizione di tutti i minori presenti in Italia.

Arianna Saulini
Coordinatrice Gruppo CRC



Capitolo I.

Misure generali di attuazione della CRC in Italia

L'art. 4 della Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza (CRC) richiede agli Stati parte di impegnarsi ad adottare tutti i provvedimenti legislativi, amministrativi e di altro tipo necessari per attuare i diritti riconosciuti nella Convenzione.

Il monitoraggio, compiuto dal Comitato ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza (Comitato ONU) per verificare l'attuazione della CRC in relazione a tale parte, si concentra sulla verifica della conformità della legislazione nazionale ai principi della CRC, sul sistema di raccolta dati, sulle risorse stanziare per l'infanzia e l'adolescenza, compresa la cooperazione internazionale, sul coordinamento a livello istituzionale, sul Piano Nazionale Infanzia, sull'esistenza di strutture di controllo indipendenti e sulla formazione e divulgazione della CRC.

Il Gruppo CRC ha pertanto ritenuto opportuno seguire tale impostazione per monitorare l'attuazione delle misure generali in Italia, anche alla luce delle ultime Osservazioni Conclusive rivolte dal Comitato ONU all'Italia sia nel gennaio 2003¹, in relazione all'attuazione della Convenzione, che nel giugno 2006², in relazione all'attuazione dei Protocolli Opzionali alla CRC. In merito alla divulgazione di tali Osservazioni Conclusive si evidenzia come non risulta che tali documenti siano stati pubblicati su alcun sito internet ministeriale.

¹ CRC/C/15/Add. 198, 31 gennaio 2003, Osservazioni Conclusive indirizzate all'Italia dal Comitato ONU documento disponibile sul sito ufficiale delle Nazioni Unite www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf (in inglese).

La versione italiana tradotta a cura di UNICEF Italia è disponibile sul sito www.unicef.it/flex/FixedPages/IT/Pubblicazioni.php/L/IT/Item/39/frmIDCategoria/-/frmIDArgomento/

² CRC/C/OPAC/ITA/CO/1, 23 giugno 2006, Osservazioni Conclusive in merito all'attuazione in Italia del Protocollo Opzionale alla CRC concernente il coinvolgimento dei bambini nei conflitti armati; CRC/C/OPSC/ITA/CO/1, 21 giugno 2006, Osservazioni Conclusive in merito all'attuazione in Italia del Protocollo Opzionale alla CRC sulla vendita di bambini. Entrambi i documenti sono disponibili sul sito www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf (in inglese).

* La traduzione in italiano delle Osservazioni Conclusive utilizzata nel Rapporto è tratta da Comitato ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza - Osservazioni Conclusive 2003, a cura di UNICEF Italia.

1. LA LEGISLAZIONE ITALIANA

52. Il Comitato ONU raccomanda che l'Italia, nel riformare il sistema della giustizia minorile, integri appieno le disposizioni ed i principi della Convenzione, in particolare gli artt. 37, 40 e 39, e altri rilevanti parametri internazionali in questa area, come ad esempio le Regole minime delle Nazioni Unite per l'amministrazione della giustizia minorile (Regole di Pechino), le Linee guida delle Nazioni Unite per la prevenzione della delinquenza minorile (Linee guida di Riyadh), le Regole delle Nazioni Unite per la protezione dei giovani privati della libertà e le Linee guida di Vienna per i bambini coinvolti nel sistema giudiziario penale.

*(CRC/C/15/Add. 198, 31 gennaio 2003, Osservazioni Conclusive indirizzate all'Italia dal Comitato ONU, punto 52)**

a) La procedura minorile civile e penale

Il 3° Rapporto CRC³ si concludeva con le medesime raccomandazioni contenute nel precedente Rapporto⁴: l'attuazione della Legge 149/2001⁵ con la realizzazione di una difesa d'ufficio del minore, la costituzione di un unico organo specializzato in materia minorile e l'elaborazione di un ordinamento penitenziario minorile.

Il 1° luglio 2007, dopo sei anni di proroghe⁶, **la Legge 149/2001 è entrata finalmente in vigore** anche nella parte relativa alle norme procedurali che introducono cambia-

³ 3° Rapporto di aggiornamento sul monitoraggio della Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia, 2006-2007, di seguito 3° Rapporto CRC 2007, pag. 10.

⁴ 2° Rapporto di aggiornamento sul monitoraggio della Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia, 2005-2006, di seguito 2° Rapporto CRC 2006, pag. 10.

⁵ Legge 149/2001 «Modifiche alla Legge 4 maggio 1983 n. 184 recante *Disciplina dell'adozione e dell'affidamento dei minori, nonché al Titolo VIII del Libro I del Codice Civile*».

⁶ Nello stesso numero della Gazzetta Ufficiale in cui la Legge 149/2001 veniva pubblicata il legislatore disponeva un primo rinvio, cui ne seguivano altri cinque e precisamente Legge 240/2001 (rinvio al 30 giugno 2002); Legge 175/2002 (rinvio al 30 giugno 2003); Legge 2000/2003 (rinvio al 30 giugno 2004); Legge 188/2004 (rinvio al 30 giugno 2005); Legge 168/2005 (rinvio al 30 giugno 2006); Legge 228/2006 (rinvio al 30 giugno 2007). Le numerose proroghe trovavano giustificazione nella necessità di attuare una regolamentazione della difesa d'ufficio in ambito minorile e nella opportunità di riorganizzare il processo civile minorile, così come stabilito nella Relazione del Ministero della Giustizia sull'amministrazione della Giustizia per l'anno 2006.



menti sostanziali del rito del procedimento minorile e del procedimento di adottabilità, garantendo la difesa tecnica del minore. La legge di riforma è infatti volta da un lato ad introdurre una difesa tecnica del minore nelle procedure di adottabilità e di potestà e dall'altro a garantire comunque il contraddittorio e il diritto alla difesa anche per i genitori del minore. Le norme entrate in vigore stabiliscono che «il procedimento di adottabilità deve svolgersi sin dall'inizio con l'assistenza del legale del minore e dei genitori o degli altri parenti»⁷ e che prima della dichiarazione della eventuale adottabilità vada sentito il minore che abbia compiuto i dodici anni, nonché «anche il minore di età inferiore, in considerazione della sua capacità di discernimento»⁸. Del nuovo procedimento si apprezza in particolare lo snellimento della procedura per la dichiarazione definitiva dell'adottabilità. Avverso la sentenza di adottabilità le parti possono proporre impugnazione avanti la Corte d'Appello, Sezione Minorenni⁹. Tuttavia, occorre rilevare che l'entrata in vigore della Legge 149/2001 nel luglio 2007 senza l'emanazione delle norme relative alla difesa d'ufficio ed un riassetto del processo civile minorile ha, nei fatti, reso la normativa difficilmente applicabile e fonte di nuovi problemi ed incertezze applicative. Sia l'Associazione Italiana dei Magistrati per i Minorenni e per la Famiglia (AIMMF)¹⁰ sia l'Unione delle Camere Minorili¹¹, sia la dottrina che si è

occupata dell'argomento¹² hanno evidenziato le difficoltà interpretative che, inevitabilmente, hanno causato il nascente di prassi differenti tra i vari Tribunali e anche all'interno del medesimo Tribunale. I **problemi maggiori** riguardano il rapporto tra avvocato del minore o curatore del minore e minore, la mancata individuazione di criteri di nomina e di qualificazione dei difensori del minore e l'assenza di un relativo albo, la retribuzione degli stessi, a differenza di quanto avviene nei procedimenti penali dove esiste un quadro normativo di riferimento¹³. Risulta pertanto particolarmente urgente un intervento legislativo volto a garantire un'efficace applicazione della Legge 149/2001 che attualmente appare fonte di incertezze interpretative e conseguentemente non garantisce un'efficace tutela del minore, facendo venire meno uno degli scopi per cui era stata emanata.

Rispetto all'auspicata costituzione di un **organo unico specializzato** in materia minorile¹⁴ si segnala che anche quest'anno non è stato presentato alcun disegno di legge che ne preveda l'istituzione e non è ancora iniziato l'esame dei progetti di legge giacenti e già assegnati alla Commissione Giustizia¹⁵ che prevedono la formazione di sezioni specializzate all'interno dei singoli Tribunali ordinari.

La questione di un organo unico specializzato è rilevante anche con riferimento all'applicazione della **Legge 54/2006** «Disposizioni in materia di separazione dei genitori e affidamento condiviso». Il problema della **competenza tra Tribunale Ordinario e Tribunale per i Minorenni** riguardo all'affidamento e al mantenimento dei figli naturali è stata almeno temporaneamente superata dall'Ordinanza della Corte di Cassazione 8362/2007 del 22 marzo 2007¹⁶ con cui è stato stabilito che la competenza in tema di affidamento e di mantenimento dei figli naturali spetta al Tribunale per i Minorenni, mentre le medesime decisioni riferite ai figli legittimi sono prese dal Tribunale Ordinario. La situazione, a prima vista priva di problemi, presenta, in realtà, ancora molte difficoltà che rendono la tutela del figlio naturale meno certa e di fa-

⁷ Art. 8 ultimo comma Legge 149/2001; l'art. 10 comma 2 stabilisce che «all'atto dell'apertura del procedimento, sono avvertiti i genitori o, in mancanza, i parenti entro il quarto grado che abbiano rapporti significativi con il minore. Con lo stesso atto il Presidente del Tribunale per i Minorenni li invita a nominare un difensore e li informa della nomina di un difensore di ufficio per il caso in cui essi non vi provvedano».

⁸ Art. 16 Legge 149/2001.

⁹ Art. 17 Legge 149/2001. Fino al luglio 2007 l'adottabilità veniva pronunciata con decreto (anziché con sentenza) contro cui poteva essere proposta opposizione avanti allo stesso Tribunale per i Minorenni che aveva dichiarato l'adottabilità con un conseguente allungamento dei tempi necessari a pervenire ad una decisione definitiva; all'opposizione avanti al Tribunale per i Minorenni poteva infatti seguire il giudizio in Appello e poi quello in Cassazione. La Corte d'Appello ora deve depositare la sentenza entro 15 giorni dalla pronuncia e i ricorsi (anche in Cassazione) devono essere discussi entro 60 giorni dal deposito degli atti.

¹⁰ Gruppo di lavoro AIMMF sulla Legge 149/2001 in www.minoriefamiglia.it. Il Consiglio Direttivo dell'Associazione Italiana dei Magistrati per i Minorenni e per la Famiglia a seguito delle difficoltà interpretative ed operative insorte a partire dal 1° luglio 2007 con «l'inattesa entrata in vigore della parte processuale della legge 149/2001 senza che prima fossero state predisposte le necessarie norme di attuazione», ha istituito un gruppo di lavoro che ha individuato possibili buone prassi applicative della nuova disciplina relativamente ai procedimenti di adottabilità e di controllo sulla potestà disponibili sul sito www.minoriefamiglia.it/stampa.asp?id=776

¹¹ Comunicato Unione Nazionale Camere Minorili in www.minoriefamiglia.it

¹² Domanico M.G. *Senza norme processuali sulla difesa tecnica in affanno avvocati e giudici in Famiglia e Minori* 8/2007 pag. 9; Dosi G. *Una svolta nei giudizi de protestate e di adattabilità: in vigore, dopo anni di proroghe, l'obbligo di un difensore per genitori e minore in Famiglia e Diritto* 10/2007, pag. 951; Turri G.C. *Ascolto, rappresentanza, difesa del minore in giudizio* in quanto parte in www.minoriefamiglia.it; Pricoco M.F. *La difesa tecnica nei giudizi minorili alla luce dell'entrata in vigore delle norme processuali della Legge 149/01* in www.minoriefamiglia.it

¹³ Altri rilevanti problemi sono da segnalare relativamente alla nomina d'ufficio dell'avvocato dei genitori.

¹⁴ Cfr. 3° Rapporto CRC 2007, pag. 8.

¹⁵ C. 77 assegnato il 13 giugno 2006; S. 155 assegnato il 9 giugno 2006; S. 683 assegnato il 24 luglio 2006.

¹⁶ Ordinanza 8362/2007; Ordinanza 19406/2007; Ordinanza 19909/2007 in www.minoriefamiglia.it



cile accesso rispetto a quella del figlio nato all'interno di un'unione matrimoniale. Esiste infatti un problema di mancanza di norme processuali che regolamentino in maniera uniforme i procedimenti relativi ad affidamento, modalità di visita e mantenimento dei figli naturali, con conseguente difformità di prassi applicative tra i vari Tribunali¹⁷; un problema logistico di difficile accesso per le famiglie di fatto al giudice competente in quanto, come è noto, l'ambito di competenza dei Tribunali per i Minorenni è molto vasto; un problema relativo alle famiglie di fatto in cui vi siano figli minorenni e figli maggiorenni economicamente non autosufficienti per le quali appare necessario adire il Tribunale per i Minorenni relativamente ai figli minori e il Tribunale Ordinario per ottenere un contributo al mantenimento dei figli maggiorenni non economicamente autosufficienti¹⁸.

I Tribunali Ordinari continuano poi a mantenere la competenza in tema di figli naturali quando la decisione chiesta al giudice riguarda esclusivamente il problema del mantenimento, senza investire le questioni relative all'affidamento dei figli e alle modalità di visita con il genitore non convivente.

Resta sempre pertanto attuale la raccomandazione di una riforma legislativa che istituisca un **Tribunale unico** competente a decidere in tema di figli naturali e legittimi e, in generale, relativamente a tutte vicende relative della famiglia, così come auspicato da molti operatori giuridici.

Per quel che concerne **le differenze ancora esistenti tra figli legittimi e naturali**, quali quelle in materia di successione e di rapporti che intercorrono tra il figlio naturale e la famiglia legittima del genitore¹⁹ si segnala come non ci sia stato alcun intervento legislativo volto alla totale equiparazione di figli legittimi e naturali. Infatti il disegno di legge C. 2514 «Delega al Governo per la revisione della normativa in materia di filiazione» non ha concluso il suo *iter* parlamentare²⁰.

¹⁷ Il procedimento avanti al Tribunale per i Minorenni è infatti un procedimento di volontaria giurisdizione con rito camerale, pur riconoscendo il tentativo di vari Tribunali, unitamente ad associazioni di avvocati, di stabilire prassi condivise a tutela delle garanzie processuali.

¹⁸ Il Tribunale di Siena, con ordinanza dell'11 gennaio 2008 ha sollevato la questione di costituzionalità dell'art. 4 comma 2 Legge 54/2006 relativamente all'interpretazione data dalla Cassazione.

¹⁹ L'art. 537 c.c. stabilisce che pur essendo la quota riservata ai figli naturali e legittimi la medesima questi ultimi hanno diritto di commutare in denaro o in altri beni la quota dei figli naturali che non vi si oppongano e che, in caso di opposizione, la decisione spetta al giudice. L'art. 252 c.c. stabilisce che l'eventuale inserimento del figlio naturale nella famiglia legittima di uno dei genitori necessita del consenso del coniuge.

²⁰ Il disegno di legge è stato approvato dal Consiglio dei Ministri del 16 marzo 2007, presentato alla Camera il 12 aprile 2007, assegnato alla Commissione Giustizia il 24 aprile 2007, che ha concluso l'esame in commissione il 20 dicembre 2007. Al momento della stesura del presente Rapporto è all'esame del Parlamento.

Cfr. www.giustizia.it/newsonline/data/multimedia/2333.pdf

Relativamente **all'ascolto del minore**, disciplinato dalla Legge 54/2006 con il nuovo art. 155 *sexies* c.c., va evidenziato come, anche in questo settore, le prassi siano differenti tra i vari Tribunali e come siano state elaborati protocolli volti all'unificazione delle modalità di ascolto dei minori²¹. La legge lascia spazio alle più varie interpretazioni e i protocolli, pur certamente meritevoli, si teme possano portare a soluzioni condivise solo in ambito strettamente locale: a titolo puramente esemplificativo si sottolinea come mentre l'Osservatorio di Milano prevede all'art. 5 del Protocollo che l'audizione potrà svolgersi solo alla presenza del giudice, dell'eventuale ausiliario e del difensore o curatore del minore, il Protocollo di Roma all'art. 5 stabilisce invece il diritto dei difensori delle parti di partecipare all'udienza di audizione del minore, pur senza interferire nello svolgimento dell'audizione. Anche in questo campo si auspica un'opera di coordinamento dei Tribunali per i Minorenni e dei Tribunali Ordinari a livello nazionale in modo da avere una prassi uniforme. Appare anche necessaria un'attività di formazione specifica per i magistrati che ascolteranno i minori²².

Nell'ambito della procedura minorile penale pur **non essendo stato ancora creato l'ordinamento penitenziario minorile** merita di essere segnalata un'importante novità rispetto al 3° Rapporto CRC.

Infatti accogliendo la raccomandazione contenuta nel 3° Rapporto CRC, il Dipartimento per la Giustizia Minorile ha creato al suo interno un gruppo di lavoro che ha provveduto a redigere due interessanti **progetti di legge**²³: il primo relativo all'elaborazione del tanto atteso ordinamento penitenziario per i detenuti minorenni, il secondo avente per oggetto la riorganizzazione degli uffici periferici e centrali del Dipartimento per la Giustizia Minorile al fine di adeguare strutture e personale alla nuova legislazione penitenziaria. I due progetti di legge sono stati depositati in data 15 gennaio 2008 presso la Segreteria del Gabinetto del Ministro

²¹ Si veda in proposito il Protocollo sull'interpretazione e applicazione della Legge 54/2006 in tema di ascolto del minore redatto dall'Osservatorio per la giustizia civile di Milano, Gruppo famiglia e Minori in www.giustizia.it/newsonline/data/multimedia/2333.pdf e il Protocollo per l'audizione del minore redatto dalla Commissione Famiglia e Minori del Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Roma www.cameraminorile.com

²² Per maggiore approfondimenti si veda *oltre* capitolo II, paragrafo «L'ascolto del minore in ambito giudiziario».

²³ Si tratta della proposta di legge del Ministero della Giustizia - Dipartimento per la Giustizia Minorile - Direzione Generale per l'attuazione dei provvedimenti giudiziari che introduce «Norme sull'ordinamento penitenziario minorile e sull'esecuzione dei provvedimenti limitativi della libertà destinati ai minorenni autori di reato» (Protocollo n. 1238/1 del 15 gennaio 2008) reperibile in www.giustiziaminorile.it



della Giustizia per il relativo *iter* di competenza istituzionale, che si auspica sia avviato con la nuova legislatura²⁴.

In prima battuta e in attesa del confronto con l'approfondimento dottrinale è possibile affermare che il progetto di legge relativo all'ordinamento penitenziario minorile costituisce un apprezzabile sforzo finalizzato a colmare la gravissima lacuna più volte stigmatizzata dai commentatori più attenti²⁵, in quanto mentre il nostro ordinamento si è dotato di una legge sul processo penale minorile²⁶, manca la corrispondente e specifica legge sull'esecuzione delle pene per i minorenni, in grado di assicurare il godimento di quei diritti di cui i minorenni sono titolari in base alle convenzioni internazionali sottoscritte e ratificate dal nostro Paese²⁷. Il progetto di legge tiene conto anche delle modifiche sociali e culturali avvenute negli ultimi anni, con particolare riferimento ai minori stranieri appartenenti a varie etnie e ai reati commessi da gruppi di cui fanno parte minorenni e giovani adulti²⁸.

Tuttavia in attesa e fino all'entrata in vigore dell'ordinamento penitenziario minorile si continueranno ad applicare ai minorenni le norme di trattamento previste per gli adulti, con conseguenze anche molto gravi che rendono veramente indifferibile l'approvazione di una normativa ad hoc soprattutto dopo l'entrata in vigore della Legge 251/2005, come evidenziato nel 3° Rapporto CRC.

²⁴ Per iniziare l'auspicato *iter* parlamentare e non vanificare l'importante lavoro svolto all'interno del Dipartimento per la Giustizia Minorile è necessario che vengano tradotte in un disegno di legge. A tal fine il Ministro della Giustizia dovrebbe portarlo all'attenzione del Consiglio dei Ministri perché eserciti il suo potere di iniziativa legislativa; in alternativa potrebbe essere un parlamentare a "fare proprio" il testo delle due proposte di legge e presentarle in Parlamento.

²⁵ Cfr. Occhiogrosso F. *Giustizia e territorio: il ruolo del Tribunale per i Minorenni* reperibile in www.sicurezzaasud.it; in www.minoriefamiglia.it; Cfr. Covelli M. *Manuale di legislazione penale minorile* Satura Editrice, 2006.

²⁶ DPR 448/1988 «Approvazione delle disposizioni sul processo penale a carico di imputati minorenni».

²⁷ Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, New York, 20 novembre 1989, ratificata con legge 27 maggio 1991 n. 176; Convenzione Europea sull'esercizio dei diritti dei minori, Strasburgo, 25 gennaio 1996, ratificata con legge 20 marzo 2003 n. 77. Inoltre si ricordano le Regole minime delle Nazioni Unite relative all'amministrazione della giustizia minorile o «Regole di Pechino» del 1985, adottate dall'Assemblea Generale nella sua risoluzione 40/33 New York del 29 novembre 1985.

²⁸ Cfr. art. 3 del citato progetto di legge in materia di criteri cui deve essere orientata l'esecuzione delle pene nei confronti di minorenni italiani e stranieri; Cfr. l'art. 28 dello stesso progetto che riconosce la possibilità ai giovani adulti che abbiano compiuto i 18 ma non superato i 25 anni e che abbiano commesso il reato da minorenni di scontare la pena in Istituti penitenziari autonomi o in Sezioni degli Istituti per i Minorenni ove vengono sperimentate nuove modalità di trattamento con riguardo ai reati commessi da bande giovanili, criminalità organizzata o di tipo mafioso. Lo scopo della costituzione dell'Istituto Penale per giovani adulti è quello di evitare il trasferimento del giovane nella struttura per adulti con i conseguenti pericoli di contaminazione con l'ambiente criminale e di conferma dell'identità deviante.

La Legge 251/2005²⁹, nota come «ex Cirielli», infatti ha introdotto anche per i condannati minorenni in virtù dell'effetto estensivo sopra indicato severi limiti alla concessione di permessi premio, o di misure alternative alla detenzione (quali ad esempio la semilibertà o l'affidamento in prova al servizio sociale) quando sia stata applicata dal giudice di merito la **recidiva reiterata** prevista dall'art. 99 comma 4 c.p.³⁰ Tale regime di aumenti obbligatori, che l'interpretazione giurisprudenziale ha provveduto a mitigare³¹, non sembra abbia avuto effetti particolarmente intensi in ambito minorile in quanto per la sussistenza della recidiva occorre che l'autore già all'epoca di commissione del fatto-reato sia stato in precedenza condannato con sentenza definitiva, circostanza questa non frequentissima per un minorenni³².

Sarebbero pertanto necessari, come già avvenuto in passato e fino all'approvazione dell'ordinamento penitenziario, ulteriori interventi correttivi della Corte Costituzionale al fine di ammorbidire rigide e automatiche preclusioni alla concessione di misure premiali o alternative alla detenzione nei confronti dei condannati minorenni, proprio per rendere l'esecuzione della pena conforme al dettato costituzionale di protezione della personalità del minore³³.

Passando ora all'esame delle più significative disposizioni del già menzionato progetto di legge relativo all'ordinamento penitenziario minorile occorre considerare che, in virtù del recepimento dei principi contenuti nelle convenzioni internazionali, l'art. 3 regola l'**intervento del mediatore linguistico-culturale** in modo da favorire i processi di integrazione socio-culturale nei confronti di minorenni stranieri o appartenenti a minoranze etniche consentendo così una seria prevenzione del rischio di devianza. Si prevede inoltre che ogni minorenne possa usufruire di un trattamento edu-

²⁹ Legge 251/2005 «Modifiche al Codice Penale e alla legge 26 luglio 1975 n. 354 in materia di attenuanti generiche, di recidiva, di giudizio di comparazione delle circostanze di reato per i recidivi, di usura e di prescrizione».

³⁰ Si ha la recidiva reiterata quando il recidivo commette un altro delitto non colposo, con aumenti fino a due terzi della pena.

³¹ Come sancito dalla Corte Costituzionale con sentenza n. 192 del 5 - 14 giugno 2007, in *Guida al Diritto* 26/2007.

³² In questo senso Micela F. *L'impatto della Legge ex - Cirielli sul diritto minorile* in www.minoriefamiglia.it

³³ Si veda ad esempio la sentenza della Corte Costituzionale n. 436 del 22 novembre - 1 dicembre 1999 che ha censurato l'art. 58 *quater* comma 2 e 3 dell'ordinamento penitenziario (divieto di concessione di permessi premio per tre anni in caso di revoca della misura alternativa alla detenzione) nella parte in cui si riferisce ai minorenni per contrasto con gli artt. 27 e 31 della Costituzione; cfr. inoltre la sentenza della Corte Costituzionale n. 450 del 16-30 dicembre 1998 che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale nei soli riguardi dei condannati minorenni della norma che subordina la concessione di permessi premio in caso di condannati per i reati indicati nell'art. 4 *bis* dell'ordinamento penitenziario all'avvenuta espiazione di almeno metà della pena e comunque di non oltre 10 anni.



cativo personalizzato e della presenza in carcere di un operatore socio-educativo di riferimento.

Di grandissimo rilievo appare inoltre l'introduzione, nell'art. 23, del progetto della «**liberazione anticipata per positivo svolgimento di attività riparatorie**». Si tratta della **mediazione penitenziaria**, nuova misura che si ispira a modelli stranieri da tempo sperimentati³⁴, che ha lo scopo di favorire la pacificazione tra condannato e vittima o la riparazione del danno materiale o nella vita di relazione subito dalla vittima. In sintonia con il già rodato istituto della «messa alla prova» relativo al processo penale minorile, nella fase dell'esecuzione della pena nei confronti del minorenne il Tribunale di Sorveglianza può ordinare la liberazione anticipata, decidendo la riduzione della pena di 60 giorni per ogni sei mesi di pena scontata, qualora sia stata realizzata un'attività di mediazione-riparazione ed essa abbia avuto esito positivo. Tale attività di mediazione-riparazione viene attuata sulla base di un progetto frutto di un accordo tra il condannato e i servizi sociali che vigilano e seguono lo svolgimento del percorso di mediazione. Si deve comunque ribadire, come già auspicato nel 3° Rapporto CRC, l'urgenza di un intervento normativo che regolamenti la materia della mediazione penale con riferimento alla figura del mediatore e possa finalmente consentire di uniformare le differenti prassi praticate nei diversi Tribunali, in violazione del principio di non discriminazione di cui all'art. 2 CRC³⁵.

Nell'ambito del procedimento minorile civile e penale è, peraltro, necessario fare una riflessione sulla possibilità per enti, associazioni e comitati, il cui fine statutario sia la tutela degli **interessi diffusi dei minori**, di poter partecipare al giudizio rappresentando quegli interessi collettivi oggetto riconosciuto della loro attività. L'ordinamento riconosce, per ora esplicitamente solo in ambito penale ed amministrativo, agli enti promotori di interessi collettivi, universalmente riconosciuti e pacificamente condivisi, una posizione processuale autonoma rispetto alla parte lesa nell'ambito di procedimenti in corso³⁶. Si rileva tuttavia come, anche in ambito civile, numerosi siano i casi in cui vengono cagionati, con comportamenti illegittimi, danni notevoli nei confronti dei soggetti più deboli, svantaggiati, privi di tutela ade-

guata, quali i minori. I diritti dei minori possono legittimamente qualificarsi non solo come interessi diffusi, ovvero interessi aventi valore a livello ultraindividuale, ma addirittura come interessi collettivi. In tale ottica, l'associazione o l'ente che si fa portatore degli interessi diffusi collegati ai diritti dei minori, potrebbe essere chiamata a partecipare ai procedimenti in cui è coinvolto un minore e come tale essere legittimata ad assumere un ruolo attivo e propulsivo accanto allo stesso, per un rafforzamento della sua tutela³⁷. Una recente sentenza della Corte d'Appello di Genova ha riconosciuto la legittimazione ad agire ad Enti Autorizzati che abbiano come loro scopo statutario la tutela dei minori in stato di abbandono³⁸, prendendo parte attiva al procedimento in corso³⁹. Sulla scorta di questa decisione, alcune associazioni ritengono opportuno e necessario prevedere anche nei giudizi civili che hanno ad oggetto l'interesse del minore, la possibilità di legittimare all'azione quelle associazioni che operano a tutela dei minori, proprio al fine di tutelare sia il diritto soggettivo che si sostiene essere stato violato, sia degli interessi "diffusi" ad esso collegati, così

³⁶ Sono stati, innanzitutto, estesi gli stessi diritti e le facoltà riconosciute alla persona offesa dal reato anche agli enti e associazioni senza scopo di lucro alle quali «sono state riconosciute, in forza di legge, finalità di tutela degli interessi lesi dal reato» (art. 91 c.p.p.). Conseguenza procedurale di ciò è la capacità per enti, associazioni, comitati, di intervenire o di costituirsi parte civile in un procedimento penale in corso, accanto alla persona offesa dal reato e/o alla parte civile, qualora tali organizzazioni abbiano subito, a causa del fatto lesivo, un danno ad un interesse proprio, sempre che quell'interesse coincida con il diritto soggettivo che l'associazione ha assunto, indicandolo espressamente nel proprio statuto, quale ragione della propria esistenza ed attività, quale interesse assoluto ed essenziale della propria missione. È una novità importante che dal punto di vista processuale si realizza con un ampliamento della legittimazione attiva, ma che dal punto di vista extra giuridico comporta una decisa presa d'atto della valenza sociale di soggetti in massima parte appartenenti al Terzo Settore. L'affiancarsi alle parti processuali è inoltre la dimostrazione di solidarietà, di condivisione, di non abbandono verso le vittime dirette di tali atti.

Di recente, anche in ambito amministrativo sono stati valorizzati enti che tutelano interessi diffusi, in particolare in relazione alla salvaguardia degli interessi diffusi in materia ambientale.

³⁷ Tratto da Amici dei Bambini *Il manifesto politico di Amici dei Bambini contro l'emergenza abbandono* agosto 2008, pag. 44.

³⁸ Cfr. decisione della Corte d'Appello di Genova del 28 settembre 2006 Cron. n. 141/06 emessa nella procedura n. 449/2006 relativa al caso della bambina Bielorusa "Maria", disponibile sul sito www.studiolegalerosi.it/db/bielorusa.doc

³⁹ Si ritiene che, sulla scia di questa innovativa sentenza, il legislatore potrebbe attivarsi per regolamentare l'istituto dell'intervento di terzi portatori di interessi diffusi, prevedendolo *ex lege*. Una legge in tal senso, infatti, secondo alcune associazioni si rivelerebbe utile e necessaria non solo per superare le problematiche ancora aperte relative alla tutela processuale dei minori, ma anche per dare rilevanza ed attribuire una legittima posizione processuale agli enti che operano principalmente in materia di tutela dei minori. Alcune associazioni invece rilevano come il minore sia già nei fatti tutelato, grazie all'entrata in vigore della Legge 149/2001 dalla presenza in giudizio di avvocato del minore e curatore e temono un eccessivo carico nei procedimenti, con conseguente rischio di un appesantimento e conseguenti rallentamenti.

³⁴ Cfr. Ministero della Giustizia - Dipartimento per la Giustizia Minorile, *Relazione sull'ordinamento penitenziario minorile*, in www.segreteria.direzioneminori.dgm.giustizia.it

³⁵ Allo scopo di assicurare l'adozione di modelli uniformi di giustizia riparativa in linea con le Raccomandazioni delle Nazioni Unite (dichiarazione di Vienna del 2000 - X Congresso delle Nazioni Unite sulla prevenzione del Crimine) e del Consiglio d'Europa (n. 19/99) è stata istituita con decreto del Capo Dipartimento in data 26 febbraio 2002 presso il Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria la Commissione di studio *Mediazione penale e giustizia riparativa* composta tra gli altri dalla Dott.ssa Maria Pia Giuffrida e dal Prof. Adolfo Ceretti il cui piano di studio e di ricerca è reperibile in www.giustizia.it



come già avvenuto in altri ambiti (quali ad esempio la tutela dei diritti dell'ambiente e quella dei consumatori)⁴⁰.

Pertanto il Gruppo CRC raccomanda:

1. Al **Parlamento**, al fine di consentire un'efficace tutela del minore in ambito giudiziario, di provvedere alla riforma della normativa relativa alla difesa d'ufficio in modo tale da consentire un'effettiva applicazione della Legge 149/2001 nella parte che prevede la difesa tecnica del minore nelle procedure di adottabilità e *de potestate*;
2. Al **Parlamento** di procedere alla riforma del sistema della giustizia minorile prevedendo competenze esclusive in capo ad un unico organo effettivamente specializzato;
3. Al **Ministro della Giustizia** di riprendere le proposte di legge depositate il 15 gennaio 2008 agli atti del Gabinetto del Ministro della Giustizia, affinché il Consiglio dei Ministri possa procedere senza esitazione alla formulazione di un disegno di legge di riforma dell'ordinamento penitenziario minorile.

Il tutore legale volontario nell'esperienza del Pubblico Tutore dei minori del Veneto: una risorsa per il minore e per la rete di tutela

Quando un minore è privo dei genitori (orfano, figlio di ignoti, minore dichiarato adottabile) o quando i genitori non possono esercitare la potestà per decisione dell'autorità giudiziaria o perché lontani (minori stranieri non accompagnati), la legge prevede che venga nominato un tutore che lo rappresenti legalmente. Nella maggior parte dei casi la tutela viene attribuita a componenti della "famiglia allargata" (nonni, zii, etc.). Ma vi sono casi in cui questa soluzione non può trovare attuazione, diventando inevitabile la scelta di un estraneo.

Il Pubblico Tutore dei Minori del Veneto ha promosso e realizzato un Progetto regionale per il reperimento, la formazione e il sostegno di persone disponibili ad esercitare questa funzione di rappresentanza legale del minore di età, una forma di volontariato di alto profilo sul piano delle competenze e accreditato presso le istituzioni. Il Progetto è, innanzitutto, un'occasione di sensibilizzazione sociale e di diffusione di una cultura attenta ai diritti dell'infanzia e dell'adolescenza e di una sensibilità nuova e diffusa, concretamente tutelante.

Il tutore legale, nell'interpretazione sottesa all'esperienza veneta, rappresenta la chiave di volta per la trasformazione del rappresentante legale del minore da comparsa burocratica a soggetto fondamentale del percorso di protezione e tutela del minore in difficoltà, riacquistando la centralità che il codice civile gli riconosce. Il tutore volontario è una risorsa principalmente per il minore che viene affiancato da una presenza "amicale" costante, vigi-

le e discreta, che lo accompagna non come professionista del sociale o della giustizia, ma semplicemente come persona. La gratuità dell'azione del volontario è elemento che influenza la relazione tra il tutore e il minore, poiché la disponibilità e l'attenzione del tutore sono di per sé elementi qualificanti.

Al tutore compete la rappresentanza del minore che non si riduce alla dimensione strettamente legale, poiché lo stesso codice attribuisce al tutore un compito di cura, da svolgere di concerto con gli altri soggetti coinvolti nel percorso di tutela. Al tutore, spetta anche il ruolo di portavoce dell'opinione del minore e di rappresentante del suo interesse, come specificato anche dalla Convenzione di Strasburgo del 1996 con riferimento alla figura del rappresentante. Infine, il tutore accompagna il minore nell'esercizio dei diritti che la legge gli riconosce. Questo affiancamento, che non deve diventare sovrapposizione, è significativo tanto nel percorso amministrativo di protezione, quanto nell'eventuale processo minorile. In quest'ultimo caso, la rappresentanza dell'interesse del minore - parte processuale - viene assicurata dal fatto che al tutore viene nominato d'ufficio un avvocato.

Ciò che qualifica maggiormente il Progetto del Pubblico Tutore e ha permesso il conseguimento dei risultati maturati sono le scelte strategiche e di implementazione che lo contraddistinguono. Il Progetto è nato e, soprattutto, è stato sviluppato in un contesto di collaborazione inter-istituzionale: l'intesa con l'Assessorato e la Direzione regionale ai servizi sociali per una regia regionale, la concreta collaborazione con le Aziende sociosanitarie e le Conferenze dei Sindaci per un'implementazione a livello territoriale (azioni condivise e realizzate sul territorio, non calate dall'altro e centralizzate), l'accordo con il Tribunale per i Minorenni di Venezia ed i Giudici tutelari per garantire l'effettivo utilizzo dei volontari. Sul piano più strettamente operativo, la realizzazione delle diverse azioni di "reclutamento", formazione, e monitoraggio dei volontari/tutori passa attraverso l'imprescindibile collaborazione di una rete di professionisti indicati dalle ULSS e dalle Conferenze dei Sindaci di tutta la Regione, che seguono periodicamente una formazione specifica per svolgere poi il ruolo di referenti territoriali del Progetto. Per mantenere la rete di alleanze (che garantisce la legittimazione dei tutori volontari nella rete di tutela), la rete dei referenti (che consente l'implementazione territoriale del Progetto) e, soprattutto, la rete dei volontari, è necessaria una continua azione di sensibilizzazione, formazione, dialogo e confronto.

Al 31 dicembre 2007 sono stati realizzati 26 corsi di formazione territoriale per tutori, di cui 5 aventi un focus specifico sui minori stranieri non accompagnati. Tra i volontari formati e disponibili per fare i tutori (in totale 523) 275 sono già stati nominati tutori e di questi il 42% ha assunto più di una tutela.

L'investimento continuo nelle persone e nella loro motivazione è l'impegno principale che l'Ufficio del Pubblico Tutore deve affrontare, ma rappresenta la forza e la garanzia di riuscita del Progetto.

A cura di Lucio Strumendo, Pubblico Tutore dei minori Regione Veneto

⁴⁰ Tratto da Amici dei Bambini *Il manifesto politico di Amici dei Bambini contro l'emergenza abbandono*, cit., pag. 45.



b) Le politiche per l'infanzia e l'adolescenza

3. Il Comitato ONU accoglie favorevolmente:
(d) l'adozione della Legge 285/1997 contenente provvedimenti per la promozione dei diritti e delle opportunità per l'infanzia e l'adolescenza, che ha istituito un Fondo nazionale per l'infanzia e l'adolescenza.

21. Ai sensi dell'art. 2 e di altri articoli correlati della Convenzione e in linea con le proprie precedenti raccomandazioni (ibid. par. 17 e 18), il Comitato ONU raccomanda che l'Italia:

- (c) valuti con regolarità e attenzione le disparità esistenti nel godimento dei diritti da parte dei bambini e prenda, sulla base della valutazione compiuta, i provvedimenti necessari a prevenire ed eliminare la discriminazione attraverso misure efficaci;
- d) assicuri che il processo di decentramento favorisca l'eliminazione delle disparità fra bambini dovute alla ricchezza delle Regioni di provenienza;
- (e) continui a dare priorità, a destinare risorse mirate e servizi sociali ai bambini appartenenti ai gruppi sociali più vulnerabili.

(CRC/C/15/Add.198, punto 3 lett. d, punto 21, lett. c, d, e)

Il nuovo contesto definito dalla Legge 328/2000⁴¹ e dalla riforma del Titolo V della Costituzione⁴², continua a riproporre le stesse questioni problematiche evidenziate nel 3° Rapporto CRC in materia di politiche sociali per l'infanzia e l'adolescenza.

Nonostante la Legge 328/2000 abbia recepito il principio di promozione dei diritti e di opportunità per l'infanzia e l'adolescenza enunciato dalla Legge 285/1997, la riforma del Titolo V, con il riconoscimento della competenza esclusiva delle Regioni in materia di politica sociale, ha determinato il **superamento di fatto della Legge 285/1997**, e del relativo Fondo Nazionale Infanzia, poiché solo alcune città c.d. riservatarie⁴³ continuano ad essere destinatarie dirette di fondi vincolati per la realizzazione di progetti a favore dell'infanzia e l'adolescenza⁴⁴.

⁴¹ Legge 328/2000 «Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali».

⁴² Legge costituzionale 3/2001 «Modifiche al Titolo V della seconda parte della Costituzione».

⁴³ Le c.d. città riservatarie ex art. 2 Legge 285/1997 sono: Venezia, Milano, Torino, Genova, Bologna, Firenze, Roma, Napoli, Bari, Brindisi, Taranto, Reggio Calabria, Catania, Palermo e Cagliari.

⁴⁴ Vedi *oltre* paragrafo «Le risorse destinate all'infanzia e all'adolescenza in Italia».

Tra le questioni ancora aperte si trova, in primo luogo, il **processo di decentramento nell'ambito delle politiche sociali e i suoi effetti sulla parità di godimento** dei diritti e delle opportunità da parte di tutti i bambini e le bambine. La riforma costituzionale, infatti, ha demandato alle Regioni la declinazione e l'implementazione dei principi introdotti dalla Legge 285/1997. La scelta dell'introduzione del principio di promozione dei diritti e delle pari opportunità dell'infanzia e dell'adolescenza nelle priorità di politica sociale regionale è rimessa dunque alla Regioni, scelta che di fatto subisce il condizionamento delle problematiche sociali complessive della Regione e delle risorse regionali disponibili per lo stesso settore sociale. Alcune Regioni, come già accennato nel 3° Rapporto CRC, hanno dedicato una particolare attenzione, nei propri piani sociali, alle tematiche relative alla tutela dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza adottando, in alcuni casi, la logica promozionale propria della Legge 285/1997. Tra queste Regioni si evidenzia l'esperienza della **Regione Marche**⁴⁵, che nel nuovo Piano Sociale 2008-2010⁴⁶ ha inserito un'analisi dettagliata e aggiornata delle condizioni e dei bisogni dell'infanzia e dell'adolescenza del territorio regionale, e della **Regione Abruzzo** che ha inserito la tutela dei minori appartenenti ai gruppi più vulnerabili tra gli obiettivi essenziali del Piano Sociale Regionale 2007-2009, nonché la promozione di azioni positive per l'attuazione dei diritti definiti dalla Convenzione tra gli obiettivi complementari⁴⁷.

L'attuazione di politiche sociali regionali nel settore dell'infanzia e dell'adolescenza se da un lato risponde alle esigenze di adeguamento alle condizioni e ai bisogni territoriali, dall'altro rischia di accentuare le disparità nel godimento di diritti e opportunità e ciò in contrasto con il principio di non discriminazione e le raccomandazioni espresse dal Comitato ONU. È pertanto importante ricordare che la responsabilità diretta di adempiere agli obblighi stabiliti dalla CRC è propria del Governo di uno Stato parte e non subisce alcuna limitazione in un Stato decentrato⁴⁸. Lo Stato parte deve garantire che le au-

⁴⁵ La Regione Marche già nel 2003 aveva adottato la Legge regionale per l'infanzia e l'adolescenza (l.r. 9/2003 «Disciplina per la realizzazione e gestione dei servizi per l'infanzia, per l'adolescenza e per il sostegno alle funzioni genitoriali e alle famiglie») e nel 2004 un Piano di azione per l'infanzia e l'adolescenza (DGR 643/2004 «Sviluppo programmatico e organizzativo per le politiche dell'infanzia, adolescenza e genitorialità»).

⁴⁶ Regione Marche – Proposta di atto amministrativo n. 81/2008, «Piano sociale 2008 – 2010 – Partecipazione, tutela dei diritti, programmazione locale», gennaio 2008.

⁴⁷ Regione Abruzzo, Assessorato alle Politiche Sociali e Cultura, Abruzzo Sociale, «Uguaglianza, solidità, innovazione: per i diritti sociali. Piano sociale regionale 2007 – 2009».

⁴⁸ Comitato ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, Commento Generale n. 5 *Misure generali di attuazione della Convenzione sui diritti dell'infanzia*, 2003; traduzione italiana, non ufficiale a cura di UNICEF Italia, disponibile sul sito www.unicef.it



torità locali abbiano a disposizione le risorse necessarie per adempiere all'attuazione della Convenzione ed ha la responsabilità di garantire un uniforme godimento da parte di tutti i bambini e le bambine sul territorio nazionale, con particolare attenzione a coloro che appartengono ai gruppi più vulnerabili.

Al fine di garantire uniformità sull'intero territorio nazionale lo Stato dovrebbe innanzitutto definire al più presto i **livelli essenziali delle prestazioni sociali (LIVEAS)**. In proposito occorre ricordare che la definizione dei LIVEAS nazionali, pur essendo stata prevista quale priorità del «Rapporto nazionale sulle strategie per la protezione sociale e l'inclusione sociale 2006 – 2008» (NAP Inclusion) ⁴⁹, non è stata ancora portata a termine e viene di nuovo rinviata all'anno 2008 ⁵⁰. A 7 anni dall'entrata in vigore della Legge 328/2000 i LIVEAS dunque non stati ancora definiti ⁵¹.

Inoltre, contestualmente alla definizione dei LIVEAS dovrebbero essere previsti e adottati adeguati strumenti di monitoraggio diretti a verificarne l'attuazione e il recepimento a livello regionale. Si rileva infatti la mancanza di un **meccanismo diretto a individuare con regolarità le priorità regionali delle politiche sociali in ambito di tutela e promozione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza**. Il meccanismo di monitoraggio per lo stato di attuazione della Legge 285/1997 ad esempio, prevedeva a livello nazionale e prevede tuttora per le città riservatarie, un'analisi per tipologia di intervento dei progetti realizzati, evidenziandone la logica promozionale o di contrasto alla povertà e alla violenza ⁵². Il Regolamento di riordino dell'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza ⁵³ dispone che le Regioni in accordo con le amministrazioni provinciali e le Province Autonome di Trento e Bolzano, adottino idonee misure di coordinamento

degli interventi locali di raccolta e di elaborazione di tutti i dati relativi alla condizione dell'infanzia e dell'adolescenza e li comunichino entro il 30 aprile di ogni anno ⁵⁴. La **Regione Emilia Romagna**, ad esempio, ha già adottato un meccanismo di monitoraggio e di valutazione della programmazione sociale dell'area infanzia e adolescenza, il cui impianto metodologico è stato definito sulla base delle precedenti esperienze di valutazione condotte per le due triennali della Legge 285/1997 ed i cui risultati sono stati inseriti in un rapporto pubblicato nel dicembre del 2007 ⁵⁵. Sarebbe auspicabile che, come previsto dal citato Regolamento, dal prossimo aprile siano disponibili i dati relativi alla condizione dell'infanzia e dell'adolescenza in tutte le Regioni italiane.

Si evidenzia che come ribadito dal Comitato ONU ⁵⁶: «[...] il decentramento del potere, attraverso la devoluzione e la delega del Governo, non riduce in alcun modo la responsabilità diretta del Governo dello Stato parte di adempiere ai propri obblighi verso tutti i bambini entro la propria giurisdizione, indipendentemente dalla struttura dello Stato» e «[...] lo Stato che ratifica [...] la Convenzione rimane responsabile di garantire la totale attuazione della Convenzione nei territori entro la propria giurisdizione. In qualsiasi processo di devoluzione, gli Stati parti devono garantire che le autorità locali abbiano le risorse finanziarie, umane e di altro tipo necessarie per adempiere efficacemente alle responsabilità di attuazione della Convenzione [...]».

Per quanto riguarda le **priorità politiche relative all'infanzia e all'adolescenza a livello nazionale**, nel 3° Rapporto CRC era stato segnalato che erano state definite nel citato «Rapporto nazionale sulle strategie per la protezione sociale e l'inclusione sociale 2006 – 2008» (NAP Inclusion) ⁵⁷. La loro attuazione è stata oggetto dei lavori del Ministro delle Politiche per la Famiglia e del Ministero della Solidarietà Sociale. Quest'ultimo in particolare ha riservato parte del Fondo per l'inclusione sociale degli immigrati e delle loro famiglie a progetti diretti alla tutela e alla promozione dei diritti dei minori immigrati e dei minori rom ⁵⁸, mentre il Ministro delle Politiche per la Famiglia ha attuato alcune delle inizia-

⁴⁹ A cura del Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale, del Ministero della Solidarietà Sociale e del Ministero della Salute, novembre 2006.

⁵⁰ A cura del Ministero della Solidarietà Sociale *Avvio del processo di programmazione strategica per l'anno 2008 – Individuazione delle priorità politiche*.

⁵¹ Al riguardo si richiama quanto affermato dal Ministro della Solidarietà Sociale Paolo Ferrero il 3 aprile 2007, nel corso dell'audizione con la Commissione parlamentare per l'infanzia in merito all'indagine conoscitiva condotta da quest'ultima in materia di strumenti di coordinamento istituzionale delle politiche dell'infanzia e dell'adolescenza: «[...] siamo in una condizione per cui, a seconda delle Regioni, si hanno un diverso livello dei servizi e un diverso tipo di trasferimento. Inoltre è difficilissimo effettuare un monitoraggio della spesa sociale perchè bisognerebbe avere un apparato di controllo che non c'è e quindi nei fatti controllore e controllato sono la stessa figura. [...] la destinazione d'uso era una forma politica di indirizzo [...] la strada che abbiamo davanti penso che sia quella della fissazione dei livelli di assistenza perchè non ne vedo altre[...]». Il testo integrale è disponibile sul sito www.parlamento.it/Bicamerale/infanzia/2830/2895/3334/paginabicamerale.htm

⁵² Ciampa A., Ciccotti E. *I progetti nel 2004. Lo stato di attuazione della Legge 285/1997* Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, Firenze, ottobre 2006.

⁵³ DPR 103/2007, G.U. serie generale n. 169 del 23 luglio 2007.

⁵⁴ Art. 1 comma 4 DPR 103/2007.

⁵⁵ Regione Emilia Romagna, Assessorato alla Promozione delle politiche sociali e di quelle educative per l'infanzia e l'adolescenza, Istituto per la Ricerca Sociale, *Il monitoraggio e la valutazione delle politiche dell'area infanzia e adolescenza in Emilia Romagna. Piani e progetti zonali e programmi provinciali di «Accoglienza e tutela»* Bologna, dicembre 2007.

⁵⁶ Cfr. Comitato ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, Commento Generale n. 5 *Misure generali di attuazione della Convenzione sui diritti dell'infanzia* cit., punti n. 40 e 41.

⁵⁷ A cura del Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale, del Ministero della Solidarietà Sociale e del Ministero della Salute, novembre 2006. Cfr. 3° Rapporto CRC 2007, pag. 11.

⁵⁸ Si veda *oltre* capitolo VI, paragrafo «Il diritto all'istruzione per i minori stranieri».



tive previste dirette a garantire a tutti i bambini pari opportunità a prescindere dal loro ambiente sociale attraverso azioni volte al sostegno delle famiglie⁵⁹. Rispetto a questi interventi attuati dal Ministro delle Politiche per la Famiglia si sottolinea in positivo l'aver definito delle priorità valide per l'intero territorio nazionale, ma si rileva la centralità del nucleo familiare rispetto ad una prospettiva bambinocentrica che dovrebbe caratterizzare tutti gli interventi diretti alla tutela e alla promozione dei diritti dei minori.

Pertanto il Gruppo CRC raccomanda:

1. Al **Ministero della Solidarietà Sociale** di provvedere, nel corso del 2008, alla definizione dei LIVEAS garantendo, tramite gli stessi, il godimento uniforme sull'intero territorio nazionale dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza e l'attuazione di una logica promozionale, ponendo particolare attenzione ai bambini e alle bambine appartenenti ai gruppi più vulnerabili;
2. Alla **Conferenza Stato Regioni** di promuovere un meccanismo di monitoraggio regolare delle priorità delle politiche sociali regionali per l'infanzia e l'adolescenza al fine di evitare che il decentramento dia luogo ad una disparità tra le Regioni nel godimento dei diritti da parte dei bambini e degli adolescenti.

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

9. Il Comitato ONU raccomanda che l'Italia continui ad incrementare, nella massima misura possibile, le risorse stanziare per i bambini e le loro famiglie e ad effettuare un'analisi di tutti i bilanci totali e settoriali dello Stato parte e delle Regioni, in modo da analizzare la quota spesa per l'infanzia, identificare le priorità e allocare le risorse «al massimo livello consentito dalle risorse disponibili». Inoltre, il Comitato raccomanda che l'Italia applichi questo principio alle attività svolte dalla Cooperazione internazionale allo sviluppo del Ministero degli Affari Esteri.

(CRC/C/15/Add. 198, punto 9)

⁵⁹ In particolare, con la Legge Finanziaria 2007, sono state incrementate le misure di sostegno al reddito in favore delle famiglie con figli con redditi medio bassi, sono stati aumentati gli assegni familiari sia per i dipendenti che per i parasubordinati mentre è stata introdotta una detrazione fiscale a favore delle famiglie con almeno quattro figli a carico. È stata poi promossa, in sede di Conferenza Unificata, un'intesa diretta alla riorganizzazione dei consultori familiari per la loro trasformazione in "Centri per la famiglia" con l'obiettivo di svilupparne le funzioni sociali promuovendo il loro ruolo di sostegno alle esigenze dell'intero nucleo familiare. Sono stati introdotti congedi per i genitori adottivi equiparando il trattamento di questi ultimi a quello dei genitori naturali. La Legge Finanziaria 2008 ha inoltre stabilito un aumento degli assegni per i nuclei monoparentali (art. 1 comma 200 Legge 244/2007 «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato»).

L'allocazione di adeguate risorse all'infanzia e all'adolescenza, anche nell'ambito della cooperazione internazionale, riveste un'importanza enorme nel garantire ai bambini e agli adolescenti l'effettiva attuazione di tutti i diritti riconosciuti dalla CRC. Il 21 settembre 2007, l'annuale giornata di confronto (*Day of General Discussion*) organizzata dal Comitato ONU, per approfondire uno dei diritti della Convenzione, è stata dedicata proprio all'art. 4 CRC che espressamente prevede che nel caso di diritti economici, sociali e culturali gli Stati adottano tutti i provvedimenti necessari per attuare i diritti riconosciuti nella CRC al massimo consentito dalle risorse disponibili⁶⁰.

a) In Italia

Contrariamente a quanto raccomandato dal Comitato ONU⁶¹, il Governo italiano non indica la quota di bilancio nazionale destinata per le politiche a favore dell'infanzia e dell'adolescenza⁶², di conseguenza, monitorare le risorse allocate per i minori in Italia continua ad essere particolarmente complesso, così come riuscire a comprendere se l'ammontare di tale stanziamento corrisponda alla massima misura possibile delle risorse disponibili, in conformità con quanto stabilito dall'art. 4 CRC.

Nel 3° Rapporto CRC⁶³ era stato evidenziato la mancanza di chiarezza rispetto alla situazione e definizione monetaria del **Fondo Nazionale per l'Infanzia**⁶⁴ dal momento che nella Legge Finanziaria 2007 si stabiliva che fosse determinato annualmente, ma non se ne trovava traccia nei capitoli di spesa, se non per le quote destinate alle città riservatarie⁶⁵. La Legge Finanziaria 2008 ha in effetti chiarito che la dotazione del Fondo Nazionale Infanzia è determinata annualmente, ma «limitatamente alle risorse destinate ai Comuni

⁶⁰ «Resources for Rights of the Child - Responsibility of States. Investments for the Implementation of Economic, Social and Cultural Rights of Children and International Cooperation» Ginevra 21 settembre 2007, conclusioni disponibili sul sito www.crin.org/resources/find.asp

⁶¹ Comitato ONU, Commento Generale n. 5, punto 51; raccomandazioni conclusive del *Day of General Discussion* 2007 disponibili sul sito www2.ohchr.org/english/bodies/crc/discussion.htm, pagg. 7 e ss.

⁶² Il Dipartimento per le Politiche della Famiglia ha allegato alla comunicazione inviata al Gruppo CRC ai fini dell'aggiornamento del presente Rapporto una tabella relativa alla stima dell'incidenza percentuale della spesa sociale a favore di famiglie e bambini dalla quale risulta che, sulla base dei dati forniti da Eurostat, nel 2004 tale percentuale si attestava intorno al 4,3%.

⁶³ 3° Rapporto CRC 2007, pag. 13.

⁶⁴ Istituito nel 1997, art. 1 Legge 285/1997. Con l'entrata in vigore della Legge 328/2000 i fondi per l'infanzia sono confluiti nel Fondo Nazionale per le Politiche Sociali (art. 20 comma 8 Legge 328/2000), quindi un Fondo *indistinto*, ovvero senza quote dedicate all'infanzia e all'adolescenza. Soltanto le 15 città riservatarie, individuate dall'art. 2 Legge 285/1997, hanno mantenuto fondi espressamente dedicati all'infanzia.

⁶⁵ Le c.d. città riservatarie ex art. 2 Legge 285/1997 sono: Venezia, Milano, Torino, Genova, Bologna, Firenze, Roma, Napoli, Bari, Brindisi, Taranto, Reggio Calabria, Catania, Palermo e Cagliari.



di cui al comma 2, secondo periodo, dello stesso articolo 1»⁶⁶, ovvero ai Comuni delle città riservatarie. Nello specifico la Legge Finanziaria 2008⁶⁷ ha stabilito che vengano assegnati al Ministero della Solidarietà Sociale € 43.905.000 da destinare ai Comuni delle città riservatarie a favore dell'infanzia e dell'adolescenza, predeterminando così le somme impegnate per le città riservatarie, che sono però diminuite rispetto al 2007 in cui ammontava ad € 44.466.940. La Legge Finanziaria ha previsto per il 2008 € 1.582.815.000 per il **Fondo Nazionale per le Politiche Sociali gestito dal Ministero della Solidarietà Sociale**, da ripartire fra le Regioni e le Province Autonome di Trento e Bolzano per il 2008⁶⁸, con un leggero aumento rispetto all'anno precedente. Infatti tale fondo nel 2007 ammontava a complessivi € 1.564.917.148 ed era stato successivamente ripartito⁶⁹ in risorse indistinte destinate a Regioni e Province Autonome di Trento e Bolzano⁷⁰ per € 745.000.000, € 44.466.940 di cui sopra per le città riservatarie⁷¹, mentre i restanti € 732.000.000 sono stati destinati all'Istituto Nazionale della Previdenza Sociale (INPS) per il finanziamento degli interventi costituenti diritti soggettivi (quali assegni di maternità; assegni ai nuclei familiari; agevolazioni ai genitori di persone con handicap grave; indennità a favore dei lavoratori affetti da talassemia major) ed € 43.450.208 al Ministero della Solidarietà Sociale per la copertura degli oneri di funzionamento finalizzati al raggiungimento degli obiettivi istituzionali.

⁶⁶ Art. 2 comma 470 Legge 244/2007, disponibile sul sito del Governo www.governo.it/GovernoInforma/Dossier/finanziaria_2008/07244l.pdf

⁶⁷ Tabella C, stanziamenti autorizzati in relazione a disposizioni di legge la cui quantificazione annua è demandata alla Legge Finanziaria, allegata alla Legge Finanziaria 2008, pag. 273.

⁶⁸ Nel 2009: complessivamente € 1.335.595; € 43.898 per le città riservatarie a favore dell'infanzia e dell'adolescenza; per Fondo indistinto € 1.291.697. Nel 2010 complessivamente € 1.324.308; per le città riservatarie a favore di politiche per l'infanzia e l'adolescenza € 43.509; per Fondo indistinto € 1.280.799.

⁶⁹ Con decreto di riparto del Ministro della Solidarietà Sociale di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze registrato dalla Corte dei Conti il 27 luglio 2007 e pubblicato in Gazzetta Ufficiale, Serie generale, n. 213 del 13 settembre 2007.

⁷⁰ Così ripartite: Abruzzo € 18.261.223,16 (2,45%); Basilicata € 9.166.764,39 (1,23%); Calabria € 30.636.728,35 (4,11%); Campania € 74.372.707,01 (9,98%); Emilia Romagna € 52.550.809,84 (7,05%); Friuli Ven. Giulia € 16.341.204,79 (2,19%); Lazio € 64.073.157,57 (8,60%); Liguria € 22.492.995,27 (3,02%); Lombardia € 105.415.354,09 (14,15%); Marche € 19.931.865,38 (2,68%); Molise € 5.942.600,74 (0,80%); P.A. di Bolzano € 6.136.153,42 (0,82%); P.A. di Trento € 6.289.128,85 (0,84%); Piemonte € 53.499.645,13 (7,18%); Puglia € 51.977.995,10 (6,98%); Sardegna € 22.055.022,47 (2,96%); Sicilia € 68.431.516,63 (9,19%); Toscana € 48.831.737,60 (6,55%); Umbria € 12.230.745,35 (1,64%); Valle d'Aosta € 2.150.166,59 (0,29%); Veneto € 54.212.478,25 (7,28%).

⁷¹ Così suddivise: Venezia € 844.067; Milano € 4.398.455; Torino € 3.121.291; Genova € 2.131.404; Bologna € 1.036.835; Firenze € 1.328.456; Roma € 9.650.449; Napoli € 7.238.648; Bari € 1.930.891; Brindisi € 959.388; Taranto € 1.501.912; Reggio Calabria € 1.745.163; Catania € 2.386.538; Palermo € 5.014.249; Cagliari € 1.179.194.

La Legge Finanziaria 2008 ha aumentato di € 50.000.000 l'ammontare del **Fondo per l'inclusione sociale degli immigrati**⁷², nell'ambito del quale nel 2007⁷³ sono state individuate specifiche risorse a favore dell'infanzia e dell'adolescenza⁷⁴, in particolare a favore dei gruppi più vulnerabili, come minori stranieri, rom, sinti e camminanti, non accompagnati e seconde generazioni, per complessivi € 13.500.000⁷⁵. Tuttavia, il 7 marzo 2008 la Corte Costituzionale ha dichiarato tale Fondo incostituzionale, dal momento che concerne materie, quali i servizi sociali e l'istruzione, di competenza regionale e non esclusiva statale⁷⁶.

In proposito si rileva anche il fatto che la Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per i Diritti e le Pari Opportunità ha destinato parte dello stanziamento di € 1.000.000⁷⁷, finalizzato alla copertura finanziaria di iniziative e attività intraprese nel 2007-Anno europeo delle Pari Opportunità per tutti, al fine di contrastare la discriminazione e per promuovere i diritti dei minori di strada, stranieri e rom⁷⁸.

A livello nazionale, ulteriori risorse a favore dell'infanzia e dell'adolescenza sono state allocate tramite il **Fondo per le**

⁷² Art. 2 comma 536 Legge Finanziaria 2008.

⁷³ Istituito con Legge Finanziaria 2007, per il quale erano stati stanziati € 50.000.000 per ciascuno degli anni 2007, 2008 e 2009 (art. 1 comma 1267).

⁷⁴ Direttiva del 9 agosto 2007 Ferrero-Pollastrini (Ministero della Solidarietà Sociale e Dipartimento per i Diritti e le Pari Opportunità) per l'individuazione degli obiettivi generali, delle priorità finanziabili e delle linee guida generali in ordine alle modalità di utilizzo del Fondo per l'inclusione Sociale degli Immigrati di cui alla Legge Finanziaria del 207, commi 1267 e 1268.

⁷⁵ Così ripartiti: a) € 2.000.000 per accoglienza alunni stranieri, facilitare i percorsi di inserimento ed orientamento scolastico degli alunni stranieri e facilitare il rapporto tra le famiglie e le istituzioni scolastiche assegnati ad enti ed associazioni iscritte alla prima sezione del registro solidarietà sociale, di cui € 1.000.000 per interventi a favore di comunità prive di territorio, Rom, Sinti e Camminanti, in particolare in aree metropolitane, Roma, Bologna, Napoli, Firenze, Milano; b) € 10.000.000 per la tutela dei minori stranieri non accompagnati presenti sul territorio italiano assegnati all'Associazione Nazionale Comuni Italiani (ANCI) in particolare per il censimento e il monitoraggio delle presenze di minori stranieri non accompagnati al fine di costruire una banca dati sul percorso dei minori; per l'assistenza e la tutela dei msna con ausilio personale specializzato, compresi mediatori culturali; per programmi di istruzione, formazione professionale, percorsi inserimento lavorativo (ad aprile 2008, il relativo bando è stato pubblicato sul sito dell'ANCI www.anci.it); c) € 1.500.000 destinati alla valorizzazione delle seconde generazioni mediante programmi di sostegno alla produzione culturale, affiancamento nel percorso scolastico, creazioni di momenti di dialogo interculturale.

⁷⁶ Corte Costituzionale, sentenza 50/2008.

⁷⁷ Art. 1 comma 196, Legge Finanziaria 2007.

⁷⁸ Azione n. 3 del Piano Nazionale per l'Anno Europeo 2007 che prevedeva l'elaborazione di un modello di intervento per il recupero e la inclusione dei minori di strada sfruttati e/o coinvolti in attività illegali, sulla base di *best practices* nazionali ed europee; la sperimentazione del modello a livello locale e su aree pilota. *Report* conclusivo a cura di Save the Children Italia, Codici e Università di Torino *La strada dei diritti* disponibile sul sito www.savethechildren.it/2003/index.asp?area=pubblicazioni&n_pag=1&anno=2007



Politiche della Famiglia gestite dall'omonimo Ministro a cui sono stati destinati complessivi € 220.000.000 nel 2007⁷⁹ ed € 190.000.000 nel 2008⁸⁰. Sia nel 2007 che nel 2008 la somma più ingente di tale Fondo, pari a € 97.000.000, è stata destinata alla realizzazione prima e al proseguimento poi della riorganizzazione dei consultori familiari, della qualificazione del lavoro delle assistenti familiari, della sperimentazione di iniziative di abbattimento dei costi dei servizi per le famiglie con numero di figli pari o superiore a quattro. Con il medesimo Fondo sono stati inoltre finanziati interventi relativi a compiti ed attività di competenza statale, di seguito riportati. Innanzitutto, sia nel 2007 che nel 2008, sono state allocate importanti risorse⁸¹ per iniziative di conciliazione del tempo di vita e di lavoro. Rispetto a quanto evidenziato nel 3° Rapporto CRC⁸², nell'ambito del Fondo per le Politiche della Famiglia è stato possibile individuare anche l'ammontare destinato all'**Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza** e al **Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza**, pari a € 1.500.000 per il 2008⁸³. Si evidenzia che tale importo corrisponde alla metà di quanto destinato all'Osservatorio nazionale sulla Famiglia⁸⁴ e la disparità è ancora più evidente se si considera che sono espres-

samente allocati ulteriori € 10.000.000 per l'elaborazione del Piano Nazionale per la Famiglia⁸⁵, mentre non vi sono risorse *ad hoc* per l'elaborazione del Piano Nazionale Infanzia. In materia di **contrasto alla pedofilia** sono messi a disposizione dell'Osservatorio per il contrasto della pedofilia e alla pornografia minorile ben € 6.000.000⁸⁶. Le risorse destinate al sostegno delle **adozioni internazionali** ed al pieno funzionamento della Commissione per le Adozioni Internazionali (CAI) anche **nel 2008** ammontano a € 14.500.000⁸⁷, mentre per quanto riguarda le risorse allocate in tale settore **nel 2007** si segnala che, a fine anno, ad integrazione delle risorse inizialmente previste⁸⁸, sono stati destinati ulteriori € 2.000.000, per complessivi € 16.500.000, a favore dell'erogazione di un *bonus* forfetario di € 1.200,00 in favore di ciascuna coppia che alla data del 31 dicembre 2007 avesse in corso una procedura di adozione internazionale o che nell'anno 2007 abbia concluso l'adozione⁸⁹.

Infine, si segnala che le risorse stanziata a favore del **Piano straordinario per lo sviluppo del sistema integrato dei servizi socio educativi**⁹⁰ sono in progressivo aumento: al mo-

⁷⁹ Art. 1 decreto del Ministro delle Politiche per la Famiglia *Ripartizione degli stanziamenti del Fondo delle politiche per la Famiglia ai sensi dell'art. 1 comma 1252 della Legge 27 dicembre 2006 n. 296*, 2 luglio 2007, disponibile on line www.governo.it/GovernoInforma/Dossier/fondo_politiche_famiglia/decreto_fondo_famiglie.pdf

⁸⁰ Art. 1 decreto del Ministro per le Politiche della Famiglia, *Ripartizione del Fondo delle politiche per la famiglia per l'anno 2008*, 22 gennaio 2008 disponibile on line www.politichefamiglia.it/media/30838/dm%20ripartito%20fondo%2022%2001%2008.pdf

⁸¹ Pari a € 40.000.000 nel 2007 (art. 1 comma 1 lett. f, decreto del 2 luglio 2007, cit.) ed € 20.000.000 nel 2008 (art. 1 comma 1 lett. f, decreto del 22 gennaio 2008, cit.). A fine 2007 la parte non utilizzata delle risorse allocate per il 2007, pari ad € 22.000.000, sono state destinate ad integrazione del «Fondo per piano servizi socio-educativi» (cfr. art. 1, decreto di nuova ripartizione del Fondo per le Politiche per la Famiglia, 19 dicembre 2007, www.politichefamiglia.it/media/19226/nuovo%20decreto%20di%20ripartito%20fondo.pdf).

⁸² 3° Rapporto CRC 2007, pag. 14.

⁸³ Art. 1 comma 1 lett. b, decreto del 22 gennaio 2008, cit. Nel 2007 le risorse disponibili per il funzionamento dell'Osservatorio nazionale infanzia e del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza erano indistinte e comprese nel complessivo ammontare di € 2.500.000, comprendente la somma necessaria al funzionamento dell'Osservatorio per il contrasto della pedofilia (art. 1 comma 1 lett. b, decreto del 2 luglio 2007, cit.). Nella comunicazione inviata dal Dipartimento per le Politiche della Famiglia al Gruppo CRC ai fini dell'aggiornamento del presente Rapporto, viene precisato che «per il biennio 2007-2008 per finanziare le attività per lo svolgimento delle funzioni del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, è stata impegnata una somma pari a € 1.850.000 [...] A tali risorse vanno sommate quelle a carico del Ministero della Solidarietà Sociale».

⁸⁴ Istituito con decreto n. 242 del 30 Ottobre 2007, Regolamento recante «Istituzione e funzionamento dell'Osservatorio nazionale sulla famiglia». (G.U. n. 298 del 24 dicembre 2007). Maggiori informazioni e testo del decreto sono disponibili sul sito www.osservatorionazionalefamiglie.it

⁸⁵ Sono stati destinati € 3.000.000 per il finanziamento dell'Osservatorio nazionale sulla Famiglia sia nel 2007 (art. 1 comma 1 lett. a, decreto del 2 luglio 2007, cit.) che nel 2008 (art. 1 comma 1 lett. a, decreto del 22 gennaio 2008, cit.) ed € 10.000.000 nel 2007 per l'organizzazione della Conferenza Nazionale della Famiglia finalizzata all'elaborazione del Piano nazionale per la Famiglia (art. 1 comma 1 lett. d, decreto del 2 luglio 2007, cit.), per la cui realizzazione è stato resa disponibile la medesima somma nel 2008 (art. 1 comma 1 lett. d, decreto del 22 gennaio 2008, cit.).

⁸⁶ Art. 1 comma 1 lett. g, decreto del 22 gennaio 2008, cit. Nel Bilancio di previsione del 2007 erano complessivamente € 2.750.000 ripartite tra attività generiche e funzionamento dell'Osservatorio per il contrasto della pedofilia.

⁸⁷ Art. 1 comma 1 lett. c, decreto del 22 gennaio 2008, cit.

⁸⁸ Nel 3° Rapporto CRC 2007, con riferimento al bilancio di previsione per l'anno 2007, si rilevava che erano stati stanziati € 4.271.800 per spese per l'esecuzione della Convenzione de L'Aja e per spese in tema di adozione di minori stranieri; € 10.000.000 per il Fondo per il sostegno delle adozioni internazionali; parte delle risorse del Fondo per le Politiche per la Famiglia avrebbero dovuto essere utilizzate per sostenere le adozioni internazionali e per il pieno funzionamento della Commissione per le Adozioni Internazionali (CAI). Nella comunicazione inviata dal Dipartimento per le Politiche della Famiglia al Gruppo CRC ai fini dell'aggiornamento del presente Rapporto, si evidenzia «all'esecuzione della Convenzione de L'Aja sono stati spesi € 3.711.252,96 su un ammontare complessivo di € 5.271.254,22. Le risorse del Fondo per il sostegno delle adozioni internazionali sono state utilizzate all'inizio del 2008».

⁸⁹ Decreto del Ministro per le Politiche della Famiglia per l'istituzione di un *bonus* forfetario a favore delle coppie adottive, 21 dicembre 2007, disponibile su www.politichefamiglia.it/media/19271/decreto%20ministro%20bonus.pdf

⁹⁰ Da € 100.000.000 per ciascuno degli anni 2007, 2008 e 2009 a € 100.000.000 per l'anno 2007, € 170.000.000 per l'anno 2008 e € 100.000.000 per l'anno 2009. Art 2 comma 257 Legge 244/2007. Per l'organizzazione e il funzionamento di servizi socio-educativi per la prima infanzia destinati ai minori di età fino a 36 mesi, presso enti e reparti del Ministero della Difesa, è istituito un fondo con una dotazione di € 3.000.000 per ciascuno degli anni 2008, 2009 e 2010. Art 2 comma 257 Legge 244/2007.



mento della stesura del presente Rapporto risultano essere stati impegnati a tal fine € 774.000.000⁹¹.

Persistono comunque difficoltà ad individuare l'esatta rendicontazione delle risorse già allocate nei suddetti settori negli anni precedenti.

La Legge Finanziaria 2008 ha previsto ulteriori stanziamenti a favore dell'infanzia e dell'adolescenza, ripartiti tra diversi Ministeri. Ad esempio, per quanto riguarda i fondi di competenza del **Ministero della Salute**⁹², si segnala che sono stati stanziati € 70.000.000⁹³ per la rapida esecuzione della vaccinazione gratuita alle ragazze dagli 11 ai 12 anni contro il *Papilloma Virus* (HPV) responsabile del cancro della cervice uterina⁹⁴. Sono stati inoltre destinati complessivi € 10.000.000⁹⁵ per la ristrutturazione edilizia e l'ammodernamento tecnologico nelle diagnosi neonatali.

La **Legge Finanziaria 2008** ha infine previsto un singolare

⁹¹ Riguardo al finanziamento di tale Piano, nella comunicazione inviata dal Dipartimento per le Politiche della Famiglia al Gruppo CRC ai fini dell'aggiornamento del presente Rapporto si sottolinea che per il triennio 2007-2009 con la Legge Finanziaria 2007 sono stati stanziati a favore del c.d. *Piano nidi* da parte dello Stato € 340.000.000 (di € 140.000.000 impegnati nel 2007 con decreto del Ministro per le Politiche della Famiglia del 28 settembre 2007, € 40.000.000 dal Fondo per le Politiche per la Famiglia ed € 100.000.000 con Fondo per piano servizi socio-educativi, cfr. www.politichefamiglia.it/media/18879/dm_20070928_nidi.pdf), a cui sono stati aggiunti € 50.000.000 (di cui: € 25.000.000 sono stati allocati con Decreto Legge 159/2007, convertito dalla Legge 222/2007 ed impegnati dal Ministro per le Politiche della Famiglia a favore delle Regioni con decreto del 7 dicembre 2007, www.politichefamiglia.it/media/22255/dm_servizi_socioeducativi.pdf; € 25.000.000 afferenti al Fondo per le Politiche per la Famiglia e riallocati dall'omonimo Ministero con decreto del 19 dicembre 2007, cit.), oltre a € 67.000.000 derivanti dalla confisca stabilita in occasione del patteggiamento della sanzione applicata alla Banca Popolare Italiana di Gianpiero Fiorani; a tale finanziamento statale, pari a complessivi € 457.000.000, si sommano € 282.000.000 di finanziamento regionale (di cui: € 264.000.000 stanziati con Legge Finanziaria 2007 per il triennio 2007-2009 a carico delle Regioni e delle Autonomie Locali e € 18.000.000 di cofinanziamento regionale sulla base dell'intesa concordata in sede di Conferenza Unificata del 14 febbraio 2008). Infine, per finanziare le 1.362 "sezioni primavera" (servizio educativo sperimentale rivolto ai bambini dai 2 ai 3 anni) nell'anno scolastico 2007-2008 è stato destinato un contributo statale di € 29.783.656 (messi a disposizione per € 10.000.000 dal Ministero della Pubblica Istruzione, € 10.000.000 dal Ministro per le Politiche della Famiglia ed € 9.783.656 dal Ministero della Solidarietà Sociale) oltre a € 5.000.000 con l'impiego di un fondo straordinario del Ministero della Pubblica Istruzione, per complessivi € 35.000.000.

⁹² Nella comunicazione inviata dal Ministero della Salute al Gruppo CRC ai fini dell'aggiornamento del presente Rapporto si legge che «per quanto riguarda le risorse destinate complessivamente nel 2007 per l'infanzia e l'adolescenza (0-18 anni), non risultano allocazioni specifiche in tal senso».

⁹³ Art. 2 comma 372 Legge Finanziaria 2008.

⁹⁴ Si veda anche *oltre* capitolo V, paragrafo «Le coperture vaccinali».

⁹⁵ Così ripartiti: € 7.000.000 per l'esecuzione di un programma pluriennale di interventi in materia di ristrutturazione edilizia e di ammodernamento tecnologico del patrimonio sanitario pubblico, destinati al potenziamento e alla creazione di unità di terapia intensiva neonatale (TIN); € 3.000.000 per l'esecuzione di un programma pluriennale di interventi in materia di ammodernamento tecnologico del patrimonio sanitario pubblico, destinati all'acquisto di nuove metodiche analitiche, basate sulla spettrometria di "massa tandem", per effettuare screening neonatali allargati, per patologie metaboliche ereditarie, per la cui terapia esistono evidenze scientifiche efficaci. Art. 2 comma 280 Legge 244/2007.

finanziamento per iniziative volte alla tutela dei minori, «*ivi compreso il sostegno all'attività*» di un ente morale⁹⁶. Occorre segnalare che tale somma era stata inizialmente individuata a copertura di alcuni emendamenti proposti dalla Commissione parlamentare per l'infanzia, tra i quali l'importante istituzione del Garante nazionale per l'infanzia e l'adolescenza⁹⁷, per il quale invece non è stato più previsto nessuno stanziamento.

A livello regionale, come già evidenziato nel 3° Rapporto CRC, si segnala la mancanza di una raccolta dati sistematica sulla quota di bilancio destinata a politiche per l'infanzia e l'adolescenza da parte delle singole Regioni. Tuttavia, le Regioni e le Province Autonome sono tenute a comunicare al Ministero della Solidarietà Sociale tutti i dati necessari al monitoraggio dei flussi finanziari e, nello specifico, gli interventi, i trasferimenti effettuati e i progetti finanziati con le risorse del Fondo Nazionale per le Politiche Sociali⁹⁸. Sarebbe opportuno che tali dati fossero resi pubblici e disaggregati, in modo tale che diventi possibile individuare la quota allocata a favore dell'infanzia e dell'adolescenza a livello regionale.

Alla luce di tali considerazioni il Gruppo CRC raccomanda:

1. Al **Governmento in concertazione con la Conferenza Unificata** di introdurre un sistema di monitoraggio per analizzare annualmente la quota di risorse che l'Italia destina complessivamente e in modo analitico all'infanzia e all'adolescenza (tenendo presente le risorse stanziati dai diversi Ministeri competenti, dalle Regioni e dagli Enti Locali), come già raccomandato nel 2006 e nel 2007;
2. A **ciascun Ministero** di attuare e diffondere, rendendolo accessibile sul proprio sito internet, un sistema di rendicontazione sociale, in modo che sia evidente se e come sono state utilizzate annualmente le risorse allocate con la Legge Finanziaria;
3. Al **Ministero della Solidarietà Sociale** di richiedere alle Regioni e alle Province Autonome, nell'ambito del monitoraggio dei flussi finanziari e nello specifico degli interventi, dei trasferimenti effettuati e dei progetti finanziati con le risorse del Fondo Nazionale per le Politiche Sociali, dati disaggregati che consentano di individuare la quota allocata a favore dell'infanzia e dell'adolescenza a livello regionale.

⁹⁶ «S.O.S. - Il Telefono Azzurro Onlus». Art. 2 comma 464 Legge Finanziaria 2008, come modificato dal Decreto Legge 248/2007, c.d. Decreto Milleproghe 2008, art. 11 bis. L'art. 2 comma 464 inizialmente prevedeva che per l'anno 2008 fosse autorizzata la spesa di € 1,5 milioni al fine di «*sostenere e potenziare le attività di ascolto, consulenza e assistenza promosse dall'ente morale S.O.S. - Il Telefono Azzurro ONLUS a tutela dei minori in situazioni di disagio, abuso o maltrattamento*».

⁹⁷ Cancrini L. *Infanzia: molte parole, pochi fondi* L'Unità, 16 dicembre 2007, pag. 26.

⁹⁸ Art. 3 decreto di riparto, cit.



b) L'impegno per l'infanzia e l'adolescenza nella cooperazione internazionale

8. Il Comitato ONU accoglie favorevolmente l'adozione delle Linee guida della Cooperazione italiana sull'infanzia e l'adolescenza, che forniscono una visione dello sviluppo delle generazioni più giovani come area d'investimento. Tuttavia, il Comitato continua a manifestare preoccupazione per il fatto che la Convenzione non sia applicata, come recita l'art. 4 della Convenzione, «al massimo livello consentito dalle risorse disponibili».

9. Il Comitato ONU raccomanda che l'Italia continui ad incrementare, nella massima misura possibile, le risorse stanziare per i bambini e le loro famiglie e ad effettuare un'analisi di tutti i bilanci totali e settoriali dello Stato parte e delle Regioni, in modo da analizzare la quota spesa per l'infanzia, identificare le priorità e allocare le risorse «al massimo livello consentito dalle risorse disponibili». Inoltre, il Comitato raccomanda che l'Italia applichi questo principio alle attività svolte dalla Cooperazione internazionale allo sviluppo del Ministero degli Affari Esteri.

(CRC/C/15/Add. 198, punti 8 e 9)

La cooperazione italiana continua purtroppo a risentire di una crisi che, da anni, trova conferma nelle poche risorse dedicate all' Aiuto Pubblico allo Sviluppo (APS). Nonostante i progressi compiuti dal Governo nel corso della XV legislatura, l'Italia, infatti, non sembra purtroppo essere ancora in grado di mantenere gli impegni assunti in materia di **Aiuto Pubblico allo Sviluppo (APS)**, che vorrebbero un investimento dello 0,7% del Prodotto Interno Lordo (PIL) entro il 2015. Secondo le stime OCSE-DAC l'Italia, pur in ripresa rispetto al passato, è davanti soltanto alla Grecia con lo 0,20% del PIL, pari a 3 miliardi 641 milioni di dollari, destinato all'APS⁹⁹. Dunque non è stato raggiunto nemmeno il traguardo intermedio dello 0,33% del PIL in favore dell'APS previsto per il 2006¹⁰⁰.

⁹⁹ Fonte: OCSE-DAC, 4 aprile 2008 (dati riferiti al 2006). www.oecd.org

¹⁰⁰ Al fine di conseguire il raggiungimento degli Obiettivi di Sviluppo del Millennio e, in particolare, la destinazione dello 0,7% del PIL per l'Aiuto Pubblico allo Sviluppo entro il 2015, i Paesi Europei si sono posti quale obiettivo intermedio in occasione del Consiglio Europeo di Lisbona nel 2002 il raggiungimento dello 0,33% PIL entro il 2006. In proposito si veda anche: *La cooperazione italiana e gli Obiettivi del Millennio. Una sfida per l'Aiuto Pubblico allo Sviluppo*, Documento conclusivo della missione affidata dalla Vice Ministra Patrizia Sentinelli, Sintesi del dibattito e dei contributi del Gruppo di lavoro sugli Obiettivi del Millennio coordinato da Savino Pezzotta, aprile 2007.

Un segnale positivo, va peraltro, riconosciuto nel versamento anticipato della quota annuale di 130 milioni di euro al **Fondo Globale per la Lotta all'AIDS, Tubercolosi e Malaria**¹⁰¹, accogliendo le istanze della società civile, che dimostra la volontà del Governo di colmare i debiti accumulati in passato. Occorre in ogni caso segnalare che resta ancora consistente l'importo arretrato da saldare, pari a 260 milioni di euro, dal momento che il Ministero dell'Economia e delle Finanze non ha ancora provveduto all'effettiva erogazione¹⁰².

La Legge Finanziaria prevede per il 2008 un aumento pari a 100 milioni di euro dei fondi destinati all'APS gestito dal Ministero degli Affari Esteri (MAE), che passano così a 742 milioni di euro. Tuttavia le somme destinate all'APS, in tale documento, non sono riunite sotto un unico capitolo di spesa, ma sono invece ripartite tra il MAE per un terzo e il Ministero dell'Economia e delle Finanze per due terzi¹⁰³. Questo è un problema più volte evidenziato, sia da organizzazioni impegnate nel mondo della cooperazione allo sviluppo, sia da esponenti del mondo politico, i quali, tutti, indicano nella Istituzione di un Fondo Unico, una coerente soluzione¹⁰⁴, peraltro, già prevista all'interno della proposta di riforma della cooperazione ferma in Senato al momento della stesura del presente rapporto¹⁰⁵.

Nonostante, come anticipato nel 3° Rapporto CRC, il Consiglio dei Ministri avesse proposto ad aprile 2007¹⁰⁶ un **disegno di legge** dal quale partire, non si è trovato in Parlamento quel consenso necessario a garantire un *iter* di approvazione rapido che permettesse di chiudere il 2007 con una riforma della cooperazione¹⁰⁷.

Si segnala invece che con **delibera del 9 ottobre 2006**, il MAE ha semplificato le procedure per la presentazione dei

¹⁰¹ www.theglobalfund.org/it

¹⁰² Informazione stampa della Vice Ministra Sentinelli *Avviare le riforme e migliorare gli strumenti* giugno 2007, pag. 5.

¹⁰³ Tabella C, stanziamenti autorizzati in relazione a disposizioni di legge la cui quantificazione annua è demandata alla Legge Finanziaria, allegata alla Legge Finanziaria 2008, pagg. 240, 241, 254.

¹⁰⁴ In tal senso CINI *Position paper sugli elementi chiave del Disegno di Legge Delega per la riforma della cooperazione italiana*. Ed ancora dal sito del Ministero degli Affari Esteri le Riflessioni dell'On. Patrizia Sentinelli sulla Finanziaria 2008 www.cooperazioneallosviluppo.esteri.it/pdgcs/italiano/Speciali/forum2007/finanziaria.htm

¹⁰⁵ La discussione del disegno di legge S 1537 «Disegno di legge delega per la riforma della cooperazione italiana» è stata limitata ad una sola Commissione parlamentare, la Commissione Esteri del Senato, nella quale le prime proposte di riforma sono state depositate, senza mai approdare all'altro ramo del Parlamento.

¹⁰⁶ Disegno di legge delega per la riforma della cooperazione italiana S 1537 approvato dal Consiglio dei Ministri nell'aprile 2007.

¹⁰⁷ In data 26 febbraio 2007 la Commissione Esteri del Senato ha licenziato il testo di riforma dopo averlo ulteriormente limato e discusso, senza però permettere alle ONG di partecipare alle audizioni conclusive.



progetti promossi dalle Organizzazioni Non Governative¹⁰⁸, sistema tradizionalmente molto burocratico e lento nella valutazione ed approvazione dei progetti¹⁰⁹ e sarà quindi importante monitorarne l'attuazione.

In attesa di un'auspicata riforma, pertanto, ci si limita ad analizzare i dati trasmessi dal MAE ed inerenti all'impegno della cooperazione verso l'infanzia ed i giovani, i quali forniscono un quadro chiaro delle priorità riconosciute per l'anno 2007. A tal proposito si precisa che, **le risorse stanziare nel 2007** per progetti in favore dei minori sono state inferiori, benché di poco, rispetto a quelle del 2006. Infatti analizzando i dati trasmessi dalla Direzione Generale Cooperazione allo Sviluppo (DGCS) del MAE¹¹⁰, si rileva che le risorse stanziare nel 2007 sono state € 17.849.369, ossia inferiori di € 506.948,54 rispetto al 2006. In merito alla destinazione di tali fondi per **area geografica**, si rileva un sensibile spostamento delle risorse allocate dall'Africa al Medio Oriente, per il quale quest'anno sono stati spesi € 5.523.564 a fronte di soli € 1.348.694 investiti per il continente africano. Ciò che invece trova conferma ancora una volta è la tendenza del Governo a privilegiare quali destinatari dei fondi le Organizzazioni Internazionali Intergovernative¹¹¹ cui è andato ben il 41% delle risorse, a scapito delle Organizzazioni Non Governative che di conseguenza faticano ad assumere un ruolo di primo piano nel quadro della cooperazione allo sviluppo. Infine in merito alle **tematiche riconosciute prioritarie**, rispetto al 2006, si rileva una novità: tratta, sfruttamento sessuale e lavoro minorile, che erano al primo posto per investimenti con € 5.456.679,86 stanziati nel 2006, si sono invece ridotti a

€ 4.528.225¹¹² nel 2007. Gli investimenti maggiori sono invece andati ai progetti di natura sociale per i quali nel 2007 sono stati destinati € 5.867.023.

Anche nell'ambito della **cooperazione decentrata** la mancanza di una precisa scelta politica da parte delle Regioni a favore dell'infanzia e dell'adolescenza, ha portato a far registrare una diminuzione delle risorse stanziare nel 2007 per progetti di cooperazione realizzati dalle Regioni in tale settore nei Paesi in via di sviluppo: secondo le risposte ad un questionario rivolte alle Regioni solo 9 Regioni, anziché 15 come nel 2006, hanno dichiarato di realizzarne¹¹³. Per assicurare un impegno costante, alcune associazioni¹¹⁴ hanno proposto che, anche a livello regionale, vengano adottate delle Linee guida per la cooperazione decentrata per i diritti dei bambini e degli adolescenti¹¹⁵.

Al di là del mero profilo quantitativo, peraltro, pare opportuno richiamare nuovamente l'attenzione sul concetto di **qualità degli interventi**, principio fondamentale richiamato dalla stessa CRC, rispetto al quale non si è avuta conferma da parte del MAE dell'esistenza e conseguente adozione di strumenti di valutazione *ex ante* così come *ex post*. Sarebbe invece auspicabile il ricorso ad indicatori chiari e misurabili, che garantiscano la qualità e l'impatto positivo degli interventi finanziati, analizzando in particolare il relativo beneficio finale sui minori che ne sono destinatari. Da quanto comunicato dal MAE¹¹⁶ pare, infatti, che al di là delle Linee guida sui minori, che peraltro per loro natura hanno una funzione di indirizzo, non siano stati adottati altri meccanismi di valutazione che contemplino gli strumenti sopra indicati¹¹⁷. Un intervento di cooperazione destinato al miglioramento delle condizioni di vita di bambini dovrebbe avere, come sancito anche dalla CRC, un "approccio" basato sui diritti e non sui bisogni. Tale principio, benché contenuto anche nelle Linee guida sopra citate, trova difficilmente applicazione o per lo meno è difficilmente ve-

¹⁰⁸ Delibera sulle procedure per la valutazione, la gestione ed il monitoraggio dei progetti promossi da ONG (9 ottobre 2006) che mira a semplificare le procedure in vigore, con l'obiettivo minimo di dimezzare i tempi tra la presentazione di un progetto ONG e la sua approvazione. Per la prima volta sono fissati tempi certi (165 giorni) per l'approvazione dei progetti da parte degli Uffici (compresi gli Uffici di cooperazione all'estero). Sono state adottate semplificazioni dei formati dei progetti, ridotti i passaggi tra gli Uffici e adottati indicatori finanziari più flessibili per una gestione più adeguata ai contesti.

Tratto da Sentinelli P. *Avviare le riforme e migliorare gli strumenti. Attività e risultati del primo anno di Governo* disponibile sul sito www.cooperazioneallosviluppo.esteri.it/pdgcs/italiano/Pubblicazioni/pdf/Attivita_risultati_2006-07.pdf

¹⁰⁹ Nella prassi l'attesa per la valutazione ed approvazione di un progetto da parte del MAE ha una durata media di 15 -36 mesi. La Vice Ministra Sentinelli, in un comunicato del giugno 2007, ha confermato che la durata media era di due anni. Cfr. Sentinelli P. *Avviare le riforme e migliorare gli strumenti. Attività e risultati del primo anno di Governo* cit.

¹¹⁰ I dati sono stati forniti dall'Unità Tecnica Centrale (UTC) del Ministero degli Affari Esteri.

¹¹¹ Per conoscere l'elenco delle Organizzazioni a cui si fa riferimento si veda www.esteri.it/MAE/IT/Politica_Estera/Organizzazioni_Internazionali/

¹¹² L'ammontare degli altri finanziamenti per tematica sono: diritti dei minori: € 1.606.686; educazione: € 788.898; educazione-formazione: € 77.306; formazione: € 75.851; sanità: € 1.602.323; socio-economica: € 773.179; socio-educativa: € 513.000; vittime violenza € 2.016.878.

¹¹³ Coordinamento PIDIDA *Rapporto 2007. Diritti dell'infanzia e dell'adolescenza: l'analisi delle politiche regionali. La parola alle Regioni* luglio 2007.

¹¹⁴ Coordinamento PIDIDA.

¹¹⁵ Coordinamento PIDIDA *Verso delle Linee Guida regionali sulla cooperazione decentrata per l'infanzia e l'adolescenza* disponibili sul sito www.infanziaediritti.it

¹¹⁶ Comunicazione del febbraio 2008, UTC MAE.

¹¹⁷ Tale approccio è richiamato dalle Nazioni Unite; per un'esposizione sintetica si veda: OHCHR *Frequently asked questions on a human rights based approach to development cooperation* United Nations, New York and Geneva, 2006; CRIN *Rights based programming* in www.crin.org/hrbap/. Infine, Save the Children *Child programming – How to apply rights based approaches to programming*, 2005.



rificabile, in assenza di uno strumento di valutazione che ne garantisca l'applicazione. Infine, sempre in merito alla qualità degli interventi, si sottolinea che un'attenzione particolare ai diritti dell'infanzia dovrebbe essere trasversale in tutti i progetti al di là che siano o meno destinati specificatamente ai minori (*mainstreaming*).

Tra le problematiche che maggiormente affliggono l'infanzia nel mondo emerge lo **sfruttamento del lavoro minorile**. Anche se la nostra cooperazione cerca già di affrontare il problema, sarebbe necessaria un'attenzione maggiore, che possa tradursi nell'aumento delle risorse in favore di progetti che mirino alla prevenzione dello sfruttamento ed al recupero dei minori che ne sono vittima. Dai dati resi noti dal MAE non è stato possibile comparare le risorse messe a disposizione a tal fine nel 2006 con quelle del 2007, poiché il "lavoro minorile" nel 2006 era compreso in un capitolo comprendente altre categorie¹¹⁸ di progetti. Si evidenzia che un forte stimolo ad un'azione organica viene anche dalla Risoluzione approvata dal Parlamento Europeo il 16 gennaio 2008: «Verso una strategia dell'Unione Europea sui Diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza»¹¹⁹ che condanna tutte le forme di sfruttamento del lavoro minorile, e non solo le peggiori, indicando l'educazione come via di uscita¹²⁰.

Pertanto il Gruppo CRC raccomanda:

1. Al **Parlamento** di riprendere ed approvare entro il 2008 il disegno di legge delega per la riforma del sistema della cooperazione italiana;
2. Al **Parlamento** di prevedere all'interno della prossima Legge Finanziaria un Fondo Unico per l'Aiuto Pubblico allo Sviluppo, in cui siano fatte convergere tutte le risorse ad esso dedicate, e che preveda una quota di risorse da stanziare specificatamente in favore del finanziamento di progetti per l'infanzia e l'adolescenza;
3. Al **Ministero degli Affari Esteri, DGCS**, di adottare per la valutazione dei progetti destinati all'infanzia strumenti chiari di valutazione *ex ante* e *ex post*, che permettano di garantire l'efficacia degli interventi stessi ed il positivo impatto sui minori cui si riferiscono.

¹¹⁸ Nel 2006 gli investimenti per progetti contro lo sfruttamento del lavoro minorile erano riuniti insieme a tratta e sfruttamento sessuale.

¹¹⁹ Si vedano gli artt. 120 - 122 della risoluzione, consultabile per intero sul sito www.europarl.europa.eu

¹²⁰ Nella risoluzione si auspica un maggior impegno della Commissione Europea per includere il tema nelle discussioni in corso nell'ambito della riforma degli accordi commerciali (come gli EPA, in discussione con i Governi Africani). Assai innovative le raccomandazioni sul tema della Responsabilità sociale delle imprese affinché si assicuri il monitoraggio delle filiere produttive; ciò può avere effetti positivi, non solo sulla eliminazione dello sfruttamento del lavoro minorile dai prodotti venduti nella UE, ma anche da tutti gli altri prodotti e servizi usati nei Paesi in cui è più alto il numero di bambini ed adolescenti sfruttati.

3. COORDINAMENTO A LIVELLO ISTITUZIONALE E TRA ISTITUZIONI E ONG

10. Il Comitato ONU accoglie favorevolmente l'istituzione di un Osservatorio nazionale sull'infanzia e l'adolescenza (Legge 451/97) con il compito di coordinare le politiche e i programmi sull'infanzia a livello nazionale, regionale e locale. Il Comitato prende atto, inoltre, che questo Osservatorio nazionale sia incaricato, ogni due anni, di tracciare una bozza del Piano nazionale di azione per l'infanzia e l'adolescenza al fine di stabilire le priorità e coordinare tutte le azioni riguardanti l'infanzia. Inoltre, il Comitato prende atto degli incontri regolari della Conferenza Stato-Regioni, finalizzati a coordinare le attività tra lo Stato e le Regioni e a monitorare l'attuazione delle politiche in ambito regionale e nazionale. Il Comitato rileva con preoccupazione che questo coordinamento non è sufficiente e che alcune questioni specifiche sono coordinate al di fuori dell'Osservatorio nazionale. Il Comitato esprime, inoltre, preoccupazione per la mancanza di un coordinamento strutturato con le ONG.

(CRC/C/15/Add.198, punto 10)

8. Il Comitato ONU invita l'Italia a migliorare il coordinamento, a livello sia centrale che locale, in tutti i settori interessati dal Protocollo Opzionale [...]

(CRC/C/OPSC/ITA/CO/1, punto 8)*

In materia di coordinamento tra le istituzioni, sia a livello centrale sia locale, la XV Legislatura si è contraddistinta per la **sovrapposizione di più Ministeri, Organismi, Enti**¹²¹ non solo in merito alla programmazione, bensì anche relativamente all'attuazione ed al monitoraggio delle azioni relative

* Traduzione in italiano delle Osservazioni conclusive del Comitato ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza indirizzate all'Italia in merito all'attuazione dei due Protocolli Opzionali alla CRC, giugno 2006, a cura del Comitato Interministeriale per i Diritti Umani (CIDU), pubblicata da UNICEF Italia.

¹²¹ Il Ministero della Solidarietà Sociale, il Ministro per le Politiche della Famiglia, il Ministero per le Politiche Giovanili e le Attività Sportive, il Dipartimento per i Diritti e le Pari opportunità, il Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale, il Ministero dell'Interno, il Ministero degli Affari Esteri, il Ministero della Giustizia, il Ministero della Pubblica Istruzione, il Ministero dello Sviluppo Economico, il Ministero della Salute, l'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza, l'Osservatorio Nazionale sulla Famiglia, il Comitato Interministeriale per i Diritti Umani (CIDU), il Comitato interministeriale di coordinamento per la lotta alla pedofilia (CICLOPE), la Commissione per le Adozioni Internazionali (CAI), l'Osservatorio sulla prostituzione e sui fenomeni delittuosi ad essa connessi, la Consulta per i problemi degli stranieri immigrati e delle loro famiglie, i diversi Comitati/Tavoli interministeriali e non su tematiche specifiche, come il contrasto allo sfruttamento del lavoro minorile o la tratta degli esseri umani.



alla promozione e alla tutela dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza. Pur trattandosi, evidentemente, di tematiche trasversali, il moltiplicarsi dei luoghi in cui il coordinamento sui suddetti temi dovrebbe essere garantito ed i ritardi nella nomina e nella convocazione delle strutture di coordinamento già previste per legge, hanno provocato indubbiamente numerose difficoltà, lentezza e burocratizzazione nell'adozione e nella realizzazione dei programmi inerenti l'infanzia e l'adolescenza; a ciò si aggiunge la convocazione sporadica di alcuni organismi¹²². Da questo punto di vista merita ricordare che analoga frammentazione si può riscontrare anche a livello regionale e locale, ove si ripropongono esigenze di coordinamento per ottimizzare le risorse e le politiche per l'infanzia¹²³.

Il Regolamento di riordino, con relativo Decreto¹²⁴, e la conseguente riconvocazione¹²⁵ del nuovo **Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza**, che, grazie alla sua composizione variegata¹²⁶ risulta essere il luogo più adatto ad assicurare una azione di coordinamento strutturata ed efficace, è stato indubbiamente un importante passo compiuto dal Governo nella XV Legislatura. All'interno dell'Osservatorio vi sono rappresentanti della Conferenza Stato-Regioni che possono garantire un raccordo tra l'Osservatorio e la Conferenza. Tra i componenti dell'Osservatorio sono stati nominati sei rappresentanti indicati dalla Conferenza dei Presidenti delle Regioni, tre rappresentanti dell'Associazione Nazionale dei Comuni Italiani (ANCI), un rappresentante dell'Unione Province Italiane e un rappresentante dell'Unione Nazionale delle Comunità Montane¹²⁷. È previsto che le amministrazioni centrali dello Stato, le Regioni e gli Enti Locali si coordinino con l'Osservatorio ai fini dell'elaborazione del Piano Nazionale Infanzia affinché venga adottata ogni misura volta a qualificare l'impegno finanziario per perseguire le priorità e le azioni previste dal Piano stesso¹²⁸. La periodicità con cui

l'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza si è riunito dallo scorso autunno fino al momento della stesura del presente Rapporto¹²⁹, costituisce una premessa ottimale per i compiti che l'Osservatorio è chiamato a svolgere, il più importante dei quali consiste nella stesura del nuovo «Piano Nazionale di azione e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva»¹³⁰ (cd. Piano Nazionale Infanzia), così come previsto dalla Legge istitutiva 451/1997¹³¹ e dal sopra citato Regolamento di riordino¹³². Si sottolinea anche l'attenzione recentemente rivolta dall'Osservatorio al diritto all'ascolto dei minori¹³³ ed alle esperienze di partecipazione¹³⁴ sperimentate in Italia da singole associazioni e/o da coordinamenti di associazioni¹³⁵.

Relativamente ad altri luoghi deputati al coordinamento di attività specifiche si cita: il Comitato Interministeriale per i Diritti Umani (CIDU), il Comitato Interministeriale di Coordinamento per la lotta alla pedofilia (CICLOPE), l'Osservatorio nazionale sulla Famiglia¹³⁶, il Tavolo interministeriale in materia di contrasto allo sfruttamento del lavoro minorile¹³⁷, il Tavolo interministeriale sulla responsabilità sociale delle imprese¹³⁸, il Comitato sulla tratta

¹²² Ad esempio CICLOPE si è riunito in seduta plenaria solo una volta nel 2007, il Comitato di coordinamento delle azioni di Governo contro la tratta degli esseri umani presso il Dipartimento per i Diritti e le Pari Opportunità nel 2007 si è riunito solo in data 18 aprile 2007.

¹²³ Cfr. al riguardo con quanto dichiarato dalle Regioni e raccolto nel Rapporto «I diritti dell'infanzia e dell'adolescenza: l'analisi delle politiche regionali. La parola alle Regioni» a cura del Coordinamento PIDIDA, 2007, pagg.73 e ss.

¹²⁴ Si veda DPR 103/2007 «Regolamento di riordino dell'Osservatorio nazionale infanzia e del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza».

¹²⁵ L'Osservatorio è stato ricostituito e riconvocato per la prima volta, nella XV Legislatura, il 31 Ottobre 2007.

¹²⁶ Si veda art. 2 del DPR 103/2007. L'Osservatorio è organismo di coordinamento fra l'amministrazione centrale, le Regioni, gli Enti Locali, le associazioni, gli Ordini professionali e le Organizzazioni Non Governative.

¹²⁷ Art. 2 comma 1 lett. d) – g) DPR 103/2007.

¹²⁸ Art. 1 comma 3 DPR 103/2007, cit.

¹²⁹ Per conoscere lo sviluppo delle attività dell'Osservatorio si veda www.solidarietasociale.gov.it/solidarietasociale/ms/osservatori/osservatorioinfanziaeadolescenza

¹³⁰ L'ultimo Piano Nazionale Infanzia copriva il biennio 2002-2004. L'attuale Osservatorio al momento della stesura del presente Rapporto sta lavorando ad un nuovo Piano Nazionale Infanzia.

¹³¹ Art. 2 Legge 451/1997 «Istituzione della Commissione parlamentare per l'infanzia e dell'Osservatorio Nazionale per l'Infanzia».

¹³² Cfr. art. 1, comma 2 del DPR 103/2007. Si veda *oltre* paragrafo «Piano Nazionale infanzia».

¹³³ Nel 2006 il Ministero della Solidarietà Sociale e la Commissione parlamentare per l'infanzia hanno avviato un percorso con il Coordinamento PIDIDA per il coinvolgimento di bambini e ragazzi nella definizione del nuovo Piano Nazionale Infanzia.

¹³⁴ Si veda *oltre* capitolo II, paragrafo «La partecipazione dei bambini e delle bambine, dei ragazzi e delle ragazze».

¹³⁵ Il Gruppo di lavoro sulla partecipazione dell'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza, ha espresso la volontà di approfondire la propria conoscenza delle esperienze partecipative dei ragazzi italiani, auspicando una audizione con i ragazzi del Coordinamento PIDIDA che avevano partecipato al «Forum dei bambini e dei ragazzi» tenutosi a Firenze nel 2006 e organizzato dal Coordinamento PIDIDA - Gruppo di lavoro sulla partecipazione dei ragazzi e delle ragazze e dall'Istituto degli Innocenti.

¹³⁶ L'Osservatorio è stato istituito con regolamento del Ministro per le Politiche della Famiglia del 30 ottobre 2007 n. 242; il suo compito preciso è di elaborare il Piano Nazionale della Famiglia.

¹³⁷ Riconvocato nel settembre 2007 dal Ministero della Solidarietà Sociale e dal Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale, il Tavolo ha lavorato all'aggiornamento della «Carta degli impegni per promuovere i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza ed eliminare lo sfruttamento del lavoro minorile» adottata nel 1998.

¹³⁸ Convocato per la prima volta il 24 luglio 2007 dal Ministero della Solidarietà Sociale con lo scopo di sviluppare il programma nazionale per la responsabilità sociale e di impresa, nonché di preparare una Conferenza nazionale *multistakeholder*.



degli esseri umani¹³⁹, l'Osservatorio sulla prostituzione e sui fenomeni delittuosi ad essa connessi¹⁴⁰, la Consulta per i problemi degli stranieri immigrati e delle loro famiglie¹⁴¹. In generale, in merito al metodo di lavoro dei suddetti Tavoli/Comitati, si sottolinea l'apertura, riscontrata durante la XV Legislatura, verso le associazioni del Terzo Settore che, a diverso titolo, si occupano di promuovere e tutelare i diritti umani e, nello specifico, quelli dell'infanzia e dell'adolescenza; apertura che si è manifestata sia attraverso l'inclusione delle associazioni nella composizione dei Tavoli/Comitati, sia attraverso la loro audizione/consultazione su tematiche specifiche¹⁴².

Pur non essendo un vero e proprio luogo di coordinamento, non bisogna dimenticare il ruolo di impulso svolto dalla **Commissione parlamentare per l'infanzia**¹⁴³ durante la XV Legislatura. La Commissione si è riunita con regolarità nel corso di tutta la Legislatura, ha organizzato diversi seminari di approfondimento/tavole rotonde, anche in collaborazione con le associazioni del Terzo Settore¹⁴⁴, che ha coinvolto nelle sue attività, ha portato avanti nel corso del 2007 due indagini conoscitive¹⁴⁵, di cui una particolarmente rilevante

rispetto alla tematica in trattazione, in quanto avente per oggetto gli strumenti di coordinamento istituzionale delle politiche dell'infanzia e dell'adolescenza. Si evidenzia inoltre l'interesse della Commissione parlamentare per l'infanzia per il lavoro di monitoraggio svolto dal Gruppo CRC, che si è concretizzato nell'audizione di una delegazione del Gruppo CRC in occasione della pubblicazione del 3° Rapporto CRC e relativa conferenza stampa nel corso della quale la Presidente ha ribadito il proprio impegno a farsi carico di alcune delle questioni sollevate in tale sede¹⁴⁶. Anche la Commissione ha riconosciuto l'importanza del diritto all'ascolto dei minori ed ha avviato una collaborazione in tal senso con le associazioni che hanno sperimentato significative esperienze di partecipazione dei ragazzi¹⁴⁷, con l'obiettivo di siglare con esse un protocollo per istituzionalizzare un ascolto autentico e strutturato dei ragazzi/e nel corso dei propri lavori. La caduta del Governo ha interrotto i lavori della Commissione, ma l'auspicio è che con l'insediarsi del nuovo Parlamento si provveda senza indugi alla convocazione della nuova Commissione parlamentare per l'infanzia in modo da poter garantire una continuità della stessa ed il riavvio dei lavori¹⁴⁸.

Per quanto riguarda il **CIDU**, il Gruppo CRC ha apprezzato l'impegno assunto e rispettato di tradurre in italiano e distribuire le Osservazioni conclusive indirizzate all'Italia nel 2006 dal Comitato ONU sui diritti dell'infanzia sullo stato di attuazione dei due Protocolli Opzionali alla CRC¹⁴⁹. Il confronto avviato con il Gruppo CRC nel 2006 è proseguito anche nel 2007 con la presentazione ai componenti del CIDU dei contenuti del 3° Rapporto CRC¹⁵⁰ e con l'impegno di garantire continuità al percorso avviato, anche in vista della presentazione del prossimo Rapporto governativo al Comitato ONU, calendarizzato per ottobre 2008.

¹³⁹ Istituito presso Dipartimento per i Diritti e le Pari Opportunità presso (DPO) della Presidenza del Consiglio dei Ministri tramite DM del 21 marzo 2007 e registrato il 5 luglio 2007. Presso lo stesso Dipartimento risulta operativo sullo stesso tema anche la Commissione interministeriale per il sostegno alle vittime di tratta, violenza e grave sfruttamento, istituita con decreto del 30 ottobre 2007.

¹⁴⁰ Istituito con decreto del 18 gennaio 2007 presso il Ministero dell'Interno - Dipartimento della Pubblica Sicurezza.

¹⁴¹ Costituita il 14 marzo 2000 con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, è stata riconvocata il 27 febbraio 2007 presso il Ministero della Solidarietà Sociale.

¹⁴² Ad esempio, sono stati chiamati a far parte del Tavolo Interministeriale di contrasto allo sfruttamento del lavoro minorile il Coordinamento PIDIDA, Italianats, Manitese, Save the Children Italia.

¹⁴³ La Commissione parlamentare per l'infanzia è composta da un numero pari di deputati e senatori; ha compiti di indirizzo e di controllo sull'attuazione degli accordi internazionali e della legislazione relativi ai diritti dell'infanzia e dell'adolescenza e riferisce alle Camere almeno una volta l'anno sui risultati della propria attività formulando osservazioni e proposte sulla vigente legislazione, con particolare attenzione all'adeguamento alla normativa comunitaria e internazionale. La Commissione esprime un parere sul Piano di azione per la tutela dei diritti e dello sviluppo dei soggetti in età evolutiva, predisposto dall'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza.

¹⁴⁴ Si veda, Seminario di studio del 25 giugno 2007 *Verso un Garante dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza*, organizzato in collaborazione con l'UNICEF Italia; il Seminario del 29 ottobre 2007 *La violenza sui bambini e sulle bambine* in collaborazione con Save the Children Italia e la presenza dell'esperto indipendente delle Nazioni Unite che ha curato lo Studio globale sulla violenza sui bambini, Paulo Sérgio Pinheiro; i seminari del 16 luglio e 8 ottobre 2007, *Adozione e affidamento: proposte a confronto*, nonché il ciclo di seminari *Bambini, adolescenti e media* avviato il 3 dicembre 2007 con il Seminario *Bambini e adolescenti sulla carta stampata* e proseguito il 29 gennaio 2008 con *Bambini, Adolescenti e valore del libro*.

Atti disponibili sul sito www.parlamento.it/bicamerale/infanzia/2830/2900/sommariobicamerale.htm

¹⁴⁵ Indagine conoscitiva in materia di adozione, affidamento familiare e sostegno a distanza; indagine conoscitiva in materia di strumenti di coordinamento istituzionale delle politiche dell'infanzia e dell'adolescenza.

¹⁴⁶ Il resoconto stenografico dell'audizione è disponibile al [link www.parlamento.it/documenti/repository/adolescenza-008d.PDF](http://linkwww.parlamento.it/documenti/repository/adolescenza-008d.PDF)

¹⁴⁷ Associazioni del Gruppo di lavoro sulla partecipazione dei ragazzi e delle ragazze del Coordinamento PIDIDA.

¹⁴⁸ Si ricorda che la Commissione parlamentare per l'infanzia della XV legislatura si è insediata ufficialmente il 25 ottobre 2006 con l'elezione della Presidente, dei due Vice Presidenti e dei due Segretari.

¹⁴⁹ Le Osservazioni conclusive del 2006 sono state tradotte in collaborazione con UNICEF Italia e sono disponibili sul sito www.unicef.it/flex/FixedPages/IT/Pubblicazioni.php/L/IT. Si segnala però che esse non sono disponibili sul sito *web* del Ministero degli Affari Esteri, sede del CIDU.

¹⁵⁰ Il 25 giugno 2007 una delegazione del Gruppo CRC ha incontrato i componenti del CIDU per illustrare loro i contenuti del 3° Rapporto CRC. Una delegazione del Gruppo CRC è stata anche invitata, in data 4 febbraio 2008, ad un incontro per la Preparazione della discussione del XIV-XV Rapporto periodico dell'Italia sull'attuazione della Convenzione ONU sull'eliminazione della discriminazione razziale (Ginevra, 20-21 febbraio 2008).



Rispetto a **CICLOPE**, invece, si evidenzia come, pur essendo l'organo formalmente attivo e pur essendo stata nominata nel 2005 la Consulta delle associazioni, esso risulta non essersi più riunito in sede plenaria dal febbraio 2007, e le associazioni della Consulta mai convocate.

Si ricorda poi che con la Legge 38/2006 sono stati creati due nuovi organismi. Il **Centro nazionale per il contrasto della pedo-pornografia sulla rete Internet** istituito presso il Ministero dell'Interno, la cui struttura è stata inaugurata nel febbraio 2008. Non è stata invece formalizzata la costituzione dell'altro organismo previsto dalla Legge 38/2006, l'**Osservatorio per il contrasto della pedofilia e della pedo-pornografia minorile**, insediato presso il Dipartimento per le Politiche della Famiglia della Presidenza del Consiglio dei Ministri, nonostante esso sia stato disciplinato in modo organico con Regolamento del Ministro per le Politiche della Famiglia¹⁵¹ entrato in vigore il 5 gennaio 2008. L'Osservatorio dovrebbe predisporre un Piano nazionale di prevenzione e contrasto dell'abuso e dello sfruttamento sessuale dei minori, che costituisce parte integrante del Piano Nazionale Infanzia.

Infine, per quanto concerne il **coordinamento tra Stato centrale e Regioni**, si segnala, la mancata definizione da parte dello Stato dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali (LIVEAS)¹⁵², in violazione del principio di non discriminazione in quanto si rischia di attuare i diritti in maniera difforme a seconda della Regione in cui vivono i minori¹⁵³, nonché la mancata valorizzazione del potenziale ruolo che sia la Conferenza Stato-Regioni sia la Conferenza delle Regioni e Province Autonome potrebbero assumere nell'attuazione delle politiche per l'infanzia e l'adolescenza. Sarebbe pertanto auspicabile che la Conferenza Stato-Regioni istituisse al suo interno un gruppo di lavoro/comitato con funzioni di raccordo rispetto alla programmazione e all'attuazione delle politiche per l'infanzia e l'adolescenza¹⁵⁴. Nel rapporto tra Stato e Regioni, infatti, la riforma del Titolo V, parte II della Costituzione, e la conseguente potestà legislativa esclusiva delle

Regioni in materie come le politiche sociali, ha rappresentato un elemento di attrito con il Governo centrale.

Infine, si segnala positivamente che il Regolamento di riordino dell'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza ha previsto¹⁵⁵ che le Regioni, in accordo con le Province Autonome di Trento e Bolzano, adottino idonee misure di coordinamento degli interventi locali di raccolta e di elaborazione di tutti i dati relativi alle condizioni dell'infanzia e dell'adolescenza in ambito regionale e in particolare i dati relativi a: a) la condizione sociale, economica, sanitaria e psicologica dell'infanzia e dell'adolescenza; b) le risorse finanziarie e la loro destinazione per aree di intervento nel settore; c) la mappa dei servizi territoriali e le risorse attivate dai privati. È inoltre disposto che tali dati vengano acquisiti entro il 30 aprile di ogni anno.

Pertanto il Gruppo CRC raccomanda:

1. Al **Governo** di individuare un unico Ente cui ricondurre il coordinamento delle politiche relative ai diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, evitando che le relative azioni di programmazione, attuazione, monitoraggio, siano affidate a più Enti/Ministeri senza che sia garantito tra essi un effettivo raccordo, ed assicurare le risorse economiche ed umane necessarie, la pubblicità dei lavori e dei documenti prodotti, prevedendo l'apertura verso le associazioni in veste di membri permanenti e/o con ruolo consultivo;
2. Al **Ministero della Solidarietà Sociale** di assicurare, anche attraverso adeguato risorse economiche, la continuità del lavoro e la riunione periodica dei diversi gruppi di lavoro del neo convocato Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza, prevedendo i necessari meccanismi di raccordo con il livello regionale e il coinvolgimento strutturato dei ragazzi/e nei lavori dell'Osservatorio;
3. Al **Parlamento** di individuare gli strumenti legislativi con cui armonizzare le diverse normative che si sono succedute negli ultimi anni e che hanno modificato l'ordinamento giuridico (Legge 451/1997 e Legge Costituzionale 3/2001 di riforma del Titolo V, parte II della Costituzione), in modo da garantire l'effettiva attuazione della CRC, ai sensi dell'art. 117 comma 1 della Costituzione.

¹⁵¹ DM 240/2007.

¹⁵² La definizione dei LIVEAS è prevista dall'art. 117, comma 2, lettera m) della Costituzione (modificato con Legge Cost. 3/2001) e introdotta in seguito all'entrata in vigore della Legge 328/2000 «Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali».

¹⁵³ Cfr. UNICEF Italia Follow up del documento *Un impegno per i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza* Roma, marzo 2008, disponibile on-line www.unicef.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/4329

¹⁵⁴ Facoltà prevista dall'art. 7 comma 2 Dlgs. 281/1997 «Definizione ed ampliamento delle attribuzioni della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano ed unificazione, per le materie ed i compiti di interesse comune delle Regioni, delle province e dei Comuni, con la Conferenza Stato – Città ed autonomie locali».

¹⁵⁵ Art. 1 comma 4 DPR 103/2007.



4. PIANO NAZIONALE INFANZIA

12. Il Comitato ONU prende atto che il nuovo Piano d'azione per l'infanzia sta per essere discusso dal Parlamento e che lo Stato parte prende in considerazione la possibilità di elaborare un ulteriore piano per l'attuazione di *A World Fit for Children* (un mondo a misura di bambino) il documento finale della Sessione Speciale dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite dedicata all'infanzia (UNGASS). Il Comitato esprime preoccupazione per le possibili discrepanze tra i due summenzionati piani.

13. Il Comitato raccomanda che l'Italia:

- (a) solleciti l'analisi del Piano nazionale d'azione al fine della sua adozione;
- (b) garantisca l'armonizzazione tra il Piano nazionale d'azione e il piano per l'attuazione del documento finale dell'UNGASS;
- (c) controlli in modo efficace, valuti i progressi raggiunti e verifichi l'impatto sui bambini delle politiche adottate.

(CRC/C/15/Add. 198, punti 12 e 13)

10. Il Comitato ONU raccomanda all'Italia di rafforzare il suo impegno per finalizzare, adottare ed attuare, in consultazione e cooperazione con i principali attori interessati, inclusa la società civile, un piano nazionale d'azione per l'infanzia, predisponendo una specifica allocazione di risorse e un adeguato meccanismo di monitoraggio per la sua piena attuazione.

(CRC/C/OPSC/ITA/CO/1, punto 10)

Nonostante al momento della stesura del presente Rapporto non sia ancora stato elaborato e approvato un Piano Nazionale Infanzia, nel corso del 2007 ci sono state importanti novità che si ritiene opportuno evidenziare.

Innanzitutto, è stato **ricostituito e riorganizzato l'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza**, l'organo incaricato di predisporre ogni due anni il Piano Nazionale. Nel Regolamento che ne ha disciplinato la riorganizzazione e il funzionamento¹⁵⁶ sono contenute importanti indicazioni non solo rispetto ai contenuti che dovrà avere tale Piano, ma anche relativamente alle modalità con cui dovrà essere elaborato. In particolare, si evidenzia che, come auspicato nel 3° Rapporto CRC, il Piano dovrà indivi-

duare «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». Inoltre, in fase di elaborazione del Piano le amministrazioni centrali, le Regioni e gli Enti Locali dovranno coordinarsi con l'Osservatorio «*afinché venga adottata ogni misura volta a qualificare l'impegno finanziario per perseguire le priorità e le azioni previste dal Piano stesso*» e ai fini dell'adozione del Piano è richiesto il parere della Conferenza Unificata. Tali previsioni risultano essere fondamentali nell'ottica di riuscire a garantire un efficace raccordo tra politiche locali e nazionali.

Infatti, in seguito alla modifica del Titolo V, parte II della Costituzione¹⁵⁷ e del conseguente trasferimento di competenze dallo Stato centrale alle Regioni in molte materie tra cui le politiche sociali, comprese le stesse politiche per l'infanzia. Si era sollevata la questione del se e quale valore avesse per le Regioni il suddetto Piano Nazionale Infanzia, considerato che lo strumento del Piano Nazionale Infanzia era stato introdotto dalla Legge 451/1997, antecedente la citata riforma della Costituzione, e mai modificata. Inoltre anteriormente alla riforma della Costituzione, era stata varata anche la Legge 328/2000, la quale andava ad «assorbire» la Legge 285/1997 che, fino a quel momento, costituiva il principale strumento attuativo del Piano Nazionale stesso e prevedeva un Fondo vincolato (cd. Fondo Nazionale Infanzia) per la promozione dei diritti e delle opportunità dell'infanzia e dell'adolescenza, mentre la Legge 328/2000 ha istituito un unico Fondo Nazionale per le Politiche Sociali¹⁵⁸, in cui non sono previste quote vincolate per l'infanzia e l'adolescenza, se non per le 15 città riservatarie ex Legge 285/1997¹⁵⁹.

In questo contesto risulta dunque necessario, un intervento di armonizzazione del dettato della Legge 451/1997 con quanto previsto dalla Legge 328/2000 e dalla successiva riforma della Costituzione, prevedendo ad esempio un meccanismo che permetta di integrare le previsioni del futuro Piano Nazionale Infanzia nei Piani regionali, anche attraverso un effettivo processo di coordinamento in sede di Conferenza Stato-Regioni in modo da armonizzare lo strumento di pianificazione nazionale con quelli regionali.

Per quanto riguarda l'elaborazione del Piano Nazionale Infanzia si segnala che il 31 ottobre 2007, in occasione della prima riunione dell'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza, il Comitato tecnico-scientifico del Centro na-

¹⁵⁶ DPR 103/2007 «Regolamento recante riordino dell'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza e del Centro nazionale documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza».

¹⁵⁷ Cfr. Legge Cost. 3/2001.

¹⁵⁸ Art. 2 Legge 328/2000.

¹⁵⁹ Art. 2 Legge 285/1997.



zionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza ha proposto uno Schema di Piano di Azione per l'infanzia e l'adolescenza¹⁶⁰, in cui sono illustrate le caratteristiche che il nuovo Piano dovrebbe presentare. Tra queste si ritiene importante evidenziare la previsione di un sistema di monitoraggio del benessere dell'infanzia e dell'adolescenza, che si potrebbe attuare anche attraverso la realizzazione di una mappa dei servizi e degli interventi effettuati a livello nazionale. Nello schema risulta essere valorizzata la partecipazione dei bambini e degli adolescenti e viene presa in debita considerazione anche la dimensione di genere. Tra le aree tematiche considerate prioritarie si rilevano il contrasto alla povertà, inteso in senso ampio, ovvero comprensivo delle azioni di prevenzione della dispersione scolastica e dello sfruttamento del lavoro minorile, nonché l'attenzione per i minori appartenenti ai gruppi più vulnerabili (minori stranieri, accompagnati e non, richiedenti asilo, rom, sinti e camminanti), tutte ampiamente trattate nel presente e nei precedenti Rapporti CRC. Infine, secondo il cronogramma presentato, il Piano avrebbe dovuto essere predisposto entro la fine del mese di maggio 2008, adottato a giugno e iniziato ad essere attuato a luglio.

Il Gruppo CRC raccomanda:

1. **Al Governo** di adottare quanto prima il Piano Nazionale Infanzia, secondo le indicazioni contenute nel DPR 103/2007.

5. IL GARANTE NAZIONALE PER L'INFANZIA E L'ADOLESCENZA

14. Il Comitato ONU prende nota dell'istituzione di Uffici del difensore pubblico dell'infanzia in quattro Regioni e degli sforzi compiuti affinché venga istituito un difensore per l'infanzia a livello nazionale (tra cui i disegni di legge pendenti in Parlamento), ma vede con preoccupazione la mancanza di un meccanismo centrale indipendente per il controllo dell'applicazione della Convenzione, incaricato di ricevere e indirizzare i ricorsi individuali di bambini ai livelli regionali e nazionali.

15. Il Comitato ONU raccomanda che l'Italia completi i suoi sforzi per istituire un *ombudsman* nazionale indipendente per l'infanzia, se possibile, in qualità

di parte di un'istituzione nazionale indipendente per i diritti umani (Cfr.: Commenti Generali n. 2 del Comitato sul ruolo delle istituzioni indipendenti per i diritti umani) e in conformità con quanto stabilito dai Principi di Parigi relativi allo *status* delle istituzioni nazionali per la promozione e protezione dei diritti umani (Risoluzione dell'Assemblea Generale 48/134) per monitorare e valutare i progressi nell'attuazione della Convenzione. La struttura dovrebbe essere accessibile ai bambini, dotata del potere di ricevere ed effettuare accertamenti sui ricorsi relativi a violazioni dei diritti del bambino con la dovuta sensibilità, e dotata dei mezzi necessari per la loro efficace attuazione. Il Comitato, inoltre, raccomanda lo sviluppo di appropriati accordi tra le istituzioni nazionali e regionali.

(CRC/C/15/Add. 198, punti 14 e 15)

17. Il Comitato ONU raccomanda all'Italia di completare l'impegno per istituzione nazionale indipendente competente per promozione diritti infanzia e che tale istituzione nazionale sarà facilmente accessibile ed attivabile per tutti i minori. Il Comitato richiama l'attenzione dell'Italia sul Commento Generale n. 2 (CRC/GC/2002/2¹⁶¹) sul ruolo delle istituzioni nazionali indipendenti per i diritti umani, per la protezione e promozione dei diritti dell'infanzia.

(CRC/C/OPSC/ITA/CO/1, punto 17)

Nonostante le innumerevoli sollecitazioni che ormai da anni sono rivolte in tal senso, da più parti¹⁶², all'Italia, in merito alla necessità che essa si doti al più presto di un'Istituzione nazionale indipendente per la promozione e la tutela dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, **nemmeno nel corso della XV Legislatura il Parlamento italiano è giunto all'approvazione del disegno di legge sulla creazione del Garante per l'infanzia e l'adolescenza**. Resta ancora disatteso perciò, non solo il dettato costituzionale¹⁶³, ma anche le disposizioni contenute in numerosi documenti nazionali, eu-

¹⁶¹ La traduzione di tale documento a cura di UNICEF Italia è disponibile su www.unicef.it/flex/FixedPages/IT/Pubblicazioni.php/L/IT/Item/53/frmlDCategoria/5/frmlDargomento/

¹⁶² Cfr. Osservazioni conclusive indirizzate all'Italia dal Comitato ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza nel 2003, punti 14 e 15 e nel 2006, punto 17; Osservazioni conclusive indirizzate all'Italia dal Comitato ONU sull'eliminazione della discriminazione razziale nel 2008, punto 13; Osservazioni conclusive indirizzate all'Italia dal Comitato ONU contro la tortura nel 2007, punto 8. Anche l'UNICEF Italia, il Coordinamento PIDIDA, l'Accademia Nazionale dei Lincei, il Gruppo CRC, i Garanti regionali per i diritti dell'infanzia del Veneto, del Friuli Venezia Giulia e delle Marche hanno a più riprese organizzato incontri e presentato proposte per sollecitare l'approvazione dei disegni di legge per l'istituzione del Garante nazionale per l'infanzia e l'adolescenza.

¹⁶³ Cfr. art. 31 comma 2 Cost.

¹⁶⁰ Disponibile sul sito dell'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza www.solidarietasociale.gov.it/NR/rdonlyres/FE602B64-49C7-45E0-9B6E-A6ED271D31A6/0/TelaioPianoazione31ottobre2007pdf.pdf



ropei ed internazionali¹⁶⁴ e nei due principali trattati dedicati ai diritti dell'infanzia ratificati dal nostro Paese e, quindi, a tutti gli effetti, leggi dello Stato: la Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza (artt. 4 e 18)¹⁶⁵ e la Convenzione Europea di Strasburgo sull'esercizio dei diritti dei minori (art. 12)¹⁶⁶.

Come già avvenuto nelle precedenti Legislature, anche durante la XV Legislatura **sono proliferati i disegni di legge in materia**¹⁶⁷, sia alla Camera che al Senato, per la totalità dei quali però la discussione in aula non è mai iniziata, essendosi il loro iter arrestato ancor prima, in seno alle commissioni parlamentari competenti. In alcuni casi, peraltro, i suddetti disegni di legge non sono stati nemmeno assegnati alle commissioni competenti o l'esame in seno ad esse non è mai iniziato.

Si ricorda come l'istituzione del Garante nazionale per l'infanzia e l'adolescenza fosse uno dei punti chiave del **programma del Governo**, al momento delle elezioni politiche del 2006¹⁶⁸. La stessa **Commissione parlamentare per l'infanzia**, nella persona della Presidente, ha più volte ribadito pubblicamente¹⁶⁹ la necessità di raggiungere l'obiettivo dell'approvazione del disegno di legge istitutivo del Garante entro il termine della Legislatura, sottolineando che se ciò non fosse avvenuto, la responsabilità sarebbe stata attribuita ad una vera e propria mancanza di volontà in tal senso da parte delle forze politiche che siedono in Parlamento¹⁷⁰. Recentemente anche il **Ministro della Solidarietà Sociale** ha denunciato la mancanza

di volontà e la conseguente dovuta assunzione di responsabilità, da parte del Parlamento, relativamente alla mancata approvazione del disegno di legge in materia¹⁷¹.

Destino identico ha incontrato il disegno di legge che prevedeva la creazione di una **Istituzione nazionale indipendente per i diritti umani**¹⁷², la cui mancata approvazione è stata recentemente ricordata all'Italia sia dal Comitato ONU contro la tortura¹⁷³, sia dal Comitato ONU sull'eliminazione della discriminazione razziale¹⁷⁴. Il Governo italiano si era, peraltro, solennemente impegnato in questo senso di fronte all'Assemblea Generale delle Nazioni Unite al momento di candidarsi a membro del nuovo Consiglio ONU per i diritti umani¹⁷⁵.

Più attiva la situazione sul fronte **regionale**: nel corso del 2007 altre due Regioni, il Lazio ed il Molise, hanno formalmente nominato un Garante regionale per l'infanzia e l'adolescenza, mentre la Provincia Autonoma di Trento ne ha approvato la legge istitutiva¹⁷⁶. Al momento della stesura del presente Rapporto, dunque, un Garante per l'infanzia e dell'adolescenza è stato nominato nelle **Marche**, nel **Friuli Venezia Giulia**, in **Veneto**, in **Lazio**, in **Molise**. A livello regionale persiste però la **disomogeneità tra le leggi istitutive** del Garante, nonostante le istanze portate avanti dalle associazioni che lavorano su questo tema in merito all'esigenza di uniformità¹⁷⁷, sia in merito alla struttura ed alla composizione, sia in merito ai compiti. Si segnalano altresì l'approvazione, sporadica, di Garanti dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza a livello provinciale¹⁷⁸.

¹⁶⁴ Cfr. con quanto previsto ne: il Piano Nazionale Infanzia 2002-2004; il documento dell'Osservatorio nazionale per l'infanzia del 2004 «Documento finale del Gruppo di lavoro dell'Osservatorio nazionale per l'infanzia sull'istituzione del Garante per l'infanzia»; il documento internazionale «Un mondo a misura di bambino» del 2002, punto 31/b; i Principi di Parigi (Risoluzione Assemblea Generale ONU 48/134 del 1993); il Commento Generale n. 2 del 2002 del Comitato ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza sul tema delle Istituzioni nazionali indipendenti per i diritti umani in materia di promozione e protezione dei diritti dell'infanzia, le Linee Guida della Rete Europea dei Garanti per l'Infanzia e l'Adolescenza (ENOC).

¹⁶⁵ Ratificata con Legge 176/1991.

¹⁶⁶ Ratificata con Legge 77/2003.

¹⁶⁷ Si vedano i disegni di legge della XV Legislatura: C. 305, C. 697, C. 1436, C. 1557, C. 1580, C. 2992, S. 192, S. 660, S. 1280, S. 1304, S.1380, S. 1754, S. 1838.

¹⁶⁸ Cfr. «Per il bene dell'Italia», Programma di Governo 2006-2011, pagg.73-74, disponibile sul sito www.unionenweb.it/wp-content/uploads/documents/programma_def_unione.pdf

¹⁶⁹ In occasione del Seminario di studio del 25 giugno 2007 *Verso un Garante dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza* organizzato dalla Commissione parlamentare per l'infanzia e da UNICEF Italia, i membri della Commissione si erano impegnati a far pressione affinché entro la fine della XV Legislatura venisse approvato il ddl istitutivo del Garante nazionale per l'infanzia e l'adolescenza.

¹⁷⁰ Nell'articolo intitolato «Infanzia, la lunga strada per il Garante» pubblicato sul quotidiano l'Unità il 7 agosto 2007 Anna Serafini, parlando del disegno di legge da lei stessa presentato in materia, aveva dichiarato «[...] per il ruolo di cui sono investita [Presidente della Commissione parlamentare per l'infanzia], posso dichiarare che, se verranno frapposti ostacoli immotivati [all'approvazione della figura del Garante] li renderò noti pubblicamente perché non sono più giustificabili ulteriori perdite di tempo».

¹⁷¹ Dichiarazione resa dal Ministro Paolo Ferrero lo scorso 5 Marzo 2008, in occasione della sua partecipazione al convegno della Sinistra-L'Arcobaleno sull'Infanzia negata e ripresa dall'Agenzia ANSA: «Non essere riusciti a presentare una legge sul Garante per l'infanzia e l'adolescenza in questa legislatura è "scandaloso" [...]. In questo caso si è trattato di ignavia più che di impossibilità, perché non c'era contrasto politico a riguardo».

¹⁷² Nell'aprile 2007 la Camera aveva approvato il disegno di legge C. 626 «Istituzione della Commissione nazionale per la promozione e la protezione dei diritti umani e la tutela dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale», ma il testo, al termine della XV Legislatura, attendeva ancora di essere discusso nell'altro ramo del Parlamento (con numerazione S. 1463).

¹⁷³ Si vedano: Osservazioni conclusive indirizzate all'Italia dal Comitato ONU contro la tortura nel 2007, punto 8 e Osservazioni conclusive indirizzate all'Italia dal Comitato ONU sull'eliminazione della discriminazione razziale nel 2008, punto 13. Traduzione a cura del Comitato per la Promozione e Protezione dei Diritti Umani.

¹⁷⁴ Cfr. Osservazioni conclusive indirizzate all'Italia dal Comitato ONU sull'eliminazione della discriminazione razziale, 72esima Sessione, 18 Febbraio - 7 Marzo 2008, punto 13.

¹⁷⁵ Documento A/61/863 disponibile on-line www.un.org/ga/61/elect/hrc/

¹⁷⁶ Si veda legge provinciale 10/2007 della Provincia Autonoma di Trento.

¹⁷⁷ UNICEF Italia ha elaborato, con il coinvolgimento dei tre Garanti regionali per l'infanzia allora esistenti in Friuli Venezia Giulia, Marche e Veneto, un documento che vuole essere un modello di disegno di legge uniforme sull'istituzione del Garante per l'infanzia e l'adolescenza a livello regionale, disponibile su

www.unicef.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/972.

¹⁷⁸ Ad esempio, la Provincia di Foggia; per maggiori informazioni si veda www.dirittominorile.it/news/news.asp?id=718



Pertanto, alla luce di quanto sopra esposto e della conseguente situazione di stallo che da anni si trae su questo tema, il Gruppo CRC raccomanda:

1. Al **Parlamento**, di approvare la legge istitutiva del Garante nazionale per l'infanzia e l'adolescenza, con caratteristiche di autonomia e indipendenza, conformemente all'attuazione del Commento Generale n. 2 del Comitato ONU e a quanto previsto dagli strumenti internazionali ratificati nel nostro Paese e da quelli europei cui l'Italia è vincolata a dare immediata applicazione;
2. Ai **Consigli Regionali**, che non hanno ancora legiferato in materia, di adottare leggi istitutive del Garante regionale uniformi, prevedendo e assicurando un adeguato coordinamento con la futura figura del Garante nazionale; agli organi regionali che in base alle leggi regionali istitutive del Garante devono procedere alla nomina, di provvedervi senza indugio;
3. Alla **Conferenza Stato-Regioni**, di organizzare quanto prima un momento di incontro tra lo Stato, le Regioni, le Istituzioni, il Terzo Settore, i ragazzi stessi, per fare il punto sull'evoluzione delle varie normative sul Garante e raccogliere, comparare e monitorare le nascenti leggi a livello regionale sulla tematica.

La recente nomina del Garante per l'infanzia e l'adolescenza della Regione Lazio

Il Garante per l'infanzia e l'adolescenza della Regione Lazio è stato istituito con la Legge Regionale 38/2002. Negli ultimi mesi del 2007 il Garante ha iniziato ad operare individuando le seguenti priorità d'intervento:

- a) vigilare sull'applicazione nel territorio regionale della Convenzione dei diritti del fanciullo e delle altre convenzioni internazionali, per diffondere i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, promuovere programmi di sensibilizzazione e di formazione, attività di analisi e studi, nonché monitorare provvedimenti legislativi e deliberativi promulgati dalle varie amministrazioni locali sul tema;
- b) entrare nel merito delle politiche d'intervento degli Enti Locali e della Regione sia per orientare e verificare le risorse destinate ai servizi per l'infanzia e per l'adolescenza, sia per promuovere l'adozione di adeguati *standard* di intervento a favore dei minori;
- c) promuovere e animare una rete regionale composta dai principali *stakeholders* e attori sociali coinvolti nella tutela dell'infanzia e dell'adolescenza, al fine di garantire la realizzazione di azioni di sistema in grado di avere un impatto concreto e misurabile sul territorio e rispondente ai bisogni effettivi del target dei minori.

- d) dare voce alle diverse istanze di cui si compone l'universo dell'infanzia e dell'adolescenza nel Lazio, anche attraverso il coinvolgimento diretto dei minori in forme di partecipazione che consentano loro di incidere realmente nelle dinamiche e nei processi decisionali che li riguardano.
- e) adottare delle strategie di comunicazione che giochino su due tavoli che necessariamente devono incrociarsi: da un lato il contatto diretto con il target, anche attraverso la predisposizione di una piattaforma *web* accessibile e focus consultivi, dall'altro l'*advocacy* sui temi dell'infanzia in seno alle istituzioni, alle agenzie di socializzazione primarie e ai vari livelli della società.

Nella consapevolezza che nella complessa realtà laziale la tutela dei diritti dei minori passi attraverso una forte convergenza delle politiche pubbliche sul tema, il Garante sta puntando alla ricognizione delle *best practices* e dei modelli socio educativi locali per far sì che il tessuto metropolitano non orienti in modo assoluto le direttrici regionali di sviluppo. Partire dalle disuguaglianze e dalle differenti aree problematiche per arrivare a promuovere la qualità delle azioni sul territorio e far sì che il tema dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza non ricada soltanto nel quadro delle emergenze sociali, ma nella "normalità" dell'intervento pubblico.

Promuovere diritti piuttosto che limitarsi a denunciare le violazioni degli stessi: valorizzare la qualità degli interventi per incidere in modo profondo sulla realtà locale e per contestualizzare la dimensione dell'infanzia e dell'adolescenza in un sistema di valori legati agli stili di vita quotidiani, piuttosto che come problema da affrontare solo in situazioni estreme di disagio.

La realizzazione di queste priorità passa per l'adozione di un metodo di lavoro costante e 'sotto traccia', per far parlare le migliaia di bambini e ragazzi del Lazio ponendosi innanzitutto in loro ascolto e cedendo la ribalta alla rappresentazione della loro età e dei loro interessi più vivi.

*A cura di Francesco Alvaro,
Garante per l'infanzia del Lazio*



6. RACCOLTA DATI

16. Il Comitato ONU apprezza gli sforzi fatti per migliorare la raccolta di dati, in particolar modo attraverso l'istituzione del Centro nazionale di documentazione ed analisi per l'infanzia e l'adolescenza. Tuttavia, il Comitato continua a rilevare la carenza di dati in alcune aree previste dalla Convenzione. Il Comitato è altresì preoccupato per il fatto che i dati vengano ancora raccolti sulla base di un approccio incentrato sulla famiglia piuttosto che sulla base di un approccio che prenda in considerazione il bambino come singolo individuo. Il Comitato esprime, inoltre, preoccupazione per la mancanza di coerenza tra i diversi enti incaricati della raccolta dati e tra le varie Regioni.

17. In linea con le precedenti raccomandazioni, il Comitato reitera la raccomandazione che l'Italia:

- (a) rafforzi il proprio meccanismo per la raccolta e l'analisi sistematica dei dati disaggregati su tutti gli individui al di sotto dei 18 anni, per tutte le aree previste dalla Convenzione, con particolare attenzione ai gruppi maggiormente vulnerabili, tra cui i bambini disabili, i bambini rom, i bambini appartenenti a famiglie di immigrati, i bambini non accompagnati, i bambini vittime di violenza e i bambini appartenenti a nuclei familiari economicamente e socialmente svantaggiati;
- (b) utilizzi questi indicatori e dati in modo efficace per la formulazione e valutazione delle politiche e dei programmi per l'applicazione e il monitoraggio della Convenzione;
- (c) assicuri coerenza nel processo di raccolta dati da parte delle varie istituzioni, a livello nazionale e regionale

(CRC/C/15/Add. 198, punti 16 e 17)

13. Apprezzando l'istituzione di un Osservatorio sul fenomeno e sulle politiche di prevenzione e di repressione del 2003, il Comitato ONU nota con preoccupazione l'assenza di un sistema centralizzato per la raccolta e l'analisi dei dati principali, come rilevato dall'Italia.

14. Il Comitato ONU raccomanda all'Italia di rafforzare il suo impegno nella raccolta sistematica di dati quantitativi e qualitativi in tutti i settori interessati dal Protocollo facoltativo. Tali dati dovranno essere utilizzati per stimare i progressi e pianificare i programmi e le politiche atte ad attuare ulteriormente il Protocollo facoltativo.

(CRC/C/OPSC/ITA/CO/1, punti 13 e 14)

I bambini e gli adolescenti residenti in Italia al primo gennaio 2007 erano 10.089.141, di cui 666.393 di origine straniera¹⁷⁹. La maggioranza sono di sesso maschile¹⁸⁰ e sono residenti nel Nord Italia¹⁸¹.

Come già evidenziato nel 2° Rapporto CRC¹⁸², e nel 3° Rapporto CRC¹⁸³ si rileva una carenza del sistema italiano di raccolta dati sui minori in diversi contesti, e spesso proprio in relazione ai gruppi di minori particolarmente vulnerabili (es. rom, vittime di tratta, vittime di abuso, minori fuori dalla famiglia, minori adottabili). Come già sottolineato, pur riconoscendo la difficoltà di monitoraggio e raccolta dati relativamente a fenomeni complessi e mutabili (ad esempio, la tratta o la prostituzione), si continua a denunciare una carenza dati anche relativamente a situazioni ben precise, in cui spesso esiste un'espressa previsione di legge per l'istituzione e l'aggiornamento di banche dati mai attivate (ad esempio, la banca dati per minori dichiarati adottabili).

In particolare, nel presente Rapporto emergono alcune criticità di seguito evidenziate e riassunte.

La mancanza di dati costituisce un impedimento al pieno conseguimento del diritto alla famiglia per i bambini e gli adolescenti in stato di abbandono e per la predisposizione di una programmazione mirata degli interventi a loro rivolti. Al momento della stesura del presente rapporto **non è ancora stata realizzata la banca dati nazionale dei minori dichiarati adottabili e dei coniugi aspiranti all'adozione nazionale e internazionale**, pur essendo prevista dall'art. 40 Legge 149/2001 e disposto che dovesse essere realizzata entro 180 giorni dall'emanazione della stessa Legge. Per quanto riguarda l'**adozione nazionale**, non sono disponibili dati aggiornati e dai dati più recenti disponibili relativi al 2005¹⁸⁴, emerge che a fronte dell'apertura di 2.752 procedimenti di accertamento sullo stato di adottabilità sono stati dichiarati adottabili 1.168 minori e sono stati pronun-

¹⁷⁹ Fonte: ISTAT, <http://demo.istat.it/strasaz2007/index.html>

¹⁸⁰ I bambini e gli adolescenti di sesso maschile residenti in Italia risultano essere 5.186.523, di cui 346.997 di origine straniera, mentre le bambine e le adolescenti 4.901.618, di cui 319.296 di origine straniera. Fonte: ISTAT, cit.

¹⁸¹ Risultano essere 4.251.827 i residenti al Nord (di cui 2.454.141 in Italia Nord-occidentale e 1.797.686 in Italia Nord-orientale), 1.834.012 i residenti al Centro e 4.002.302 i residenti al Sud e nelle Isole (e in particolare, 2.751.434 nel meridione e 1.250.868 in Italia insulare). Sono residenti al Nord anche la maggioranza dei minori di origine straniera: 444.218 (di cui 252.321 in Italia Nord-occidentale), rispetto a 156.493 residenti al Centro e 66.582 in Italia meridionale e nelle Isole (e in particolare, 45.941 in Italia meridionale).

¹⁸² 2° Rapporto CRC, 2006, pagg. 23-24.

¹⁸³ 3° Rapporto CRC, 2007, pagg. 24-25.

¹⁸⁴ *La Famiglia in Italia* dossier statistico a cura del Dipartimento per le Politiche della Famiglia e dell'ISTAT, disponibile sul sito www.istat.it



ciati 947 decreti di affidamento preadottivo e 1.150 adozioni nazionali. Rispetto alle **adozioni internazionali**, grazie al rapporto pubblicato semestralmente dalla Commissione per le Adozioni Internazionali (CAI) è invece disponibile il numero dei minori stranieri adottati nel 2007, pari a 3.420 bambini/e, ovvero il 7,3% in più rispetto al 2006¹⁸⁵. Rispetto ai dati sui **coniugi aspiranti all'adozione nazionale e internazionale**, che risalgono al 2005, si rileva che hanno adottato il 7,7% delle coppie che hanno presentato domanda di adozione nazionale e il 37% di quelle che hanno ottenuto l'idoneità all'adozione internazionale¹⁸⁶.

Si segnala la **mancanza di dati aggiornati anche per quanto riguarda l'affidamento familiare**. I minori in affidamento familiare al 31 dicembre 2005, secondo quanto riportato nella comunicazione ricevuta dal Dipartimento per le Politiche per la Famiglia erano 13.159, di cui 1.664 di cittadinanza straniera¹⁸⁷. Tuttavia tali dati non comprendono quelli della Regione Sicilia, quelli dell'Emilia Romagna risalgono al 31 dicembre 2003, mentre quelli del Lazio, oltre a riferirsi al 31 dicembre 2003, non comprendono quelli relativi agli affidamenti giudiziari del Comune di Roma. Non sono infine disaggregati in affidamenti a terzi e affidamenti ai parenti.

Infine, secondo i dati più recenti sempre risalenti al 2005, sarebbero **11.543 i minori presenti nelle 2.226 strutture residenziali socio-assistenziali operanti al 31 dicembre 2005**. Tuttavia, «il dato specifico sui minori è da ritenersi sottostimato perché non tiene conto dei minori accolti nei Servizi siciliani, dato estremamente importante se si considera che la sola Sicilia ha 216 Servizi residenziali che accolgono minori, pari a circa il 10% del totale nazionale»¹⁸⁸.

Non si conosce neanche l'esatto numero di bambini e ragazzi che sono separati da uno o da entrambi i genitori in quanto detenuti¹⁸⁹, dato che l'amministrazione penitenzia-

ria non registra in maniera sistematica se un detenuto ha figli. Si stima che in Italia siano circa 70-75.000¹⁹⁰. Certo è invece che a fine 2007 erano ancora **70 i bambini detenuti insieme alle loro madri** erano ancora 70¹⁹¹.

Per quanto riguarda il **diritto alla salute**, si ritiene opportuno evidenziare nuovamente che **non esistono dati certi sul numero dei bambini e bambine in età 0-5 le cui patologie si connotano, a fronte degli accertamenti in itinere, in disabitabilità**. Infatti le statistiche ufficiali ignorano questa fascia d'età e prendono in considerazione i bambini e gli adolescenti con disabilità solo a partire dai 6 anni, cioè da quando l'ingresso a scuola fa emergere la condizione psico-fisica (con comprovate certificazioni).

Per quanto concerne i **nidi**, dal Rapporto emerge l'incompletezza delle informazioni disponibili, soprattutto di natura quantitativa, sui, come evidenziato dal fatto che l'ISTAT non rileva dati sugli asili-nido dal 1992¹⁹². Dati più aggiornati sono forniti da un'indagine censuaria sui nidi e sui servizi integrativi rivolti ai bambini 0-3 anni effettuata dal Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza nel 2000, che né ha fotografato stato e funzionamento¹⁹³.

Rispetto al diritto all'educazione, si segnala che nell'anno scolastico 2007/2008 erano iscritti 7.742.294 alunni. An-

¹⁹⁰ La stima esatta per l'Italia era di 73.490 detenuti con figli entrati in carcere nel 2005. Fonte: *studio Eurochips e Centro studi sulle carceri, 2005, in Bambinisenzasbarre Figli di genitori detenuti, prospettive europee di buone pratiche* Milano, 2007.

¹⁹¹ Disponibili sul sito www.giustizia.it, sezione Pianeta carcere, Statistiche.

¹⁹² L'ISTAT ha rilevato alcuni dati sui nidi nella *Seconda Indagine censuaria sugli interventi ed i servizi sociali dei Comuni* realizzata nel 2004 (e preceduta nel 2003 dalla Prima Indagine censuaria). Si tratta di un *focus* sulla spesa sostenuta dai Comuni su vari servizi/interventi suddivisi per aree di utenza. Tra questi figurano i nidi la cui gestione risulta una delle principali voci di spesa per l'assistenza sociale erogata a livello locale ai cittadini: infatti, il peso degli asili nido è circa del 16% sulla spesa sociale impegnata complessivamente dai comuni e dalle associazioni ed è circa del 40% sulle risorse destinate alla tutela dei minori e al supporto della famiglia nella crescita dei figli. In ogni caso se si considerano gli utenti degli asili nido in rapporto ai bambini da zero a due anni residenti in Italia nel 2004, si evidenzia una capacità ricettiva ancora molto limitata: in media hanno beneficiato del servizio pubblico 897 bambini su 10.000, con forti disparità territoriali. Tale analisi verrà confermata nel corso di questo paragrafo, in cui si utilizzeranno dati ed elaborazioni disponibili in modo specifico sui soli nidi.

¹⁹³ Al di là della citata indagine del Centro nazionale per l'infanzia e l'adolescenza, è disponibile anche uno studio recente realizzato dal CNEL e dall'ISTAT sulla maternità e la partecipazione delle donne al mercato del lavoro, da cui è possibile risalire in modo indiretto alla fruibilità da parte delle famiglie dei servizi per l'infanzia ed alle difficoltà ancora diffuse. Da segnalare, infine, i dati ISTAT provenienti dal censimento, che forniscono il numero dei bambini tra 0 e 5 anni che risultano frequentare la scuola. A differenza, però delle altre rilevazioni, queste ultime riguardano non i servizi, ma gli individui; e quindi sono di difficile comparazione con le mappature più recenti centrate sulle prestazioni fornite.

¹⁸⁵ Si veda, Commissione per le Adozioni Internazionali *Rapporto Statistico sui fascicoli dal 16.11.2000 al 31.12.2007* www.commissioneadozioni.it

¹⁸⁶ *La Famiglia in Italia* dossier statistico a cura del Dipartimento per le Politiche della Famiglia e dell'ISTAT, cit.

¹⁸⁷ Dati forniti dalle Regioni e dalle Province Autonome, elaborati dal Centro nazionale documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza e comunicati dal Dipartimento per le Politiche della Famiglia al Gruppo CRC ai fini della stesura del presente Rapporto.

¹⁸⁸ Belotti Valerio, Coordinatore del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, nella pubblicazione *Affetti speciali* distribuita al Convegno nazionale *Affido: legami per crescere* del 21-22 febbraio 2008.

¹⁸⁹ Nelle statistiche ufficiali del Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria del Ministero della Giustizia (disponibili anche sul sito www.giustizia.it), viene sempre riportata anche una tabella relativa al numero di figli della popolazione detenuta in Italia (a fine 2007 il dato ufficiale era di 16.834 persone detenute con figli), ma in nota alla tabella viene riportata la seguente frase: «L'indagine è limitata ai soli soggetti di cui è noto lo stato di paternità/maternità. Sono quindi esclusi non solo coloro che non hanno figli ma anche gli individui per i quali il dato non è disponibile».



nualmente vengono aggiornati i dati sulla presenza di bambini, bambine e adolescenti sia con disabilità¹⁹⁴ sia di origine straniera¹⁹⁵ iscritti a scuola. Nel rapporto del Ministero della Pubblica Istruzione, relativo all'anno scolastico 2007/2008, non sono però disponibili, contrariamente all'anno precedente, i dati riferiti al confronto tra alunne straniere e popolazione femminile residente per età corrispondente e per nazionalità, che permetterebbe di leggere la scolarizzazione femminile secondo i criteri dell'età e della nazionalità di provenienza. Per quanto riguarda poi la presenza di bambini, bambine e adolescenti rom nelle scuole si lamenta la mancanza di dati a livello nazionale, dato che i dati pubblicati dal Ministero della Pubblica Istruzione non tengono conto dell'appartenenza alla minoranza rom, e non sono dunque disaggregati in tal senso. Alcuni dati sono stati raccolti e presentati dal Comitato Interministeriale per i Diritti Umani¹⁹⁶ in vista dell'incontro con il Comitato ONU sull'eliminazione della discriminazione razziale, secondo cui sarebbero iscritti nella scuola dell'infanzia 2.103 i bambini Rom, di cui circa la metà (1.033 pari al 49%) bambine¹⁹⁷. Infine non esiste ancora un'anagrafe nazionale degli studenti, prevista dal Decreto Legislativo 76/2005, e non è stata ancora attuata in tutte le Regioni un'anagrafe regionale. Sono invece disponibili i dati relativi al risultato conseguito al termine dell'anno scolastico 2006/2007¹⁹⁸. Le rilevazioni ISTAT rivelano poi che sono circa 900.000 i giovani che abbandonano prematuramente

gli studi, ovvero il 20,6% della popolazione tra i 18 e i 24 anni, con un'incidenza nella componente maschile maggiore di quella femminile (rispettivamente il 23,9% e il 17,1%)¹⁹⁹.

Da un'indagine ISTAT, relativa al 2006, si evidenzia che pratica sport il 22,5% dei bambini tra i 3 e i 5 anni, il 59,5% tra i 6 e i 10 anni, il 65% dei ragazzi tra gli 11 e i 14 anni e il 61,9% tra i 14 e i 17 anni²⁰⁰. Complessivamente sono circa 3 milioni i giovani tra i 6 e i 18 anni che praticano sport. Come criticità si osserva però che secondo alcuni studi la percentuale di giovani tra i 14 e i 19 anni che assumano sostanze dopanti oscillerebbe tra l'1% e il 3%²⁰¹, mentre il 15% farebbe uso di integratori. In sport come il ciclismo è opinione assodata tra gli studiosi che almeno il 50% dei giovani assuma sostanze dopanti o faccia uso di pratiche illecite²⁰².

Per quanto concerne i minori e le nuovi media, secondo i dati ISTAT, rilevati nel febbraio 2007, in Italia i beni tecnologici più diffusi sono la televisione, presente nel 95,9% delle famiglie e il cellulare (85,5%). In particolare, le famiglie italiane con almeno un minore che possiedono il personal computer e l'accesso ad Internet sono rispettivamente il 71,2% e il 55,7% dei casi. Sono queste famiglie ad avere il più alto tasso di possesso di connessione a banda larga (34%), mentre per loro il telefono cellulare ha raggiunto i livelli di diffusione della televisione (97,9%). L'11,2% dei bambini di 8 anni possiede già un telefonino, tra gli 8 e i 13 anni lo possiede il 50%, ma ben il 46,6% dichiara di averlo ed usarlo per essere sem-

¹⁹⁴ Nell'anno scolastico 2007/2008 erano 161.686. Nell'anno scolastico 2005/2006 erano 178.220, ovvero il 6% in più dell'anno precedente e il 54% in più rispetto all'anno scolastico 1995/1996. Si veda *oltre* capitolo VI, paragrafo «Il diritto all'istruzione per i minori con disabilità».

¹⁹⁵ Erano 501.194 gli alunni con cittadinanza non italiana nell'anno scolastico 2006/2007, il 18,1% in più rispetto all'anno precedente. Si veda *oltre* capitolo VI, paragrafo «Il diritto all'istruzione per i minori stranieri».

¹⁹⁶ Nell'ambito delle risposte scritte (*written replies*) che l'Italia ha dovuto fornire ai quesiti (*list of issues*) rivolti da parte del Comitato ONU per l'eliminazione della discriminazione razziale sulla base del Rapporto governativo presentato nel 2005. Documenti disponibili sul sito www.ohchr.org

¹⁹⁷ Nella scuola primaria sarebbero 6.474 e le bambine rappresentano il 48%, nelle scuole secondarie di I grado i ragazzi Rom sono 3.036 di cui 45% è rappresentato da ragazze. Infine nelle scuole secondarie di II grado sono 219 i ragazzi Rom iscritti e di questi il 50,2% è rappresentato da ragazze. Si veda *oltre* capitolo VI, paragrafo «Il diritto all'istruzione per i minori stranieri».

¹⁹⁸ Si rileva che nell'anno 2006/2007 gli alunni stranieri promossi sono stati il 96,4% nella scuola primaria e il 90,5% nella scuola secondaria di I grado. Il tasso di promozione è inferiore rispetto a quello degli alunni italiani rispettivamente pari al 99,9% e al 97,3% con una differenza del 3,6% nella scuola primaria e del 6,8% nella scuola secondaria di I livello. Ma è nella scuola secondaria di II livello che la differenza dei tassi di promozione tra alunni stranieri e alunni italiani aumenta considerevolmente fino a raggiungere il 14,4%: gli alunni stranieri promossi sono il 72,2% rispetto all'86,4% degli alunni con cittadinanza italiana. Il tasso di insuccesso scolastico degli alunni stranieri, complessivamente pari al 28%, è così distribuito: negli istituti professionali il 32,1% degli alunni con cittadinanza non italiana non viene ammesso all'anno successivo; ciò accade per il 28,4% negli istituti tecnici, per il 25,5% negli istituti d'arte e nei licei artistici e, infine, per il 19,7% nei licei classici, scientifici e magistrali.

¹⁹⁹ Seppur in calo negli ultimi anni (22,9% nel 2004 e 22,4% nel 2005), il tasso di ragazzi tra i 18 e i 24 anni in possesso della sola licenza media e definitivamente fuori dai circuiti formativi registrato in Italia è superiore a quello medio europeo pari al 14,9% e ancora molto lontano dall'obiettivo fissato a Lisbona nel 2000. Analizzando il dato a livello territoriale si osservano importanti differenze: nella Provincia Autonoma di Bolzano si registra l'incidenza più bassa (10,5%) seguita dalla Regione Lazio (12,3%); al contrario i tassi più alti si registrano in Sardegna (28,3%) e in Sicilia (28,1%). L'indice si traduce con la quota di 18-24enni che hanno conseguito un titolo di studio al massimo ISCED 2 (scuola secondaria di primo grado) e che non partecipano ad attività di educazione o formazione sul totale della popolazione 18-24enne. Fonti: i) ISTAT *Rapporto Annuale 2006*; ii) ISTAT *Indicatori di contesto chiave e variabili di rottura* gennaio 2008. Si veda *oltre* capitolo VI, paragrafo «La dispersione scolastico formativa».

²⁰⁰ ISTAT *La pratica sportiva in Italia-Anno 2006* Famiglia e Società.

²⁰¹ Lucidi F., Zelli A., Mallia L., Grano C., Russo P.M., Violani C. *The social cognitive mechanism regulating adolescents' use of doping substances*, Journal of Sports Sciences, 2008; 26 (5): 447-456. Tale ricerca è stata effettuata anche nell'ambito del progetto «Primaedoping» di UISP disponibile sul sito www.asinochiodoping.it/primaedoping

²⁰² Salizzoni, F. *Generazione EPO: altri 4 giovani pizzicati dalla FCI*, www.sportpro-archivio.it/doping/2003/06.



pre rintracciabile dai genitori, tra 14 e i 19 anni il 90%²⁰³. Per quanto concerne i videogiochi, secondo la rielaborazione di dati ISTAT di una recente ricerca²⁰⁴, il 65,2% dei bambini e il 38,7% delle bambine tra i 6 e i 10 anni gioca abitualmente ai videogiochi o a computer, connessi e non alla rete²⁰⁵.

Come già anticipato per quanto concerne i **bambini e gli adolescenti particolarmente vulnerabili** si denota infine una carenza di dati relativi a numerosi dei fenomeni presi in considerazione nel presente Rapporto.

Per quanto riguarda i minori in situazione di sfruttamento si segnala che anche nel 2007 non è stata fatta nessuna rilevazione sul lavoro minorile per cui continua a mancare una rappresentazione quantitativa attendibile del fenomeno del lavoro minorile in Italia. Si ricorda infatti che le ricerche effettuate hanno condotto a stime del fenomeno molto differenti, avendo utilizzato criteri di ricerca differenti, ed hanno posto in luce la difficoltà di pervenire ad un inquadramento concettuale condiviso.

Si ribadisce poi la necessità di adottare un sistema nazionale di monitoraggio delle situazioni di **grave disagio, maltrattamento e abuso sessuale** che giungono all'attenzione dei servizi. Un efficiente sistema di monitoraggio permetterebbe infatti non solo di stimare l'incidenza del fenomeno, ma anche di verificarne i costi sociali e di qualificare le politiche sociali e dei servizi a livello locale. Sarebbe pertanto indispensabile che l'amministrazione centrale trovasse un raccordo con le Regioni per favorire la creazione o il potenziamento dei sistemi di rilevazione regionali e la loro integrazione sulla base di una set minimo e condiviso di variabili.

Invece per quanto riguarda i minori stranieri si segnala che il Comitato Minori Stranieri raccoglie ed ha fornito i dati di aggregati richiesti, ai fine della stesura del presente Rapporto, sui **minori stranieri non accompagnati (MSNA)**²⁰⁶ e sui **soggiorni solidaristici**²⁰⁷. Tuttavia si segnala che il Co-

mitato non raccoglie più dati sui minori rumeni e bulgari che dal 1° gennaio 2007 sono cittadini comunitari, e pertanto i dati a disposizione sono parziali. In positivo invece si evidenzia che il Ministero dell'Interno abbia a gennaio 2007, per la prima volta, pubblicato i dati relativi agli **sbarchi di minori stranieri sulle coste meridionali italiane**. Si sottolinea però la necessità di un sistema dettagliato ed integrato di raccolta dati sui minori stranieri non accompagnati richiedenti asilo.

Sono infine disponibili i dati sui minori presenti negli Istituti Penali Minorili che al 30 giugno 2007 erano 393, secondo i dati forniti dal Servizio Statistico del Dipartimento Giustizia Minorile²⁰⁸ di cui 195 italiani (191 maschi, 4 femmine), 198 stranieri (162 maschi, 36 femmine)²⁰⁹.

Il Gruppo CRC raccomanda pertanto:

1. All'**Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza** di inserire nel prossimo Piano Nazionale Infanzia la previsione di un sistema di rilevazione e raccolta dati adeguato, che tenga conto anche e soprattutto dei minori appartenenti ai gruppi più vulnerabili, garantendo un maggior raccordo e uniformità tra gli Enti e i rispettivi sistemi informativi.

²⁰³ ISTAT *Indagine Multiscopo Le tecnologie dell'informazione e della comunicazione: disponibilità nelle famiglie e utilizzo degli individui - Anno 2007* gennaio 2008. Seguono il videoregistratore (62%), il lettore DVD (56,7%), il personal computer (47,8%) e l'accesso ad Internet (38,8%). Tra i beni tecnologici presenti nelle famiglie hanno un certo rilievo anche l'antenna parabolica (28,6%), la videocamera (26,1%), il decoder digitale terrestre (19,3%) e la *consolle* per videogiochi (17,5%).

²⁰⁴ Movimento Difesa del Cittadino Dipartimento Junior *Baby Consumers e Nuove Tecnologie. Il rapporto sui consumi dei minori* Milano, settembre 2007, pag. 13.

²⁰⁵ Centro Studi Minori e Media *Minori in videogiochi* Firenze, marzo 2006 www.minorimedia.it/minoriinvideogioco.pdf

²⁰⁶ Al 31 dicembre 2007 i minori stranieri non accompagnati erano 7.548. Si veda *oltre* capitolo VII, paragrafo «I minori stranieri non accompagnati».

²⁰⁷ Si veda *oltre* capitolo VII, paragrafo «L'accoglienza temporanea di minori stranieri nell'ambito dei cosiddetti programmi solidaristici».

²⁰⁸ Dati disponibili sul sito www.giustiziaminorile.it/statistica/2007/IPM_1SEM2007.pdf

²⁰⁹ I detenuti minorenni per le seguenti categorie di reato: contro la persona 62 soggetti (33 italiani maschi, 29 stranieri maschi), contro il patrimonio 256 soggetti (123 italiani 119 maschi e 4 femmine, 133 stranieri 100 maschi e 33 femmine), altri reati (stupefacenti, armi, associazione per delinquere, di stampo mafioso) 75 soggetti (39 italiani maschi, 39 stranieri 36 maschi e 3 femmine). Si veda *oltre* capitolo VII, «minori coinvolti nel sistema della giustizia minorile».



Capitolo II. Principi generali della CRC

Il Comitato ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza ha individuato quattro principi generali, trasversali a tutti i diritti espressi dalla CRC, utili anche al fine di fornire un orientamento ai governi per la sua attuazione. Si tratta del principio di non discriminazione (art. 2 CRC) che stabilisce che tutti i diritti sanciti dalla CRC si applicano a tutti i bambine, bambini, ragazze e ragazzi, senza alcuna distinzione; il principio del superiore interesse del minore (art. 3 CRC) che stabilisce che, in tutte le decisioni relative ai minori, il superiore interesse del minore deve avere una considerazione preminente; il diritto alla vita, alla sopravvivenza, allo sviluppo (art. 6 CRC) in cui si va oltre il basilare diritto alla vita garantendo anche la sopravvivenza e lo sviluppo; e il principio di partecipazione e rispetto per l'opinione del minore (art. 12 CRC), che sancisce il diritto di bambine, bambini, ragazze e ragazzi, di essere ascoltati e che la loro opinione sia presa in debita considerazione. Nel presente Rapporto, il Gruppo CRC intende monitorare l'applicazione di tali principi nell'ordinamento italiano, andando a verificare come è evoluta la situazione rispetto alla partecipazione e all'ascolto dei minori in ambito giudiziario, ed introducendo un apposito paragrafo riguardo al principio di non discriminazione.

1. IL PRINCIPIO DI NON DISCRIMINAZIONE (ART. 2 CRC)

20. Il Comitato prende atto dell'istituzione, in Italia, di svariati Osservatori sulla discriminazione, così come di provvedimenti sulla discriminazione contenuti nel testo della legge 40/98 (Regolamenti di immigrazione e regole sulla condizione degli stranieri). Nonostante il Comitato esprime preoccupazione per il verificarsi di episodi di razzismo contro minoranze; l'utilizzo di un linguaggio violento e aggressivo in interventi pubblici; le disparità nel godimento di diritti economici e sociali, in particolare nei settori della salute, dell'assistenza sociale, dell'istruzione e delle condizioni abitative sperimentate da bambini poveri, rom, stranieri, minori non accompagnati e disabili.

21. Ai sensi dell'art. 2 e di altri articoli correlati della Convenzione e in linea con le proprie precedenti raccomandazioni (*ibid.* par. 17 e 18), il Comitato raccomanda che l'Italia:

- (a) prenda tutte le misure appropriate, come campagne educative rivolte all'opinione pubblica per prevenire e combattere atteggiamenti sociali negativi e promuovere l'applicazione delle raccomandazioni del Comitato sull'eliminazione della discriminazione razziale (A/56/18, par. 298/320);
- (b) aumenti i propri sforzi per incriminare e applicare appropriate misure penali nei confronti di ogni atto di razzismo, discriminazione razziale, xenofobia e intolleranza;
- (c) valuti con regolarità e attenzione le disparità esistenti nel godimento dei diritti da parte dei bambini e prenda, sulla base della valutazione compiuta, i provvedimenti necessari a prevenire ed eliminare la discriminazione attraverso misure efficaci;
- (d) assicuri che il processo di decentramento favorisca l'eliminazione delle disparità fra bambini dovute alla ricchezza delle Regioni di provenienza;
- (e) continui a dare priorità, a destinare risorse mirate e servizi sociali ai bambini appartenenti ai gruppi sociali più vulnerabili;
- (f) studi puntualmente la situazione di bambini stranieri detenuti, assicuri loro il pieno godimento dei diritti senza discriminazione, soprattutto in merito all'istruzione, e garantisca il loro diritto all'integrazione nella società.

(CRC/C/15/Add. 198, punti 20 e 21)

Il Gruppo CRC ha deciso di inserire nel presente Rapporto un'analisi dell'attuazione in Italia di uno dei principi fondamentali della Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza: il principio di non discriminazione. Secondo il Comitato ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza: «l'attuazione dell'art. 2 deve essere integrata con l'attuazione di tutti gli altri articoli, assicurando che tutti i diritti sanciti siano realizzati per tutti i bambini e gli adolescenti senza discriminazione di alcun tipo»²¹⁰. Tale principio è valido per tutti i bambini e gli adolescenti presenti sul territorio italiano, compresi dunque i visitatori, i rifugiati, gli immigrati regolari e quelli presenti illegalmente. Per l'attuazione di tale principio, sempre secondo il Comitato ONU, è «necessario un ruolo attivo dello Stato nel prevenire la discriminazione, con misure di attuazione co-

²¹⁰ UNICEF *Implementation Handbook on the Convention on the Rights of the Child* 2002, pag. 22.



me la legislazione, il monitoraggio, crescita della consapevolezza, campagne informative, realizzate attraverso una valutazione delle misure adottate per ridurre la disparità»²¹¹. Questo appello a monitorare la concreta efficacia delle misure adottate è un richiamo costante rivolto dal Comitato ONU agli Stati parte. Il principio di non discriminazione è un principio trasversale, che dovrebbe essere tenuto in considerazione e applicato in tutti gli ambiti di vita dei minori: spetta in primo luogo allo Stato, come recita la Costituzione, alle istituzioni competenti, sia a livello centrale che locale, garantire l'applicazione di questo principio e la rimozione degli ostacoli che ne impediscono la piena realizzazione, mettendo altresì a disposizione delle vittime di discriminazioni gli strumenti adatti a far valere in giudizio il proprio diritto. I bambini e gli adolescenti sono tra i soggetti maggiormente vulnerabili alle discriminazioni, spesso non sono nemmeno a conoscenza dei propri diritti in merito, e la situazione non è favorita anche a causa della mancanza di un Garante nazionale per l'infanzia e l'adolescenza. Particolarmente a rischio di discriminazione sono i bambini/e e ragazzi/e che si trovano in situazioni di svantaggio o bisogno o semplicemente le minoranze: i minori stranieri, specie se non accompagnati, richiedenti asilo o rifugiati; i bambini disabili e/o ospedalizzati; i bambini che appartengono a famiglie in situazioni di disagio economico; i bambini nati al di fuori del matrimonio, i minori appartenenti a minoranze etniche, linguistiche, religiose; i minori rom, sinti e camminanti; i bambini senza una famiglia; i minorenni negli istituti penali; senza dimenticare le disuguaglianze di genere che ancora in qualche ambito si registrano anche in Italia.

Nelle Osservazioni conclusive del Comitato ONU all'Italia del 2003 viene fornita una panoramica dei principali ostacoli da rimuovere anche se si sottolinea la difficoltà nell'andare oltre l'analisi della legislazione e delle politiche, dato che sono le procedure che, spesso, su questo argomento fanno la differenza. La situazione dell'Italia è stata messa in luce sia nel resoconto della missione intrapresa nel 2006 nel nostro Paese da parte dello *Special Rapporteur* delle Nazioni Unite in materia di razzismo, discriminazione razziale, xenofobia e intolleranza²¹², sia dall'ultimo Rapporto della Commissione del Consiglio d'Europa contro il razzismo e l'intolleranza (ECRI) sull'Italia (2006), che dal Rapporto-ombra 2006 del Network Europeo contro il Razzismo (ENAR). Sono invece del marzo 2008 le

Raccomandazioni e le Osservazioni rivolte all'Italia dal Comitato ONU sull'eliminazione della discriminazione razziale (CERD)²¹³, e si evidenzia che lo stesso Comitato ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza ha richiesto all'Italia di prestare particolare attenzione a questo documento, per quanto concerne, in particolare la situazione dei bambini e degli adolescenti.

In diversi capitoli del presente Rapporto sono evidenziate situazioni di discriminazione nei confronti dei bambini e degli adolescenti, in vari contesti, ma è stato ritenuto opportuno affrontare e riprendere in un unico paragrafo i rilievi formulati sull'applicazione del principio di non discriminazione dal Comitato ONU, rinviando ai singoli paragrafi per gli approfondimenti.

■ Discriminazione dei minori stranieri nell'accesso ai servizi sanitari

Il Gruppo CRC evidenzia che l'esperienza migratoria può essere un fattore di rischio per la salute del minore quando non è supportata da idonee politiche di sostegno, inclusione e inserimento sociale. In particolare il diritto alla salute, benché principio costituzionalmente garantito per tutti, fatica ad affermarsi, in particolare nei confronti di alcuni gruppi di minori particolarmente vulnerabili, quali i minori neo-comunitari, i figli di migranti irregolari, nonché i minori stranieri non accompagnati.

Per quanto concerne i **minori comunitari**, il Ministero della Salute il 19 febbraio 2008 ha emanato una Circolare²¹⁴ per fare chiarezza sulla situazione, anche se permangono perplessità e preoccupazioni; in risposta alla suddetta Circolare del Ministero solo le Regioni Marche, Piemonte e Lazio hanno adottato delle circolari, mentre sarebbe auspicabile che tutte le Regioni possano recepire in modo chiaro le indicazioni fornite dal Ministero della Salute.

Rispetto ai **minori figli di migranti irregolari** va ricordato che rimane attualmente precluso l'accesso sia al pediatra di libera scelta, sia al pediatra di consultorio (le cui mansioni non prevedono l'erogazione dell'assistenza sanitaria di base ai minori STP).

Per quanto concerne i **minori stranieri non accompagnati** residenti presso strutture di accoglienza del territorio, si segnala che accedono spesso all'assistenza sanitaria con le forme previste per gli stranieri irregolari in quanto le

²¹¹ *Ibidem* pag. 21.

²¹² Doudou Diène, A/HRC/4/19/Add.4, 15 febbraio 2007.

²¹³ Comitato ONU per l'eliminazione della discriminazione razziale, *Conclusioni e raccomandazioni 2008*, Traduzione italiana a cura del Comitato per la promozione e protezione dei diritti umani, www.comitatodirittiumani.org.

²¹⁴ Precisazioni sull'assistenza sanitaria ai cittadini comunitari e applicazione della comunicazione del Ministero della Salute del 19 febbraio 2008. Documento consultabile sul sito www.regione.lazio.it/web2/contents/sanita/argomento.php?vms=24



ASL rifiutano l'iscrizione al SSN in mancanza del permesso di soggiorno per minore età. Tale prassi appare illegittima in quanto è opportuno garantire l'iscrizione fin dal collocamento presso il centro di accoglienza, anche precedentemente all'apertura della tutela legale, e sarebbe pertanto necessario specificare tale circostanza con apposita Circolare del Ministero della Salute.

■ **Discriminazione di bambini e adolescenti con disabilità**

Al momento della stesura del presente Rapporto, l'Italia non ha ancora ratificato la Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità²¹⁵, che appare di particolare importanza proprio alla luce delle discriminazioni nell'accesso ai diritti che subiscono i bambini e gli adolescenti con disabilità che vivono in Italia.

L'**integrazione e l'inclusione scolastica** sono due importanti obiettivi per ben 161.686 bambini, bambine e adolescenti iscritti a scuola nell'anno scolastico 2007/2008. L'istruzione dei bambini e degli adolescenti con disabilità dovrebbe avere come obiettivo l'educazione inclusiva ed essere quindi finalizzata a favorire «*lo sviluppo della personalità del bambino e dell'adolescente nonché lo sviluppo delle sue facoltà e delle sue attitudini mentali e fisiche, in tutta la loro potenzialità*»²¹⁶. Si rileva invece la mancanza di una connessione tra famiglia, scuola e servizi del territorio, tra le attività scolastiche, quelle extrascolastiche e del tempo libero, nell'ottica dell'obiettivo comune di garantire una buona qualità della vita adulta, quale elemento di riferimento per orientare l'insegnamento a un'integrazione sociale più ampia.

Per quanto riguarda gli **insegnanti di sostegno** si rileva che negli ultimi anni, numerosi ricorsi sono stati presentati contro il Ministero della Pubblica Istruzione, a difesa del diritto all'educazione di alunni con grave disabilità inseriti nella scuola, circa la mancanza o l'inadeguatezza del sostegno²¹⁷. Nelle decisioni emesse dai Tribunali Ordinari è stato rilevato che tale situazione comporta un'ingiustificata compromissione di un diritto fondamentale

della persona all'educazione, all'inserimento scolastico ed allo sviluppo della persona e non possa essere giustificata dalla mancanza di risorse finanziarie adeguate.

Relativamente alla realizzazione del **diritto alla salute** si segnala la necessità di una più puntuale disponibilità di dati fin dalla nascita che consenta di realizzare attività adeguate di programmazione e si propone un approccio alla tematica che preveda una «presa in carico precoce, complessiva e duratura per tutto l'arco della vita».

■ **Discriminazione di bambini e adolescenti poveri**

La povertà è la principale causa di discriminazione che affligge i bambini e gli adolescenti. Il Comitato ONU chiede agli Stati di fornire indicazioni sulle misure adottate per fare in modo che i bambini, in particolare gli appartenenti ai gruppi più svantaggiati, siano protetti contro gli effetti avversi delle politiche economiche, compresa la riduzione nei *budget* destinati al settore sociale.

La povertà minorile presenta una pluralità di dimensioni e di caratteri che concorrono a determinare e a misurare il benessere individuale: l'accesso alle cure sanitarie e al sistema scolastico, la partecipazione alla vita comunitaria, la presenza di legami affettivi, godere di condizioni abitative adeguate²¹⁸. Di conseguenza è necessario un approccio complesso nello studio della povertà e nella scelta di politiche pubbliche di contrasto e di inclusione sociale. Si richiede un'azione che tenga conto della complessità del fenomeno e che sappia combinare tra loro misure per l'occupazione, sostegno al reddito, disponibilità dei servizi²¹⁹.

■ **Adozione di misure efficaci per prevenire ed eliminare le disparità su base regionale**

Questa raccomandazione del Comitato ONU risulta del tutto attualmente ignorata alla luce della mancata definizione dei livelli essenziali delle prestazioni sociali (LIVEAS) che dovrebbero individuare ed assicurare il rispetto di determinati livelli di diritti civili e sociali, in modo uniforme su tutto il territorio nazionale, senza alcuna discriminazione²²⁰.

La situazione è molto differenziata tra le varie Regioni Italiane, a partire ad esempio dalla presenza o meno di Garantiti regionali per i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza,

²¹⁵ La Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità, adottata durante la sessantunesima Sessione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite con Risoluzione A/RES/61/106 il 13 dicembre 2006, è entrata in vigore il 3 maggio 2008. Il 30 marzo 2007 l'Italia ha firmato la Convenzione e il 28 dicembre 2007 il Consiglio dei Ministri ha approvato il disegno di legge di ratifica.

²¹⁶ Si veda artt. 28 e 29 CRC e Comitato ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, Commento Generale n. 1 *Le finalità dell'educazione* 2001; traduzione italiana non ufficiale a cura di UNICEF Italia, disponibile sul sito www.unicef.it

²¹⁷ I ricorsi sono stati presentati per lo più dai genitori e in un caso dal Sindacato Nazionale dei Lavoratori Scolastici (Snls). Autism – Europe *Il diritto all'educazione dei minori con disabilità grave in Italia - L'analisi della giurisprudenza italiana* Rapporto Bruxelles 2006.

²¹⁸ Cfr. Sen A.K. *La Disuguaglianza, un riesame critico* Ed. Il Mulino, 2000 pagg. 146-158 e Baldini M., Bosi P. e Silvestri P. *La Ricchezza dell'Equità* Ed. Il Mulino, 2004, pagg. 5-25.

²¹⁹ Si veda *oltre* capitolo V, paragrafo «La condizione dei bambini e degli adolescenti poveri in Italia».

²²⁰ Si veda *infra* capitolo I, paragrafo «Le politiche sociali per l'infanzia e l'adolescenza».



di Osservatori regionali per l'infanzia e l'adolescenza, di un'anagrafe per i minorenni fuori dalla famiglia.

■ Discriminazione dei minorenni detenuti

Alcuni gruppi di minori sono sistematicamente discriminati: gli stranieri, i rom, i minori residenti nel Sud Italia. La detenzione negli Istituti Penali Minorili è infatti di fatto riservata a questi minori e ad alcuni minori italiani provenienti da famiglie con difficoltà economiche e con un basso livello di istruzione e di inserimento sociale, mentre per tutti gli altri minori la riforma del processo penale minorile consente solitamente di evitare la carcerazione. La discriminazione è un dato strutturale, legato alla marginalità sociale e all'incapacità del sistema penale e penitenziario minorile a trattare equamente le suddette categorie di minori.

■ Discriminazione di bambini e adolescenti appartenenti a minoranze

L'accesso ai diritti da parte dei bambini e degli adolescenti rom, sinti e camminanti risulta negato su tutto il territorio nazionale²²¹, soprattutto per quanto concerne il diritto alla salute e all'istruzione. Per questo si richiede che una particolare attenzione venga loro accordata nel prossimo Piano Nazionale Infanzia, e che venga promosso lo scambio tra buone prassi tra amministrazioni locali. Si rileva ancora l'assenza di una strategia politica e di coordinamento a livello nazionale volta a predisporre misure di intervento idonee e azioni di lungo periodo.

■ Discriminazione di genere

Pur non essendo presente nelle indicazioni del Comitato ONU, si ritiene utile ricordare quanto raccomandato nel 2005 al nostro Paese dal Comitato ONU per l'eliminazione della discriminazione nei confronti delle donne (CEDAW), che ha apprezzato la creazione del Dipartimento per i Diritti e le Pari Opportunità presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, ma ha evidenziato la necessità di un particolare meccanismo che monitori l'avanzamento delle donne, piuttosto che un Dipartimento che si occupa anche di altri tipi di discriminazione²²².

²²¹ Si veda *oltre* capitolo VII, paragrafo «I minori rom, sinti e camminanti».

²²² Osservazioni conclusive indirizzate all'Italia dal Comitato ONU per l'eliminazione della discriminazione nei confronti delle donne nella trentaduesima Sessione, gennaio 2005, CEDAW/C/ITA/CC/4-5 disponibile su www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/cedaw32/conclude-comments/Italy/CEDAW-CC-ITA-0523853E.pdf

■ Discriminazione per orientamento sessuale

La discriminazione per orientamento sessuale non viene espressamente menzionata nella CRC, tuttavia viene considerata in più recenti trattati internazionali firmati dall'Italia, anzitutto nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea del 18 dicembre 2000 (la cosiddetta Carta di Nizza)²²³.

In Italia attualmente non esistono ricerche ufficiali e dati statistici su cui fare riferimento; però una consolidata letteratura scientifica illustra in psicologia e sociologia come la negazione di un'eguaglianza sostanziale produca una discriminazione di fatto basata su una "censura preventiva" rispetto ai caratteri specifici della propria identità per questi adolescenti che, ancor più faticosamente dei loro coetanei, stanno maturando la loro personalità umana. Con un'alta incidenza percentuale essi vengono colpiti da "minority stress", nome che la psichiatria e psicologia dà al disagio psichico che deriva dalla discriminazione e dalla stigmatizzazione sociale di una minoranza e che può condurre a comportamenti auto-lesivi e suicidari.

Anche l'Organizzazione Mondiale per la Sanità-OMS nel *World Report of Violence and Health* scrive che sino al 30% dei suicidi adolescenziali è riferibile all'orientamento sessuale, segnato durante la crescita da un clima discriminatorio ed omofobo.

Il Gruppo CRC pertanto raccomanda:

1. Ai **Ministeri competenti** di stanziare adeguate risorse economiche per garantire che il principio di non discriminazione venga attuato, in particolare per l'integrazione di bambini e adolescenti appartenenti ai gruppi più vulnerabili: esempio, rom, sinti, camminanti, appartenenti a minoranze etniche-linguistiche-religiose, di origine straniera, bambini disabili e/o ospedalizzati, bambini appartenenti a famiglie in condizione di povertà, i minorenni negli Istituti Penali.

²²³ Dopo aver proclamato all'art. 1 che «la dignità umana è inviolabile. Essa deve essere rispettata e tutelata», all'art. 21, non discriminazione, vieta qualsiasi forma di discriminazione e aggiunge nell'elenco particolareggiato di cause su cui essa si può fondare, anche "le tendenze sessuali". Si ricorda inoltre la Risoluzione del Parlamento Europeo P6_TA(2006)0018, che parifica l'omofobia alle altre forme di intolleranza.



2. LA PARTECIPAZIONE DEI BAMBINI E DELLE BAMBINE, DEI RAGAZZI E DELLE RAGAZZE (ART. 12 COMMA 1 CRC)

26. Il Comitato ONU raccomanda che:

- (b) particolare attenzione venga assicurata al diritto di ogni bambino di partecipare alle decisioni che lo riguardano all'interno della famiglia, della scuola, di altre istituzioni ed enti, della società nel suo insieme, prestando un'attenzione particolare ai gruppi vulnerabili;
- (c) venga rafforzata l'azione generale di sensibilizzazione, e in particolare nell'istruzione e nella formazione dei professionisti relativamente all'attuazione di questo principio.

(CRC/C/15/Add. 198, punto 26)

La Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza (CRC) rappresenta il primo strumento giuridico a riconoscere esplicitamente il diritto dei bambini e dei ragazzi a partecipare attivamente nei processi decisionali che li riguardano. L'art. 12 CRC insiste sull'esigenza di ascoltare le opinioni di bambini e bambine, ragazzi e ragazze («bambini e ragazzi») e che di queste si tenga conto nel decidere sulle questioni che li riguardano, tenendo conto della loro età e grado di maturità. Occorre, quindi, tener conto del contesto sociale, del tipo di decisione, dell'esperienza personale, del grado di sostegno offerto dagli adulti, che rappresentano fattori che possono influire sulle capacità dei bambini e dei ragazzi di comprendere ciò che li riguarda²²⁴. L'ascolto delle loro opinioni implica, nel lungo termine, cambiamenti nelle strutture politiche, sociali, istituzionali e culturali²²⁵.

Negli ultimi anni la promozione della partecipazione dell'infanzia e dell'adolescenza ha avuto, in Italia, una crescita significativa, grazie soprattutto all'impulso dato da iniziative e documenti promossi ed elaborati a livello europeo²²⁶ ed

²²⁴ Cfr. Lansdown G. *Promuovere la partecipazione dei ragazzi per costruire la democrazia* UNICEF Centro di Ricerca Innocenti, Firenze, 2001, pag. 3.
²²⁵ Comitato ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, raccomandazioni finali a seguito del *Day of General Discussion* settembre 2006. Traduzione non ufficiale a cura di UNICEF Italia.

²²⁶ A livello europeo, si citano: Commissione Europea *Libro Bianco dedicato alla Gioventù* 2002; Council of Europe *Recommendation No. R (98) of the Committee of Ministers to Member States on Children's Participation in Family and Social Life*, 18 settembre 1998; *Council Resolution of 25 November 2003 on common objectives for participation by and information for young people*, 2003/C295/04; *Decision N. 1719/2006/EC of the European Parliament and of the Council of 15 November 2006, establishing the "youth in Action" programme for the period 2007 to 2013*; *Communication for the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – Promoting young people's full participation in education, employment and society*.

internazionale²²⁷.

Tuttavia c'è da rilevare che, in Italia, il tema della partecipazione non è ancora entrato a pieno titolo nell'assetto istituzionale e sociale: le iniziative di partecipazione con i bambini e i ragazzi in Italia si svolgono prevalentemente a livello locale e in maniera non continuativa, grazie alla sensibilità alla tematica da parte di alcuni amministratori locali, alla presenza di Organizzazioni Non Governative e associazioni attive in questo campo e/o scuole coinvolte in processi partecipativi. Al di là di quello che alla fine degli anni '90 era stato sviluppato grazie all'art. 7 Legge 285/1997²²⁸, si rileva che oggi i processi in atto sono ancora frammentari e discontinui, pur evidenziando una molteplicità e una ricchezza di contenuti e approcci. Non sono presenti nemmeno sistemi di monitoraggio ufficiali e formali legati nello specifico alle iniziative di attuazione dell'art. 12 CRC²²⁹.

L'obiettivo di questo paragrafo è un'analisi dei principali contesti in cui si esplicita la partecipazione attiva dei bambini e dei ragazzi in Italia, al fine di individuare buone prassi.

a) La consultazione dei bambini e dei ragazzi

La consultazione è un procedimento tramite il quale gli adulti intendono raccogliere il punto di vista dei bambini e dei ragazzi, al fine di avere informazioni sulla loro vita, sulle loro esperienze, sulle loro preoccupazioni e le loro priorità. Il punto fondamentale del processo consultivo è che implica il riconoscimento della validità dell'esperienza infantile e giovanile e della necessità di tenerne conto nelle sedi decisionali. I processi consultivi possono avvenire a qualsiasi livello, da quello locale a quello internazionale, e costituiscono una metodologia per raccogliere le opinioni di bambini di qualunque età, inclusi i bambini più piccoli. La consultazione di bambini e ragazzi da parte delle istitu-

²²⁷ Tra le iniziative più importanti a livello internazionale si citano: Sessione Speciale dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite dedicata all'Infanzia, New York, 2002; Comitato ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, *Day of General Discussion, Speak, Participate and Decide. The Child's Right to be Heard* Ginevra, 15 settembre 2006; Sessione Speciale dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite dedicata all'Infanzia a cinque anni dall'adozione del documento *Un Mondo a Misura di Bambino* (UNGASS+5), New York, 11-12 Dicembre 2007.

²²⁸ «Disposizioni per la promozione di diritti e di opportunità per l'infanzia e l'adolescenza», art. 7. (Azioni positive per la promozione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza) «1. Le finalità dei progetti di cui all'articolo 3, comma 1, lettera d), possono essere perseguite, in particolare, attraverso: [...] c) misure volte a promuovere la partecipazione dei bambini e degli adolescenti alla vita della comunità locale, anche amministrativa».

²²⁹ Maurizio R. *Il protagonismo e la partecipazione dei bambini e degli adolescenti* percorso di lettura estratto da *Rassegna bibliografica infanzia e adolescenza* A. 3, nn. 1-2 (gennaio-giugno 2002), pagg. 5-30, periodico trimestrale edito dal Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, Istituto degli Innocenti.



zioni italiane, a livello locale e nazionale, su tutte le decisioni da prendere che riguardano la loro vita è però una procedura ancora poco praticata.

All'interno di questi processi è essenziale che bambini, ragazzi e adulti siano consapevoli del contesto in cui si trovano ad esprimere le proprie idee e preferenze e che conoscano bene l'oggetto e i confini della consultazione. **Gli adulti**, se promuovono un processo di consultazione, devono esplicitare tali obiettivi e confini e rendere chiaro in che modo e in quali tempi le opinioni dei bambini e dei ragazzi verranno recepite e sviluppate nelle politiche e nelle azioni.

Merita di essere menzionato in tal senso il processo di consultazione realizzato dal Coordinamento PIDIDA – Per i Diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza²³⁰ realizzato nel 2007, che ha elaborato un questionario, differenziato per fasce di età²³¹, per il monitoraggio degli impegni assunti dai Governi durante la Sessione Speciale dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite sull'Infanzia (UNGASS) del 2002 nel documento «Un Mondo a Misura di Bambino», di cui è stato celebrato, l'11 dicembre 2007, il quinto anniversario a New York²³². L'evento è stato preceduto dal *Children's Forum* al quale hanno preso parte bambini e ragazzi²³³, provenienti da ogni parte del mondo. La delegazione governativa italiana ha visto la partecipazione di due ragazze e due accompagnatori provenienti dal percorso del PIDIDA²³⁴. Tale progetto pilota²³⁵ presenta alcuni elementi che ne definiscono le caratteristiche peculiari: la consultazione ha utilizzato una metodologia d'indagine realizzata in *partnership in primis*, con i bambini e i ragazzi che al termine del questionario sono stati chiamati a valutare gli strumenti opera-

tivi utilizzati²³⁶; la somministrazione va oltre la logica dell'evento di New York e fa parte di un processo di partecipazione più ampio che vedrà, nelle fasi successive di sviluppo del progetto, un coinvolgimento crescente dei bambini e dei ragazzi²³⁷. Si ritiene che l'esperienza e le opzioni metodologiche utilizzate possano essere un esempio di buona prassi per le istituzioni nazionali, che desiderano ascoltare il punto di vista dei bambini e dei ragazzi sulle questioni che li riguardano. Per questo il Coordinamento PIDIDA sta facendo pressione nei confronti dei Ministeri competenti, dell'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza e della Commissione parlamentare per l'infanzia affinché i bambini ed i ragazzi possano continuare il percorso avviato e continuo quindi ad essere consultati non soltanto nella fase iniziale, ma anche nel processo di definizione e monitoraggio del Piano. In occasione di appuntamenti internazionali che prevedono la partecipazione dei ragazzi si sottolinea però l'importanza di avviare il percorso ed essere supportati, anche in termini logistici, dalle istituzioni competenti in tempi congrui con le esigenze dei ragazzi in modo da garantire una loro effettiva partecipazione. Si rivela infine la necessità che ogni volta che gli adulti realizzano un processo consultivo, come raccomandato dagli stessi bambini e ragazzi al termine del questionario, le aspettative non vengano disattese e gli adulti siano pronti non solo ad ascoltarli, ma a prendere seriamente in considerazione le loro opinioni e a dare seguito alle questioni sollevate, laddove possibile, con provvedimenti reali.

A livello europeo è da citare la consultazione di bambini e ragazzi voluta dal Parlamento Europeo chiamato a dare la sua opinione sulla Comunicazione del 4 luglio 2006 della Commissione Europea «Verso una strategia dell'Unione Europea sui Diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza», basata sulla CRC. Il Parlamento Europeo ha infatti organizzato una consultazione di bambini e ragazzi in tutta Europa attraverso un questionario da compilare e una versione *child friendly* della Comunicazione tradotti nella maggior parte delle lingue dell'Unione Europea²³⁸. I risultati del questio-

²³⁰ Il PIDIDA è un libero tavolo di confronto e coordinamento aperto a tutte le associazioni, ONG, e in generale le realtà del Terzo Settore che operano per la promozione e tutela dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia e nel mondo. Per ulteriori informazioni si veda il sito internet: www.infanziaediritti.it

²³¹ Fasce d'età: 10-12; 13-17. Per spiegare che cosa è accaduto nel 2002 e aiutare i bambini ed i ragazzi a rispondere al questionario, il Gruppo Partecipazione ha preparato una Guida in linguaggio adeguato alla loro età (10-12; 13-17 anni), tutti i documenti sono rinvenibili sul sito del PIDIDA.

²³² Per approfondimenti su UNGASS + 5 *World fit for children plus 5*: www.unicef.org/worldfitforchildren/index.html e www.unicef.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/4065

²³³ I bambini e i ragazzi hanno partecipato in qualità di membri delle delegazioni governative, rappresentanti dei *Network* di Organizzazioni Non Governative o delle associazioni dei bambini e dei ragazzi.

²³⁴ La partecipazione delle ragazze alla delegazione governativa è stata sviluppata negli ultimi giorni utili con le Istituzioni competenti, non rispettando i tempi necessari per la preparazione e la formazione sui temi oggetto dell'evento, indicati dagli Standard Internazionali. Sul punto si veda: *Minimum Standards for Consulting with Children* Pubblicato a Bangkok nel 2007 dall'*Inter-Agency Working Group on Children's Participation* (IAWGCP), composto da ECPAT International, Knowing Children, Plan International, Save the Children Alliance, UNICEF EAPRO e World Vision.

²³⁵ Il progetto pilota ha visto la somministrazione del questionario in cinque regioni (Lazio, Lombardia, Veneto, Campania e Puglia).

²³⁶ I bambini e i ragazzi hanno evidenziato sia gli elementi positivi che le criticità degli strumenti utilizzati. Nelle valutazioni dei questionari e delle guide hanno sottolineato l'interesse per le tematiche affrontate e hanno suggerito integrazioni e modifiche perché guide e questionari rispondessero ai loro interessi e a un linguaggio, realmente, a misura di bambino e ragazzo. Il Gruppo partirà dalle loro osservazioni e valutazioni per elaborare i futuri strumenti di lavoro con i bambini e i ragazzi.

²³⁷ Il Gruppo di lavoro sulla partecipazione del PIDIDA ha presentato nel 2007 al Ministero della Solidarietà Sociale il progetto *L'Italia che viviamo, L'Italia che vogliamo*. Scopo del Progetto è quello di creare uno spazio perenne e strutturato di ascolto e partecipazione dei bambini e degli adolescenti sulle questioni che li riguardano.

²³⁸ La consultazione dei bambini e ragazzi è stata realizzata anche grazie alla collaborazione delle Save the Children a livello Europeo, coordinate dall'Ufficio di Bruxelles.



nario²³⁹, di cui esiste anche la traduzione in italiano della sintesi versione *child friendly*²⁴⁰, sono stati recepiti dal Parlamento Europeo attraverso la Risoluzione del 16 gennaio 2008²⁴¹. In questo modo è stato garantito a bambini e ragazzi europei quell'ascolto su questioni che li riguardano che la CRC riconosce loro come diritto fondamentale. Tuttavia, anche in questo caso, al fine di garantire una partecipazione da parte dei ragazzi agli appuntamenti europei, si rileva la necessità di organizzare tali eventi in tempi congrui e con modalità tali da consentire una loro effettiva partecipazione. È auspicabile che questa buona pratica delle istituzioni europee possa essere da esempio per i Paesi membri dell'Unione Europea, ed in particolare per l'Italia, che dovrebbero utilizzare questo modello di partecipazione quando sono chiamati a prendere decisioni che riguardano la vita di bambini e ragazzi.

A livello internazionale, è da citare il Junior 8 Summit, la consultazione che vede protagonisti ragazzi e ragazze, dai 13 ai 17 anni, provenienti dai Paesi membri del G8 e dai Paesi in via di sviluppo, chiamati a discutere, dibattere in rapporto alle tematiche in agenda al vertice del G8²⁴². Per l'Italia, i partecipanti alle edizioni del Summit sono selezionati attraverso il **Concorso J8**²⁴³ e le **associazioni studentesche** che aderiscono al Forum delle Associazioni Studentesche promosso dal **Ministero della Pubblica Istruzione**, processo che garantisce l'eterogeneità e la rappresentatività dei partecipanti. L'iniziativa dimostra come ragazzi e ragazze provenienti da Paesi e culture diverse, senza una lingua comune, possono cooperare tra loro e lavorare insieme²⁴⁴ per un obiettivo comune. Confrontandosi, imparano a conoscere modelli d'infanzia e d'adolescenza diversi e a familiarizzare con la dimensione di interdipendenza che esiste tra le loro vite e quelle dei bambini e dei ragazzi nelle diverse aree

geografiche. Allo stesso tempo, condividendo i loro vissuti, diventano consapevoli che altri possono avere gli stessi pensieri, gli stessi desideri ma anche gli stessi problemi. Al termine di ogni Summit, i giovani delegati presentano, ai Leader del G8, un documento, non solo analizzando le problematiche con cui si confrontano ogni giorno e individuando le priorità, ma proponendo loro stessi possibili soluzioni.

b) Consigli dei bambini e dei ragazzi

I Consigli dei bambini e dei ragazzi sono una modalità di partecipazione alla vita della comunità. Questi progetti permettono a bambini e ragazzi di collaborare con gli adulti entrando nel merito di alcune questioni che li riguardano direttamente, in quanto abitanti di una città, di un paese o di un quartiere; dialogando con i coetanei e con altri cittadini, con i tecnici e gli amministratori pubblici, per raccogliere informazioni e pareri, per confrontarsi e fornire suggerimenti o fare richieste che rispecchino il punto di vista di bambini e ragazzi. Educazione, diritti, democrazia sono le parole chiave di queste esperienze, che in Italia sono nate alla fine degli anni novanta con varie denominazioni: Consigli comunali dei ragazzi, Consigli municipali dei ragazzi, Consiglio dei bambini e delle bambine, Consulta dei ragazzi e dei giovani o altro ancora. **Nel giugno 2007** la città di Reggio Emilia ha accolto oltre cinquanta Consigli provenienti da tutta Italia che hanno lavorato per tre giorni sul tema della rappresentanza e sulle diverse modalità di lavoro dei Consigli²⁴⁵. Queste esperienze²⁴⁶, talvolta molto

²³⁹ Si veda www.savethechildren.net/alliance/where_we_work/europubs/You_could_always_begin_by_listening_to_us_FINAL_2007.pdf

²⁴⁰ Curata da Save the Children e disponibile sul sito www.sc-formazione.it in Archivio Generale, Documenti, Bambini adolescenti e diritti, Legislazione e rapporti, numero 12.

www.savethechildren.net/alliance/where_we_work/europubs/participation/consultation/You_Could_Always_begin_by_listening_to_us_Child_Friendly.pdf

²⁴¹ Disponibile sul sito www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A6-2007-520+0+DOC+WORD+Vo//IT&language=IT

²⁴² La consultazione è realizzata grazie ad UNICEF. Precedenti Summit sono stati organizzati a Dunblane, in Scozia, nel 2005 (C8), a San Pietroburgo, in Russia, nel 2006 e a Wismar, in Germania, nel 2007. Nel 2008 il J8 avrà luogo in Giappone.

²⁴³ Un Concorso internazionale in cui i partecipanti sono invitati a presentare un comunicato sui temi in agenda del Summit. Per informazioni: www.j8summit.com.

²⁴⁴ Il ragazzi e le ragazze che hanno partecipato alle precedenti edizioni continuano ad essere coinvolti nel processo nei modi e nei tempi definiti con loro definiti (ad esempio, vengono coinvolti nelle giurie di selezione dei nuovi candidati, nella loro formazione e nelle attività di sensibilizzazione).

²⁴⁵ Si veda www.buoniconsigliereggio.blogspot.com/. Si può inoltre richiedere al Comune di Reggio Emilia, Ufficio Reggio città educativa, il DVD di documentazione della tre giorni.

²⁴⁶ Questi progetti quando funzionano, pongono attenzione alla cura delle relazioni che i bambini e i ragazzi intrecciano tra di loro, in famiglia, con gli adulti fuori e dentro le istituzioni e si fondano sull'idea di una figura adulta capace di ascolto e di porsi in relazione con autorevolezza, evitando collusive modalità giovanilistiche. Si fondano anche sull'idea che gli adulti dei diversi enti coinvolti dialoghino costantemente tra loro e siano interlocutori credibili per i bambini e i ragazzi. L'ambiente e la città, la vita quotidiana, i luoghi di incontro dei bambini e dei ragazzi, le occasioni di svago e divertimento, la relazione fra giovani e adulti (gli amici, il tempo libero, la famiglia, la scuola, gli altri abitanti, il comune), i rapporti con i coetanei sono alcune tipologie di temi di cui i bambini e i ragazzi di un Consiglio si occupano, con l'intenzione di promuovere cambiamenti che migliorino la loro vita e quella della loro comunità e del territorio.

I bambini e i ragazzi che entrano a far parte di un Consiglio vengono scelti dai compagni che accolgono la loro disponibilità votandoli con modalità differenti: estraendo il loro nome a sorte fra coloro che si sono dichiarati interessati; votando un progetto proposto da un gruppo di ragazzi, oppure adottando qualche altro sistema. Ogni consigliere si assume l'impegno di portare in Consiglio riflessioni, idee, dubbi, domande e proposte espresse dalla classe o dall'intero gruppo di riferimento.

Quando le cose funzionano correttamente, i ragazzi che partecipano ai lavori di un Consiglio, in primo luogo, giocano, imparano a stare insieme, perché ogni Consiglio nasce come insieme di persone che condividono esperienze e, pian piano, imparano a conoscersi e diventano infine un



diverse fra loro per impianto organizzativo, condividono, quando funzionano correttamente, alcuni elementi:

- l'impegno degli adulti all'ascolto attivo e alla ricerca di forme e modi idonei per rispettare i diritti dell'infanzia;
- l'adozione di metodologie partecipative, miranti a promuovere clima cooperativo fra i bambini e i ragazzi e collaborazione fra questi e gli adulti²⁴⁷;
- un'intenzione formativa di educazione alla cittadinanza e alla democrazia attraverso l'apprendimento esperienziale²⁴⁸.

È indispensabile però un intervento istituzionale di raccordo di queste esperienze e degli enti che le promuovono, attraverso, ad esempio, la creazione di un organismo interistituzionale *ad hoc*, che preveda anche la partecipazione di associazioni ed Organizzazioni Non Governative. Tale ente dovrebbe proporre un esame critico delle esperienze dei Consigli in Italia in modo da fornire indicazioni utili agli enti che promuovono e coordinano i Consigli dei ragazzi o che intendono avviarli e desiderano comprendere come garantirne la sostenibilità nel tempo, ponendo particolare attenzione alla coerenza organizzativa e metodologica con le finalità e gli obiettivi di promozione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza. Infatti non sono state effettuate ricerche ufficiali in Italia sui Consigli dei ragazzi e non è presente un'anagrafe dei Consigli, né un coordinamento nazionale²⁴⁹. Le Univer-

gruppo di lavoro. Insieme agli adulti che li coadiuvano (facilitatori), portano avanti quell'attività di indagine ed esplorazione che li aiuta a riflettere sulla realtà, per meglio comprenderla, partendo *in primis* da se stessi, dalla vita quotidiana, dal territorio conosciuto (cortili, strade di percorrenza quotidiana, parchi e altri luoghi di incontro) e dai problemi a loro vicini, per poi allargarsi progressivamente all'ambiente urbano più ampio e a tematiche più complesse (ma ciò dipende dall'età dei consiglieri); realizzano indagini, studiano e approfondiscono i nodi e le questioni che incontrano sul loro cammino, individuano risorse, riconoscono problemi e si adoperano per comprenderne le cause e immaginare soluzioni. Anche dialogando con i loro compagni di scuola, coi quali tengono un costante collegamento, circa l'andamento dei lavori e sui temi aperti.

²⁴⁷ Metodologie tipiche dell'animazione socioculturale, adottando le quali gli adulti che assumono il compito di coordinare il gruppo dei bambini e dei ragazzi non si presentano come depositari di un sapere già predefinito che vogliono trasmettere, ma come guide in un percorso, durante il quale il gruppo dei partecipanti è invitato a fare esperienze che conducono a scoperte, a incontrare problemi che suscitano dubbi e domande, a costruire insieme le risposte possibili.

²⁴⁸ Per favorire forme di apprendimento esperienziale occorre ripensare i contesti formativi non come luoghi di apprendimento individualistico di conoscenze già strutturate per saper proporre luoghi di esperienza dove si impara facendo con gli altri (comunità di pratiche), realizzando quelli che J. Lave ed E. Wenger definiscono contesti di "apprendistato periferico legittimato". Tratto da Baruzzi V., Baldoni A. (a cura di) *Le parole chiave della cittadinanza democratica* Franco Angeli, Milano, 2007.

²⁴⁹ Anche l'indagine che periodicamente l'Associazione Democrazia in erba realizza non ci consente di conoscere il numero effettivo di queste esperienze, né i progetti realizzati, né le modalità di lavoro e di relazione in atto tra adulti e ragazzi. L'Associazione Camina ha svolto una ricerca qualitativa sui Consigli dei ragazzi in Provincia di Bologna documentata nel libro di Baldoni A., Baruzzi V. (a cura di) *Imparare la democrazia* Carocci, Roma, 2007.

sità si interessano al fenomeno in modo marginale: pochi docenti sono a conoscenza di cosa siano effettivamente i Consigli e se ne occupano prevalentemente analizzandoli come casi studio e intervenendo come consulenti in singole realtà²⁵⁰. Negli ultimi cinque anni il numero dei Consigli è aumentato²⁵¹ progressivamente e nessuna delle strutture regionali o nazionali esistenti appare oggi attrezzata per un lavoro capillare di coordinamento e di sostegno a queste esperienze. Eppure il coordinamento, il sostegno formativo e pedagogico per gli adulti coinvolti, l'incontro e il confronto tra bambini, ragazzi e adulti, la documentazione e la diffusione dei risultati dei progetti sono necessari per garantire il buon funzionamento e la sostenibilità nel tempo di queste esperienze.

Consigli comunali dei ragazzi: l'esperienza del Garante regionale infanzia Marche

Con il fine di promuovere lo sviluppo del bambino attraverso varie forme di istruzione ed in base all'art. 13 CRC che evidenzia come «il fanciullo ha diritto alla libertà di espressione è [...] di ricerca [...] e di diffondere idee di ogni genere» e secondo l'art. 29 CRC che fa riferimento alla necessità che «l'educazione del fanciullo tenda a promuovere lo sviluppo della sua personalità e dei suoi talenti[...] in tutto l'arco delle sue potenzialità», il Garante per l'infanzia e l'adolescenza della Regione Marche, presta particolare attenzione alle forme di partecipazione organizzata, atte a concretizzare il diritto di parola, di espressione, di opinione dei più giovani. Un'innovativa modalità di partecipazione giovanile, che favorisce momenti di espressione e di confronto per i giovani, è costituita dai Consigli Comunali per i ragazzi, caratterizzati da attività organizzate sia a livello di quartiere, che in ambito comunale, oltre che attraverso le Consulte giovanili e le Circostrizioni.

I Consigli Comunali per ragazzi hanno quindi come scopo principale il recupero del senso di appartenenza, agevolando l'integrazione sociale dei fanciulli anche al di fuori del nucleo familiare, attraverso la promozione e lo sviluppo di attività di gruppo in grado di far percepire al singolo d'essere parte della comunità in cui vive.

Tale forma di partecipazione, non deve presentarsi come una semplice imitazione delle azioni degli adulti ma deve attuarsi all'interno di un meccanismo che sia legato all'espressione diretta delle proprie esigenze e le Consulte degli studenti sono organismi istituzionali composti dai membri di tutte le scuole del territorio.

²⁵⁰ Ad esempio docenti di discipline pedagogiche, di sociologia dell'educazione o di psicologia di comunità dell'Università di Padova, di Verona e di Bologna, di Modena.

²⁵¹ Per esempio in Emilia Romagna da 55 Consigli presenti nel 2003 secondo le rilevazioni dell'Associazione Camina si stima che attualmente siano almeno 80 i Consigli attivi.



Con l'interesse di venire a conoscenza delle attività svolte dalle Consulte giovanili, il Garante per l'infanzia e l'adolescenza ha provveduto ad un monitoraggio dei Consigli Comunali presenti nella Regione. Questa ricerca ha sollecitato l'attivazione di Consigli comunali nei Comuni che ne erano sprovvisti e ha motivato quei Comuni che, seppur provvisti di organi consultivi dedicati ai giovani, non avevano alcuna iniziativa in corso.

Ad oggi sono attivi, nella Regione Marche, una quarantina di Consigli comunali dei ragazzi.

Nel novembre 2005, in ricorrenza della Giornata mondiale per l'infanzia e l'adolescenza, è stata organizzata a Macerata, con l'idea di dare un carattere itinerante all'evento, la seconda Assemblea della Consulta Provinciale dei ragazzi in cui è stato approvato il *Regolamento per l'Assemblea Regionale*, composta dai Consigli comunali dei ragazzi, CMR, delle Circoscrizioni e della Consulte provinciali delle Marche, al fine di «promuovere il diritto di partecipazione, favorire l'incontro e lo scambio di opinioni tra i giovani del territorio, accrescere il senso di appartenenza alla comunità e la coscienza della solidarietà sociale ed affermare il diritto all'ascolto attraverso l'esercizio di proposte, osservazioni ed azioni» (art. 1).

L'assemblea regionale è presieduta dal Garante e organizzata attraverso l'istituzione di Commissioni tematiche e territoriali (art. 5).

L'effettiva partecipazione dei bambini e dei ragazzi alla vita di comunità deve poggiare sulla consapevolezza delle potenzialità di espressione dei giovani, considerati capaci di apportare cambiamenti nell'ottica di una vita sociale condivisa, che valorizzi i tempi e i luoghi per stare insieme e che abbatta le barriere dell'esclusione sociale.

Perché i ragazzi possano capire che il loro è un ruolo serio e riconosciuto, è di grande importanza che le loro proposte vengano adeguatamente prese in considerazione, ogni volta che sia possibile.

*A cura di Mery Mengarelli,
Garante Regionale Infanzia delle Marche*

c) La partecipazione a scuola

La CRC nell'imporre ai governi di rispettare e promuovere i diritti di bambini e ragazzi ad essere ascoltati, indica a tutti gli ambiti della società, ed in primo luogo alla scuola, di favorire lo sviluppo di processi democratici di partecipazione attiva. L'introduzione di processi democratici nella scuola produce effetti benefici di riflesso sull'intera società. In una scuola democratica c'è rispetto reciproco e partecipazione degli studenti in tutti gli aspetti della vita scolastica. L'esperienza insegna che le scuole che coinvolgono gli studenti e introducono strutture più democratiche risultano essere più "armoniose", avere migliori rap-

porti tra studenti e adulti e un ambiente più favorevole all'apprendimento²⁵².

Le novità introdotte nella scuola italiana dal Ministro della Pubblica Istruzione nel 2007 con «**Le Indicazioni per il Curricolo per la scuola dell'infanzia e per il primo ciclo d'istruzione**» e con l'innalzamento dell'obbligo a 16 anni sono state accolte dalle componenti scolastiche e sociali con interesse, anche se rischiano di venire vanificate se non supportate idoneamente nella prossima legislatura. Nell'attuale normativa «lo studente è posto al centro dell'azione educativa in tutti i suoi aspetti: cognitivi, affettivi, relazionali, corporei, estetici, spirituali e religiosi»²⁵³ ed i progetti educativi e didattici predisposti dai docenti, devono di conseguenza tener conto di tutte queste dimensioni. Per quanto riguarda **la partecipazione degli studenti e delle studentesse alla vita della scuola**, anche se si continua a procedere a livello ministeriale senza consultare i ragazzi e le ragazze, nelle "indicazioni" sopra citate per la prima volta viene riconosciuto che la loro partecipazione è fondamentale per l'instaurarsi di un buon clima e di un contesto democratico²⁵⁴. Le Indicazioni del Ministro sembrano dunque finalmente muoversi nell'ottica della CRC, in particolare per quanto riguarda l'attuazione del diritto di partecipazione. Sarebbe però auspicabile lo sviluppo di percorsi educativi e formativi intenzionalmente centrati sulla partecipazione attiva in cui lo studente è portato gradualmente ad assumere responsabilità e compiti attraverso momenti di riflessione, scelte e valutazioni condivise. Particolarmente rilevanti ai fini del diritto di bambini e ra-

²⁵² Lansdown G. *Promoting Children's Participation in democratic Decision-Making* UNICEF Centro di Ricerca Innocenti.

²⁵³ Ministero della Pubblica Istruzione *Indicazioni per il curricolo per la scuola dell'infanzia e per il primo ciclo di istruzione* Roma, settembre 2007.

²⁵⁴ «[...] La scuola si deve costruire come luogo accogliente, coinvolgendo in questo compito gli studenti stessi. Sono infatti, importanti le condizioni che favoriscono lo star bene a scuola, al fine di ottenere la partecipazione più ampia dei bambini e degli adolescenti a un progetto educativo condiviso[...]». Ministero della Pubblica Istruzione *Indicazioni per il curricolo per la scuola dell'infanzia e per il primo ciclo di istruzione* Roma, settembre 2007, pag. 18; «[...] Agire in modo autonomo e responsabile: sapersi inserire in modo attivo e consapevole nella vita sociale e far valere al suo interno i propri diritti e bisogni riconoscendo al contempo quelli altrui, le opportunità comuni, i limiti, le regole, le responsabilità[...]» Ministero della Pubblica Istruzione *Il nuovo obbligo di istruzione: cosa cambia nella scuola? Allegato 2 -Competenze chiave di cittadinanza* Roma, settembre 2007, pag. 31; «[...] Il concetto di pace all'interno della comunità scolastica può contribuire a mutare la dimensione organizzativa e relazionale all'interno della scuola e anche a favorire il protagonismo giovanile, non più inteso come preconcetto contraltare del "protagonismo degli adulti" ma in chiave di una rinnovata e consapevole partecipazione alla comunità scolastica e civile[...]» Ministero della Pubblica Istruzione. Dipartimento per l'Istruzione – Direzione Generale per lo Studente *Programma nazionale «La Pace si fa a Scuola»*, Giornata Nazionale della Pace a Scuola, Assisi 4 ottobre 2007 pag. 7.



gazzi ad essere seriamente ascoltati, sono quei percorsi e attività didattiche che prevedono la possibilità per gli studenti, dopo aver approfondito una tematica o problematica, di elaborare proposte da sottoporre a coloro che sono responsabili della relativa attuazione (*duty bearers*²⁵⁵), e cioè genitori, dirigenti scolastici, assessori comunali, provinciali, regionali. Si cita come buona prassi il **Forum dei Ragazzi e delle Ragazze**²⁵⁶ che andrebbe maggiormente diffusa perché può innescare quel circolo virtuoso tra *partecipazione dei titolari di diritti*, cioè gli studenti, e la responsabilizzazione di coloro che sono chiamati a darvi attuazione capace di favorire l'effettivo esercizio dei propri diritti da parte di bambini e ragazzi.

Le metodologie utilizzate per favorire questa relazione sistemica rivestono una grande importanza. In un approccio metodologico di questo tipo gli studenti non sono recipienti passivi e gli adulti gli esperti, ma di volta in volta, a seconda della padronanza dei diversi linguaggi, possono essere gli studenti stessi gli esperti. Ai docenti spetta quindi il ruolo importante di "facilitatori" e "supervisor" attenti alla regia di un processo pedagogico e didattico che genera competenze e autostima.

Questo coinvolgimento oltre che su tematiche, quindi più legato alle materie e al curriculum, può realizzarsi anche a livello di **governance della scuola**. La partecipazione alla gestione della scuola rafforza la consapevolezza e comprensione della democrazia nel bambino e nel ragazzo, fornisce opportunità per costruire un'esperienza dei processi democratici e lo incoraggia a dare valore e importanza a tali processi. Le scuole che coinvolgono gli studenti nei processi decisionali sanno che formeranno futuri cittadini competenti²⁵⁷. Per questa ragione anche le assemblee e le associazioni dei genitori dovrebbero favorire la partecipazione degli studenti alla vita della scuola prevedendo momenti di autoaggiornamento sulle problematiche connesse alla crescita autonoma e responsabile dei propri figli come futuri cittadini.

²⁵⁵ Letteralmente "portatori di doveri".

²⁵⁶ AA. VV. *Forum dei Ragazzi e delle Ragazze* Save the Children Italia, 2007.

²⁵⁷ Si cita come esempio di buona pratica la SMS Rinascita-Livi di Milano dove da anni è in atto un'esperienza di governance attraverso il Consiglio dei delegati degli studenti eletti dalle Assemblee di classe su base paritaria maschi e femmine. I delegati eletti si riuniscono ogni settimana in orario scolastico, in concomitanza dei laboratori di attività sociali, per discutere e decidere di importanti eventi all'interno della scuola come l'organizzazione della giornata del 20 Novembre, la Giornata della Memoria, la Giornata della Pace, la Giornata Aperta. Ogni mese e mezzo i delegati riferiscono alle Assemblee di classe e concordano con i compagni cosa fare e come muoversi. Il ruolo dei docenti coordinatori è di facilitare il processo e di riportare le decisioni prese dai ragazzi alla Commissione Scuola Comunità composta da insegnanti e genitori. La commissione a sua volta facilita la programmazione e l'organizzazione degli eventi così come i ragazzi li hanno pensati e decisi.

Per quanto riguarda le **Consulte Provinciali degli Studenti**, il prolungamento della loro durata in carica da uno a due anni, potrebbe rappresentare un miglioramento dal punto di vista della loro operatività che negli anni addietro ha sofferto in molti casi di mancanza di risultati qualitativi significativi proprio per la brevità della permanenza in carica²⁵⁸. Il **Ministero della Pubblica Istruzione** dovrebbe, attraverso i docenti referenti per le Consulte, favorire la costituzione di commissioni che propongano attività e percorsi di sensibilizzazione su tematiche connesse alla promozione e tutela dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza all'interno delle scuole di appartenenza.

d) La ricerca come modalità di partecipazione di bambini e bambine, ragazzi e ragazze

Il punto di vista di bambini e ragazzi è un valore aggiunto a qualsiasi analisi, ricerca o studio si voglia intraprendere su aspetti che riguardano la loro vita e quindi il rispetto e la promozione dei loro diritti. La ricerca che "utilizzi" al massimo le abilità e le competenze dei bambini e dei ragazzi coinvolti e li tratti con rispetto può fornire loro opportunità che portano miglioramenti significativi al loro benessere, cioè maggiori possibilità di acquisire nuove conoscenze, sviluppare nuove abilità, costruire nuove amicizie e una più ampia rete di supporto. È da sottolineare inoltre come bambini e ragazzi siano più vulnerabili all'abuso nelle situazioni in cui hanno scarse opportunità di essere ascoltati e come invece la partecipazione alla ricerca insegni loro ad avere accesso alle informazioni e questo può essere di estrema importanza per la loro sopravvivenza²⁵⁹. Qualsiasi ricerca non può prescindere da coloro che vivono quella determinata realtà oggetto dello studio, e ciò è valido per qualsiasi gruppo sociale, di qualsiasi fascia d'età, compresi dunque i bambini e i ragazzi. Non si può prescindere dai bambini e ragazzi se si vogliono ottenere informazioni su di loro. Bisognerebbe lavorare con loro in qualità di persone informate e di ricercatori. Per esempio nell'affrontare lo studio della problematica dei bambini di strada, dei bambini soldato, dei bambini separati dai genitori come risultato dell'HIV/AIDS e della guerra, o dei bambini e ragazzi lavoratori, un approccio di questo tipo sarebbe auspicabile.

Mentre a livello internazionale esistono e si stanno svi-

²⁵⁸ Modifica del comma 1 art. 6 DPR 567/1996.

²⁵⁹ Save the Children *So you Want to Involve Children in Research? Supporting children's meaningful and ethical participation in work around violence against children: A toolkit produced by Save the Children for the UN study 2003.*



luppando esperienze significative di ricerche su situazioni che riguardano bambini e ragazzi condotte insieme a loro, con la loro partecipazione attiva in qualità di ricercatori, in Italia fino ad oggi tale metodologia e approccio non è stato ancora potenziato. Merita menzione la ricerca²⁶⁰ condotta nel 2007²⁶¹ sullo sfruttamento economico dei minori migranti, in particolare per la parte di ricerca partecipata, o *peer research*, cioè la ricerca tra pari nella quale sono stati coinvolti come ricercatori i ragazzi e le ragazze che vivono in prima persona l'esperienza del lavoro minorile²⁶². Come si evince dalla ricerca, il punto di vista dei bambini e dei ragazzi è stato utile per approfondire, con un'ottica diversa, tematiche spesso stigmatizzate (quali ad esempio la mendicizia) e ha generato conoscenze importanti. Ma soprattutto la potenzialità di questo approccio è che ha favorito nei ragazzi e nelle ragazze coinvolti un processo di *empowerment* e di sostegno all'autostima, alla fiducia nelle proprie capacità e alla valorizzazione del proprio sapere, in un'ottica di scambio propositivo e progettuale con gli adulti. Come detto da alcuni di loro, tutto questo ha permesso di leggere in modo diverso la società in cui viviamo e di acquisire conoscenze utili per il proprio futuro. In questa prospettiva gli istituti di ricerca e le istituzioni che si occupano di diritti dell'infanzia e dell'adolescenza dovrebbero promuovere la partecipazione attiva di bambini e ragazzi nella ricerca (secondaria e primaria) su aspetti e problematiche che li riguardano per migliorarne la qualità e favorire l'*empowerment* dei bambini e dei ragazzi ricercatori.

Child On Europe – *Towards a culture of child participation*

Nel 2007 è stata realizzata da ChildOnEurope, coordinamento degli Osservatori Europei per l'Infanzia l'Adolescenza, una raccolta di esperienze europee di partecipazione con bambini e ragazzi relativamente agli ambiti della famiglia, della scuola e della comunità locale. Le esperienze raccolte sono state presentate e discusse nel Convegno Europeo di Firenze del 31 gennaio 2008.

Le iniziative italiane presentate sono state 19²⁶³, con le seguenti caratteristiche principali:

- **Tipologia.** Modelli e approcci proposti sono diversi: ad esempio attività espressive a scuola, processi di partecipazione diffusa territoriale, realizzati anche con gli strumenti dell'*e-government*; progettazione di spazi verdi, Consigli Comunali dei Ragazzi, valutazione delle politiche minorili realizzate con i bambini e i ragazzi stessi; Centri di Aggregazione Giovanile (C.A.G.) e attività laboratoriali con strumenti teatrali e/o artistici presso le scuole.
- **Soggetti gestori e/o proponenti.** Molti processi sono attuati da ONG a livello locale, in connessione con gli Enti Locali (EELL) o le scuole: un progetto²⁶⁴ di livello nazionale in rapporto con i Ministeri; due casi con il coinvolgimento di Assemblee Legislative Regionali (Emilia Romagna e Marche); due progetti avviati e sostenuti dai Garanti Regionali (Friuli Venezia Giulia e Marche); in alcuni progetti l'azione è partita direttamente da EELL, singoli e/o consorziati e/o attraverso esternalizzazione di servizi con ONG. Non vi sono progetti avviati direttamente da gruppi di bambini e ragazzi, per quanto alcune iniziative vedono significativi gradi di gestione diretta da parte loro²⁶⁵.
- **Destinatari.** Generalmente ragazzi pre o adolescenti contattati tramite scuole; in alcuni casi ragazzi contattati in gruppi informali e/o in C.A.G.
- **Caratteristiche delle iniziative di partecipazione.** Rispetto alla classificazione proposta dal *General Comment* del Comitato ONU sull'art. 12²⁶⁶ le iniziative sono in maggioranza riferite a processi consultivi e di collaborazione pur con metodologie gestionali, con facilitatori e con utilizzo di "linguaggi" e "procedure" adeguate all'età e alla tipologia dei minori cui si rivolgono. Si rileva l'assenza di esperienze di *child led organisation*, palesata anche dall'assenza al Convegno di ragazzi e ragazze italiani.

Nel corso del Convegno, è stato rilevato, soprattutto dai rappresentanti dei progetti italiani convenuti, che si assiste ad una resistenza, prima di tutto culturale, a considerare la partecipazione come un processo da perseguire con mezzi "non solo straordinari", ed il rischio che tali processi vengano avocati solo a settori e/o gestori "specializzati" e non sviluppati nella normalità della gestione amministrativa e politica.

²⁶⁰ Ires, Save the Children Italia *Minori al Lavoro. Il caso dei minori migranti*, Ediesse 2007.

²⁶¹ AA. VV. *Ragazzi ricercatori. Una ricerca partecipata sul lavoro dei minori migranti* Save the Children Italia, 2007, disponibile sul sito www.savethechildren.it

²⁶² Il rapporto che accompagna la pubblicazione, documenta il percorso di partecipazione, formazione ed *empowerment* del gruppo di minori stranieri lavoratori che hanno condotto in prima persona l'indagine.

²⁶³ Tutte le esperienze sono consultabili sul sito del Segretariato www.childoneurope.org/

²⁶⁴ Progetto del PIDIDA.

²⁶⁵ Solo in un caso, presso la città di Palermo, con gestione da parte dei ragazzi, successivamente all'avvio del progetto, dalla fase di programmazione a quella di valutazione e rendicontazione.

²⁶⁶ Consultazione, collaborazione su progetti definiti da adulti, *child led organisation*, UNCRC; *General Comment* art. 12, 3rd Draft, 2007.



In seguito a queste riflessioni il Gruppo CRC raccomanda:

1. Ai **Ministeri competenti** di promuovere a tutti i livelli, istituzionali e non, l'ascolto e il coinvolgimento dei bambini e delle bambine, dei ragazzi e delle ragazze nel processo di definizione delle politiche che li riguardano, in particolare, riprendendo il percorso interrotto di coinvolgimento dei bambini e dei ragazzi nella scrittura e monitoraggio del Piano Nazionale Infanzia con particolare attenzione ai bambini e ragazzi appartenenti ai gruppi vulnerabili;
2. All'**Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza** di sviluppare Linee guida sulla partecipazione efficace e autentica, condivise da Istituzioni e associazioni, che definiscano i tempi e i modi del coinvolgimento dei bambini e dei ragazzi, in linea con gli *standard* individuati a livello internazionale;
3. Al **Ministero della Pubblica Istruzione, Direzione per lo Studente e Direzione Personale della Scuola** di impegnarsi a favorire la sperimentazione delle Indicazioni per il Curricolo per la scuola dell'infanzia e per il primo ciclo d'istruzione e del Nuovo Obbligo di Istruzione in un'ottica di diritti dell'infanzia e dell'adolescenza anche attraverso protocolli d'intesa firmati a livello locale; di istituire una Commissione *ad hoc* che rediga, anche con la partecipazione di studenti e studentesse, le Linee guida per la partecipazione a scuola da utilizzare a livello nazionale e che diffonda le buone pratiche esistenti;
4. Alla **Conferenza Stato Regioni** di istituire un coordinamento nazionale di supporto per gli Enti Locali che abbiano in atto o intendano promuovere Consigli dei ragazzi e altre forme di rappresentanza di bambini e ragazzi, che proponga un esame critico delle esperienze dei Consigli in Italia in modo da fornire indicazioni utili, ponendo particolare attenzione alla coerenza organizzativa e metodologica con le finalità e gli obiettivi di promozione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza.

3. L'ASCOLTO DEL MINORE IN AMBITO GIUDIZIARIO (ART. 12 COMMA 2 CRC)

Il Comitato ONU raccomanda che:

- (a) la legislazione che disciplina la procedura nei tribunali e nei procedimenti amministrativi assicuri che un bambino capace di formarsi le proprie opinioni abbia il diritto di farlo, e che a esse venga data la dovuta considerazione;
- (c) venga rafforzata l'azione generale di sensibilizzazione, e in particolare nell'istruzione e nella formazione dei professionisti relativamente all'attuazione di questo principio.

(CRC/C/15/Add. 198, punto 26)

Il 3° Rapporto CRC aveva sottolineato come la legislazione vigente in Italia avesse sempre ritenuto l'ascolto nel minore nei **procedimenti civili** un adempimento quasi residuale riservato a pochi procedimenti giudiziari. In questo senso la Legge 77/2003 di ratifica della Convenzione Europea di Strasburgo sull'esercizio dei diritti dei minori del 1996 aveva limitato grandemente l'applicazione della Convenzione stessa, relegando l'obbligo di ascolto del minore a ipotesi assolutamente poco rilevanti e di scarsa applicazione²⁶⁷.

La **Legge 54/2006** «Disposizioni in materia di separazione dei genitori e affidamento condiviso dei figli» ha finalmente previsto **l'ascolto dei minori nell'ambito dei procedimenti di separazione**, esteso anche ai procedimenti per scioglimento, cessazione degli effetti civili o di nullità del matrimonio, nonché ai procedimenti relativi ai figli di genitori non coniugati. L'art. 155 *sexies* c.c. infatti prevede che il giudice «dispone l'audizione del figlio minore che abbia compiuto gli anni dodici ed anche di età inferiore ove capace di discernimento». Dall'entrata in vigore della Legge 54/2006 si è registrato il tentativo di giungere ad una prassi uniforme nei vari Tribunali e alla stesura di protocolli fra magistrati ed avvocati per la definizione di linee comuni. Così, ad esempio, nel 2007 è stato firmato il Protocollo fra i giudici del Tribunale Ordinario di **Milano** e del Tribunale per i Minorenni da un lato e dalle più importanti associazioni di avvocati della famiglia, che viene oggi rispettato dagli organi giudiziari di Milano²⁶⁸. Punti salienti e determinanti di tale protocollo sono la non obbligatorietà dell'audizione, lasciata alla discrezionalità del giudice, che deve valutare la necessità o l'opportunità dell'audizione stessa, e la non presenza dei genitori e degli avvocati all'udienza stessa. Tale indicazioni tuttavia non sono condivise da tutti gli Uffici Giudiziari, e così ad esempio nel Foro di **Roma**²⁶⁹, avvocati e magistrati della famiglia hanno sottoscritto un protocollo diverso, in cui viene fermamente sostenuta la necessità della presenza degli avvocati all'ascolto del minore. Anche il problema della verbalizzazione di quanto dichiarato dal minore viene diversamente risolto nei vari ambiti giu-

²⁶⁷ Una sollecitazione ad estendere il campo di applicazione della suddetta Convenzione è stata data con la «Petizione per una più estesa applicazione della Convenzione di Strasburgo sull'esercizio dei diritti dei minori nell'ordinamento giuridico italiano», UNICEF Italia, su www.unicef.it

²⁶⁸ Protocollo sull'interpretazione e applicazione della Legge 54/2006 in tema di ascolto del minore redatto dall'Osservatorio per la giustizia civile di Milano - Gruppo famiglia e Minori in www.giustizia.it/newsonline/data/multimedia/2333.pdf

²⁶⁹ Protocollo per l'audizione del minore redatto dalla Commissione Famiglia e Minori del Consiglio dell'Ordine degli avvocati di Roma www.cameraminorile.com/PROTOCOLLO%20SU%20AUDIZIONE%20DE%20MINORE.DOC



diziari, in quanto alcuni verbalizzano puntualmente le dichiarazioni del minore, facendo firmare poi in calce il relativo verbale, altri si limitano a sintetizzare quanto detto dal minore.

Manca quindi tuttora una prassi condivisa e soprattutto manca ancora una linea precisa sul punto fondamentale: se la mancata audizione del minore in ambito giudiziario comporti o meno la nullità dell'intero procedimento, come alcuni sostengono, o se invece come convenuto da alcuni protocolli, tale incumbente sia lasciato alla discrezionalità del giudice, che deve motivare le ragioni del suo comportamento. Sono quindi ancora pienamente valide le raccomandazioni già formulate nel 3° Rapporto CRC relative alla necessità di un autorevole intervento interpretativo, quanto meno per quanto riguarda l'obbligatorietà o meno dell'audizione, e la definizione di una prassi comune a tutti gli interventi giudiziari, sia presso i Tribunali Ordinari, sia presso i Tribunali per i Minorenni. Si segnala a tale proposito che nel dicembre 2007, il Gruppo CRC ha organizzato una giornata di confronto su questo specifico²⁷⁰, che ha visto una numerosa partecipazione di professionisti, ed a cui però non ha partecipato nessun rappresentante del Ministero della Giustizia, come invece auspicato.

Il 1° luglio 2007 sono entrate in vigore le norme processuali previste nella **Legge 149/2001**, di anno in anno rinviate, in vista di una globale riforma del procedimento minorile da un lato e dalle norme relative alla difesa d'ufficio. Tali riforme non sono state nel frattempo emanate, e la situazione che si è venuta a creare è di difficile soluzione e lascia spazio a diverse interpretazioni. Le modifiche processuali introdotte di grande rilevanza, cambiano sostanzialmente il procedimento sia nei giudizi cosiddetti *de potestate* sia nel procedimento adottivo, introducendo elementi di grande novità, ma lasciando tuttavia grandi problemi interpretativi. Nel **procedimento di adozione** per quanto riguarda l'ascolto del minore viene mantenuto l'obbligo di sentire il minore che ha compiuto dodici anni o un'età inferiore in quanto capace di discernimento, come era già previsto nella normativa dell'adozione già in vigore. Viene invece introdotta l'obbligatorietà che il minore sia assistito legalmente fin dall'inizio del procedimento da un proprio difensore, diverso da quello dei genitori, o degli altri parenti che abbiano con il minore rapporti significativi, e che pure devono essere rappresentati fin dall'inizio da un proprio difensore. L'ipotesi sostenuta da una parte della magistratura, in attesa di giungere a prassi condivise, riguarda la nomina al mi-

nore di un curatore speciale e di un difensore d'ufficio, figure che possono coincidere nel caso in cui il curatore sia un avvocato. In questo caso, data la struttura del procedimento come contenzioso in contraddittorio, è chiaro che il minore viene ad avere da subito la figura di parte nel procedimento, parte difesa fin dall'inizio.

Anche nei **procedimenti di cui agli artt. 330-336 c.c.** viene introdotta l'assistenza legale in quanto si prevede che in tali procedimenti «i genitori ed i minori sono assistiti da un difensore, anche a spese dello Stato, nei casi previsti dalla legge». In tali procedimenti, che pure hanno un forte impatto sulla vita dei minori non ne viene esplicitamente disciplinato l'ascolto, anche se da più parti si sostiene il diritto del minore ad essere ascoltato ed il conseguente obbligo del giudice di ascoltarlo. Secondo le proposte dell'Associazione Italiana Magistrati per i Minorenni e la Famiglia²⁷¹ è necessario nominare da subito un curatore speciale al minore, che deciderà se intervenire nel procedimento, con la necessaria assistenza del difensore, nel caso non possa esso stesso stare in giudizio personalmente. Secondo l'impostazione espressa nel predetto protocollo anche in questo caso il minore deve essere ritenuto parte del procedimento in senso formale.

Seguendo tali linee interpretative, si assiste ad una formalizzazione del procedimento e ad un sostanziale cambiamento recettivo delle novità ed apertura culturale introdotta dalla CRC, che ha previsto espressamente il diritto del minore di essere ascoltato in ogni procedura giudiziaria che lo riguarda. Tuttavia si evidenzia come l'informazione che attiene al procedimento, e l'accoglimento dei desideri e della volontà del minore vengano delegati al legale che assiste il minore nel procedimento, senza tuttavia che sia previsto per tale nuovo e diverso ruolo della difesa una specifica preparazione, una apposita formazione e l'iscrizione in un albo separato che dia garanzie di idonea preparazione. Sarebbe invece auspicabile, in linea con la CRC e come raccomandato dal Comitato ONU all'Italia, prevedere un'apposita formazione per i professionisti.

Tali considerazioni valgono anche per quanto riguarda l'ascolto del minore nel **procedimento penale**. La situazione che era stata evidenziata nel 3° Rapporto CRC è rimasta immutata, in quanto nessuna delle raccomandazioni in esso contenute è stata accolta. Infatti, così come già evidenziato, le procedure relative **all'ascolto del minore vit-**

²⁷⁰ Il diritto all'ascolto del minore in ambito giudiziario: normativa e prassi a confronto organizzata dal Gruppo CRC in collaborazione con Istituto degli Innocenti, 17 dicembre 2007, Firenze.

²⁷¹ Associazione Italiana dei Magistrati per i Minorenni e per la Famiglia, proposta per prassi condivise, procedimento di adottabilità e procedimenti ex art. 336 c.c. in www.minoriefamiglia.it



tima di abuso sessuale non hanno ancora raggiunto livelli di omogeneità e di uniformità rispetto alla normativa vigente in materia di tutela dei diritti del minore. Tale circostanza è confermata da una **ricerca sull'audizione protetta in incidente probatorio** svolta nel 2007²⁷², in cui si evidenzia che si è ancora lontani dall'aver acquisito in maniera sistematica ed omogenea modalità di audizione adeguate alle esigenze di tutela, sostegno e rispetto del minore. È inoltre emerso che in sede di incidente probatorio solo il 38% dei minori usufruisce dell'assistenza affettiva e psicologica prevista dall'art. 609 *decies* c.p.. L'articolo, evidentemente, viene spesso e volentieri disatteso, non essendo prevista alcuna misura vincolante per il magistrato che procede senza applicarlo nei suoi vari aspetti. Spesso il minore arriva all'audizione "impreparato": nella metà dei casi fa conoscenza col suo intervistatore, l'ausiliario del giudice, e riceve informazioni sull'audizione il giorno stesso dell'intervista, pochi minuti prima che abbia inizio. Tale tempo appare chiaramente insufficiente per creare quel rapporto di fiducia indispensabile per mettere a proprio agio il minore e consentire al suo intervistatore di acquisire gli elementi conoscitivi sul suo codice linguistico, sulla comprensione dei concetti, sull'accesso alla memoria autobiografica, sulla capacità di attribuire significati, di riconoscere i sentimenti, di distinguere il vero dal falso. Circa il luogo dove si svolge l'audizione, risulta invece in massima parte acquisita la predisposizione di un ambiente adeguato all'audizione in forma protetta: le audizioni si svolgono in massima parte in luoghi progettati ed attrezzati per i minori all'interno del Tribunale stesso o presso altre strutture. L'attrezzatura per la videoregistrazione è presente nella totalità dei casi, col vantaggio di non dover sottoporre il teste a successive audizioni dopo la testimonianza. Ma a parte l'aspetto legato ai luoghi in cui vengono raccolte le testimonianze, nel complesso i risultati della ricerca ci portano ad affermare che per il minore presunta vittima di abuso sessuale che giunge all'incidente probatorio, alle conseguenze cliniche del trauma subito ed agli sconvolgimenti familiari che spesso si accompagnano a tali vicende, si vanno ad aggiungere una serie di elementi pregiudizievoli legati alla scarsa, tardiva o mancata attivazione degli interventi di assistenza, di tutela e di

cura in parte già previsti dal nostro ordinamento²⁷³.

È poi da sottolineare che il **Ministero della Giustizia - Dipartimento per la Giustizia Minorile** ha sottoscritto a gennaio 2008 con un ente morale²⁷⁴ un protocollo d'intesa al fine di assicurare la piena attuazione del diritto all'ascolto riconosciuto dalla CRC, attraverso la diffusione e la promozione di politiche culturali dei minori soprattutto in situazioni di disagio, che devono essere affrontate nella misura più ampia possibile attraverso l'ascolto e la valutazione delle esigenze del minorenne coinvolto come autore o come vittima nel circuito penale. È pertanto prevista un'attività di promozione volta all'accoglienza ed al sostegno psicologico, alla costruzione di procedimenti multidisciplinari ed infine alla formazione ed alla sensibilizzazione per gli operatori coinvolti. Tale protocollo potrebbe tendere verso la direzione di colmare, almeno in parte, le lacune operative sopra evidenziate, e sarà dunque interessante monitorarne l'applicazione nel corso del 2008.

Rimane tuttavia assolutamente necessario, sia per quanto riguarda l'ascolto del minore in ambito civile che in ambito penale, che l'operatore o il legale che entra in contatto con il minore, che ha il compito di informarlo dei suoi diritti, di prospettargli le soluzioni possibili, di accoglierlo e di ascoltarlo ed infine di rappresentarlo di fronte al giudice, sia preparato a tale difficile attività ed adeguatamente formato.

Pertanto il Gruppo CRC raccomanda:

1. Al **Ministero della Giustizia** l'adozione di Linee guida per l'ascolto del minore nei procedimenti di separazione e divorzio in modo da favorire lo sviluppo di una prassi omogenea su tutto il territorio nazionale;
2. Al **Ministero della Giustizia** di garantire l'effettiva applicazione di quanto previsto dall'art. 609 *decies* c.p. in tema di assistenza affettiva e psicologica al minore vittima di reato coinvolto nei procedimenti penali, e la previsione di sanzioni processuali in caso di non applicazione di tale norma in modo da garantire un'applicazione uniforme su tutto il territorio;
3. Al **Ministero della Giustizia** la creazione di un apposito albo di legali specializzati e formati alla assistenza ed alla difesa dei minori nei procedimenti giudiziari che li riguardano.

²⁷² Gossetti C. *Ritratmatizzazione e audizione protetta nell'abuso sessuale sui minori* Università Pontificia Salesiana a.a. 2006/2007. La ricerca è stata effettuata con la collaborazione del CISMAI intervistando, tramite un questionario, 37 ausiliari del giudice in merito all'incidente probatorio condotto più di recente. Tra gli ausiliari intervistati, una quota consistente, pari al 78%, afferma che il minore ha mostrato un disagio clinicamente significativo durante l'audizione e che l'81% è stato sottoposto a reiterate escussioni aumentando notevolmente la loro condizione di disagio.

²⁷³ Miragoli S. *Il coinvolgimento del minore vittima di abuso sessuale all'interno del sistema giudiziario: conseguenze psicologiche in Maltrattamento ed abuso all'infanzia* 3/8, 2006, pagg. 57-73.

²⁷⁴ Protocollo sottoscritto in Roma l'11 gennaio 2008 fra il Ministero della Giustizia, Dipartimento per la Giustizia Minorile, Direzione Generale per l'attuazione dei provvedimenti giudiziari e l'ente morale «S.O.S. - Il Telefono Azzurro Onlus». Il testo è disponibile sul sito www.giustizia.it



Capitolo III. Diritti civili e libertà

Sotto tale raggruppamento il Comitato ONU comprende il diritto al nome e nazionalità (art. 7 CRC); il diritto alla conservazione della propria identità (art. 8 CRC); i diritti alla libertà di espressione (art. 13 CRC), pensiero coscienza e religione (art. 14 CRC), associazione (art. 15 CRC); il diritto alla protezione della privacy (art. 16 CRC); il diritto all'accesso ad un'informazione appropriata (art. 17 CRC); il diritto a non essere sottoposto a tortura o trattamenti o punizioni crudeli, inumane e degradanti (art. 37 lett. a). CRC). In questo nuovo capitolo del Rapporto CRC viene iniziata un'analisi rispetto ai minori e i media sia in termini di tutela che di sensibilizzazione ad un utilizzo sicuro e responsabile dei nuovi *media*, nonché una breve nota rispetto al reato di tortura alla luce della raccomandazione del Comitato ONU all'Italia.

1. MINORI, MEDIA E NUOVI MEDIA IN ITALIA

Come già evidenziato nel 3° Rapporto CRC²⁷⁵, in Italia sussistono alcune criticità relativamente all'uso delle nuove tecnologie da parte dei minori e al sempre più evidente divario di conoscenze e capacità di utilizzo delle stesse tra genitori e figli, dovuto anche a fattori di tipo generazionale, culturale ed economico.

Secondo i dati ISTAT, rilevati nel febbraio 2007, in Italia i beni tecnologici più diffusi sono la televisione, presente nel 95,9% delle famiglie e il cellulare (85,5%)²⁷⁶. In particolare, **le famiglie italiane con almeno un minorenne che possiedono il personal computer e l'accesso ad Internet sono rispettivamente il 71,2% e il 55,7% dei casi.** Sono queste famiglie ad avere il più alto tasso di possesso di connessione a banda larga (34%), mentre per loro il **telefono cellulare ha raggiunto i livelli di diffusione della televisione (97,9%)**.

Nel corso del 2007 sono state realizzate approfondite in-

dagini, elaborate da diverse associazioni attive nel monitoraggio dei fenomeni socio-culturali, sull'**utilizzo del telefono cellulare da parte dei più giovani**. Secondo i dati forniti in una di esse²⁷⁷, ad esempio, si evidenzia che l'11,2% dei bambini di 8 anni possiede già un telefonino, tra gli 8 e i 13 anni lo possiede il 50%, ma ben il 46,6% dichiara di averlo ed usarlo per essere sempre rintracciabile dai genitori, tra 14 e i 19 anni il 90%. Tali dati sembrerebbero confermati da un'altra ricerca, condotta sempre nel 2007²⁷⁸, secondo cui quasi la metà dei genitori afferma di aver permesso al figlio di avere un cellulare per motivi di sicurezza e quasi un altro 30% per poter comunicare con lui in qualsiasi momento, mentre solo un 2,7% dichiara che la ragione principale dell'acquisto è dovuta al fatto che lo avessero tutti i coetanei del ragazzo. Il "controllo parentale" sembrerebbe essere, dunque, la motivazione principale dell'uso, sottovalutando forse il fatto che, nella maggior parte dei casi, lo stesso genitore ignora i pericoli in cui può incorrere il minore.

È, inoltre, diffusa una **scarsa conoscenza sui possibili rischi che le radiazioni emesse dal cellulare potrebbero causare al corpo umano** come evidenziato da diversi studi europei ed internazionali²⁷⁹ e si segnala che, in attesa di ulteriori valutazioni scientifiche sul lungo periodo, in Italia c'è una scarsa applicazione del "principio di precauzione"²⁸⁰. Occorre ricordare a tal proposito che il 2 gennaio 2008 il Ministero della Salute francese ha emanato una no-

²⁷⁷ Movimento Difesa del Cittadino Dipartimento Junior *Baby Consumers e Nuove Tecnologie. Il rapporto sui consumi dei minori* Milano, settembre 2007.

²⁷⁸ Centro Studi Minori e Media *Minori e Telefonia Mobile. Indagine conoscitiva sull'uso del cellulare da parte dei bambini e dei ragazzi* Firenze, dicembre 2007.

²⁷⁹ Si veda la ricerca del Dott. Fejes Imre del Dipartimento di Ostetricia e Ginecologia dell'Università di Szeged in Ungheria del giugno 2004 su www.timesonline.co.uk/tol/news/uk/article450764.ece; studio degli svedesi Lennart Hardell dell'Università di Örebro e Kjell Hansson Mild dell'Umea University del 2007

www.corriere.it/salute/07_ottobre_08/marchetti_tumori_rischi.shtm; si veda anche www.independent.co.uk/life-style/health-and-wellbeing/health-news/public-health-the-hidden-menace-of-mobile-phones-396225.html; infine il rapporto dell'Università di Albany, New York, sempre dello scorso anno *BioInitiative Report: A Rationale for a Biologically-based Public Exposure Standard for Electromagnetic Fields (ELF and RF)*, 31 agosto 2007, Albany (USA) pubblicato su www.bioinitiative.org/report/index.htm. Si segnala per completezza che sulla questione si era espresso anche l'OMS, promemoria 193, revisione del 2002 dichiarando che non ci sono evidenze di danni alla salute causati da cellulari www.who.int/peh-emf/en

²⁸⁰ Si veda <http://europa.eu/scadplus/leg/it/lvb/l32042.ht>

²⁷⁵ Si veda 3° Rapporto CRC 2007, capitolo V, paragrafo «Nuove tutele e promozione del consumo critico relativamente a nuove e vecchie tecnologie».

²⁷⁶ ISTAT, Indagine Multiscopo *Le tecnologie dell'informazione e della comunicazione: disponibilità nelle famiglie e utilizzo degli individui - Anno 2007* 16 gennaio 2008. Seguono il videoregistratore (62%), il lettore DVD (56,7%), il personal computer (47,8%) e l'accesso ad Internet (38,8%). Tra i beni tecnologici presenti nelle famiglie hanno un certo rilievo anche l'antenna parabolica (28,6%), la videocamera (26,1%), il decoder digitale terrestre (19,3%) e la consolle per videogiochi (17,5%).



ta²⁸¹ per limitare fortemente l'uso dei cellulari nei bambini, proprio in virtù del fatto che, in piena fase dello sviluppo psicofisico, potrebbero essere più sensibili ad eventuali danni per l'esposizione alle radiofrequenze dei cellulari. Intanto, come emerge dalle ricerche effettuate su ragazzi italiani²⁸², solo il 36,3% dei minori intervistati pensa che l'uso del cellulare potrebbe danneggiare la salute, solo l'11,8% dei bambini spegne il cellulare quando dorme e ben il 76,6% lo tiene in tasca²⁸³.

In merito all'impegno dei gestori di telefonia mobile, che hanno sottoscritto il **Codice di condotta per l'offerta di servizi a sovrapprezzo e la tutela dei minori** del 16 febbraio 2005, si rileva che il Codice non prevede un organo di controllo autonomo con poteri sanzionatori in caso di violazione e che all'organismo di garanzia indicato dal Codice spetta solo un compito di revisione e di aggiornamento del Codice stesso. Del resto, sempre secondo i dati raccolti nel 2007, il 23% dei genitori dichiara di non aver ricevuto mai o solo qualche volta la richiesta di esibire la carta di identità al momento dell'acquisto del cellulare e se la maggior parte dei genitori dice di sapere che i servizi a sovrapprezzo e quelli a contenuto sensibile possono essere bloccati, solo il 43% ha usato questa opportunità²⁸⁴. Problemi ascrivibili non solo alla responsabilità degli operatori di telefonia mobile, ma anche dei rivenditori che non forniscono alla clientela al momento dell'acquisto «informazioni complete, chiare, tempestive, trasparenti e di facile accesso sui servizi offerti», diversamente da quanto espressamente indicato dal Codice di condotta²⁸⁵. Per quanto riguarda i servizi a sovrapprezzo ed a contenuto sensibile, cioè erotico sessuale, il Codice di condotta prevede due possibilità: «l'apertura dell'accesso ai servizi a sovrapprezzo previa espressa richiesta dei genitori e dei tutori» o «l'inibizione alla fruizione dei servizi in modalità permanente almeno per i contenuti sensibili su espressa richiesta dei genitori e tutori»²⁸⁶. Gli operatori di telefonia mobile hanno adottato la seconda opzione e quindi su ogni nuovo cellulare e relativa *sim card* i servizi a sovrapprezzo ed a contenuto sensibile sono già attivi ed il genitore, deve provvedere da sé a disattivarli.

Per quanto riguarda **Internet** l'avvento del **web 2.0**, attraverso

so il quale sono gli stessi utenti della rete a creare e produrre contenuti condivisi potenzialmente con tutti gli altri utenti, pone nuovi interrogativi in termini di sicurezza per gli utenti più piccoli poiché sono tra i principali fruitori e produttori di tali contenuti. Tali strumenti offrono ai giovani la possibilità di sperimentare forme di partecipazione e di libertà di espressione che difficilmente il mondo adulto garantisce loro negli spazi reali del vivere quotidiano. Il fenomeno è già oggetto di riflessioni psicologiche e sociologiche ma sarebbe auspicabile uno studio ed un'analisi al fine di elaborare misure efficaci per ridurre l'esposizione al rischio o l'impatto negativo che potrebbe determinare.

L'enorme successo che i siti di **Social Network (SN)** hanno riscontrato nel mondo, ed oggi anche nel nostro Paese, è testimonianza di come le modalità di interazione che questi strumenti consentono, consenta di soddisfare bisogni di comunicazione e di espressione importanti, soprattutto tra i più giovani. Come emerso dai dati relativi ad una recente ricerca commissionata alla DOXA sull'utilizzo dei Social Network²⁸⁷ da parte degli adolescenti italiani, età 13-17 anni, si evidenziano alcune tendenze di comportamento, in linea con quanto emerge da analoghe ricerche effettuate in altri paesi, quali una scarsa attenzione ai propri dati personali e la propensione ad incontrare non accompagnati *offline* persone conosciute in rete, che pongono in essere la necessità di capire meglio queste dinamiche, e di un aggiornamento delle indicazioni di sicurezza e tutela.

Per quanto concerne i **videogiochi**, secondo la rielaborazione di dati ISTAT di una recente ricerca²⁸⁸, il 65,2% dei bambini e il 38,7% delle bambine tra i 6 e i 10 anni gioca abitualmente ai videogiochi o a computer, connessi e non alla rete. Numerose ricerche attestano però i rischi dell'uso smodato delle nuove tecnologie, che potrebbe creare delle vere e proprie dipendenze²⁸⁹. Del resto la consapevolezza di tale pericolo è percepita dagli stessi interessati, secondo quanto

²⁸¹ Disponibile sul sito

www.sante-jeunesse-sports.gouv.fr/actualite-presse/presse-sante/communiqués/telephones-mobiles-sante-securite.html

²⁸² Movimento Difesa del Cittadino Dipartimento Junior *Baby Consumers e Nuove Tecnologie. Il rapporto sui consumi dei minori cit.*

²⁸³ Movimento Difesa del Cittadino Dipartimento Junior *Baby Consumers e Nuove Tecnologie. Il rapporto sui consumi dei minori cit.*

²⁸⁴ Centro Studi Minori e Media Minori e Telefonia Mobile – *Indagine conoscitiva sull'uso del cellulare da parte dei bambini e dei ragazzi cit.*

²⁸⁵ Art. 4 comma 1 Codice di condotta per l'offerta di servizi a sovrapprezzo e la tutela dei minori, febbraio 2005.

²⁸⁶ Art. 5 comma 4 Codice di condotta per l'offerta di servizi a sovrapprezzo e la tutela dei minori, cit.

²⁸⁷ Save the Children Italia *Profili da sballo. Gli adolescenti italiani e i social network. L'uso di Community, Instant Messaging e Social Network, Indagine presso gli adolescenti di 13-17 anni* febbraio 2008, disponibile sul sito www.savethechildren.it/2003/index.asp?area=pubblicazioni&n_pag=1&anno=2008

²⁸⁸ Movimento Difesa del Cittadino Dipartimento Junior *Baby Consumers e Nuove Tecnologie – Il rapporto sui consumi dei minori cit.*, pag. 13.

²⁸⁹ Tra le più recenti ricerche si segnala lo studio italiano realizzato nel 2007, dall'*equipe* di esperti di psicopatologie legate all'uso di Internet guidata dal Prof. Daniele La Barbera, Responsabile della sezione di Psichiatria del Dipartimento di Neuroscienze Cliniche (DiNeC) dell'Università di Palermo, che mostra dati preoccupanti: l'uso smodato di cellulari, internet, videogiochi, porta nel 22% degli adolescenti italiani, la nascita di una nuova patologia, definita "tecnico dipendenza". Si sviluppa attraverso ore e ore passate davanti a pc, telefonini, videogiochi e nei casi più gravi diventa accostabile al gioco d'azzardo. AA.VV. *Adolescenti e uso delle nuove tecnologie, una ricerca esplorativa* Giornale Italiano di Psicopatologia, Abstract Book 2008, 14 (suppl. al n. 1): 245, Pacini, Roma.



emerso da un'altra recente ricerca del 2006, su circa 2000 studenti delle scuole medie e superiori di 19 città italiane²⁹⁰.

Nel 2003, per cercare di tutelare i minori dall'eccesso di violenza nei videogiochi, l'*Interactive Software Federation of Europe* (ISFE) con il sostegno della Commissione Europea ha realizzato il sistema **PEGI**, classificazione in base all'età ed al contenuto per i videogiochi, ideato per garantire che i minori non facciano uso di giochi non adatti alla loro età. Il sistema è supportato dai principali produttori di *console* così come dagli editori di videogiochi di tutta Europa. In Italia sono state realizzate **campagne informative** per aiutare i genitori nella comprensione del sistema²⁹¹. Nonostante ciò, la percezione è che i bambini tendano a scegliere giochi destinati ad età superiore alla loro ed i genitori a sottovalutare la classificazione, ignorando la qualità del prodotto destinato ai propri figli. Tale sensazione sarebbe supportata anche da quanto rilevato dal Consiglio Nazionale degli Utenti, in seno all'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni, nel gennaio 2007, secondo cui le case produttrici mettono ugualmente in commercio videogiochi rivolti a minori, ma ideati e destinati anche ad un'utenza adulta, spesso dal contenuto violento o comunque eccessivamente invasivi per un bambino. Per il Consiglio Nazionale degli Utenti, l'attuale sistema PEGI si rivela, quindi, insufficiente, soprattutto perché non prevede sanzioni reali, e realmente dissuasive, nei confronti dei produttori che immettono sul mercato videogiochi con l'indicazione di fasce di età non corrispondenti al vero²⁹².

Si segnala infine che il 6 agosto 2007²⁹³, il Ministro per i Beni e le Attività Culturali, di concerto con il Ministro delle Comunicazioni, il Ministro della Solidarietà Sociale, il Ministro per le Politiche della Famiglia, il Ministro per le Politiche Giovanili e le Attività Sportive, il Ministro della Giusti-

zia e il Ministro dell'Economia e delle Finanze ha presentato il **disegno di legge «Norme a tutela dei minori nella visione di film e di videogiochi»**, al momento della stesura del presente Rapporto, però, fermo all'esame del Comitato ristretto nominato dalla VII Commissione Cultura, Scienze ed Istruzione della Camera dei Deputati²⁹⁴.

Per quanto concerne **la tutela dei minori e la TV** è da segnalare l'attività del Comitato di *applicazione* del Codice di Autoregolamentazione TV e Minori²⁹⁵, che è stato ridenominato **Comitato di applicazione del Codice Media e Minori**²⁹⁶. Nel corso del **2007** il suddetto Comitato ha esaminato **339 casi**, ha adottato 37 risoluzioni (di cui 5 comuni a più emittenti) e 36 raccomandazioni, oltre a 5 documenti di indirizzo relativi a rappresentazione della violenza, *reality show*, *privacy* dei minori e rappresentazione della figura femminile²⁹⁷. Delle **42 sanzioni** stabilite, 10 sono state indirizzate alla RAI (di cui 2 in fascia protetta, 5 per causa violenza e 2 telegiornali a causa di immagini esplicite), 10 a Mediaset (di cui 3 in fascia protetta, 3 a causa di violenza, 4 telegiornali causa immagini esplicite), 2 a La7, 12 alle TV satellitari e 8 alle emittenti locali²⁹⁸. I programmi più sanzionati risultano in ordine decrescente: film e telefilm, informazione, *talk show*, pubblicità, intrattenimento. Da sottolineare come, nel 2007, per la prima volta, appaiono, tra le emittenti oggetto di risoluzione, quelle satellitari. Nel complesso, il Comitato ha registrato un aumento della violenza in TV, sia nella cronaca nera anche fuori dei notiziari, che nei film, telefilm e nella *fiction*.

Migliorato invece il sistema di avvertenze rivolto alle famiglie sull'idoneità o meno dei programmi in relazione ai minori: tra l'altro obblighi più precisi sono contenuti nel nuovo contratto di servizio della RAI.

Tutte le risoluzioni del Comitato sono state trasmesse per l'eventuale seguito di competenza all'**Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (AGCOM)**, ed infatti, risultano 52 i provvedimenti conclusi dall'AGCOM con 37 ordina-

²⁹⁰ Centro Studi Minori e Media *Minori in videogioco* Firenze, marzo 2006.

www.minorimedia.it/minoriinvideogioco.pdf. Mettendo in relazione il tempo che gli intervistati trascorrono davanti ai videogiochi con la percezione del rischio di dipendenza, si riscontra una prevedibile proporzionalità diretta che aumenta secondo le ore di gioco. Si può riscontrare infatti che chi gioca meno di un'ora al giorno, per il 59%, crede che la dipendenza si possa manifestare già dopo due ore al giorno, e addirittura il 61,5 % di chi gioca sempre meno di un'ora crede che la dipendenza si manifesti dopo sei ore al giorno. Si può, quindi, concludere che coloro che si dedicano per più tempo ai videogiochi sono portati a considerare in maniera meno rilevante il rischio.

²⁹¹ Ad esempio, si segnala nel dicembre 2007 la campagna «Videogiochi? Vai sul sicuro, scegli il PEGI!», realizzata da AESVI con il patrocinio del Ministero per le Politiche Giovanili e le Attività Sportive, con l'obiettivo di informare le famiglie sull'importanza di controllare la classificazione del videogioco prima dell'acquisto e aiutarle a comprendere meglio il significato dei simboli e la loro posizione.

²⁹² Si veda www.agcom.it/cnu/comunicati/160107.htm

²⁹³ Cfr. www.comunicazioni.it/news/pagina277.html

²⁹⁴ Si veda www.camera.it/_dati/lavori/bollet/frsmcdin_wai.asp?percboll=/_dati/lavori/bollet/200712/1213/html/07/&pagpro=36n2&all=off&commis=07, dove è possibile evincere l'*iter* del disegno di legge, fermo all'esame della VII Commissione permanente (Cultura, scienza e istruzione) al 13 dicembre 2007.

²⁹⁵ Il Codice di Autoregolamentazione TV e Minori è stato emanato il 29 novembre 2002 dal Ministero delle Comunicazioni e sottoscritto dai rappresentanti delle principali emittenti televisive, sia pubbliche che private, e dalle associazioni che raggruppano centinaia di emittenti televisive minori operanti in Italia. È disponibile sul sito www.comunicazioni.it/tutela_minori/

²⁹⁶ Ai sensi dell'art. 6 DPR 72/2007.

²⁹⁷ Comitato di applicazione del Codice di autoregolamentazione Tv e Minori: Elementi di consuntivo 2007, Roma, 19 febbraio 2008.

²⁹⁸ Si veda www.helpconsumatori.it/news.php?id=17279



ze/ingiunzioni comminate nel medesimo periodo²⁹⁹. Le ordinanze prevedono di norma il pagamento di un ammenda che va da un minimo di € 25.000 ad un massimo di € 350.000 e l'emittente sanzionata ha tempo 60 giorni per fare ricorso contro il provvedimento. Tuttavia non è dato sapere il numero di ricorsi presentati ed il loro esito.

Nel presentare il Consuntivo 2007 il Comitato ha ricordato la nuova Direttiva UE³⁰⁰ in materia di servizi di media audiovisivi che deve essere attuata dal Governo entro il dicembre 2009 ed ha auspicato l'introduzione di una nuova normativa che sia in grado di predisporre una tutela più ampia dei minori rispetto all'utilizzo degli strumenti tecnologici vecchi e nuovi ed alla convergenza dei media.

È d'obbligo segnalare anche l'operato dell'Istituto dell'Autodisciplina Pubblicitaria (IAP), che da oltre 40 anni monitora e valuta la correttezza dei messaggi pubblicitari alla luce del Codice di Autodisciplina della Comunicazione Commerciale. Il Codice è vincolante per tutti gli operatori, dai media alle agenzie pubblicitarie, dal momento che il rispetto delle sue norme è prevista in una clausola inserita in tutti i contratti di settore, rendendolo così obbligatorio anche a coloro che non sono associati allo IAP. All'interno del Codice, l'art. 11 disciplina la comunicazione rivolta ai bambini o che comunque ne utilizza l'immagine³⁰¹. Negli ultimi 5 anni i casi valutati sono stati 171 e nel 2007 sono stati 7 quelli riguardanti i minori³⁰². Data l'estrema rapidità delle sue procedure, la giurisprudenza autodisciplinare è diventata un punto di riferimento per quella ordinaria, che ha ufficialmente riconosciuto le sue decisioni come validi parametri di valutazione del principio della correttezza professionale in campo pubblicitario³⁰³.

Infine si sottolinea, come già anticipato nel 3° Rapporto CRC, che il Ministro delle Comunicazioni si è fatto promotore della stesura di un nuovo Codice di autoregolamentazione Media e Minori che raccoglie in un Codice Unico la disciplina relativa a tutti i media: TV, Videogiochi, Internet e Cellulari. Sono stati convocati tavoli di consultazione con gli operatori di settore, le associazioni dei genitori, dei consumatori e con le

associazioni a tutela dei minori. Il Ministro delle Comunicazioni il 25 gennaio 2008 ha annunciato che il testo del nuovo codice è concluso nella sua prima fase di elaborazione tecnica e sarebbe quindi dovuto passare al vaglio del Parlamento³⁰⁴. L'iter per la sua approvazione è stato interrotto a seguito della crisi di Governo ed il testo del Codice non è stato, al momento della stesura del presente Rapporto, reso pubblico. Sarebbe auspicabile l'approvazione di tale Codice da parte del nuovo parlamento in tempi brevi e soprattutto l'attribuzione all'organismo di controllo di poteri sanzionatori nei confronti di tutti media oggetto del nuovo codice, così come richiesto da Consiglio Nazionale degli Utenti, nel contributo dato all'elaborazione del codice e di un nuovo sistema di tutela³⁰⁵.

Si prende atto, anche del lavoro svolto dal Ministero delle Comunicazioni e dal Ministero della Pubblica Istruzione nella promozione di iniziative a carattere sperimentale di **formazione e campagne di sensibilizzazione**³⁰⁶ per un uso consapevole delle nuove tecnologie destinate alle famiglie ed ai minori, e per **l'adozione di alcune direttive in materia**³⁰⁷. Direttive, queste ultime, che introducono il **patto sociale di corresponsabilità**, che vede già coinvolte attivamente anche le famiglie, cui all'inizio dell'anno scolastico viene chiesto di sottoscrivere un vero e proprio decalogo, contenente una «definizione condivisa di diritti e doveri tra famiglie e scuola»³⁰⁸.

Occorre, tuttavia, rilevare che, per quanto necessarie, simili

²⁹⁹ Si veda www.agcom.it/rel_07/07_Relaz_parto2.pdf, Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

Relazione annuale sull'attività svolta e sui programmi di lavoro Roma, 24 luglio 2007, cap. 2.11 «La tutela dei minori», pag. 84.

³⁰⁰ Direttiva 2007/65/CE *Servizi di media audiovisivi senza frontiere* 11 dicembre 2007, disponibile sul sito www.europarl.europa.eu/

³⁰¹ Cfr. www.iap.it/it/codice.htm

³⁰² Per le recenti decisioni del Giurì e del Comitato di Controllo si veda www.iap.it/it/indingu.htm. Si tenga presente, però, che ricerche relative a decisioni emesse su temi specifici e/o in annualità differenti, possono essere effettuate solo dalla Segreteria IAP, su specifica richiesta, come è stato per il caso qui riportato dei dati relativi alle pronunce ex art.11.

³⁰³ Sentenza della Corte di Cassazione n. 1259 del 15 febbraio 1999.

³⁰⁴ Intervento al convegno organizzato dal Consiglio nazionale degli utenti presso l'Authority Telecomunicazioni, www.helpconsumatori.it/news.php?id=16904

³⁰⁵ www.agcom.it/cnu/delibere/015_070507.doc

³⁰⁶ Ad esempio, si veda *Campagna di sensibilizzazione per un corretto uso delle nuove tecnologie da parte dei minori*, promossa dal Ministero delle Comunicazioni e dal Dipartimento per l'Informazione e l'Editoria della Presidenza del Consiglio dei Ministri *Il miglior modo per aiutare tuo figlio a non fare un uso sbagliato delle tecnologie, è conoscerle* rivolta ai genitori con figli di età compresa tra i 9 e i 14 anni, a cui si aggiunge il sito *Ti6connesso* che offre spunti di riflessione e informazioni necessarie ad una navigazione sicura a tutti i ragazzi ed agli adulti coinvolti nella loro tutela (genitori ed insegnanti) www.tiseiconnesso.it/pag_video.php; Progetto *Teleduchiamoci* del Ministero della Pubblica Istruzione, in collaborazione con l'Università La Sapienza di Roma, AGCOM, Comitato per il Codice TV e Minori, Rai, Cnu, Uffici Scolastici Regionali ed Associazioni Genitori, che ha coinvolto nel 2007 genitori e studenti di diverse regioni italiane per un'attività di formazione relativa alla comunicazione televisiva, nei suoi diversi linguaggi e strumenti mediali www.pubblica.istruzione.it/dg_studente/news/allegati/teleduchiamoci.pdf

³⁰⁷ Si veda la Direttiva n. 16 del 5 febbraio 2007 del Ministero della Pubblica Istruzione per contrastare il cyber bullismo e la relativa compagna di informazione e sensibilizzazione *Smonta il bullo* con osservatori permanenti, un numero verde e un apposito sito internet www.pubblica.istruzione.it/ministro/comunicati/2007/050207.shtml e www.pubblica.istruzione.it/normativa/2007/dir16_07.shtml; e la Direttiva n. 104 del 30 Novembre 2007 che prevede sanzioni per chi diffonde dati personali altrui non autorizzati in ambito scolastico www.pubblica.istruzione.it/normativa/2007/allegati/dir104_07.pdf

³⁰⁸ www.pubblica.istruzione.it/ministro/comunicati/2007/280507.shtml



iniziative, alcune delle quali per ora a livello solo sperimentale, non bastano a colmare un vuoto, non solo legislativo, ma anche socio-educativo e di conoscenza. Collegare i fenomeni di bullismo, peraltro già diffusi da tempo³⁰⁹, all'uso improprio del cellulare non significa, ovviamente, "demonizzarlo", ma prendere atto del fatto che in Italia manca un'educazione all'uso responsabile del mezzo tecnologico, non solo per gli studenti, ma anche per gli stessi genitori ed insegnanti.

Inoltre, gravi lacune permangono, da parte dei media, proprio sulla **tutela della privacy dei minori**, anche alla luce della nuova Carta di Treviso³¹⁰, storico documento di autoregolamentazione stilato, nella sua prima versione, nel 1990, che impegna i media ed i giornalisti italiani a norme di comportamento, nei confronti dei bambini, deontologicamente corrette. **L'Autorità del Garante per la protezione dei dati personali**, già nel 2006, aveva dato formalmente atto dell'aggiornamento della Carta di Treviso³¹¹ volto ad adeguare, in base all'esperienza acquisita, le cautele relative alla tutela dei minori. Tuttavia, la medesima autorità continua ad emettere richiami, si veda ad esempio il provvedimento del 19 settembre 2007³¹² indirizzato ai giornalisti, atto a ribadire l'esigenza di reali tutele relativamente alla privacy dei minori, nel campo dell'informazione.

Pertanto il Gruppo CRC raccomanda:

1. Al **Governo, al Ministero della Pubblica Istruzione e al Ministero delle Comunicazioni ed alle Istituzioni Locali e Scolastiche**, di continuare ed implementare programmi di sensibilizzazione ad un utilizzo sicuro e responsabile dei Nuovi Media attraverso canali di comunicazione efficaci, veloci ed accessibili alla generalità degli utenti;
2. Al **Governo, al Ministero della Pubblica Istruzione, al Ministero delle Comunicazioni, al Ministero per le Politiche Giovanili e le Attività Sportive ed alle Istituzioni Locali** di promuovere dei progetti finalizzati al raggiungimento di una presa di coscienza critica da parte dei minori, introducendo, ad esempio, la *media education* come materia di studio obbligatoria, nel curriculum scolastico della scuola primaria e secondaria di I grado. Tali progetti, dovrebbero essere rivolti anche a bambini in età pre-scolare, accompagnati da specifici corsi di aggiornamento atti ad arricchire le competenze dei docenti;
3. Al **Governo ed al Parlamento** l'approvazione entro il 2008 del Codice Unico Minori e Media, dotandolo di effettivi ed idonei strumenti di monitoraggio e sanzionatori.

³⁰⁹ Si veda Gruppo CRC *I Diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia, Rapporto Supplementare alle Nazioni Unite*, 2001, pag. 36.

³¹⁰ Cfr. www.governo.it/GovernoInforma/Dossier/carta_treviso/index.html

³¹¹ Si veda la deliberazione del Garante del 26 ottobre 2006 in www.garanteprivacy.it/garante/doc.jsp?ID=1420915

³¹² Si veda www.garanteprivacy.it/garante/doc.jsp?ID=1451588, secondo il quale non basta solo non indicare le generalità del minore, ma anche ogni riferimento indiretto che lo possa rendere identificabile.

2. TORTURA

In linea con le sue precedenti raccomandazioni (ibid. par. 20) il Comitato ONU raccomanda che l'Italia:
(a) recepisca nel diritto penale il crimine della tortura o di altri trattamenti o punizioni crudeli, inumani e degradanti (CRC/C/15/Add. 198, punto 32)

Per quanto concerne l'introduzione del reato di tortura nel Codice penale³¹³, non vi sono purtroppo novità sostanziali rispetto al 3° Rapporto CRC. Anche la XV Legislatura si è infatti chiusa senza l'approvazione definitiva di un testo che dia attuazione alle reiterate raccomandazioni rivolte dalle Nazioni Unite all'Italia: alle osservazioni del Comitato ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza del 2003³¹⁴ si sono infatti sommate ancora una volta quelle espresse nel 2007 dal Comitato ONU contro la tortura, in occasione dell'esame del quarto rapporto periodico governativo italiano³¹⁵. La prima raccomandazione posta dal Comitato ONU contro la tortura al Governo italiano è infatti l'introduzione del reato di tortura nella legislazione nazionale, con una definizione coerente con quella dell'art. 1 della Convenzione ONU contro la tortura³¹⁶ (CAT) e con pene adeguate, come indicato dall'art. 4 della medesima Convenzione. L'Italia, inoltre, non ha ancora ratificato il Protocollo Opzionale alla CAT³¹⁷ ed il Governo non ha presentato il disegno di legge di ratifica, nonostante l'impegno assunto davanti alle Nazioni Unite in occasione della propria candidatura, e successiva elezione, a membro del Consiglio sui diritti umani nel 2007³¹⁸. Il Protocollo Opzionale prevede un sistema di prevenzione della tortura basato su visite condotte da organismi indipendenti nazionali e internazionali in luoghi in cui vi siano persone, compresi minori, private della libertà personale.

Pertanto il Gruppo CRC raccomanda:

1. Al **Parlamento** di legiferare al fine di introdurre il reato di tortura nel Codice penale italiano, in attuazione delle reiterate richieste in tal senso da parte delle Nazioni Unite;
2. Al **Governo e al Parlamento** di ratificare il Protocollo Opzionale alla Convenzione ONU contro la tortura, coerentemente con gli impegni presi anche in qualità di membri del Consiglio delle Nazioni Unite sui Diritti Umani.

³¹³ Il reato di tortura è stato invece introdotto nel Codice penale militare di guerra, Legge 6/2002, che applica a tutti i «corpi di spedizione all'estero per operazioni militare armate», anche «in tempo di pace».

³¹⁴ CRC/C/15/Add. 198, 31 gennaio 2003, Osservazioni conclusive indirizzate all'Italia dal Comitato ONU, punti 31 e 32.

³¹⁵ CAT/C/ITA/CO/4, 18 maggio 2007, disponibili sul sito www2.ohchr.org/english/bodies/cat/cats38.htm.

³¹⁶ *Ibidem* Principali elementi di preoccupazione e raccomandazioni, punto 5.

³¹⁷ Firmato dall'Italia nell'agosto 2003

³¹⁸ A/61/863, 17 aprile 2007, pag. 6, disponibile *on-line* www.reformtheun.org/index.php?module=uploads&func=download&fileid=2282



Capitolo IV. Ambiente familiare e MISURE alternative

All'interno del raggruppamento l'ambiente familiare e le misure ad esso alternative, previsto dalle Linee Guida del Comitato ONU, vengono considerate le seguenti questioni: il ruolo e la responsabilità dei genitori (art. 5 e art. 18 comma 1 e 2 CRC), la separazione dai genitori (art. 9 CRC) il ricongiungimento familiare (art. 10 CRC), la sottrazione internazionale di minori (art. 11 CRC), il mantenimento del minore (art. 27 comma 4 CRC), minori privi di un ambiente familiare (art. 20 CRC), l'adozione (art. 21 CRC) la verifica periodica del collocamento (art. 25 CRC), l'abuso e maltrattamento all'interno dell'ambito familiare (art. 19 CRC) e le misure riabilitative (art. 39 CRC).

Nel preambolo della CRC si afferma che «la famiglia, unità fondamentale della società e ambiente naturale per la crescita ed il benessere di tutti i suoi membri e in particolare dei fanciulli, deve ricevere la protezione e l'assistenza di cui necessita per poter svolgere integralmente il suo ruolo all'interno nella collettività». Tale principio è ulteriormente ribadito negli articoli 7, 9 e 20 CRC. I principi della CRC, ed in particolare il diritto del minore a vivere e crescere in famiglia, hanno trovato riconoscimento in Italia con la Legge 149/2001 che sancisce «il diritto del minore ad una famiglia».

A livello europeo si segnala la Risoluzione approvata dal Parlamento Europeo il 16 gennaio 2008, «Verso una strategia dell'Unione Europea sui Diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza», in cui si afferma che «l'ambiente familiare rappresenta il contesto propizio alla protezione dei diritti dei minori, garantendone un sano sviluppo della personalità, allo sviluppo delle loro capacità, all'acquisizione delle conoscenze necessarie all'esercizio dei loro diritti e all'apprendimento dei loro doveri e che di conseguenza dev'essere compiuto ogni sforzo possibile per sostenere le famiglie tramite politiche pubbliche adeguate, ma che, in assenza di tale contesto, tutti i minori compresi gli orfani, i senzatetto e i profughi, dovrebbero, conformemente alla Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti dell'infanzia, poter godere di una protezione sostitutiva che assicuri la loro crescita senza discriminazioni di sorta» e al punto 111 si precisa che «l'adozione possa avvenire nel Paese di origine del bambino oppure trovando una famiglia attraverso l'adozione internazionale, conformemente alla legislazione nazionale e alle convenzioni internazionali, e che la sistemazione in istituto debba essere usata solo come

soluzione temporanea; potrebbe essere presa in considerazione una soluzione alternativa di accoglienza in famiglia quale l'affido familiare; esorta vivamente gli Stati membri e la Commissione, in cooperazione con la Conferenza de L'Aja, il Consiglio d'Europa, e le organizzazioni per i bambini, a elaborare un quadro che permetta di garantire la trasparenza e un controllo efficace dello sviluppo di tali bambini e a coordinare le loro azioni, in modo da impedire il traffico di minori; sollecita, a tale proposito, gli Stati membri a prestare speciale attenzione ai bambini con esigenze particolari, ad esempio i bambini che richiedono cure mediche o i bambini disabili».

1. SEPARAZIONE DAI GENITORI: DIRITTI DEI BAMBINI E DEGLI ADOLESCENTI CON GENITORI DETENUTI IN CARCERE

Il rispetto di alcuni dei diritti fondamentali sanciti dalla CRC, e in primis del diritto del minore «di intrattenere regolarmente rapporti personali e contatti diretti con entrambi i genitori, a meno che ciò non sia contrario all'interesse preminente del fanciullo» (art. 9 CRC), risulta particolarmente delicato e difficile nel caso dei minori figli di genitori detenuti. Spesso, infatti, la tutela di tali diritti può essere fortemente ostacolata dalle esigenze imposte dalla condizione di detenzione del genitore.

Ovviamente individuare e sottolineare le specificità dei figli di genitori detenuti in questa sede non deve indurre a un'ulteriore discriminazione e stigmatizzazione di questo gruppo di minori, ma solo alla presa di coscienza che loro malgrado essi costituiscono un'entità sociale con esigenze e problemi specifici legati alla condizione del loro genitore. Anche in seguito all'arresto di uno o di entrambi i genitori, il mantenimento della relazione familiare (ove ovviamente non vi siano impedimenti giudiziari e ciò non contrasti con la tutela dell'incolumità e degli interessi del minore) va assunta come un diritto fondamentale del minore, a cui va garantita la continuità di un legame affettivo, e come un dovere/diritto del genitore di assumersi la responsabilità e continuità del proprio ruolo. Anche in seguito all'arresto evidenzia una situazione di precarietà familiare, in ottemperanza a quanto previsto dalla legislazione italiana in materia di finalità della pena e di tratta-



mento penitenziario, occorre operare affinché la detenzione costituisca per il genitore detenuto un'occasione per recuperare l'identità genitoriale persa o da ricostruire. Invece di fatto per molti genitori la carcerazione determina una "sparizione".

La sanzione penale, allontanando una (o entrambe) le figure di riferimento, provoca un grave trauma nell'ambito familiare, in particolare al figlio, che subisce la detenzione del genitore come perdita della risorsa affettiva più importante e della principale risorsa psicologica che, se mancante, può compromettere il suo sviluppo affettivo, cognitivo e sociale³¹⁹. Inoltre l'arresto fa spesso venir meno anche la principale fonte di reddito per la famiglia, rendendo precaria la situazione del minore anche dal punto di vista economico e sociale³²⁰.

Studi internazionali hanno mostrato che le conseguenze della detenzione sui bambini possono persistere e manifestarsi anche in età adulta³²¹. Un figlio di genitore detenuto, una volta diventato adulto, ha infatti maggiori probabilità di trovarsi in conflitto con la legge³²². Secondo alcune stime, il 30% dei figli di genitori detenuti è destinato a ripetere l'esperienza detentiva del genitore, in mancanza di un intervento di accompagnamento adeguato³²³. Sarebbe quindi opportuno predisporre un monitoraggio costante della quantità di minori interessati da questa situazione e delle effettive conseguenze che essa provoca sulla loro vita, nonché predisporre anche nel nostro Paese ricerche di lungo periodo su come agiscono sui bambini i meccanismi della detenzione per prevedere interventi a loro sostegno³²⁴.

In Italia invece ci sono pochi dati sulla situazione dei detenuti in quanto genitori. L'amministrazione penitenziaria non registra in maniera sistematica se un detenuto ha figli, e pertanto il quadro della situazione familiare che ne risulta è incompleto e non consente di conoscere l'esatto numero di

bambini e ragazzi che vivono questa esperienza³²⁵. Tuttavia, dai numeri di cui si dispone, si rileva che in un anno più di 700.000 bambini dell'Unione Europea e circa 70/75.000 in Italia sono separati da un genitore detenuto, e a volte da entrambi³²⁶. Questi bambini e ragazzi costituiscono un gruppo poco identificato come portatore di bisogni e di diritti, ma "fortemente a rischio" come già descritto. Un intervento di sostegno e accompagnamento della relazione genitoriale si configura quindi come una necessaria e auspicabile azione di prevenzione sociale.

Sul versante della tutela dei legami familiari delle persone detenute, le Regole Penitenziarie Europee³²⁷ stabiliscono che il trattamento penitenziario deve essere orientato a conservare e rinforzare i legami dei detenuti con i membri della loro famiglia e con il mondo esterno nell'interesse degli uni e degli altri³²⁸ e che le modalità di effettuazione dei colloqui devono permettere ai detenuti di mantenere e sviluppare la relazione familiare nel modo più normale possibile³²⁹.

Anche in Italia sono state emanate una serie di norme a tutela della dignità della persona detenuta e quindi, direttamente o indirettamente, a sostegno della genitorialità, anche grazie all'attenzione al valore preventivo di un'azione a tutela della relazione familiare³³⁰. Riguardo alle **relazioni familiari**, l'ordinamento ha accolto il principio che il tratta-

³²⁵ Nelle statistiche ufficiali del Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria del Ministero della Giustizia (disponibili anche sul sito www.giustizia.it), viene sempre riportata anche una tabella relativa al numero di figli della popolazione detenuta in Italia (a fine 2007 il dato ufficiale era di 16.834 persone detenute con figli), ma in nota alla tabella viene riportata la seguente frase: «L'indagine è limitata ai soli soggetti di cui è noto lo stato di paternità/maternità. Sono quindi esclusi non solo coloro che non hanno figli ma anche gli individui per i quali il dato non è disponibile».

³²⁶ La stima esatta per l'Italia era di 73.490 detenuti con figli entrati in carcere nel 2005. Fonte: Studio Eurochips e Centro studi sulle carceri, 2005, cit.

³²⁷ Con le «Regole minime *standard* per il trattamento dei detenuti» (Risoluzione (73) 5 del 19 gennaio 1973) e successivamente con le Regole Penitenziarie Europee (Raccomandazione R (87) 3 del 12 febbraio 1987, riproposta e aggiornata nella Raccomandazione R(2006)2 dell'11 gennaio 2006), il Consiglio d'Europa ha emanato una serie di indicazioni agli Stati aderenti allo scopo di «stabilire un insieme di regole minime che insistano sugli aspetti dell'amministrazione penitenziaria che risultano essenziali per assicurare condizioni umane di detenzione e un trattamento positivo nel quadro di un sistema moderno e progressista» (dal preambolo alla R (87) 3).

³²⁸ R (87) 3, regola 65.

³²⁹ R (2006) 2, regola 24.4.

³³⁰ È un percorso iniziato nel 1975 con la riforma dell'ordinamento penitenziario (Legge 354/1975), che ha allineato il trattamento dei detenuti nelle carceri italiane ai principi di tutela della persona nelle situazioni di privazione della libertà personale, adeguandosi pienamente alle regole dell'ONU e del Consiglio d'Europa, e che ha sancito definitivamente il passaggio da un sistema repressivo, ispirato al principio retributivo, ad un sistema basato sul principio della finalità rieducativa e risocializzante della pena (già previsto dall'art. 27 Cost.).

³¹⁹ Bouregba A. *I legami familiari alla prova del carcere* Bambinisenza-sbarre, Milano, 2005.

³²⁰ Caritas Ambrosiana *Indagine sulle condizioni sociali, economiche e abitative delle persone detenute a Milano e delle loro famiglie* Rapporto di ricerca a cura di Andrea Molteni e Alessandra Naldi, Milano, maggio 2007.

³²¹ Murray J.F., Farrington D. *Parental Imprisonment effects on boys' antisocial behaviour and delinquency through the life course* in *Journal of Child Psychology and Psychiatry*, 46 (12) 2005.

³²² Barral W. *Enfants de droits. La révolution des petits pas*, Lierre et Coudrier, Association La Harpe-Enfants de droits Parigi, 1990.

³²³ Studio Eurochips e Centro studi sulle carceri, Parigi, novembre 2005, in *Bambinisenza-sbarre Figli di genitori detenuti, prospettive europee di buone pratiche* Milano, 2007.

³²⁴ Rufo M. *Liens familiaux et détention. Le jeune enfant vivant auprès de sa mère incarcérée* in *Transitions* 39, 1995, pagg. 127-136.



mento penitenziario «debba agevolare gli opportuni contatti con il mondo esterno e i rapporti con la famiglia»³³¹, prevedendo in tal senso anche la possibilità del lavoro all'esterno del carcere e rientro la sera³³². Un ulteriore passo in avanti verso la tutela delle relazioni familiari è stato compiuto con l'introduzione delle misure alternative alla detenzione, con la Legge Gozzini³³³, e successivamente con la Legge Simeone-Saraceni³³⁴. Il legislatore italiano si è poi soffermato soprattutto sulla tutela della relazione genitoriale quando la detenzione interessi la madre (o il padre in caso di assenza o impossibilità della figura materna). La sopra citata **Legge Simeone-Saraceni** del 1998 ha introdotto anche la possibilità di accedere alla detenzione domiciliare per motivi di salute o di famiglia a favore delle donne incinte o madri di prole di età inferiore ai 10 anni o del padre in caso di impossibilità della madre (art. 10). Il **Regolamento di esecuzione dell'ordinamento penitenziario**³³⁵, del 2000, ha stabilito, tra l'altro, le caratteristiche minime a cui si devono uniformare gli asili nido operativi nelle carceri o nelle sezioni femminili per consentire alle madri detenute di tenere con sé i figli fino a 3 anni d'età. Ma il passaggio fondamentale di questo percorso è stato l'introduzione della **Legge Finocchiaro (2001)**³³⁶ che ha introdotto la «detenzione domiciliare speciale» per madri di figli al di sotto dei 10 anni di età anche per pene superiori ai 4 anni, purché non sussista la possibilità di commissione di ulteriori reati ed abbiano scontato un terzo di pena. La Legge Finocchiaro ha inoltre previsto l'estensione dell'art. 21 dell'ordinamento penitenziario, che permette l'uscita dal carcere per recarsi a lavorare durante il giorno e il ritorno in carcere la sera, aggiungendo un tempo in più per l'assistenza all'esterno dei figli minori, ed in mancanza di un lavoro consentendo l'utilizzo di questa possibilità anche solo per l'accudimento dei figli.

Quello della continuità della relazione con la madre sottoposta a misure penali rappresenta un nodo critico. **I bambini residenti negli istituti penali** con la madre detenuta, oltre a vivere in un ambiente non adeguato alla necessità di un regolare sviluppo psicofisico³³⁷, al compimento del terzo

anno di età non possono più vivere in carcere e quindi vengono allontanati dalla madre a meno che essa non abbia i requisiti di legge per usufruire della detenzione domiciliare prevista dalla Legge Finocchiaro. Le difficoltà di attuazione di tale legge, soprattutto nel caso di donne straniere o rom che non dispongono di un alloggio presso cui usufruire della detenzione domiciliare, e le limitazioni imposte dai requisiti richiesti (non essere in attesa di giudizio e avere già scontato un terzo della pena) fanno già emergere la necessità di un suo perfezionamento³³⁸. Il problema resta comunque attuale, se si considera che, come riportato dai dati ministeriali sulle presenze negli istituti penitenziari³³⁹, **a fine 2007 i bambini detenuti insieme alle loro madri erano ancora 70**. A questo proposito uno sforzo positivo, in un'ottica di riduzione del danno, va riconosciuto alla Provincia di Milano che in collaborazione con il Comune, la Regione Lombardia e il Ministero della Giustizia e il Ministero della Pubblica Istruzione, il 2 aprile 2007 ha aperto la prima struttura per la custodia, che ha ospitato 37 mamme e 38 bambini. Un altro punto cruciale, che non è stato finora adeguatamente recepito né a livello normativo, né nelle politiche e nelle prassi degli operatori, è l'attenzione alle conseguenze che le **modalità di arresto, di custodia e di controllo del genitore detenuto** possono avere sui figli. Una condizione di grave trauma per il bambino può essere rappresentata, ad esempio, dall'aver assistito all'arresto del genitore. Assume grande importanza in questo senso la **sensibilizzazione degli agenti di polizia**, ed in particolare di polizia penitenziaria, e sarebbero pertanto auspicabili dei programmi di formazione per sviluppare la loro consapevolezza circa i bisogni dei figli di detenuti. Particolare riguardo deve essere inoltre riservato al delicato tema del **colloquio con il genitore in carcere**, tenuto conto che è spesso l'unico strumento di mantenimento della relazione e del legame affettivo. È dunque necessario porre attenzione alle modalità in cui si effettuano i colloqui, che devono tener conto della presenza e garantire la tutela dei bambini, ed in particolare:

³³¹ Art. 15 Legge 354/1975 «Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà».

³³² Art. 21 *bis* Legge 354/1975.

³³³ Legge 663/1986, che ha consentito, tra l'altro, di accedere alle misure alternative anche alle persone ancora in stato di libertà evitando così l'interruzione del rapporto genitoriale.

³³⁴ Legge 165/1998 «Modifiche all'art. 656 c.p.p. ed alla Legge 354/1975 e successive modificazioni».

³³⁵ DPR 230/2000 «Regolamento recante norme sull'ordinamento penitenziario e sulle misure privative e limitative della libertà».

³³⁶ Legge 40/2001 «Misure alternative alla detenzione a tutela del rapporto tra detenute e figli minori».

³³⁷ Biondi G. *Lo sviluppo del bambino in carcere* Franco Angeli, Milano 1994.

³³⁸ La Legge Finocchiaro è già stata oggetto di diverse proposte di integrazione e modifica, ma a tutt'oggi l'*iter* legislativo non si è ancora concluso. Nel corso della XV legislatura, la Commissione Giustizia della Camera ha approvato il disegno di legge C. 528 «Disposizioni per la tutela del rapporto tra detenute madri e figli minori» che prevede la realizzazione di case-famiglia protette per tutti quei casi in cui non siano possibili misure di sospensione o comunque alternative alla carcerazione, soprattutto per le madri in attesa di giudizio. Viene inoltre prevista un'ulteriore ipotesi di permesso che autorizza la detenuta ad accompagnare il figlio all'ospedale in caso di ricovero del bambino al Pronto Soccorso e di soggiornare presso la struttura ospedaliera per tutto il periodo della degenza. Il 3 aprile 2007 la Commissione Giustizia della Camera ha deliberato di riferire favorevolmente sul testo del progetto di legge, chiedendo di essere autorizzata a riferire oralmente. Al momento della stesura del presente Rapporto, l'*iter* legislativo è fermo.

³³⁹ Disponibili sul sito www.giustizia.it, sezione Pianeta carcere, Statistiche.



- il carcere dovrebbe prevedere spazi e modalità a misura di bambino (ad esempio, alloggi di visita, spazi gioco) che consentano libertà di movimento e di contatto fisico tra genitore detenuto e figli. Tali spazi dovrebbero essere accessibili a tutta la popolazione detenuta, indipendentemente dalla condizione giuridica e da eventuali valutazioni di ordine premiale;
- gli operatori del carcere dovrebbero mantenere un comportamento adeguato nei confronti dei minori e tenere in considerazione la loro presenza anche nel modo in cui si rivolgono al genitore detenuto;
- è importante rispettare il ruolo di genitore della persona detenuta, trovando modi che lo tutelino pur nel rispetto delle regole e della sicurezza;
- è importante prendere in considerazione il punto di vista del bambino e le sue necessità anche quando ci siano delle restrizioni speciali;
- nella organizzazione della vita carceraria occorre tenere in debito conto le esigenze dei figli delle persone detenute (ad esempio, provvedere a orari di visita flessibili per i colloqui e per le telefonate a casa).

Infine, considerato che buona parte degli interventi del Terzo Settore in questo ambito dipendono da finanziamenti di fondazioni o da contributi liberali, si avverte l'esigenza di una politica di sostegno ai progetti e alle buone prassi sperimentate dal Terzo Settore che possono trasformarsi in servizi regolarmente finanziati dai Ministeri interessati (Ministero della Giustizia, Ministero della Salute e Ministero della Solidarietà Sociale) e dagli Enti Locali preposti³⁴⁰.

Pertanto il Gruppo CRC raccomanda:

1. Al **Parlamento** di giungere al più presto ad una adeguata riforma della normativa in tema di detenute madri, ispirata alla necessità di evitare l'interruzione del rapporto madre/figlio (o padre/figlio, qualora la figura materna non sia disponibile) e al contempo al principio che i bambini non debbano essere sottoposti a limitazioni della libertà personale per effetto della situazione penale del genitore;
2. Al **Ministero della Giustizia - Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria** di monitorare in maniera più adeguata la situazione familiare delle persone detenute

³⁴⁰ Esempi di buone prassi sono presenti a Milano nel carcere di Bollate e San Vittore (area di attesa destinata ai bambini prima dei colloqui con il genitore e spazio giochi per il colloquio, gestite rispettivamente dall'associazione Bambinisenzasbarre e Telefono Azzurro), intervento presso il nido del carcere di Rebibbia a Roma (associazione A Roma Insieme), ma anche servizi di accompagnamento psicopedagogico specializzato per il mantenimento della relazione genitoriale destinati ai genitori detenuti in carcere e alle famiglie all'esterno (Centro per la genitorialità di Bambinisenzasbarre, Milano).

e di svolgere indagini per conoscere il numero di minori che hanno uno o entrambi i genitori in carcere, mettere in luce i servizi attivati e programmare concretamente adeguate politiche di sostegno;

3. Al **Ministero della Giustizia - Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria** e a **tutti i Provveditorati regionali** di adeguare le strutture detentive e l'organizzazione interna agli istituti in base a quanto previsto dal Regolamento di esecuzione dell'ordinamento penitenziario, Legge 230/2000, in particolare per quanto riguarda gli artt. 37 (colloqui) e 39 (corrispondenza telefonica) e di destinare attenzione e risorse ad un'adeguata formazione del personale addetto ai colloqui al rispetto dei diritti dei figli delle persone detenute.

2. RICONGIUNGIMENTO FAMILIARE: LE FAMIGLIE ISLAMICHE IN ITALIA E LA KAFALA

Al fine di procedere ad un corretto approccio alla tematica in esame, è imprescindibile fare riferimento ai fondamenti culturali e religiosi che sono alla base delle forme di protezione rivolte all'infanzia nelle società islamiche. Come noto, l'Islam è una religione che regola tutti gli aspetti della vita del credente, compresi il matrimonio, la filiazione e la successione³⁴¹. Sebbene l'adozione legittimante (*tabanni*) fosse perfettamente conosciuta ed ammessa in epoca preislamica, questo istituto fu successivamente vietato. La *ratio* di tale divieto, attualmente persistente, risiede nella concezione islamica della famiglia come istituzione di origine divina, tale da non consentire all'uomo di determinare la cessazione dei legami di sangue e di costituire artificialmente rapporti di parentela non originati dalla procreazione biologica. I musulmani hanno comunque continuato a garantire protezione ai bambini abbandonati grazie alla *kafala* che prevede, infatti, che chiunque, per mezzo di una dichiarazione solenne da rendersi dinanzi ad un giudice o ad un notaio, può rendersi *kafil*, assumendo l'impegno di provvedere alle esigenze di vita di un *makfoul*, un minore abbandonato, fino al raggiungimento della maggiore età, con l'obbligo di accudirlo con le stesse modalità di un padre. In conseguenza a tale promessa, il *kafil* è personalmente obbliga-

³⁴¹ Le istituzioni giuridiche hanno, infatti, una valenza fortemente religiosa: si tratta di "obblighi giuridico-religiosi", in quanto realizzati nella cornice coranica. Ai cambiamenti in atto all'interno della famiglia musulmana è dedicata un'intera opera, di Fernea Warnock E. (a cura di) *Women and the Family in the Middle east. New Voices of Change* University of Texas Press, Austin, 1985.



to nei confronti del minore a provvedere alle sue esigenze ed alle sue necessità, ma non sorge alcun vincolo di filiazione, né vengono meno i rapporti giuridici eventualmente esistenti con la famiglia d'origine³⁴².

Si rileva che la CRC all'art. 20 riconosce espressamente la *kafala* quale misura di protezione dell'infanzia sostitutiva della famiglia³⁴³, accanto ad affidamento familiare, adozione, o in caso di necessità, istituti per l'infanzia.

Per quanto concerne il contesto italiano data la presenza di numerose famiglie islamiche si pone la questione di riconoscere gli effetti della *kafala* ai fini di attuare il **ricongiungimento familiare del *makfoul* al *kafil***³⁴⁴, cioè di bambini dati in *kafala* e rimasti nei Paesi islamici, da parte di cittadini stranieri residenti in Italia o divenuti cittadini italiani. Tale questione è stata affrontata in Italia più

³⁴² Va comunque rilevato che anche fra le legislazioni dei vari Stati in merito alla *kafala* ci sono alcune sostanziali differenze: in Algeria, ad esempio, ai sensi della Legge 84/1984, e successivi decreti (n. 92-24 del 13 gennaio 1992, n. 71-157 del 3 gennaio 1992 e n. 71-157 del 3 giugno 1971), il minore, se figlio di padre sconosciuto, può assumere il nome della famiglia *kafil* previa semplice domanda del suo tutore. In Marocco, la *kafala* è disciplinata dal *dahir* 10/9/1993 n. 1.93.165 – così come modificato da nuove normative del 2003 e 2004 – il quale prevede lo svolgimento di due inchieste, sull'idoneità del *kafil* e sullo stato di abbandono del *makfoul*. Ad esito positivo delle inchieste, il Governatore della Prefettura può acconsentire alla *kafala*, che viene resa esecutiva – verificato il rispetto dei requisiti di legge – dal Tribunale di prima istanza. In ultimo si segnala che in alcune zone, ad esempio nei territori soggetti all'Autorità Palestinese, non esistono forme di tutela dei minori orfani o in stato di abbandono e che gli stessi hanno, come unica possibilità di sopravvivenza, l'accoglienza negli orfanotrofi gestiti da religiosi.

³⁴³ L'art. 20 comma 3 CRC, con riferimento al diritto di protezione del fanciullo da parte degli Stati firmatari, stabilisce che «*tale protezione sostitutiva può in particolare concretizzarsi per mezzo di sistemazione in una famiglia, della kafalah di diritto islamico, dell'adozione o, in caso di necessità, del collocamento in un adeguato Istituto per l'infanzia. Nell'effettuare una selezione tra queste soluzioni, si terrà debitamente conto della necessità di una certa continuità nell'educazione del fanciullo, nonché della sua origine etnica, religiosa, culturale e linguistica*».

³⁴⁴ La legge italiana sull'immigrazione già riconosce la rilevanza dei legami familiari fondati sull'affidamento e la tutela, parificando la posizione dei figli a quella dei minori affidati o in tutela, ai fini del ricongiungimento familiare (art. 29 comma 2 T.U. 286/1998).

Nel caso di cittadini italiani o comunitari il ricongiungimento è un diritto riconosciuto nei confronti di una più ampia cerchia di familiari che comprende, oltre al coniuge e ai figli, anche «ogni altro familiare, qualunque sia la sua cittadinanza, non definito all'articolo 2, comma 1, lettera b), se è a carico o convive, nel Paese di provenienza, con il cittadino dell'Unione titolare del diritto di soggiorno a titolo principale o se gravi motivi di salute impongono che il cittadino dell'Unione lo assista personalmente» (art. 2 comma 1 lett. b Dlgs. 30/2007). Pertanto, attualmente, i cittadini di uno Stato Membro dell'Unione Europea o italiani (art. 28 T.U. 286/1998) possono ricongiungersi con i minori che rientrano in questa definizione ampia di familiare, dimostrando che sono a loro carico. Il riconoscimento del *makfoul* come familiare, in base a queste norme, sarebbe condizionato al fatto che la *kafala* sia sorta nello stato di origine, prima che il *kafil* si trasferisse in Italia o in altro stato dell'UE, come previsto dalla direttiva del Consiglio 2004/38 CE sullo *status* dei cittadini UE e dei familiari.

volte in sede giurisdizionale³⁴⁵, trovando diverse risposte. Il tema del ricongiungimento familiare dei minori dati in *kafala* ai loro *kafil* stranieri residenti in Italia è di grande rilevanza per la sua portata attuale e futura. Perché il nostro Paese si trasformi da mera terra di immigrazione in terra di accoglienza e di interculturalità, occorre tener conto anche dei bambini orfani o comunque privi di una famiglia che tramite la *kafala* si sono legati ad una famiglia islamica.

Premesso che la residenza nel territorio italiano comporta la soggezione dello straniero alla legge italiana, si evidenzia la **giurisprudenza** che ha valutato la questione del riconoscimento della *kafala* e dei suoi effetti nell'ordinamento italiano. **L'Avvocatura di Stato**, con parere n. 7032 espresso il 19 gennaio 2006, ha ritenuto l'istituto in oggetto contrario all'ordine pubblico. Il parere affronta la questione del riconoscimento, ai fini del ricongiungimento familiare, del provvedimento di *kafala* in Italia, rispetto alle coppie straniere ivi residenti, rapportandola direttamente agli istituti dell'adozione, dell'affidamento familiare e della sottoposizione a tutela. Non essendo la *kafala* riconducibile a nessuna delle suddette tre fattispecie, conclude l'Avvocatura dello Stato, il suo riconoscimento sarebbe in grado di compromettere l'ordine pubblico. Tuttavia, **alcuni tribunali**, anche recentemente, hanno affermato che la *kafala* non può però essere paragonata *sic et simpliciter* ai concetti di adozione, affidamento o sottoposizione del minore a tutela, ma è necessaria una valutazione di più ampio respiro, di modo che istituti di diritto straniero, ancorché diversi da quelli nazionali, possano comunque venire in rilievo nel nostro Paese, purché produttivi di effetti sostanzialmente omologhi a quelli interni, come previsto dalle norme sul riconoscimento automatico dei provvedimenti di questo tipo e dalla giurisprudenza in materia di ricongiungimento familiare³⁴⁶. Del resto, è la stessa giurisprudenza della Corte Costituzionale italiana³⁴⁷ che stabilisce la necessità di fare emergere dal tenore letterale della normativa i valori e le finalità cui essa s'ispira. È altresì da considerare che la verifica della sostanziale corrispondenza degli effetti della *kafala* agli istituti sopra considerati dovrebbe essere effettuata alla luce dell'ordinamento

³⁴⁵ Ad esempio, il Tribunale di Firenze, con decreto del 9 novembre 2006, (in *Diritto, Immigrazione e cittadinanza* n. 1/2007, pag. 169), ha assimilato la *kafala* ad un rapporto di parentela ai fini del ricongiungimento ordinando al Ministero degli Affari Esteri e al Consolato Generale d'Italia a Casablanca il rilascio del visto per il ricongiungimento familiare del minore; Corte d'Appello di Firenze, 2 febbraio 2007, in *Diritto Immigrazione e Cittadinanza* n. 4/2007, pag. 139.

³⁴⁶ Art. 66 Legge 218/1995.

³⁴⁷ Corte Cost. n. 28 del 12 gennaio 1995; Corte Cost. n. 203 del 17 giugno 1997; Corte Cost. n. 376 del 12 luglio 2000.



straniero, ex art. 15 Legge 218/1995³⁴⁸.

Come sopra evidenziato, l'istituto islamico della *kafala* deve essere considerato una peculiare misura di protezione del minore abbandonato, tale da fare sorgere in capo al bambino il diritto ad essere mantenuto, assistito, educato ed istruito: pertanto, essa «non è irrilevante per l'ordinamento italiano, che, lungi dal considerarla *tamquam non esset*, le accorda invece la capacità di produrre di per se stessa effetti giuridici»³⁴⁹. Data la qualificazione giuridica della *kafala* da parte dell'ordinamento di provenienza si rileva la possibilità di un automatico riconoscimento nell'ordinamento italiano grazie all'applicazione *erga omnes*, ex art. 42 Legge 218/1995, della Convenzione de L'Aja del 1961, che prevede che le misure di protezione dei minori sono adottate dalle autorità competenti dei singoli Stati secondo la propria legislazione interna, che ne disciplina le condizioni, la modifica e la cessazione³⁵⁰.

Il riconoscimento della *kafala* nell'ordinamento interno ai fi-

ni del ricongiungimento familiare comporterebbe la possibilità per i titolari del provvedimento di vivere insieme al loro *makfoul* sul territorio italiano e, quindi, di realizzare il diritto del bambino straniero abbandonato a vivere in una famiglia³⁵¹.

Il tema del ricongiungimento familiare dei minori stranieri di loro *kafil* residenti in Italia è particolarmente delicato e sarebbe pertanto auspicabile un confronto giuridico sul tema.

Pertanto il Gruppo CRC raccomanda:

1. All'Osservatorio Nazionale Infanzia e al Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza di prevedere un momento di confronto sulla questione del ricongiungimento familiare in Italia del *makfoul* al *kafil*.

3. MINORI PRIVI DI UN AMBIENTE FAMILIARE

34. Ai sensi dell'art. 20 della Convenzione, il Comitato ONU raccomanda che l'Italia:

- (a) prenda tutte le misure necessarie per assicurare l'applicazione della Legge 184/1983;
- (b) come misura preventiva, migliori l'assistenza sociale e il sostegno alle famiglie in modo da aiutarle ad adempiere il compito crescere i bambini, attraverso l'educazione dei genitori, la creazione di consultori e l'utilizzo di programmi comunitari;
- (c) adotti misure efficaci per attuare soluzioni alternative all'istituzionalizzazione, come l'affidamento, l'affido in case famiglia altri sistemi di assistenza familiare, e collochi i bambini in istituto solo come soluzione estrema;
- (d) assicuri regolari ispezioni degli istituti da parte di soggetti indipendenti;
- (e) stabilisca meccanismi efficaci per ricevere e inoltrare ricorsi parte di bambini assistiti, per monitorare i parametri di assistenza e, ai sensi dell'art. 25 della Convenzione, stabilisca revisioni periodiche e regolari dei collocamenti in istituto.

(CRC/C/15/Add.198,punto 34)

La Legge 149/2001 individua i presupposti per l'attuazione del diritto di ogni bambino ad una famiglia, prioritariamente alla propria, e assegna allo Stato, alle Regioni e agli Enti Locali il compito di sostenere i nuclei familiari in difficoltà, al fine di prevenire l'abbandono e di consentire al bambino di essere educato nella propria famiglia. In particolare, la Legge vieta che le condizioni di indigenza dei genitori possano

³⁴⁸ La Legge 218/1995 disciplina, infatti, il diritto internazionale privato del nostro ordinamento. Si rileva, peraltro, che, secondo il recente orientamento della Corte di Cassazione (Cass. Civ. n. 7472/2008): «Atteso, in definitiva, che - fuori dai casi (per cui restano margini di dubbio) in cui la *kafala* abbia base esclusivamente negoziale, in assenza di controllo alcuno della autorità sull'idoneità dell'affidatario e l'effettività delle esigenze dell'affidamento (quale invece previsto dallo Stato del Marocco) - tra la *kafala* islamica e il modello dell'affidamento nazionale prevalgono, sulle differenze, i punti in comune, non avendo entrambi tali istituti, a differenza dell'adozione, effetti legittimanti, e non incidendo, sia l'uno che l'altro, sullo stato civile del minore; ed essendo anzi la *kafala*, più dell'affidamento, vicina all'adozione, in quanto, mentre l'affidamento ha natura essenzialmente provvisoria, la *kafala* (ancorché ne sia ammessa la revoca) si prolunga tendenzialmente fino alla maggiore età dell'affidato».

³⁴⁹ Sentenza Tribunale di Biella, 26 aprile 2007.

³⁵⁰ L'art. 65 Legge 218/1995 prevede, del resto, che i provvedimenti stranieri relativi all'esistenza di rapporti di famiglia, quando siano pronunciati dalle Autorità dello Stato la cui legge è richiamata o che producono effetti nell'ordinamento di quello Stato, anche se pronunciati da Autorità di altro stato, hanno effetto in Italia. Il limite al riconoscimento della fattispecie nell'ordinamento italiano è la non contrarietà all'ordine pubblico.

³⁵¹ «Può accadere che prima dell'ingresso in Italia il bambino sia affidato dall'autorità giudiziaria o amministrativa del suo Stato ad una famiglia con un provvedimento di affidamento o di *kafala*. Questo provvedimento dovrebbe essere riconosciuto automaticamente in Italia dagli organi della pubblica amministrazione (artt. 66 e 67 Legge 31 maggio 1995 n. 218 relativi al riconoscimento di provvedimenti stranieri di giurisdizione volontaria) senza che il giudice minorile italiano sottoponga a una nuova valutazione la sussistenza dei requisiti; d'altronde sarebbe abnorme che - al di fuori di condizioni di incapacità degli affidatari che impongano successivi provvedimenti di urgenza di protezione - una pubblica autorità italiana possa considerare come inesistente e mettere nel nulla un provvedimento di affidamento che un altro Stato fa di un suo cittadino minore ad una famiglia dello stesso Stato. Ciò premesso si pone la questione se, poiché un bambino si trova comunque in Italia affidato a persone diverse dai suoi genitori, non si debba introdurre la previsione di qualche forma di vigilanza sociale o di verifica giudiziaria sullo svolgimento dell'affidamento». Intervento del Prof. Piercarlo Pazè, già Procuratore della Repubblica presso il Tribunale per i Minorenni di Torino, al Seminario di Studio organizzato dalla Commissione parlamentare per l'infanzia *Adozione, affidamento, accoglienza dei minori in strutture, soggiorni solidaristici e cooperazione internazionale, Proposte a confronto* 16 luglio - 8 ottobre 2007.



costituire ostacolo, anche indirettamente, all'esercizio del diritto del minore alla propria famiglia. Il bambino «temporaneamente privo di un ambiente familiare idoneo» è affidato ad una famiglia, o a una persona singola; è «consentito» l'inserimento in una comunità di tipo familiare «ove non sia possibile l'affidamento o in mancanza, in un istituto di assistenza pubblico o privato».

a) Affidamenti familiari

L'affidamento familiare, in base alla Legge 149/2001, deve essere realizzato nei confronti dei minori nei casi in cui non sia praticabile, anche temporaneamente, un supporto alla famiglia d'origine tale da consentirvi la permanenza del minore³⁵² e non sussistano le condizioni per la dichiarazione dello stato di adottabilità. L'affido familiare è preso in considerazione come soluzione alternativa di accoglienza in famiglia anche dalla risoluzione approvata dal Parlamento Europeo il 16 gennaio 2008³⁵³.

Non ci sono dati aggiornati sui minori affidati, ed il coordinatore scientifico del Centro Nazionale di documentazione ed analisi per l'infanzia e l'adolescenza ha così esposto la situazione³⁵⁴: «L'ultimo riferimento ufficiale relativo al numero di minori in affidamento familiare in Italia risale al lontano 1999, anno in cui il Centro Nazionale realizzava uno specifico censimento in materia, dal quale risultavano 10.200 affidamenti familiari residenziali in corso al 30 giu-

gno dello stesso anno. **Al 31 dicembre 2005**, a più di cinque anni di distanza dalla prima ricerca e dopo numerose campagne di sensibilizzazione sull'affidamento familiare realizzate sia a livello nazionale che locale, ma soprattutto dopo l'entrata in vigore della Legge 149/2001, il numero degli affidamenti familiari di minorenni è salito a 12.551, con un incremento nel periodo considerato del 23%. In realtà tale numero risulta sottostimato, mancando alla rilevazione, in quanto non fornito, il dato della Sicilia che porterebbe, tenuto conto della rilevazione del 1999, il numero degli affidamenti in corso decisamente oltre le 13mila unità. Rapportando gli oltre 13mila affidamenti familiari accertati alla popolazione residente di riferimento si ottiene una media di circa 14 minori in affidamento ogni 10mila minori residenti, incidenza che varia sensibilmente da Regione a Regione. Relativamente alle caratteristiche di questi bambini e ragazzi, sebbene non tutte le amministrazioni regionali abbiano fornito il dato, si segnalano i seguenti due elementi di interesse suggeriti dai dati:

- forte incremento della componente straniera che ha contribuito sensibilmente all'aumento del numero degli affidamenti familiari – tra il 1999 e il 2005 a fronte di una crescita del 20% del fenomeno complessivo, la componente straniera cresce del 400%;

- aumento degli affidamenti intrafamiliari che passano da meno della metà nei casi in corso nel 1999 al 55% degli affidamenti in corso nel 2005; un fenomeno, questo, in stretta relazione con la crescita degli affidamenti di tipo consensuale.

Si tratta di dati incompleti, che non consentono di entrare nel merito della diffusione e delle caratteristiche degli affidamenti. Un approfondimento specifico richiederebbero gli affidamenti a parenti (intrafamiliari), su cui purtroppo non ci sono specifici ricerche o studi, ma che rappresentano il 55% degli affidamenti in corso rappresentano un importante intervento nei confronti dei minori con gravi difficoltà familiari³⁵⁵.

³⁵² La Legge 149/2001 (con cui è stata modificata la Legge 184/1983) ha affermato il diritto del minore «ad essere educato nell'ambito della propria famiglia» precisando anche che «le condizioni di indigenza dei genitori non possono essere di ostacolo all'esercizio di tale diritto» e che «a tal fine a favore della famiglia di origine sono disposti interventi di sostegno e di aiuto». Come già sottolineato, però, nel 3° Rapporto CRC nel paragrafo «La Legge 149/2001: il superamento del ricovero in istituto entro il 2006», pag. 38 ss, il diritto del minore «a vivere, crescere ed essere educato nell'ambito di una famiglia» non è un diritto esigibile.

³⁵³ Risoluzione del Parlamento Europeo approvata il 16 gennaio 2008 «Verso una strategia dell'Unione Europea sui Diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza» n. 2007/2093, punto 111.

³⁵⁴ Belotti Valerio, coordinatore scientifico del Centro nazionale di documentazione ed analisi per l'infanzia e l'adolescenza, inserto *Affetti speciali* distribuito ai partecipanti al Convegno *Affido: legami per crescere. Realtà, esperienze e scenari futuri* organizzato dalla Regione Piemonte il 21 e 22 febbraio 2008. Si segnala che nella comunicazione inviata dal Dipartimento per le Politiche della Famiglia al Gruppo CRC ai fini dell'aggiornamento del presente Rapporto vengono riportati i dati forniti dalle Regioni e dalle Province autonome ed elaborati sempre dal Centro nazionale in base a cui i minori in affidamento familiare al 31 dicembre 2005 erano 13.159, di cui 1664 di cittadinanza straniera. Va rilevato però che questi dati non comprendono quelli della Sicilia, che quelli forniti dall'Emilia Romagna risalgono al 31 dicembre 2003 (erano 1.246), e che quelli del Lazio non comprendono quelli relativi agli affidamenti giudiziari del Comune di Roma e risalgono al 31 dicembre 2003 (erano 918). Non sono infine ripartiti gli affidamenti a terzi da quelli a parenti.

³⁵⁵ Devono essere comunque attentamente valutate le possibili conseguenze di questi affidi: come rilevano Cirillo S. e Cipolini M.V. *L'assistente sociale ruba i bambini?* «Bisogna tenere conto del fatto che i loro genitori naturali solitamente non godono dei comuni rapporti di solidarietà con le famiglie di origine, a loro volta inaffidabili, indifferenti o disastrose. Inoltre la disponibilità della famiglia estesa ad occuparsi del bambino maschera non di rado una grave ostilità nei confronti del genitore irresponsabile: tale disponibilità infatti si traduce in "appropriazione" del bambino, non in aiuto ma contro il genitore in difficoltà.[...] Tipici sono i casi dei figli di genitori tossicodipendenti affidati ai nonni, in cui non è rara la scomparsa per fuga o la morte per overdose del genitore, una volta che questi prende coscienza che la propria famiglia non intende aiutarlo occupandosi del suo bambino, bensì sostituirlo[...]».



Le moltissime esperienze finora realizzate dimostrano che l'affidamento familiare è possibile e praticabile: se gli affidi sono ben seguiti diventano i migliori e più efficaci *propagatori* della cultura dell'accoglienza. **Gli affidatari** sono dei volontari che hanno un ruolo importante nel progetto di affidamento, sono soggetti attivi che devono essere preparati, valutati e supportati nello svolgimento dell'affido, ma anche ascoltati dagli operatori e dai giudici minorili prima di prendere decisioni significative sul bambino o sul ragazzo loro affidato perché è con loro che vive. Lo scarso sviluppo degli affidamenti nel nostro Paese non è imputabile tanto allo scarso numero di affidatari, quanto alla latitanza di **Regioni ed Enti Locali** che assolvono spesso in maniera inadeguata a precise competenze istituzionali loro attribuite dalla Legge 149/2001. È quindi necessario, come già raccomandato nel 3° Rapporto CRC, che le Regioni approvino norme che rendano esigibili gli interventi atti ad assicurare il diritto di ogni minore a crescere in una famiglia e che gli stessi enti gestori degli interventi assistenziali (ad esempio, Comuni, consorzi di Comuni) predispongano gli atti deliberativi indispensabili per concretizzare tali diritti, assicurando la necessaria copertura finanziaria e definendo le modalità operative riguardanti, ad esempio, le diverse tipologie di affidamento familiare (considerando anche le positive esperienze avviate, in un'ottica preventiva, come gli affidi "diurni"³⁵⁶, o affiancamenti da parte di una famiglia ad un'altra famiglia³⁵⁷). Inoltre dovrebbero essere assicurate un'adeguata disponibilità in termini numerici, la formazione e fidelizzazione del personale socio-assistenziale e sanitario, definendo anche le loro modalità di collaborazione, ad esempio attraverso la stipula di protocolli operativi³⁵⁸. Utili indicazioni in merito sono contenute nel documento del dicembre 2007 «Proposte di linee guida per l'affidamento familiare» del Coordinamento Nazionale Servizi Affido «*derivate dall'e-*

sperienza consolidata dei Servizi e dal confronto con le Associazioni»³⁵⁹.

Per un buon esito ed un corretta diffusione dell'affido si suggerisce poi l'adozione di alcuni **aspetti procedurali essenziali**:

- la tempestiva valutazione della situazione familiare e personale del bambino e una previsione realistica dei possibili sviluppi della stessa, al fine di attivare al più presto gli interventi idonei (diagnosi e prognosi delle situazioni);
- un ricorso all'affido nelle situazioni in cui in fase di valutazione sia stata riscontrata una, almeno parziale, recuperabilità dei genitori di origine e sia possibile attivare un percorso di sostegno al loro cambiamento;
- lo sviluppo degli affidamenti consensuali, realizzati d'intesa con la famiglia d'origine, per invertire la situazione attuale che vede predominanti gli affidamenti giudiziari³⁶⁰;
- un impegno prioritario, in un'ottica preventiva, nei confronti dei bambini più piccoli, a partire da quelli della fascia di età 0-6 anni, che non possono e non debbono essere ricoverati in strutture comunitarie in quanto maggiormente risentono delle conseguenze

³⁵⁹ Il Coordinamento Nazionale Servizi Affidi (CNSA) è un organismo che offre occasioni di confronto sull'affido familiare a livello nazionale ai responsabili e agli operatori dei Servizi Socio-Sanitari. Vi aderiscono 60 enti pubblici, di 17 Regioni italiane. Attraverso gruppi di lavoro si approfondiscono tematiche emergenti, con la conseguente elaborazione di documenti, condivisi anche, dal 2001 attraverso due incontri l'anno, con le Associazioni del Terzo Settore che si occupano di affido, maggiormente presenti sul territorio nazionale. I documenti del CNSA si trovano, alla voce affido, sul sito della segreteria *pro-tempore* del Coordinamento: www.comune.genova.it

³⁶⁰ Gli affidi giudiziari erano il 72,9% al 31 dicembre 1998 secondo quanto emerso dalla ricerca realizzata dal Centro nazionale di documentazione e analisi precedentemente citata. Al riguardo, al Convegno nazionale *Affido: legami per crescere* cit., Luigi Fadiga, già Presidente del Tribunale per i Minorenni e della sez. per i minorenni della Corte d'Appello di Roma, ha sottolineato tra le cattive prassi degli affidi «*la schiacciante preponderanza degli affidamenti giudiziari rispetto a quelli consensuali, e cioè a quelli prettamente assistenziali. [...] La più recente ricerca della Regione Toscana [...]* *risalente al 2005, conferma tale dato e mostra che – pur in presenza di un quadro normativo e organizzativo regionale molto ben configurato ed efficiente – gli affidamenti consensuali sono, sul totale degli affidamenti, appena il 19,8% per i minori italiani e il 26,3% per i minori stranieri. Il dato permette due considerazioni: che nella maggior parte dei casi i servizi propongono l'affidamento nei confronti di nuclei familiari con i quali non hanno saputo costruire una relazione di fiducia (e da qui il rifiuto di consenso); e che la situazione della famiglia d'origine viene a conoscenza dei servizi quando è già fortemente compromessa (e da qui l'esigenza di allontanamento del minore). Ciò è sintomatico di una generale carenza di interventi preventivi di aiuto e sostegno alla famiglia.*»

³⁵⁶ L'affidamento diurno consiste nel seguire un minore, che ha la famiglia in temporanea difficoltà, in alcuni momenti della giornata o della settimana. L'obiettivo dell'affidamento diurno è quello di utilizzare le risorse della zona di residenza del minore; riguarda momenti determinati della giornata ed è legato ad un progetto evolutivo del ragazzo, ad esempio fin quando il genitore cambia lavoro o il ragazzo conclude un ciclo di studi.

³⁵⁷ Al riguardo si segnala Ganio Mego G. *Dare una famiglia ad un'altra famiglia* in *Prospettive Assistenziali* n. 160, 2007.

³⁵⁸ Si suggerisce ad esempio la stipula di protocolli operativi e "mirati" fra gli enti gestori degli interventi assistenziali e le Aziende Sanitarie Locali per stabilire le reciproche competenze ed i relativi ambiti di intervento.



negative derivanti dalla carenza di cure familiari nei primi anni di vita³⁶¹;

- l'elaborazione di uno specifico progetto che deve essere proposto dagli operatori del Servizio Locale, che realizza l'affidamento, ai diversi protagonisti al fine di renderlo per quanto possibile condiviso, attivando in tutte le fasi l'ascolto reale del minore, in considerazione dell'età e dello sviluppo, affinché sia garantita la sua partecipazione al proprio progetto di vita;
- il sostegno degli affidatari e del minore affidato;
- il sostegno alla famiglia d'origine, fondamentale per la riuscita del progetto, sia durante l'affidamento mirando al massimo recupero possibile delle capacità genitoriali ed allo sviluppo delle relazioni affettive fra loro, sia dopo la conclusione dell'affidamento.

Per raggiungere questi obiettivi è fondamentale un **maggior riconoscimento e valorizzazione da parte delle Istituzioni, del ruolo dell'associazionismo tra famiglie che accolgono**, per migliorare l'integrazione degli interventi e l'approccio di rete all'affidamento familiare³⁶².

Per quanto riguarda **la durata** degli affidamenti va precisato che, un affidamento non può essere giudicato riuscito o meno solo in base alla sua durata e al rientro del bambino nella sua famiglia d'origine. L'attuale disciplina legislativa non pregiudica la possibilità di disporre affidamenti anche a lungo termine. La durata di due anni è stata prevista dal legislatore per gli affidamenti consensuali, realizzati dal servizio locale, nell'esclusivo interesse del minore, d'intesa con la famiglia d'origine o col tutore dei minori, che possono essere però prorogati dal

Tribunale per i Minorenni, come di fatto già avviene in diverse giurisdizioni³⁶³.

Inoltre qualora il minore affidato sia successivamente dichiarato adottabile, il Tribunale per i Minorenni dovrebbe valutare il suo superiore interesse, prendendo in considerazione l'eventuale adozione da parte degli affidatari, se idonei e disponibili. In caso di impossibilità dovrebbe essere assicurato un passaggio graduale alla famiglia adottiva valutando, caso per caso, l'opportunità del mantenimento dei rapporti del minore con gli affidatari.

È necessario, inoltre, che venga assicurato in tutte le fasi dell'affidamento familiare **l'ascolto del minore**, come previsto dalla Legge 149/2001, tenendo in grande considerazione i legami affettivi e amicali costruiti nel periodo di affidamento, che devono essere salvaguardati anche dopo la conclusione degli affidamenti.

Infine, dal confronto delle esperienze emergono alcune richieste nei confronti dei **giudici minorili**, sostenute da diverse associazioni di affidatari. Nello specifico si auspica che i giudici:

- sentano gli affidatari prima di prendere nuovi provvedimenti sui minori da loro accolti, in tempi compatibili con l'urgenza e la gravità delle questioni, soprattutto nei casi in cui la loro valutazione della situazione del minore affidato sia divergente rispetto a quella dei servizi socio assistenziali;
- sollecitino la piena osservanza da parte dei servizi competenti di quanto stabilito dall'art. 4 comma 2 Legge 149/2001, che prevede l'obbligo da parte loro non solo di riferire senza indugio al Tribunale per i Minorenni ogni evento di particolare rilevanza ma anche di presentare una relazione semestrale sull'andamento dell'affidamento;
- indichino nel provvedimento di affidamento che, a

³⁶¹ Si veda in proposito il documento del CNSA *Riflessioni sull'affidamento familiare di bambini piccolissimi* 2003.

³⁶² Così sono stati riassunti da Stefano Ricci, Sociologo, nell'intervento introduttivo al gruppo di lavoro sull'affido della sessione *La Famiglia che accoglie* in *Conferenza Nazionale della Famiglia*, Firenze 24-26 maggio 2007: «riconoscimento e sostegno delle reti familiari, formali e informali, che possono nascere e crescere sia nella prospettiva di un "vicinato sociale" fatto di reciprocità solidale, che in quella di un "self help" rispettoso e aperto, o di un "volontariato familiare" accogliente e produttivo proprio perché fatto "insieme"; Impegno verso le associazioni di famiglie affidatarie, interlocutrici delle istituzioni e dei servizi pubblici per la promozione e la tutela del diritto dei minori – compresi quelli portatori di handicap o malati – a crescere in una famiglia; soggetti che possono garantire le azioni di sostegno (formazione di base e aggiornamento permanente delle famiglie accoglienti, supporto alla progettazione educativa, azioni di auto-mutuo aiuto, affiancamento nel rapporto con l'Ente Locale, sostegno al rapporto con la famiglia d'origine, accompagnamento nel distacco e nel rientro del minore); promozione dell'associazionismo familiare, non nella logica del "sindacato" della famiglia, ma come opportunità di approfondimento e consapevolezza di cosa significhi essere famiglia oggi e come sostegno reciproco tra soggetti dinamici sul territorio».

³⁶³ Si segnala che il Tribunale per i Minorenni del Piemonte e Valle d'Aosta nella lettera inviata alla Regione Piemonte il 19 febbraio 2007 ha precisato «pare utile ricordare ai Servizi Sociali della Regione, affinché i cittadini interessati all'esperienza dell'affidamento familiare siano informati in modo il più possibile completo, che, fermo restando l'impegno per il superamento, attraverso ogni forma di sostegno, delle condizioni di disagio della famiglia di origine del minore che hanno reso necessaria la misura di cui trattasi, allo scopo di favorire il rientro del figlio minore, l'affidamento familiare, come stabilito dall'art. 4, commi 5 e 6 Legge 184/1983, modif. Legge 149/2001, può essere prorogato dal Tribunale per i Minorenni, dopo il periodo iniziale sopra indicato, nei casi in cui le difficoltà della famiglia di origine non siano venute meno. Infatti, in queste situazioni, il Tribunale può adottare "ulteriori provvedimenti nell'interesse del minore", tra i quali rientra certamente l'affidamento familiare» in *Prospettive Assistenziali* n.158/2007, Notiziario Anfaa.



conclusione dello stesso, vengano individuate, caso per caso, modalità di passaggio e di mantenimento dei rapporti fra il minore e la famiglia che lo ha accolto, sia quando rientra nella sua famiglia d'origine, sia quando viene inserito in un'altra famiglia affidataria o adottiva o in una comunità. Si ritiene infatti, anche in base a recenti esperienze negative, che vada salvaguardata la continuità dei rapporti affettivi del minore e che debbano essere evitate interruzioni traumatiche.

Pertanto il Gruppo CRC raccomanda:

1. Alle **Regioni** e agli **Enti Locali**, nell'ambito delle rispettive competenze ed in attuazione di quanto previsto dalla Legge 149/2001, di promuovere effettivamente gli affidi familiari stanziando finanziamenti adeguati e destinando il personale socio-assistenziale e sanitario necessario;
2. Alle **Autorità Giudiziarie minorili** (Tribunali per i Minorenni, Giudici Tutelari) l'attuazione tempestiva di tutte le competenze loro attribuite dalla normativa vigente in materia di affidi e cioè: priorità dell'affidamento rispetto all'inserimento in comunità per i minori che non possono restare nella loro famiglia e non sono adottabili; verifica, tramite le relazioni semestrali inviate dai Servizi, dell'andamento dell'affidamento e dell'evoluzione delle condizioni di difficoltà del nucleo familiare di provenienza.

b) Le comunità di accoglienza per i minori

La citata Legge 149/2001 prevedeva che il ricovero in istituto fosse superato entro il 31 dicembre 2006 mediante l'affidamento a una famiglia e, ove ciò non fosse possibile, «mediante inserimento in una comunità di tipo familiare caratterizzata da organizzazioni e rapporti interpersonali analoghi a quelli di una famiglia» (art. 2 comma 4), precisando quindi che «**le Regioni, nell'ambito delle proprie competenze e sulla base dei criteri stabiliti dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province Autonome di Trento e Bolzano, definiscono gli standard minimi dei servizi e dell'assistenza che devono essere forniti dalle comunità di tipo familiare e dagli istituti e verificano periodicamente il rispetto degli stessi**». I criteri deliberati dalla suddetta Conferenza³⁶⁴ si limitano a prevedere due diverse tipologie di comunità: **le comunità di tipo familiare**, inserite nelle normali case di abitazione con un numero di utenti che non può essere superiore a sei e **le strutture a carattere comunitario** con

un massimo di dieci posti letto più due per le eventuali emergenze. Non è stata data però alcuna indicazione sul fatto che queste strutture non devono essere accorpate nello stesso stabile, e solo pochissime Regioni hanno esplicitato che non devono essere più di due nello stesso edificio, si vedano ad esempio le delibere regionali del Piemonte e dell'Emilia Romagna.

Già nel 2° Rapporto CRC, relativo agli anni 2005/2006, il Gruppo CRC ha denunciato che «**la classificazione delle strutture di accoglienza per minori evidenzia ancora una notevole eterogeneità di sistemi, denominazioni e definizioni espressi a livello regionale e locale**». Nel 3° Rapporto CRC, si precisava di evitare l'accorpamento delle strutture, per prevenire il rischio di avere «**le conversioni di istituti in micro realtà di accoglienza contigue**».

La Legge 149/2001 impegna Stato, Regioni e Comuni a garantire ai bambini e ragazzi il diritto alla famiglia e comunque ad un'**accoglienza "di tipo familiare"** «caratterizzate da organizzazione e da rapporti interpersonali analoghi a quelli di una famiglia» (art. 2 comma 4) cioè personalizzata, affettivamente ricca, tutelante e, ove occorra, riparativa dei danni derivanti da esperienze traumatiche o deprivanti.

Per "dare senso" all'obiettivo di «**comunità di tipo familiare**» accanto ai requisiti strutturali connessi a quelli previsti per la "civile abitazione", è fondamentale che vengano esplicitati **indicatori verificabili di qualità** quali:

- esistenza effettiva di processi di vita comunitaria e di rapporti significativi tra adulti e minori e all'interno del gruppo dei pari;
- effettiva sussistenza dei rapporti quotidiani di scambio positivo con il territorio e di costruzione della rete relazionale nel contesto sociale o di cura e mantenimento di quella del contesto di provenienza del minore;
- formulazione ed effettiva realizzazione di Progetti Educativi Individualizzati (P.E.I.) finalizzati o al rientro nella famiglia d'origine o all'affidamento familiare o all'adozione, secondo le situazioni;
- identificazione, caso per caso, di adeguate forme di coinvolgimento della famiglia d'origine nell'intervento educativo³⁶⁵;
- formazione di base, permanente e obbligatoria per gli operatori e per la famiglia/adulti responsabili delle comunità familiari;

³⁶⁵ Infatti «l'essere ospite in comunità di un minore ha a che fare sostanzialmente proprio con la sua condizione di "figlio", e quindi "fare i conti" con le relazioni tra lui e i suoi famigliari dovrebbe costituire il cardine dell'accoglimento in comunità». Cfr. Angeli A., Gallelo S. *Comunità e familiari di minori allontanati in Prospettive sociali e sanitarie* 12/2004, pag. 4.

³⁶⁴ Gli stessi previsti dal DM 308/2001, emanato in attuazione della Legge 328/2000.



- percorsi di supervisione per gli operatori da parte di figure professionali specializzate;
- dotazione organica delle *equipe* educative adeguata alla situazione di lavoro al fine di favorire forme di compresenza, condivisione della responsabilità tra gli operatori, e prevenire il *turn over*;
- esistenza di positivi e corretti rapporti di collaborazione con la rete dei Servizi, con l'Ente Locale competente e con le Autorità Giudiziarie.

Incrementare il processo di de-istituzionalizzazione del minore significa operare per favorire un approccio inclusivo e globale ai minori fuori dalla famiglia nell'ambito del sistema integrato dei servizi e degli interventi per l'infanzia e per l'adolescenza³⁶⁶.

Inoltre è di primaria importanza garantire a tutti i minori allontanati dalla propria famiglia ed inseriti in comunità **livelli essenziali delle prestazioni sociali (LIVEAS) omogenei in tutto il territorio nazionale**. Ciò diventa tanto più importante alla luce dell'evoluzione normativa intervenuta negli ultimi anni³⁶⁷, ed in considerazione del rapido mutamento dei bisogni della popolazione in età evolutiva, che ha visto progressivamente emergere numerose questioni in relazione alla condizione di minori stranieri, minori appartenenti a nuclei monogenitoriali in difficoltà, minori che hanno subito violenze, bambini e adolescenti con disturbi psicologici, minori disabili, ragazzi autori di reato³⁶⁸, adolescenti prossimi alla maggiore età e giovani adulti presenti nelle strutture di accoglienza che devono essere accompagnati all'autonomia, anziché dimessi automaticamente al compimento del 18° anno di età, come

³⁶⁶ Tratto da Coordinamento Nazionale Comunità di Accoglienza *Responsabilità comuni, Chiudere gli istituti per minori non basta* Comunità edizioni.

³⁶⁷ Si pensi, per fare solo qualche esempio, alla Legge Cost. 3/2001, di riforma del Titolo V della Costituzione; alla Legge 328/2000, in materia di servizi sociali; alla Legge 149/2001, che ha profondamente modificato il sistema degli affidamenti e delle adozioni.

³⁶⁸ Si tratta di dare piena attuazione al disposto dell'art. 10 Dlgs. 272/1989, che stabilisce: che «per l'attuazione del Decreto del Presidente della Repubblica 22 settembre 1988 n. 448, i centri per la giustizia minorile stipulano convenzioni con comunità pubbliche e private, associazioni e cooperative che operano in campo adolescenziale e che siano riconosciute o autorizzate dalla Regione competente per territorio. Possono altresì organizzare proprie comunità, anche in gestione mista con Enti Locali». La stessa norma stabilisce altresì che «l'organizzazione e la gestione delle comunità deve rispondere ai seguenti criteri: a) organizzazione di tipo familiare, che preveda anche la presenza di minorenni non sottoposti a procedimento penale e capienza non superiore alle dieci unità, tale da garantire, anche attraverso progetti personalizzati, una conduzione e un clima educativamente significativi; b) utilizzazione di operatori professionali delle diverse discipline; c) collaborazione di tutte le istituzioni interessate e utilizzazione delle risorse del territorio».

frequentemente succede. Diventa quindi fondamentale ottimizzare, con un intervento su più livelli del sistema integrato per l'accoglienza, l'impiego delle risorse economiche ed umane che costituiscono parte preponderante dell'impegno degli Enti Locali verso i minori in difficoltà. Un'azione importante in tal senso ha visto coinvolta la **Regione Emilia Romagna** che ha cercato di rispondere in maniera precisa e complessa alla definizione di tipologie di accoglienza diversificate a seconda dei bisogni del bambino o ragazzo accolto, sia in ambito familiare che comunitario³⁶⁹. Lo sforzo è stato quello di indirizzare l'evoluzione delle comunità esistenti perché siano in grado di differenziarsi in modo da fare fronte ai diversi bisogni, e di sperimentare anche nuove risposte di accoglienza.

È importante delineare le **caratteristiche** di quella che a tutti gli effetti viene definita comunità familiare all'interno delle delibere regionali in cui vengono definite le diverse tipologie di comunità, come ad esempio la citata delibera della Giunta regionale Emilia Romagna 846/2007. Tale comunità è caratterizzata dalla convivenza continuativa e stabile di almeno due adulti, preferibilmente una coppia con figli o un uomo ed una donna, adeguatamente preparati, che offrono agli ospiti un rapporto di tipo genitoriale sereno, rassicurante e personalizzato e un ambiente familiare sostitutivo. La comunità familiare si caratterizza per la contemporanea coesistenza dei caratteri della famiglia e di quelli della comunità e per offrire ai bambini e ragazzi accolti la possibilità di un ambiente di vita affettivamente più personalizzato.

Si segnala poi l'esperienza già consolidata in alcune Regioni di comunità di accoglienza specificatamente attrezzate per il trattamento della crisi correlata ad esperienze traumatiche familiari ed extrafamiliari, in letteratura indicate anche come **comunità tutelari**, per quanto ancora manchi un riconoscimento diffuso, sia a livello nazionale che regionale. Si tratta di comunità che centrano il loro intervento sulla valutazione della recuperabilità dei genitori, in sinergia con i servizi competenti, e sulla "riparazione" dei danni psicologici del minore legati ai traumi subiti (ad esempio, gravi maltrattamenti, abusi sessuali,

³⁶⁹ DGR 846/2007 «Direttiva in materia di affidamento familiare ed accoglienza in comunità di bambini e ragazzi» definisce le seguenti tipologie: *tipologie consolidate*: comunità familiare; comunità socio-educativa; comunità di pronta accoglienza; comunità casa-famiglia multiutenza; *nuove tipologie*: comunità semiresidenziale socio-educativa; comunità semiresidenziale e comunità residenziale educativo-psicologica; *residenze di transizione*: comunità socio-educativa ad alta autonomia e convitto giovanile; *strutture residenziali per adulti che accolgono anche minori*: casa/comunità per gestanti e per madre con bambino; casa rifugio per donne maltrattate con figli.



violenze assistite), ponendosi come risorsa a disposizione dei servizi sociosanitari territoriali con cui lavorano³⁷⁰.

L'allontanamento del minore dai genitori è una delle misure di protezione che il Tribunale per i Minorenni può scegliere nei casi in cui il rischio che il minore corre è estremamente serio e imminente³⁷¹. Tale scelta di protezione deve essere accompagnata da un lavoro con la famiglia di origine del minore, portato avanti dai servizi sociali competenti in sinergia con la comunità, che abbia come *focus* la valutazione della recuperabilità delle competenze genitoriali³⁷². In tale fase valutativa, è necessario tutelare il diritto del figlio a preservare, quando risponde al suo superiore interesse, il suo rapporto con i genitori. È inoltre opportuno che il lavoro valutativo inizi in concomitanza con l'allontanamento del minore, da un lato per utilizzare la rottura delle dinamiche inadeguate conseguente al dispositivo dell'autorità giudiziaria, dall'altro per non creare un danno al minore facendo in modo che i tempi di collocamento siano contenuti.

Si segnala inoltre che sempre più spesso dal Tribunale per i Minorenni viene richiesto il **collocamento di madri insieme ai figli minori**. Non si tratta solo di donne maltrattate, che si trovano a vivere condizioni di rischio per la loro incolumità, ma anche situazioni di pericolo per i bambini, i quali vengono collocati in comunità insieme alla madre proprio per salvaguardare il mantenimento della figura di riferimento. Anche per queste comunità è importante che le Regioni definiscano i requisiti strutturali e funzionali, per le quali non esistono indicazioni a livello nazionale.

I minori presenti nelle 2.226 strutture residenziali socio-assistenziali operanti al 31 dicembre 2005, secondo i **dati più recenti**, erano ancora 11.543, ma «il dato specifico sui minori è da ritenersi sottostimato perché non tiene conto

*dei minori accolti nei Servizi siciliani, dato estremamente importante se si considera che la sola Sicilia ha 216 Servizi residenziali che accolgono minori, pari a circa il 10% del totale nazionale»*³⁷³.

Si evidenzia che in base alla Legge 149/2001, gli istituti di assistenza pubblici e privati e le comunità di tipo familiare devono trasmettere semestralmente al **Procuratore della Repubblica** del luogo ove hanno sede «l'elenco di tutti i minori collocati presso di loro con l'indicazione specifica, per ciascuno di essi, della località di residenza dei genitori, dei rapporti con la famiglia e delle condizioni psicofisiche del minore stesso» (art. 9 comma 2). Inoltre, la stessa Legge prevede che lo stesso Procuratore «ogni sei mesi effettua o dispone ispezioni negli istituti di assistenza pubblici o privati» e «può procedere a ispezioni straordinarie in ogni tempo» (art. 9 comma 3). Si segnala invece che molte Procure continuano a disattendere le competenze loro attribuite, da cui dipende il futuro delle migliaia di minori ancora ricoverati, ai quali viene negato il diritto a crescere in una famiglia³⁷⁴.

Infine è importante sottolineare come la rilevanza socio-sanitaria dei servizi rivolti ai minori richieda una stretta collaborazione e un lavoro congiunto anche tra i Comuni e i Distretti delle Aziende USL. L'integrazione socio-sanitaria è la condizione che favorisce il miglioramento dei livelli di efficacia degli interventi di accoglienza e tutela dei minori, anche in considerazione dei minori con disabilità

³⁷⁰ Queste comunità vengono di volta in volta definite in maniera diversa. Solo per fare alcuni esempi: *comunità per le emergenze e le crisi* (Piano straordinario per la chiusura degli istituti entro il 31 dicembre 2006, Osservatorio Nazionale Infanzia); *Struttura per il Trattamento dei Minori Abusati – STMA* Linee Guida regionali in materia di maltrattamento e abuso dei minori, Regione Abruzzo; *comunità residenziale educativo-psicologica* Direttiva in materia di affidamento familiare ed accoglienza in comunità di bambini e ragazzi, Regione Emilia Romagna; *comunità terapeutiche o socio-riabilitative* in Piemonte. Per il modello teorico di riferimento si vedano, in particolare, il documento CISMAI *Requisiti di qualità dei centri residenziali che accolgono minori vittime di maltrattamento e abuso* e l'articolo di Quarello *Il modello tutelare nelle comunità per minori* in *Prospettive Sociali e Sanitarie*, 6/2006.

³⁷¹ CISMAI *Requisiti minimi dei Servizi contro il maltrattamento e l'abuso all'infanzia*.

³⁷² CISMAI *Linee guida per la valutazione clinica e l'attivazione del recupero della genitorialità nel percorso psico sociale di tutela dei minori*.

³⁷³ Belotti Valerio, Coordinatore del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, nella pubblicazione *Affetti speciali* distribuita al Convegno nazionale *Affido: legami per crescere* del 21-22 febbraio 2008. Dalla comunicazione inviata dal Dipartimento per le Politiche della Famiglia al Gruppo CRC ai fini dell'aggiornamento del presente Rapporto si rileva che al 31 dicembre 2005 vi erano 2.226 strutture residenziali che accoglievano complessivamente 12.513 minori, di cui 1.146 stranieri. Tuttavia, tali dati, oltre a non essere aggiornati, non sono né omogenei né completi. I dati relativi alla Regione Lazio sono riferiti al 30 novembre 2006, quelli della Regione Puglia al 31 dicembre 2006 e quelli della Regione Sicilia al 31 dicembre 2003 e non comprendono gli istituti per minori; inoltre, è sottostimato sia il numero complessivo dei minori accolti, in quanto non comprende (in quanto non disponibile) i minori in Sicilia, sia il numero dei minori stranieri, in quanto reso disponibile soltanto da parte di alcune Regioni e Province autonome (Piemonte, Valle d'Aosta, Friuli Venezia Giulia, Toscana, Umbria e Basilicata; la Prov. Aut. di Trento ha indicato solo il numero dei minori stranieri non accompagnati e la Campania non ha incluso nel conteggio i minori stranieri presenti negli istituti). Nella medesima comunicazione si rileva che dei 20 istituti per minori attivi al 31 maggio 2005 (di cui 12 in Sicilia, 5 in Calabria, 2 in Puglia e 1 in Basilicata), 6 (3 in Sicilia e 3 in Calabria) sono stati trasformati, pertanto al 31 gennaio 2008 risultano essere ancora attivi 14 istituti per minori, in cui sono accolti complessivamente 48 minori (17 in Sicilia, 14 in Puglia, 10 in Basilicata e 7 in Calabria) di cui 35 di sesso femminile.

³⁷⁴ Si veda *Prospettive assistenziali* n. 157/2007.



accolti in comunità e dell'aumento progressivo di ragazzi con disturbi di tipo psicologico³⁷⁵.

Pertanto il Gruppo CRC raccomanda:

1. Alla **Conferenza Stato Regioni** di ridefinire gli *standard* minimi per le comunità, a cui le singole normative regionali devono far riferimento, in maniera omogenea su tutto il territorio nazionale, garantendo anche un effettivo monitoraggio circa l'esistenza ed il mantenimento degli *standard* richiesti e prevedendo atti formali di chiusura laddove ciò non si verifici;
2. Al **Ministero della Solidarietà Sociale** di concerto con la **Conferenza Stato Regioni** di effettuare un serio monitoraggio dei minori fuori dalla famiglia attraverso la definizione e la costruzione di «banche dati» affidabili e costruite su criteri omogenei e condivisi da Stato-Regioni. Un ruolo importante per la definizione dei criteri di monitoraggio può essere giocato dallo stesso Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza in accordo con il Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza;
3. Alle **Procure della Repubblica per i Minorenni** il monitoraggio costante circa la situazione dei minori in comunità, in attuazione di quanto previsto dall'art. 9 comma 2 Legge 149/2001, al fine di rendere esigibile al minore il diritto alla famiglia.

4. IL PANORAMA DELL'ADOZIONE NAZIONALE E INTERNAZIONALE IN ITALIA

36. Ai sensi dell'art. 21 della Convenzione, il Comitato raccomanda che l'Italia prenda tutte le misure necessarie per:

- (a) armonizzare le procedure e i costi delle adozioni internazionali tra i vari enti autorizzati all'interno dello Stato parte;
- (b) concludere accordi bilaterali con i paesi (da cui provengono i bambini da adottare) che non hanno ratificato la summenzionata Convenzione dell'Aja.

(CRC/C/15/Add.198, punto 36)

³⁷⁵ «Occorrerebbe, prima di decidere il destino di genitori e figli, poter capire approfonditamente e far capire agli adulti violenti e ai bambini vittime, cosa sia avvenuto nelle loro esistenze. Se le politiche sociali non saranno in grado di favorire il perseguimento di questi obiettivi, se chi decide sulla spesa pubblica continuerà a scindere e separare artificialmente – su queste tematiche – ciò che è sociale da ciò che è sanitario, sarà molto difficile fare in modo che l'intervento di allontanamento del bambino trovi un luogo per poter essere capito, spiegato e assumere il vero significato protettivo che racchiude». Di Blasio P. *Introduzione* in Cirillo *Cattivi Genitori* Cortina 2005.

Non sono disponibili dati nazionali aggiornati relativi ai minori nell'adozione nazionale³⁷⁶. In particolare non ci sono dati che possano aiutare a delineare le caratteristiche del bambino adottabile in Italia, in base ad una realtà che è indubbiamente cambiata nel corso di questi ultimi 40 anni. Oltre ai neonati non riconosciuti alla nascita³⁷⁷, ancora oggi presenti in numero significativo, i minori adottabili oggi sono sovente bambini che hanno vissuto delle esperienze infantili fortemente traumatiche (ad esempio, gravi trascuratezze, maltrattamenti) o bambini disabili o affetti da gravi malattie³⁷⁸.

Dai **dati sull'adozione nazionale** più recenti³⁷⁹ emerge che nel 2005, a fronte dell'apertura di 2.752 procedimenti di accertamento sullo stato di adottabilità sono stati dichiarati adottabili 1.168 minori e sono stati pronunciati 947 decreti di affidamento preadottivo e 1.150 adozioni nazionali. In Italia, dunque nella grande maggioranza dei casi, i bambini adottabili trovano una famiglia adottiva. Fanno eccezione i casi di minori con problematiche particolarmente gravi e gli ultradodicenni, per i quali è necessario un maggiore impegno delle istituzioni e anche di tutta la comunità civile. Si segnala che nell'ambito dei lavori dell'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza sono stati recentemente forniti alcuni dati relativi ai minori dichiarati adottabili e tuttora non adottati³⁸⁰. Per un monitoraggio aggiornato e puntuale dei mi-

³⁷⁶ In Italia, in base alla Legge 184/1983 lo stato di adottabilità (e la successiva adozione) viene dichiarato dal Tribunale per i Minorenni nei confronti del minore «privi di assistenza morale e materiale da parte dei genitori o dei parenti tenuti a provvedervi», purché la mancanza di assistenza non sia dovuta a «causa di forza maggiore di carattere transitorio». Possono presentare domanda di adozione i coniugi uniti in matrimonio da almeno tre anni, non separati neppure di fatto, con o senza figli, e quelli che hanno convissuto in modo stabile e continuativo prima del matrimonio. La differenza di età fra adottanti ed adottato non deve essere inferiore a 18 anni e superiore a 45 (sono previste anche deroghe). Con la pronuncia dell'adozione, dopo un anno di affidamento preadottivo, l'adottato diventa figlio legittimo degli adottanti.

³⁷⁷ Si veda al riguardo anche 3° Rapporto CRC 2007, pagg.42-43.

³⁷⁸ Malacrea M. *Esperienze traumatiche infantili e adozione* in Minori Giustizia, F. Angeli 2/2007, pagg. 185-195.

³⁷⁹ *La Famiglia in Italia dossier* statistico a cura del Dipartimento per le Politiche della Famiglia e dell'ISTAT, disponibile sul sito www.istat.it

³⁸⁰ Nella lettera inviata il 17 marzo 2008 al Presidente dell'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza, Francesco Occhiogrosso, il Capo del Dipartimento per la Giustizia Minorile presso il Ministero della Giustizia, Carmela Cavallo, ha segnalato che, dai dati forniti dai Tribunali per i Minorenni, sono 191 i minori adottabili non adottati ed «il mancato affidamento a scopo di adozione è dovuto, in primo luogo, alle condizioni sanitarie gravi o gravissime del minore [...] e, in secondo luogo, all'età adolescenziale». Il Gruppo CRC non ha invece ricevuto nessuna comunicazione da parte del Dipartimento per la Giustizia Minorile a fronte della richiesta di informazioni e dati ai fini dell'aggiornamento del presente Rapporto inviato per il tramite del CIDU.



noni dichiarati adottabili e non adottati è necessario che entri in funzione la **banca dati dei minori dichiarati adottabili e degli aspiranti genitori adottivi**³⁸¹ il cui avvio operativo, previsto per dicembre 2001, avrebbe oggi consentito non solo di avere dati aggiornati su minori e coppie, ma soprattutto avrebbe garantito la messa in rete di queste informazioni tra tutti i Tribunali per i Minorenni italiani per una risposta più immediata e puntuale ai bisogni dei minori adottabili.

La situazione appare diversa sul fronte **dell'adozione internazionale** grazie al rapporto pubblicato semestralmente dalla Commissione per le Adozioni Internazionali (CAI), che garantisce un monitoraggio periodico. Dall'ultimo rapporto³⁸², aggiornato al 31 dicembre 2007, si evince che nel **2007** sono state 2.684 le coppie italiane ad aver adottato **3.420 minori stranieri**, dato sensibilmente in crescita rispetto allo scorso anno. Per quanto la maggior parte delle adozioni riguardi l'inserimento in famiglia di un unico figlio, sono numerosi i casi di adozione di fratelli, in maggioranza coppie³⁸³. Le adozioni di fratrie sono sempre di più una realtà e, a differenza che in passato, sono le stesse autorità centrali dei Paesi di origine dei bambini a segnalare gruppi di fratelli per l'inserimento nello stesso nucleo familiare, al fine di mantenere la ricchezza di un legame affettivo e di un percorso di vita condiviso, anche se non è sempre facile trovare una famiglia che li accolga tutti insieme. I bambini adottati in Italia arrivano, in proporzione paritetica, sia dai Paesi ratificanti la Convenzione de L'Aja sia da quelli non ratificanti. Provengono prevalentemente dalla Federazione Russa, dalla Colombia dall'Ucraina e dal Brasile, ma sono in crescita le adozioni da Vietnam e Cambogia da dove arrivano bambini molto piccoli. La maggior parte (42%) dei minori arrivati nel 2007, invece, sono già in età scolare, nella fascia 5-9 anni, mentre il 39,7% sono bambini tra 1 anno e i 4 anni, il 9,8% sono neonati e l'8,3% sono bambini che all'arrivo in famiglia hanno un'età che supera i 10 anni. Inoltre il 40% dei bambini sono stati dichiarati adottabili nel loro Paese di origine in seguito a perdita delle potestà dei genitori e quindi in seguito ad accertamento di situazioni di grave incapacità e negligenza genitoriale. Solo per il 15% dei bambini vi è stata una rinuncia alla nascita mentre so-

no molto pochi i casi di bambini dichiarati adottabili perché rimasti orfani. Da questi numeri è possibile quindi rilevare che il bambino che arriva in Italia attraverso l'adozione internazionale è, nella maggior parte dei casi, un bambino già in età scolare, e che ha vissuto situazioni familiari pregresse di notevole complessità. Anche per l'adozione internazionale, così come per la nazionale, è possibile affermare che i bambini adottabili trovano facilmente in Italia una famiglia adottiva. Fanno però eccezione i casi di minori grandi, dagli 8 anni in su, le fratrie numerose e i bambini con gravi problemi di salute.

Alla luce della situazione appena descritta è auspicabile, come già rilevato nel 3° Rapporto CRC, che i percorsi preparatori relativi all'adozione nazionale e internazionale siano incrementati ed il più possibile unificati, nel rispetto delle rispettive specificità. Sarebbe anche urgente l'introduzione di idonee misure per favorire e supportare le adozioni di minori ultradodocenni o con disabilità accertata, di cui all'art. 6 comma 8 Legge 149/2001, attraverso provvedimenti mirati da parte di Regioni e Enti Locali diretti al sostegno dei minori e delle famiglie adottive di minori sia italiani che stranieri. Inoltre si ritiene necessario un rafforzamento dei servizi di post-adozione anche successivi al primo anno, per prevenire eventuali fallimenti adottivi³⁸⁴.

Come già sottolineato nel 3° Rapporto CRC, **il numero delle coppie** che presentano al Tribunale per i Minorenni disponibilità all'adozione è di gran lunga superiore al numero di bambini adottabili, sia attraverso la nazionale che l'internazionale. A ciò si aggiunga che molto spesso le aspettative delle coppie adottanti si discostano dalla realtà del bambino adottabile. Secondo i dati riportati nel *dossier* statistico «La Famiglia in Italia»³⁸⁵, nel 2005 sono state presentate 14.792 domande di adozione nazionale legittimante e 7.882 dichiarazioni di disponibilità all'ado-

³⁸¹ Prevista dall'art. 40 Legge 149/2001 e le cui norme di attuazione e di organizzazione sono state adottate con successivo regolamento del Ministero della Giustizia con decreto 91/2004 disponibile sul sito www.giustizia.it

³⁸² Si veda Rapporto statistico sui fascicoli dal 16 novembre 2000 al 31 dicembre 2007,

disponibile sul sito www.commissioneadozioni.it

³⁸³ Nel 2007 si sono registrate anche 14 adozioni di 3 fratelli, 3 adozioni di 4 fratelli e 1 adozione di 5 fratelli.

³⁸⁴ Nella ricerca *Percorsi problematici dell'adozione internazionale* pubblicata dall'Istituto degli Innocenti nel dicembre 2003 all'interno della Collana della CAI, emerge che il numero delle "restituzioni" appare piuttosto modesto, attestandosi al di sotto del 2%. Emerge inoltre che il numero dei minori "restituiti" nell'ambito dell'adozione internazionale è più o meno pari, anzi di poco inferiore, a quello dei minori restituiti provenienti da adozione nazionale.

Nella relazione del 2006 dei Ministri del Welfare e della Giustizia sullo stato di attuazione della Legge 149/2001, veniva stimato che circa il 3% dei minori adottati sul territorio nazionale andasse incontro ad un fallimento adottivo, con conseguente ritorno in una struttura di accoglienza. La percentuale veniva stimata intorno all'1,7% per quanto riguarda l'adozione internazionale.

La relazione è disponibile sul sito www.minori.it/pubblicazioni/quaderni/index_quaderni.htm

³⁸⁵ *La Famiglia in Italia dossier* statistico a cura del Dipartimento per le Politiche della Famiglia e dell'ISTAT, cit.



zione internazionale. Sono stati emessi 6.243 decreti di idoneità all'adozione internazionale³⁸⁶. Come già evidenziato, nello stesso anno sono state concesse 1.150 adozioni nazionali legittimanti e 2.304 adozioni di minori stranieri. Questo significa che, sempre **nel 2005, hanno adottato il 7,7% delle coppie** che hanno presentato domanda di adozione nazionale e **il 37% di quelle che hanno ottenuto l'idoneità all'adozione internazionale**.

Un'altra ricerca meno recente³⁸⁷, pubblicata nel 2005 e relativa all'anno 2003, è utile per rappresentare il divario esistente tra le aspettative delle coppie adottanti e la realtà del bambino adottabile. La maggioranza delle coppie italiane che presentano domanda di adozione, l'84%, vorrebbe adottare minori di età inferiore ai 5 anni. Sono poche le coppie che adotterebbero un bambino con disabilità (l'11,5%) e ancora meno (il 4,7%) quelle disponibili ad accogliere un minore con più di 12 anni di età.

Il numero di coppie in attesa aumenta ogni anno³⁸⁸ tanto che gli Enti Autorizzati sono in difficoltà nel gestire l'alto numero delle coppie e le lunghe attese così che alcuni Enti hanno deciso di chiudere temporaneamente all'accoglienza di nuovi incarichi, a meno che non si tratti di disponibilità all'accoglienza di minori di "difficile adozione".

Nel corso della XV legislatura sono stati presentati da parte di parlamentari, sia della maggioranza che dell'opposizione, numerosi **disegni e proposte di legge** di modifica dell'attuale normativa in materia di adozione, che, stante la situazione appena descritta, sono fonte di criticità. Nello specifico ci si riferisce alle proposte per l'estensione della possibilità di adozione ai *single* e alle coppie conviventi³⁸⁹; per l'abbattimento della differenza massima di età fra adottanti e adottati³⁹⁰; per l'istituzione degli affidamenti familiari "internazionali", trasformabili in adozione³⁹¹. Le criticità di tale proposte derivano in primo luogo dal fatto che il numero delle domande di adozione è già di gran lunga superiore a quello dei minori adottabili. Si noti poi che dalla «Relazione

sullo stato di attuazione della Legge 149/2001» del 2005³⁹² è emerso che alcuni tribunali³⁹³ hanno lamentato il fatto che l'innalzamento a 45 anni della differenza massima di età fra adottanti e adottato, ulteriormente derogabile in particolari situazioni, ha «diminuito la disponibilità delle coppie "anziane" ad adottare bambini più grandi o con particolari patologie».

Si segnala invece che nessuna proposta di legge è stata presentata al fine di garantire il sostegno, anche economico, a supporto dell'adozione di bambini disabili e ultradodocenni (dando così applicazione all'art. 6 comma 8 Legge 149/2001)³⁹⁴ e per sostenere l'accoglienza di fratri numerose e l'adozione di bambini grandi, con storie difficili, prevedendo un effettivo impegno e una reale collaborazione tra tutti i soggetti istituzionali preposti all'informazione, valutazione, accompagnamento, e sostegno nell'adozione. In questo lavoro di collaborazione sarebbe importante sostenere il ruolo strategico già assegnato per legge alle Regioni che hanno il compito di destinare risorse umane ed economiche alla realizzazione del procedimento adottivo anche relativo all'adozione nazionale, unificando il più possibile il percorso delle due adozioni, aumentando i servizi e le strutture nel sostegno post-adottivo.

A giugno 2007 è stato emanato **il nuovo regolamento della Commissione per le Adozioni Internazionali (CAI)**, autorità centrale italiana³⁹⁵. Tra gli elementi di novità, peraltro anche auspicati nel 3° Rapporto CRC, un rafforzamento del ruolo politico della CAI con l'attribuzione del ruolo di Presidente al Ministro per le Politiche della Famiglia.

³⁸⁶ La percentuale è molto alta, circa l'80% dei decreti pronunciati sono favorevoli.

³⁸⁷ ISTAT *Le coppie che chiedono l'adozione di un bambino, anno 2003* febbraio 2005 disponibile su www.istat.it

³⁸⁸ La domanda di adozione nazionale ha validità 3 anni e il decreto di idoneità all'adozione internazionale è sempre valido se la coppia conferisce, entro un anno, incarico all'Ente Autorizzato.

³⁸⁹ C. 1491, C.2219, S. 276.

³⁹⁰ C. 237.

³⁹¹ S. 190, C. 911. I testi dei citati disegni e proposte di legge sono disponibili sul sito www.senato.it

³⁹² Relazione sullo stato di attuazione della Legge 149/2001, pubblicata a settembre 2006, dall'Istituto degli Innocenti di Firenze, Ministero della Solidarietà Sociale e Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, Quaderno 39 *Ogni bambino ha diritto a una famiglia*, disponibile sul sito www.minori.it/pubblicazioni/quaderni/quaderno_39.htm

³⁹³ Bologna, Caltanissetta, Catania, L'Aquila, Milano, Palermo, Potenza, Salerno, Torino e Trieste.

³⁹⁴ Solo la Regione Piemonte ha approvato la Deliberazione della Giunta regionale 11035/2003 «Approvazione linee d'indirizzo per lo sviluppo di una rete di servizi che garantisca livelli adeguati di intervento in materia di affidamenti familiari e di adozioni difficili di minori, in attuazione della Legge 149/2001 *diritto del minore ad una famiglia* (modifica Legge 184/83)», in cui ha previsto quanto segue: «gli Enti Gestori delle funzioni socio-assistenziali corrispondono ai genitori di minori italiani e stranieri adottati superiori a dodici anni e a quelli con *handicap* accertato un contributo economico, indipendentemente dal loro reddito, pari al rimborso spese corrisposto agli affidatari fino al raggiungimento della maggiore età dell'adottato. Nei medesimi casi, resta salva la facoltà per gli Enti gestori delle funzioni socio-assistenziali di attivare, ai sensi dell'art.6, comma 8 Legge 184/1983 e s.m., ulteriori interventi volti al sostegno della formazione e dell'inserimento sociale dei minori, nell'ambito dei progetti educativi dei minori stessi. Nel caso di minori adottati in condizioni particolari (gravi patologie, abusi, violenze subite), gli Enti Gestori possono prevedere l'estensione delle provvidenze di cui sopra anche al di fuori delle fattispecie individuate e regolamentate dall'Amministrazione Regionale, nell'ambito dello specifico progetto d'intervento dei suddetti minori».

³⁹⁵ «Regolamento riguardante il riordino della Commissione per le adozioni internazionali» DPR 108/2007.



glia (art. 3) e l'introduzione della figura del Vice- Presidente con un ruolo più tecnico e operativo (art. 4). Invece il Ministero degli Affari Esteri (MAE) rimane presente nella CAI con un solo rappresentante e quindi rimane disattesa la raccomandazione di prevedere un ruolo più incisivo ed un maggior coinvolgimento del MAE all'interno della CAI. Ciò avrebbe favorito un maggior coordinamento, sia relativamente agli interventi di adozioni internazionali, sia per quanto concerne gli interventi di prevenzione dell'abbandono in base al principio di sussidiarietà dell'adozione internazionale³⁹⁶. In tal senso si segnala che la CAI³⁹⁷, per il 2007/2008, ha stanziato €1.000.000 per i progetti di sussidiarietà dell'adozione, oltre alle Intese Istituzionali di Programma che finanziano attività di prevenzione dell'abbandono e di sussidiarietà dell'adozione internazionale in Brasile, Vietnam e Etiopia³⁹⁸. In relazione alle risorse destinate all'esecuzione della Convenzione de L'Aja, il Dipartimento per le Politiche della Famiglia ha reso noto³⁹⁹ che sono stati spesi € 3.711.252,96 su un ammontare complessivo di € 5.271.254,22, di cui però si attende l'effettiva allocazione e rendicontazione⁴⁰⁰. Sempre relativamente al nuovo Regolamento CAI, si segnala poi l'introduzione di un maggior potere di controllo della CAI sull'operatività degli Enti Autorizzati attraverso potere di revoca dell'autorizzazione concessa nei casi di gravi inadempienze, insufficienze o violazione delle norme vigenti o nei casi in cui i risultati conseguiti attestino la scarsa efficacia dell'azione dell'Ente⁴⁰¹. Inoltre sono previste verifiche periodiche sulla permanenza dei requisiti di idoneità degli Enti Autorizzati e sulla correttezza, trasparenza ed efficienza della loro azione con particolare

riguardo alla proporzione tra gli incarichi accettati e quelli espletati. Le verifiche sono effettuate a campione in modo che tutti gli Enti siano controllati nell'arco di un biennio o sulla base di segnalazioni che la Commissione ritenga rilevanti. A tal fine la Commissione può disporre l'invio in missione all'estero di componenti o di personale della segreteria tecnica, presso le sedi operative (art. 15), anche se in questo senso sarebbe stato meglio prevedere un lavoro di rete con il MAE. Viene infine ribadito il compito essenziale della CAI nel favorire stipule di accordi bilaterali, nell'appoggiare e risolvere rapporti internazionali e nel garantire sul territorio italiano un ridimensionamento del numero degli Enti italiani Autorizzati ed una maggiore omogeneità di procedure e costi.

i. Le cosiddette adozione mite e adozione aperta

Resta sempre aperto e acceso il dibattito sulla cosiddetta adozione mite, spesso utilizzata con poca chiarezza per riferirsi a situazioni e problemi differenti. Il termine **adozione mite** nasce nel giugno 2003 come semplice prassi giudiziaria del Tribunale per i Minorenni di Bari, di cui il Consiglio Superiore della Magistratura (CSM) ha preso atto⁴⁰², fondata sul parziale insuccesso della legislazione in tema di affidamento familiare e sull'esigenza di dare maggiore impulso al processo di deistituzionalizzazione dei minori⁴⁰³.

I **sostenitori** dell'adozione mite fondano le proprie considerazioni da un lato sulla constatazione che il numero dei bambini dichiarati adottabili e poi adottati è andato notevolmente diminuendo negli ultimi anni, mentre è rimasto alto quello delle domande di adozione, dall'altro sulla considerazione che «*da un'indagine effettuata dal Centro nazionale di documentazione ed analisi per l'infanzia e l'adolescenza, da cui risulta che, dei 10.200 bambini affidati in affidamento familiare in Italia alla data del 30 giugno 1999, solo il 42 % è rientrato in famiglia, mentre ben il 58 % non vi è tornato. Una larga parte di bambini, quindi, resta presso la famiglia affidataria e per lo più l'affidamento familiare temporaneo si trasforma in un affidamento senza termine (cd. affidamenti sine die)*

³⁹⁶ In Italia, la Legge 476/1998 di ratifica della Convenzione de L'Aja, diversamente da tutte le corrispondenti leggi straniere, ha dato applicazione al principio di sussidiarietà obbligando gli Enti Autorizzati all'adozione internazionale a realizzare progetti di solidarietà e di prevenzione dell'abbandono nei Paesi in cui vengono realizzate le adozioni, progetti che sono sostenuti anche grazie alle risorse stanziate dalla CAI per i progetti di sussidiarietà.

³⁹⁷ Bando n. 9 del 20 dicembre 2006 e delibera CAI n. 11/2007/SG/ del 12 settembre 2007 riguardante l'approvazione dei progetti di sussidiarietà ammessi a finanziamento ai sensi del bando n. 9/2006 del 20 dicembre 2006.

³⁹⁸ Ad esempio, per l'Intesa Istituzionale Etiopia sono stati stanziati €500.000.

³⁹⁹ Comunicazione inviata dal Dipartimento per le Politiche della Famiglia al Gruppo CRC ai fini dell'aggiornamento del Rapporto.

⁴⁰⁰ Nel 3° Rapporto CRC 2007, con riferimento al bilancio di previsione per l'anno 2007, si rilevava che erano stati stanziati €4.271.800 per spese per l'esecuzione della Convenzione de L'Aja e per spese in tema di adozione di minori stranieri. Per un maggior approfondimento si veda *infra* capitolo I, paragrafo «Le risorse per l'infanzia e l'adolescenza in Italia».

⁴⁰¹ Art. 6 lettera c. Inoltre l'art. 16 introduce anche diverse azioni di carattere sanzionatorio che la CAI può mettere in campo nei confronti degli Enti Autorizzati.

⁴⁰² Comunicazione del 23 maggio 2006 del CSM, riportata nell'articolo di Francesco Santanera *L'adozione mite un'iniziativa allarmante e illegittima, non autorizzata dal Consiglio Superiore della Magistratura in Prospettive assistenziali* n. 154/2 - 2006, pag. 34.

⁴⁰³ Occhiogrosso F. *L'adozione mite due anni dopo* disponibile sul sito www.cameraminorilemilano.it; Associazione Italiana dei Magistrati per i Minorenni per la Famiglia *Giustizia Mite e adozioni mite in Minori Giustizia* n. 2/2006.



grazie a provvedimenti giudiziari di proroga [...] In sostanza questa forma di adozione si rivolge a alle zone grigie dell'abbandono dei minorenni, a quelle situazioni cioè che inizialmente risultate di semiabbandono o di difficoltà temporanea tale da condurre all'affidamento familiare (perché per lo più manca una capacità educativa dei genitori di origine, ma esiste un legame affettivo che non consente l'interruzione totale dei rapporti), si siano poi evolute in senso negativo per effetto del mancato rientro del bambino nella famiglia di origine, anche se gli incontri e le visite con tale famiglia continuano»⁴⁰⁴. Si sostiene dunque che questi bambini, che si trovano in uno stato di "semiabbandono permanente"⁴⁰⁵, da una parte hanno diritto a mantenere i rapporti con i genitori biologici presenti, ma incapaci di accudirli, dall'altro hanno la necessità di rendere stabile, anche formalmente, il vincolo che li lega alla famiglia che li accoglie, per evitare di trovarsi in uno stato di nuovo abbandono al raggiungimento del diciottesimo anno di età. Così il Tribunale per i Minorenni di Bari, seguito poi da altri Tribunali⁴⁰⁶, ha iniziato ad applicare l'art. 44 lettera d) della Legge 184/1983, per far fronte a queste situazioni.

Le critiche all'adozione mite⁴⁰⁷, sottolineano anzitutto che in base alla Legge 184/1983 se un minore è «privo di assistenza morale e materiale da parte dei genitori e dei parenti tenuti a provvedervi» deve essere dichiarato adottabile ed adottato con l'adozione legittimante e non ricorrendo all'art. 44, lettera d) che prevede l'adozione in casi particolari nei confronti dei minori solo «quando vi sia la constatata impossibilità di affidamento preadottivo». Poiché l'affidamento preadottivo può essere disposto dai Tribunali per i Minorenni solamente per i minori dichiarati adottabili, la pronuncia dell'adozione mite, nei riguardi dei minori non dichiarati adottabili, costituisce una forzatura della stessa legge in quanto priva definitivamente dei figli i nuclei familiari che si trovano solo in gravi difficoltà. Va anche segnalato che la Legge 184/1983 ha previsto ai congiunti del minore, di cui viene aperta la procedura di adottabilità, di ricorrere presso il Tribunale per i Minorenni, la Corte d'Appello e la Corte di Cassazione. Queste garanzie non sono invece previste nella procedura relativa all'adozione mite. In secondo luogo non è neppure opportuno ricorrere all'adozione mite per regolarizzare gli affidamenti a lungo termine, in

quanto la famiglia di origine non deve essere esautorata del suo ruolo genitoriale, anche se per svolgerlo deve contare sull'aiuto degli affidatari e del sostegno degli operatori dei servizi socio-assistenziali e sanitari: la tutela del minore, della sua famiglia d'origine e degli affidatari, passa anche attraverso questo indispensabile ruolo delle istituzioni peraltro previsto dalla stessa Legge 184/1983 che, pur considerando l'affidamento familiare un intervento tendenzialmente temporaneo, non esclude la possibilità di affidamenti a lungo termine⁴⁰⁸.

Si segnala che in seguito a questo dibattito alcuni **disegni di legge** hanno proposto di regolamentare l'adozione mite o aperta⁴⁰⁹ e si evidenzia che data la delicatezza della materia sarebbe opportuno un confronto serio e approfondito.

ii. l'adozione europea e l'adozione internazionale in Europa

Il dibattito avviato sul progetto di **adozione europea**, già segnalato nel 3° Rapporto CRC, sembra attualmente sospeso. L'unico riferimento all'adozione europea viene dalla già citata Risoluzione del Parlamento Europeo del 16 gennaio 2008⁴¹⁰ dove si auspica l'introduzione del nuovo istituto giuridico. Se attuata si creerebbe la necessità di prevedere

⁴⁰⁸ Si veda Fadiga L. *Affidamento fra norma e prassi* relazione al convegno *Affido:legami per crescere* Torino, 21-22 febbraio 2008, disponibile sul sito dell'Associazione Italiana dei Magistrati per i Minorenni e per la Famiglia (www.minoriefamiglia.it), a questo proposito ha precisato «L'ampiezza delle zone grigie è anche in funzione della debolezza tecnica dei servizi locali e della poca chiarezza del progetto; dell'insufficiente o mancato monitoraggio da parte dei servizi stessi nel corso dell'affidamento; dell'inerzia degli organi giudiziari cui spetta attivarsi a tutela dei diritti del minore (Giudice Tutelare e Pubblico Ministero minore); dell'incapacità di molti giudici di prendere o di confermare decisioni difficili, ma talora necessarie per il bene del minore: è in funzione, insomma, del cattivo funzionamento del meccanismo globalmente considerato, che sforna un prodotto difettoso e troppo spesso di pessima qualità. E da qui nascono distorsioni e proposte di accattivanti rimedi talora verniciati di modernità, come ad esempio la cosiddetta *adozione mite*: che sostanzialmente ripropone la vecchia adozione ordinaria, non legittimante e revocabile, subordinata a un periodo di prova, una prova costruita sulle spalle del minore e della sua famiglia di origine».

⁴⁰⁹ Disegno di legge S. 1007 settembre 2006 Sen. Burani Procacini. Già nel marzo 2006 era stato presentato il disegno di legge Finocchiaro-Turco «Modifiche alla legge 184/1983 in materia di adozione aperta o adozione mite»

⁴¹⁰ Art.109: auspica di verificare la possibilità di concepire uno strumento comunitario in materia di adozioni, elaborato conformemente alla Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti dell'infanzia e ad altre norme internazionali applicabili, che migliori la qualità dell'assistenza nei servizi di informazione, la preparazione per l'adozione internazionale, il trattamento delle procedure di richiesta di adozione internazionale e i servizi post-adozione, tenendo presente che tutte le convenzioni internazionali relative alla protezione dei diritti del fanciullo riconoscono ai bambini abbandonati od orfani il diritto ad avere una famiglia e a essere protetti;

⁴⁰⁴ *Ibidem*.

⁴⁰⁵ Lenti L. *L'adozione mite è ora di cambiamenti?* in *Minori e giustizia* 2007.

⁴⁰⁶ Tribunale per i Minorenni di Brescia e, in alcune rare pronunce, Tribunale per i Minorenni di Milano.

⁴⁰⁷ Si vedano al riguardo gli articoli di Santanera F. in *Prospettive Assistenziali* n. 154; Fadiga L. *Adozione aperta: sì o no?* in Seminario della Commissione parlamentare per l'infanzia *Adozione e affidamento, proposte a confronto* Roma, 16 luglio 2007.



regole uniformi e omogenee in tutti i Paesi europei sul rilascio dell'idoneità all'adozione, l'istituzione di una banca dati europea dei minori adottabili e delle coppie adottanti; un Albo europeo degli Enti Autorizzati, un'Autorità Centrale Europea con il compito di predisporre e vigilare sugli strumenti di attuazione e l'applicazione del principio di gratuità dell'adozione.

In Europa si sta anche molto discutendo circa l'opportunità di prevedere regole meno severe per l'adozione internazionale⁴¹¹, ovvero di **riformare il testo della Convenzione di Strasburgo del 1967** nel senso di affermare "il diritto" all'adozione ai *single* e alle coppie di fatto e di prevedere la possibilità anche per le coppie omosessuali⁴¹². L'Italia, attraverso il Ministro per le Politiche della Famiglia, ha già presentato una nota tecnico giuridica⁴¹³ al Consiglio d'Europa per esporre i suoi rilievi critici e per ribadire la validità di una legislazione che pone al centro il diritto del bambino e non il diritto degli adulti ad avere dei figli.

Pertanto il Gruppo CRC raccomanda:

1. Al **Dipartimento per le Politiche della Famiglia**, alle **Regioni** e agli **Enti Locali** il sostegno delle adozioni difficili di minori italiani e stranieri, di cui all'art. 6 comma 8 Legge 149/2001, attraverso provvedimenti mirati che rendano esigibile il diritto a tale sostegno, a livello sociale ed economico;
2. Al **Ministero della Giustizia - Dipartimento per la Giustizia Minorile** l'avvio dell'operatività della *banca dati dei minori adottabili e dei genitori in attesa di adozione*, ex. art. 40 Legge 149/2001, al fine di avere un costante monitoraggio dei minori adottabili e la messa in rete di informazioni tra i Tribunali per i Minorenni italiani;
3. Alla **Commissione per le Adozioni Internazionali** un potenziamento delle azioni di verifica e di controllo sull'operatività degli Enti Autorizzati in Italia e all'estero anche con un maggior coinvolgimento operativo del Ministero degli Affari Esteri.

⁴¹¹ Raccomandazione del Consiglio d'Europa del 24 gennaio 2008, disponibile sul sito www.coe.int

⁴¹² Si vedano le interviste al Vice-segretario Generale del Consiglio d'Europa Mrs. Maud de Boer Buquicchio in *La Gazzetta del Mezzogiorno* del 24 febbraio 2008 e su *Vita* del 7 marzo 2008. Si veda anche www.coe.int e www.politichefamiglia.it

⁴¹³ Il 26 febbraio 2008 l'Italia ha presentato al Consiglio d'Europa una nota che dovrebbe essere stata discussa in pre-consiglio il 12 marzo 2008. La nuova Convenzione europea dovrebbe poi essere adottata dal Comitato dei Ministri nella seduta del 5-6 maggio 2008. A quel punto ogni Paese membro potrà decidere se ratificarla, dando così il proprio consenso ad essere vincolato dal trattato stesso e ad uniformarvi la propria legislazione. Alla ratifica ogni Paese può formulare fino a due riserve su punti specifici del testo. La riserva dura 5 anni ed è rinnovabile.



Capitolo V. Salute e Assistenza

All'interno di tale raggruppamento le Linee Guida sviluppate dal Comitato ONU suggeriscono di considerare la situazione dei bambini e adolescenti con disabilità (art. 23 CRC), l'attuazione dell'art. 24 CRC, che riconosce il diritto di godere del miglior stato di salute possibile, e dell'art. 27 CRC che riconosce il diritto di ogni bambino e adolescente ad un livello di vita sufficiente per consentire il suo sviluppo fisico, mentale, spirituale, morale e sociale.

1. SALUTE E SERVIZI SANITARI

a) Nascere e crescere in Italia

Nel presente paragrafo sono state accorpate e sintetizzate alcune questioni evidenziate nel 3° Rapporto CRC (nello specifico natalità, mortalità infantile, uso degli psicofarmaci per bambini e adolescenti, disagio legato alle malattie croniche, HIV/AIDS in età pediatrica), in considerazione del fatto che non si dispone di dati aggiornati o novità rispetto a quanto già scritto lo scorso anno.

La Relazione sullo stato sanitario del Paese 2005-2006⁴¹⁴ ha confermato quanto riportato nel 3° Rapporto CRC⁴¹⁵: la **salute nell'età evolutiva** è da considerarsi complessivamente buona e considerevolmente migliorata nel corso degli ultimi decenni, ma è caratterizzata da continue e consistenti disuguaglianze territoriali. Sia i determinanti distali della salute (reddito, capitale sociale, istruzione), che quelli prossimali (comportamenti e abitudini di vita), si distribuiscono diversamente nelle Regioni italiane: maggiore incidenza al Sud che al Nord di quelli che influenzano in modo negativo lo stato di salute della popolazione, in particolare delle fasce più deboli⁴¹⁶.

Il tasso di **mortalità infantile** nel primo anno di vita, che rappresenta uno degli indicatori più utilizzati per misurare lo stato di salute e il benessere di un Paese, è sceso da 8 morti per 1.000 nati nel 1990 a 4 morti ogni 1.000 nati nel 2006⁴¹⁷. Ma a livello territoriale la mortalità infantile nel Sud (5,3) è più elevata rispetto al Nord (3,3). Oltre i

tre quarti dei decessi sono associati al **sottopeso** (peso alla nascita inferiore a 2500 g) come possibile concausa e l'incidenza varia ampiamente tra le Regioni dal Nord al Sud, indicando la necessità di interventi mirati a ridurre i fattori di rischio oltre alla qualità dell'assistenza in gravidanza⁴¹⁸.

Il ricorso al **parto cesareo** non solo continua ad essere il più elevato a livello europeo, ma in continuo aumento, in particolare in alcune Regioni meridionali quali la Campania (oltre il 60% dei parti), la Sicilia (52,3%) e la Basilicata (50,4%), mentre il parametro di riferimento di appropriatezza clinica, individuato sulla base delle esperienze internazionali e riconosciuto dal Decreto Ministeriale del 12 dicembre 2001⁴¹⁹ è di 15-20%.

I bambini e gli adolescenti italiani maschi si ammalano e muoiono maggiormente delle loro coetanee. Le patologie gravi più frequenti sono le condizioni morbose di origine perinatale e le malformazioni congenite nel corso del primo anno di vita, mentre nelle età successive sono i traumi e i tumori. Ogni anno nascono circa 5.000 bambini che vivranno affetti da una **malattia cronica** (asma, diabete, fibrosi cistica, etc.), circa la metà dei quali vivrà con una disabilità permanente. Sono, quindi, circa 60.000 i bambini (con meno di 14 anni) che necessitano di assistenza adeguata, appropriata e continua su tutto il territorio nazionale: una finalità dunque ancora da perseguire e che è importante ribadire ancora⁴²⁰.

Dei 57.731 casi nazionali di **AIDS**, 762 (pari all'1,3%) sono bambini (di età inferiore ai 13 anni)⁴²¹. L'infezione da HIV di minori, come già evidenziato nel 3° Rapporto CRC, si manifesta, frequentemente, in famiglie multiproblematiche, con carenze economiche, sociali, culturali o di recente immigrazione, spesso irregolare. I minori adolescenti orfani a causa dell'HIV, a loro volta sieropositivi, sono spesso accolti da parenti (in genere nonni e zii) che mo-

⁴¹⁴ Ministero della Salute *Relazione sullo stato sanitario del Paese 2005-2006* gennaio 2008, www.ministerosalute.it/pubblicazioni/ppRisultatiRSSP.jsp

⁴¹⁵ 3° Rapporto CRC 2007, pagg. 45-65.

⁴¹⁶ Padovani G. *Il diritto negato* Il Pensiero Scientifico Editore, Roma, 2008.

⁴¹⁷ UNICEF *Nascere e crescere sani. La condizione dell'infanzia e del mondo* 2008.

⁴¹⁸ Campi R, Bonati M. *Nascere e crescere oggi in Italia* Il Pensiero Scientifico Editore, Roma, 2005; Cirillo B, Bonati M, Campi R, De Campora E, Siani P. *Disuguaglianze nella salute nell'infanzia e nell'adolescenza* Phoebus Edizioni, Napoli 2007.

⁴¹⁹ DM 12 dicembre 2001 «Sistema di garanzie per il monitoraggio dell'assistenza sanitaria» pubblicato nella G.U. n. 34 del 9 febbraio 2002, S.O. disponibile sul sito

www.unich.it/offerta/perfez2004/eosst/modulo3_bellentani1.pdf
⁴²⁰ ApeC *L'assistenza ai bambini con malattie croniche* Quaderni ACP 2002;1 pagg. 56-58.

⁴²¹ Fonte: Istituto Superiore di Sanità, www.iss.it/emol/aids/index.php



strano difficoltà a sostenere la propria funzione educativa. Per quanto riguarda l'**utilizzo degli psicofarmaci** per i bambini e gli adolescenti, nel 2007 non ci sono stati cambiamenti rispetto a quanto segnalato gli anni precedenti. Gli antidepressivi sono prescritti ad almeno due bambini o adolescenti (di età compresa tra i 10 ed i 17 anni) ogni mille e in particolare alle ragazze⁴²². Molto meno gli altri psicofarmaci. Nella seconda metà del 2007 si è attivato il Registro Nazionale della sindrome da deficit di attenzione e iperattività (ADHD)⁴²³, di cui è affetto circa l'1% dei bambini in età scolare.

Il Gruppo CRC raccomanda:

1. Al **Ministero della Salute, al Ministero della Solidarietà Sociale e alle Regioni**, nell'ambito delle rispettive competenze, di attivare programmi di intervento (anche educativi, informativi e di aggiornamento) atti a ridurre l'enorme disuguaglianza tra e all'interno delle Regioni nelle cure della popolazione minorile;
2. Al **Ministero della Salute e alle Regioni**, nell'ambito delle rispettive competenze, di aggiornare il monitoraggio delle condizioni croniche e di disabilità, transitorie e permanenti, che affliggono la popolazione pediatrica e di attivare interventi appropriati e efficienti su tutto il territorio atti a rispondere ai bisogni assistenziali ancora inevasi;
3. Al **Ministero della Salute e alle Regioni**, nell'ambito delle rispettive competenze, di promuovere indagini conoscitive sulla condizione sociale ed educativa dei minori affetti da HIV a livello nazionale atte a formulare interventi assistenziali appropriati ed efficienti.

b) Le coperture vaccinali

Come evidenziato nel 3° Rapporto CRC, le vaccinazioni proteggono l'individuo da malattie infettive, inducendo una risposta immunitaria simile a quella provocata dall'infezione naturale, senza che si abbiano però i sintomi della malattia. Per le infezioni che si trasmettono da persona a persona, inoltre, rendere immuni con le vaccinazioni proporzioni elevate della popolazione garantisce la riduzione, o addirittura l'eliminazione, del rischio di trasmissione del singolo microrganismo, proteggendo quindi anche chi non fosse vaccinato. L'efficacia di molte delle attuali vaccinazioni è ben dimostrata ed ha storici risultati: il vaiolo è stato debellato grazie alla vaccinazione, analogo traguardo si sta perseguendo per la poliomielite (già

eradicata dal continente europeo dal 2002).

In Italia, malattie per le quali sono state condotte vaccinazioni di massa sono pressoché eliminate (Difterite, Poliomielite) o ridotte ad incidenza molto bassa (Tetano, Epatite B, *Hemophilus Influenzae* tipo b); mentre per malattie che fino a pochi anni fa colpivano tutti i bambini, e per questo eufemisticamente chiamate "malattie dell'infanzia", si è pervenuti ad una veloce e costante diminuzione dell'incidenza correlata all'aumento della copertura vaccinale (pertosse, morbillo, rosolia, parotite). Queste vaccinazioni, insieme alla vaccinazione anti-influenzale per persone a rischio, sono incluse nei Livelli Essenziali di Assistenza (LEA) e offerte attivamente in tutto il Paese. Negli ultimi anni sono stati registrati vaccini che hanno dimostrato di avere un'elevata efficacia sul campo nel prevenire malattie infettive con grave decorso clinico (meningiti ed altre infezioni invasive da meningococco C e da pneumococco), o malattie che, pur decorrendo nella maggior parte dei casi senza complicanze, hanno una elevata incidenza (varicella). Si segnala che le quattro vaccinazioni contro il meningococco C, lo pneumococco, la varicella e il *Papilloma Virus* sono state inserite nel calendario vaccinale e nei LEA, come previsto dal nuovo Piano Nazionale Vaccinazioni 2008-2010⁴²⁴.

Tuttavia ancora ampio è il divario tra le varie regioni rispetto al tasso di copertura per molte vaccinazioni, in particolare quella contro il morbillo, la rosolia e la parotite. Inoltre in molte Regioni è ancora inefficiente il sistema di monitoraggio della copertura, di offerta attiva e di controllo degli effetti collaterali da vaccino.

Infine, la registrazione dei primi vaccini contro l'infezione da *Papilloma Virus*, responsabile di oltre i due terzi dei casi di carcinoma della cervice, ha portato alla programmazione di una campagna nazionale di vaccinazione di massa per le ragazze durante il 12° anno di vita⁴²⁵ a partire dal 2008.

⁴²⁴ Ministero della Salute, Piano Nazionale Vaccinazioni (PNV) 2008-2010.

⁴²⁵ Ministero della Salute, www.ministerosalute.it/speciali/piSpecialiNuova.jsp?id=75. Si veda *infra* capitolo I, paragrafo «Le risorse destinate all'infanzia e all'adolescenza» in cui si specifica che sono stati stanziati 70.000.000 per la rapida esecuzione della vaccinazione gratuita alle ragazze dagli 11 ai 12 anni contro il *Papilloma Virus* (HPV). Nel mese di marzo 2007, il Ministero della Salute ha avviato la campagna di sensibilizzazione dell'offerta del vaccino attiva e gratuita rivolta alle ragazze dagli 11 ai 12 anni in modo uniforme in tutto il territorio italiano finalizzata ad una progressiva immunizzazione della popolazione giovane adulta esposta al rischio di infezione. L'Italia è il primo Paese europeo a pianificare una strategia di vaccinazione pubblica contro il *Papilloma Virus* (HPV). Cfr. www.ministerosalute.it/speciali/piSpecialiNuova.jsp?id=75

⁴²² Banca dati ARNO Pediatria, Cineca Bologna, Istituto Mario Negri di Milano, 2008.

⁴²³ Fonte: Istituto Superiore di Sanità, www.iss.it/adhd/



Il Gruppo CRC pertanto raccomanda:

1. Al **Ministero della Salute e alle Regioni**, nell'ambito delle rispettive competenze, di intraprendere idonee iniziative (informative, educative e organizzative) volte al miglioramento delle coperture vaccinali per quelle vaccinazioni (in particolare il morbillo) che non hanno raggiunto il tasso necessario e atteso su tutto il territorio nazionale in modo omogeneo;
2. Al **Ministero della Salute e alle Regioni**, nell'ambito delle rispettive competenze, di promuovere e coordinare una rete di sorveglianza attiva (locale e nazionale, tramite un'anagrafe aggiornata e accurata delle malattie infettive, delle vaccinazioni effettuate e delle reazioni avverse) per disporre di dati esaustivi sulle malattie infettive prevenibili con vaccino, sull'efficacia delle politiche vaccinali e sugli effetti collaterali da vaccino.

c) I diritti dei bambini in ospedale

I dati aggiornati al 2005 rispetto ai tassi di ospedalizzazione⁴²⁶ ed alla mobilità ospedaliera⁴²⁷, due importanti indicatori per valutare l'equità dell'assistenza ospedaliera pediatrica e per documentare le differenze territoriali nell'accesso alle cure, confermano quanto evidenziato in proposito nel 3° Rapporto CRC, ovvero che in tutte le Regioni l'ospedalizzazione maggiore si registra nel corso del primo anno di vita e che le Regioni del Nord, in particolare la Liguria, hanno una forte attrazione di utenza⁴²⁸.

Come evidenziato nel 3° Rapporto CRC⁴²⁹ l'esperienza dell'ospedalizzazione può essere un'esperienza difficile per i bambini, oltre che per le loro famiglie: il distacco dall'ambiente familiare, le cure mediche talvolta dolorose e/o invasive, la mancanza di preparazione al ricovero sono fattori che concorrono alla determinazione di un vero e proprio trauma, che subisce il bambino con tutta la sua famiglia. Tuttavia, è stato riscontrato che è possibile prevenire il trauma da ricovero, innanzitutto mediante un'adeguata informazione rivolta ai bambini rispetto alla realtà ospedaliera, anche nelle scuole materne e primarie⁴³⁰, nonché at-

traverso l'utilizzo dello strumento del gioco in fase di adattamento e di preparazione dei bambini che stanno per affrontare un ricovero. A questo scopo diverse sono le iniziative condotte da associazioni che da anni lavorano con e per i bambini in ospedale⁴³¹. Sarebbe pertanto importante e auspicabile che il Ministero della Salute promuovesse una campagna di sensibilizzazione negli ospedali volta a supportare tali iniziative.

Occorre infatti considerare che i bambini hanno il diritto di godere del miglior stato di salute possibile e di beneficiare di servizi medici e di riabilitazione, nonché di avere accesso a tali servizi. In cosa concretamente consista in particolare il diritto al miglior trattamento medico possibile è stato approfondito e specificato a partire dal 1988, anno in cui alcune associazioni impegnate per il benessere dei bambini in ospedale hanno riassunto in dieci punti, c.d. **Carta di EACH**⁴³², i diritti dei bambini in ospedale.

Successivamente i diritti enunciati nella Carta di EACH sono stati adattati alla situazione italiana ed estesi alle problematiche adolescenziali⁴³³, nonché ampliati, fino a considerare i "doveri" del personale e della struttura ospedaliera⁴³⁴. Attualmente diverse sono le strutture sanitarie che basano il proprio operato su questi principi⁴³⁵.

Tra le buone prassi a livello regionale si segnala che il **Veneto** ha adottato il progetto «I diritti dei bambini in ospedale» nel 2003 con l'intento di conoscere la situazione e l'applicazione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in tutti gli ospedali del Veneto e di promuoverne la diffusione, attuando una riflessione su tutto il territorio regionale tra i soggetti interessati nell'implementazione della Carta dei Diritti dei Minori in tutto l'ambiente ospedaliero. In **Friuli Venezia Giulia** la Giunta Regionale ha formalmente recepito⁴³⁶ la «Carta dei Diritti del Bambino in Ospedale», e la re-

⁴²⁶ Per *tassi di ospedalizzazione* si intendono il numero di ricoveri, le cause di ospedalizzazione, disaggregati per età, sesso e Regione.

⁴²⁷ Per *mobilità ospedaliera* si intende la tendenza della popolazione ad usufruire delle prestazioni di ricovero in una Regione diversa da quella di residenza.

⁴²⁸ Ministero della Salute *Rapporto annuale sulla attività di ricovero ospedaliero. Anno 2005* www.ministerosalute.it/programmazione/sdo/sezDocumenti.jsp?id=148&label=osp

⁴²⁹ 3° Rapporto CRC 2007, pag. 47.

⁴³⁰ Ne è un esempio il progetto «Conoscere per non avere paura», che consiste nell'introduzione dell'argomento malattia/ospedale nel programma curricolare di educazione alla salute da parte degli stessi insegnanti, previamente preparati. È stato già realizzato in scuole materne ed elementari a Roma, Teramo, Lodi, Milano, Vario d'Adda, Torino, Firenze, Vicenza.

⁴³¹ Per favorire una migliore informazione circa il mondo dell'ospedale Fondazione ABIO, ad esempio, distribuisce periodicamente a tutti i bambini ricoverati nei reparti in cui operano i volontari ABIO il volume *Che ci faccio in Ospedale* di Roberto Lucani, Giunti edizioni, uno strumento di informazione e di gioco circa il mondo dell'ospedale.

⁴³² EACH è acronimo di *European Association for Children in Hospital*.

⁴³³ A cura di Fondazione ABIO, in collaborazione con la Società Italiana di Pediatria (SIP); il testo della Carta dei Diritti dei Bambini e degli Adolescenti in Ospedale è disponibile sul sito www.abio.org

⁴³⁴ Carta dei Diritti del Bambino in Ospedale, a cura dell'Associazione Ospedali Pediatrici Italiani, disponibile sul sito www.aopi.it/cartadiritti.html

⁴³⁵ Tra questi si annoverano: IRCSS Burlo Garofolo, Trieste; Ospedale pediatrico Gaslini, Genova; Ospedale dei Bambini, Brescia; Ospedale pediatrico Bambin Gesù, Roma; Ospedale Meyer, Firenze; Azienda Ospedaliera Universitaria, Modena; Asl 4, Prato; Azienda Ospedaliera Universitaria, Siena.

⁴³⁶ Delibera n. 1240 del 4 maggio 1998, www.burlo.trieste.it



lativa delibera costituisce Atto di Indirizzo per tutte le Aziende Sanitarie della Regione, indicante *standard* di qualità e criteri di valutazione.

Si auspica quindi che il Ministero della Salute sostenga e promuova l'adozione e l'attuazione di questi principi⁴³⁷ presso le strutture ospedaliere pediatriche affinché venga rispettato il diritto dei bambini e degli adolescenti non solo alle cure migliori, ma anche al soddisfacimento dei loro bisogni affettivi ed emotivi.

Al fine di dare concreta attuazione ai principi contenuti nella *Carta dei Diritti dei Bambini e degli Adolescenti in Ospedale*, e in particolare all'art. 6⁴³⁸, si ritiene fondamentale che il personale medico e paramedico delle strutture ospedaliere pediatriche riceva un'adeguata formazione sui diritti dei bambini in ospedale, che tenga in debita considerazione anche la specifica condizione degli adolescenti e dei bambini di origine straniera. In proposito, si evidenzia l'importanza, altresì, della presenza di mediatori culturali nelle strutture ospedaliere.

Sarebbe infine importante promuovere un'indagine presso i reparti pediatrici al fine di rilevare se e come i principi affermati nella *Carta dei Diritti dei Bambini e degli Adolescenti in Ospedale* vengono applicati.

Il Gruppo CRC raccomanda:

1. Al **Ministero della Salute** di aggiornare annualmente e rendere pubbliche le statistiche sull'assistenza ospedaliera pediatrica;
2. Al **Ministero della Salute** di avviare o almeno promuovere un'indagine presso tutti i reparti pediatrici italiani al fine di rilevare se e come i principi affermati nella *Carta dei Diritti dei Bambini e degli Adolescenti in Ospedale* vengono applicati e conseguentemente, sulla base dei risultati ottenuti, emanare una Circolare in cui, precisando il necessario rispetto della Carta, si chiariscano le modalità di promozione dei diritti dei bambini in ospedale;
3. Al **Ministero della Salute**, al fine di dare piena attuazione all'art. 6 della *Carta dei Diritti dei Bambini e degli Adolescenti in Ospedale*, di prevedere per il personale medico e paramedico delle strutture pediatriche la frequenza ob-

bligatoria e certificata di corsi di formazione sui diritti dei bambini in ospedale, che affrontino anche le questioni connesse all'adolescenza, alle differenze culturali e religiose proprie delle etnie presenti nel nostro Paese, nonché nelle Scuole di Specializzazione in Pediatria programmi di formazione specifici in "comunicazione" per sviluppare la capacità di comunicare in modo adeguato alle condizioni (età, cultura, tradizioni, ecc.) del paziente minore e della sua famiglia.

d) Alimentazione nella prima infanzia

i. La promozione dell'allattamento materno

Secondo i dati più recenti, l'81,1% di donne italiane ha allattato al seno il proprio bambino e la durata media dell'allattamento al seno è di 7,3 mesi; il livello di diffusione dell'allattamento esclusivo o predominante raggiunge il 71,2% tra le donne più istruite contro il 53,2% tra le donne con la sola licenza elementare⁴³⁹.

In tema di promozione e tutela dell'allattamento al seno, come ricordato nel 3° Rapporto CRC, **a livello europeo**, due Direttive hanno apportato delle modifiche significative: la Direttiva 2006/141/CE che introduce criteri più ristretti nella pubblicità e nei materiali informativi, senza però recepire pienamente i dettami del Codice Internazionale sulla Commercializzazione dei Sostituti del Latte Materno e le successive pertinenti Risoluzioni dell'Assemblea Mondiale della Sanità (AMS), e la direttiva 2006/125/CE sugli alimenti a base di cereali e gli altri alimenti destinati a lattanti e bambini, che però continua a permetterne la commercializzazione a partire dai 4 mesi d'età. La direttiva 2006/141/CE non è inclusa «tra quelle per la cui implementazione la legge comunitaria ha conferito al Governo apposita delega», essendo stata inserita nell'elenco delle direttive da attuarsi in via amministrativa, come può rilevarsi dalla relazione allegata al disegno di Legge comunitaria per il 2007⁴⁴⁰. Il 12 novembre 2007 il Ministero della Salute ha decretato l'attuazione della direttiva 2006/141/CE nella parte che modifica la direttiva 1999/21/CE sugli alimenti dietetici destinati a fini medici speciali⁴⁴¹. Da segnalare inoltre, come grazie al progetto dello *European Network*

⁴³⁷ Si segnala in proposito che il Ministero della Salute, insieme al Ministero della Solidarietà Sociale e al Ministro per le Politiche della Famiglia, ha dato il patrocinio alla nuova *Carta dei Diritti dei Bambini e degli Adolescenti in Ospedale* promossa da Fondazione ABIO e SIP, nei confronti della quale anche la Commissione parlamentare per l'infanzia ha espresso il suo apprezzamento.

⁴³⁸ Art. 6 *Carta dei Diritti dei Bambini e degli Adolescenti in Ospedale* «I bambini e gli adolescenti hanno diritto ad avere a loro disposizione figure specializzate (pediatri, infermieri pediatrici, psicologi, mediatori culturali, assistenti sociali, volontari) in grado di creare una rete assistenziale che risponda alle necessità fisiche, emotive e psichiche loro e della loro famiglia».

⁴³⁹ ISTAT *Gravidanza, parto, allattamento al seno* diffuso il 5 giugno 2006 (periodo di riferimento 2004-2005), disponibile in sintesi sul sito

www.istat.it/salastampa/comunicati/non_calendario/20060605_00/

⁴⁴⁰ Sen. Tiziana Valpiana, Interrogazione a risposta scritta del 15 maggio 2007 e relativa risposta scritta del Sottosegretario alla Salute del 15 novembre 2007

consultabile sul sito <http://banchedati.camera.it>

⁴⁴¹ In G.U. n. 38 del 14 febbraio 2008.



for Public Health Nutrition: Networking, Monitoring, Intervention and Training (EUNUTET)⁴⁴² finanziato dalla Commissione Europea nel 2002, siano disponibili, grazie al contributo di ricercatori ed esperti di salute pubblica, delle raccomandazioni *standard* sull'alimentazione dei lattanti e dei bambini fino a tre anni. La pubblicazione della versione revisionata del *Blueprint* europeo del 2006 conferma quanto affermato nella precedente versione e aiuterà i Paesi a continuare a promuovere, proteggere e sostenere l'allattamento al seno in maniera efficace⁴⁴³.

Per quanto concerne il **livello nazionale**, come già evidenziato nel 3° Rapporto CRC, la promozione dell'allattamento al seno è stata inserita nel Piano Sanitario Nazionale 2006-2008.

Nel «Piano per la promozione e la tutela della salute delle donne e dei bambini» presentato il 7 marzo 2007⁴⁴⁴ il Ministero della Salute si era impegnato a promuovere varie iniziative a favore della protezione, alla promozione ed al sostegno dell'allattamento al seno, di cui si segnalano di seguito i recenti sviluppi:

- il programma «**Guadagnare salute, rendere facili le scelte salutari**», finalizzato a favorire un cambiamento negli stili di vita della popolazione e che mette l'allattamento al seno al primo posto tra i comportamenti salutari, è stato approvato dal Governo il 4 maggio 2007 in accordo con le Regioni e le Province Autonome ed avviato⁴⁴⁵;
- la **Campagna nazionale di comunicazione «Genitori più»**⁴⁴⁶ è stata attivata ed è attualmente sostenuta in 12 Regioni⁴⁴⁷;
- il progetto «**Promozione e la valutazione di qualità di modelli operativi del percorso nascita**», che comprende la realizzazione di azioni volte a proteggere, pro-

muovere e sostenere l'allattamento al seno, è stato avviato nel 2007 e finanziato con 2 milioni di euro⁴⁴⁸.

Si segnalano inoltre due importanti azioni compiute nel 2007. Il 6 giugno 2007 è stata istituita la **Commissione per la Salute delle Donne** presso il Ministero della Salute, che tra i gruppi di lavoro istituiti al suo interno ne prevede uno dedicato al «percorso nascita»: periodo pre-concezionale, gravidanza, parto, puerperio. L'8 marzo 2008 ha presentato il primo Rapporto annuale⁴⁴⁹. Il 2 ottobre 2007 la **Commissione parlamentare per l'infanzia** ha approvato all'unanimità una Risoluzione in materia di promozione dell'allattamento materno⁴⁵⁰.

Invece il **disegno di legge «per la promozione e la tutela della salute dei diritti delle partorienti e dei nati»** presentato dal Governo nel 2006 e che pone la promozione della salute materno-infantile, anche dell'allattamento al seno, come obiettivo prioritario a livello nazionale, è ancora all'esame della Commissione Affari Sociali della Camera dei Deputati⁴⁵¹.

Si segnala ancora positivamente che il 20 dicembre 2007 il Governo, le Regioni e le Province Autonome di Trento e Bolzano hanno approvato per la prima volta le «**Linee di indirizzo nazionali sulla protezione, la promozione il sostegno dell'allattamento al seno**»⁴⁵², in cui si riconosce l'importanza dell'allattamento al seno come modo di alimentazione naturale nella prima infanzia e si raccomanda l'allattamento al seno esclusivo per sei mesi e continuato ben oltre il primo anno di vita ed in ogni caso finché madre e bambino lo desiderino. Tra gli indicatori di valutazione viene inoltre inserita l'adesione agli *standard* OMS/UNICEF e il numero di strutture riconosciute «Ospedali Amici dei Bambini». Vi è inoltre contenuto l'impegno del Ministero all'istituzione di un Comitato Nazionale Multisetoriale per l'allattamento. Si ricorda, in proposito, che la nomina di un coordinatore nazionale per

⁴⁴² Cfr. http://ec.europa.eu/health/ph_projects/2002/promotion/promotion_2002_18_en.htm

⁴⁴³ Commissione Europea, Directorate Public Health and Risk Assessment *Protezione, promozione e sostegno dell'allattamento al seno in Europa: un Programma d'Azione* Luxembourg. Cfr. www.burlo.trieste.it/old_site/Burlo%20English%20version/Activities/research_develop.htm

⁴⁴⁴ Ministero della Salute *Verso un Piano di azioni per la promozione e la tutela della salute delle donne e dei bambini* presentato nell'ambito del Convegno nazionale *Alla salute delle donne* 7 marzo 2007, Napoli e disponibile sul sito www.ministerosalute.it/imgs/C_17_pubblicazioni_610_allegato.pdf

⁴⁴⁵ Cfr. www.ministerosalute.it/stiliVita/stiliVita.jsp

⁴⁴⁶ Pone l'allattamento esclusivo al seno nei primi sei mesi tra le 7 semplici azioni che si sono dimostrate essere particolarmente efficaci per la prevenzione dei rischi alla salute dei bambini, www.genitoripiù.it

⁴⁴⁷ Oltre che in Veneto, prima Regione ad avviarla in via sperimentale, è stata estesa in Abruzzo, Calabria, Emilia Romagna, Friuli Venezia Giulia, Lazio, Molise, Piemonte, Puglia, Sardegna, Umbria e Val d'Aosta.

⁴⁴⁸ Realizzato dal Centro per la prevenzione e il controllo delle malattie in collaborazione con il Centro Nazionale di Epidemiologia, sorveglianza e promozione della salute dell'Istituto Superiore di Sanità, cfr. www.ccm-network.it/?q=node/75

⁴⁴⁹ Cfr. Ministero della Salute *La salute delle donne in Italia* 2008.

⁴⁵⁰ Si veda www.parlamento.it/documenti/repository/commissioni/bicamerale/infanzia/24-bis-n2.PDF

⁴⁵¹ C. 1923, presentato il 10 novembre 2006, ha ottenuto parere favorevole in sede consultiva da parte della Commissione Affari Costituzionali, Commissione Lavoro Pubblico e Privato, Commissione per le Questioni Regionali.

⁴⁵² Conferenza Permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province Autonome di Trento e Bolzano, Accordo, ai sensi dell'art. 4 Decreto Legislativo 281/1997 tra il Governo, le Regioni e le Province Autonome di Trento e Bolzano su «Linee di indirizzo nazionali sulla protezione, la promozione ed il sostegno dell'allattamento al seno», Deliberazione del 20 dicembre 2007, G.U. n. 32 del 7 febbraio 2008.



l'allattamento al seno, l'istituzione di un comitato multi-settoriale, l'applicazione da parte di ogni servizio ospedaliero dei «Dieci passi per allattare al seno con successo» dell'OMS/UNICEF, sono tra gli impegni sottoscritti anche dal nostro Paese nel 1990 con la Dichiarazione degli Innocenti e non ancora attuati, come già rilevato nel 3° Rapporto CRC.

Particolare attenzione all'introduzione di alimenti complementari appropriati e nei tempi corretti, è inoltre contenuta nel programma «Comunità Amica dei bambini per l'allattamento materno»⁴⁵³, presentato ufficialmente a Milano l'8 ottobre 2007, che prevede tra l'altro di «*promuovere l'allattamento al seno esclusivo fino ai 6 mesi compiuti, l'introduzione di adeguati alimenti complementari oltre i 6 mesi e l'allattamento materno prolungato*».

A livello regionale, si segnala la continuità delle attività svolte quali la creazione di un gruppo di lavoro interregionale degli assessorati competenti in materia e la sigla di Protocolli d'intesa di alcune Regioni per la promozione dell'allattamento al seno nel proprio territorio⁴⁵⁴, oltre all'attivazione di un Tavolo interregionale sulle tematiche materno-infantili⁴⁵⁵. Per quanto concerne l'iniziativa internazionale «Ospedali amici dei bambini», i punti nascita che hanno ricevuto la certificazione OMS/UNICEF di «Ospedali Amici dei Bambini» sono diventati 16, e sta aumentando, come già rilevato, l'attenzione posta a questa certificazione a livello nazionale così come regionale. Interesse che inizia a manifestarsi anche per una prima sperimentazione del programma «Comunità Amica dei bambini per l'allattamento materno»⁴⁵⁶. Da segnalare rispetto alla Regione **Toscana** la partecipazione al progetto europeo per la sperimentazione del *Blueprint*, progetto che si conclude a fine aprile 2008 e che ha portato alla nomina di nuovi ospedali «Amici dei Bambini», e un monitoraggio del rispetto del Codice in Toscana.

Pertanto il Gruppo CRC raccomanda:

1. Alle **Regioni** e alle **Province Autonome** la piena attuazione delle «Linee di indirizzo nazionali sulla protezione, la promozione il sostegno dell'allattamento al seno»;
2. Al **Parlamento** e ai **Consigli regionali**, nell'ambito delle ri-

spective competenze, il completo adeguamento della legislazione nazionale e dei provvedimenti regionali ai requisiti del Codice Internazionale OMS/UNICEF e successive pertinenti Risoluzioni dell'AMS, come avviato in Toscana con la Delibera Regionale n. 1095 del 04/11/2004, con particolare riguardo all'attuazione del Codice nel sistema sanitario pubblico;

3. Al **Ministero della Salute** l'attuazione di un serio monitoraggio dei tassi di allattamento (secondo le definizioni OMS) già a partire dai Certificati Di Assistenza al Parto (CEDAP), come espressamente previsto dalle Linee di indirizzo nazionali, e dell'attuazione di quanto previsto dal Piano Sanitario Nazionale.

ii. I diritti di bambini e adolescenti ad un'alimentazione sana ed i rischi dell'alimentazione industriale

Nel 2008, nell'ambito del programma «**Guadagnare salute, rendere facili le scelte salutari**»⁴⁵⁷ il Ministero della Salute ha dimostrato il suo impegno nella promozione di un'alimentazione sana con diverse iniziative. Sono stati siglati Protocolli di intesa per favorire l'attività fisica anche a scuola, per contrastare l'obesità infantile e i disordini alimentari in età evolutiva e per promuovere un'alimentazione corretta ed equilibrata soprattutto di bambini e adolescenti⁴⁵⁸. Il Ministero della Salute ha inoltre avviato, in collaborazione con il Ministero della Pubblica Istruzione, una sperimentazione per la diffusione del consumo di frutta e verdure tra i giovani, che prevede tra le prime azioni l'installazione in alcune scuole superiori di distributori automatici di merende a base di frutta⁴⁵⁹.

Tuttavia, si ritiene necessaria una maggiore e più diffusa

⁴⁵⁷ Questo programma rappresenta il primo atto di coordinamento delle azioni e delle campagne di comunicazione tra tutti i livelli istituzionali, il mondo della scuola, dei produttori e dei consumatori per promuovere comportamenti salutari, al fine di favorire un cambiamento negli stili di vita della popolazione, www.ministerosalute.it/stiliVita/stiliVita.jsp

⁴⁵⁸ Il Protocollo di Intesa Ministero della Salute-Enti di promozione sportiva (Centro Sportivo italiano, Unione italiana Sport per tutti, Unione Sportiva delle Associazioni Cristiane Lavoratori Italiani) del 22 gennaio 2008, www.ministerosalute.it/imgs/C_17_normativa_1484_allegato.pdf; il Protocollo di Intesa Ministero della Salute-Società Villa Luisa e ASL Lecce del 5 marzo 2008 www.ministerosalute.it/imgs/C_17_normativa_1605_allegato.pdf; il Protocollo di Intesa Ministero della Salute-Ministero delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali, del 12 marzo 2008 www.ministerosalute.it/imgs/C_17_normativa_1586_allegato.pdf

⁴⁵⁹ *Frutta Snack, progetto pilota di educazione al gusto, alla salute, al benessere* promosso dal Ministero della Pubblica Istruzione - Direzione Generale per lo Studente e dal Ministero della Salute - Dipartimento Prevenzione e Comunicazione, Centrale Sperimentazioni e Servizi Agro-Ambientali, www.benesserestudente.it/news/leggi_area.asp?ART_ID=2194&Pagina2=&categorie=75

⁴⁵³ Promosso da UNICEF Italia, www.unicef.it

⁴⁵⁴ Protocollo di intesa tra le Regioni e UNICEF Italia in Abruzzo, Toscana, Valle D'Aosta, Veneto.

⁴⁵⁵ Nell'ambito di questo Tavolo tecnico, attivato il 26 settembre 2007, sono dibattute le tematiche sino ad oggi trattate dalla Commissione Salute della Conferenza Stato-Regioni, quali l'allattamento al seno, l'ipotiroidismo e la SIDS. Cfr. www.ministerosalute.it/saluteDonna/saluteDonna.jsp

⁴⁵⁶ Promosso da UNICEF Italia.



informazione rispetto alla potenziale dannosità di alcuni prodotti di cui bambini e adolescenti fanno largo consumo. Evidenze scientifiche hanno dimostrato⁴⁶⁰ la stretta relazione tra consumo di **bibite analcoliche**, sia zuccherate che dietetiche edulcorate, e sindrome metabolica. Il sapore dolce dei dolcificanti artificiali aumenterebbe il desiderio di zuccheri innescando un riflesso condizionato che porta all'assunzione di cibi zuccherini. Molte di queste bibite, inoltre, sono ricche in fosfati, come l'acido ortofosforico, in grado di provocare una perdita renale di calcio. Se questo avviene in organismi in accrescimento, come sono bambini e adolescenti, in cui deve essere raggiunto il picco massimo di densità minerale ossea, il consumo di queste bevande deve essere considerato un fattore di rischio modificabile per osteoporosi.

I **prodotti da forno**, come merendine e biscotti, che riportano tra gli ingredienti oli vegetali non meglio specificati, parzialmente idrogenati o idrogenati, margarine contengono grassi idrogenati, detti anche *trans*, di cui è stata dimostrata la tossicità. La dose giornaliera accettabile di tali grassi è pari a zero⁴⁶¹. Gli effetti biologici di questi composti coinvolgono prevalentemente il metabolismo degli acidi grassi essenziali omega-3⁴⁶². Riducendone la sintesi, gli acidi grassi *trans*⁴⁶³ interferiscono con il corretto sviluppo del sistema immunitario, la vitalità neuronale e la neurotrasmissione⁴⁶⁴; inoltre, aumentano la risposta insulinica ad un carico glicemico e modificano costituzione e numero degli adipociti.

Certe modalità di preparazione degli alimenti, inoltre, sono potenzialmente tossiche, come la **cottura prolungata** di vegetali e cereali, che si arricchisce di acrilamide⁴⁶⁵, sostanza

altamente tossica, nonché la **frittura** con oli vegetali diversi dall'olio extravergine di oliva⁴⁶⁶, durante la quale si sviluppa l'acroleina sostanza pericolosa per le mucose, l'apparato respiratorio e il fegato e altamente pro-infiammatoria⁴⁶⁷. In Italia gli edulcoranti artificiali, i c.d. **dolcificanti**, potenzialmente cancerogeni⁴⁶⁸, sono consentiti sia a scopo farmaceutico, che in alimenti e bibite dietetiche, anche se ne viene sconsigliato l'uso ai bambini e alle donne in gravidanza. Per risultare tossiche, queste sostanze devono essere utilizzate in una dose superiore a quella considerata ingeribile con l'assunzione del singolo prodotto⁴⁶⁹.

Il Gruppo CRC pertanto raccomanda:

1. Al **Ministero della Salute** di continuare a realizzare e sostenere iniziative, quali Protocolli di Intesa e campagne di sensibilizzazione, volte a promuovere il diritto di bambini e adolescenti ad un'alimentazione sana potenziando l'informazione rispetto ai rischi collegati all'alimentazione industriale.

e) Bambini e adolescenti, salute e disabilità

i. Disabilità e salute

Alla base delle politiche a favore di tutti i bambini e le bambine e degli adolescenti con disabilità (e della disabi-

⁴⁶⁰ Ravi Dhingra MD, Lisa Sullivan PhD, Paul F. Jacques PhD, Thomas J. Wang MD, Caroline S. Fox MD, James B. Meigs MD, MPH, Ralph B. D'Agostino PhD, J. Michael Gaziano MD, MPH, and Ramachandran S. Vasam MD, *Soft Drink Consumption and Risk of Developing Cardiometabolic Risk Factors and the Metabolic Syndrome in Middle-Aged Adults in the Community*, 23 luglio 2007.

⁴⁶¹ L'Institute Of Medicine (IOM) of the National Academies of Sciences, Engineering, Medicine and Research Council. Una recente decisione del Dipartimento della Salute della città di New York, da luglio 2008, ha stabilito la progressiva eliminazione degli acidi grassi *trans* in frittura e un loro impiego limitato nelle preparazioni proposte nei ristoranti della città.

⁴⁶² Kris-Etherton PM. et al. *Fish consumption, fish oil, Omega-3-fatty acids, and cardiovascular disease* 2002; 106:2747-57.

⁴⁶³ Thies F. et al. *Association of n-3 polyunsaturated fatty acids stability of atherosclerotic plaques: a randomised controlled trial* Lancet 2003; 361: 477-85. Kris-Etherton PM. et al. *Fish consumption, fish oil, Omega-3-fatty acids, and cardiovascular disease* 2002; 106:2747-57.

⁴⁶⁴ Sébédio J.L. e Christie W.W. *Trans Fatty Acid in Human Nutrition* The oily press, 1998.

⁴⁶⁵ HEATOX project completed - brings new pieces to the Acrylamide Puzzle, 2007.

⁴⁶⁶ Dalla Circolare Ministero della Salute n. 1 dell'11 gennaio 1991. I grassi *trans* si formano durante la frittura a partire dai grassi polinsaturi di cui sono ricchi alcuni oli di semi. L'olio di oliva è per costituito da acidi grassi monoinsaturi, in particolare l'acido oleico, grassi più stabili durante la cottura rispetto a quelli polinsaturi, che tendono a formare perossidi e radicali liberi e di cui sono particolarmente ricchi gli oli di semi.

⁴⁶⁷ S.Kim, G.P Pfeifer, A. Besaratinia *Lack of mutagenicity of acrolein-induced DNA adducts in mouse and human cells* Cancer Res. 2007; 67(24) :11640-7; Agency for Toxic Substances and Disease Registry (ATSDR) *Toxicological Profile for Acrolein* Public Health Service, U.S. Department of Health and Human Services, Atlanta, GA. 1990.

⁴⁶⁸ Potenzialmente cancerogeni sulle cavie, come dimostrato in diverse ricerche, Life-Span Exposure to Low Doses of Aspartame Beginning during Prenatal Life Increases Cancer Effects in Rats *Environmental Health Perspectives*, 2007;115(9); Prima Dimostrazione Sperimentale degli Effetti Cancerogeni Multipotenti dell'Aspartame Somministrato nel Cibo a Ratti Sprague-Dawley, *Environmental Health Perspectives* 2006;114:379-385. Fondazione Europea Ramazzini.

⁴⁶⁹ Eppure, ad un bambino del peso di 25 kg è sufficiente mezzo litro di bevanda analcolica *light*, corrispondente a tre bicchieri per raggiungere il 70% della dose massima consentita, a cui vanno aggiunti gli edulcoranti contenuti in sciroppi e antibiotici, cereali, dolciumi, caramelle, yogurt e conserve. Una sperimentazione inglese che ha coinvolto più di 1800 bambini, ha dimostrato inequivocabilmente che esiste una relazione tra iperattività infantile e l'uso di additivi alimentari nei prodotti industriali.



lità in genere) vi è la necessità del cambio di paradigma culturale di riferimento non più riferito al modello “risarcitorio del danno” ma al “al diritto all’inclusione sociale”. Si vuole rimarcare con questo la volontà di non voler più affrontare la questione dei diritti dei bambini e adolescenti con disabilità in termini di categoria, ma di “bambini e adolescenti” in rapporto alla condizione di salute e disabilità nella logica richiamata dall’ultima definizione dell’OMS di salute e disabilità (**Classificazione Internazionale del Funzionamento, della Disabilità e della Salute, ICF⁴⁷⁰**). Si ritiene che il cambiamento culturale sia importante innanzitutto per sottolineare che i diritti dei bambini e degli adolescenti con disabilità sono parte integrante dei diritti umani e rinforzare il principio di “superiore interesse del bambino” affermato dall’art. 3 CRC.

Anche i **programmi per la cura, tutela e promozione della salute dei bambini e degli adolescenti con disabilità** richiedono un cambiamento di paradigma nell’approccio generale delle politiche dei servizi di presa in carico, che deve essere complessiva e deve svilupparsi per tutto l’arco della vita. In quest’ottica è necessario che ogni intervento sia: *personalizzato*, ogni bambino e adolescente ha una sua storia, ogni famiglia ha caratteristiche diverse, i contesti sociali sono diversi, ogni percorso assistenziale in ambito sanitario o socio-sanitario deve essere modulato sul bambino/adolescente e sul suo percorso di vita; *multidisciplinare, multispecialistico e settoriale* l’intervento sanitario deve essere legato all’inclusione scolastica, ad attività extrascolastiche ad esempio del tempo libero, dello sport, e deve essere fortemente radicato sul territorio; *integrato*, la parola chiave è “rete” ed è quindi essenziale il raccordo ed il coordinamento tra i vari settori sanitari coinvolti così come l’integrazione tra

gli interventi sanitari e quelli scolastici, educativi e sociali, tra servizi pubblici e privati, le famiglie e le loro associazioni; *partecipato* tra gli operatori sanitari, i familiari e, quando possibile, con i bambini, le bambine, i ragazzi e le ragazze, per la definizione delle priorità e degli obiettivi assistenziali significativi nel tempo.

È necessario poi **supportare da subito le famiglie** in un percorso di informazione e formazione sulle tutele e sull’accesso ai servizi. Nell’ottica di promuovere un concetto più generale di salute del bambino e dell’adolescente con disabilità va inoltre sottolineato che occorre uscire dalla logica della riabilitazione in senso stretto e proporre interventi centrati sull’abilitazione del bambino e dell’adolescente con interventi educativi mirati non più e non solo al ripristino delle funzioni, ma anche allo sviluppo di abilità sociali e di autonomia.

È fondamentale orientare lo sforzo di tutti nella **direzione inclusiva delle politiche a favore dei bambini e degli adolescenti** indipendentemente dai loro bisogni individuali. Visto che la disabilità è la risultante del rapporto tra ambiente e condizione di salute⁴⁷¹ non è più ripropinibile il “modello del *deficit*” e del relativo impianto “risarcitorio” che contribuisce a mettere in evidenza i limiti di un bambino e non le capacità. A questo proposito si ricorda anche quanto espresso dal Comitato ONU sui diritti dell’infanzia e dell’adolescenza⁴⁷²: «*la barriera non è la disabilità stessa, ma una combinazione di barriere sociali, culturali, fisiche che i bambini e gli adolescenti con disabilità incontrano nella loro vita quotidiana. La strategia per promuovere i loro diritti è adottare le azioni necessarie per rimuovere queste barriere*». Quindi, per perseguire realmente i diritti di eguaglianza, non discriminazione e pari opportunità in età evolutiva, è necessario che le politiche si interrogino sulla possibilità di orientare i modelli di interventi, dall’accertamento in poi, da quello strettamente medico a quello di tipo bio-psicosociale in cui la centralità è il bambino nel suo insieme in rapporto all’ambiente e non la patologia. Alla luce di queste considerazioni, si evidenzia la necessità di aggiornare/migliorare le norme ad iniziare dalla Legge 104/1992 in relazione alla definizione OMS di salute e disabilità e ai relativi strumenti (ICF) e alla luce di quanto espresso nella nuova Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità, di abbandonare la superata definizione di disabilità proposta dall’OMS nel 1980 (con la *Classificazione delle Me-*

⁴⁷⁰ L’OMS con l’*International Classification of Functioning, Disability and Health* (ICF)

(www.who.int/classifications/icf/site/icftemplate.cfm) propone un modello universale di salute e disabilità, con ricadute di grande portata sulla pratica medica e sulle politiche sociali e sanitarie internazionali. Molto spesso si ritiene erroneamente che l’ICF riguardi soltanto le persone con disabilità, ma in realtà esso riguarda tutti gli individui: qualunque persona, in qualunque momento della vita, può avere una condizione di salute che in un ambiente sfavorevole diventa disabilità. Tutti gli stati di salute e quelli a essa correlati, possono trovare una loro descrizione nell’ICF. Si evidenzia che è stata nel frattempo pubblicata una versione della *Check-list* dell’ICF tarata per i bambini (inclusi quelli della fascia 0-5 anni) e gli adolescenti denominata, per l’appunto, *International Classification of Functioning, Disability and Health for Children and Youth* (ICF – CY). Tale Classificazione (ICF-CY) è una versione derivata della Classificazione Internazionale del Funzionamento, della Disabilità e della Salute (ICF, OMS, 2001) designata per la registrazione delle caratteristiche del bambino in crescita e della influenza del contesto ambientale che lo circonda.

⁴⁷¹ Definizione di salute e disabilità, OMS 2001.

⁴⁷² Comitato ONU sui diritti dell’infanzia e dell’adolescenza, Commento Generale n. 9 *I diritti dei bambini e degli adolescenti con disabilità*, 2006.



nomazioni, delle Disabilità e degli Handicap) a favore della *Classificazione del Funzionamento della Disabilità e della Salute* (ICF/ICF-CY).

Si ritiene di dover riproporre tra le priorità di questo paragrafo le questioni relative alla raccolta dati e registrazione dei bambini fino a 5 anni d'età, la diagnosi, presa in carico precoce e accesso ai servizi e il supporto alle famiglie visto che nulla è mutato rispetto al quadro complessivo e alle raccomandazioni riportate nel 3° Rapporto CRC.

Per quanto concerne **le stime dei bambini con disabilità** il modello di classificazione della disabilità introdotto con l'ICF e la recente Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità⁴⁷³ sottolineano la necessità di creare nuovi modelli statistici sulla disabilità⁴⁷⁴. L'ICF-CY permette una raccolta di dati più appropriata e corretta, consente una valutazione dell'appropriatezza e dell'efficacia dei servizi, apre nuovi campi alla ricerca sia clinica che bio-psicosociale. La disponibilità di informazioni statistiche rappresenta un presupposto fondamentale per la corretta attuazione delle norme, per lo sviluppo di politiche basate sul rispetto dei diritti umani e per l'assegnazione di risorse adeguate. A fronte di questo però, **in Italia**, la raccolta di dati e di statistiche sulla condizione delle persone con disabilità, nello specifico, dei bambini e degli adolescenti, è ancora insoddisfacente. In particolare, nel nostro Paese emerge il gravoso problema della **mancanza di una stima attendibile sul numero di bambini e bambine in età 0-5** le cui patologie si connotano, a fronte degli accertamenti in itinere, in disabilità. Sollecitato da più parti e in più occasioni ad oggi non si osservano iniziative volte a colmare questa grave lacuna, confermata anche dal Ministero della Salute nella comunicazione inviata al Gruppo CRC⁴⁷⁵, in cui peraltro si aggiunge che per quanto riguarda il numero di registrazioni di disabilità alla nascita effettuate nel 2007, dal Piano Sanitario Nazionale 2006-2008 risulta che la prematurità e le malformazioni congenite incidono per il 30% sulla mortalità infantile.

⁴⁷³ Il 13 dicembre 2006 durante la sessantunesima sessione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite con la risoluzione A/RES/61/106 è stata adottata la Convenzione sui diritti delle persone con disabilità. La Convenzione è il primo trattato sui diritti umani del Terzo Millennio, il primo a fare esplicito riferimento ai bambini e agli adolescenti dopo la Convenzione sui Diritti dell'Infanzia. La Convenzione e il suo Protocollo Opzionale sono stati aperti alla firma il 30 marzo 2007.

⁴⁷⁴ Si veda nello specifico art. 31 «Statistiche e raccolta dati».

⁴⁷⁵ «Per quanto riguarda il numero di minori con disabilità accertata nella fascia di età 0-5, il Ministero non è in possesso di statistiche su base nazionale». Comunicazione del Ministero della Salute inviata al Gruppo CRC ai fini dell'aggiornamento del presente Rapporto.

Si sottolinea inoltre, come riportato nel 3° Rapporto CRC, **la mancanza di dati certi sui bambini e adolescenti stranieri con disabilità** e informazioni sulle possibilità di accesso delle famiglie alla rete dei servizi e alle strutture di supporto esistenti sul territorio. Si sottolinea quindi l'urgenza di elaborare ricerche innovative in ambito statistico in vista dello sviluppo di sistemi di monitoraggio nazionali e internazionali previsti dalla Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità ex art. 33 «Applicazione a livello nazionale e monitoraggio» ed ex art. 34 «Comitato sui diritti delle persone con disabilità», che rappresentano un elemento strategico della nuova Convenzione, insieme al Protocollo Opzionale. È necessario, altresì, sottolineare l'importanza di una collaborazione stretta tra i ricercatori, le famiglie e i bambini e gli adolescenti, dove possibile, per poter indirizzare la ricerca verso le priorità più rilevanti.

Un approccio basato sui diritti, associa alla realizzazione di ciascun diritto del bambino e dell'adolescente con disabilità una responsabilità comune differenziata⁴⁷⁶ a carico dei molteplici soggetti, istituzionali e non istituzionali, che obbliga a lavorare in rete, in modo integrato⁴⁷⁷. I bambini affetti da gravi patologie che si andranno connotare come disabilità (e non come malattie per definizione «reversibili») necessitano di cure e di tutele a carattere complessivo da svilupparsi particolarmente nell'arco di tutta l'età evolutiva e successivamente per tutta la vita. L'accesso ai servizi di diagnosi e cura se avviene tardivamente, secondo le indicazioni ormai consolidate dalla letteratura internazionale, può determinare il mancato miglioramento del quadro clinico-funzionale favorito dalla plasticità tipica della struttura cerebrale della prima infanzia. **L'accesso alla diagnosi precoce e certa e ai programmi tempestivi di abilitazione** possono cambiare la storia del bambino e della sua famiglia. È necessario, altresì, stabilire dei legami tra i servizi d'intervento precoce, con gli istituti pre-scolastici e scolastici per facilitare la transizione del bambino⁴⁷⁸. Va inoltre sottolineato che queste prestazioni dovrebbero essere efficienti e semplici, evitando lunghe attese e burocrazie⁴⁷⁹. In Italia, si rile-

⁴⁷⁶ Il concetto è di Antonio Papisca.

⁴⁷⁷ Carazzone C. *Il bambino disabile come persona soggetto di diritti: cambiare prospettiva* in AA.VV. *Nascere bene per crescere meglio. Esperienze e percorsi della disabilità* Fondazione Paideia, Cepim Torino, 2006, pag. 30.

⁴⁷⁸ Comitato ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, Commento Generale n. 9 *I diritti dei bambini e degli adolescenti con disabilità* punto 56 «Diagnosi Precoce», 2006.

⁴⁷⁹ Comitato ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, Commento Generale n. 9 *I diritti dei bambini e degli adolescenti con disabilità* punto 57 «Diagnosi Precoce», 2006.



va la mancanza di un modello d'intervento valido su tutto il territorio e ancora più grave il ritardo dei servizi di *presa in carico precoce*, che rimangono, come rilevato nel 3° Rapporto CRC, tardivi e frammentati, con conseguenze dirette sull'elaborazione di politiche sanitarie e socio-sanitarie efficaci. L'organizzazione dei servizi risulta ancora carente e in troppe realtà ancora lasciato all'improvvisazione o all'impegno oneroso dei genitori. Si sottolinea, quindi, la necessità che siano garantiti i raccordi ed il coordinamento tra i vari settori sanitari coinvolti e gli interventi scolastici e sociali, nonché la distribuzione uniforme a livello territoriale degli interventi di base per poter rispondere ai bisogni di tutti i bambini secondo il principio di pari opportunità.

I genitori hanno diritto ad essere informati e formati sullo stato di salute del proprio figlio/a al fine di poter partecipare attivamente ed in modo sereno e consapevole a tutte le decisioni che riguardano il proprio figlio/a e promuovere le adeguate tutele giuridiche. Dal momento e dal modo in cui viene comunicata la diagnosi dipende spesso la reazione dei familiari e la loro capacità di adoperarsi da subito come risorsa. L'adeguatezza delle modalità informativa, messa in atto da professionisti ed operatori socio-sanitari direttamente coinvolti nell'assistenza del bambino e della famiglia, fornisce sostanza al raggiungimento dell'obiettivo "formativo" che è il fine ultimo del processo, senza il quale non è possibile ipotizzare la costruzione di reti tra medici, bambini e adolescenti e loro familiari. Alla luce delle considerazioni svolte, è auspicabile che siano organizzati specifici percorsi di informazione-formazione, nonché che sia offerta, a livello locale, l'opportunità per i genitori di accedere a gruppi di auto-aiuto e ad occasioni di incontro volti ad aumentare le risorse e le competenze personali (*empowerment*).

Il bambino e la famiglia hanno **diritto a un'assistenza di buona qualità** che si realizza attraverso: *un'efficiente organizzazione generale* che deve prevedere in un dipartimento di pediatria, un centro/sportello⁴⁸⁰ a cui la famiglia possa rivolgersi; *efficaci linee guida* realizzate il più possibile a livello locale; *Livelli Essenziali di Assistenza (LEA)*, proposti da specialisti sulla base di Linee guida condivise e mediate con gli amministratori socio-sanitari; *un Piano Assistenziale Individualizzato (PAI)*⁴⁸¹ efficace ed efficiente, costruito per

quel bambino e per quella famiglia⁴⁸². Elementi essenziali per la buona assistenza sono altresì: un'indispensabile figura di riferimento presso il territorio in cui vive il bambino che assicuri l'integrazione e il coordinamento dei vari servizi e delle varie figure professionali coinvolte,⁴⁸³ e la partecipazione attiva delle associazioni di famiglie che svolgono un ruolo preziosissimo. I servizi territoriali hanno inoltre la responsabilità di "educare l'ambiente" all'accoglienza del bambino e di supportare la sua qualità di vita e quella sua famiglia, nonché di garantire che le attività siano organizzate secondo i tempi e modi idonei a ottenere la collaborazione dei bambini e degli adolescenti. Risulta quindi necessario, alla luce delle considerazioni svolte, rendere visibili e accessibili i servizi di presa in carico e garantire un supporto adeguato alle famiglie con interventi che tengano sempre conto delle specifiche caratteristiche della famiglia, alla luce del doppio ruolo "i genitori" e di "veri e propri esperti" quando si tende al miglioramento della qualità di vita del proprio figlio/a.

Alla luce di tali considerazioni il Gruppo CRC raccomanda:

1. Al **Governo**, alle **Regioni**, agli **Enti Locali** e all'**ISTAT**, nell'ambito delle rispettive competenze nella programmazione degli interventi di adottare metodologie e strumenti efficaci e condivisi per acquisire precise e aggiornate informazioni sulle diverse tipologie di disabilità ed anche sulle variabili socio-demografiche a queste associate;
2. Al **Ministero della Salute** di attuare nuove politiche in campo sanitario e sociale che garantiscano il diritto alla diagnosi certa e precoce nell'ambito del processo di presa in carico globale e continuativa che si sviluppi per tutto l'arco della vita, ad esempio, inserendo la «certezza diagnosi precoce» tra i Livelli Essenziali di Assistenza (LEA);
3. Alle **Regioni** di dotarsi di un punto di riferimento per i servizi e le famiglie, ad esempio tramite apposito sito internet o numero verde interattivo.

⁴⁸⁰ Con competenze almeno di psicologia, assistenza sociale e logistica.

⁴⁸¹ Ogni PAI dovrebbe prevedere: soluzioni pratiche per affrontare le problematiche della vita quotidiana, un *curriculum* scolastico appropriato, un tempo di gioco, sport, attività del tempo libero con i coetanei, il potenziamento delle abilità del bambino e dell'adolescente e della sua autonomia personale e l'identificazione delle capacità lavorative ed avviamento al lavoro.

⁴⁸² Senza dimenticare che un bambino con disabilità è prima di tutto un bambino a cui vanno assicurate gli stessi interventi di medicina preventiva e attenzioni di tutti gli altri bambini (allattamento materno, vaccinazioni, prevenzione degli incidenti domestici, etc.).

⁴⁸³ Il pediatra, il neuropsichiatra infantile, gli operatori della riabilitazione, gli psicologi che seguono la famiglia e il bambino/adolescente, gli assistenti sociali e i pedagogisti, etc.



ii. Malattie genetiche e disabilità complessa

Le **malattie genetiche e le disabilità ad alta complessità assistenziale o più brevemente "complesse"** in età evolutiva rappresentano un'area clinica variegata, caratterizzata dalla presenza di problemi di salute e/o deficit funzionali multipli che richiedono un'assistenza multi-specialistica e multidisciplinare fortemente integrata tra strutture ospedaliere o universitarie di riferimento e strutture specialistiche sanitarie e sociali territoriali.

Buona parte delle patologie che determinano una disabilità complessa sono su base genetica e/o sono malattie rare e possono presentare, stabilmente o a seconda delle fasi evolutive, la preminenza di problematiche pediatriche, neuropsichiatriche infantili o riabilitative. Nella maggior parte dei casi, si tratta di patologie ad elevato impatto sanitario e sociale sia nell'immediato che per il futuro, con una quota significativa di utenti ad elevata dipendenza.

Gli **esempi più significativi** e più noti di malattie genetiche e/o disabilità "complesse" sono: sindrome di Down, sindrome di Prader-Willi, sindrome di Williams, acondroplasia e simili displasie scheletriche, neurofibromatosi, paralisi cerebrali infantili, malattie metaboliche, numerosissime sindromi associate a deficit multipli dello sviluppo con diagnosi geneticamente ben definita o no. Quasi tutte queste condizioni fanno parte del più ampio capitolo delle malattie rare.

In Italia i bambini e i ragazzi di 0-17 anni che presentano oggi una malattia genetica e/o disabilità complessa **sono circa 50.000**⁴⁸⁴.

Emerge dunque la necessità da un lato di individuare centri per gli *screening* neonatali, la diagnosi, la cura e la gestione delle patologie di base e di quelle intercorrenti, e dall'altro di garantire su tutto il territorio nazionale un'appropriata assistenza basata sul coordinamento e l'integrazione tra servizi e professionalità distinte.

Si evidenzia poi che **ogni anno nascono in Italia circa 400 neonati con difetti del tubo neurale** una malformazione altamente invalidante⁴⁸⁵. La regolare supplementazione di acido folico iniziata prima del concepimento riduce il rischio di difetti del tubo neurale del 50-70%. Tale supplementazione potrebbe anche ridurre il rischio di altri difetti congeniti nel loro insieme (riduzione stimabile intorno al 10-20%) tra cui alcuni relativamente comuni come le cardiopatie congenite e labio-palatoschisi. Per ottenere questi benefici, oltre ad una alimentazione corretta ed equilibrata ricca in frutta, verdura è necessaria una supplementazione

giornaliera iniziata almeno un mese prima del concepimento di almeno 0,4 mg e proseguita per tutto il primo trimestre di gravidanza. Da alcuni anni si è attivato il *Network* Italiano Promozione Acido Folico per la Prevenzione Primaria dei Difetti Congeniti, coordinato dall'Istituto Superiore di Sanità. Il *Network* ha stilato raccomandazioni e attivato studi locali volti alla presentazione auspicando l'inizio di un Programma Strategico Nazionale⁴⁸⁶.

L'incidenza dell'**autismo** è in crescita, ed in Italia sono autistici fra i 6 e i 10 bambini su 10mila. Un problema che se considerato all'interno dei disturbi psichiatrici in età evolutiva, indica che il 3% dei soggetti fra i 3 e i 18 anni che soffrono di problemi mentali, è affetto da autismo. Come per la gran parte dei disturbi mentali, l'autismo infantile ha una eziopatogenesi complessa e multifattoriale in cui s'intersecano, in modo ancora non del tutto chiaro, fattori d'ordine biologico (genetici, biochimici, neuroendocrini, etc.), psicologico e ambientale⁴⁸⁷. Si tratta di un fenomeno che incide in maniera significativa anche sui costi di assistenza. Per questo motivo è importante che il Ministero della Salute e le Amministrazioni Regionali, per quanto di loro competenza, attivino iniziative, come ad esempio la costituzione di un «Forum Nazionale Autismo», che monitorino e diano risposte alla diffusione dell'autismo e delle cause, ai problemi relativi alla presa in carico, all'assetto dei servizi, all'efficacia dei trattamenti, alla formazione degli operatori, alla necessità di ricerca. Come riportato in dettaglio nel 3° Rapporto CRC⁴⁸⁸, tra le iniziative che potrebbero essere attivate il registro rappresenta uno strumento unico a livello internazionale per impostare e garantire ai bambini, ed alle loro famiglie, un percorso diagnostico e terapeutico basato sulle attuali evidenze scientifiche che prevedono un approccio multimodale e non esclusivamente farmacologico. Si segnala positivamente che per la prima volta a livello nazionale è stato istituito, su indicazione del Ministero della Salute, il Tavolo di lavoro sulle problematiche dell'autismo⁴⁸⁹ composto dalle associazioni maggiormente rappresentative nel territorio, da esperti, tecnici, dalle Regioni, dell'Istituto Superiore di Sanità, delle società scientifiche e delle associazioni professionali della riabilitazione.

⁴⁸⁶ Secondo la comunicazione inviata dal Ministero della Salute al Gruppo CRC ai fini dell'aggiornamento del presente Rapporto «non risulta essere stato approntato un Piano Nazionale Strategico per il diritto alla salute in età evolutiva, né risultano iniziative ministeriali in tal senso».

⁴⁸⁷ I dati citati sono tratti da Eurispes, Telefono Azzurro *Genetica dei Disturbi Mentali in Età Evolutiva* in 7° Rapporto sulla Condizione dell'Infanzia e dell'Adolescenza 2006, scheda 20, pag. 38.

⁴⁸⁸ 3° Rapporto CRC 2007, pag. 50.

⁴⁸⁹ Ministero della Salute *Tavolo Nazionale di lavoro sull'autismo* relazione finale 2008.

⁴⁸⁴ Si veda www.aidel22.it/docs/opuscolo.pdf

⁴⁸⁵ Istituto Superiore di Sanità www.iss.it/cnr/acid/index.php



Il Gruppo CRC raccomanda pertanto:

1. Al **Ministero della Salute al Ministero della Solidarietà Sociale e alle Regioni**, nell'ambito delle rispettive competenze, di promuovere interventi assistenziali multidisciplinari, precoci e appropriati per i bambini e adolescenti con disabilità e/o malattie genetiche complesse;
2. Al **Ministero della Salute** di intraprendere una campagna di sensibilizzazione nazionale, sistematica e continua nel tempo, per la prevenzione dei difetti congeniti.

f) Accesso ai servizi sanitari per minori stranieri

40. Il Comitato raccomanda che l'Italia adotti misure efficaci per facilitare a tutti i bambini l'accesso ai servizi sanitari e per incoraggiare i genitori a rivolgersi ai servizi sanitari a disposizione dei bambini.

(CRC/C/15/Add.198, punto 40)

Come già sottolineato nel 3° Rapporto CRC⁴⁹⁰ l'esperienza migratoria può essere un fattore di rischio per la salute del minore quando non è supportata con politiche di sostegno, inclusione e inserimento degli adulti e della famiglia. Si ribadisce pertanto la necessità di rafforzare il coordinamento tra i vari Ministeri che si occupano d'immigrazione e di sviluppare una politica concertativa fra i diversi livelli territoriali⁴⁹¹ e tra tutti gli attori realmente impegnati in questo ambito. Sulla base di quanto stabilito nella proposta di «Documento programmatico relativo alla politica dell'immigrazione e degli stranieri nel territorio dello Stato 2007-2009»⁴⁹² si ritiene che andrebbe meglio valorizzato e sostenuto dalle politiche nazionali sia il ruolo decisivo che l'ordinamento affida alle Regioni per le politiche d'integrazione, sia l'ammontare delle risorse operative per la promozione dei sistemi di osservazione territoriale, della programmazione e della progettazione delle politiche locali, della collaborazione interistituzionale, della concertazione sociale, della partecipazione democratica e della sussidiarietà sociale.

Innanzitutto si rileva che non tutti i minori stranieri presenti

sul territorio italiano hanno lo stesso livello di conoscenza dei servizi socio-sanitari ed anche l'utilizzo che ne fanno è diversificato. Ciò dipende sia da variabili culturali, relazionali, fattori sociali-demografici ed economici (ad esempio, età, sesso, scolarizzazione, inserimento lavorativo), sia dall'incapacità del sistema socio-sanitario di considerare la complessità sociale della salute dei minori stranieri.

La **promozione attiva dei servizi sanitari all'interno delle comunità di migranti** risulta quindi essenziale, in particolare, rispetto all'accesso ai servizi rivolti agli stranieri senza permesso di soggiorno⁴⁹³. Al fine di promuovere e facilitare l'accesso ai servizi di assistenza sanitaria, con particolare riferimento a quelli rivolti ai migranti irregolari, sarebbe opportuno prevedere il coinvolgimento dei servizi sociali del territorio⁴⁹⁴. Le attività di informazione e promozione della salute sul territorio dovrebbero inoltre essere accompagnate da servizi di mediazione culturale all'interno degli ambulatori dedicati, con l'obiettivo di diminuire la distanza fra servizi sanitari e popolazione migrante e cercare di tener in considerazione i fattori socio-economici e culturali che possono influire sul percorso di cura dei pazienti stranieri. A causa della mancanza di "offerta attiva" da parte dei servizi, mirata proprio ai gruppi più a rischio, quali i minori stranieri, le famiglie di origine straniera, anche a parità di condizioni economiche e sociali con le famiglie italiane, spesso subiscono trattamenti discriminatori sul piano dell'assistenza e della possibilità di usufruire dei servizi.

Un'altra questione rilevante è l'**ampliamento dell'offerta dei servizi pubblici sanitari**. Ci sono infatti ancora vaste aree di bisogni non soddisfatti, in particolare in ambito di salute materno-infantile⁴⁹⁵, rispetto all'interruzione volon-

⁴⁹³ La diffusione corretta di informazioni circa il diritto alla salute è infatti prioritaria rispetto ad una popolazione che, a causa della propria condizione giuridica, spesso teme il confronto con le istituzioni e versa, in molti casi, in condizioni di esclusione e vulnerabilità.

⁴⁹⁴ Ad esempio il decreto 4 luglio 2003 della Regione Sicilia prevede la predisposizione di «servizi di accoglienza attiva» per i cittadini extra-comunitari. Tale indicazione può essere promossa anche a livello delle altre Regioni per facilitare l'integrazione tra i diversi ambiti (sanitario e sociale) a garanzia dell'accesso alle cure mediche per la popolazione immigrata.

⁴⁹⁵ Si ricorda come la salute materno-infantile rappresenti una componente fondamentale della salute pubblica delle popolazioni umane. L'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS) ha definito uno specifico progetto su questa tematica e all'interno del *Ninth General Programme of Work* per il periodo 1996-2000 ha indicato dieci obiettivi da raggiungere, di cui 7 sono strettamente connessi alla salute riproduttiva. Il 24 aprile 2000 è stato approvato in Italia il Progetto Obiettivo Materno Infantile come previsto dal Piano Sanitario Nazionale per il triennio 1998-2000. Per un approfondimento delle tematiche inerenti la salute delle donne e la salute materno-infantile si può consultare il sito del Ministero della Salute che dedica ampio spazio al tema della Salute delle donne al seguente *link* www.ministerosalute.it/saluteDonna/saluteDonna.jsp

⁴⁹⁰ 3° Rapporto CRC 2007, pagg. 59-61.

⁴⁹¹ Un ruolo importante è quello svolto dalle Regioni che con la riforma del Titolo V della Costituzione hanno competenza sulle politiche sociali e l'attività sanitaria.

⁴⁹² Documento programmatico relativo alla politica d'immigrazione e degli stranieri nel territorio dello Stato per gli anni 2007-2009, a norma dell'art. 3 comma 1 T.U. 286/1998 così come modificato dalla Legge 189/2002.



taria di gravidanza (IVG), al percorso nascita, alla contraccezione, all'allattamento al seno, nonché alla mortalità perinatale e infantile⁴⁹⁶.

Per quanto riguarda poi la **qualità dell'offerta di tali servizi**, si pone fortemente la necessità di intervenire al fine di semplificare le procedure burocratiche che ne rendono spesso difficile l'accesso. In tal senso è apprezzabile il disegno di legge «Interventi per la qualità e la sicurezza del Servizio sanitario nazionale. Deleghe al Governo in materia di assistenza primaria e di emergenza sanitaria territoriale, riorganizzazione degli enti vigilati, farmacie, riordino della normativa di settore» proposto dal Ministro della Salute e approvato dal Consiglio dei Ministri il 16 novembre 2007⁴⁹⁷. Inoltre si esprime apprezzamento per l'istituzione e l'operato della Commissione ministeriale «**Salute della Popolazione Immigrata**»⁴⁹⁸, con ruolo consultivo per il Ministro della Salute. Tale Commissione ha infatti affermato che il *benessere psico-fisico del minore e dell'adolescente*, nonché *la tutela della salute della persona straniera a prescindere dalla sua condizione giuridica*, sono tra i principi ai quali dovrebbe ispirarsi ogni intervento in tema di salute degli stranieri. Al suo interno è stato istituito un apposito gruppo di lavoro, dedicato alla **Salute delle donne e dei minori** che ha individuato tra le aree di criticità la salute sessuale e riproduttiva, il percorso nascita, l'interruzione volontaria di gravidanza, la salute nelle situazioni di maggiore vulnerabilità (ad esempio, la salute dei minori), nonché stabilito delle linee di intervento, quali la modifica della normativa dell'immigrazione in generale e in particolare riferita all'ambito sanitario, l'informazione, il potenziamento e la riorganizzazione dei servizi.

A livello operativo, nazionale, regionale e locale, per la tutela del diritto alla salute dei minori si riaffermano le priorità già evidenziate nel 3° Rapporto CRC: formazione del personale, valutazione dei bisogni socio-assistenziali dei minori stranieri e delle loro famiglie, lettura della domanda di assistenza, organizzazione dei servizi, flessibilità dell'offerta, la-

⁴⁹⁶ A questo riguardo si fa riferimento agli Obiettivi di Salute del Servizio Sanitario Nazionale, come declinati nel capitolo 5 del Piano Sanitario Nazionale per il triennio 2006-2008. Il documento è reperibile sul sito del Ministero della Salute, www.ministerosalute.it/dettaglio/phPrimoPiano.jsp?id=316

⁴⁹⁷ Con questo disegno di legge, tra l'altro, s'istituisce un sistema di valutazione delle cure a livello regionale, che prevede anche una maggiore partecipazione dei cittadini nei meccanismi di valutazione dei servizi loro prestati, www.ministerosalute.it/imgs/C_17_primopianoNuovo_3_documenti_itemDocumenti_o_fileDocumento.pdf

⁴⁹⁸ La Commissione, insediatasi il 12 dicembre 2006, ha lavorato sia in plenaria sia in gruppi tematici [Cfr. www.ministerosalute.it/saluteDonna/paginaInternaMenuSaluteDonna.jsp?id=754&menu=azioni](http://www.ministerosalute.it/saluteDonna/paginaInternaMenuSaluteDonna.jsp?id=754&menu=azioni).

voro multidisciplinare, lavoro di rete⁴⁹⁹.

Si ritiene poi opportuno segnalare che il diritto alla salute, benché principio costituzionalmente garantito per tutti, fatica ad affermarsi in particolare nei confronti dei minori neocomunitari, dei figli di migranti irregolari, nonché dei minori stranieri non accompagnati.

Per quanto riguarda l'accesso ai servizi sanitari da parte dei **minori neo-comunitari**, si evidenzia che, a causa delle troppe contraddizioni e lacune contenute nella Circolare del 3 agosto 2007⁵⁰⁰, il 19 febbraio 2008, il Ministero della Salute ha emanato un'altra Circolare⁵⁰¹ in cui ha precisato che anche i cittadini comunitari non assicurati hanno diritto alle «prestazioni indifferibili ed urgenti», tra cui le prestazioni sanitarie relative alla tutela della salute dei minori, alla tutela della maternità, all'interruzione volontaria di gravidanza. Inoltre, devono essere attivate, nei confronti di queste persone, anche per motivi di sanità pubblica nazionale, le campagne di vaccinazione, gli interventi di profilassi internazionale e la profilassi, diagnosi e cura delle malattie infettive, ai sensi della vigente normativa nazionale⁵⁰². Tuttavia persistono perplessità e preoccupazione, giacché questo provvedimento arriva, ancora una volta⁵⁰³, con almeno un anno e mezzo di ritardo rispetto alla segnalazione della problematica ed alla previsione dei suoi potenziali effetti ed a oltre 6 mesi di distanza dalla prima Circolare Ministeriale. Si sottolinea, unendosi alle osservazioni già fatte da esperti⁵⁰⁴, che nella Circolare non si cita, ad esempio, la possibilità d'iscrizione volontaria al Sistema Sanitario Na-

⁴⁹⁹ Documento finale del Gruppo Salute e Immigrazione dell'Organismo Nazionale di Coordinamento per le politiche di integrazione sociale degli Stranieri – CNEL, in Agenzia Sanitaria Italiana (ASI), n. 13, 29 marzo 2001: 30-46 [www.portalecnel.it/portale/documenti.nsf/o/C1256BB30040CD7C125730600567AC6/\\$FILE/Immigrazione%20e%20accesso%20ai%20servizi%20sanitari%20nazionali.pdf](http://www.portalecnel.it/portale/documenti.nsf/o/C1256BB30040CD7C125730600567AC6/$FILE/Immigrazione%20e%20accesso%20ai%20servizi%20sanitari%20nazionali.pdf); Bruni A., Fasol R., Gherardi S. *Accesso ai servizi sanitari traiettorie, differenze, disuguaglianze* Carocci Faber 2007.

⁵⁰⁰ I documenti sono consultabili sul sito www.ministerosalute.it/assistenzaSanitaria/paginaInternaMenuAssistenzaSanitaria.jsp?id=903&menu=stranieri

⁵⁰¹ Precisazioni sull'assistenza sanitaria ai cittadini comunitari e applicazione della comunicazione del Ministero della Salute del 19 febbraio 2008.

Documento consultabile sul sito www.regione.lazio.it/web2/contents/sanita/argomento.php?vms=24.

⁵⁰² Ministero della Salute, nota Prot. DG RUERI/II/3152/P/1.3.b/1 del 19 febbraio 2008, disponibile sul sito www.ministerosalute.it/

[imgs/C_17_normativa_1554_allegato.pdf](http://www.ministerosalute.it/imgs/C_17_normativa_1554_allegato.pdf)

⁵⁰³ Era già accaduto con la Circolare del Ministero dell'Interno sulla proroga del codice STP (Straniero Temporaneamente Presente) per il 2007 a favore di quei neocomunitari che già ne erano in possesso prima dell'ingresso nell'UE della Romania e della Bulgaria.

⁵⁰⁴ Medici Senza Frontiere, Save the Children Italia, Società Italiana Medicina delle Migrazioni.



zionale (SSN), al posto della copertura assicurativa, per coloro che hanno diritto a chiedere l'iscrizione anagrafica per motivi di studio o dichiarando il possesso di adeguate risorse economiche, rispetto ai cittadini comunitari che non sono nelle condizioni per richiedere l'iscrizione al SSN, ma si trovano comunque stabilmente sul territorio (per periodi superiori a tre mesi). La Circolare stabilisce unicamente l'accesso alle prestazioni «urgenti e indifferibili» e non invece alle prestazioni «urgenti, essenziali, ancorché continuative» già garantite in favore degli stranieri privi di permesso di soggiorno. Tale previsione rappresenta una chiara violazione di quanto previsto dall'art. 1 T.U. 286/1998 (estensione ai cittadini comunitari delle norme più favorevoli applicabili ai cittadini extracomunitari). Infine non si indica in che modo (amministrativamente) gestire «una contabilità separata, da cui risulti l'identità del cittadino comunitario e le prestazioni ricevute» con il rischio che ogni realtà territoriale si organizzi in modo estremamente difforme o non si organizzi per niente.

La **Regione Marche** e la **Regione Piemonte**⁵⁰⁵ a gennaio 2008 e la **Regione Lazio**⁵⁰⁶ a marzo 2008 hanno disposto misure necessarie ad incentivare, da un lato, percorsi di “regolarizzazione” del soggiorno di lungo periodo dei cittadini comunitari e quindi l'iscrizione al SSN e, dall'altro, l'erogazione delle cure urgenti, essenziali e continuative ai pazienti che non risultano in grado di soddisfare tali condizioni. L'intervento di queste Regioni risponde a quanto previsto dalla Circolare del 19 febbraio 2008 che specifica che le competenze in materia sanitaria sono di spettanza regionale. Si auspica pertanto che tutte le Regioni possano recepire in modo chiaro le indicazioni fornite dal Ministero della Salute⁵⁰⁷.

Per quanto riguarda l'assistenza sanitaria ai **minori figli di migranti irregolari e ai minori non accompagnati** a queste criticità vanno aggiunti dei problemi specifici.

⁵⁰⁵ Regione Piemonte «Assistenza sanitaria a cittadini neo comunitari rumeni e bulgari - Disposizioni» Circolare dell'Assessorato tutela della salute e sanità del 9 gennaio 2008 (cod. A1275). Regione Marche «Applicazione della comunicazione del Ministero della Salute del 3 agosto 2007 (informativa alle Regioni avente ad oggetto diritto di soggiorno per i cittadini comunitari - direttiva 38/2004 e Dlgs. 3 febbraio 2007)», Circolare del 4 gennaio 2008 (cod. A1276).

⁵⁰⁶ Con una Circolare del 13 marzo 2008, la Regione Lazio fornisce precisazioni sulle modalità di erogazione delle prestazioni sanitarie verso i cittadini comunitari e recependo le indicazioni del Ministero della Salute, estende ai cittadini UE la possibilità di beneficiare dell'assistenza medica pur se privi di qualsiasi copertura sanitaria, grazie al rilascio del tesserino ENI.

⁵⁰⁷ In fase di chiusura del presente Rapporto è pervenuta notizia di iniziative che rendono operativo in forma inclusiva, quanto indicato dalla citata Circolare del Ministero della Salute anche in altre Regioni, ad esempio in Campania (Prot. 2008.0283612 del 2 aprile 2008).

Rispetto ai **minori figli di migranti irregolari**, infatti, va ricordato che rimane attualmente precluso l'accesso sia al pediatra di libera scelta, sia al pediatra di consultorio, le cui mansioni non sempre prevedono l'erogazione dell'assistenza sanitaria di base ai minori STP (Straniero Temporaneamente Presente). Tale problema potrebbe essere risolto o stabilendo il diritto all'iscrizione al SSN, o quantomeno l'iscrizione al pediatra di libera scelta/medico di medicina generale, per tutti i minori presenti sul territorio (come proposto negli anni da diverse associazioni e enti di tutela) o “ampliando” le mansioni dei pediatri di consultorio cui i minori possono essere inviati dall'ambulatorio STP. Queste ipotesi presentano evidentemente varie difficoltà sul piano burocratico organizzativo, ma è assolutamente prioritario individuare una soluzione che garantisca pienamente il diritto alla salute dei minori e parità di condizioni rispetto ai minori italiani.

Per quanto concerne invece i **minori stranieri non accompagnati** residenti presso strutture di accoglienza del territorio, questi accedono spesso all'assistenza sanitaria con le forme previste per gli stranieri irregolari in quanto le ASL rifiutano l'iscrizione al SSN in mancanza del permesso di soggiorno per minore età. Tale prassi appare illegittima in quanto è opportuno garantire l'iscrizione fin dal collocamento presso il centro di accoglienza, anche precedentemente all'apertura della tutela legale. È pertanto necessario specificare tale circostanza con apposita Circolare del Ministero della Salute.

Infine, si riafferma l'assenza di politiche sanitarie specificamente dedicate agli svantaggi di salute per i **minori appartenenti alle famiglie di origine straniera più povere**, nonché la distribuzione geografica disomogenea delle politiche sociali locali rivolte al sostegno economico e sociale delle famiglie in povertà. Si ritiene fondamentale e prioritario cercare di contrastare precocemente tutti i fattori di rischio che la povertà produce nei primi anni di vita, con attività di educazione alla salute, di diagnosi precoce, di accompagnamento all'uso corretto dei servizi sanitari e della prevenzione e con un sostegno alle famiglie, insieme con le altre risorse di assistenza messe a disposizione da parte della società⁵⁰⁸.

⁵⁰⁸ Si veda *oltre* paragrafo «La condizione dei bambini e degli adolescenti poveri».



Pertanto il Gruppo CRC raccomanda:

1. Al **Ministero della Salute** di migliorare la conoscenza della tipologia e della specificità dei bisogni di salute dei minori immigrati e dei relativi strumenti di rilevazione, con particolare riguardo alla salute materno-infantile, attraverso l'individuazione di nuove modalità operative in grado di soddisfare la domanda emergente e sommersa di salute dei minori immigrati e delle loro famiglie ed attuare un'adeguata risposta da parte del SSN;
2. Al **Ministero della Salute**, Commissione ministeriale «Salute della Popolazione Immigrata», di realizzare, da un lato, reti di comunicazione efficaci tra le parti interessate (Ospedali, ASL, IRCCS, Medici di Medicina Generale, Pronto Soccorso, Consulenti familiari e pediatrici) sia per verificare che l'allocazione delle risorse e i servizi disponibili per i minori stranieri corrispondano realmente ai loro bisogni e priorità, che per contribuire alla promozione dell'assistenza sanitaria di base e per valutare qualità e costi; dall'altro pianificare interventi di prevenzione, diagnosi precoce e terapia dei disturbi in età infantile e adolescenziale attivando stretti collegamenti funzionali tra strutture a carattere sanitario (dipartimento materno-infantile, pediatria di base), e altri servizi sociali e istituzioni a carattere educativo, scolastico e giudiziario;
3. Alle **Regioni** di deliberare, prendendo ad esempio le Regioni Piemonte, Marche e Lazio, in favore dell'accesso dei minori comunitari al Sistema Sanitario Nazionale adeguando l'offerta di assistenza pubblica in modo da renderla visibile, facilmente accessibile, attivamente disponibile e in sintonia con i bisogni di questi gruppi di minori in conformità a quanto previsto dal Testo Unico sull'immigrazione che ha sancito il diritto alle cure urgenti ed essenziali e alla continuità della cura anche per i minori immigrati irregolari.

2. SICUREZZA SOCIALE E SERVIZI DI ASSISTENZA ALL'INFANZIA: I SERVIZI PER L'INFANZIA (NIDI)

La XV Legislatura è stata caratterizzata da una rinnovata attenzione per le politiche familiari che si è tradotta anche in un aumento delle risorse destinate allo sviluppo dei servizi di assistenza all'infanzia al fine di ridurre lo squilibrio tra il Nord e il Sud del Paese, nonché di raggiungere gli **Obiettivi di Lisbona**⁵⁰⁹. Secondo gli obiettivi previsti dalla Strategia

⁵⁰⁹ Per approfondimento si veda capitolo I, paragrafo «Le risorse per l'infanzia e l'adolescenza in Italia», in cui sono riportati anche i dati contenuti nella comunicazione inviata dal Dipartimento per le Politiche della Famiglia al Gruppo CRC ai fini dell'aggiornamento del presente Rapporto rispetto alle risorse stanziare con la Legge Finanziaria 2007 a favore del Piano straordinario per lo sviluppo del sistema integrato dei servizi socio educativi per il triennio 2007-2009.

di Lisbona ogni Paese dell'Unione Europea dovrebbe raggiungere entro il 2010 la quota del 33% di posti disponibili per 100 bambini in età 0-3 anni. L'Italia parte da una situazione molto distante da tale obiettivo: ad oggi si registra una copertura di tali servizi che copre appena il 10% ed è pertanto altamente probabile che non riuscirà a raggiungere l'obiettivo del 33% previsto dall'Agenda di Lisbona.

La normativa che regola il funzionamento dei nidi è la **Legge 1044/1971**. Tale Legge nelle sue linee generali, affidava ai Comuni la gestione dei nidi e stabiliva lo sviluppo di questa tipologia di intervento a livello territoriale individuando, tra l'altro, l'apertura di 3.800 nidi pubblici⁵¹⁰. **Ad oggi**, dalle informazioni istituzionali disponibili⁵¹¹, risulta che **sono operativi di fatto 2.400 nidi pubblici**, cui si affiancano circa 600 nidi privati, per una cifra complessiva di 3.008 servizi forniti, ovvero un numero ancora al di sotto dell'obiettivo posto in sede normativa nel 1971. D'altra parte, occorre evidenziare come dagli anni '90 si sia accelerata la crescita di questa tipologia di interventi, passando da 2.180 servizi attivi ai circa 3.000 di oggi, con un aumento dell'incidenza del numero di posti nido sulla popolazione in età che passa dal 5,8% al 7,4%.

Si tratta, evidentemente, di una progressione sui tempi lunghi e non ancora del tutto compiuta, che evidenzia come l'attuale sistema dei servizi per l'infanzia non risulti ancora in grado di garantire una copertura nazionale abbastanza omogenea e completa rispetto ad un fabbisogno, che, come è noto, dal punto di vista demografico dagli anni '70 ad oggi non è apparso di tipo incrementale⁵¹², ma che, d'altra parte, si è ampliato dietro la spinta dei cambiamenti familiari e del

⁵¹⁰ Tale legge istitutiva mantiene il nido nella sua tradizionale accezione di struttura vincolata ad una comunità locale, prevedendo la gestione e il controllo da parte dei Comuni, ma il suo decentramento è concepito anche in funzione della partecipazione organica nella gestione del servizio da parte delle famiglie.

⁵¹¹ Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza *Indagine sui nidi d'infanzia e sui servizi educativi 0-3 anni integrativi al nido al 30 settembre 2000* Quaderno n. 21, 2004. Dai dati forniti in questo lavoro sono state realizzate le principali elaborazioni Ires utilizzate in questo paragrafo. Il Centro ha presentato nel 2006 un ulteriore Quaderno sul tema dal titolo *I nidi e gli altri servizi educativi integrativi della prima infanzia* Quaderno n. 36, che contiene una rassegna normativa al 2005 ed una riproposizione dei dati rilevati attraverso l'indagine censuaria del 2004.

⁵¹² Dal punto di vista demografico, viene confermato il fenomeno dell'invecchiamento demografico della popolazione italiana, alla luce di una crescita della popolazione infantile sempre più modesta negli anni: nel 1971 i bambini tra 0-6 anni rappresentavano circa il 10% della popolazione complessiva, nel 2001 circa il 5%, con alcune differenze territoriali. Al Sud si registra la presenza più numerosa di bambini tra 0-6 anni rispetto al Centro e al Nord sia in valori assoluti, che in percentuale rispetto alla popolazione over 65 (5,2% al Sud rispetto al 4,2% del Centro e al 4,3% al Nord), anche se nell'ultimo censimento si è segnalata un incremento della popolazione infantile al Nord e al Centro.



mercato del lavoro, avvenuti con lo sviluppo dell'occupazione femminile. Uno sviluppo che, come è altrettanto noto, risulta in Italia particolarmente basso rispetto alla media degli altri Paesi europei e che probabilmente è stato condizionato anche da questa crescita rallentata di servizi di sostegno alle famiglie e alle donne per i bambini 0-3 anni.

Ricostruendo, infatti, le fonti ad oggi utilizzabili a livello nazionale, si può verificare la ben nota frammentarietà ed incompletezza delle informazioni, soprattutto di natura quantitativa, sui servizi per l'infanzia, così come evidenziato anche dalle attività datate realizzate dall'ISTAT, che **non rileva dati sugli asili-nido dal 1992**⁵¹³. Di fatto la fonte istituzionale da cui è possibile ricavare dati recenti ed attendibili è il Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza – Istituto degli Innocenti, che **nel 2000** ha realizzato un'**indagine censuaria** sui nidi e sui servizi integrativi rivolti ai bambini 0-3 anni, fotografandone stato e funzionamento. Si tratta di un lavoro puntuale, a cui occorrerebbe affiancare un monitoraggio continuo, di non facile realizzazione, dal momento che la fruibilità dei dati in modo costante nel tempo risente, tra l'altro, delle caratteristiche dei flussi informativi disponibili⁵¹⁴. La territorializzazione dei servizi per l'infanzia, infatti, perseguita dagli anni '70 in sede normativa ed operativa, avrebbe richiesto e richiederebbe una capacità locale dei diversi territori di rilevare dati e trasformarli in contenuti informativi e quindi in conoscenza sociale disponibile. Come è noto, però, tranne alcune eccezioni⁵¹⁵,

risulta diffusa una notevole discrezionalità nelle attività locali di raccolta e sistematizzazione dell'informazione sociale, spesso riconducibile a modalità occasionali ed eterogenee di rilevazione⁵¹⁶.

Anche a fronte di un'oggettiva difficoltà nell'attuare procedure in grado di produrre pacchetti informativi omogenei e confrontabili, vista la frammentarietà dei "luoghi istituzionali" di origine di tali informazioni, le limitate attività dei sistemi di rilevazione nazionale nella raccolta di dati sociali, e nello specifico di quelli sui servizi per l'infanzia, hanno impedito di disporre di una panoramica "a tutto tondo" sulle caratteristiche quali-quantitative dei servizi per l'infanzia. Ad oggi si può disporre di una **mappatura dei nidi d'infanzia soltanto a livello delle Regioni**. Del tutto assenti risultano dati maggiormente territorializzati, anche se, come è già stato rilevato, una gran parte dei servizi viene erogata proprio dai Comuni. Attraverso tale mappatura si è registrato in modo evidente un sostanziale squilibrio territoriale dell'offerta: ad una generale copertura garantita al Centro-Nord, con alcune eccezioni, corrisponde un'assenza significativa di servizi al Sud. Spiccano in positivo Regioni come la Lombardia, l'Emilia Romagna, Veneto e Toscana, in negativo Regioni quali il Molise, la Basilicata e la Calabria. In generale, poi, sono i servizi pubblici a pesare maggiormente rispetto all'offerta privata.

Dagli inizi del '90 ad oggi a crescere significativamente è stata l'offerta al Centro-Nord, a fronte di Regioni del Sud in cui l'aumento non è stato registrato, come ad esempio in Puglia, oppure pur essendoci stato non sembra in grado di incidere significativamente su situazioni segnate da ritardi storici. La misura di questa spaccatura geografica tra Nord-Centro da una parte e Sud dall'altra è data anche dal confronto dei valori percentuali di ricettività regionale dei solo asili-nido pubblici con la media nazionale⁵¹⁷.

Se si tenta di misurare sotto forma di stime **la domanda insoddisfatta di servizi per l'infanzia**, risulta che un bambino su 4 non trova posto nei nidi pubblici: a fronte di 100 bambini in età, la domanda espressa ma inevasa, risulta

⁵¹³ L'ISTAT ha rilevato alcuni dati sui nidi nella *Seconda Indagine censuaria sugli interventi ed i servizi sociali dei Comuni* realizzata nel 2004 (e preceduta nel 2003 dalla Prima Indagine censuaria). Si tratta di un *focus* sulla spesa sostenuta dai Comuni su vari servizi/interventi suddivisi per aree di utenza. Tra questi figurano i nidi la cui gestione risulta una delle principali voci di spesa per l'assistenza sociale erogata a livello locale ai cittadini: infatti, il peso degli asili nido è circa del 16% sulla spesa sociale impegnata complessivamente dai Comuni e dalle associazioni ed è circa del 40% sulle risorse destinate alla tutela dei minori e al supporto della famiglia nella crescita dei figli. In ogni caso se si considerano gli utenti degli asili nido in rapporto ai bambini da zero a due anni residenti in Italia nel 2004, si evidenzia una capacità ricettiva ancora molto limitata: in media hanno beneficiato del servizio pubblico 897 bambini su 10.000, con forti disparità territoriali. Tale analisi verrà confermata nel corso di questo paragrafo, in cui si utilizzeranno dati ed elaborazioni disponibili in modo specifico sui soli nidi.

⁵¹⁴ Al di là della citata indagine del Centro nazionale per l'infanzia e l'adolescenza, è disponibile anche uno studio recente realizzato dal CNEL e dall'ISTAT sulla maternità e la partecipazione delle donne al mercato del lavoro, da cui è possibile risalire in modo indiretto alla fruibilità da parte delle famiglie dei servizi per l'infanzia ed alle difficoltà ancora diffuse. Da segnalare, infine, i dati ISTAT provenienti dal censimento, che forniscono il numero dei bambini tra 0 e 5 anni che risultano frequentare la scuola. A differenza, però delle altre rilevazioni, queste ultime riguardano non i servizi, ma gli individui; e quindi sono di difficile comparazione con le mappature più recenti centrate sulle prestazioni fornite.

⁵¹⁵ Ad esempio, il Sistema informativo sociale della Regione Emilia Romagna.

⁵¹⁶ Sono, insomma, gli stessi Enti Locali a rappresentare fonti non in grado ancora di produrre flussi informativi sufficientemente stabili nel tempo e nei contenuti rilevati, in generale sulle tematiche sociali ed in particolare su quelle relative ai servizi per l'infanzia.

⁵¹⁷ Solamente dieci delle Regioni appartenenti al Centro-Nord possiedono un'incidenza intorno al 10% (ad eccezione del Lazio con il 7,5%, comunque al di sopra della media nazionale); le Regioni del Sud, insieme al Friuli Venezia Giulia e al Veneto, al contrario, contano una ricettività media pari all'1,7% (con punte del 4,4% in Basilicata e del 3,8% in Abruzzo); le Isole registrano valori più alti, di circa il 4,7% in Sicilia e il 5,7% in Sardegna.



stimabile intorno alle 3-4 richieste su 10, sempre con maggiori difficoltà al Mezzogiorno. Nelle Isole e, ancora di più, nel Sud del Paese, infatti il numero medio di posti-nido disponibili ogni 100 bambini in età si mostra inferiore alla media nazionale. Sebbene in queste due aree la domanda insoddisfatta di nidi pubblici risulti inferiore alle altre direttrici geografiche e alla stessa media nazionale, appare evidente una carenza strutturale a cui la popolazione di riferimento si è, per così dire, "abituata". Per questo motivo, le famiglie che fanno richiesta di accesso ad un nido d'infanzia pubblico del Sud sono mediamente il 2,8% della popolazione residente, contro il 16,6% del Nord-ovest o il 13,8% del Centro. Ed è per questo motivo che, se si considerano solamente le domande esplicite, l'incidenza delle richieste non soddisfatte sembra minore al Mezzogiorno.

In generale, dunque, questo *gap* tra copertura recettiva e propensione della domanda sembra sensibile, in modo direttamente proporzionale, alla capacità territoriale di rispondere alle necessità: maggiore è tale capacità, maggiore risulta la richiesta, ovvero, con uno *slogan*, "l'offerta chiama altra offerta". E, quindi, è l'offerta a sollecitare l'espressione della domanda.

A fronte di questa carenza di offerta, le famiglie nel nostro Paese ricorrono di frequente alle reti di aiuto informale ed alla solidarietà intergenerazionale⁵¹⁸ e questo nonostante, le donne tendano ad esprimere atteggiamenti positivi nei confronti dei servizi per l'infanzia, privilegiando le strutture pubbliche nel 74% dei casi⁵¹⁹.

Oltre a questa analisi di tipo quantitativo dell'offerta fornita e della sua capacità recettiva, si possono anche far emergere alcune **componenti qualitative dei servizi per i bambini 0-3 anni**, particolarmente interessanti nel configurare le dinamiche di risposta alle esigenze reali delle famiglie. Tre sono gli aspetti principali riscontrabili.

⁵¹⁸ Su dieci bambini soltanto due infatti frequentano un asilo nido pubblico o privato e nella maggioranza dei casi le madri che lavorano affidano i propri figli ai nonni (circa 6 bambini su 10). Ancora una volta, una domanda sociale, non sufficientemente soddisfatta dall'assetto attuale del nostro sistema di *welfare*, si rivolge e viene accolta da quelle reti informali di sostegno familiare che di fatto rappresentano storicamente uno dei punti di riferimento 'suppletivi' alla carenza di intervento pubblico. Fonte: CNEL-ISTAT *Maternità e partecipazione delle donne al mercato del lavoro: tra vincoli e strategie di conciliazione* dattiloscritto, 2003.

⁵¹⁹ D'altra parte, a conferma dell'analisi fin qui condotta, le motivazioni più frequenti che inducono le donne a rinunciare a rivolgersi ai nidi pubblici sono: la mancanza di posti per il 22%; la carenza di strutture nel Comune di residenza per il 21%; la retta troppo cara per il 19%; gli orari non adeguati per il 7,4% dei casi. Fonte: CNEL-ISTAT *Maternità e partecipazione delle donne al mercato del lavoro: tra vincoli e strategie di conciliazione* cit.

Un primo elemento riguarda il **funzionamento quotidiano dei servizi** ed, in particolare, le settimane di apertura rispetto all'anno scolastico e gli orari giornalieri. Il 64% dei nidi pubblici e privati risulta chiuso per circa 2/3 mesi all'anno, lasciando scoperte le famiglie in particolare nel periodo estivo⁵²⁰. Una differenza tra i nidi pubblici e quelli privati si riscontra, invece, nell'orario giornaliero⁵²¹. A fronte di una maggiore rigidità nel funzionamento da parte dei nidi pubblici, in quelli privati si sono registrate più diffusamente forme di flessibilità finalizzate a rispondere alle esigenze delle famiglie di poter disporre di servizi di *care*. D'altra parte, questa stessa istanza di adattabilità è stata perseguita dal pubblico attraverso la progettazione ed implementazione di interventi educativi, per l'appunto, integrativi, attraverso i fondi disposti dalla Legge 285/1997.

Un secondo aspetto riguarda le **liste d'attesa** al servizio, come segnale della capacità reale di accoglienza da parte dei nidi d'infanzia⁵²². Mediamente, un bambino su 4 risulta in lista d'attesa con picchi in Friuli Venezia Giulia, Lombardia, Veneto, Liguria, Lazio e Campania. A differenza di quanto rilevato in precedenza, sebbene la distribuzione si configuri prevalentemente in modo disomogeneo, lo sbilanciamento questa volta avviene verso il Nord e il Centro. Il Sud registra in tutte le regioni, ad eccezione della Campania, valori superiori al 70%. Sembrerebbe dunque che sia diffusa una forte accoglienza della domanda espressa e segnalata nelle liste d'attesa. In realtà, la singolarità dei dati è imputabile alle caratteristiche della domanda, non dell'offerta. La maggiore accoglienza dei servizi 0-3 anni del Mezzogiorno nasconde in realtà una forte domanda inespressa, come evidenziato in precedenza⁵²³.

⁵²⁰ Osservando il calendario dei nidi d'infanzia, ricorre mediamente un'apertura annua che va oltre i 10 mesi, ovvero circa 40 settimane; inoltre focalizzando l'attenzione solo sulle settimane di apertura del servizio pubblico, si rileva che quasi il 60% dei nidi è aperto dalle 40 alle 44 settimane e circa il 29% fino a 48 settimane; infatti, la media complessiva si aggira intorno alle 43 settimane. Le differenze regionali appaiono ridotte.

⁵²¹ In media questi ultimi risultano aperti per circa 10 ore giornaliere, di contro all'offerta pubblica che si aggira intorno a poco più 8 ore al giorno. Nel dettaglio, circa il 36% dei nidi privati sono aperti dalle 11 alle 12 ore al giorno; un altro terzo tra le 9-10 ore; più di un quinto degli istituti, invece, resta aperto dalle 7 alle 8 ore al giorno.

⁵²² Si tratta, in effetti, di liste complesse con procedure molto lunghe, dovute non soltanto all'asimmetria tra domanda e offerta già messa in evidenza, ma anche alle metodiche utilizzate, ponderate secondo molteplici variabili, quali ad esempio il luogo di residenza, il grado di disagio familiare, sociale e sanitario, la condizione lavorativa e così via.

⁵²³ Rapportando il numero degli iscritti al totale, emerge infatti una quota pari al 59,1% di bambini accolti al Nord (57.208 bambini 0-3 anni); un quarto dei bambini accolti appartiene al Centro; infine, solo il 16% dei bambini iscritti risulta residente al Sud del Paese.



Infine un terzo aspetto analizzato riguarda **le tariffe**. Ben consapevoli della variabilità cui sono soggette⁵²⁴ occorre comunque evidenziare come in particolare le tariffe dei nidi privati risultino spesso troppo elevate se rapportate al reddito familiare. A titolo esemplificativo, basti considerare che la spesa diretta media annua sostenuta dalle famiglie per l'iscrizione dei figli ai nidi d'infanzia è pari a € 869: più del doppio della spesa diretta sostenuta per l'iscrizione alla scuola d'infanzia; più di quattro volte quella per la scuola elementare; quasi otto volte la spesa diretta per la frequenza della scuola media inferiore⁵²⁵.

Pertanto il Gruppo CRC raccomanda:

1. Al **Parlamento** di approvare un'innovativa proposta legislativa finalizzata a trasformare i nidi da servizi a domanda individuale a servizi per tutti, garantendo un'estensione universalistica in un'ottica di equità sociale basata su *standard* omogenei *trans* ed *inter* regionali;
2. All'**ISTAT e al Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza** di allargare e sviluppare la base conoscitiva disponibile sui servizi 0-3 anni, in particolare attraverso la messa a disposizione di dati disaggregati per comuni, per *target* e relativi alla domanda ed alla spesa, nonché al funzionamento generale di tali servizi.

3. STANDARD DI VITA: LA CONDIZIONE DEI BAMBINI E DEGLI ADOLESCENTI POVERI IN ITALIA

L'attenzione verso la condizione di povertà dei minori è cresciuta a mano a mano che il processo europeo di inclusione sociale si è sviluppato, a tal punto che oggi questa risulta essere una sfida da vincere in molti dei Paesi dell'Unione. Sebbene la responsabilità primaria delle politiche antipovertà rimanga ai governi nazionali, la Comunità Europea ha rafforzato i suoi interventi e i suoi inviti a prendere le necessarie misure per dare a tutti i minori uguali opportunità indipendentemente dal loro *background* sociale⁵²⁶.

Occorre innanzitutto ricordare, come ampiamente evidenziato nel 3° Rapporto CRC⁵²⁷, che la povertà e in particolare quella minorile non è legata solo alle risorse disponibili, ma presenta una **pluralità di dimensioni** e di caratteri che concorrono a determinare e a misurare il benessere individuale: l'accesso alle cure sanitarie e al sistema scolastico, la partecipazione alla vita comunitaria, la presenza di legami affettivi, godere di condizioni abitative adeguate⁵²⁸. Anche se è innegabile che esista una **forte connessione tra la dimensione monetaria dei redditi familiari e la misura del benessere minorile**, soprattutto nei Paesi dove la protezione sociale e le politiche di *Welfare State* sono meno applicate e le situazioni di disagio non sono misurate e monitorate. Tuttavia concentrare l'analisi della povertà esclusivamente sui redditi o i consumi significa perdere alcuni aspetti cruciali della deprivazione, mentre stabilire le relazioni tra livelli economici e le suddette dimensioni consente di avere un'idea della quotidianità vissuta dai minori.

Bambini e adolescenti non sono percettori di redditi diretti, ma sono fruitori di risorse che vengono ripartite autonomamente dalle famiglie e in maniera non controllabile, sono rilevati come consumatori e soprattutto individui con determinati bisogni, con capacità e possibilità tutte da giocare e sviluppare. Nel caso dei minori, una mancanza di adeguate risorse economiche ha conseguenze multidimensionali ben più gravi che negli adulti: una dieta peggiore, una maggiore esposizione ai rischi sanitari, soluzioni abitative precarie e non riscaldate, un alto tasso di incidenti, maggior rischio di abusi, di episodi di bullismo, di abbandono scolastico con conseguenti fughe dalla famiglia, poco sviluppo delle proprie potenzialità e forti probabilità di carriere lavorative a basso salario, ovvero di arrivare nell'età adulta a infoltire le file dei *working poor*⁵²⁹. Di conseguenza è necessario un approccio complesso nello studio della povertà e nella scelta di politiche pubbliche di contrasto e di inclusione sociale.

Nel 2007 **la Commissione Europea** e gli Stati membri hanno eletto la povertà minorile come una tematica prioritaria del Metodo Aperto di Coordinamento sulla prote-

⁵²⁴ Dal momento che dipendono da quote fissate di volta in volta dai vari Comuni sulla base del reddito familiare e patrimoniale, e quindi della difficoltà di ottenere dati sufficientemente comparabili.

⁵²⁵ La spesa sostenuta per l'iscrizione alla scuola di infanzia è pari a €409 e quella per l'iscrizione alla scuola elementare pari a €213. Cfr. ISTAT *La prima indagine sulle spese sostenute dalle famiglie per l'istruzione e la formazione* 2002.

⁵²⁶ Consiglio Europeo, marzo 2006.

⁵²⁷ 3° Rapporto CRC 2007, pag. 62.

⁵²⁸ Cfr. Sen A.K. *La Disuguaglianza, un riesame critico* Ed. Il Mulino, 2000 pagg. 146-158 e Baldini M., Bosi P. e Silvestri P. *La Ricchezza dell'Equità* Ed. Il Mulino, 2004, pagg. 5-25.

⁵²⁹ Cfr. Frazer H. e Marlier E. *Syntesys report Tackling child poverty and promoting the social inclusion of children in the Eu in Peer Review and assessment in social inclusion* settembre 2007, pag. 35.



zione e inclusione sociale⁵³⁰.

Nell'Europa a 27 Paesi i minori di 18 anni sono 97,5 milioni e di questi 19 milioni sono a rischio di povertà⁵³¹, con una condizione peggiore rispetto alla povertà media dell'intera popolazione. **In Italia è esposto a rischio di deprivazione il 24% dei minori**, quasi uno su quattro⁵³². Tale percentuale sale al 35% se si considerano i minori che vivono in famiglie numerose e raggiunge il 40% nel caso di minori che vivono in famiglie monoparentali. I minori a rischio non sono tanto figli di genitori disoccupati, ma si trovano spesso in famiglie con entrambi i coniugi lavoratori ma i cui bassi livelli di reddito non riescono ad essere una garanzia di benessere. Tra le famiglie monoreddito l'esposizione a rischio di povertà per i figli è del 30%, mentre avere due genitori che lavorano riduce il rischio al 7%, con poche differenze se uno dei due è un lavoratore *part-time*⁵³³. La struttura familiare e la solidarietà intergenerazionale (dei parenti e dei nonni) negli Stati del sud d'Europa, e dunque anche in Italia, continua a giocare un ruolo fondamentale nel ridurre i rischi di povertà per i minori più vulnerabili. La famiglia multi generazionale allargata, con i suoi trasferimenti in beni e servizi, ammortizza e compensa⁵³⁴ il non sempre efficace e pronto intervento statale a supporto dei genitori che vivono in situazioni

vulnerabili⁵³⁵. Dunque la famiglia allargata risulta davvero oberata nell'ammortizzare le difficoltà economiche, organizzative e di cura. La preoccupazione è che i mutati orizzonti del mercato del lavoro e quella dei redditi ad essa connessa stiano già indebolendo questa rete di protezione informale e che nel contempo non ci sia la costruzione di un adeguato sistema pubblico di protezione⁵³⁶.

Avere figli risulta essere un lusso, anziché un investimento anche pubblico, e dunque non meraviglia che il nostro tasso di natalità sia tra i più bassi al mondo.

Altro indicatore rilevante che mitiga la povertà minorile è **l'occupazione femminile**. La propensione al lavoro delle donne nel nostro Paese è sotto la media europea e si attesta al 60%, che scende al 53% in caso siano madri, con variazioni che vanno dal 53% per quelle con un figlio, 50% per quelle con 2 figli ed arrivando al 34% per quelle con 3 o più figli⁵³⁷.

Nell'ambito degli interventi governativi in tema di contrasto alla povertà minorile⁵³⁸ si rileva che esiste una **correlazione forte tra il rischio di povertà minorile e l'investimento percentuale in spesa sociale**. Facendo riferimento al Prodotto Interno Lordo, escludendo le pensioni, la media europea di investimento sociale si attesta intorno al 14% ed ad essa corrisponde un 19% di rischio di povertà minorile; nel nostro Paese dove si investe meno del 10% il rischio di povertà minorile balza al 24%⁵³⁹. **L'Italia** rientra dunque nel gruppo dei Paesi europei in cui si rileva **una bassa efficienza di spesa sociale** (non dedicata alle pensioni) e alti tassi di povertà minorile. I dati forniti a livello Europeo possono essere integrati da quelli che si ricavano in maniera indiretta dalle ricerche sul reddito e sui consumi in Italia.

La situazione minorile si può rilevare soltanto in maniera indiretta, analizzando la condizione della famiglia italia-

⁵³⁰ Tale metodo che istituisce la modalità di confronto e di scambio di informazioni e di esperienze in tema di esclusione sociale e invita a creare e definire un *set* di indicatori concordati su scala europea, obiettivo non facile vista la mancanza di dati comparabili. Ulteriori informazioni

http://europa.eu/scadplus/glossary/open_method_coordinati_on_it.htm

⁵³¹ L'indicatore rischio di povertà nell'ambito EU viene definito come : a) l'attestarsi al 60% del livello reddito medio nazionale; b) il reddito è la risultante della somma dei guadagni di tutti i membri della famiglia, trasferimenti sociali individuali o comunitari, redditi da capitali; c) il reddito è reso equivalente sulla base di scala OECD per tenere conto dei differenti bisogni tra adulti e minori, ampiezza composizione che riflettono gli *standard* di vita; d) le percentuali di rischio di povertà nazionali analizzati congiuntamente con la soglia di povertà relativa espressa dai livelli di potere di acquisto del reddito mediano di ogni Paese equivalenti tra le differenti monete.

Cfr http://ec.europa.eu/employment_social/spsi/common_indicator_en.htm

⁵³² Tale percentuale di rischio è del 5% superiore alla media dell'intera popolazione italiana. Cfr. Social protection committee *Child poverty and Well being in the Eu* gennaio 2008 pagg. 13-15.

⁵³³ Cfr. Commissione Europea *Joint report on social Protection and social inclusion* COM 2008 42 final pagg. 8-14.

⁵³⁴ Così i pensionati supportano con un entrata regolare, i redditi informali o precari e discontinui di figli e nipoti, ma con il cambio generazionale questo elemento di tenuta e coesione familiare verrà a mancare. Cfr. Giunta G. «L'Italia a metà: prospettive per il Sud» in Caritas Italiana *Atti XXXI° Convegno nazionale delle Caritas Diocesane* 25-28 giugno 2007 Montecatini (PT), pagg 191-192.

⁵³⁵ Cfr. Commissione Europea *Joint report on social Protection and social inclusion* cit. pagg. 17-19.

⁵³⁶ Cfr. UNICEF Centro di Ricerca Innocenti *Prospettiva sulla povertà infantile, un quadro comparativo sul benessere dei bambini nei paesi ricchi* Report Card n. 6, 2005 pag. 26.

⁵³⁷ Cfr. Commissione Europea *Joint report on social Protection and social inclusion* cit. pag. 31.

⁵³⁸ Ovvero quel complesso gruppo di meccanismi volto a sostenere i livelli di vita delle famiglie e provvedere, attraverso politiche redistributive con mezzi diversi, a garantire un livello di reddito minimo per coloro che sono disoccupati, o attraverso il sostegno al reddito di coloro che hanno figli indipendentemente dal fatto che siano impiegati o no.

⁵³⁹ Cfr. Social protection committee *Child poverty and Well being in the Eu* cit. pagg. 36-37.

⁵⁴⁰ Che va dal 5,2% del Nord (era il 4,5%), al 6,9% del Centro (era il 6%) al 22,6% del Sud (era il 24%). Agli antipodi si trova la Regione Emilia Romagna con 3,9% (era 2,5%) e la Sicilia con il 28,9% (era il 30,8%). Cfr. ISTAT *La povertà relativa in Italia nel 2006* ottobre 2007.



ne. In base ai dati ISTAT presentati a ottobre 2007, nel 2006 nel nostro Paese le persone stimate in situazione di povertà relativa erano 2 milioni 623mila, ovvero in media l'11,1% delle famiglie residenti (percentuale invariata rispetto al 2005), per un totale di 7 milioni 537mila indigeni, il 12,9% dell'intera popolazione. Questo dato scomposto evidenzia ancora una volta il consueto divario geografico, anche se con una leggera riduzione del range⁵⁴⁰. Nel Mezzogiorno, la quota delle famiglie povere è cinque volte superiore di quella osservata nel resto del Paese. Le famiglie con 5 o più componenti e quelle con 3 o più figli, soprattutto se minorenni costituiscono il 65% delle famiglie povere. Nel Centro Nord dove meno del 7% si trova in condizioni di povertà, vive circa il 35% delle famiglie povere nonostante vi risieda ben il 68% del totale delle famiglie.

Nel 2006 la linea di povertà relativa⁵⁴¹ risulta essere €970,34⁵⁴², per due persone, più o meno costante rispetto agli anni precedenti anni.

Gli interventi della **Finanziaria 2008**, non sono andati nella direzione di aumentare sensibilmente la spesa sociale a supporto dei minori e delle loro famiglie⁵⁴³. Sono state infatti adottate misure importanti che però non riguardano la totalità della popolazione, visto che una fetta indefinita e non misurata, sfugge alle stime di povertà relativa e ai livelli di consumi, perché in povertà assoluta mentre risulterebbe più bisognosa di spesa pubblica *ad hoc* per recuperare il divario con gli altri. I forti indigeni e gli incapienti risultano essere i grandi esclusi e benché sia stata

introdotta per la prima volta un *bonus una tantum* di €150 ad ogni capofamiglia con un reddito inferiore a €50.000 è noto che questa misura di compensazione⁵⁴⁴, è insufficiente⁵⁴⁵.

Ad ottobre 2007 il Ministro della Solidarietà Sociale ha istituito la **Commissione di indagine sull'esclusione sociale**, prevista dalla Legge 328/2000. La Commissione ha il compito di effettuare ricerche in materia di povertà, formulare proposte per sradicarne le cause e diffondere iniziative e ricerche in ambito europeo, nonché presentare annualmente una relazione al Governo, sulla base della quale il Governo dovrebbe riferire in Parlamento, entro il 30 giugno, sull'andamento del fenomeno dell'esclusione sociale⁵⁴⁶.

Si rileva che **continua a mancare una politica di sostegno al reddito per i poveri**. Sarebbe importante introdurre anche nel nostro Paese sia una misura di reddito minimo analoga a ciò che già esiste nella maggioranza dei Paesi europei, sia forme di credito di imposta (come il *work tax credit* inglese o il *prime pour l'emploi* francese) per chi, anche lavorando ha un reddito insufficiente⁵⁴⁷. Sarebbe opportuno dunque inaugurare una nuova fase di sperimentazione nazionale del **Reddito Minimo di Inserimento (RMI)**⁵⁴⁸. Questa misura di contrasto alla povertà è stata introdotta infatti a partire dal gennaio 1999 con un progetto pilota in due fasi che prima ha coinvolto un numero limitato di Comuni beneficiari, poi esteso a 309⁵⁴⁹. Anche in occasione della Conferenza Nazionale della Famiglia è stato proposto il rilancio del Reddito Minimo di

⁵⁴¹ La definizione di povertà relativa viene formulata a partire dagli anni '60 del secolo scorso e si basa sull'idea che sia impossibile stabilire in modo assoluto la povertà secondo criteri universali e dunque dalla necessità di valutare in base alle condizioni di vita medie che caratterizzano uno specifico contesto. Essere povero non significa tanto avere un tenore di vita inferiore al minimo assoluto, ma disporre di meno risorse rispetto alla media della popolazione a cui si appartiene. Questo comporta non poter partecipare agli stili di vita, alle abitudini, alle attività socialmente approvate e incoraggiate da una certa società. Per individuare la soglia di povertà relativa si fa riferimento al reddito e alla sua distribuzione individuando un valore che rappresenta la media dei distributori dei redditi. In Italia l'ISTAT fa riferimento alla spesa per consumi delle famiglie e non ai redditi perché le informazioni su questi non sono molto attendibili. Una famiglia di due persone, secondo questa definizione di povertà relativa, è considerata povera se la sua spesa per consumi è inferiore alla spesa media pro capite nazionale. Con le scale di equivalenza si corregge a seconda del numero dei componenti cercando di tener conto dell'economia di scale che in famiglia si può realizzare.

⁵⁴² €34 in più rispetto a quella del 2005, ma rivalutando questa cifra in base all'indice dei prezzi al consumo significa €14 in più dell'anno precedente.

⁵⁴³ Si veda *infra* capitolo I, paragrafo «Le risorse destinate all'infanzia in Italia».

⁵⁴⁴ Perché come gli altri contribuenti non potranno usufruire di detrazioni di imposta.

⁵⁴⁵ Il provvedimento applicato è riduttivo rispetto alla proposta originaria che invece assegnava €150 ad ogni membro della famiglia incapiente e non solo al capofamiglia ed è frutto dell'«emendamento Ripamonti».

⁵⁴⁶ Ministero della Solidarietà Sociale, *newsletter 6/2007* del 18 ottobre 2007 disponibile sul sito www.solidarietasociale.gov.it/NR/rdonlyres/F92426C3-A9ED-43Co-A397-4AC0638163A0/0/20071018_6.pdf

⁵⁴⁷ Cfr. Saraceno C. *I poveri fuori dall'agenda* su www.lavoce.info/articoli/pagina1000129.html

⁵⁴⁸ Proposto per la prima volta in Italia nel 1995 a seguito di uno studio della «Commissione di indagine sulla povertà e l'emarginazione». Secondo la Commissione, pur esistendo misure locali di sostegno al reddito, mancava uno strumento non categoriale, non frammentato, certo e che non consentisse troppi margini di discrezionalità. La compresenza di sistemi locali di assistenza economica portava in sé elementi di disuguaglianza a parità di bisogno. Il sistema di *welfare* italiano era quindi privo di una misura trasparente e omogenea nei criteri di accesso e di erogazione, nei diritti e nei doveri.

⁵⁴⁹ La prima fase 1999-2000 vedeva coinvolti infatti 39 Comuni dei quali 5 a Nord, 10 al Centro e 24 nel Sud e Isole, il Comune più ampio coinvolto nel suo insieme è stato Napoli, nella seconda fase 2001-2004 si è provveduto all'estensione con i programmi d'area a 309 comuni.



Inserimento e la sua messa a regime a livello nazionale superando i limiti che hanno caratterizzato la sperimentazione di qualche anno fa, e comunque evitando che questo provvedimento si riduca ad un mero trasferimento monetario in cui l'aspetto dell'inserimento sociale sia secondario, come pure il concreto utilizzo dell'Indice Socio Economico Equivalente (ISEE), che misura il benessere di un individuo equivalente come strumento volto a consentire la maggiore concentrazione di risorse su situazioni di effettivo bisogno⁵⁵⁰.

Gli Stati membri dell'Unione che hanno ottenuto i migliori risultati nella riduzione dei rischi di povertà minorile propongono una combinazione equilibrata di prestazioni universalistiche e prestazioni mirate.

I sistemi di tassazione e servizi ridistribuiscono il reddito verso le famiglie con modalità diverse prendendo in considerazione la composizione della famiglia (detrazioni d'imposta o quozienti familiari), l'accesso ai servizi gratuiti per l'educazione, la salute, la cura dei figli come gli asili nidi e le integrazioni del reddito (assegni familiari, indennità di disoccupazione, assistenza sociale, le pensioni d'invalidità, contributi alloggio). Le prime due modalità creano un ambiente favorevole allo sviluppo della famiglia in genere, senza effetti discriminanti ed evitando ogni stigmatizzazione; le ultime si rendono indispensabili per incentivare la partecipazione al mondo del lavoro per i soggetti più vulnerabili (spesso le madri), ad entrare o rientrare nel mercato e a rimanervi grazie a corsi professionalizzanti che sostengano gli avanzamenti professionali e dunque l'accesso a posti qualitativamente meglio remunerati⁵⁵¹.

Una politica pubblica a sostegno dei minori e delle loro famiglie, che riconosca a quest'ultime il ruolo fondamentale per la società di promuovere uno sviluppo equilibrato dei suoi membri, va distinta da una politica di riequilibrio contro la povertà.

La **politica fiscale** riveste un'assoluta centralità nelle questioni fin qui presentate. Infatti la scelta di tassare il reddito individuale o quello familiare ha inevitabile ripercussione sui comportamenti e sulle scelte individuali nell'ambito della partecipazione al mercato del lavoro, delle scelte di procreazione e degli effetti redistributivi sui redditi.

⁵⁵⁰ Conferenza Nazionale della Famiglia, Firenze, 24-26 maggio 2007. In particolare, Gruppo «Famiglia e povertà» in Sessione «Famiglia e risorse economiche», www.conferenzanazionalelafamiglia.it/pdf/rapporteur/Famiglia%20e%20risorse%20economiche,%20Rapporteur%20Claudio%20De%20Vincenti.pdf.

⁵⁵¹ Cfr. Commissione Europea *Joint report on social Protection and social inclusion* cit. pagg. 20-24.

Dal 1976 vige in Italia un sistema fiscale basato sulla tassazione del reddito individuale che tiene conto della presenza di familiari a carico mediante un sistema di detrazioni dell'imponibile.

Periodicamente si riapre il dibattito sui vantaggi della tassazione del reddito familiare e in modo particolare dell'adozione del sistema di tassazione basato sul quoziente familiare, da tempo utilizzato in Francia⁵⁵², per la determinazione delle imposte⁵⁵³. Pur non entrando nel merito della questione, si ritiene opportuno sottolineare che qualunque ipotesi di riforma fiscale in Italia dovrebbe tener conto del basso tasso di fecondità che si registra nel nostro Paese, nonché dell'altrettanto basso tasso di partecipazione al mercato del lavoro soprattutto delle donne decisamente inferiore alla media europea⁵⁵⁴. Il quoziente familiare infatti, tenendo in maggior conto la numerosità del nucleo familiare rispetto alla tassazione individuale, potrebbe rappresentare nel contesto italiano il limite, non trascurabile, di scoraggiare l'occupazione femminile. Infatti sul secondo reddito familiare, tradizionalmente quello della donna, sommandosi a quello del coniuge viene applicata un'aliquota maggiore rispetto a quella con sistema di tassazione individuale⁵⁵⁵.

Il Gruppo CRC raccomanda:

1. Alla **neo-costituita Commissione di indagine sull'esclusione sociale presso il Ministero della Solidarietà Sociale**, in coordinamento con l'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza e la Commissione parlamentare per l'infanzia, di svolgere una ricerca *ad hoc* con indicatori multidimensionali sulla povertà minorile e sull'incapacità;
2. Al **Governo** di adottare investimenti adeguati e sinergici con gli Enti Locali per provvedere ad un migliore supporto dei redditi familiari, dell'attività di cura e per facilitare l'integrazione del mercato del lavoro specialmente per i secondi redditi familiari e per i soggetti deboli come le madri.

⁵⁵² Una prassi ben accolta dall'universalità dei cittadini e che ha garantito la crescita del tasso di natalità.

⁵⁵³ A sostegno del quoziente familiare Cfr. Campiglio L. *Più equità per la famiglia del XXI secolo* in *Vita e pensiero* 2007 pagg 5-7 e Campiglio L. *Quali strade percorrere per una politica per la famiglia?* 9 maggio 2007, Bergamo.

⁵⁵⁴ Cfr. Rapallini C. *Il quoziente familiare: valutazione di un'ipotesi di riforma dell'imposta sul reddito delle persone fisiche* in Società Italiana di Economia Pubblica *Working paper* n. 475, www.unipv.it/websiep/wp/475.pdf

⁵⁵⁵ Sulle controindicazioni nell'adozione del quoziente familiare Cfr. Gori C. *Il quoziente spiazza il lavoro femminile* in *Il Sole* 24 ore del 18 marzo 2008 e Rapallini C. *Tre riflessioni sul quoziente familiare* www.neodemos.it/index.php?file=onenews&form_id_notizia=101&form_search_key=quoziente%2ofamiliare



Capitolo VI. Educazione, gioco e ATTIVITÀ culturali

Le Linee Guida del Comitato ONU stabiliscono che il monitoraggio dell'attuazione degli articoli 28 (istruzione), 29 (finalità educative) e 31 (gioco, attività ricreative e culturali) della Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza (CRC) si realizzi nell'ambito di tale raggruppamento. Nel presente capitolo, è stata esaminata ed aggiornata la situazione rispetto all'attuazione del diritto all'istruzione per i minori appartenenti a gruppi particolarmente vulnerabili, quali bambini e adolescenti di origine straniera, minori rom, minori che arrivano in Italia con l'adozione internazionale, bambini e adolescenti con disabilità. Inoltre, anche in considerazione della recente entrata in vigore della Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità, un'attenzione particolare è stata dedicata al diritto al gioco per i bambini con disabilità. Il monitoraggio dell'attuazione dell'art. 31 CRC ha riguardato anche l'ambito dello sport.

1. ISTRUZIONE

43. Il Comitato ONU accoglie favorevolmente l'adozione della Legge 9/1999 che estende la durata dell'istruzione obbligatoria da 8 a 10 anni, e di diversi programmi destinati a migliorare la formazione degli insegnanti, ma mostra preoccupazione per l'alto tasso di abbandono scolastico nella scuola secondaria; per i risultati disomogenei ottenuti nel rendimento scolastico dei bambini causati dalla differente provenienza socio-economica e culturale, o di altri fattori come il genere (è più alto il numero delle ragazze, piuttosto che dei ragazzi, che raggiungono la laurea), la disabilità, l'origine etnica. Inoltre, il Comitato manifesta preoccupazione per l'incremento del bullismo nelle scuole e per la mancanza di attenzione prestata alle opinioni dei bambini in ambito scolastico.

44. Il Comitato ONU raccomanda all'Italia di:

- intensificare gli sforzi per contenere il tasso di abbandono scolastico nell'istruzione secondaria;
- adottare tutte le misure necessarie per eliminare le disparità nel rendimento scolastico tra maschi e femmine, tra bambini provenienti da ambienti sociali, economici e culturali diversi e per garantire a tutti i bambini un'istruzione di qualità;
- adottare misure atte a creare meccanismi e strutture adeguati, con la partecipazione dei bambini, per la prevenzione del bullismo e delle altre forme di violenza nelle scuole e per coinvolgere i bambini nello sviluppo e nell'attuazione di queste misure.

(CRC/C/15/Add. 198, punti 43 e 44)

a) Il diritto all'istruzione per i bambini e gli adolescenti con disabilità

Nell'anno scolastico 2005/2006, i bambini, le bambine e gli adolescenti con disabilità iscritti a scuola erano 178.220: il 6% in più dell'anno precedente e il 54% in più rispetto all'anno scolastico 1995/1996⁵⁵⁶. Nell'anno scolastico 2007/2008 erano 161.686⁵⁵⁷. Come tutti i bambini e gli adolescenti anche i bambini e gli adolescenti con disabilità hanno diritto all'istruzione e devono godere di questo diritto senza discriminazione alcuna, così come affermato nella Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza (art. 23), nella Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità⁵⁵⁸ e nella Costituzione (art. 34), come ribadito in numerose occasioni a livello internazionale⁵⁵⁹, nonché

⁵⁵⁶ Ministero della Pubblica Istruzione *La scuola in cifre*, giugno 2007.

⁵⁵⁷ Ministero della Pubblica Istruzione *I numeri della scuola settembre 2007*, disponibile sul [sitowww.pubblicaistruzione.it/news/2007/allegati/numeri_scuola200708.pdf](http://www.pubblicaistruzione.it/news/2007/allegati/numeri_scuola200708.pdf).

⁵⁵⁸ Preambolo lettera r); art. 7 comma 1; art. 24. Traduzione italiana ufficiale a cura del Ministero della Solidarietà Sociale, pubblicata e disponibile sul sito www.welfare.gov.it. La Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità è entrata in vigore il 3 maggio 2008 grazie al raggiungimento del numero di 20 ratifiche. L'Italia ha firmato la Convenzione il giorno di apertura, il 30 marzo 2007; il 28 dicembre 2007 il Consiglio dei Ministri ha approvato il disegno di legge di ratifica, ma al momento della stesura del presente Rapporto il procedimento di ratifica non è ancora stato concluso. Per ulteriori informazioni sullo stato di ratifica: www.un.org/disabilities.

⁵⁵⁹ Comitato ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, Commento Generale n. 9 *Rights of children with disabilities* par. h) *Education and Leisure*, 2006; traduzione italiana a cura di UNICEF Italia *I diritti dei bambini e degli adolescenti con disabilità* par. H) Educazione e tempo libero, (in corso di pubblicazione al momento della stesura del presente rapporto). Si veda inoltre la Dichiarazione del Millennio delle Nazioni Unite (A/RES/55/2) e in particolare l'Obiettivo di Sviluppo del Millennio n. 2 che si riferisce all'istruzione primaria universale. I Governi si sono impegnati a garantire, entro il 2015, che «i bambini, in ogni luogo, devono poter completare il ciclo scolastico primario e i bambini e le bambine devono poter avere uguale accesso a tutti i livelli d'istruzione». Tra gli altri impegni internazionali che avvallano l'educazione inclusiva il Comitato ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza fa riferimento, inoltre, alla Dichiarazione di Salamanca e al *Quadro d'azione sui Bisogni Speciali Educativi* adottati alla Conferenza Mondiale sui Bisogni speciali educativi: Accesso e Qualità, Salamanca, Spagna, 7-10 Giugno 1994 (Organizzazione delle Nazioni Unite per l'Educazione, Scienza e Cultura e il Ministero dell'Istruzione e della Scienza della Spagna) e al *Quadro d'Azione di Dakar*, Educazione per tutti: raggiungere i nostri impegni collettivi, adottata al Forum Mondiale sull'Istruzione, Dakar, Senegal, 26-28 Aprile 2000.



come recentemente ricordato anche da parte del Parlamento Europeo nel fissare le basi per una strategia comune per la tutela dei diritti dell'infanzia⁵⁶⁰. Pertanto **l'integrazione e l'inclusione** dei bambini e degli adolescenti con disabilità rappresentano due importanti obiettivi, anche in ambito scolastico.

In proposito è opportuno precisare che **integrazione** significa creare, intorno al bambino e all'adolescente con disabilità, una rete di relazioni che lo renda protagonista del percorso di crescita. Non rappresenta un fatto fisico, come l'inserimento, ma è un fatto di comunicazione, di legami, di conoscenza, di rapporti. La classe non è semplicemente un luogo di divulgazione e trasmissione di una serie di abilità e competenze, ma deve configurarsi come la possibilità di vivere in un contesto di vita nel quale si impara ad essere cittadini *del e nel mondo*⁵⁶¹. Nella prassi, invece, come già rilevato nel 3° Rapporto CRC, molto spesso i bambini e gli adolescenti con disabilità vengono isolati dai compagni.

Questo accade in conseguenza del fatto che i programmi personalizzati e i sussidi tecnologici anche avanzati, a cui hanno diritto i bambini e gli adolescenti con bisogni educativi speciali, diventano nella prassi "interventi individuali", al di fuori della logica dell'integrazione e dell'inclusione. Al fine di garantire il diritto all'istruzione nel rispetto delle differenti esigenze dei singoli studenti, ivi compresi quelli con disabilità, è necessario creare spazi personali o di gruppo adeguati a tali esigenze, in modo da consentire agli studenti stessi di innescare dinamiche di solidarietà e *cooperative learning*, piuttosto che di competitività tra pari, come invece avviene normalmente

nelle classi⁵⁶². Differenziare le proposte pedagogiche a seconda della personalità stessa del bambino e dell'adolescente è indispensabile⁵⁶³. Gli interventi didattici in classe, in piccoli gruppi e personali, non dovrebbero tendere a "normalizzare" lo studente con disabilità, quanto piuttosto a garantire il doveroso rispetto dei reciproci diritti da parte di *tutti* gli studenti. In questa prospettiva si evidenzia la necessità che tutti gli insegnanti lavorino in collaborazione tra loro, stimolando modalità cooperative tra gli alunni, favorendo la produzione di materiali didattici semplificati, utilizzando strumenti e modalità comunicative che siano vicine agli stili di apprendimento di tutti gli alunni.

Inoltre, considerato che ogni bambino e adolescente con disabilità ha il diritto di essere supportato nell'elaborare una propria ipotesi di vita, a perseguirla, avendo a disposizione tutti i mezzi e le opportunità che la società gli offre, l'istruzione dovrebbe avere come obiettivo **l'educazione inclusiva**⁵⁶⁴ ed essere quindi finalizzata a favorire «*lo sviluppo della personalità del bambino e dell'adolescente nonché lo sviluppo delle sue facoltà e delle sue attitudini mentali e fisiche, in tutta la loro potenzialità*»⁵⁶⁵. In questa prospettiva, ogni ordine di scuola rappresenta un'offerta educativo-didattica volta a sollecitare lo studente con disabilità a impossessarsi di competenze utili alla vita autonoma, all'inserimento sociale e, in un futuro prossimo, anche lavorativo e familiare.

Nel momento in cui le relazioni instaurate all'interno della scuola sono positive e profonde, vengono facilmente portate dai bambini all'esterno della scuola stessa, raggiungendo in questo modo le famiglie e il contesto extrascolastico⁵⁶⁶. Si rileva in proposito **la mancanza di una**

⁵⁶⁰ Il Parlamento Europeo ha adottato il 16 gennaio 2008 con 630 voti a favore, 26 contro e 62 astenuti, la risoluzione n. 2007/2093 relativa al tema «Verso una strategia dell'Unione Europea sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza».

Seguendo le raccomandazioni espresse dal rapporto presentato dall'On. Roberta Angelilli (UEN, IT), il Parlamento europeo ha accolto l'iniziativa della Commissione Europea che afferma la volontà molto ferma di riconoscere che il bambino ha la stessa rilevanza di un soggetto adulto relativamente ai diritti fondamentali che derivano dalle Convenzioni internazionali e che, in virtù di questo, deve godere di tutti i diritti previsti dalla Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza www.europarl.europa.eu.

⁵⁶¹ «Quando la gravità della disabilità non è un ostacolo insormontabile, si tratta di offrire la possibilità a tutti di scegliere l'esistenza che preferiscono, tramite un accompagnamento adeguato tale da garantire una buona qualità di vita, ovvero il dominio delle proprie azioni e del proprio futuro, la partecipazione alla rete sociale e la percezione positiva di sé e dell'immagine riflessa dagli altri. In termini di autonomia, la qualità della vita non è una condizione fissa, ma un processo a cui ognuno lavora attivamente in collaborazione con gli altri» in Gardou C. *Diversità, vulnerabilità e handicap. Per una nuova cultura della disabilità* Erickson, Trento, 2006, pag. 44.

⁵⁶² Dall'esperienza dell'Associazione Valeria Onlus, al contatto con varie realtà ottima è stata la sperimentazione nelle scuole in cui alcune ore della giornata la classe si divideva per varie materie, in modo che ciascun alunno frequentasse corsi differenti di cui uno si può definire classe di sostegno.

⁵⁶³ Far acquisire ad un alunno con disabilità risultati positivi e spendibili nel contesto "classe" gli consente di produrre un giudizio di capacità sul proprio operato che inevitabilmente carica di valore l'autostima.

⁵⁶⁴ Comitato ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, Commento Generale n. 9 *I diritti dei bambini e degli adolescenti con disabilità*, Educazione Inclusiva, cit.

⁵⁶⁵ Si veda artt. 28 e 29 CRC e Comitato ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, Commento Generale n. 1 *Le finalità dell'educazione*, 2001; traduzione italiana non ufficiale a cura di UNICEF Italia e disponibili sul sito www.unicef.it.

⁵⁶⁶ Cavenaghi S. *Un'esperienza di supporto emotivo all'integrazione scolastica* in Atti del Convegno nazionale *I diritti dei bambini e degli adolescenti con disabilità* organizzato da UNICEF Italia il 5 Febbraio 2008, in collaborazione con la Provincia di Milano, presso l'Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano. Gli atti del Convegno, al momento della stesura del presente Rapporto, sono in corso di pubblicazione e il sito www.unicef.it



connessione costante e vicendevole tra famiglia, scuola e servizi del territorio⁵⁶⁷, tra le attività scolastiche e quelle extrascolastiche e del tempo libero, ovvero di un contesto “di rete” nel quale competenze, capacità e professionalità diverse si completino vicendevolmente nell’ottica di un obiettivo comune⁵⁶⁸: garantire una buona qualità della vita adulta al fine di orientare l’insegnamento verso un’integrazione sociale più ampia. Stabilire una connessione costante e vicendevole tra famiglia e scuola è importante al fine di garantire il diritto fondamentale all’istruzione del bambino e dell’adolescente con disabilità. Da un lato la famiglia deve poter scegliere la scuola più adeguata alle caratteristiche della disabilità del proprio figlio/a, dall’altro la scuola, deve saper offrire un particolare programma per le diverse determinate esigenze.

In particolare, come già affermato nel 3° Rapporto CRC, occorre rafforzare il ruolo e la partecipazione delle famiglie e di tutto il personale insegnante nella formulazione del Profilo Dinamico Funzionale (PDF) e del Piano Educativo Individualizzato (PEI). Ogni azione nei confronti dei bambini e degli adolescenti con disabilità non deve essere una scelta di un singolo insegnante curricolare o dell’insegnante di sostegno⁵⁶⁹, ma dell’intero corpo docente. In questo modo si evita il rischio di qualificare la situazione della disabilità come statica e definitiva, come voce di spesa tanto nel Piano Offerta Formativa (POF) di ogni istituto che nel bilancio dello Stato.

La necessità di una maggiore collaborazione tra famiglie

e insegnanti acquista rilevanza anche in considerazione della discontinuità e dello **scarso numero degli operatori sanitari, sociali ed educativi**⁵⁷⁰ che dovrebbero rilevare la diagnosi funzionale della disabilità⁵⁷¹ ed in mancanza della quale le famiglie non sempre sono in grado di provvedere al soddisfacimento delle esigenze scolastiche connesse alla disabilità del proprio figlio/a. Gli **insegnanti**, in quanto incaricati di pubblico servizio⁵⁷², dovrebbero attivarsi affinché siano predisposti strumenti e programmi adeguati alle esigenze manifestate dagli studenti, esclusivamente in relazione all’esercizio e al godimento del diritto all’istruzione di tali bambini e adolescenti, supportando o anche sostituendosi ai genitori o esercenti la potestà genitoriale nella rilevazione di tali esigenze e nella predisposizione di strumenti e programmi idonei⁵⁷³.

Negli ultimi anni, a tutela del diritto all’istruzione degli studenti con grave disabilità, sono stati presentati ricorsi contro il Ministero della Pubblica Istruzione, dettati dalla mancanza o **inadeguatezza del sostegno**⁵⁷⁴. Nelle decisioni emesse dai Tribunali Ordinari è stato rilevato che tale situazione comporta un’ingiustificata compromissione di un diritto fondamentale della persona all’educazione, all’inserimento scolastico ed allo sviluppo della persona e non possa essere giustificata dalla mancanza di risorse finanziarie adeguate. Pertanto, di notevole importanza è la disposizione contenuta nella Legge Finanziaria 2008, che prevede la stabilizzazione (ovvero l’assunzione) in tre anni del 70% degli attuali insegnanti di sostegno. Tuttavia, le modalità previste per tali assunzioni non risolvono

⁵⁶⁷ Il tema è stato discusso e approfondito all’interno del Convegno nazionale *I diritti dei bambini e degli adolescenti con disabilità*, Workshop *Diritto all’Educazione Inclusiva* organizzato da UNICEF Italia. Per maggiori approfondimenti si vedano gli Atti del Convegno, cit.

⁵⁶⁸ «In particolare si tratta di costruire un tessuto connettivo che tenga insieme il diritto all’integrazione che si realizza nelle singole unità scolastiche, con le politiche di sostegno alla scuola da parte del sistema amministrativo e tecnico regionale e nazionale» in Nocera S. *Handicap e risorse per l’integrazione. Le risorse degli Enti Locali, Relazione presentata al Convegno organizzato dal Comitato genitori per l’integrazione scolastica* Torino, 10 aprile 1999.

⁵⁶⁹ Anche la segnalazione circa la rilevazione di un disagio di uno studente che non trova soluzione nella sua famiglia, deve essere formulata dal collegio docenti, in modo da non esporre il singolo insegnante pur assolvendo l’obbligo ex art. 362 c.p. «Omessa denuncia da parte di un incaricato di pubblico servizio» (L’incaricato di un pubblico servizio, che omette o ritarda di denunciare all’Autorità indicata nell’articolo precedente un reato del quale abbia avuto notizia nell’esercizio o a causa del suo servizio, è punito con la multa fino a lire duecentomila. Tale disposizione non si applica se si tratta di un reato punibile a querela della persona offesa ne si applica ai responsabili delle comunità terapeutiche socio-riabilitative per fatti commessi da persone tossicodipendenti affidate per l’esecuzione del programma definito da un servizio pubblico) ed ex art. 27 comma 1 Cost. (La responsabilità penale è personale).

⁵⁷⁰ Facenti parte dell’*equipe* collegiale istituita con DPCM 185/2006 che determina nuovi criteri di certificazione.

⁵⁷¹ Art. 12 comma 5 Legge 104/1992.

⁵⁷² Incaricato di pubblico servizio definizione ex art. 358 c.p. «Nozione della persona incaricata di un pubblico servizio Agli effetti della legge penale, sono incaricati di un pubblico servizio coloro i quali, a qualunque titolo, prestano un pubblico servizio. Per pubblico servizio deve intendersi un’attività disciplinata nelle stesse forme della pubblica funzione, ma caratterizzata dalla mancanza dei poteri tipici di questa ultima, e con esclusione dello svolgimento di semplici mansioni di ordine e della prestazione di opera meramente materiale».

⁵⁷³ Sul ruolo giuridico degli insegnanti si veda: Baracchini A., Fenaroli L. *La legalità un modello vincente* (in corso di pubblicazione al momento della stesura del presente Rapporto). In proposito si segnala la rilevanza del DPCM 185/2006 che dispone che soltanto i genitori o i tutori possono richiedere per iscritto la valutazione della *equipe* collegiale ai fini della certificazione. Tale Decreto, al momento della stesura del presente Rapporto, non risulta attuato a livello nazionale, ma soltanto in alcune Regioni, tra le quali la Lombardia.

⁵⁷⁴ I ricorsi sono stati presentati per lo più dai genitori e in un caso dal Sindacato nazionale dei lavoratori scolastici (Snals). *Il diritto all’educazione dei minori con disabilità grave in Italia. L’analisi della giurisprudenza italiana* Autism – Europe rapporto Bruxelles 2006.



l'annoso ed irrisolto problema della continuità didattica, che troverebbe soluzione solo con un radicale aumento dei posti organici di sostegno⁵⁷⁵. In materia di sostegno si segnala inoltre che è in corso di definizione un atto di intesa Stato-Regioni e Autonomie Locali per la messa a punto di un modello di valutazione e sostegno per l'integrazione scolastica per gli alunni con disabilità, che prevede l'utilizzazione delle classificazioni internazionali dell'Organizzazione Mondiale della Sanità-OMS (IC D 10 e IC F)⁵⁷⁶.

Infine, si evidenzia la necessità che la scuola abbia a disposizione uno **spazio adeguato**, dove bambini e adolescenti con disabilità abbiano la possibilità di esprimersi, fare nuove conquiste e possano essere sollecitati a diventare persone "attive", in grado di prendere coscienza delle proprie abilità attraverso il proprio diretto coinvolgimento nelle scelte fondamentali di vita. Affinché ogni bambino e adolescente possa partecipare pienamente alla costruzione del suo percorso educativo è indispensabile innanzitutto che la scuola provveda all'eliminazione delle **barriere architettoniche**⁵⁷⁷.

Pertanto il Gruppo CRC raccomanda:

1. Al **Parlamento** di completare il procedimento di ratifica della Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità e di adottare ogni adeguato provvedimento al fine di renderla effettiva, in particolare nella parte relativa al diritto all'istruzione (art. 24);
2. Al **Ministero della Pubblica Istruzione** di predisporre, in tutte le scuole, corsi sulla responsabilità civile e penale degli insegnanti quali incaricati di pubblico servizio e sulle strategie didattiche personalizzate per gli alunni con bisogni educativi speciali a carico;
3. Agli **Uffici Scolastici** di incentivare e rendere obbligatoria la collaborazione tra scuole e servizi sociali territoriali e con le famiglie dei minori attraverso accordi e protocolli multidisciplinari.

b) Il diritto all'istruzione per i minori stranieri

I **dati disponibili** relativi alle iscrizioni all'anno scolastico 2006/2007 hanno confermato un incremento percentuale

del 18,1% delle presenze nelle scuole degli studenti con cittadinanza non italiana rispetto all'anno precedente⁵⁷⁸. Infatti, nell'anno scolastico 2005/2006 gli studenti con cittadinanza non italiana erano 424.683, mentre nell'anno scolastico 2006/2007 risultavano essere 501.445. L'incidenza sulla popolazione scolastica in quest'ultimo periodo di riferimento è dunque aumentata, passando dal 4,8% al 5,6%. Da una prima analisi dei dati messi a disposizione annualmente da parte del Ministero della Pubblica Istruzione, uno dei principali aspetti rilevanti riguarda il Paese di provenienza degli studenti stranieri. Gli studenti con cittadinanza non europea erano il 51,6% nell'anno scolastico 2005/2006 ed il 50,5% nell'anno scolastico 2006/2007. Tale inversione di tendenza è dovuta all'ingresso nell'Unione Europea di nuovi Paesi, in particolare della Romania, da cui provengono 68.565 studenti. La Romania rappresenta il secondo Paese di origine degli studenti con cittadinanza non italiana (con il 13,7%), dopo l'Albania (con il 15,6%) e prima del Marocco (13,6%) e della Cina, (4,9%). L'analisi mostra un andamento decrescente per le provenienze dagli Stati africani, dall'America, dall'Asia e dall'Oceania⁵⁷⁹. Con riferimento all'ordine e al grado di istruzione, si evidenzia che l'incidenza degli studenti stranieri, complessivamente pari al 5,6%, si distribuisce in maniera disomogenea passando dal 6,8% nella scuola primaria al 6,5% nella scuola secondaria di I grado fino al 3,8% nella scuola secondaria di II grado. L'analisi di genere di tali dati, rispetto ai i singoli Paesi di provenienza e relativamente all'anno scolastico 2006/2007 nelle scuole di ogni ordine e grado, permette di evidenziare che le **studentesse** rappresentano il 47,1% del totale degli studenti provenienti dall'Albania, il 50% degli studenti di origine rumena, il 45,7% degli studenti provenienti dal Marocco ed il 45,5% degli studenti di origine cinese⁵⁸⁰. Nel 3° Rapporto CRC, era stato possibile evidenziare un «fenomeno di scolarizzazione straniera femminile inferiore di 2 – 3 punti in percentuale alla po-

⁵⁷⁵ Si veda Nocera S. *L'integrazione nella Legge Finanziaria per il 2008 n. 244/07* Leggi Finanziarie (N) - Insegnanti di sostegno scheda n. 242, www.aipd.it/sportelloinformativo/scuola

⁵⁷⁶ Comunicazione inviata dal Ministero della Salute al Gruppo CRC ai fini dell'aggiornamento del presente Rapporto.

⁵⁷⁷ Si veda *oltre* paragrafo «Il diritto alla sicurezza negli ambienti scolastici».

⁵⁷⁸ Alunni con cittadinanza non italiana. Sono considerati alunni con cittadinanza non italiana gli studenti, anche se nati in Italia, iscritti alle scuole di ogni ordine e grado, con entrambi i genitori di nazionalità non italiana. La legislazione scolastica italiana propone una distinzione tra minori figli di cittadini comunitari, che sono iscritti di norma alla classe della scuola d'obbligo successiva per numero di anni e di studio a quella frequentata con esito positivo nel Paese di provenienza, e gli alunni extracomunitari. Da *Alunni con Cittadinanza non Italiana – anno scolastico 2006/2007*, Ministero della Pubblica Istruzione, Direzione Generale per gli Studi e la Programmazione e per i Sistemi Informativi, marzo 2008.

⁵⁷⁹ *Ibidem*.

⁵⁸⁰ Sono complessivamente 78.183 gli studenti di origine albanese, 68.565 quelli di origine rumena, 67.961 provenienti dal Marocco e 24.446 i cinesi.



popolazione residente per età»⁵⁸¹. Dal momento che nel rapporto del Ministero della Pubblica Istruzione relativo all'anno scolastico 2007/2008 non sono disponibili dati relativi alla popolazione femminile disaggregati per età e nazionalità di provenienza, nel presente Rapporto non è possibile comparare il numero delle studentesse di origine straniera con la popolazione femminile residente per età corrispondente e per nazionalità.

Per quanto riguarda poi la presenza di bambini, bambine e adolescenti **rom** nelle scuole, in base ai dati presentati dal Comitato Interministeriale per i Diritti Umani (CIDU) al Comitato ONU per l'eliminazione della discriminazione razziale⁵⁸², i bambini rom iscritti nella scuola dell'infanzia risulterebbero essere 2.103, di cui circa la metà (1.033, pari al 49%) bambine; 6.474, di cui il 48% bambine nella scuola primaria; 3.036, di cui il 45% sono ragazze nelle scuole secondarie di I grado e 219, di cui 50,2% è rappresentato da ragazze, nelle scuole secondarie di II grado⁵⁸³. Al fine di comprendere l'incidenza di tali dati sarebbe interessante disporre dei dati relativi al totale dei minori rom della stessa età presenti in Italia⁵⁸⁴, mentre per comprendere se il diritto all'istruzione dei bambini e degli adolescenti rom è effettivamente garantito sarebbe necessario disporre non solo dei dati relativi all'iscrizione scolastica, ma anche alla frequenza e al tasso di abbandono.

Rispetto a quanto evidenziato nel 3° Rapporto CRC si segnala che persistono criticità legate a due questioni particolarmente rilevanti: gli **esiti scolastici**⁵⁸⁵ e la concentrazione in alcune città e in alcune scuole di studenti e studentesse di origine straniera. Con riferimento al risultato

conseguito al termine dell'anno scolastico, si rileva che nell'anno 2006/2007 gli studenti stranieri promossi sono stati il 96,4% nella scuola primaria e il 90,5% nella scuola secondaria di I grado. Il tasso di promozione è inferiore rispetto a quello degli studenti italiani, rispettivamente pari al 99,9% e al 97,3%, con una differenza del 3,6% nella scuola primaria e del 6,8% nella scuola secondaria di I livello. Ma è nella scuola secondaria di II livello che la differenza dei tassi di promozione tra studenti stranieri e studenti italiani aumenta considerevolmente fino a raggiungere il 14,4%: gli studenti stranieri promossi sono il 72,2% rispetto all'86,4% degli studenti italiani. Il tasso di insuccesso scolastico degli studenti stranieri, complessivamente pari al 28%, è così distribuito: negli istituti professionali il 32,1% degli studenti con cittadinanza non italiana non viene ammesso all'anno successivo; ciò accade per il 28,4% negli istituti tecnici, per il 25,5% negli istituti d'arte e nei licei artistici e, infine, per il 19,7% nei licei classici, scientifici e magistrali. Il tasso più elevato di insuccesso scolastico per gli studenti con cittadinanza non italiana si registra quindi negli istituti professionali e tecnici.

Con riferimento alla **concentrazione** degli studenti in alcune città e in alcune tipologie di istituto permangono le questioni evidenziate nel 3° Rapporto CRC. Il maggior numero di studenti stranieri si concentra nella Regione Lombardia: il 24,2% del totale degli studenti con cittadinanza non italiana. Dall'analisi della distribuzione territoriale emerge che l'incidenza degli studenti con cittadinanza non italiana sul totale degli studenti iscritti è pari al 10,7% in Emilia Romagna, al 10,1% in Umbria, al 9,2% in Lombardia e al 6% in Veneto, Marche, Piemonte, Toscana e Lazio. L'analisi della distribuzione per tipologia di scuola secondaria di II grado evidenzia, inoltre, la concentrazione degli studenti con cittadinanza non italiana negli istituti professionali (7,5%), negli istituti tecnici (4,1%), negli istituti d'arte e licei artistici (2,9%) e infine nei licei classici, scientifici, linguistici e magistrali (1,7%)⁵⁸⁶.

Per quanto concerne le politiche relative alla presenza nelle scuole di studenti con cittadinanza non italiana si segnala che nell'ambito delle **iniziative di preparazione al 2008, Anno europeo del dialogo interculturale**⁵⁸⁷, l'Osservatorio nazionale per l'integrazione degli studenti

⁵⁸¹ Ministero della Pubblica Istruzione *Alunni con cittadinanza non italiana – anno scolastico 2005/2006* in cui si riportavano i dati ISTAT a gennaio 2005.

⁵⁸² Nell'ambito delle risposte scritte (*written replies*) che l'Italia ha dovuto fornire ai quesiti (*list of issues*) rivolti da parte del Comitato ONU per l'eliminazione della discriminazione razziale sulla base del Rapporto governativo presentato nel 2005. Documenti disponibili sul sito www.ohchr.org

⁵⁸³ Cfr. Risposte scritte - *Written replies* inviate dal CIDU al Comitato ONU sull'eliminazione della discriminazione razziale (CERD), nell'ambito dell'esame dell'attuazione in Italia della Convenzione sull'eliminazione della discriminazione razziale, a cui ha partecipato anche una delegazione del Gruppo CRC (20-21 febbraio 2008), disponibili in inglese sul sito www2.ohchr.org/english/bodies/cerd/cerds72.htm.

⁵⁸⁴ Si veda *oltre* capitolo VII, paragrafo «Minori di minoranze etniche: i minori rom, sinti e camminanti».

⁵⁸⁵ Per esito si intende il risultato finale conseguito dagli alunni al termine dell'anno scolastico; è positivo se lo studente viene ammesso alla classe successiva, negativo se non viene ammesso. Da *Alunni con Cittadinanza non Italiana – anno scolastico 2006/2007* Ministero della Pubblica Istruzione, Direzione Generale per gli Studi e la Programmazione e per i Sistemi Informativi, Marzo 2008.

⁵⁸⁶ Ministero della Pubblica Istruzione - Direzione Generale per gli Studi e la Programmazione e per i Sistemi Informativi *Alunni con Cittadinanza non Italiana – anno scolastico 2006/2007* marzo 2008.

⁵⁸⁷ 2008 Anno Europeo per il dialogo interculturale, cfr. http://ec.europa.eu/news/culture/070827_1_it.htm



stranieri e l'educazione interculturale⁵⁸⁸ ha pubblicato «*La via italiana per la scuola interculturale e l'integrazione degli alunni stranieri*»⁵⁸⁹. In tale documento si ribadisce l'esigenza della promozione del dialogo e del confronto che comporta nella pratica scolastica quotidiana sia l'adozione di strategie di integrazione degli studenti provenienti da altri Paesi e, quando ciò sia necessario, misure di carattere speciale dirette all'esito positivo del percorso, sia e soprattutto la scelta dell'interculturalità come «paradigma dell'identità stessa della scuola, occasione di apertura a tutte le differenze (di provenienza, di genere, di livello sociale, di storia scolastica). Tale modello è noto e diffuso come *la via italiana per la scuola interculturale*»⁵⁹⁰.

Nel corso del 2007 è stato anche approvato il **finanziamento di progetti diretti a promuovere l'integrazione e il dialogo interculturale**. In particolare, al fine di diffondere sull'intero territorio pratiche di integrazione scolastica, la Legge Finanziaria 2007 aveva istituito, presso il Ministero della Solidarietà Sociale, un Fondo per l'inclusione sociale degli immigrati e dei loro familiari con una dotazione di 50 milioni di euro nel triennio 2007 – 2009⁵⁹¹. Il piano operativo ha previsto un'area di intervento relativa all'accoglienza degli alunni stranieri e degli alunni appartenenti alle comunità rom, sinti e camminanti per facilitare i percorsi di inserimento e orientamento scolastico degli alunni e di agevolare il rapporto tra le famiglie e le istituzioni. Il Ministero della Solidarietà Sociale ha approvato il

finanziamento di progetti relativi all'accoglienza degli alunni appartenenti alle comunità rom, sinti e camminanti per un totale di € 941.551,93⁵⁹². Nel mese di marzo 2008, tuttavia, tale Fondo è stato dichiarato incostituzionale e, al momento della stesura del presente Rapporto, non risulta chiaro quali saranno le conseguenze di tale pronuncia⁵⁹³.

Nonostante l'intensità delle iniziative che ha caratterizzato la XV legislatura, le questioni connesse all'integrazione e alla «*via italiana per la scuola interculturale*» sono ancora al centro del dibattito. Da una ricerca pubblicata nel febbraio 2008 emerge che, nonostante il Ministero della Pubblica Istruzione abbia promosso programmi di formazione dei dirigenti scolastici, persiste una scarsa preparazione ad affrontare il rapporto con le diverse culture che gli **insegnanti** lamentano per l'assenza di momenti di formazione e confronto⁵⁹⁴. In particolare la ricerca mette in evidenza e critica la mancanza di criteri condivisi che regolino la presenza e l'inserimento nelle classi degli alunni di origine straniera con il risultato di un'estrema diversificazione delle situazioni tra i territori e anche all'interno di uno stesso territorio. Inoltre la stessa «*via italiana all'integrazione*» continua ad essere oggetto di confronto come dimostra il dibattito parlamentare sul sistema di accesso degli studenti stranieri alla scuola dell'obbligo, sui principi e le modalità di inserimento dei minori stranieri, sull'introduzione di test e specifiche prove di valutazione per l'inserimento nonché sull'istituzione di classi di inserimento temporaneo che consentano agli studenti che non superano le prove e i test di frequentare corsi preparatori e propedeutici all'ingresso nelle classi permanen-

⁵⁸⁸ L'Osservatorio per l'integrazione degli alunni stranieri e l'educazione interculturale è stato istituito nel dicembre 2006 ed è composto da un comitato scientifico di cui fanno parte esperti del mondo accademico, culturale e sociale, una consulta alla quale partecipano i principali istituti di ricerca, associazioni ed enti che lavorano nel campo dell'integrazione degli alunni stranieri e, infine, un comitato tecnico di cui fanno parte gli Uffici del Ministero. L'Osservatorio è stato istituito con decreto ministeriale nel dicembre 2006.

Si veda www.pubblica.istruzione.it/dgstudente/intercultura/intercultura.shtml

⁵⁸⁹ Ministero della Pubblica Istruzione - Direzione Generale per gli Studi e la Programmazione e per i Sistemi Informativi *La via italiana per la scuola interculturale e l'integrazione degli alunni stranieri* ottobre 2007.

⁵⁹⁰ La scuola italiana sceglie di adottare la prospettiva interculturale ovvero la via del dialogo e di confronto tra culture per tutti gli alunni e a tutti i livelli: insegnamento, curricoli, didattica, discipline, relazioni, vita della classe. Scegliere l'ottica interculturale significa non limitarsi a mere strategie di integrazione degli alunni immigrati, né a misure compensatorie di carattere speciale. Si tratta invece di assumere la diversità come paradigma dell'identità stessa della scuola nel pluralismo, come occasione per aprire l'intero sistema a tutte le differenze. Tratto da Osservatorio nazionale per l'integrazione degli alunni stranieri e l'educazione interculturale *La via italiana per la scuola interculturale e l'integrazione degli alunni stranieri* cit.

⁵⁹¹ Art. 1 comma 1267 Legge 296/2006.

⁵⁹² Ministro della Solidarietà Sociale di concerto con il Ministro per i Diritti e le Pari Opportunità, direttiva del 19 dicembre 2007 recante la riattribuzione delle risorse finanziarie del Fondo per l'inclusione sociale degli immigrati di cui all'art. 1 comma 1267-1268 Legge Finanziaria 2007 (approvata dalla Corte dei Conti il 14 gennaio 2008).

⁵⁹³ Sentenza della Corte Costituzionale 50/2008, depositata il 7 marzo 2008. Secondo tale pronuncia, il Fondo riguarda i servizi sociali e l'istruzione piuttosto che politiche legate all'immigrazione; pertanto l'incostituzionalità deriverebbe dal fatto che tali materie non rientrano nella competenza esclusiva dello Stato, ma in quella delle Regioni. Si veda *infra* capitolo I, paragrafo «Le risorse destinate all'infanzia e all'adolescenza in Italia».

⁵⁹⁴ Censis *Immigrati a scuola* 2007. Il 75,9% degli insegnanti intervistati ha dichiarato di avere una scarsa preparazione rispetto a culture diverse. Il principale problema segnalato dai docenti relativo all'inserimento scolastico di alunni stranieri è la carenza del supporto dei mediatori (83,5%).

L'indagine è consultabile previa iscrizione sul sito www.censis.it



ti⁵⁹⁵. Si osserva infine che, come in passato, manca un'attenzione dedicata ai **bambini e gli adolescenti con disabilità di origine straniera**⁵⁹⁶.

Pertanto il Gruppo CRC raccomanda:

1. Al **Ministero della Pubblica Istruzione** di monitorare la scolarizzazione dei minori stranieri e dei minori rom, in particolare della componente femminile e con riferimento alla presenza della popolazione per fasce d'età;
2. Al **Ministero della Pubblica Istruzione** di continuare a promuovere programmi e misure di sostegno, anche extrascolastiche dirette a garantire un'effettiva scolarizzazione dei minori stranieri e dei minori rom, in particolare della componente femminile;
3. Al **Ministero della Pubblica Istruzione** di promuovere l'adozione di indicatori di integrazione che tengano conto non soltanto dei risultati scolastici e della competenza linguistica ma anche delle relazioni in classe (benessere/disagio).

c) Il diritto all'istruzione per i minori adottati

Il Gruppo CRC ha monitorato l'attuazione del diritto all'istruzione dei minori adottati a scuola già nel 1° Rapporto CRC⁵⁹⁷. Nel corso di questi ultimi anni, parallelamente alla crescita del numero di adozioni internazionali, è aumentato il numero di studenti adottati presenti nelle scuole ita-

liane⁵⁹⁸ ed i minori che arrivano in Italia a scopo di adozione sono di età sempre più elevata⁵⁹⁹, alcuni quindi già in età scolare. Di conseguenza la scuola diventa attore di fondamentale importanza nel loro percorso di inserimento. Da un lato infatti l'ingresso a scuola si arricchisce di complessità per i minori adottati, che portano con sé esperienze particolarmente dolorose e storie difficili, dall'altro la scuola si trova spesso impreparata ad affrontare il mondo dell'adozione.

L'attenzione da parte degli **insegnanti** per le peculiarità dei minori adottati, quando si rileva, si ferma al momento dell'inserimento, perdendo così l'occasione di essere un fattore costante. Gli insegnanti risultano poco disponibili⁶⁰⁰ ad affrontare il tema dell'adozione o ad utilizzare la storia personale del minore adottato, in alcuni casi poiché si sentono impreparati ad affrontare il tema, in altri in quanto lo sottovalutano. Risulta pertanto evidente la necessità di predisporre momenti formativi e di approfondimento dedicati agli insegnanti al fine di fornire loro strumenti adeguati ad affrontare il tema dell'adozione. Per questo motivo è fondamentale «sviluppare maggiore sinergia e integrazione tra le scuole e gli Enti, che seguono l'adozione, e i servizi sociali degli Enti Locali, ponendo al centro la responsabilità e la partecipazione della famiglia adottante»⁶⁰¹ ed è quindi auspicabile da parte delle Regioni la predisposizione all'interno dei protocolli regionali che regolano la materia adottiva in ambito locale, l'inserimento di una sezione dedicata alla scuola nei percorsi di post adozione. Si segnala infine **la scarsità di riferimenti all'adozione nei libri di testo scolastici della scuola primaria**. Questo aspetto assume rilevanza sotto due punti di vista: da un lato lo studente adottato non trova nei libri utilizzati a scuola alcun riferimento rispetto alla propria realtà; in secondo luogo gli insegnanti non hanno l'opportunità di usufruire di uno strumento come il testo didattico per affrontare l'argomento.

⁵⁹⁵ Camera dei Deputati, Seduta n. 183 del 4 luglio 2007 *Mozioni sulla riorganizzazione del sistema scolastico italiano in relazione al fenomeno dell'immigrazione* disponibile sul sito www.camera.it

⁵⁹⁶ Sidoli R. *La famiglia straniera con un figlio disabile: strategie inclusive a scuola* in Cairo M. *Pedagogia e didattica speciale per educatori e insegnanti nella scuola* Vita e Pensiero, Milano, 2006, pagg. 81-101.

L'inclusione scolastica del bambino/adolescente disabile di origine straniera merita e chiede, alla luce della situazione italiana, una riflessione specifica. Quanto avviene nel nostro Paese, a favore di bambini e adolescenti con disabilità, provenienti da ambienti culturalmente diversi, è generalmente opera della sensibilità e dell'impegno di insegnanti, educatori, operatori delle strutture sanitarie e riabilitative, volontari dei servizi dell'extrascuola, più che di una pianificazione consapevole dell'Amministrazione scolastica e dei servizi del territorio. Si rende necessario per l'integrazione e l'inclusione di un bambino/adolescente con disabilità di origine straniera: conoscere la cultura di appartenenza e il contesto di vita attraverso le lenti del dialogo interculturale, sollecitando la comprensione delle differenze, ma anche e soprattutto delle somiglianze; una diagnosi chiara sulla tipologia di difficoltà, che definisca, una linea di demarcazione fra natura-incidenza del disturbo e le complicazioni secondarie dovute alla diversità culturale e linguistica; la presenza di mediatori culturali; come per il bambino e adolescente con disabilità di origine italiana è necessaria la collaborazione con i servizi del territorio con un approccio globale al bambino e all'adolescente e la condivisione, tra tutti i soggetti, del progetto educativo.

⁵⁹⁷ 1° Rapporto CRC, 2005, pag. 13.

⁵⁹⁸ Rapporto della Commissione per le Adozioni Internazionali, febbraio 2008.

⁵⁹⁹ I minori adottati in Italia attraverso l'adozione internazionale a partire dal giugno 2000 fino a giugno 2007 sono 16.604. Il 35% dei minori, al momento dell'ingresso in Italia, si collocava nella fascia di età tra i 5 e i 9 anni. La provenienza del 90% dei minori adottati con adozione internazionale si concentra in 15 Paesi, per i quali l'età media risulta essere 5 anni, con un minimo di 1 anno e 6 mesi fino a un massimo di oltre 11 anni. Fonte: Rapporto statistico CAL, giugno 2007.

⁶⁰⁰ Chistolini M. *Scuola e Adozione. Linee guida e strumenti per operatori, insegnanti, genitori* Ed. Franco Angeli, 2006; Guerrieri O. *Oggi a scuola è arrivato un nuovo amico* Ed. Armando, 2003.

⁶⁰¹ Circolanza USR Emilia Romagna 6 febbraio 2007: Azione di accoglienza scolastica per alunni e alunne adottati, Percorsi di post adozione.



Alla luce di tali considerazioni il Gruppo CRC raccomanda:

1. Alle **Regioni** di prevedere all'interno dei protocolli regionali in materia di adozione una sezione dedicata alla scuola;
2. Al **Ministero della Pubblica Istruzione – Direzione Generale per il Personale della Scuola** di realizzare percorsi di formazione per gli insegnanti per dar loro strumenti idonei per trattare il tema dell'adozione, in collaborazione con le famiglie e con le realtà che sul territorio si occupano di adozione;
3. Al **Ministero della Pubblica Istruzione – Direzione Generale per gli Ordinamenti Scolastici** di sollecitare gli editori ad inserire nei testi scolastici il tema dell'adozione in modo che gli insegnanti abbiano uno strumento a disposizione per affrontare l'argomento e gli alunni adottati ritrovino nei testi scolastici riferimenti alla propria realtà.

d) Somministrazione dei farmaci a scuola e assistenza sanitaria scolastica

Nel mese di marzo 2008 il Ministero della Salute ha inviato alla Camera e al Senato⁶⁰² la Relazione sullo stato sanitario del Paese relativa agli anni 2005-2006 dalla quale emerge che le **allergie** continuano ad occupare il **terzo posto come causa di malattia cronica**⁶⁰³. I dati relativi alla prevalenza e all'incidenza di queste patologie in età pediatrica si riferiscono agli studi condotti dallo studio SIDRIA⁶⁰⁴ e già riportati nel 3° Rapporto CRC.

Nel corso del Convegno «Terza Giornata del Bambino Allergico» tenutosi a Roma nel mese di febbraio 2008 è stato sottolineato inoltre come in Italia si è passati da un 10% della popolazione che nel 1950 soffriva di una manifestazione allergica alla frequenza attuale di oltre il 30% comprensivo di bambini e ragazzi⁶⁰⁵. È evidente che la promozione di iniziative, anche di tipo legislativo, atte a garantire nell'ambiente scolastico un'assistenza qualificata per la presa in carico e, in caso di necessità, per la somministrazione dei farmaci per questa fascia di popo-

lazione pediatrica, alla quale si aggiungono i tanti bambini affetti da altre malattie croniche e/o rare, debba essere messa nell'agenda politica delle istituzioni scolastiche e sanitarie.

Ancora oggi si segnala, come già evidenziato nel 3° Rapporto CRC⁶⁰⁶, che la tutela di questo diritto viene disattesa e moltissime famiglie si trovano a dover affrontare estenuanti battaglie, per veder garantito il diritto a far frequentare la scuola ai loro figli senza che questo comporti rischi per la loro salute.

In Italia, le professionalità sanitarie continuano a non essere previste nell'organico del personale scolastico a differenza di quanto avviene negli Stati Uniti⁶⁰⁷ e in alcuni Paesi europei. Nel 2002, a tutela del diritto allo studio e alla salute, il Tribunale del Lavoro di Roma ha emesso una sentenza storica⁶⁰⁸ in quanto per la prima volta in Italia è stato assegnato ad un alunno affetto da una grave sindrome allergica un infermiere con compiti di assistenza sanitaria per la somministrazione dei farmaci in caso di necessità, presente nella scuola per tutto l'orario di frequenza scolastica del bambino (comprese le uscite di studio). A seguito di ulteriori sentenze emesse in altre Regioni italiane⁶⁰⁹, nel novembre del 2005 anche il Mini-

⁶⁰⁶ 3° Rapporto CRC 2007, pag. 71.

⁶⁰⁷ Il ruolo dell'assistente sanitario scolastica nel fornire servizi sanitari scolastici. Howard L. Taras, MD, Chairperson, Barbara L. Frankowski, MD, MPH, Jane W. McGrath, MD, Cynthia Mears, DO Robert D. Murray, MD, Thomas L. Young, MD Pediatrics 2001, Vol 13 n. 6.

⁶⁰⁸ Ordinanza cautelare del Tribunale del Lavoro di Roma sentenza 2779 /2002 e successiva sentenza definitiva: dispositivo n. 809 del 15 gennaio 2004. L'ordinanza cautelare confermata dalla successiva sentenza definitiva afferma due principi importanti: 1. La Asl non deve realizzare solo prevenzione sanitaria "collettiva", ma anche "individuale", infatti «in particolare l'art. 2 della L. 833/78 stabilisce che il conseguimento delle finalità di tutela del diritto individuale e dell'interesse collettivo alla salute è assicurato anche mediante la prevenzione delle malattie in ogni ambito e la promozione della salute nell'età evolutiva, garantendo l'attuazione dei servizi medico-scolastici negli istituti di istruzione pubblica e privata di ogni ordine e grado, a partire dalla scuola materna, e favorendo con ogni mezzo l'integrazione dei soggetti handicappati»; 2. gli alunni con disabilità hanno diritto, anche se in condizione di salute precaria, alla frequenza delle scuole comuni che non può essere sostituita dal ricovero presso scuole operanti in *day hospital*. Afferma infatti il Tribunale: «a fronte dei precisi obblighi di integrazione dei minori portatori di handicap nelle classi comuni delle scuole sanciti dalla legge, il diritto all'istruzione del minore ed inserimento nella scuola ordinaria può essere attuato solo garantendo la presenza di personale sanitario in grado di riconoscere e di intervenire tempestivamente nell'eventualità di reazioni allergiche a carico del minore, la cui insorgenza e gravità è, come comprovato dalla documentazione sanitaria in atti, del tutto improvvisa ed imprevedibile».

⁶⁰⁹ Tribunale di Santa Maria Capua Vetere, Sezione Lavoro R.G. n. 12287/04. R. Ord. n. 846/04; Tribunale di Ancona, Sezione I, R.G. n. 100196/05.

⁶⁰² Come previsto dal Decreto Legislativo 229/1999.

⁶⁰³ Fonte dati: ISTAT, condizioni di salute e ricorso ai servizi sanitari, periodo di riferimento anno 2005, www.istat.it

⁶⁰⁴ SIDRIA fase 1 (anni 1994/1995) e fase 2 (2002), Studi Italiani sui Disturbi Respiratori e l'Ambiente, progetto italiano realizzato nell'ambito del progetto mondiale ISAAC.

⁶⁰⁵ Cavagni G., Frateiacci S., Reali L., Ugazio A.G. *Terza Giornata del Bambino Allergico, Conoscere, Ascoltare, Assistere il bambino allergico e la sua famiglia* Roma 8-9 Febbraio 2008; Prevalence of Asthma and Allergies Among Children and Adolescents in Italy: 1994-2002, Pediatrics 2006; Sampson HA. *Food allergy. Part I: Immunopathogenesis and clinical disorders in J Allergy Clin Immunol* 1999.



stero della Pubblica Istruzione e il Ministero della Salute hanno recepito l'importanza e la necessità di professionalità sanitarie nell'organico scolastico come si evince dall'emanazione congiunta delle raccomandazioni contenute nelle «Linee guida per la somministrazione dei farmaci durante l'orario scolastico»⁶¹⁰. Grazie all'impegno e all'operato delle associazioni⁶¹¹ in questi anni, nel mese di novembre del 2007, è stato raggiunto un primo obiettivo molto importante: nella Regione Lazio è stata presentata una **proposta di legge regionale per l'«Istituzione di Presidi Sanitari Scolastici e norme per la prevenzione ed il controllo delle malattie allergiche e dell'asma bronchiale»**⁶¹² che prevede la presenza nella scuola, durante tutto l'orario scolastico, di personale sanitario qualificato in grado di intervenire immediatamente per la somministrazione dei farmaci salvavita per i bambini affetti da malattie allergiche ed asma, per i bambini affetti da malattie croniche e/o rare e per l'assistenza a tutta la popolazione scolastica per il primo soccorso in caso di emergenza e/o infortunio. Tale proposta di legge mira a risolvere i problemi *organizzativi, gestionali, legali ed etici* connessi alla necessità di tutelare la salute degli alunni affetti da malattie croniche e rare e più in generale di tutte le persone che studiano e lavorano nella scuola. Al personale del Presidio Sanitario Scolastico infatti si riconosce un importante ruolo di riferimento e di collegamento tra tutti gli attori coinvolti nel programma di tutela dello studente che necessita di assistenza sanitaria durante l'orario scolastico in quanto, oltre alla "presa in carico" degli studenti ha in carico anche la gestione dei collegamenti con le unità di emergenza urgenza (118) e provvede, quando necessario, alle richieste di intervento di tale servizio. Egli inoltre assolve alla funzione di referente tra la famiglia, la scuola, la ASL e, ove presente, il dipartimento della medicina preventiva scolastica; collabora inoltre con il personale scolastico nell'ideazione e realizzazione dei programmi di educazione alla salute, con le strutture socio/sanitarie territoriali e regionali di riferimento per il controllo del rispetto delle diete prescritte in caso di allergie alimentari o di altre problematiche legate all'alimentazione e, quando a ciò preposto, partecipa alla rilevazione di dati epidemiologici e di *screening*. La pre-

senza del personale sanitario qualificato potrà altresì facilitare il superamento delle difficoltà di accesso al servizio sanitario delle famiglie disagiate e degli immigrati alleggerendo il peso ad esse causato dalla malattia e ulteriormente gravato dalla difficoltà di integrazione nel tessuto sociale e dalla loro situazione di disagio economico. Al momento della stesura del presente Rapporto la proposta di legge regionale è all'esame della Commissione Sanità della Regione Lazio. Si segnala che nelle more dell'approvazione della proposta, con l'obiettivo di rispondere alle esigenze degli alunni di una scuola elementare affetti da gravi forme allergiche a rischio di anafilassi, il XIII Municipio di Roma (Ostia) ha recepito le indicazioni in essa contenute ed ha istituito nel mese di febbraio 2008 il primo Presidio Sanitario Scolastico.

Un ulteriore progresso nella tutela della salute di tutti gli studenti e del personale che opera nella scuola è rappresentato dall'insediamento nel mese di settembre 2007, presso il Ministero della Salute, di un gruppo di lavoro con il compito di aggiornare ed integrare i contenuti del documento emanato nel 2001 «Linee Guida per la prevenzione ambientale dei fattori di rischio indoor per allergia e asma. Programma specifico di prevenzione ambientale nelle scuole» alla luce delle nuove conoscenze in materia. I risultati del lavoro di aggiornamento dovrebbero essere resi noti nel corso del primo semestre del 2008⁶¹³.

Pertanto alla luce di tali considerazioni il Gruppo CRC raccomanda:

1. Alla **Regione Lazio** di approvare quanto prima la proposta di legge e di proseguire, nelle more dell'approvazione della legge, alla istituzione dei presidi sanitari scolastici in quelle scuole dove sono presenti alunni a rischio di gravi danni alla salute garantendo loro l'assistenza sanitaria per la somministrazione dei farmaci e il primo soccorso nel rispetto della Legge 328/2000 e della Legge 104/1992⁶¹⁴; nonché alle altre Regioni italiane di legiferare in merito riprendendo la proposta di legge presentata nella Regione Lazio;

⁶¹⁰ Ministero della Pubblica Istruzione, Nota n. 2312 del 25 novembre 2005.

⁶¹¹ Federazione delle Associazioni dei pazienti allergici e asmatici e dalle Associazioni regionali ad essa aderenti www.federasma.org

⁶¹² Regione Lazio Legislatura VIII - Consiglio Regionale del Lazio, proposta di legge n. 342 del 15 novembre 2007, Istituzione di Presidi Sanitari Scolastici e norme per la prevenzione ed il controllo delle malattie allergiche e dell'asma bronchiale.

⁶¹³ «Linee guida per la tutela e la promozione della salute negli ambienti confinati» G.U. n. 276 del 27 novembre 2001, supplemento ordinario n. 252 Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province Autonome di Trento e Bolzano che indicano i criteri e le modalità di controllo dell'aria indoor relativamente al rischio allergologico negli ambienti domestici e pubblici con una proposta di programma specifico per le scuole.

⁶¹⁴ Legge 104/1992 «Legge quadro per l'assistenza, l'integrazione e i diritti delle persone handicappate».



2. Al **Ministero della Salute e al Ministero della Pubblica Istruzione**, nell'ambito delle rispettive competenze, di attivare una sorveglianza epidemiologica per raccogliere dati, a partire dagli asili nido, circa le necessità di assistenza sanitaria della popolazione scolastica e le esperienze in atto in varie realtà italiane; valutare l'efficacia dei corsi attualmente in vigore per il primo soccorso nelle scuole in attuazione della Legge 626/1994⁶¹⁵ e successivi decreti attuativi, nonché quello dei corsi specifici, dove realizzati, per la formazione del personale scolastico volontario alla somministrazione dei farmaci a scuola, al fine di verificare la capacità di intervento in emergenza realmente maturata dal personale volontario scolastico;
3. Al **Governo, al Ministero della Pubblica Istruzione e alle Amministrazioni regionali e locali** nell'ambito delle rispettive competenze, di adottare le «Linee guida per la tutela e la promozione della salute negli ambienti confinati» e rispettare le indicazioni e le modalità di controllo della qualità dell'aria *indoor* relativamente al rischio allergologico negli ambienti scolastici tenendo conto degli aggiornamenti che saranno indicati dal gruppo di lavoro istituito presso il Ministero della Salute.

e) La dispersione scolastico formativa

44. Il Comitato ONU raccomanda all'Italia di:
- (a) intensificare gli sforzi per contenere il tasso di abbandono scolastico nell'istruzione secondaria;
 - (b) adottare tutte le misure necessarie per eliminare le disparità nel rendimento scolastico tra maschi e femmine, tra bambini provenienti da ambienti sociali, economici e culturali diversi per garantire a tutti i bambini un'istruzione di qualità.
[...]

(CRC/C/15/Add.198, punto 44 lett. a, b)

Rispetto a quanto evidenziato nel 3° Rapporto CRC, la novità più rilevante attuata a partire dall'anno scolastico in corso al momento della stesura del presente Rapporto, è senz'altro **l'innalzamento dell'obbligo scolastico** a 16 anni, previsto dalla Legge Finanziaria 2007⁶¹⁶ e regolamentato con Decreto 139/2007⁶¹⁷. La decisione di impartire l'istruzione obbligatoria per almeno 10 anni ha come scopo

quello di indirizzare i ragazzi verso il conseguimento di un titolo di studio di scuola superiore o di una qualifica professionale di durata almeno triennale⁶¹⁸ e si colloca all'interno della più ampia cornice europea che prevede di incentivare l'impegno di ciascun Governo nel campo dell'istruzione e della formazione iniziale affinché tutti i giovani abbiano accesso agli strumenti per sviluppare una crescita personale e professionale. L'innalzamento dell'obbligo scolastico, secondo il Ministero della Pubblica Istruzione (MPI), è un primo passo verso la trasformazione dell'istruzione obbligatoria in un sistema maggiormente fondato sulla trasmissione dei saperi e delle competenze⁶¹⁹. In particolare, il documento tecnico allegato al Decreto 139/2007 fa riferimento allo sviluppo e all'aggiornamento delle "competenze chiave" contenute nella Raccomandazione del Parlamento Europeo e del Consiglio del 18 dicembre 2006⁶²⁰. Il Decreto 139/2007 contiene inoltre indicazioni per le istituzioni scolastiche riguardo all'orientamento dei giovani e delle loro famiglie, la formazione dei docenti, il sostegno, il monitoraggio e la certificazione dei percorsi sperimentali relativi ai saperi e alle competenze che si devono maturare nel percorso dell'obbligo. Le novità introdotte esprimono un approccio culturale che punta a diffondere atteggiamenti positivi verso l'apprendimento: stimolando la curiosità, la motivazione e l'attitudine alla collaborazione degli allievi si può forse evitare la disaffezione che talvolta i ragazzi maturano nei confronti della scuola e che, combinata con altri fattori sociali e personali, porta ad un allontanamento definitivo dal percorso di formazione scolastica.

Dal momento che l'anno scolastico 2007/2008 costituisce il primo anno di attivazione di questi percorsi, nonché dell'innalzamento dell'obbligo scolastico⁶²¹, il loro reale impac-

⁶¹⁸ Fino al compimento del 18° anno di età inoltre vi è il diritto/dovere alla formazione di cui al Decreto 76/2005.

⁶¹⁹ Ministero della Pubblica Istruzione *Il nuovo obbligo di istruzione: cosa cambia nella scuola. Agenzia nazionale per lo sviluppo dell'autonomia scolastica* Firenze, 2007.

⁶²⁰ Tali competenze sono: comunicazione nella madre lingua, comunicazione nelle lingue straniere, competenza matematica, competenza di base in scienza e tecnologia, competenza digitale, imparare ad imparare, competenze sociali e civiche, spirito di iniziativa ed imprenditorialità, consapevolezza ed espressione culturale. Cfr. http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/it/oj/2006/L_394/L_39420061230it00100018.pdf. Affinché gli studenti siano in grado di sviluppare tali competenze, il MPI propone di strutturare i percorsi di apprendimento negli anni dell'obbligo scolastico attorno a quattro assi culturali: l'asse dei linguaggi, l'asse matematico, l'asse scientifico-tecnologico e l'asse storico-sociale.

⁶²¹ La sperimentazione sarà fatta negli anni scolastici 2007/2008 e 2008/2009 in vista della sua messa regime nel quadro della piena attuazione dei nuovi ordinamenti del primo e del secondo ciclo di istruzione e formazione a partire dall'anno scolastico 2009/2010.

⁶¹⁵ Dlgs. 626/1992 «Legge quadro sulla sicurezza sui luoghi di lavoro».

⁶¹⁶ Art. 1 comma 622, 623 e 624 Legge 296/2006.

⁶¹⁷ Decreto Ministeriale 139/2007, Regolamento recante norme in materia di adempimento dell'obbligo di istruzione.



to potrà essere valutato solo a partire dai prossimi anni⁶²². Sebbene l'attenzione al tema della dispersione scolastico-formativa sia molto viva, non è stato ancora realizzato un sistema informatico sistematizzato e condiviso che permetta di quantificare con esattezza l'ampiezza del fenomeno. Nel corso degli ultimi anni il MPI ha costituito un'**anagrafe nazionale degli studenti**⁶²³, strumento che potenzialmente permette di monitorare l'incidenza dei ragazzi che escono dal circuito dell'istruzione, ma che al momento della stesura del presente Rapporto non è ancora stato integrato con i dati delle scuole non statali e tanto meno raccordato con le anagrafi regionali e territoriali (laddove presenti⁶²⁴) relative ai ragazzi che frequentano corsi di formazione o lavorano in apprendistato. Attualmente, quindi, l'anagrafe nazionale fornisce solo fotografie statiche degli iscritti nelle diverse scuole pubbliche di ogni ordine e grado, mentre in prospettiva, se messo in rete, potrà consentire di monitorare il percorso formativo di ogni singolo allievo e di elaborare il fascicolo elettronico dell'alunno.

Per tracciare i contorni del fenomeno dispersione è possibile, però, utilizzare dati aggiornati, provenienti da fonti diverse, che fanno riferimento ad indicatori condivisi a livello nazionale ed internazionale.

■ I dati ISTAT⁶²⁵

Secondo le rilevazioni ISTAT gli *early school leavers* sono circa 900mila. In altri termini i **giovani che abbandonano prematuramente gli studi** sono il 20,6% della popolazione tra i 18 e i 24 anni, con un'incidenza nella componente maschile maggiore di quella femminile (rispettivamente il 23,9% e il 17,1%). Seppur in calo negli ultimi anni (22,9% nel 2004 e 22,4% nel 2005), il tasso di ragazzi tra i 18 e i 24 anni in possesso della sola licenza media e definitivamente fuori dai circuiti formativi registrato in Italia è superiore a

quello medio europeo pari al 14,9% e ancora molto lontano dall'obiettivo fissato a Lisbona nel 2000. Analizzando il dato a livello territoriale si osservano importanti differenze: nella Provincia Autonoma di Bolzano si registra l'incidenza più bassa (10,5%) seguita dalla Regione Lazio (12,3%); al contrario i tassi più alti si registrano in Sardegna (28,3%) e in Sicilia (28,1%). L'ISTAT rileva, inoltre, che la frequenza della dispersione scolastica è influenzata, oltre che dalle caratteristiche dell'offerta formativa, da fattori legati all'ambiente sociale ed economico di appartenenza del giovane. In particolare, rispetto alle caratteristiche socioculturali della famiglia di origine, si evidenziano incidenze maggiori di abbandoni precoci laddove il livello di istruzione o quello professionale del capofamiglia sono più bassi: circa l'87% dei giovani usciti dalla scuola prematuramente proviene da famiglie dove la persona di riferimento ha al più la licenza media; tra i "dispersi" si rileva una maggiore incidenza di capofamiglia che esercitano la professione di operaio (36%); il 26,8% dei giovani usciti dalla scuola prematuramente ha almeno un familiare disoccupato (di contro il 15% di coloro che non abbandonano gli studi).

■ I dati PISA-OCSE⁶²⁶

L'ultima indagine PISA-OCSE del 2006 non dà segnali positivi sulla **qualità degli apprendimenti degli studenti italiani**: aumenta la quota di coloro che dimostrano scarse competenze in lettura⁶²⁷, 26,4% (23,9% nel 2003 e 18,9% nel 2000), mentre diminuisce la quota di studenti con elevate competenze (22,7% contro il 24,8% nel 2000). Analogo l'andamento dei dati rilevati rispetto alle competenze matematica⁶²⁸: crescono quelli con scarse competenze in matematica (32,8% nel 2006 di contro il 31,9% nel 2003) e si riduce la percentuale di studenti con elevate competenze (19,6% nel 2006 di contro il 20,5% nel 2003).

⁶²² Il Ministero della Pubblica Istruzione si avvarrà dell'assistenza dell'Agenzia per lo sviluppo dell'autonomia scolastica e dell'Istituto nazionale per la valutazione del sistema educativo di istruzione e formazione – Invalsi, per monitorare e valutare i risultati della sperimentazione.

⁶²³ L'anagrafe degli studenti fa parte del SIDI – Sistema informativo nazionale.

⁶²⁴ Ad esempio: Regioni Emilia Romagna, Toscana, Trentino Alto Adige, Marche; le Province di Roma, Torino, Reggio Emilia; il Comune di Genova.

⁶²⁵ L'indicatore che viene utilizzato per dar conto del fenomeno della dispersione in ambito europeo è calcolato ricorrendo alla rilevazione sulle forze lavoro dell'ISTAT. L'indice si traduce con la quota di 18-24enni che hanno conseguito un titolo di studio al massimo ISCED 2 (scuola secondaria di primo grado) e che non partecipano ad attività di educazione o formazione sul totale della popolazione 18-24enne. Fonti: i) ISTAT *Rapporto Annuale 2006*; ii) ISTAT *Indicatori di contesto chiave e variabili di rottura* gennaio 2008.

⁶²⁶ Il progetto *Programme for International Student Assessment* (PISA) promosso e sviluppato dall'OCSE valuta la capacità dei quindicenni europei di utilizzare conoscenze ed abilità, apprese durante l'esperienza scolastica e di vita, per risolvere problemi e compiti che vanno oltre la scuola. I dati sono disponibili sul sito: www.pisa.oecd.org

⁶²⁷ PISA definisce la competenza di letteratura (*Reading Literacy*) come la comprensione e l'utilizzazione di testi scritti e la riflessione su di essi al fine di raggiungere i propri obiettivi, sviluppare le proprie conoscenze e potenzialità e svolgere un ruolo attivo nella società. Le prestazioni degli studenti rilevate da PISA vengono riportate su una scala complessiva di *reading literacy* suddivisa in 5 livelli.

⁶²⁸ PISA definisce le competenze in matematica (*Mathematical Literacy*) come la capacità dell'individuo nel capire il ruolo della matematica nel mondo, di formulare giudizi matematici fondati e di utilizzare la matematica nella vita presente e futura, quale cittadino attivo, impegnato e razionale. Le prestazioni degli studenti rilevate da PISA vengono riportate su una scala complessiva di *mathematical literacy* suddivisa in 5 livelli.



■ I dati del Ministero della Pubblica Istruzione⁶²⁹

Sebbene il **tasso di scolarità** della fascia 6-18 anni nell'anno scolastico 2006/2007 sia salito al 96,2%, i dati sugli esiti degli scrutini e degli esami di Stato delle scuole secondarie di I e di II grado, pubblicati nell'ultima rilevazione statistica del MPI, riportano un aumento delle bocciature nell'ultimo anno: nella scuola secondaria di I grado i ragazzi non ammessi alla classe successiva sono pari al 3% (+0,7% rispetto all'anno scolastico precedente). In particolare sono aumentati i bocciati al termine del primo ciclo di istruzione, che percentualmente sono passati dall'0,3% al 2,1%⁶³⁰; nella scuola secondaria di II grado i non ammessi alla classe successiva rappresentano il 13,7% con un aumento rispetto all'anno precedente dello 0,6%. Gli studenti dei licei classici e linguistici presentano il più basso tasso di bocciatura (rispettivamente il 5,7% e il 6,1%), mentre le percentuali più alte si concentrano negli istituti professionali (21,5%) e nei tecnici (17,1%). Al termine del secondo ciclo, il tasso di diploma si attesta al 97,3%, risultato superiore a quello dell'anno precedente (96,6%). Tuttavia, occorre rilevare che il MPI ha modificato la normativa relativa all'ammissione all'esame di Stato⁶³¹ per cui alla percentuale di esaminati non diplomati si deve aggiungere anche la percentuale di studenti che non sono stati ammessi all'esame, pari al 4% dei frequentanti.

Dal punto di vista territoriale, la più alta incidenza di non ammessi si registra nelle Isole: 5,3% nelle scuole secondarie di I grado e 21,2% nelle scuole secondarie di II grado.

La dispersione, intesa come scarso o mancato rendimento, può essere misurata oltre che dai tassi di bocciatura anche dalla percentuale di studenti promossi con uno o più debiti formativi. La presenza maggiore di studenti con debito si rileva negli istituti professionali e tecnici dove rispettivamente il 41,1% e il 39,5% si aggiungono alla quota già consi-

stente dei non ammessi. A prescindere dalla tipologia di scuola frequentata, le materie nelle quali si registra il maggior tasso di debiti formativi sono la matematica e le lingue straniere. Per concludere questa rassegna di dati, si rileva come in tutti i tipi di scuola e nei diversi gradi i risultati delle ragazze siano nettamente superiori rispetto a quelli dei ragazzi: il 21% delle ragazze raggiunge risultati brillanti con punteggi superiori a 91% a fronte di un 12,3% dei maschi; l'80% delle ragazze si diploma entro i 19 anni di contro il 69% dei ragazzi.

Sebbene negli ultimi anni il *trend* degli abbandoni scolastici sia in calo, la qualità degli apprendimenti risulta ancora scarsa ed i segnali di dispersione differita (come ad esempio le bocciature e le interruzioni del percorso scolastico) sono sempre più frequenti. In attesa di rilevare l'impatto dei cambiamenti didattici introdotti dal Ministero della Pubblica Istruzione, è necessario ricordare che negli ultimi anni le associazioni del Terzo Settore hanno collaborato con le scuole progettando e realizzando attività di contrasto alla dispersione scolastica basate su una filosofia orientata alla partecipazione e alla responsabilizzazione dei giovani. Solitamente affrontando il tema della dispersione scolastica ci si focalizza *in primis* sugli aspetti didattici senza dar troppa rilevanza a quelli sociali e relazionali del fenomeno, tanto è vero che i "rimedi" studiati e proposti vanno principalmente nella prima direzione. Il sostegno didattico e la relazione di aiuto con un adulto di riferimento (ad esempio, docente o altra figura) sono azioni importanti, ma non sufficienti, che possono essere affiancate *alla socializzazione con i pari* e alla realizzazione di attività che permettano ai ragazzi di acquisire abilità personali legate alla socializzazione e volte al raggiungimento di competenze adattive per affrontare autonomamente i momenti di passaggio (a volte faticosi) delle varie fasi dell'età evolutiva. Così come dimostrano alcune ricerche sulla dispersione scolastica⁶³², promuovendo la socializzazione e il contatto tra ragazzi con difficoltà e ragazzi che non ne presentano, si contrasta in modo più efficace e radicale il fenomeno della dispersione⁶³³.

⁶²⁹ Ministero della Pubblica Istruzione *Notiziario sulla scuola primaria e secondaria di I e II grado*. Anno scolastico 2006/2007; Ministero della Pubblica Istruzione *Rilevazione sugli scrutini ed esami di Stato conclusivi del I e II ciclo*. Anno scolastico 2006/2007.

⁶³⁰ Il Decreto Legislativo 59/2004, e la successiva Circolare Ministeriale n. 28 del 15 marzo 2007, ha previsto, per gli esami di Stato conclusivi del primo ciclo di istruzione a partire dall'a.s. 2006/2007, l'ammissione a sostenere l'esame di tutti i frequentanti il terzo anno, indipendentemente dalla valutazione degli apprendimenti, con l'unica condizione del raggiungimento di almeno tre quarti dell'orario annuale. Il cambiamento normativo ha prodotto un aumento dei ragazzi non licenziati, che fino all'anno precedente venivano classificati in parte come non ammessi all'esame.

⁶³¹ La Legge 1/2007, modificando la Legge 425/1997, ha ripristinato il giudizio di ammissione all'esame di Stato conclusivo del secondo ciclo di istruzione.

⁶³² Durlak J. A. *Successful prevention programs for children and adolescents* Plenum Press, New York, 1998.

⁶³³ Come buona prassi si segnala l'esperienza dell'associazione Passo dopo passo...insieme, nel Comune di Milano rispetto alla presenza pomeridiana di ragazzi delle scuole medie, anche con difficoltà di apprendimento; caratterizzano l'intervento elementi educativi quali: un ambiente variegato dal punto di vista delle esperienze scolastiche e personali; la costruzione di una fitta rete di relazioni con tutti i soggetti che ruotano intorno al ragazzo, famiglia, scuola, agenzie di riabilitazione, servizio sociale, oratori; la centralità del minore nelle scelte sulle attività da svolgere; l'ottica promozionale e non preventiva. Maggiori informazioni sul sito www.passodopopassoinsiemeonlus.org



Il Gruppo CRC raccomanda:

1. Al **Ministero della Pubblica Istruzione** di implementare il sistema informatico relativo all'anagrafe nazionale degli studenti, e di procedere al suo raccordo con quelle realizzate a livello locale;
2. Alle **Regioni** di costituire o, se già vi hanno provveduto, di potenziare le anagrafi locali;
3. A ciascuna **Regione** di individuare a livello regionale come buone pratiche di contrasto alla dispersione scolastica i progetti che investono sugli aspetti sociali e relazionali, al fine di promuoverli e sostenerli.

f) Il diritto alla sicurezza negli ambienti scolastici

Rispetto a quanto evidenziato nel 3° Rapporto CRC⁶³⁴, si segnala che persistono notevoli criticità per quanto riguarda la sicurezza di bambini e adolescenti nelle scuole. Sulla base dei dati ufficiali in materia di **certificazioni** degli edifici scolastici⁶³⁵, due scuole su cinque sono prive della certificazione di agibilità statica. Il quadro diventa più preoccupante per quanto riguarda la certificazione di agibilità igienico-sanitaria che le ASL dovrebbero rilasciare: ne sono sprovvisti sei edifici su sette. Quasi due terzi degli edifici non sono in possesso del visto di conformità dei Vigili del Fuoco. La sicurezza tende a decrescere spostandosi da Nord a Sud. Secondo l'indagine condotta da un'associazione italiana⁶³⁶ nel 2007 su un campione significativo di edifici scolastici è aumentata la percentuale delle scuole che non hanno le necessarie certificazioni: il 41% delle scuole monitorate non ha il certificato di agibilità statica, il 43% di quello igienico-sanitario, il 52% quello di prevenzione incendi⁶³⁷. L'Anagrafe dell'Edilizia scolastica, avviata circa 3 anni fa dal Ministero della Pubblica Istruzione, non ancora completata, dovrebbe fornire un quadro aggiornato della situazione e si auspica possa mostrare significativi miglioramenti rispetto agli aspetti descritti.

La percentuale delle **scuole** costruite in zone sismiche ed **esposte al rischio sismico**, risulta essere molto elevata se si considera che il 40% del territorio italiano è sismico e che più della metà degli edifici scolastici sono stati co-

struiti prima del 1974⁶³⁸, anno in cui fu emanata la legge che prevede particolari prescrizioni per la costruzione di scuole in zone sismiche⁶³⁹. Si segnala positivamente che il Governo⁶⁴⁰, le Regioni e gli Enti Locali hanno recepito l'urgenza di intervenire prioritariamente sulle scuole situate in zone ad elevato rischio sismico e, nell'agosto del 2007, sono stati erogati alle Regioni per la sicurezza antisismica 215 milioni di euro per circa 700 interventi⁶⁴¹; la seconda *tranche*, da 295 milioni di euro, verrà stanziata solo a seguito della presentazione dei progetti di intervento da parte degli Enti Locali interessati (Comuni e Province).

Un fenomeno in preoccupante diffusione, principalmente negli edifici scolastici costruiti negli anni '40 - '70, è quello dello **sfondellamento dei solai**⁶⁴², con conseguente **crollo di intonaco**: una scuola su quattro risulta essere interessata da questo fenomeno, diffuso in tutti gli ambienti dell'edificio scolastico⁶⁴³ e in particolare nelle mense⁶⁴⁴.

Per quanto riguarda la presenza di **barriere architettoniche**, la situazione è decisamente migliorata rispetto all'ingresso degli edifici scolastici, mentre permane grave in tutti gli altri ambienti scolastici. In particolare, tra i servizi didattici hanno barriere architettoniche le biblioteche nel 30% dei casi monitorati, le mense (25%), i servizi igienici (21%), le palestre (19%), i cortili (14%) e le aule computer (8%). Tale situazione preoccupa in modo particola-

⁶³⁸ Legambiente *Ecosistema scuola 2007*. Elaborazione dati forniti dai Comuni italiani.

⁶³⁹ Legge 62/1974 «Provvedimenti per le costruzioni in particolari prescrizioni per le zone sismiche».

⁶⁴⁰ Si segnala anche che nell'ambito delle risorse a disposizione del Ministero della Pubblica Istruzione €20.000.000 sono stati allocati per l'adeguamento strutturale e antisismico di edifici del sistema scolastico.

⁶⁴¹ Delibera del Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica (CIPE) 143/2006 del 17 novembre 2006 *Programma delle opere strategiche. Piano straordinario di messa in sicurezza degli edifici scolastici* in G.U. n. 83 del 10 aprile 2007.

⁶⁴² Consistente nel distacco e la successiva caduta delle cartelle inferiori dei blocchi di alleggerimento inseriti nei solai composti in cemento armato e laterizio. Questo fenomeno può essere dovuto a varie cause tra cui impercettibili assestamenti degli edifici, errata esecuzione delle opere, qualità scadente dei materiali, ossidazione dei ferri dei travetti, differenti dilatazioni termiche dei materiali, eccessivo carico delle solette, trascurata manutenzione e infiltrazioni di acqua, modifiche alle strutture dell'edificio. Fonte: www.sicurTECTO.it

⁶⁴³ Cittadinanzattiva *V Rapporto nazionale su sicurezza, qualità e comfort a scuola 2007*, cit.

⁶⁴⁴ Rispetto alla condizione delle mense si segnala che nell'11% delle scuole monitorate si utilizzano come mensa locali impropri, inadeguati e non sicuri, in cui, oltre ai crolli di intonaco, è stata rilevata la presenza di fili elettrici scoperti nel 30% dei casi, pavimentazione irregolare nel 35%, nonché imbrattamenti, assenza di porte antipanico.

⁶³⁴ 3° Rapporto CRC 2007, pagg. 76-78.

⁶³⁵ Tuttoscuola *1° Rapporto sulla qualità nella scuola, 2007*. I dati risalgono al 2004.

⁶³⁶ Cittadinanzattiva *V Rapporto nazionale su sicurezza, qualità e comfort a scuola 2007* www.cittadinanzattiva.it

⁶³⁷ Nel 2006, il 32% non aveva il certificato di agibilità statica 32%, il 29% quello igienico sanitario ed il 25% quello di prevenzione incendi. Cittadinanzattiva *IV Rapporto nazionale sulla sicurezza degli edifici scolastici 2006*.



re, se si considera che il numero degli alunni con disabilità è invece in aumento⁶⁴⁵.

Ambiente	Crolli di intonaco rilevati nel 2007	Crolli di intonaco rilevati nel 2006
Corridoi	5%	20%
Segreteria	26%	11%
Sala professori	21%	14%
Servizi igienici	3%	6%
Mensa	27%	23%
Palestre	12%	15%
Biblioteche	17%	8%
Aule	3%	5%

Occorre inoltre rilevare che oltre alle barriere architettoniche esistono **altre situazioni**, meno evidenti ma **pericolose per la salute** quali *radon*, amianto, sostanze chimiche utilizzate per arredi e materiali edili, pollini e inquinanti derivati dal traffico urbano ed industriale o anche la presenza di allergeni di animali domestici, di funghi e muffe, sostanze implicate nell'induzione delle allergie e delle malattie respiratorie⁶⁴⁶.

In merito alla **messaggio in sicurezza degli edifici scolastici**, si segnalano alcuni miglioramenti dovuti all'applicazione della Legge 626/1994⁶⁴⁷. Persistono tuttavia situazioni di quotidiano pericolo, soprattutto per gli studenti più giovani, rispetto alle quali la vigilanza non è sufficiente e l'informazione è scarsa. Ad esempio, nel già citato rapporto del 2007 è stato rilevato che solo nel 45% dei casi i cancelli delle scuole restano chiusi durante l'orario scolastico, le recinzioni sono in cattive condizioni, gli spigoli non protetti e gli armadietti non ancorati al muro⁶⁴⁸.

Anche **gli incidenti a scuola** sono in aumento, così come era stato denunciato due anni fa e come mostrano chiaramente i dati dell'INAIL, che si fondano sulle denunce pre-

sentate dalle scuole, ai quali, pertanto, vanno aggiunti tutti quegli incidenti di diversa entità che non vengono denunciati. Nelle scuole monitorate sono stati segnalati 780 incidenti, di cui ben 631, ovvero il 92%, sono occorsi a studenti. Le cause sono, nel 50% dei casi, accidentali, seguono le cadute durante le attività sportive 38% e un 5% è causato da cattive condizioni degli arredi o da uso improprio delle attrezzature⁶⁴⁹. Gli ambienti scolastici più pericolosi, in cui il rischio di incidenti è maggiore, sono le mense. Nell'11% delle scuole monitorate si utilizzano come mensa locali impropri, inadeguati e non sicuri, in cui, oltre ai crolli di intonaco, è stata rilevata la presenza di fili elettrici scoperti nel 30% dei casi, pavimentazione irregolare nel 35%, nonché imbrattamenti, assenza di porte antipanico.

Tuttavia, è opportuno anche segnalare **in positivo l'accresciuta l'attenzione** da parte degli operatori della scuola agli aspetti legati **alla prevenzione** e all'adozione di comportamenti corretti da tenere rispetto alle diverse situazioni di emergenza. Ne sono un esempio la crescente diffusione ed il sempre maggior consenso che hanno iniziative quali la «Giornata nazionale della sicurezza nelle scuole»⁶⁵¹ ed il «Premio delle Buone Pratiche di Educazione alla Sicurezza e alla Salute»⁶⁵², giunti rispettivamente alla quinta e seconda edizione. Ciò dimostra come da parte delle scuole ci sia un intenso lavoro, portato avanti in collaborazione con i diversi soggetti presenti sul territorio: associazioni,

⁶⁴⁹ Cittadinanzattiva III e IV Rapporto nazionale sulla sicurezza nelle scuole 2005-2006.

⁶⁵⁰ Cittadinanzattiva V rapporto nazionale su sicurezza, qualità e comfort a scuola cit.

⁶⁵¹ La «Quinta Giornata della Sicurezza nelle Scuole» (23-24 novembre 2007) ha ottenuto il patrocinio del Ministero della Pubblica Istruzione, del Ministero della Salute, del Ministero per le Politiche Giovanili e le Attività Sportive, della Presidenza del Consiglio dei Ministri, del Dipartimento della Protezione Civile, del Ministero della Politiche Agricole Alimentari e Forestali e l'Alto patronato della Presidenza della Repubblica. Ha coinvolto oltre 10.387 scuole (un quarto delle scuole italiane) che hanno realizzato per l'occasione prove di evacuazione, attività di addestramento, incontri con esperti su varie tipologie di rischi, incontri assembleari con genitori, cittadini comuni. Cfr. Cittadinanzattiva, www.cittadinanzattiva.it

⁶⁵² Al «Premio delle Buone Pratiche di Educazione alla Sicurezza e alla Salute» istituito nell'ambito della Campagna nazionale Impararesicuri promossa da Cittadinanzattiva (www.cittadinanzattiva.it) hanno concorso 280 progetti riguardanti la sicurezza e la salute a scuola e, in particolare i seguenti ambiti: la sicurezza a scuola intesa come sicurezza strutturale, l'educazione ai comportamenti corretti da tenere in caso di emergenza (calamità naturali, incendio, etc.); l'educazione al benessere intesa come educazione ad una alimentazione corretta, ad attività motorie e sportive adeguate, all'assunzione di stili di vita sani; la sicurezza a scuola e dintorni intesa come sicurezza e qualità dell'ambiente, sicurezza degli alunni dentro e fuori della scuola, prevenzione del bullismo e del vandalismo, prevenzione circa l'uso di droghe e alcol, utilizzo improprio delle nuove tecnologie, etc.).

⁶⁴⁵ Nell'anno scolastico 2005/2006 gli alunni con disabilità erano 178.220, il 6% in più dell'anno precedente e il 54% in più rispetto all'anno scolastico 1995/1996. Fonte: Ministero della Pubblica Istruzione *La scuola in cifre* giugno 2007. Rispetto al diritto all'istruzione dei bambini con disabilità, si veda *infra* paragrafo «Il diritto all'istruzione per i bambini e gli adolescenti con disabilità».

⁶⁴⁶ Secondo uno studio del 2002, un bambino su quattro presenta sintomi allergici, mentre uno su dieci è affetto da asma bronchiale. Studio SIDRIA 2.

⁶⁴⁷ Il Dlgs. 626/1994 fissa i limiti minimi di sicurezza e detta le regole per una organizzazione della sicurezza negli ambienti di lavoro. Il suo campo di applicazione è stato esteso anche agli ambienti scolastici con apposito DM 328/1998.

⁶⁴⁸ Cittadinanzattiva V rapporto nazionale su sicurezza, qualità e comfort a scuola 2007.



Enti Locali, forze dello Stato, ma anche soggetti privati, che ci sia una volontà determinata a fare dell'educazione alla sicurezza ed alla salute uno dei temi portanti degli interventi previsti nel Piano Offerta Formativa (POF) e una delle occasioni principali di educazione alla cittadinanza attiva dei più giovani, che ci sia una faccia pulita della scuola italiana, poco conosciuta ai più e ignorata dai *media*.

Il Gruppo CRC raccomanda:

1. A tutti gli **Enti Pubblici territoriali** (Stato, Regioni e Province Autonome, Province e Comuni) nell'ambito delle rispettive competenze di proseguire con investimenti economici significativi e di lungo periodo per garantire interventi di manutenzione ordinaria, oltre che per la messa in sicurezza degli edifici scolastici a partire da quelli situati in zone ad elevata sismicità, nonché di investire nella realizzazione di campagne di informazione e formazione, promosse anche dalle organizzazioni civiche, volte allo sviluppo della cultura della sicurezza per tutti i soggetti della scuola con particolare riferimento agli studenti e alle loro famiglie;
2. Al **Ministero della Pubblica Istruzione** di completare entro il 2008 l'Anagrafe dell'edilizia scolastica, **ai Comuni e alle Province** di favorire la diffusione delle informazioni attraverso incontri pubblici, utilizzo dei media sullo stato degli edifici scolastici e per mettere a punto programmi di controllo dei rischi e delle emergenze condivisi;
3. Alle **Amministrazioni Locali** di provvedere all'abbattimento sia delle barriere architettoniche presenti negli edifici scolastici sia di quelle barriere meno visibili, ma altrettanto pericolose per la salute dei bambini e degli adolescenti, quali allergeni e sostanze chimiche, attraverso misure di bonifica ambientale.

2. FINALITÀ EDUCATIVE: L'EDUCAZIONE AI DIRITTI UMANI

19. Il Comitato ONU raccomanda che l'Italia:

(a) [...]

(b) sviluppi di programmi sistematici e continui di formazione sui diritti umani, compresi i diritti dell'infanzia, rivolti a tutti i gruppi professionali che lavorano per e con i bambini.

44. Il Comitato ONU raccomanda all'Italia di:

(a) [...]

(b) adottare tutte le misure necessarie per eliminare le disparità nel rendimento scolastico tra maschi e femmine, tra bambini provenienti da ambienti sociali, economici e culturali diversi e per garantire a tutti i bambini un'istruzione di qualità;

(CRC/C/15/Add. 198, punto 19 lett. b, punto 44 lett. b)

Troppo spesso i Paesi a democrazia "consolidata", e l'Italia tra questi, adottano politiche contraddittorie in materia di diritti umani⁶⁵³ usando parametri diversi (i cosiddetti *double standard*) verso i Paesi Terzi e in ambito interno. L'educazione ai e per i diritti umani in Italia ne è un chiaro esempio. Nonostante le raccomandazioni ricevute e gli impegni assunti a livello internazionale il nostro Paese continua a risultare inadempiente⁶⁵⁴. In Italia infatti **l'educazione ai e per i diritti umani** è rimessa alla sensibilità del singolo insegnante, non essendo materia obbligatoria nella preparazione dei docenti né materia di studio nella scuola dell'obbligo né in quella secondaria. L'educazione ai diritti umani non è una disciplina obbligatoria nemmeno nelle scuole militari, nonostante l'elevato valore formativo che avrebbe in tali contesti, considerata la funzione che gli studenti potrebbero essere chiamati a svolgere; l'offerta formativa di tali istituti è infatti conforme ai programmi del Ministero della Pubblica Istruzione per le scuole superiori⁶⁵⁵.

In mancanza di un piano nazionale integrato predisposto dal Ministero della Pubblica Istruzione il rischio di frammentazione e disomogeneità sul territorio nazionale è molto alto.

Purtroppo neppure in materia di **educazione alla legalità** vi è un'indicazione e programmazione ministeriale e soltanto alcune Regioni⁶⁵⁶ hanno emanato leggi che favoriscono la realizzazione di progetti di Educazione alla legalità nelle scuole. Nella maggioranza delle Regioni italiane la realizzazione di obiettivi di educazione alla legalità è quindi lasciata alla discrezionalità dei singoli dirigenti scolastici e docenti e all'impegno delle associazioni di volontariato. E ciò nonostante l'educazione alla legalità in un Paese come l'Italia, in cui sono presenti associazioni criminali di stampo mafioso, è indispensabile come parte integrante dell'educazione ai diritti umani al fine contrastare la diffusione di una mentalità e di una pseudocultura che considerano l'interesse indi-

⁶⁵³ Si veda a riguardo Hammanberg T., Commissario per i diritti umani del Consiglio d'Europa *No place for complacency about Human Rights* Bruxelles, 24 ottobre 2007.

⁶⁵⁴ Comitato ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, Commento Generale n. 1 *Le finalità dell'educazione* 2001 (CRC/GC/2001/1), la Risoluzione 59/113 (Programma Mondiale per l'Educazione ai Diritti Umani) adottata dall'Assemblea Generale il 10 dicembre del 2004 e le raccomandazioni specifiche al Governo italiano da parte del Comitato ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza nel 2003 (CRC/C/15/Add. 198, punto 19 lett. b) e del Comitato ONU sui diritti economici, sociali e culturali nel 2004 (CESCR, 26 novembre 2004 n. 31).

⁶⁵⁵ Cfr. 2° Rapporto CRC 2006, pag. 53; 3° Rapporto CRC 2007, pag. 95.

⁶⁵⁶ Sicilia e Campania già negli anni '80 e di recente anche alcune regioni del Centro Nord quali Liguria, Toscana, Piemonte.



viduale prioritario rispetto al benessere della collettività e ritengono la corruzione e l'omertà comportamenti tollerabili. La particolare situazione politica del nostro Paese⁶⁵⁷ non ha peraltro favorito la prosecuzione dei lavori di integrazione delle indicazioni nazionali ad opera della Commissione Ministeriale di revisione presso il Ministero della Pubblica Istruzione, sia per ciò che attiene l'istruzione primaria che secondaria di primo e secondo grado. La nuova Direzione Generale del Ministero della Pubblica Istruzione avrà anche il compito dell'organizzazione e della realizzazione di corsi di formazione e aggiornamento per il personale scolastico. A maggior ragione oggi che l'Italia è componente del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite e, da giugno 2007 e per i seguenti 3 anni, membro del nuovo Consiglio delle Nazioni Unite per i diritti umani, ciò risulta particolarmente grave. Inoltre il 2008, oltre che l'anno europeo del Dialogo Interculturale, è il sessantesimo anniversario non solo della Costituzione italiana, ma anche della Dichiarazione Universale dei Diritti Umani. Per celebrare tale anniversario, a febbraio 2008 il Parlamento ha approvato lo stanziamento di un milione di euro⁶⁵⁸. L'auspicio è che proprio il 2008 non si limiti a mere celebrazioni retoriche, ma che, anche grazie a questa disposizione, possa diventare il propulsore di una grande azione educativa e formativa per i diritti umani che prosegua permanentemente negli anni a venire in modo integrato e trasparente.

Pertanto, il Gruppo CRC raccomanda:

1. Al **Ministero della Pubblica Istruzione** l'inserimento dell'educazione ai diritti umani nelle indicazioni nazionali per i Piani di Offerta Formativa delle scuole di ogni ordine e grado, nonché quale materia integrante e trasversale a tutte le discipline scolastiche nella formazione e nell'aggiornamento degli insegnanti della scuola materna, primaria e secondaria;
2. Al **Ministero della Pubblica Istruzione** di elaborare indicatori specifici di monitoraggio dell'educazione ai diritti umani nella scuola primaria e secondaria italiana in grado di individuare: il numero dei moduli di diritti umani incorporati nei curricula di qualunque materia negli ultimi 5 anni; il numero dei moduli di diritti umani incorporati nei testi didattici negli ultimi 5 anni; la percentuale di attività formative per i docenti dedicate ai diritti umani;

⁶⁵⁷ La chiusura anticipata della XV Legislatura ha impedito il proseguimento dei lavori avviati dal Ministero della Pubblica Istruzione fino all'elezione del prossimo Governo.

⁶⁵⁸ Art. 49 *bis* Legge 31/2008 «Conversione in Legge con modificazione del Decreto Legge 248/2007 recante proroga di termini previsti da disposizioni legislative e disposizioni urgenti in materia finanziaria».

3. Al **Governo** l'immediata istituzione del Comitato che avrà il compito di coordinare le iniziative promosse dalla legge per il 60° anniversario della Dichiarazione Universale dei diritti umani affinché possano avere un profondo impatto educativo e non meramente celebrativo.

3. GIOCO, ATTIVITÀ RICREATIVE E CULTURALI

Nel 3° Rapporto CRC il diritto alla fruizione e partecipazione di bambini, bambine e adolescenti alle attività sportive era stato preso in considerazione nell'ambito della trattazione del diritto al gioco⁶⁵⁹. Si è ritenuto opportuno dedicare a questa tematica un paragrafo *ad hoc*, anche in considerazione del fatto che nella Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza (CRC), pur non citandosi espressamente il diritto a praticare attività sportiva, è possibile desumerlo sulla base di un'interpretazione estensiva ed incrociata di alcuni articoli della CRC⁶⁶⁰.

a) Il diritto al gioco

Si rileva innanzitutto che per quanto concerne l'attuazione del diritto al gioco nel 2007 non vi sono state significative variazioni rispetto a quanto evidenziato nel 3° Rapporto CRC. Il Movimento e il Premio delle «Città Sostenibili Amiche delle Bambine e dei Bambini» non è stato riattivato a livello nazionale, come invece auspicato⁶⁶¹. Sono invece proseguite le iniziative legate al gioco e in generale al tema delle città sostenibili già segnalate nel 3° Rapporto CRC: la campagna annuale di ricerca «Ecosistema Bambino», che ha raggiunto la sua X edizione⁶⁶², la campagna dei «9 passi per le città amiche dei bambini»⁶⁶³, nonché il monitoraggio

⁶⁵⁹ Cfr. 3° Rapporto CRC 2007, pag. 81.

⁶⁶⁰ In particolare: art. 3 (superiore interesse del minore); art. 12 (libertà di espressione e diritto ad essere ascoltato), art. 19 (diritto alla protezione da ogni forma di violenza), art. 29 (diritto all'educazione), nonché art. 31 (diritto al gioco), art. 32 (diritto a non essere sfruttato in ambito economico), art. 37 (diritto a non essere privato della libertà e a non subire torture).

⁶⁶¹ Le *Città Sostenibili dei Bambini e delle Bambine*, www.cittasostenibili.minori.it

⁶⁶² Si tratta di una ricerca sulle politiche di partecipazione per l'infanzia degli Enti Locali, promossa da Legambiente, nell'ambito della quale viene affrontato il diritto al gioco. Il 4 gennaio 2008, in occasione della celebrazione del decennale della campagna, è stata individuata la città più attenta alla partecipazione dei bambini: Torino per il 2007 e Modena nell'arco dei 10 anni. Cfr. www.legambiente.eu/documenti/2008/0102_ecosistema_bambino_2008

⁶⁶³ Nell'ambito di tale campagna, il 10 luglio 2007 è stato realizzato il convegno *Città amiche dei bambini e delle bambine in Italia e in Europa* organizzato da Regione Lazio, ANCI Lazio e UNICEF Italia, www.unicef.it



sull'attuazione del diritto al gioco promosso da una delle associazioni del Gruppo CRC⁶⁶⁴.

Il 26 maggio 2007 è stata celebrata la **giornata mondiale del gioco** con varie attività ludiche realizzate in diverse città italiane⁶⁶⁵, nonché ricordata nell'ambito della Prima Conferenza Nazionale della Famiglia⁶⁶⁶ con spazi dedicati ai bambini per "giocare e imparare con l'arte"⁶⁶⁷ mentre per promuovere il tema della mobilità sostenibile è stata realizzata una iniziativa *ad hoc*⁶⁶⁸.

Anche in considerazione dell'entrata in vigore della Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità⁶⁶⁹, nel presente Rapporto si ritiene opportuno rivolgere una particolare attenzione al diritto al gioco per i bambini con disabilità.

L'art. 23 CRC, che sancisce il diritto del bambino con disabilità «ad avere una vita piena e decente», non può prescindere dalla partecipazione al gioco e alle attività ricreative da parte dei bambini e delle bambine con disabilità. L'art. 30 della Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità ribadisce il diritto al gioco per il bambino con disabilità con grande chiarezza: «*nell'ottica di permettere alle persone con disabilità di partecipare su base di eguaglianza con gli altri alle attività ricreative, del tempo libero e sportive, gli Stati Parte prenderanno misure appropriate per: [...] (d) Assicurare che i bambini con disabilità abbiano pari accesso alla partecipazione ad attività ludiche, ricreative, di tempo libero e sportive, comprese queste stesse attività qualora si svolgessero in ambiente scolastico*»⁶⁷⁰.

Tale diritto è parte integrante di una visione più completa della salute del bambino con disabilità che deriva dall'impostazione ormai unanimemente riconosciuta dettata dall'OMS⁶⁷¹. Infatti, anche nella nuova versione della Classifi-

cazione Internazionale del Funzionamento della disabilità e della salute (ICF) per misurare la salute dei bambini e degli adolescenti con disabilità⁶⁷² uno dei parametri tenuti in considerazione per la valutazione delle *performance* è il gioco. Giochi e giocattoli, dunque, devono essere "facilitatori" ovvero fattori di riduzione della disabilità. Tuttavia, ad oggi, giocare non è un diritto esigibile per il bambino con disabilità e questo ha conseguenze importanti sul suo sviluppo emotivo e sulle sue opportunità di inclusione sociale. Mancano campagne di sensibilizzazione al diritto al gioco del bambino con disabilità rivolte ai genitori, agli amministratori e agli operatori, sono pochissime sul territorio le ludoteche per bambini con bisogni speciali ed è ancora scarsa la creatività di *designer* e aziende che favoriscano la produzione di giochi per tutti.

In tema di accessibilità e di *universal design* si segnala che si stanno compiendo tentativi di costruire **parchi gioco accessibili** in cui la fruibilità del gioco sia garantita ai bambini con disabilità non solo motorie ma anche intellettive e sensoriali⁶⁷³. La sfida è quella di progettare luoghi di aggregazione per tutti i bambini dove il diritto al gioco sia garantito e, contemporaneamente, si crei un aumento di consapevolezza sociale della disabilità vissuta senza discriminazione. Il tema riguarda i parchi gioco, ma anche i **giardini scolastici**, dove spesso le barriere architettoniche e il degrado limitano quotidianamente per gli studenti con disabilità occasioni di socializzazione e di ricreazione⁶⁷⁴.

Il Gruppo CRC raccomanda:

1. Al **Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza** di realizzare un'approfondita ricerca nazionale sul gioco e la dimensione ludica delle città e del tempo dei bambini e dei ragazzi, adottando indicatori più puntuali di quelli utilizzati nella recente ricerca ISTAT (ad esempio la *checklist* relativa all'art. 31 CRC, indicatori del premio delle città amiche delle bambine e dei bambini, set di indicatori specializzati sul gioco e la città) che tengano conto anche dei progetti pilota avviati da diverse organizzazioni;

⁶⁶⁴ Arciragazzi *Vietato vietare il gioco* www.vietatovietareilgioco.it

⁶⁶⁵ Ad esempio, Torino, Pesaro, Pavia, Verona, Cfr. GioNa, Associazione Nazionale città in gioco, www.ludens.it

⁶⁶⁶ Firenze, 24-25-26 maggio 2007, www.conferenzanazionalelulafamiglia.it

⁶⁶⁷ Laboratori a cura della Bottega dei Ragazzi, www.istitutodeglinnocenti.it/mudi/bottega.htm

⁶⁶⁸ Camina *Campagna Nazionale per città sicure e strade a misura di persona, Viva la via* <http://vivilavia.camina.it>

⁶⁶⁹ La Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità è entrata in vigore il 3 maggio 2008. Il documento secondo il Segretario Generale Ban Ki-moon «sarà un potente strumento per sradicare gli ostacoli affrontati dalle persone disabili come la discriminazione, l'isolamento dalla società, la emarginazione economica, la mancanza di opportunità di partecipazione sociale». L'Italia ha firmato la Convenzione il 30 Marzo 2007 ed avviato, ma non ancora concluso al momento della stesura del presente Rapporto, il procedimento di ratifica. Traduzione italiana ufficiale a cura del Ministero della Solidarietà Sociale, pubblicata e disponibile sul sito www.welfare.gov.it. Per ulteriori informazioni sullo stato di ratifica: www.un.org/disabilities

⁶⁷⁰ Art. 30 comma 5 lettera d) Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità.

⁶⁷¹ Si veda *infra* capitolo V, paragrafo «Salute, diritti e disabilità».

⁶⁷² Organizzazione Mondiale della Sanità, ICF-CY Classificazione Internazionale del Funzionamento, della Disabilità e della Salute - versione per bambini e adolescenti, Erickson, Gardolo (Trento), 2007.

⁶⁷³ Si veda la progettazione di prototipi di giochi accessibili per il *Parco dei diritti dei bambini*, realizzato da Fondazione Catella a Milano con la supervisione di L'abilità onlus, www.labilita.org prototipi che verranno realizzati nel 2009 e che è auspicabile che diventino adattabili e modulabili anche ad altre realtà del territorio.

⁶⁷⁴ Sull'importanza del giardino scolastico come luogo di attività inclusive si veda *Pollicino verde, un giardino scolastico per tutti i bambini* L'abilità, 2004.



2. Al **Ministero dell'Ambiente** di rinnovare il percorso legato al Premio delle Città Sostenibili Amiche delle Bambine e dei Bambini, aggiornandolo dopo un decennio di esperienze anche alla luce delle elaborazioni nazionali e internazionali sul tema delle Città Amiche dei Bambini e delle Bambine;
3. Alle **Amministrazioni Locali** di garantire l'accessibilità e la fruibilità dei parchi gioco e dei giardini scolastici a tutte le diverse disabilità, utilizzando linee guida dello *universal design* e di promuovere ludoteche e spazi gioco che garantiscano i bisogni e le necessità di tutti i bambini.

b) Sport e minori

A livello internazionale è stata posta l'attenzione sul rapporto tra bambini, adolescenti e sport in occasione dell'Anno Internazionale dello Sport (2005)⁶⁷⁵ e dell'Anno Europeo dello Sport (2004)⁶⁷⁶, celebrazione quest'ultima che ha avuto seguito nella recente pubblicazione del Libro Bianco sullo Sport da parte della Commissione Europea⁶⁷⁷. In Italia, l'ambiente sportivo è il secondo luogo aggregativo per bambini e adolescenti dopo la scuola. Da un'indagine ISTAT del 2006, si rileva che pratica sport il 22,5% dei bambini tra i 3 e i 5 anni, il 59,5% tra i 6 e i 10 anni, il 65% dei ragazzi tra gli 11 e 14 anni e il 61,9% tra i 14 e i 17 anni⁶⁷⁸. Complessivamente **sono circa 3 milioni i giovani tra i 6 e i 18 anni che praticano sport**.

Tuttavia, si rileva una **scarsa cultura sportiva**. Ne è un esempio la tardiva nascita, rispetto agli altri Paesi europei, delle Facoltà di Scienze Motorie responsabili dello sviluppo di una cultura della corporeità legata al movimento e allo sport⁶⁷⁹. A causa di tale grave lacuna formativa persiste una scarsa elaborazione culturale nella trasposizione tra l'idealità sportiva legata allo sport-spettacolo e l'approccio educativo dello sport di base, nonché una scarsa professionalità dei dirigenti e una insufficiente formazione dei

tecnici educatori⁶⁸⁰. Le logiche puramente economiche dello sport spettacolo vengono applicate anche a livello dello sport praticato dai ragazzi/e; cresce quindi la preoccupazione, da parte di quanti si interessano a questo tema, rispetto al coinvolgimento dei bambini e degli adolescenti nelle distorsioni dovute alla prevalenza degli aspetti economici nel sistema sportivo. Questo accade soprattutto nelle discipline in cui l'età delle massime prestazioni sono particolarmente precoci (ad esempio, ginnastiche, nuoto) o in quelle in cui più espliciti sono i fattori economici (ad esempio, calcio e tennis), a volte anche con il coinvolgimento dei genitori⁶⁸¹.

Se da un lato lo sport diviene sempre più importante come luogo di espressione corporea e di incontro per molti ragazzi/e⁶⁸², il fatto che venga ascritto ad un sistema basato sul profitto, determina una serie di conseguenze negative, che rappresentano una violazione dei diritti di bambini e adolescenti. Oltre ad innescarsi pericolosi meccanismi di selezione⁶⁸³, i ragazzi e le ragazze che praticano sport a livello agonistico, non possono cambiare liberamente squadra. Ci sono infatti Federazioni del CONI che legittimano il **tesseramento come vincolo**: un atleta, anche minorenni, tesserato con una determinata società non ha la possibilità di cambiare la sua appartenenza se non previa accettazione da parte della precedente. Questa "accettazione" da parte della società sportiva è legata al rimborso da parte della nuova società di un "premio di preparazione", stabilito da precise ta-

⁶⁸⁰ Si veda in tal senso l'audizione parlamentare di Luigi Agnolin, Presidente del settore scolastico della Federazione Italiana Gioco Calcio, del 2 agosto 2006 nell'ambito dell'indagine conoscitiva «sulle recenti vicende relative al calcio professionistico con particolare riferimento al sistema delle regole e dei controlli», www.camera.it/_dati

⁶⁸¹ Berizzi P. *I genitori denunciano: chieste decine di migliaia di euro per un posto del figlio in squadra. I casi di due ragazzi di 15 e 17 anni. Baby-calcio, s'allarga il caso tangenti* in *La Repubblica* del 14 ottobre 2004; Lettera al giornale *Tennis e bimbi ostaggio* in *La Repubblica ed. Emilia Romagna* del 15 marzo 2007.

⁶⁸² A causa della sempre minore autonomia che viene loro concessa, nonché della carenza di attività motorie spontanee e di occasioni di aggregazioni informale tramite il gioco.

⁶⁸³ Sulla base delle nostre osservazioni e con riferimento ad un'opinione condivisa tra coloro che si occupano di sport dal punto di vista educativo, si rileva che un sempre più ristretto gruppo di ragazzi e ragazze che si ipotizza possano raggiungere risultati, spesso temporanei, sono soggetti ad allenamenti quantomeno alienanti e sovente oggetto di pratiche violente o semplicemente illecite; la grande maggioranza dei praticanti diviene oggetto di (pseudo) didattiche selettive e spesso inappropriate alle età. Gli appartenenti a questo secondo, numeroso gruppo frequentemente abbandonano la pratica sportiva portando il nostro Paese tra i primi in Europa nella classifica del *burn-out* e delle scelte orientate alla sedentarietà. Fonte: UISP. Rispetto alle distorsioni legate alle selezioni e ai metodi con cui vengono svolte si veda Marrese E. *Se cominciano da piccoli in Il Venerdì di Repubblica* del 22 novembre 2007.

⁶⁷⁵ International Year of Sport and Physical Education, 2005, www.un.org/sport/2005

⁶⁷⁶ Anno Europeo dello Sport, 2004. Per maggiori informazioni: <http://europa.eu/scadplus/leg/it/lvb/l35008.htm>

⁶⁷⁷ Commissione Europea *Libro Bianco sullo Sport* 11 luglio 2007, disponibile sul sito http://ec.europa.eu/index_en.html

⁶⁷⁸ ISTAT, *La pratica sportiva in Italia-Anno 2006* Famiglia e Società.

⁶⁷⁹ Corsi di Laurea e Facoltà di Scienze Motorie sono state istituite nel 1999 presso le Università di Bari, Bologna, Cagliari, Cassino, Catania, Catanzaro, Firenze, Genova, L'Aquila, Milano, Napoli, Palermo, Perugia, Roma (Tor Vergata), Torino, Urbino, Verona.



belle. Il minore non ha pertanto la possibilità di svincolarsi dalla società presso la quale è iscritto, se non previo pagamento, e non è nemmeno in possesso della propria tessera federale. Il tesseramento federale, pur avendo registrato negli ultimi anni modifiche a favore della tutela dei minori, presenta ancora dei grossi limiti. Ci sono federazioni⁶⁸⁴ che prevedono infatti il tesseramento annuale fino al 14° anno d'età raggiunto il quale il regime di tesseramento prevede dei tempi di vincolo di non meno di cinque anni⁶⁸⁵. Tali disposizioni sono lesive dei diritti dei minori perché determinano un regime di esclusività e l'impossibilità di poter praticare sport e di associarsi secondo modalità e tempi personali.

Inoltre, alla base delle pratiche sportive si è affermata la considerazione del corpo come strumento di lavoro, "laboratorio vivente" di sperimentazioni tese al miglioramento della prestazione⁶⁸⁶. Strettamente connesso all'oggettivazione del corpo è il ricorso al **doping**, ovvero all'uso di sostanze che consentono di ottenere prestazioni migliori rispetto a quelle che si otterrebbero con il semplice allenamento fisico⁶⁸⁷. Da recenti studi compiuti su tale fenomeno emerge che la percentuale di giovani tra i 14 e i 19 anni che assumano sostanze dopanti oscillano tra l'1% e il 3%⁶⁸⁸, mentre il 15% fa uso di integratori. Il rapporto tra uso di integratori e predisposizione all'assunzione di sostanze dopanti pare essere evidente⁶⁸⁹. Altri studi⁶⁹⁰ stimano che la

percentuale presunta di utilizzatori di integratori tra gli sportivi tra gli 11 e i 19 anni sia dell'11%. In sport come il ciclismo è opinione assodata tra gli studiosi che almeno il 50% dei giovani assuma sostanze dopanti o faccia uso di pratiche illecite⁶⁹¹. Anche in questi casi accade che i genitori assumono un ruolo sconcertante essendo tra coloro che chiedono di somministrare sostanze ai figli⁶⁹². In occasione di un sondaggio svolto nel 2003 con il patrocinio del Ministero della Pubblica Istruzione su 13 mila ragazzi tra i 13 e i 18 anni, 10.000 hanno dichiarato di praticare almeno un tipo di sport e, di questi il 7% ha ammesso di assumere sostanze dopanti⁶⁹³.

Un'altra questione merita, infine, di essere affrontata in quanto violazione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in ambito sportivo: la **discriminazione** che subiscono i ragazzi che non sono cittadini italiani nell'accesso alla pratica sportiva⁶⁹⁴. Le limitazioni al tesseramento imposte dalla FIGC ai calciatori con età inferiore ai 18 anni e provenienti da Paesi Terzi sono in contrasto con gli artt. 2 e 31 CRC⁶⁹⁵. Come è emerso da recenti fatti di cronaca⁶⁹⁶, anche altri

⁶⁸⁴ Ad esempio, Regolamento Federazione Italiana Calcio (FIGC), artt. 32, 32 bis, 32ter, 33, 39, 40, 40 bis, disponibile sul sito [www.figc.it/Assets/contentresources_2/ContenutoGenerico/74.\\$plit/C_2_ContenutoGenerico_3817_1stSezioni_numSezione1_1stCapitolo_numCapitolo_upfFileUpload_it.pdf](http://www.figc.it/Assets/contentresources_2/ContenutoGenerico/74.$plit/C_2_ContenutoGenerico_3817_1stSezioni_numSezione1_1stCapitolo_numCapitolo_upfFileUpload_it.pdf)

⁶⁸⁵ Ad esempio, la Federazione Italiana Atletica Leggera (FIDAL) ha migliorato di recente tali norme prevedendo per i giovani fino al 18 anno d'età un tesseramento annuale. Cfr. Regolamento organico Federazione Italiana di Atletica Leggera, artt. 11-13 (www.fidal.it/files/R_ORGANICO06_agg_2007.pdf). In alcune di esse però (FIPAV) esiste ancora il così detto "vincolo", cioè il divieto per il minore di potersi tesserare per un'altra società appartenente alla stessa federazione; tale divieto può avere durata pluriennale e è applicabile anche nel caso in cui il minore non rinnovi il tesseramento con la società di prima appartenenza. Cfr. Regolamento Federazione Italiana Pallavolo, affiliazioni e tesseramenti, artt. 31-35 (www.fipav.mo.it/documenti/reg_afftess.pdf).

⁶⁸⁶ Chiusano M. *Diete, fatiche e nessuna vacanza: il prezzo per diventare un fenomeno* in *La Repubblica* del 22 ottobre 2006.

⁶⁸⁷ Milanese F. *Mi fa star bene, mi tranquillizza, mi fa stare in compagnia...* in Cattarinussi B. (a cura di), *Adolescenti a Rischio. Stili di vita e comportamenti in Friuli Venezia Giulia* Ed. Forum, Udine, 2004.

⁶⁸⁸ Lucidi F., Zelli A., Mallia L., Grano C., Russo P.M., Violani C. *The social cognitive mechanism regulating adolescents' use of doping substances*, *Journal of Sports Sciences*, 2008; 26 (5), pagg. 447-456. Tale ricerca è stata effettuata anche nell'ambito del progetto «Primaedoping» di UISP disponibile sul sito www.asinochidoping.it/primaedoping

⁶⁸⁹ Intervista a Sandro Donati *La Gazzetta del Mezzogiorno* del 11 ottobre 2004.

⁶⁹⁰ Venturi R. *Piccoli dopati crescono* in *L'Espresso* 2 dicembre 2004.

⁶⁹¹ Salizzoni F. *Generazione EPO: altri 4 giovani pizzicati dalla FCI* www.sportpro-archivio.it/doping/2003/06.

⁶⁹² Cappa M. primario di Endocrinologia all'ospedale pediatrico Bambin Gesù di Roma in Venturi R. *Tanti genitori di figli adolescenti mi hanno chiesto un 'aiutino' per farli crescere di più. Ma il problema è proprio questo: il concetto dell'aiutino è l'anticamera del doping*, art. cit.

⁶⁹³ Sintesi del sondaggio disponibile sul sito www.scopertadelcorpoumano.it

⁶⁹⁴ Commissione Europea *Libro Bianco sullo Sport* paragrafo 4.5: «lo sfruttamento dei giovani giocatori è un fenomeno costante, e il problema più serio riguarda i bambini che non vengono selezionati per le gare e sono abbandonati in un Paese straniero, e che così scivolano spesso in una posizione irregolare che ne favorisce l'ulteriore sfruttamento. Sebbene nella maggior parte dei casi questo fenomeno non rientri nella definizione legale della tratta di esseri umani, si tratta comunque di un fenomeno inaccettabile alla luce dei valori fondamentali riconosciuti dall'UE e dai suoi Stati membri [...]».

⁶⁹⁵ Bellomo A. *Giovanni Albanese Sport Magazine* rivista digitale di *marketing e management sportivo* www.consulenzasportiva.it, 7 luglio 2006. «Le disposizioni più criticabili riguardano il tesseramento di extracomunitari con lo status di "giovani di serie" (calciatori che, dopo il compimento del 14° anno di età, vengono tesserati da un affiliato appartenente ad una delle due leghe professionistiche). Il Comunicato Ufficiale n. 7/2006 consente il tesseramento senza alcuna limitazione numerica di extracomunitari come giovani di serie a condizione che a) siano legalmente residenti in Italia da almeno un anno in quanto trasferiti al seguito della famiglia e per ragioni non legate all'attività sportiva, e b) siano stati tesserati per una società dilettantistica o che svolga attività di settore per l'attività giovanile e scolastica per almeno una stagione sportiva. [...] In concreto, l'applicazione di tali disposizioni [...] ha avuto varie volte seguito di fronte all'Autorità giudiziaria statale. Le limitazioni al tesseramento applicate a minori extracomunitari già presenti sul territorio italiano consisterebbero in disposizioni discriminatorie ai sensi del T.U. 286/1998, poiché in contrasto con i diritti del fanciullo».

⁶⁹⁶ Lamri T. *Sport e barriere* in *Internazionale* 11-17 gennaio 2008, racconta la storia di Aymen, un ragazzo che non può giocare a pallanuoto in serie C perché non cittadino italiano.



regolamenti federali prevedono limitazioni all'accesso alla pratica da parte dei minori stranieri⁶⁹⁷.

Tra le **azioni positive** volte a contrastare i fenomeni descritti si segnalano le azioni di sensibilizzazione svolte dal CONI⁶⁹⁸, le campagne e i progetti degli enti di promozione sportiva⁶⁹⁹, nonché le positive e quotidiane buone pratiche svolte da molte società sportive⁷⁰⁰. Nel 2007 il Ministero della Pubblica Istruzione ha promosso il Concorso Nazionale «Fairplay scuola e sport 2007/2008»⁷⁰¹, per la promozione dei comportamenti corretti. Il Ministero per le Politiche Giovanili e le Attività Sportive in collaborazione con il Ministero della Pubblica Istruzione hanno finanziato progetti specifici relativi all'attività motoria scolastica sottolineandone la necessità di qualificazione, nonché gli aspetti educativi (benessere, *fair play*, valore sociale), ed extrascolastica⁷⁰². È stata anche presentata una proposta di legge per la tutela dei minori nella pratica sportiva⁷⁰³. Nel 2007 l'Italia ha ratificato la Convenzione internazionale contro il doping nello Sport⁷⁰⁴ e il Ministero della Salu-

te, l'Istituto Superiore di Sanità in collaborazione con Enti di Promozione Sportiva hanno promosso campagne di informazione sul doping nelle scuole.

Infine, si esprime preoccupazione per la diffusione a livello europeo di fenomeni di difficile indagine e rispetto ai quali non vi sono, a nostra conoscenza, dirette evidenze a livello nazionale: lo **sfruttamento e l'abbandono di minori provenienti da Paesi Terzi**⁷⁰⁵, **nonché la violenza nei confronti di giovani atleti**. Riguardo a quest'ultimo aspetto, si segnala che l'8 febbraio 2007 il Comitato Internazionale Olimpico⁷⁰⁶ ha adottato un Protocollo contro gli abusi sessuali nello sport, soprattutto a livello agonistico⁷⁰⁷.

Pertanto il Gruppo CRC raccomanda:

1. Alla **Conferenza dei Presidi delle Facoltà e dei Corsi di Laurea in Scienze motorie, al CONI e alle Federazioni affiliate, nonché agli Enti di Promozione Sportiva**, di garantire lo sviluppo, la qualificazione ed il miglioramento del livello della formazione dei dirigenti e degli educatori sportivi, volta soprattutto all'approfondimento degli aspetti educativi e sociali della pratica sportiva, al fine di contrastare, anche con la collaborazione delle famiglie, molteplici fenomeni tra i quali il *drop-out*, il tesseramento come vincolo e la compravendita, le violenze e gli abusi, il doping, lo sfruttamento, la discriminazione nell'accesso alle attività sportive;
2. Al **Ministero per le Politiche Giovanili e le Attività Sportive, al Ministero della Solidarietà Sociale, al Ministero della Salute, al Ministero della Pubblica Istruzione** di provvedere entro la fine del 2008 all'istituzione e alla nomina in concertazione tra loro di un Osservatorio nazionale sullo Sport e i Minori dotato di adeguati strumenti di monitoraggio e di indagine che realizzi un'indagine nazionale sulla "adulterizzazione" delle pratiche motorie dei minori di 14 anni, sui fenomeni della specializzazione precoce e della selezione, sulle cause dell'abbandono della pratica sportiva, sull'uso delle sostanze illecite, sulla normativa riguardante il tesseramento dei minori, nonché che fornisca periodicamente dati e analisi ad un auspicato Comitato di controllo nazionale con potere di interlocuzione con i più alti livelli decisionali;
3. Al **Parlamento e ai Consigli Regionali, Provinciali e Comunali**, nell'ambito delle rispettive competenze, di adoperarsi perché si abbia al più presto un adeguamento della normativa con riferimento alle raccomandazioni contenute nel Libro Bianco sullo Sport presentato dalla Commissione Europea l'11 luglio 2007.

⁶⁹⁷ Art. 82 punto 2 Regolamento Federazione Italiana Tennis (FIT); art. 11 punto 2 Regolamento Federazione Italiana Nuoto (FIN).

⁶⁹⁸ Sul sito del CONI, nella sezione Etica e promozione dello sport, alla voce Antidoping, sono indicate strutture, norme, strumenti internazionali di contrasto al fenomeno. Cfr. www.coni.it/index.php?id=34

⁶⁹⁹ Ad esempio, i progetti «Diamoci una mossa», il «Progetto Ultrà», i «Mondiali antirazzisti», il già citato «Asinochidoping» della UISP (www.uisp.it); i progetti UISP e CSI (www.csi-net.it) negli Istituti Penali Minorili.

⁷⁰⁰ Si ritiene importante ricordare il valore positivo della proposta e le buone pratiche di molte tra le circa 70.000 Società Sportive Italiane, ma senza fare espressa e specifica menzione di una in particolare di esse per non sminuire il valore delle altre.

⁷⁰¹ Indetto dal Ministero della Pubblica Istruzione - Direzione Generale per lo Studente ed inserito in un percorso educativo-formativo volto alla realizzazione di progetti che educino ad un tifo sportivamente corretto. Per maggiori informazioni: www.benesserestudente.it

⁷⁰² Come il Programma Nazionale «Scuole aperte». Criteri e parametri organizzativi disponibili sul sito (www.pubblica.istruzione.it/normativa/2007/prot4026_07) e il Piano per il «Ben...essere dello studente» (www.vivitibene.it).

⁷⁰³ Camera dei Deputati, proposta di legge 3261 del 20 novembre 2007. La proposta prevede una carta di garanzia che impegna le società sportive firmatarie a rispettare principi basilari quali la partecipazione dei bambini alle gare secondo il principio del "nessuno escluso", senza discriminazioni; il rifiuto dell'impiego di sostanze dopanti; il contrasto a qualsiasi forma di violenza fisica e verbale nella pratica sportiva. Per vigilare sull'applicazione di questi principi, la proposta di legge prevede la nascita di un *Comitato nazionale di controllo e coordinamento dello sport dei minori*, che verificherà l'applicazione da parte delle Regioni. Queste a loro volta istituiranno un albo delle federazioni, degli enti e delle società che avranno sottoscritto la carta di garanzia.

⁷⁰⁴ Legge 230/2007 «Ratifica ed esecuzione della Convenzione Internazionale contro il doping nello sport, con allegati, adottata a Parigi nella XXIII Conferenza generale UNESCO il 19 ottobre 2005».

⁷⁰⁵ Mc Dougall D. *Piccoli schiavi in nome del calcio* in Panorama del 6 marzo 2008.

⁷⁰⁶ Consensus Statement *Sexual harassment and abuse in sport* IOC Medical Commission Expert Panel, 2007, disponibile sul sito http://multimedia.olympic.org/pdf/en_report_1125.pdf

⁷⁰⁷ Audisio E. in *la Repubblica* del 28 febbraio 2007.



Capitolo VII. Misure speciali PER LA TUTELA DEI minori

La Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza (CRC) prevede una tutela particolare a favore di alcuni gruppi di bambini e adolescenti in considerazione della loro maggiore vulnerabilità. Si tratta dei minori in situazione di emergenza, come i minori rifugiati (art. 22 CRC) e i minori nei conflitti armati (artt. 38 e 39 CRC); dei minori in situazione di sfruttamento economico, compreso il lavoro minorile (art. 32 CRC), abuso e sfruttamento sessuale (art. 34 CRC), vittime di tratta (art. 35 CRC) o di altre forme di sfruttamento (art. 36 CRC); infine dei bambini e adolescenti di minoranze etniche o popolazioni indigene (art. 30 CRC).

MINORI IN SITUAZIONE DI EMERGENZA

1. MINORI STRANIERI

Nei seguenti paragrafi si intende focalizzare il monitoraggio sui bambini e adolescenti stranieri, che si trovano sul territorio italiano, con o senza la propria famiglia, in una situazione di particolare vulnerabilità.

a) I Minori stranieri non accompagnati

Per i minori stranieri non accompagnati (MSNA), così come

per la generalità degli immigrati oggi presenti in Italia, non è possibile fare un censimento accurato⁷⁰⁸. I dati a disposizione continuano ad essere parziali e, soprattutto dal 1° gennaio 2007 i minori rumeni e bulgari, in quanto divenuti comunitari, non vengono più registrati dal Comitato Minor Stranieri, né da alcun altro organo centrale. I dati forniti dal Comitato Minor Stranieri (CMS) costituiscono dunque una fotografia parziale in quanto individuano esclusivamente quei minori entrati in contatto con le istituzioni volontariamente o quelli intercettati dalle forze dell'ordine. Anche in Europa si riscontrano difficoltà nel rilevare l'effettiva presenza di minori stranieri non accompagnati, ma sembrerebbe che l'Italia sia uno dei Paesi più coinvolti⁷⁰⁹.

Al 31 dicembre 2007, i minori stranieri non accompagnati censiti dal **Comitato Minor Stranieri** erano in totale 7.548, di cui oltre il 74,6% sprovvisto di documenti⁷¹⁰. Dalla **ripartizione per nazionalità** emerge che le prime tre nazionalità registrate costituiscono oltre il 50% delle segnalazioni: Marocco (19,8%), Albania (17,2%), Palestina (14%), Egitto (10,7%, in crescita rispetto al passato), Afghanistan (7,1%)⁷¹¹, Iraq (6%), Serbia e Montenegro (3,2%).

Con riferimento alle **aree di arrivo** nel 2007 sono aumentate le segnalazioni dalla Sicilia, ben 2.599 minori pari al 34,4% del totale nazionale, seguita da Lombardia (14,3%), Emilia Romagna (8,5%), Piemonte (8,2%)⁷¹². Quanto alla tipologia

46. In accordo con i principi e le disposizioni della Convenzione, soprattutto gli artt. 2, 3, 22 e 37, e con il rispetto dei bambini, richiedenti o meno asilo, il Comitato raccomanda che l'Italia:

- incrementi gli sforzi per creare sufficienti centri speciali di accoglienza per minori non accompagnati, con particolare attenzione per quelli che sono stati vittime di traffico e/o sfruttamento sessuale;
- assicuri che la permanenza in questi centri sia più breve possibile e che l'accesso all'istruzione e alla sanità siano garantiti durante e dopo la permanenza nei centri di accoglienza;
- adotti, il prima possibile, una procedura armonizzata nell'interesse superiore del bambino per trattare con minori non accompagnati in tutto lo Stato parte;
- assicuri che sia previsto il rimpatrio assistito quando ciò è nel superiore interesse del bambino, e che sia garantita a questi stessi bambini l'assistenza per tutto il periodo successivo.

(CRC/C/15/Add.198, punto 46)

⁷⁰⁸ Come ricordato dall'Associazione Nazionale Comuni Italiani (ANCI) nel suo ultimo rapporto «l'effettiva presenza dei minori stranieri sul territorio è di difficile definizione numerica, poiché riguarda soggetti per la maggior parte irregolari o clandestini, che ha forte mobilità sul territorio ed incerta titolarità giuridica». ANCI *Minori stranieri non accompagnati. Rapporto 2005/2006* Ed. ANCI Servizi.

⁷⁰⁹ A tal proposito, un recente studio, ha tracciato alcune linee di tendenza che si registrano nel vecchio continente dove si osserva una diversa dinamica tra Nord e Sud. Mentre nei Paesi settentrionali ed occidentali i minori stranieri non accompagnati sono per lo più rappresentati da richiedenti asilo, nell'Europa meridionale, come Italia, Portogallo e Spagna, la maggioranza è rappresentata da minori senza uno *status* di residenza regolare. Campani G. e Salimbeni O. *La fortezza e i ragazzini. La situazione dei minori stranieri in Europa* Ed. Franco Angeli, 2007.

⁷¹⁰ I dati relativi agli ultimi 5 anni mostrano un andamento variabile che ha visto un picco nel 2002 con oltre 9.000 segnalazioni, stabilizzatosi intorno alle 7.000 unità negli anni successivi.

⁷¹¹ Dall'esperienza delle Caritas diocesane sul territorio, i minori provenienti dall'Afghanistan sembrano in larga parte in transito, diretti verso il Nord Europa e, nella loro permanenza in Italia, si stabiliscono generalmente a Roma e Milano.

⁷¹² Si segnala però che le statistiche risentono della capacità del territorio in cui insistono di rintracciarli e opportunamente segnalarli ad esempio attraverso un servizio a loro destinato



dell'alloggio, il 77,5% dei MSNA censiti dal CMS viene ospitato in strutture, il 18,2% trova una sistemazione presso privati; mentre il 4,4% rimane senza fissa dimora.

Relativamente alla **ripartizione di genere**, i dati evidenziano come solo 8 MSNA ogni 100 sia di sesso femminile e la **classe d'età** più rappresentata continua ad essere quella dei 16-17enni che costituiscono insieme il 75,5% del totale (i 17enni da soli rappresentano il 50,1%), i 15enni sono il 12,3%, una percentuale analoga a quella della fascia molto giovane, compresa fra i 7 e i 14 anni, pari all'11,4%.

I minori stranieri non accompagnati⁷¹³ godono di una tutela giuridica che ne vieta l'espulsione e il trattenimento nei centri di permanenza o d'identificazione e, di converso, prevede il rilascio di un permesso di minore età nei casi in cui il CMS valuti di non rimpatriare il giovane. Tuttavia l'applicazione pratica delle norme che rilevano in queste ipotesi è stata spesso contraddittoria e confusa, determinata anche dall'intervento di più autorità, giudiziarie e amministrative, sulle stesse questioni. Si rileva invece che per i MSNA non è previsto né il divieto di respingimento in frontiera né adeguate garanzie di protezione nel caso in cui destinatario di un provvedimento di respingimento.

Per quanto riguarda l'**accertamento dell'età**, si segnala in positivo che, come raccomandato nel 3° Rapporto CRC, è intervenuta una Circolare del Ministero dell'Interno, la n. 9 del luglio 2007, che afferma la presunzione della minore età fin quando non siano disponibili i risultati della perizia e nel caso in cui all'esito della perizia permangano dubbi. La Circolare afferma poi la necessità di fare ricorso a tutti gli accertamenti, comunque individuati dalla legislazione in materia, per determinare la minore età, facendo ricorso, in via prioritaria, a strutture sanitarie pubbliche dotate di reparti pediatrici. Sarebbe però auspicabile l'adozione di un protocollo che stabilisca procedure uniformi a livello nazionale. Le diverse incongruità o lacune riscontrate nell'applicazione pratica della normativa dedicata ai MSNA sono state sottolineate in più contesti dagli enti e dalle associazioni impegnate sul tema⁷¹⁴, e nonostante la disponibilità delle istituzioni competenti nel corso della XV legislatura ad incontrare le Organizzazioni Non Governative e ad ascoltare le preoccupazioni e raccomandazioni di queste

ultime, le stesse istituzioni non hanno adottato alcuna riforma normativa. Il **disegno di legge delega per la riforma del T.U. sull'immigrazione**, a firma del Ministro dell'Interno e del Ministro della Solidarietà Sociale⁷¹⁵, in cui erano presenti diverse disposizioni volte a tentare il superamento delle difficoltà e incongruità riscontrate e a «*favorire l'inserimento civile e sociale dei minori stranieri, compresi quelli affidati e sottoposti a tutela*» (cfr. punto h) del disegno di legge) è stato presentato dal Governo alla Camera dei Deputati il 30 luglio 2007 e non è andato oltre l'avvio dei lavori in I Commissione Affari Costituzionali, dove è stato esaminato per l'ultima volta nella seduta del 6 novembre 2007⁷¹⁶. Sarebbe pertanto auspicabile che il nuovo Governo provvedesse in tempi brevi all'attesa riforma del T.U., riprendendo tutte le disposizioni inserite nel disegno di legge citato più favorevoli alla tutela dei minori⁷¹⁷.

⁷¹⁵ C. 2976, c.d. disegno di legge Amato-Ferrero.

⁷¹⁶ Si veda *iter* parlamentare disponibile *on-line* www.camera.it/_dati/lavori/schedela/trovaschedacamera_wai.asp?PDL=2976

⁷¹⁷ Si segnalano in particolare le seguenti disposizioni previste nel disegno di legge delega: 1) il rilascio di un permesso di soggiorno per motivi familiari allo straniero che, al compimento della maggiore età, risulti a carico di uno o entrambi i genitori o rimanga a carico di colui che era affidatario o tutore, tenuto conto del reddito degli stessi; 2) la conversione, al compimento della maggiore età, del permesso di soggiorno, rilasciato al minore straniero non accompagnato, in altre tipologie di permesso di soggiorno, compresa quella per accesso al lavoro, a condizione che ne sussistano i presupposti e che il minore straniero abbia partecipato ad un progetto di accoglienza e tutela gestito da un ente pubblico o privato in possesso di determinati requisiti, con modalità idonee a valutarne l'inserimento sociale e civile da parte del Consiglio territoriale dell'immigrazione presso la Prefettura-Ufficio territoriale del Governo secondo gli indirizzi generali formulati dal Comitato minori di cui al punto 5, cui vengono comunicati i relativi elementi informativi; 3) il rilascio del permesso per protezione sociale anche allo straniero che, avendo commesso reati durante la minore età, abbia concluso positivamente un percorso di reinserimento sociale, nelle forme e nei modi previsti dal codice penale e dalle norme sul processo minorile; 4) l'istituzione presso il Ministero della Solidarietà Sociale di un «Fondo nazionale di accoglienza e tutela a favore dei minori stranieri non accompagnati» per il finanziamento, anche parziale, dei progetti di cui al numero 2; 5) la riorganizzazione e la revisione della composizione e delle procedure del Comitato Minori Stranieri istituito presso il Ministero della Solidarietà Sociale, anche con la previsione di una funzione consultiva dei Consigli territoriali per l'immigrazione presso le Prefetture-Uffici territoriali del Governo in ordine allo svolgimento delle attività di competenza del Comitato stesso e di una funzione consultiva del Comitato in ordine all'utilizzo del fondo di cui al punto 4; 6) la ridefinizione e l'estensione delle procedure di rimpatrio volontario assistito anche ai minori stranieri che, al raggiungimento della maggiore età, non possiedono i requisiti per la conversione del permesso di soggiorno per minore età, con la previsione di un titolo di priorità per l'iscrizione nelle liste di lavoratori stranieri suddivise per nazionalità di cui alla lettera a) punto 4; 7) la previsione che, in caso d'incertezza sulla minore età dello straniero, siano disposti gli opportuni accertamenti medico-sanitari e, ove tali accertamenti non consentano l'esatta determinazione dell'età si applicano comunque le disposizioni relative ai minori; 8) la previsione della convalida da parte del Tribunale per i Minorenni del rimpatrio del minore ultraquattordicenne disposto senza il suo consenso o del minore infraquattordicenne.

⁷¹³ L'art. 1 DPCM 535/99 definisce minore presente non accompagnato colui che «*non avente cittadinanza italiana o di altri Stati dell'Unione Europea, non avendo presentato domanda di asilo, si trova per qualsiasi causa nel territorio dello Stato privo di assistenza e rappresentanza da parte dei genitori o di altri adulti per lui legalmente responsabili in base alle leggi vigenti nell'ordinamento italiano*».

⁷¹⁴ Tra cui Amnesty International - Sezione Italiana *Non più invisibili, in attesa di buone leggi. Un bilancio di 16 mesi di attività della Sezione Italiana di Amnesty International per i minori migranti detenuti all'arrivo via mare*, 19 giugno 2007, disponibile sul sito www.amnesty.it



Si segnala però in positivo l'emanazione di singoli atti amministrativi, quali la già ricordata Circolare del Ministero dell'Interno del 9 luglio 2007 sull'accertamento dell'età e quella del 18 luglio 2007 sui minori comunitari non accompagnati⁷¹⁸.

Nel 3° Rapporto CRC si segnalava che «molte questure non rilasciano alcun permesso di soggiorno alla maggiore età ai msna che non rispondono ai requisiti introdotti dalla Legge Bossi-Fini (ovvero esser entrati in Italia prima del compimento dei 15 anni e aver seguito un progetto di integrazione per 2 anni)⁷¹⁹, anche se sono affidati o sottoposti a tutela. Questa interpretazione restrittiva della legge è illegittima in quanto contraria alle sentenze della Corte Costituzionale del 2003 e del Consiglio di Stato del 2005 che hanno affermato molto chiaramente che a un minore affidato o in tutela può essere rilasciato un permesso di soggiorno anche se non ha i requisiti dei 3 anni di permanenza e 2 anni di progetto di integrazione»⁷²⁰. Si segnala che la recente Circolare del 28 marzo 2008 del Ministero dell'Interno è intervenuta per «garantire una più omogenea applicazione dei principi di legge che disciplinano la materia». La Circolare chiarisce in via definitiva la parificazione, ai fini del permesso di soggiorno rilasciabile al minore e al suo successivo rinnovo/conversione, dello status giuridico dei minori sottoposti a tutela e di quelli affidati, stante «l'identità dei fini perseguiti dagli istituti dell'affidamento e della tutela». Inoltre ribadisce che la situazione dei minori affidati o sottoposti a tutela non «deve essere confusa con la ulteriore e distinta fattispecie contenuta nei commi 1 bis e 1 ter dell'art. 32 T.U.», ossia quella relativa ai minori stranieri non accompagnati presenti sul territorio da almeno tre anni e inseriti in un progetto di integrazione sociale e civile frequentato per non meno di due anni. Pertanto, in linea con quanto già affermato dal Consiglio di Stato con le sentenze 1681/2005 e 564/2006, **al raggiungimento della maggiore età, al minore affidato o sotto tutela potrà essere rilasciato un permesso di soggiorno «indipendentemente dalla durata della sua presenza sul territorio nazionale, dalla frequentazione di un progetto di integrazione o dal provvedimento del Comitato minori stranieri**

di non luogo a procedere al rimpatrio» e, viceversa, al minore straniero non accompagnato presente da almeno tre anni e inserito in un progetto almeno biennale, al raggiungimento della maggiore età «potrà essere rilasciato un permesso di soggiorno a prescindere dalla sottoposizione del minore ad un provvedimento di affidamento o tutela»⁷²¹.

Infine si rileva che la Legge Finanziaria 2008 ha aumentato l'ammontare del Fondo per l'inclusione sociale degli immigrati, nell'ambito del quale nel 2007 sono state individuate specifiche risorse anche a favore dei MSNA⁷²², assegnate dal Ministero della Solidarietà Sociale all'ANCI⁷²³. Tuttavia, il 7 marzo 2008 la Corte Costituzionale ha dichiarato tale Fondo incostituzionale, dal momento che concerne materie, quali i servizi sociali e l'istruzione, di competenza regionale e non esclusiva statale. La Corte ha però precisato che è necessario garantire la continuità delle erogazioni, con conseguente salvezza degli eventuali procedimenti di spesa in corso⁷²⁴.

i. Minori non accompagnati cittadini dell'UE

Il 6 febbraio 2007 è stato emanato il Decreto Legislativo 30/2007 in attuazione della Direttiva 2004/38/CE⁷²⁵, per regolamentare «il diritto dei cittadini dell'Unione Europea

⁷²¹ La Circolare considera anche il caso in cui il minore titolare di un permesso per motivi familiari ex art. 32 comma 1, al raggiungimento della maggiore età non sia in grado di soddisfare i requisiti prescritti per il tipo di permesso richiesto. In tale ipotesi, la Circolare chiarisce che al minore possa essere rinnovato il proprio titolo per la stessa durata di quello del genitore «purché quest'ultimo soddisfi le condizioni di alloggio e di reddito richieste per il ricongiungimento familiare dall'art. 29 comma 3 T.U. Tale possibilità discende dalla disposizione dell'art. 30 comma 3 T.U., in cui si stabilisce che il permesso di soggiorno per motivi familiari abbia «la stessa durata del permesso di soggiorno del familiare straniero in possesso dei requisiti per il ricongiungimento ai sensi dell'art. 29 ed è rinnovabile con quest'ultimo».

⁷²² Si veda anche *infra* capitolo I, paragrafo «Le risorse per l'infanzia e l'adolescenza in Italia».

⁷²³ Nel merito del bando predisposto dall'ANCI l'avviso pubblico a presentare proposte per il finanziamento di progetti di pronta accoglienza per minori stranieri non accompagnati Finanziato dal Ministero della Solidarietà Sociale con il «Fondo per l'inclusione sociale degli immigrati - 2007» è stato pubblicato sul sito dell'ANCI, si veda

www.anci.it/index.cfm?layout=sezione&IdSez=10321. Il bando rivolto ai singoli Comuni, Comunità montane, Unioni e Consorzi di Comuni che prestano servizi finalizzati all'accoglienza di minori stranieri non accompagnati da almeno tre anni, permetterà di attivare un sistema diffuso sull'intero territorio nazionale di presa in carico e integrazione dei minori con particolare riferimento alla pronta accoglienza.

⁷²⁴ Si veda Corte Costituzionale sentenza 50/2008.

⁷²⁵ Decreto Legislativo 30/2007, di attuazione della Direttiva 2004/38/CE.

⁷¹⁸ Si segnala anche la Circolare del Ministero dell'Interno del 7 dicembre 2006 sui minori non accompagnati richiedenti asilo.

⁷¹⁹ art. 32 comma 1 bis e ter T.U. 286/1998.

⁷²⁰ La sentenza della Corte Costituzionale 198/2003 e la sentenza del Consiglio di Stato 1681/2005 affermano che i requisiti stabiliti dal primo comma dell'art. 32 T.U. 286/1998 (affidamento o tutela) e i requisiti stabiliti dai commi 1-bis e ter dello stesso articolo (ingresso da almeno 3 anni e partecipazione a un progetto di integrazione per almeno 2 anni) sono alternativi e non concorrenti.



e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente» nel territorio italiano. Queste norme sono state modificate dal Decreto Legislativo 32/2008, entrato in vigore il 2 marzo 2008, che ha aumentato le formalità relative al soggiorno in Italia dei cittadini UE e ha introdotto alcune restrizioni, oltre ad ampliare e facilitare i casi di allontanamento. L'adozione definitiva di queste modifiche, le quali incidono sulla situazione dei minori comunitari, sia inseriti in nuclei familiari sia non accompagnati, costituisce l'esito finale dell'emanazione consecutiva di più atti normativi nel corso del 2007: il Decreto Legge 181/2007, adottato da un Consiglio dei Ministri straordinario/ riunitosi il 31 ottobre 2007 a seguito di un omicidio avvenuto a Roma di cui risultava accusato un cittadino rumeno⁷²⁶, non convertito in legge e quindi decaduto; il successivo Decreto Legge 249 del 29 dicembre 2007, solo parzialmente diverso dal primo. Tali decreti sono stati oggetto di critiche da parte di alcune ONG e organismi intergovernativi⁷²⁷ e tra i motivi della preoccupazione vi era la forte indeterminazione dei nuovi motivi di espulsione dei cittadini comunitari in particolare dei motivi di «ordine pubblico» e dei «motivi imperativi di pubblica sicurezza», lasciati scarsamente definiti nella norma e quindi fonte di un'eccessiva discrezionalità in capo alle autorità chiamate ad adottare i singoli provvedimenti.

I contenuti del secondo Decreto Legge, anch'esso non convertito, sono infine confluiti nel citato Decreto 32/2008 il quale prevede in positivo, diversamente dal testo originario, la convalida giudiziaria da parte del giu-

dice ordinario per i provvedimenti di espulsione⁷²⁸. Restano invece non strettamente ancorati a parametri legali i presupposti dell'espulsione, con un conseguente eccessivo spazio lasciato all'interpretazione dell'autorità amministrativa.

La legislazione ricordata ha un forte impatto sui minori comunitari, anche in termini di tutela dei diritti sanciti dalla Convenzione. Le norme citate sono applicabili ai nuclei familiari con minori e, a differenza che per i minori extracomunitari, non sono esplicitamente previste delle garanzie. Inoltre i minori accompagnati, in particolare di etnia rom, hanno risentito del clima di discriminazione e delle politiche dell'esclusione prodotti dai decreti⁷²⁹. Per i minori non accompagnati destano invece preoccupazione alcune previsioni normative specifiche. Una questione attiene al soddisfacimento del requisito delle risorse economiche sufficienti ai fini dell'iscrizione anagrafica, necessaria per i comunitari che intendono soggiornare sul territorio per un periodo superiore a tre mesi. Tale requisito è di per sé non dimostrabile da parte di un MSNA. Su questo aspetto è intervenuta la Circolare del Ministero dell'Interno n. 39 del 18 luglio 2007, con cui è stato chiarito che per i minori comunitari non accompagnati si procede all'iscrizione anagrafica sulla base della decisione dell'autorità giudiziaria minorile che ne dispone l'affidamento o la tutela.

Un grave profilo discriminatorio si rinviene infine in materia di allontanamento dei minori comunitari. Per i minori stranieri non accompagnati è infatti vietata l'espulsione, se non per motivi di ordine pubblico, nel qual caso è disposta dal Tribunale per i Minorenni. Per i minori comunitari invece i decreti sopra ricordati hanno previsto l'ipotesi di allontanamento del minore per motivi «imperativi di pubblica sicurezza» (che, come ricordato, non sono definiti dalla norma in maniera precisa) e in questi casi

⁷²⁶ Dalla comunicazione ufficiale del Governo relativa al Decreto Legge 181/2007: «Dopo i gravi episodi di cronaca avvenuti a Roma, il Governo nel Consiglio dei Ministri straordinario del 31 ottobre 2007 ha trasformato in un Decreto-Legge le misure di espulsione dei cittadini comunitari e le conseguenti competenze dei Prefetti, contenute nel disegno di legge in materia di sicurezza urbana».

⁷²⁷ Si veda il comunicato stampa emesso il 7 novembre 2007 dalla Sezione Italiana di Amnesty International, la quale «si è detta sorpresa per il modo affrettato e reattivo con cui sono stati adottati provvedimenti di portata generale che modificano le norme relative alla permanenza sul territorio italiano e alle espulsioni dei cittadini dell'Unione Europea» e con l'occasione «ha sottolineato la necessità che i rappresentanti delle istituzioni locali e nazionali, gli esponenti politici e gli operatori dei mezzi di informazione adottino un atteggiamento responsabile e obiettivo che stigmatizzi le responsabilità individuali e prevenga gli attacchi xenofobi».

www.amnesty.it/pressroom/comunicati/CS127-2007.html. Il Presidente dell'Assemblea Parlamentare del Consiglio d'Europa ha richiamato le istituzioni italiane a far sì che all'arresto di un cittadino rumeno sospettato di un omicidio non seguisse una «caccia alle streghe» (*“witch-hunt”*) dei rumeni. Il comunicato (n. 747 del 7 novembre 2007) è disponibile sul sito www.coe.int/T/DC/Press/WCD/AllPR_en.asp#

⁷²⁸ Sono invece di competenza del TAR di Roma i provvedimenti di espulsione emessi ai sensi dell'art. 20 comma 1 e 2 e per motivi di ordine pubblico (art. 22 comma 1).

⁷²⁹ Si veda ad esempio l'articolo di Nando Sigona, Ricercatore presso il *Refugee Studies Centre*, Università di Oxford, che trae spunto dai risultati di una ricerca in via di pubblicazione condotta dall'associazione OsservAzione per l'OSCE tra novembre 2007 e dicembre 2007: «Molte persone hanno deciso di abbandonare la città dove vivevano per tornare in Romania o per spostarsi in luoghi meno pericolosi. I bambini rom hanno risentito particolarmente di queste migrazioni forzate, essendo costretti ad abbandonare la scuola e i luoghi conosciuti. Costretti alla macchia con i loro genitori da iniziative politiche che forse producono vantaggi elettorali nel breve periodo, ma che sul lungo termine creano criticità, riducono la fiducia nelle istituzioni di quelli che sarebbero nuovi cittadini e minano ogni tentativo, pur piccolo, di integrazione che si era avviato». Articolo disponibile sul sito www.osservazione.org/emergenzaromromeni.htm



l'espulsione, così come per gli adulti, è disposta dal Ministero dell'Interno, senza che siano previste speciali garanzie a tutela dell'interesse del minore.

Pertanto il Gruppo CRC raccomanda:

1. Al **Ministero della Solidarietà Sociale** il miglioramento del sistema di **raccolta dei dati** sui MSNA a livello nazionale (in termini di completezza, disaggregazione, aggiornamento e accessibilità) e la formazione degli operatori che a vario titolo lavorano con MSNA;
2. Al **Ministero della Salute di concerto con il Ministero dell'Interno** la predisposizione di una procedura uniforme sul territorio nazionale per l'**identificazione** dei minori non accompagnati e la determinazione dell'età rispettosa della dignità ed integrità dei minori, la quale consti di metodi di indagine diversificati e tra loro combinabili e la cessazione dell'utilizzo della radiografia del polso;
3. Al **Ministero dell'Interno** l'adozione di norme che vietino il respingimento dei minori non accompagnati o in subordine la disposizione di procedure per il respingimento che prevedano adeguate garanzie di protezione del minore.

b) Minori richiedenti asilo e accoglienza in frontiera

20. Il Comitato ONU raccomanda all'Italia di prestare attenzione alla condizione di vulnerabilità dei minori richiedenti asilo, rifugiati, e migranti in Italia, coinvolti in conflitti armati, rafforzando i suoi sforzi per:

- (a) identificare questi minori nella primissima fase;
- (b) fornire loro un'assistenza multidisciplinare culturalmente valida per il loro recupero fisico e psicologico e la loro reintegrazione sociale;
- (c) raccogliere sistematicamente dati sui minori rifugiati, richiedenti asilo e migranti sotto la propria giurisdizione, che possano essere coinvolti nelle ostilità in patria;
- (d) formare regolarmente le autorità che lavorano per e con i minori richiedenti asilo, rifugiati e migranti, che possano essere coinvolti nelle ostilità in patria.

(CRC/C/OPAC/ITA/CO/1, punto 20)

L'art. 1 della Convenzione di Ginevra del 1951⁷³⁰ definisce rifugiato chiunque si trovi fuori del proprio Paese di origine e non possa o non voglia ritornarvi a causa di un fondato timore di persecuzione per le sue opinioni politiche,

⁷³⁰ Convenzione relativa allo *status* di rifugiati, Ginevra, 18 luglio 1951.

per la sua nazionalità, per la sua razza, per la sua religione o per la sua appartenenza ad un determinato gruppo sociale, persecuzione contro la quale il suo Governo non può o non vuole fornirgli un'adeguata protezione. La Costituzione⁷³¹ prevede che chiunque ha il diritto di cercare ed ottenere protezione in Italia se nel suo Paese non può godere delle libertà fondamentali assicurate dalla Carta costituzionale, disponendo in materia una riserva di legge.

Nel corso del 2007 si sono registrati dei progressi nella produzione legislativa in materia di asilo, soprattutto grazie all'adozione di **due Decreti Legislativi** (Dlgs. 251/2007 e Dlgs. 25/2008), derivanti dall'obbligo dell'Italia di recepire le Direttive dell'Unione Europea in materia di qualifica di rifugiato e di procedure ai fini del riconoscimento della protezione internazionale⁷³². Entrambi i decreti hanno apportato degli elementi migliorativi rispetto alle Direttive europee, avvalendosi il Governo della facoltà di disporre norme più favorevoli, tra cui, a livello generale, spicca l'introduzione dell'effetto sospensivo del ricorso avverso il diniego dello *status* di rifugiato. Infatti la possibilità di permanere nel territorio durante il periodo del ricorso è un importante strumento di tutela da un rinvio forzato nel Paese di origine delle persone a rischio di persecuzione la cui domanda di asilo sia stata erroneamente rifiutata in prima istanza. Sono inoltre apprezzabili la previsione del diritto al ricongiungimento familiare anche per il minore beneficiario della protezione sussidiaria ai sensi dell'art. 29 *bis* T.U. 286/1998 in materia di immigrazione⁷³³, la previsione della nomina del tutore entro 48 ore dalla segnalazione⁷³⁴ e le disposizioni riguardanti il rilascio del titolo di viaggio⁷³⁵, sebbene le associazioni di settore chiedano che tale disposizione venga accompagnata da chiare norme regolamentari attuative, al fine di evitare il perdurare della eccessiva discrezionalità amministrativa in materia.

L'Italia però è ancora sprovvista di una legge organica in

⁷³¹ Art. 10 comma 3 Cost.

⁷³² Rispettivamente il 19 febbraio 2008 e il 2 marzo 2008, sono entrati in vigore i Decreti Legislativi: Dlgs. 251/2007 «in tema di attribuzione della qualifica di rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale e sul contenuto minimo della protezione riconosciuta» di recepimento della Direttiva 2004/83/CE del Consiglio del 29 aprile 2004, disponibile sul sito www.governo.it/Governo/Provvedimenti/dettaglio.asp?d=37198; Dlgs. 25/2008 «in tema di procedure ai fini del riconoscimento e della revoca della protezione internazionale» di recepimento della Direttiva 2001/55/CE del Consiglio del 20 luglio 2001, disponibile sul sito www.camera.it/parlam/leggi/deleghe/testi/o8o25dl.htm

⁷³³ Art. 22 Dlgs. 251/2007.

⁷³⁴ Art. 26 Dlgs. 25/2008.

⁷³⁵ Art. 24 Dlgs. 251/2007.



materia di asilo e, nonostante fossero pendenti diversi disegni di legge in materia nel corso della XV Legislatura, questa si è chiusa senza aver dotato l'Italia di tale normativa. Persistono quindi delle lacune e delle criticità, che non sono state risolte dall'adozione dei menzionati decreti di attuazione delle Direttive europee, criticità che investono anche i minori.

Il citato Decreto Legislativo 251/2007 in materia di *qualifica di rifugiato*, ad esempio, non prevede, in violazione dell'art. 3 CRC e dell'art. 28 T.U. 286/1998 in materia di immigrazione, che la valutazione rispetto al riconoscimento dello *status* di rifugiato o di protezione internazionale nei confronti di un minore debba prevedere come considerazione preminente il superiore interesse del minore, il quale invece è preso in considerazione solo rispetto alla decisione in merito all'accoglienza e all'eventuale rintraccio dei familiari.

Tra le principali questioni ancora irrisolte vi è inoltre la previsione dei Centri di Accoglienza per Richiedenti Asilo (CARA), di cui all'art. 21 Dlgs. 25/2008, la cui natura, anche giuridica, appare ambigua. Le associazioni ne denunciano infatti la somiglianza ai centri di identificazione, il cui carattere detentivo dovrebbe invece, secondo le dichiarazioni del Governo, essere "superato". A tale proposito il fatto, in sé positivo, che sia vietato il trattenimento presso questi centri dei minori non accompagnati⁷³⁶ giustifica il timore delle associazioni rispetto alla possibile natura detentiva di tali strutture. Desti inoltre preoccupazione il fatto che non siano invece previste limitazioni per il trattenimento dei nuclei familiari con minori, in apparente contrasto con l'art. 37 CRC, il quale prevede che la detenzione dei minori sia posta in essere solo come ultima risorsa e vieta la detenzione illegittima ed arbitraria. Al momento della stesura del presente Rapporto, è in discussione il regolamento di attuazione del Dlgs. 25/2008, in cui verranno meglio specificate le caratteristiche e le modalità di gestione dei CARA.

Per quanto riguarda **l'accoglienza in frontiera**, nel corso del 2007 si segnalano alcuni miglioramenti rispetto ai minori giunti in Italia via mare⁷³⁷, ed in particolare rispetto alla divulgazione dei **dati** relativi agli arrivi dei minori **presso la frontiera marittima**. All'inizio del 2007, per la prima volta, il Ministero dell'Interno ha reso noti i dati rispetto agli arrivi dei minori via mare negli anni precedenti, che hanno mostrato l'alta percentuale di minori (oltre il 7%) tra i migranti

e i richiedenti asilo giunti in Italia via mare nel 2005 e 2006⁷³⁸. Questa percentuale risulta ulteriormente aumentata (10,6 %) nei dati pubblicati dal medesimo Ministero relativamente al 2007⁷³⁹. Si segnala inoltre l'abbreviarsi dei **tempi di permanenza** di migranti e richiedenti asilo a Lampedusa e il progressivo superamento, nei confronti dei minori non accompagnati, della prassi di far seguire un ulteriore periodo di detenzione in altro centro (generalmente del Sud Italia) a quello applicato a Lampedusa: l'insieme dei due elementi ha prodotto una drastica riduzione dei tempi di detenzione dei minori non accompagnati dopo l'arrivo⁷⁴⁰. Le prassi tuttora applicate però non impediscono che un numero non quantificabile di minori, accompagnati o meno, venga ancora trattenuto presso i centri di identificazione, di permanenza temporanea o di "accoglienza". Ciò è dovuto soprattutto alla mancata applicazione del principio del beneficio del dubbio, ossia l'applicazione delle norme relative ai minori in tutti i casi in cui la maggiore età non sia determinata o determinabile con certezza, nella fase dell'identificazione successiva all'arrivo via mare o nel momento del primo contatto con le autorità di pubblica sicurezza. Rispetto a questo tema è apparso come un importante passo in avanti l'emanazione nel luglio 2007, da parte del Ministro dell'Interno, della Circolare⁷⁴¹ che indica alle Questure e agli altri organi competenti di **presumere la minore età** ogni qual volta, dopo gli accertamenti medici tesi a determinare l'età, permanga un dubbio rispetto alla minore età dell'interessato. La Circolare richiede inoltre che sino a quando «non siano disponibili i risultati degli accertamenti in argomento, all'immigrato dovranno essere comunque applicate le disposizioni relative alla protezione dei minori». Nonostante queste indicazioni, la prassi risulta ancora disomogenea, anche a causa del margine di flessibilità dei risultati degli esami medici effettuati, che generalmente presentano tutti un *range* di errore che può variare da +/- 2 anni a +/- 1 anno⁷⁴² a se-

⁷³⁶ Art. 26 Dlgs. 25/2008.

⁷³⁷ Amnesty International - Sezione Italiana *Non più invisibili, in attesa di buone leggi. Un bilancio di 16 mesi di attività della Sezione Italiana di Amnesty International per i minori migranti detenuti all'arrivo via mare* 19 giugno 2007, disponibile sul sito www.amnesty.it

⁷³⁸ I dati relativi all'accoglienza in frontiera nel 2007 e in particolare agli arrivi via mare nel 2005 e nel 2006 sono stati resi noti con comunicato stampa del Ministero dell'Interno del 29 dicembre 2007, consultabile sul sito www.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/sezioni/sala_stampa/notizie/immigrazione/notizia_23488.html

⁷³⁹ Si veda comunicato del Ministero dell'Interno del 29 dicembre 2007 alla pagina www.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/sezioni/sala_stampa/comunicati/0865_2007_12_29_libia_meno_sbarchi.html_89209861.html

⁷⁴⁰ Amnesty International - Sezione Italiana *Non più invisibili, in attesa di buone leggi. Un bilancio di 16 mesi di attività della Sezione Italiana di Amnesty International per i minori migranti detenuti all'arrivo via mare* cit.

⁷⁴¹ Circolare del Ministero dell'Interno, Prot. 17272/7 «Identificazione di migranti minorenni», disponibile *on-line* www.serviziocentrale.it/pdf/Circolari/minori11lug2007.pdf

⁷⁴² Tale dato emerge dalle perizie medico-legali effettuate su richiesta di alcune Organizzazioni Non Governative.



conda del metodo utilizzato. Permane inoltre il problema della **mancanza di una procedura unica sul territorio nazionale** rispetto alla fase dell'accertamento dell'età, il che comporta un'eccessiva discrezionalità amministrativa in materia. Tali criticità non vengono risolte con le nuove disposizioni in materia di cui all'art. 19 Dlgs. 25/2008, sebbene le previsioni in questione siano apprezzabili in particolare laddove richiedono il consenso informato del minore e dispongono che in casi di rifiuto da parte dello stesso di sottoporsi agli esami, tale rifiuto non possa essere motivo di impedimento all'accoglimento della domanda di protezione internazionale.

Peraltro, nonostante il Dlgs. 187/2000 stabilisca il principio di giustificazione per l'**esposizione medica alle radiazioni**, secondo il quale l'esposizione alle radiazioni di persone nell'ambito di procedure medico legali se non comportano un beneficio diretto per la salute della persona devono essere giustificate in modo particolare⁷⁴³, continuano a pervenire segnalazioni alle Organizzazioni Non Governative che la lastra al polso sia ancora diffusamente utilizzata quale unico metodo per accertare l'età. Secondo quanto risulta ad alcune Organizzazioni Non Governative⁷⁴⁴, anche laddove vengono utilizzati altri metodi (esame della dentatura, visita pediatrica, esame dei genitali, etc.), questi non sono mai combinati tra loro, ma si sceglie di adottarne uno solo, spesso in funzione della disponibilità del Pronto Soccorso dove viene condotto il presunto minore.

I minori soli, una volta identificati come tali, vengono generalmente trasferiti in strutture di accoglienza dedicate. Il Dlgs. 140/2005, in materia di **accoglienza dei richiedenti asilo**, prevede che l'accoglienza dei minori non accompagnati sia effettuata ad opera dell'ente locale. La Direttiva del Ministero dell'Interno e della Giustizia entrata in vigore il 9 marzo 2007 prevede che i minori non accompagnati richiedenti asilo vengano inseriti nel Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati, che tuttavia nel 2007 disponeva di soli 350 posti destinati in generale alle categorie vulnerabili, tra cui i minori non accompagnati. La situazione che desta particolare preoccupazione è quella della Sicilia dove dall'inizio del 2007 al 14 maggio dello stesso anno sono arrivati 445 minori⁷⁴⁵. In mancanza di posti dedicati nel Sistema di Protezione i minori vengono accolti nelle strutture del territorio rivolte all'in-

fanzia in generale, che a volte sembrano non assicurare adeguati *standard* di qualità. È indicativa in tal senso la notizia riportata da un'agenzia di stampa relativa ad un'indagine che ha condotto all'arresto di tre persone ad Agrigento accusate di contattare i minori stranieri accolti presso una comunità con l'aiuto degli operatori di quest'ultima, e di promettere loro la fuga per ricongiungersi con i propri parenti nel Nord Italia al fine di sequestrarli per chiedere un riscatto⁷⁴⁶. È essenziale ricordare che tra i minori non accompagnati che arrivano in Sicilia vi sono anche minori che provengono da Paesi in situazione di conflitto e/o sono stati arruolati o hanno subito il rischio di essere arruolati come bambini soldato, per i quali il Comitato ONU raccomanda di prestare particolare attenzione, attuando un complessivo sistema di sostegno e assistenza psicologica attento all'età e adeguato alle differenze di genere.

I dati ufficiali delle domande di asilo in Italia non sono disaggregati per età, ma il Comune di Roma ha recentemente reso pubblici i dati relativi ai minori intervistati presso la Commissione territoriale di Roma: «La **Commissione territoriale di Roma** sul riconoscimento dello *status* di rifugiato tra gennaio e dicembre 2007, ha esaminato 63 domande d'asilo provenienti da minori stranieri non accompagnati, riconoscendo in 57 casi lo *status* di rifugiato e in 6 la protezione umanitaria. Nella maggioranza assoluta delle audizioni si trattava di minori provenienti dall'Afghanistan (46), seguiti dall'Eritrea (3), Iran, Iraq, Russia, Sierra Leone, Somalia, Turchia (1)»⁷⁴⁷.

Destano infine interesse i dati forniti dal **Comitato Minori Stranieri**, che al 31 dicembre 2007, tra gli altri, ha censito su 5.631 minori non identificati⁷⁴⁸, 1.056 minori che si sono dichiarati palestinesi, 427 iracheni, 234 eritrei, 111 somali. Quasi la metà dei minori non identificati sono presenti in Sicilia (45,7%). Sarebbe estremamente utile sapere quanti di loro, provenienti in generale da territori che giustificherebbero una richiesta individuale di protezione internazionale, hanno chiesto ed ottenuto il riconoscimento dello *status* di rifugiato ovvero della protezione sussidiaria.

⁷⁴³ Art. 4 Dlgs. 187/2000, www.camera.it/parlam/leggi/deleghe/testi/00187dl.htm.

⁷⁴⁴ Save the Children Italia, Progetto «Orizzonti a Colori».

⁷⁴⁵ Polchi V. *Sbarchi, boom di minorenni* in *La Repubblica*, 6 luglio 2007.

⁷⁴⁶ Lancio Prima, agenzia di stampa nazionale, del 29 gennaio 2008.

⁷⁴⁷ Programma Integra «Minori stranieri non accompagnati: giovanissimi in cerca di futuro», www.programmaintegra.it

⁷⁴⁸ Per «minori non identificati» si intendono quelli sprovvisti di un valido documento di riconoscimento.



Alla luce di queste considerazioni il Gruppo CRC esprime la propria preoccupazione e raccomanda:

1. Al Parlamento l'adozione di una legge organica in materia di asilo che: stabilisca norme sul riconoscimento dello status di rifugiato nel pieno rispetto delle Convenzioni Internazionali, e delle Linee Guida dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (UNHCR) del 1997 in materia di minori non accompagnati, preveda una formazione specifica dei componenti delle Commissioni Territoriali su metodi di intervista dei minorenni, forme di persecuzione specificamente rivolte ai minori, preveda un sistema dettagliato ed integrato di raccolta dati sui minori non accompagnati richiedenti asilo;
2. Al Ministero dell'Interno la revisione del sistema di trattamento sistematico ai soli fini dell'identificazione dei nuclei familiari con minori all'arrivo via mare: le autorità competenti dovrebbero garantire che in tutti i casi in cui il miglior modo per garantire l'interesse superiore del minore sia l'alloggio dell'intero nucleo presso centri di accoglienza aperti, questo sia realizzato senza indugio;
3. Al Ministero dell'Interno e al Ministero della Solidarietà Sociale, in merito all'accoglienza, lo sviluppo di un sistema di monitoraggio delle case di accoglienza dedicate ai minori stranieri non accompagnati e ai minori richiedenti asilo e rifugiati che si riferisca a *standard* minimi di qualità, quali la presenza di mediatori culturali e di operatori legali specializzati nel diritto minorile e dell'immigrazione e asilo; la previsione di misure speciali per l'accoglienza di minori richiedenti asilo e rifugiati vittime di tortura e/o di un conflitto armato, che garantiscano sostegno ed assistenza psicologica adeguate all'età e che tengano conto delle differenze di genere.

c) L'accoglienza temporanea di minori stranieri nell'ambito dei cosiddetti "programmi solidaristici"

Il fenomeno dei minori stranieri temporaneamente accolti in Italia è ancora particolarmente diffuso nel nostro Paese. Dai dati forniti dal Comitato Minori Stranieri emerge che sono entrati in Italia nell'ambito di programmi solidaristici 29.041 minori nel corso del 2006 e 31.735 minori nel 2007, di cui la gran parte proveniente dalla Repubblica di Belarus (21.181), ma in percentuali significative anche da altri Paesi: 8.224 minori pari al 25,91% dall'Ucraina, 1.148 pari al 3,62% dalla Federazione Russa, 826 pari al 2,60% dalla Bosnia Erzegovina. I minori maggiormente beneficiari dei programmi solidaristici sono i minori aventi un'età compresa tra gli 8 e i 13 anni, circa il 70% del totale (di cui il 22,40% nella fascia 8-9 anni, il 24,27% nella fascia 10-11, e il 21,69% nella fascia 12-13). Il 90,70% dei minori sono stati accolti in famiglie, mentre solo il restante 9,30% in istituti.

Alcuni noti fatti di cronaca avevano portato nel 2006 sotto la luce dei riflettori ed a conoscenza dell'opinione pubblica un fenomeno già noto agli addetti ai lavori, che ne avevano denunciato le criticità⁷⁴⁹. Infatti i programmi solidaristici, anche se mossi dall'intento di tutelare i diritti del minore accolto, presentano una **serie di aspetti problematici** che rischiano di procurargli un grave danno. Tali aspetti, che il Gruppo CRC aveva già evidenziato nei precedenti Rapporti, continuano ad essere immutati.

In primo luogo non c'è un'effettiva valutazione di idoneità delle persone ospitanti, con evidenti rischi per il buon esito del soggiorno; inoltre, non esiste alcun albo od elenco delle associazioni impegnate in questo settore, né quindi criteri condivisi sulla base del quale valutare la loro idoneità ed il loro operato⁷⁵⁰.

Un'altro aspetto molto discusso, che non può essere trascurato, è che i minori stranieri accolti sono minori provenienti da istituti, come previsto espressamente anche dall'ultimo protocollo sottoscritto dal Governo italiano e la Repubblica di Belarus il 10 maggio 2007⁷⁵¹. Tale situazione ha delle ricadute psicologiche sui minori negative. Si consideri infatti che il minore istituzionalizzato vive una condizione psicologica del tutto particolare: il minore trova nell'istituto un accudimento prevalentemente fisico che non consente lo svilupparsi di relazioni significative tali da porsi come efficacemente sostitutive e riparative rispetto a quelle genitoriali. Al bambino continua a mancare, nel corso del tempo, la sostanza principale che alimenta il suo benessere psicologico e la costruzione di una identità propria e cioè il legame affettivo con figure genitoriali stabili⁷⁵². È chiaro che, per que-

⁷⁴⁹ Si veda ad esempio la lettera indirizzata al Comitato Minori Stranieri il 16 ottobre 2006 dall'Associazione Amici dei Bambini (Ai.Bi.), consultabile sul sito www.amicideibambini.it

⁷⁵⁰ Nel corso del suo intervento nell'ambito del seminario organizzato dalla Commissione parlamentare per l'infanzia il Presidente del Comitato Minori Stranieri, Dott. Silveri, ha anticipato che «il Comitato inoltre ha deciso di presentare una bozza di albo delle associazioni che decidono di presentare domanda di ospitalità: è un tema che va affrontato con estrema cautela perché bisogna dare margini di garanzie a tutti, non bisogna operare in modo esclusivo, cioè privilegiando alcuni rispetto ad altri. L'albo ci permetterebbe di avere continuamente sotto controllo, di monitorare, l'attività delle associazioni che il Comitato coinvolge direttamente in ogni questione, tanto più che all'interno del Comitato c'è anche un rappresentante delle associazioni. Nella riforma del disegno di legge delega sull'immigrazione si parla anche del Comitato minori che avrà una riorganizzazione, prevedendo tra le altre cose, anche la presenza, ad esempio, di soggetti attualmente esclusi, come per esempio le Regioni».

⁷⁵¹ Art. 5 dell'Accordo tra Governo Rep. Italiana e Governo Rep. Belarus sulle condizioni di risanamento e a titolo gratuito nella Rep. Italiana di cittadini minorenni delle Rep. Belarus del 10 maggio 2007.

⁷⁵² In merito agli effetti psicologici dell'istituzionalizzazione infantile si veda Ammaniti Nicolais *Gli effetti dell'abbandono sullo sviluppo psicologico e neurologico in Rapporto sull'emergenza abbandono 2007* Ed. Ancora, 2007, pagg. 117-126.



sti bambini, un soggiorno in Italia presso una famiglia accogliente non rappresenta solo un momento di svago e divertimento (oltre che un'occasione per trascorrere del tempo in un ambiente salubre), ma può essere vista anche come un'opportunità di trovare finalmente una famiglia. Il minore si affeziona, infatti, con estrema facilità alla famiglia ospitante e tende a strutturare con essa dei legami affettivi molto stretti, sui quali crede di poter finalmente contare. Per i minori che si trovano in stato di abbandono o addirittura già dichiarati adottabili sarebbe dunque opportuno prevedere e sollecitare altri tipi di intervento nel rispetto del loro superiore interesse e del loro diritto ad una famiglia.

La normativa che regola il fenomeno è quella prevista nel Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 535/1999 che ha istituito il **Comitato Minori Stranieri**. Tale Decreto affida al Comitato il compito di dettare «*le regole e le modalità per l'ingresso ed il soggiorno nel territorio dello Stato dei minori stranieri in età superiore a sei anni, che entrano in Italia nell'ambito di programmi solidaristici di accoglienza temporanea promossi da enti, associazioni o famiglie italiane, nonché per l'affidamento temporaneo e per il rimpatrio dei medesimi*». In applicazione a tale principio il Comitato, nella seduta del 14 marzo 2005, ha rielaborato le **Linee Guida**, che avrebbero dovuto stabilire «i criteri di valutazione e le modalità delle richieste per l'ingresso e il soggiorno in Italia dei minori stranieri accolti nell'ambito dei programmi solidaristici di accoglienza temporanea». In realtà, le Linee Guida si limitano ad affermare che «il programma è valutato prioritariamente in base a tre criteri: validità dell'iniziativa, affidabilità degli enti e delle associazioni, affidabilità del referente estero dell'iniziativa». Proprio la genericità delle Linee Guida, quindi, ha consentito che minori in stato di adottabilità venissero ospitati dalle stesse famiglie, fino a 90 giorni l'anno, per svariati anni, con la conseguenza di creare aspettative, illusioni, traumi al momento del distacco e del rientro nel Paese di origine. Sarebbe quindi auspicabile una revisione delle Linee Guida adottate dal Comitato Minori Stranieri in maniera da garantire un'effettiva tutela per i minori stranieri che arrivano in Italia nell'ambito di tali programmi, applicabili a tutti i minori coinvolti indipendentemente dal Paese di provenienza⁷⁵³. Si rileva, inoltre, la particolare situazione della Bielorussia con la quale sono stati stipulati dei protocolli *ad hoc* da par-

te del Governo italiano. Infatti nel corso del 2007, come anticipato nel 3° Rapporto CRC, una delegazione governativa italiana ha firmato a Minsk un accordo con la Bielorussia, aggiornando il precedente Protocollo del 2005, in materia di adozioni internazionali di minori bielorussi da parte di cittadini italiani⁷⁵⁴. Tale accordo, volto anche a sanare i casi pendenti, è stato in realtà criticato da alcune associazioni⁷⁵⁵, perchè sembrerebbe andare oltre tale considerazione creando di fatto il rischio di un percorso parallelo a quello dell'adozione internazionale⁷⁵⁶. Successivamente, nel maggio 2007, è stato sottoscritto il già citato Accordo sui programmi solidaristici, che in primo luogo stabilisce espressamente che tutti i minori orfani e quelli i cui genitori hanno perso la potestà genitoriale che facciano ingresso in Italia nell'ambito dei soggiorni solidaristici non possano essere considerati in stato di abbandono e, quindi, adottabili. In secondo luogo vi è l'espressa previsione dell'informazione e formazione delle famiglie da parte delle associazioni (art. 3) e l'impegno

⁷⁵⁴ Protocollo recante integrazioni e modifiche al protocollo di collaborazione, marzo 2007, Ministero della Pubblica Istruzione della Repubblica di Belarus e Commissione per le Adozioni Internazionali e Direttore Generale per gli italiani all'estero e la politica migratoria presso il Ministero degli Affari Esteri.

⁷⁵⁵ L'Anfaa, ad esempio, ha espresso il proprio profondo dissenso in merito al «*Protocollo recante integrazioni e modifiche al Protocollo di collaborazione tra il Ministero dell'Istruzione della Repubblica di Belarus e la Commissione per le Adozioni Internazionali*» che prevede al punto 1.9 *bis* «*Gli aspiranti all'adozione che intendono adottare il minore ospitato durante i soggiorni di risanamento, presentano, attraverso gli Enti Autorizzati, all'organo di tutela e curatela del luogo di residenza (domicilio) del minore la domanda per l'inserimento del minore stesso nell'elenco dei minori nei confronti dei quali è possibile effettuare l'adozione internazionale. Nel caso dell'avvenuto inserimento del minore nell'elenco dei minori, nei confronti dei quali è possibile effettuare l'adozione internazionale, il Centro informa gli aspiranti all'adozione attraverso l'Ente Autorizzato*» in *Prospettive assistenziali* n. 159, 2007.

⁷⁵⁶ In merito va segnalato che il magistrato Giulia De Marco, nella sua relazione in apertura della Sessione «La famiglia che accoglie» in occasione della Conferenza Nazionale della Famiglia (Firenze, 24-26 maggio 2007), ha sottolineato «*il pericolo sottolineato anche da emeriti osservatori stranieri (...) che attraverso i soggiorni climatici si crei un canale parallelo di adozioni internazionali. Infatti, poiché molti minori sono in condizione di abbandono, istituzionalizzati da anni, si crea un'aspettativa alla loro adozione da parte delle famiglie che li ospitano e che sovente sono prive dei requisiti richiesti dalla Convenzione de L'Aja e dalla nostra legge nazionale. Più volte la magistratura si è trovata di fronte a richieste di adozione di bambini che non erano stati dichiarati adottabili dal Paese di origine da parte di famiglie italiane che, pur non essendo in possesso del decreto di idoneità, ritenevano di aver maturato il diritto di adottarli per il solo fatto di averli ripetutamente ospitati nel corso degli anni. Richiesta che si scontra con il diritto privato internazionale, con la legge interna del Paese di origine del bambino, con la legge italiana sull'adozione, con la Convenzione de L'Aja ma che ha trovato sovente nell'opinione pubblica e nei mass media un appoggio basato più sul sentimentalismo che non sul doveroso rispetto delle regole che i Paesi si danno*».

⁷⁵³ Si sottolinea come l'Associazione Amici dei Bambini (Ai.Bi.) ha presentato un ricorso al TAR del Lazio contro il Comitato Minori Stranieri per l'annullamento delle Linee Guida emesse dallo stesso Comitato nella parte in cui non prevedono l'esclusione dei minori abbandonati o adottabili dai programmi solidaristici (la procedura è ancora in corso, al momento della stesura del presente Rapporto).



da parte italiana di vigilare affinché le associazioni svolgano informazione anche in merito alle specificità dei soggiorni rispetto alle procedure di adozione internazionale (art. 7). L'accordo invece non fa chiarezza rispetto alle finalità di tali programmi, perché se da un lato si esplicita che la finalità è quella del risanamento, dall'altro si precisa che con risanamento (art. 2) ai fini del presente accordo «si intende l'insieme delle attività di assistenza gratuita nella Repubblica Italiana finalizzate alla profilassi, al ristabilimento e al miglioramento delle condizioni di salute dei minorenni cittadini della Repubblica di Belarus, provenienti da istituti e da famiglie, che hanno sofferto delle conseguenze dell'incidente occorso alla centrale nucleare di Chernobyl, nonché di quelli che vivono in sfavorevoli condizioni sociali o di salute»⁷⁵⁷. Pertanto si estende espressamente la partecipazione a tali programmi ai minori che si trovano in condizioni sociali sfavorevoli, a prescindere dalle condizioni di salute.

Si segnala che di fatto, nell'ultimo anno, si è assistito ad una progressiva limitazione delle adozioni internazionali dalla Bielorussia⁷⁵⁸, ed al ripristino invece dei programmi solidaristici che erano stati interrotti per alcuni mesi, fino al raggiungimento dell'accordo con la Bielorussia. La gravità della situazione ha trovato ulteriore conferma nell'incontro tenutosi a Minsk il 22 gennaio 2008, tra i rappresentanti della Commissione per le Adozioni Internazionali con il Governo Bielorosso, il quale ha espresso chiaramente la propria volontà di considerare chiuse le adozioni internazionali⁷⁵⁹.

Infine si segnala che la Commissione parlamentare per l'infanzia ha dedicato un seminario al tema dei soggiorni solidaristici, ad ottobre 2007, in cui istituzioni, esperti ed associazioni hanno avuto la possibilità di un confronto⁷⁶⁰.

⁷⁵⁷ Anche nella premessa del documento si precisa che tra le considerazioni che sottostanno all'accordo vi è anche il «fine di creare ulteriori possibilità e fornire garanzie per la protezione sociale dei minorenni cittadini della Repubblica di Belarus residenti nelle aree della contaminazione radioattiva, nonché per quelli che vivono in condizioni sociali sfavorevoli».

⁷⁵⁸ Come esplicitato dalla CAI nella comunicazione del 24 gennaio 2008, www.commissioneadozioni.it/contents/ArchivioNotizie.aspx. Inoltre nella comunicazione inviata dal Dipartimento per le Politiche della Famiglia al Gruppo CRC ai fini dell'aggiornamento del presente Rapporto si specifica che il «fenomeno adottivo dalla Bielorussia è fortemente calato dopo il 2004, ed i bambini entrati in Italia a scopo adottivo sono stati infatti: 147 nel 2001, 185 nel 2002, 254 nel 2003, 226 nel 2004, 0 nel 2005, 34 nel 2006, 12 nel 2007».

⁷⁵⁹ Il Governo italiano ha evidenziato l'arbitraria interpretazione del Protocollo da parte della Bielorussia, in contrasto alla Convenzione de L'Aja, rimarcando la possibilità di conseguenze sul piano dei rapporti bilaterali, in particolare rispetto alla cooperazione umanitaria. *Ibidem*.

Per queste ragioni il Gruppo CRC reitera le raccomandazioni già formulate nel 3° Rapporto:

1. Al **Ministero degli Affari Esteri** in collaborazione con la Commissione per le Adozioni Internazionali uno specifico impegno per sostenere iniziative in alternativa al soggiorno in Italia, nei luoghi e comunità da cui provengono i minori, dirette a promuovere il loro diritto a crescere in famiglia, anzitutto quella d'origine e quando questo non sia possibile, in un'altra famiglia, adottiva o affidataria, secondo le situazioni;
2. Al **Ministero della Solidarietà Sociale e al Comitato Minor Stranieri** la revisione delle Linee Guida del Comitato e dei criteri con cui vengono realizzati i soggiorni solidaristici, che includa anche la valutazione preventiva dell'idoneità delle persone che accolgono i minori e l'istituzione di un apposito albo delle associazioni autorizzate;
3. Al **Comitato Minor Stranieri in collaborazione con il Ministero degli Affari Esteri** di promuovere e sostenere nei Paesi d'origine, a partire dal 2008, una valutazione *ex post* dell'impatto del soggiorno sui minori, ricadute psicologiche e sociali, anche al fine di conoscere i rischi connessi e migliorare il sistema.

⁷⁶⁰ Commissione parlamentare per l'infanzia Seminario di Studio *Adozione e affidamento Proposte a confronto* 8 ottobre 2007, Tavola rotonda sull'affidamento familiare e sull'accoglienza dei minori in strutture. Gli atti del seminario sono disponibili sul sito www.parlamento.it/Bicamerale/infanzia/2830/2900/4209/paginabicamerale.htm. Si cita l'intervento di Piercarlo Pazè, già Procuratore della Repubblica presso il Tribunale per i Minorenni di Torino, che ha espresso le seguenti osservazioni: «*occorre ripensare l'età, con un monitoraggio attento dei casi, ed in linea di massima, dovrebbero in futuro essere ammessi solo minori che abbiano compiuto almeno i dieci anni. Ai fini di impedire ogni possibile abuso appare inoltre indispensabile: attribuire nel corso dei soggiorni l'incarico del sostegno e della vigilanza ai Servizi dell'ente locale, come per ogni affidamento familiare; responsabilizzare gli Stati di origine sulla scelta dei bambini da inviare; prevedere che le associazioni che organizzano e gestiscono i soggiorni non abbiano fini di lucro. Destano invece perplessità per i pesi che caricherebbero, venendo a burocratizzare un fenomeno molto spontaneo e, per questo, vivo, e per la palese inutilità - stante la durata breve e la natura particolare dei soggiorni solidaristici - alcune proposte che prevedono la creazione di un albo (l'ennesimo) delle associazioni autorizzate all'organizzazione e alla gestione, l'obbligo di comunicazioni di ogni arrivo di un minore alla giustizia minorile (che non può avere un compito di polizia e non è in condizione di gestire tali comunicazioni), una certificazione preventiva della idoneità delle famiglie accoglienti da parte della giustizia minorile mentre ciò è compito dei Servizi, una definizione legislativa rigorosa dei requisiti delle famiglie che invece deve essere valutata in concreto dai Servizi. È importante soprattutto spostare gli affidamenti solidali dalla attuale zona franca nell'area ordinaria di vigilanza e sostegno dei Servizi del territorio.*»



2. MINORI NEI CONFLITTI ARMATI: L'ATTUAZIONE IN ITALIA DEL PROTOCOLLO OPZIONALE ALLA CRC CONCERNENTE IL COINVOLGIMENTO DEI BAMBINI NEI CONFLITTI ARMATI

Il 2 giugno 2006 il Comitato ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza ha reso note le Osservazioni Conclusive⁷⁶¹ relative all'esame del primo Rapporto governativo sottoposto dall'Italia riguardo al Protocollo Opzionale alla Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza relativo al coinvolgimento dei bambini nei conflitti armati⁷⁶². Le suddette Osservazioni sono state tradotte e pubblicate in Italiano nel corso del 2007.

Il presente paragrafo è volto ad aggiornare la situazione rispetto alle raccomandazioni e quanto emerso dall'incontro tra la delegazione governativa italiana e il Comitato ONU nel 2006, a cui in veste di osservatore, ha assistito anche una delegazione del Gruppo CRC.

11. Il Comitato ONU raccomanda all'Italia di inserire nella sua legislazione una definizione del concetto di "partecipazione diretta" delle persone di età inferiore ai 18 anni ad un conflitto armato, e delle attività correlate, che dovrebbero essere in linea con l'interpretazione ampia del concetto stesso fornita nel Rapporto dello Stato Parte.

13. Il Comitato rileva che la Dichiarazione presentata dall'Italia all'atto della ratifica del Protocollo stabilisce quale età minima per l'arruolamento volontario i 17 anni.

14. Il Comitato raccomanda all'Italia di considerare la possibilità di aumentare l'età minima per l'arruolamento volontario ai 18 anni.

15. Il Comitato invita l'Italia a fornire, nel prossimo Rapporto, ulteriori informazioni circa:

- (a) lo *status* dei minori che frequentano le scuole militari, in particolare se essi sono da considerarsi studenti di una scuola militare o già reclute militari;
- (b) le misure prese per assicurare che l'arruolamento volontario nelle forze armate nazionali per le persone di età inferiore ai 18 anni sia "realmente volontario"

in conformità al principio enunciato dall'art. 3, paragrafo 3, del Protocollo;

(c) dati disaggregati sulle persone al di sotto dei 18 anni, frequentanti le scuole militari, per età, regione, area rurale/urbana, condizione sociale;

(d) la conformità dei curricula, nelle scuole militari, agli articoli 28 e 29 della CRC, come anche al Commento Generale n.1 sulle finalità dell'istruzione;

17. esprime apprezzamento per la Legge 185/1990, che ha introdotto una nuova regolamentazione sull'esportazione di armi da guerra, ma è preoccupato per la mancanza di una disposizione che vieti la vendita di armi leggere per i Paesi in cui le persone al di sotto dei 18 anni partecipano direttamente alle ostilità;

18. Il Comitato raccomanda all'Italia di revisionare la legislazione al fine di proibire il commercio di armi leggere con quei Paesi in cui le persone al di sotto dei 18 anni partecipano alle ostilità come membri sia delle forze armate che dei gruppi armati, distinti dalle forze armate dello Stato. A tal proposito, il Comitato raccomanda all'Italia di indicare, nel prossimo Rapporto, come la Legge 185/1990 abbia operato quantitativamente nell'ostacolare il tale commercio. Il Comitato raccomanda inoltre di inserire nel Codice penale disposizioni che qualifichino quale fattispecie di reato il commercio di armi leggere con i Paesi in cui le persone al di sotto dei 18 anni partecipano direttamente alle ostilità.

(CRC/C/OPAC/CO/ITA/1, 23 giugno 2006)

Durante la XV Legislatura è stato manifestato un complessivo disinteresse del Governo rispetto alle raccomandazioni rivolte dal Comitato ONU nel giugno 2006. Infatti, per quanto riguarda le modifiche legislative raccomandate, si rileva che non solo non è stata emanata una legge che contenesse una definizione più esaustiva del concetto di «partecipazione diretta» delle persone di età inferiore ai 18 anni ad un conflitto armato e delle attività correlate, ma non è stato presentato nemmeno un disegno di legge a tal proposito⁷⁶³. E ciò nonostante per definire il testo del disegno di legge sarebbe stato sufficiente riprendere l'interpretazione del concetto di «partecipazio-

⁷⁶¹ Comitato sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, quarantaduesima sessione, *Consideration of Reports submitted by States parties under article 8 of the Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on the Involvement of Children in Armed Conflict, Annotated concluding observations: Italy*. CRC/C/OPAC/ITA/1, 2 giugno 2006.

⁷⁶² Il rapporto governativo era stato presentato dall'Italia nel 2004, ed è disponibile sul sito www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf. Il Gruppo CRC ha poi presentato il proprio Rapporto Supplementare nel giugno 2005 disponibile sul sito www.crin.org

⁷⁶³ Come evidenziato dalla Coalizione italiana della campagna «Stop all'uso dei bambini soldato!», un chiarimento legislativo in tal senso risulta essere particolarmente urgente e necessario anche alla luce di recenti dichiarazioni rese da esponenti politici (si veda dichiarazione del Gen. Del Vecchio del 2 aprile 2008) con le quali si propone di consentire l'arruolamento volontario nell'esercito da parte di ragazzi di 16 anni, che «potrebbero collaborare attivamente offrendo un contributo importante». Cfr. comunicato stampa del 2 aprile 2008, disponibile sul sito www.bambinisoldato.it/IMG/pdf/coaliz_bb_soldato_nota_del_vecchio.pdf



ne diretta» fornita nel Rapporto governativo presentato dall'Italia al Comitato ONU nel 2004⁷⁶⁴.

Non è neppure stata ritirata la Dichiarazione, resa nel maggio 2002 in occasione della ratifica del Protocollo in cui è indicata l'età minima dei 17 anni per il **reclutamento volontario**, adottando così una coerente posizione a livello internazionale, dato che a livello nazionale l'Italia già si conforma alle disposizioni del Protocollo Opzionale, attraverso la Legge 226/2004.

Per quanto riguarda il ruolo delle **quattro scuole militari** esistenti in Italia⁷⁶⁵, si segnala che «dal punto di vista militare gli Allievi, al 16° anno, contraggono arruolamento e prestano giuramento diventando militari a tutti gli effetti»⁷⁶⁶, nonostante il Ministero della Difesa asserisca che tale ferma «è esclusivamente finalizzata al compimento del corso di studi prescelto» e non verrebbe quindi modificata l'età minima dell'arruolo⁷⁶⁷. I curricula di tali scuole inoltre, continuano a non comprendere corsi sui diritti umani, diritti dei minori e diritto internazionale umanitario⁷⁶⁸, nemmeno in ambito extra-curricolare⁷⁶⁹.

Rispetto all'**esportazione di armi**, come evidenziato nel 3° Rapporto CRC, il contesto legislativo italiano continua ad essere caratterizzato da una preoccupante disomogeneità delle norme che regolano i trasferimenti di armi da guerra e delle piccole armi ad uso civile⁷⁷⁰. Il commercio delle armi leggere e di piccolo calibro (fucili, pistole, munizioni ed esplosivi), le più diffuse nei conflitti in cui sono utilizzati bambini come soldati⁷⁷¹, non rientra nell'ambito della disciplina della Legge 185/1990, che contiene severe disposizioni procedurali per l'esportazione, l'importazione ed il tran-

sito di armi ad uso bellico verso Paesi terzi⁷⁷², ma è regolamentato dalla Legge 110/1975 che, al contrario, non prevede limiti alle esportazioni sulla base dello *standard* dei diritti umani del Paese importatore e del coinvolgimento del Paese stesso in una guerra intra-statale o inter-statale⁷⁷³. È quindi ammesso e possibile che l'Italia venda armi leggere a soggetti privati o a Governi di Paesi in cui persone con meno di 18 anni partecipano alle ostilità come parte di eserciti o di gruppi armati.

Nel gennaio 2008, il Segretario Generale delle Nazioni Unite ha reso pubblico il Rapporto Annuale 2007⁷⁷⁴, destinato all'attenzione del Consiglio di Sicurezza, in cui si conferma il reclutamento e l'utilizzo di bambini soldato in diversi paesi già segnalati nel 2006, tra cui: Burundi⁷⁷⁵, Ciad, Colombia⁷⁷⁶, Repubblica Democratica del Congo, Nepal, Filippine, Uganda e Afghanistan.

Da un'analisi dei dati disponibili si rileva che, tra il 2002 e il 2007, l'Italia ha autorizzato l'esportazione di armi leggere e di piccolo calibro verso soggetti privati o statali delle Filippine per €7.169.863, in Afghanistan per €3.189.346⁷⁷⁷, e in Colombia per €1.027.196⁷⁷⁸, nonché verso soggetti privati

⁷⁶⁴ Si veda anche il 1° Rapporto CRC 2005, pag. 45.

⁷⁶⁵ *Teuliè* a Milano, *Nunziatella* a Napoli e Scuola Navale Militare *Francesco Morosini* di Venezia; il 15 maggio 2006 con D.M. n. 212 è stata istituita anche la scuola militare aeronautica *Giulio Douhet* con base a Firenze, aperta agli studenti il 13 novembre 2006, il primo giuramento si è svolto il 12 maggio 2007.

⁷⁶⁶ Sito della Scuola Militare di Milano, www.esercito.difesa.it/siti_scuole/Milano/pagina_scuola.htm.

⁷⁶⁷ Cfr. 2° Rapporto CRC 2006, pag. 53.

⁷⁶⁸ Si veda *infra* capitolo VI, paragrafo «L'educazione ai diritti umani».

⁷⁶⁹ Al di fuori dei monti ore convenzionali nelle scuole militari viene svolta attività educativa articolata sulla base dell'orario giornaliero definito dal Comando della Scuola secondo le direttive dei Comandi Superiori. Ad esempio, presso la Scuola militare di Firenze tra le attività integrative sono previste: Lezioni di educazione stradale e di pronto soccorso, Corso di educazione civica ed elementi di diritto, Educazione alla salute, Educazione alimentare, Educazione ambientale, Etica ed educazione alla convivenza civile. Cfr. Programma di Offerta Formativa, 2007-2008 disponibile sul sito

www.aeronautica.difesa.it/SitoAM/Default.asp?idente=3009

⁷⁷⁰ Cfr. 3° Rapporto CRC 2007, pagg. 95 ss.

⁷⁷¹ Ruau del H. *Proliferation of light weapons and the impact on child soldiers in the DRC* Coalizione Internazionale Stop the Use of Child Soldiers, *newsletter* n. 15, gennaio 2007.

⁷⁷² Il Ministero degli Affari Esteri ha il compito di rilasciare o negare le autorizzazioni all'esportazione di tali armi ed è previsto il divieto di concedere tale autorizzazione se è ragionevolmente possibile ipotizzare che il loro utilizzo costituisca una minaccia alla protezione dei diritti umani, al mantenimento della pace e della sicurezza regionali, allo sviluppo sostenibile dei paesi verso i quali le armi sono dirette. Dal 1993, il Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica (CIPE) stila una "lista nera" di Paesi responsabili di gravi violazioni dei diritti umani, verso i quali l'esportazione di armi ad uso bellico è proibita. Cfr. 3° Rapporto CRC 2007, pag. 96.

⁷⁷³ La normativa di riferimento è l'art. 28 comma 2 Testo Unico delle Leggi di Pubblica Sicurezza (TULPS), risalente al 1931. Si noti la differenza con le sanzioni previste dalla Legge 185/1990, che in base all'art. 25, punisce le esportazioni senza autorizzazione di armi da guerra con la reclusione da tre a dodici anni o la multa da cinque a 500 milioni di lire, a meno che il fatto costituisca più grave reato. In entrambi i casi, poiché le leggi di riferimento sono precedenti all'introduzione della moneta unica europea, le sanzioni pecuniarie sono espresse in Lire.

⁷⁷⁴ *Children and armed conflict. Report of the Secretary General A/62/609-S/2007/757*, 21 dicembre 2007 disponibile sul sito www.un.org/children/conflict

⁷⁷⁵ Si veda anche Special Representative on children and armed conflict *Burundi Conclusions*; Human Rights Watch *A long way from home* giugno 2006.

⁷⁷⁶ Si veda anche Coalizione Internazionale Stop the use of child soldiers, *Armed conflict in Colombia Report, Frontiers: childhood at a borderline*, febbraio 2007 disponibile sul sito www.child-soldiers.org

⁷⁷⁷ Si veda anche Amnesty International *Vertice Nato: Amnesty International Italia e Rete italiana per il disarmo scrivono a Prodi sulle esportazioni di armi verso l'Afghanistan CS 46/2008: 03/04/2008*, disponibile su www.amnesty.it/pressroom/comunicati/CS46-2008.html

⁷⁷⁸ Elaborazione di Giorgio Beretta sui dati ISTAT (valori in euro costanti sul coefficiente ISTAT 2006). Si veda anche www.archiviodisarmo.it e www.disarmo.org



o statali, nella Repubblica Democratica del Congo per €179.582, in Nepal per €18.321, in Uganda per €10.088, in Burundi per €9.017, e in Ciad per €1.756⁷⁷⁹.

Inoltre, nonostante gli elevati *standard* sui diritti umani contemplati dalla Legge 185/1990, non sempre le autorizzazioni all'esportazione di armi hanno effettivamente evitato che queste finissero a Governi di Paesi in cui i bambini vengono utilizzati come soldati⁷⁸⁰. L'Italia, tra il 2002 e il 2006, ha infatti venduto armi alle forze armate delle Filippine per 1,6 milioni di euro e della Colombia per 2,3 milioni di euro.

E tutto ciò in aperto e palese contrasto con gli impegni assunti a livello internazionale: alla Conferenza di Parigi (5-7 febbraio 2007) è intervenuto il Sottosegretario agli Affari Esteri Franco Danielli affermando l'impegno italiano nel reinserimento sociale dei bambini che sono stati soldati⁷⁸¹; in occasione della candidatura italiana a componente del nuovo Consiglio delle Nazioni Unite sui Diritti Umani per il triennio 2007-2010, il Governo italiano si è impegnato a tutelare i diritti dell'infanzia, specialmente dei minori coinvolti nei conflitti armati⁷⁸²; a settembre 2007 il Ministero degli Affari Esteri ha presentato uno speciale «Minori soldato una sfida ancora aperta» in cui si evidenziava il ruolo dell'Italia nel contrastare l'utilizzo dei bambini soldato⁷⁸³.

Alla luce di quanto esposto, l'auspicio è che ci sia una maggiore coerenza tra il ruolo e gli impegni assunti dallo Stato italiano a livello internazionale e la normativa e la prassi nazionale.

Il Gruppo CRC pertanto raccomanda:

1. Al **Governo** di ritirare la dichiarazione in cui è indicata l'età minima dei 17 anni per il reclutamento volontario resa al momento della ratifica del Protocollo Opzionale sul coinvolgimento dei bambini nei conflitti armati;
2. Al **Governo** di impegnarsi a livello internazionale perché si arrivi alla definizione di un Trattato internazionale sul commercio di armi e a livello nazionale perché sia garantita una maggiore coerenza tra gli impegni assunti in ambito di politica estera per contrastare l'utilizzo di

⁷⁷⁹ Elaborazione di Giorgio Beretta sui dati della Presidenza del Consiglio dei Ministri: Relazione sulle operazioni autorizzate e svolte per il controllo dell'esportazione, importazione e transito dei materiali di armamento, nonché dell'esportazione del transito dei prodotti ad alta tecnologia (valori in euro costanti sul coefficiente ISTAT 2006). Si veda anche www.archiviadisarmo.it e www.disarmo.org

⁷⁸⁰ Sodano M. *Le armi italiane fanno boom. L'export a più 61% nel 2006* La Stampa, 14 agosto 2007.

⁷⁸¹ Conferenza di Parigi *Free Children from war* 5-7 febbraio 2007.

⁷⁸² Assemblea Generale delle Nazioni Unite, A/61/863, 17 aprile 2007.

⁷⁸³ Disponibile sul sito

www.cooperazioneallosviluppo.esteri.it/pdgcs/italiano/Speciali/MinoriSoldato/IntroMinoriSoldato.htm

bambini soldato e favorire il loro reinserimento sociale e la pratica relativa alla vendita di armi a Paesi in cui bambini, bambine e adolescenti sono utilizzati come soldati;

3. Al **Parlamento** di legiferare al fine di: dare una definizione più esaustiva del concetto di «partecipazione diretta» delle persone di età inferiore ai 18 anni ad un conflitto armato e delle attività correlate; rendere più rigorosa e vincolante la normativa in materia di esportazioni e transazioni di armamenti (Legge 185/1990), prestando particolare attenzione all'esclusione di esportazioni verso Paesi che reclutano e utilizzano bambini soldato; migliorare la normativa sulle esportazioni di «armi ad uso civile» del 1975.

MINORI COINVOLTI NEL SISTEMA DELLA GIUSTIZIA MINORILE

1. MINORI IN STATO DI DETENZIONE E SOTTOPOSTI A MISURE ALTERNATIVE

52. Il Comitato ONU raccomanda che l'Italia, nel riformare il sistema della giustizia minorile, integri appieno le disposizioni ed i principi della Convenzione, in particolare gli artt. 37, 40 e 39, e altri rilevanti parametri internazionali in questa area, come ad esempio le Regole minime delle Nazioni Unite per l'amministrazione della giustizia minorile (Regole di Pechino), le Linee guida delle Nazioni Unite per la prevenzione della delinquenza minorile (Linee guida di Riyadh), le Regole delle Nazioni Unite per la protezione dei giovani privati della libertà e le Linee guida di Vienna per i bambini coinvolti nel sistema giudiziario penale.

53. In particolare, il Comitato raccomanda che l'Italia:

- (a) prenda tutte le misure necessarie, incluse campagne di sensibilizzazione e formazione adeguata del personale coinvolto, per prevenire ed eliminare la discriminazione nei confronti dei bambini stranieri e rom;
- (b) permetta visite periodiche ai Centri di accoglienza e agli Istituti penali minorili da parte di soggetti indipendenti e imparziali e assicuri che ogni minore privato della propria libertà possa inoltrare i suoi ricorsi attraverso una procedura indipendente, accessibile e adeguata;
- (c) provveda a formare sui diritti dell'infanzia coloro che devono amministrare la giustizia minorile.

(CRC/C/15/Add.198, punto 53)

Come evidenziato nel 3° Rapporto CRC, alcune prescrizioni della CRC, delle Regole di Pechino sull'amministrazione della giustizia minorile e della Convenzione Europea di



Strasburgo sull'esercizio dei diritti dei minori sono disattese dal sistema italiano della giustizia minorile⁷⁸⁴. Inoltre anche laddove la legislazione appare adeguata⁷⁸⁵, vi è spesso una discrasia tra dettato normativo e applicazione. In Italia **le risorse destinate ai minori detenuti** sono ancora scarse⁷⁸⁶ e non è stato ancora adottato un ordinamento penitenziario minorile. Tuttavia si segnala che a gennaio 2008 il Ministero della Giustizia - Dipartimento per la Giustizia Minorile ha predisposto un **progetto di legge sull'ordinamento penitenziario minorile**⁷⁸⁷, in ottemperanza alle norme e agli *standard* internazionali, oltre che ai numerosi richiami del Comitato ONU, del Consiglio d'Europa⁷⁸⁸ e della Corte Costituzionale⁷⁸⁹. Il progetto prevede alcune importanti innovazioni legislative⁷⁹⁰, tende a migliorare e generalizzare le buone prassi in atto in Italia e dispone un aumento dell'organico destinato al settore. Sebbene si possa

⁷⁸⁴ Si tratta in particolare degli artt. 2, 3, 6, 12, 37, 40 CRC; degli artt. 1, 10 Regole di Pechino; degli artt. 3-6 Convenzione Europea di Strasburgo sull'esercizio dei diritti dei minori (1996)

⁷⁸⁵ È il caso, ad esempio, delle previsioni introdotte dalla riforma del processo minorile del 1988.

⁷⁸⁶ Dalle informazioni contenute nella Relazione redatta dal Dipartimento per la Giustizia Minorile in apertura dell'anno giudiziario 2008, che si riferiscono alla situazione finanziaria nel 2006 e 2007, si rileva che: «Il Dipartimento per la Giustizia Minorile ha la necessità di uno stanziamento annuale "ordinario" non inferiore a €190.000.000; attualmente gli viene assegnato un budget di €165.966.000. Il Dipartimento, dopo aver operato negli ultimi anni un'attenta rivisitazione delle attività, adottando tutti gli accorgimenti utili ad un reale contenimento delle spese, aveva raggiunto già nel 2002 un livello di spesa non ulteriormente comprimibile. L'esercizio finanziario 2006 si è chiuso con "spese insolite" principalmente sui capitoli di funzionamento e di interventi per un importo pari a €11.673.777. È presumibile che anche il 2007, nonostante l'inversione di tendenza sulle riduzioni, si chiuderà con situazioni debitorie», cfr. www.giustizia.it/uffici/inaug_ag/ag2008/ag2008_mg_dgm.htm. Eppure, in ottemperanza all'art. 4 CRC, nel Documento dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite Sessione Speciale *Un mondo a misura di bambino* del 2002, gli Stati hanno riaffermato l'impegno a mobilitare e allocare risorse nuove e aggiuntive sia a livello nazionale che internazionale e a mettere al primo posto i bambini e gli adolescenti nelle allocazioni budgetarie, secondo quanto stabilito dalla Convenzione (cfr. Comitato ONU *Day of General Discussion on Resources For The Rights of the Child, Responsibility of States* 21 settembre 2007). Si segnala infine che il Ministero della Giustizia disporrà di €130.000.000 per interventi di edilizia Giudiziaria Penitenziaria Minorile, Tabella C, stanziamenti autorizzati in relazione a disposizioni di legge la cui quantificazione annua è demandata alla Legge Finanziaria, allegata alla Legge Finanziaria 2008, pag. 292.

⁷⁸⁷ Si tratta della proposta di legge «Norme sull'ordinamento penitenziario minorile e sull'esecuzione dei provvedimenti limitativi della libertà destinati ai minorenni autori di reato», il cui testo è disponibile su richiesta

segreteria.direzioneminori.dgm@giustizia.it

⁷⁸⁸ Comitato dei Ministri, REC (2003) 20, II, 5.

⁷⁸⁹ Corte Costituzionale, sentenze 125/1992, 109/1997, 403/1997, 450/1998, 436/1999.

⁷⁹⁰ Si veda *infra* capitolo I, paragrafo «La procedura minorile civile e penale».

ritenere auspicabile un'enunciazione più esplicita dei diritti dei minori che entrano in relazione con il sistema della giustizia penale, nonché una scelta più decisa in favore dell'apertura degli Istituti Penali Minorili (IPM) verso l'esterno⁷⁹¹, la proposta in questione rappresenta un importante passo in avanti e sarebbe pertanto auspicabile che il suo *iter* proseguisse con il nuovo Governo.

Così come sarebbe auspicabile anche la costituzione di un efficace **Osservatorio istituzionale** in grado di raccogliere e interpretare in modo sistematico i dati relativi ai minori che entrano in relazione con la giustizia minorile⁷⁹² e l'inaugurazione di una **politica onnicomprensiva nel campo della giustizia minorile**, come sollecitato dal Comitato ONU nel *General Comment* n. 10⁷⁹³. Una simile politica dovrebbe ispirarsi ai principi espressi negli artt. 2, 3, 6 e 12 CRC, oltre che negli artt. 37 e 40 che riguardano direttamente la giustizia e la detenzione minorile. Secondo tali principi, ogni persona minore di 18 anni deve essere trattata in modo equo, rispettoso della propria dignità e delle capacità fisiche e mentali proprie dell'età. In considerazione del superiore interesse del minore, la misura della privazione totale o parziale della libertà di un minore deve essere adottata solo come provvedimento di ultima risorsa, per il periodo più breve possibile, e senza porre in essere trattamenti discriminatori. Qualsiasi provvedimento adottato deve garantire il reinserimento del minore nella società.

Si pone invece in chiaro contrasto con questi principi **l'eccessivo ricorso alla detenzione cautelare in carcere**, dato stigmatizzato dal Comitato ONU con riferimento a molti Stati che hanno ratificato la CRC⁷⁹⁴. In Italia, su 393 minori presenti negli IPM a giugno 2007, 341 erano detenuti in misura cautelare e 52 in espiazione pena⁷⁹⁵. La tendenza a ricorrere alla detenzione cautelare in carcere è tipica del sistema penitenziario italiano, ma per i minori è persino più forte che per gli adulti⁷⁹⁶. La detenzione preventiva è una pena scontata anticipatamente che spesso si rivela più lunga di quella che viene poi inflitta con la sentenza di condan-

⁷⁹¹ Eliminando, ad esempio, alcune restrizioni in tema di colloqui con i familiari.

⁷⁹² Importante sarebbe, ad esempio, la piena attuazione e l'uniformazione del sistema di rilevazione dei dati nei diversi IPM.

⁷⁹³ Comitato ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, Commento Generale n. 10 *I diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in materia di giustizia minorile* 2007; traduzione italiana, non ufficiale a cura di UNICEF Italia, disponibile sul sito www.unicef.it.

⁷⁹⁴ Comitato ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, Commento Generale n. 10, cit.

⁷⁹⁵ Ministero della Giustizia - Dipartimento per la Giustizia Minorile, Servizio statistico, 2007.

⁷⁹⁶ Il 58% dei detenuti adulti è costituito da non definitivi. Dati riferiti al 31 dicembre 2007. Fonte: Ministero della Giustizia, www.giustizia.it/statistiche/statistiche_dap/det/detg51_pos_gi.ur.htm



na, nel caso in cui vi sia una condanna, e la sua diffusione è in contrasto con il principio rieducativo della pena.

Ad essere violato è anche il **principio di non discriminazione**⁷⁹⁷, poiché alcune categorie di minori sono sistematicamente discriminate: gli stranieri, i rom, i minori residenti nel Sud Italia. La detenzione negli IPM è di fatto riservata a questi minori e ad alcuni minori italiani provenienti da famiglie con difficoltà economiche e con un basso livello di istruzione e di inserimento sociale, mentre per tutti gli altri minori la riforma del processo penale minorile consente solitamente di evitare la carcerazione. La discriminazione è un dato strutturale, legato alla marginalità sociale e all'incapacità del sistema penale e penitenziario minorile a trattare equamente le suddette categorie di minori⁷⁹⁸.

I **minori stranieri** detenuti in Italia al giugno 2007 erano 198, mentre gli italiani erano 195⁷⁹⁹, con un rapporto fra italiani e stranieri parzialmente riequilibrato rispetto all'anno precedente, quando gli stranieri erano 194 e gli italiani 149⁸⁰⁰. La sovrarappresentazione degli stranieri fra i minori detenuti è comunque ancora rilevante e prescinde dal tasso di devianza dei minori stranieri, poiché le denunce a loro carico sono poco più di un quarto del totale⁸⁰¹, mentre essi sono più della metà dei detenuti. La discriminazione ai danni dei minori stranieri avviene fin dal loro ingresso nel sistema penale e permane nelle fasi successive. I minori stranieri accusati di reato vengono arrestati e destinati ai Centri di Prima Accoglienza (CPA) più frequentemente degli italiani, così come vengono poi più spesso inviati alle strutture detentive. I minori stranieri sono inoltre condannati più spesso⁸⁰². Mentre per gli italiani sono generalmente adottate soluzioni alternative alla carcerazione, per gli stranieri è molto frequente l'adozione della custodia cautelare in carcere⁸⁰³. Infine, i minori italiani usufruiscono di una gamma di possibilità di uscita dagli IPM o dalle comunità (prescrizioni, permanenza in casa, etc.), mentre gli stranieri escono dalla detenzione o dal collocamento in comunità soprattutto per revoca o fine dei termini di custodia cautelare⁸⁰⁴.

La devianza dei minori stranieri è collegata alla capacità di accoglienza del territorio e alla situazione dei paesi di origine⁸⁰⁵, ma anche all'inadeguatezza delle strutture della giustizia minorile. Nel 2006 gli stranieri erano solo il 16% dei minori ammessi alla prova, un dato persino inferiore di un punto percentuale a quello dell'anno precedente⁸⁰⁶. L'elemento di maggiore criticità per quanto riguarda questi minori è l'intreccio tra i loro percorsi penali e la loro condizione di *minori stranieri non accompagnati*, la carenza di prospettive legali di permanenza sul territorio italiano che vanifica la possibilità di un loro reinserimento sociale.

Anche il «programma di assistenza e integrazione sociale» previsto dal Testo Unico (T.U.) sull'immigrazione 286/1998, e la possibilità di ottenere un permesso di soggiorno per motivi umanitari, ex art. 18 comma 6, sono scarsamente attuati nei confronti dei minori. L'impossibilità di ottenere un permesso di soggiorno all'uscita dagli IPM o dalle comunità rende inutile il processo «rieducativi» e lo svolgimento di tirocini e programmi di inserimento lavorativo. Un'applicazione diffusa ed estensiva dell'art 18 comma 6 T.U. 286/1998 potrebbe remediare in parte a questo problema.

Per quanto riguarda i **rom**, appare persino difficile identificare i meccanismi discriminatori che agiscono nei loro confronti, poiché essi sono ora classificati come italiani, ora come stranieri a seconda della nazionalità. Si nasconde così il dato della loro sovrarappresentazione negli IPM. È lecito però ipotizzare che fra i minori stranieri provenienti dai Balcani e dalla Romania e fra i minori italiani detenuti nel Nord e nel Centro Italia la presenza di rom e di sinti sia molto rilevante. È rom, ad esempio, la maggioranza delle ragazze detenute⁸⁰⁷. Le minorenni italiane collocate nei Centri di Prima Accoglienza del Servizio della Giustizia Minorile nei primi sei mesi del 2007 sono state il 3,2% sul totale dei minori italiani (ogni 100 minori italiani, solo 3 sono femmine): le minorenni rom, e si evidenzia che il dato non comprende le rom di nazionalità rumena che rientrano tra i «minori rumeni», sono il 45,7%

⁷⁹⁷ Contemplato dall'art. 2 CRC.

⁷⁹⁸ Il problema è stato messo in evidenza dal Comitato ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza nel citato Commento Generale n. 10.

⁷⁹⁹ Ministero della Giustizia - Dipartimento per la Giustizia Minorile, Servizio statistico, 2007.

⁸⁰⁰ Ministero della Giustizia - Dipartimento per la Giustizia Minorile, Servizio statistico, 2006.

⁸⁰¹ Belotti V. *Doppia pena, reati e criminalizzazione* in Belotti V., Maurizio R., Moro A.C. *Minori stranieri in carcere* Ed. Guerri e associati, Milano, 2006.

⁸⁰² Come risulta anche dalla ricerca *Minori stranieri e giustizia minorile in Italia* curata dal Ministero della Giustizia - Dipartimento per la Giustizia Minorile, 2008).

⁸⁰³ Ibidem.

⁸⁰⁴ Campus A. *Minori stranieri soli tra politiche di accoglienza e politiche di controllo. Un'analisi territoriale* Officina edizioni, Roma, 2004.

⁸⁰⁵ I principali paesi di provenienza dei minori detenuti sono la Romania, la Serbia e il Marocco. La presenza di minori rumeni è aumentata negli ultimi anni, mentre quella di minori albanesi va progressivamente diminuendo. Fonte: Ministero della Giustizia - Dipartimento per la Giustizia Minorile, Servizio statistico, cit.

⁸⁰⁶ Ministero della Giustizia - Dipartimento per la Giustizia Minorile *La sospensione del processo e messa alla prova (art. 28, D.P.R. 448/88). Analisi statistica* disponibile sul sito www.giustiziaminorile.it/Statistica/Analisi/Messa_alla_prova2006.pdf. Non si dispone ancora dei dati del 2007.

⁸⁰⁷ Cfr. Calcagno G. *Il trattamento penale dei minori nomadi e dei minori extracomunitari* in *Minori e giustizia* 3/1999, pagg. 94-103.



sul totale dei minori “nomadi” accolti nel CPA penale (ogni 100 minori rom 46 sono femmine)⁸⁰⁸.

Nei loro confronti non sono messe in atto specifiche politiche volte a contrastare la discriminazione di cui sono vittime. Tale discriminazione è evidente anche per quanto riguarda l'accesso alla messa alla prova⁸⁰⁹. E questo in contrasto con le raccomandazioni di organi internazionali, quali la Commissione Europea contro il Razzismo e l'Intolleranza che, nella sua Raccomandazione di politica generale n. 3 del 6 marzo 1998, già invitava gli Stati membri del Consiglio d'Europa a: «mettere in atto e sostenere delle formazioni specifiche per le persone che intervengono a tutti i livelli dell'amministrazione della giustizia, allo scopo di promuovere la sensibilizzazione culturale e la consapevolezza dei pregiudizi» nei confronti dei rom. Essa suggeriva anche di intervenire a monte sui processi di criminalizzazione, invitando gli Stati a «incoraggiare lo sviluppo di disposizioni appropriate per un dialogo tra la polizia, le autorità locali e le comunità rom»⁸¹⁰.

Infine, il sistema penale e penitenziario minorile agisce in modo discriminatorio nei confronti dei **giovani residenti nel Sud Italia**, per i quali, una volta entrati nel circuito penale, ricorrono raramente le condizioni previste dalla legge per attuare un percorso rieducativo e un controllo penale che non passino attraverso la carcerazione. Spesso la famiglia e il territorio non offrono garanzie sufficienti perché il legame con la criminalità organizzata possa essere reciso. Tuttavia, la detenzione in carcere, invece che promuovere l'allontanamento del minore dalla criminalità, rischia di favorirne la socializzazione con altri minori coinvolti nelle attività criminali⁸¹¹.

La mancanza di risorse, il difficile collegamento fra il sistema penitenziario e il sistema scolastico e della formazione professionale, l'inadeguatezza dei servizi sociali spesso contribuiscono a trasformare la detenzione negli IPM in una prima tappa verso il carcere degli adulti. Anche il sistema delle comunità è poco idoneo, poiché sono poche e spesso non sono adeguatamente organizzate, non rispondendo alle specifiche esigenze (culturali, lin-

guistiche, sociali, amministrative) dei minori stranieri. Insufficienti sul piano quantitativo e qualitativo sono in particolare le comunità di recupero per tossicodipendenti e le comunità per minori con problemi psichiatrici.

Come già evidenziato nei precedenti Rapporti CRC, a fronte dei citati problemi si sottolinea il dato positivo della diffusione del ricorso alla mediazione penale minorile e ad esperienze di riparazione sociale, sintomo dello sviluppo di una cultura più attenta alle esigenze dei minori. Gli ambiti di applicazione della mediazione penale minorile e della riparazione sociale sono però ancora limitati⁸¹².

Alla luce di tali osservazioni il Gruppo CRC reitera le raccomandazioni già scritte nel 2007, in particolare:

1. Al **Parlamento** l'adozione di una legge di ordinamento penitenziario minorile, atta a ripensare la funzione della pena con specifico riferimento al minore e finalizzata a ridurre il ricorso alla carcerazione e a trasformare radicalmente il ruolo e il funzionamento degli Istituti Penali Minorili⁸¹³;
2. Al **Governo e agli Enti Locali** l'allocatione di maggiori risorse economiche e di qualificate risorse umane alla giustizia penale minorile, ai servizi sociali e alle comunità che si occupano dei minori devianti;
3. Al **Governo e agli Enti Locali** l'adozione di specifiche *politiche* e programmi di intervento volti a rimediare alla discriminazione dei minori stranieri, rom e residenti nel Sud Italia. Nello specifico per gli stranieri: lo stanziamento di appositi fondi istituzionali per la realizzazione dei programmi di cui all'art. 18 comma 6 T.U. 286/1998⁸¹⁴, e l'emanazione di una Circolare che chiarisca la disciplina e ribadisca l'applicabilità a questa fattispecie del sistema operativo di tutela sviluppato per la “protezione sociale” delle vittime di violenza o grave sfruttamento⁸¹⁵. Per i rom e i sinti: la predisposizione di formazioni specifiche per le persone che intervengono a tutti i livelli dell'amministrazione della giustizia e del controllo penale, allo scopo di promuovere la sensibilizzazione culturale e la consapevolezza dei pregiudizi nei loro confronti.

⁸⁰⁸ Fonte: Ministero della Giustizia – Dipartimento per la Giustizia Minorile, www.giustiziaminorile.it/statistica/2007/Comunita_1sem2007.pdf

⁸⁰⁹ Cfr. Mastropasqua I. *Una riflessione a partire dai dati in Minori e giustizia* 4/2005, pagg. 144-150 e Belotti V. *Doppia pena, reati e criminalizzazione* in Belotti V., R. Maurizio, A. C. Moro *Minori stranieri in carcere* cit., pagg. 75-117.

⁸¹⁰ Commissione europea contro il razzismo e l'intolleranza, REC (98) 29.

⁸¹¹ Cfr. Cavallo M. *Ragazzi senza* Mondadori, Milano 2002. Si segnala che la citata proposta di legge elaborata dal Ministero della Giustizia - Dipartimento per la Giustizia Minorile contiene disposizioni specifiche per i minori coinvolti nelle attività criminali.

⁸¹² Anche a tal proposito si segnala il positivo riconoscimento della mediazione nella citata proposta di legge elaborata dal Ministero della Giustizia - Dipartimento per la Giustizia Minorile.

⁸¹³ Si ritiene che la proposta di legge elaborata dal Ministero della Giustizia - Dipartimento per la Giustizia Minorile sia un importante punto di partenza.

⁸¹⁴ Ovvero l'inserimento nel bando relativo al fondo di cui all'art. 12 Legge 228/2003.

⁸¹⁵ Di cui ai primi commi del medesimo articolo. La Circolare dovrebbe anche chiarire che i minori in messa alla prova possono usufruire di tale permesso, al pari dei minori che hanno espiato una pena detentiva.



MINORI IN SITUAZIONE DI SFRUTTAMENTO

1. SFRUTTAMENTO ECONOMICO: IL LAVORO MINORILE IN ITALIA

48. Il Comitato ONU raccomanda che l'Italia sviluppi, sulla base del recente studio, una strategia globale con obiettivi specifici e mirati finalizzati alla prevenzione ed eliminazione del lavoro minorile attraverso, tra l'altro, lo sviluppo di attività di sensibilizzazione e l'individuazione dei fattori che lo causano.

(CRC/C/15/Add.198, punto 48)

Già nei precedenti Rapporti CRC si era messa in luce la complessità del fenomeno del lavoro minorile nei Paesi cosiddetti avanzati e quindi anche in Italia, e si era evidenziata la necessità di elaborare sia a livello di analisi che di politiche pubbliche un approccio multidimensionale di intervento, capace di valutare le numerose e spesso assai differenti esperienze riconducibili alla categoria del lavoro precoce, ovvero a quell'insieme di attività svolte dai minori di 16 anni e quindi illegali ai sensi della legge nazionale di accesso al lavoro⁸¹⁶.

Si era inoltre sottolineata l'esigenza di una ricostruzione quali-quantitativa del fenomeno dinamica e costante nel tempo, ovvero di un monitoraggio istituzionale, che risulta ancora assente anche per quest'anno⁸¹⁷. Anche per compensare questa incompletezza informativa a livello istituzionale, già nei precedenti Rapporti, si sono utilizzati i numerosi studi e le varie ricerche compiute in particolare dalle organizzazioni sindacali e da singoli studiosi sul tema, che hanno contribuito, se non ad un'efficace rappresentazione quantitativa del fenomeno, di certo a rimarcare l'esistenza del lavoro precoce anche in Italia e ad evidenziarne diverse caratteristiche e significati rispetto ai percorsi di vita, ai rischi di marginalizzazione ed esclusione sociale, alle condizioni socio-economiche familiari e territoriali⁸¹⁸.

⁸¹⁶ Si tratta della Legge 977/1967, che vieta il lavoro dei minori al di sotto dei 15 anni. In questa sede si tiene conto anche dell'innalzamento dell'obbligo scolastico a 16 anni previsto nell'ultima norma finanziaria e attivo dall'anno scolastico 2007/2008. Con tale innalzamento si sposta l'età minima di accesso al lavoro dai 15 ai 16 anni.

⁸¹⁷ L'unica indagine dell'ISTAT, infatti, risale al 2000 e riguarda in chiave retrospettiva le esperienze di lavoro prima dei 15 anni dei 15-18enni ISTAT *Bambini, lavori e lavoretti. Verso un sistema informativo sul lavoro minorile. Primi risultati* Roma, 2002. Era dal 1967 che l'ISTAT non si occupava di lavoro minorile.

⁸¹⁸ Si veda anche il documento *Il lavoro minorile in Italia e le problematiche ad esso connesse: una strategia condivisa 2007* e *Primo Seminario nazionale sul lavoro minorile* Roma 16 aprile 2008, a cura del Coordinamento PIDIDA. Documento e approfondimenti sul Seminario disponibili sul sito www.infanziaediritti.it.

Tenendo conto di quanto emerso da tali indagini⁸¹⁹, si ribadisce anche nel presente Rapporto che:

- il fenomeno è presente e diffuso non solo nelle zone più arretrate del Paese, ma anche in quelle cosiddette avanzate e le stime disponibili sui minori con meno di 15 anni sono molto differenti tra loro⁸²⁰;
- è più efficace e maggiormente corrispondente a quanto riscontrato nelle diverse realtà del Paese parlare non tanto di lavoro minorile, quanto al plurale di lavori minorili, per la presenza di una molteplicità ed eterogeneità di profili dei minori coinvolti in tali esperienze;
- le esperienze di lavoro sono spesso associate alla frequenza scolastica, ma altrettanto frequentemente a discapito della qualità del percorso formativo: gli *under 15* che lavorano tendono ad avere un rapporto più incostante con la scuola, ad accumulare episodi di insuccesso, a non prevedere un progetto di investimento sulla propria istruzione e formazione anche a livello superiore;
- i minori lavorano in modo discontinuo nell'arco dell'anno, ma intensamente in termini di giorni alla settimana e di ore al giorno e prevalentemente nell'ambito del commercio. Ad essere più coinvolti sono risultati gli *under 15enni* maschi, in un'età compresa tra gli 11 ed i 14 anni, che spesso hanno avuto più di un'esperienza di lavoro;
- il fenomeno ha dei picchi tra i minori che vivono in famiglie monogenitoriali o monoreddito e molto numerose.

A partire da quanto già messo in luce, in questo Rapporto si approfondiranno due nuovi aspetti: a) i fattori di rischio associabili al lavoro precoce, ovvero quell'insieme

⁸¹⁹ In particolare si è fatto riferimento al percorso di analisi condotto dall'Ires Cgil dalla fine degli anni '90 ad oggi, che è consultabile nelle seguenti pubblicazioni: Teselli A., Paone G. (a cura di) *Indagine conoscitiva sul fenomeno-lavoro minorile in Italia* ciclostilato, Roma, 1996; Teselli A., Paone G. (a cura di) *Lavoro e lavori minorili in Italia. L'inchiesta Cgil* Ediesse, Roma, 2000; Teselli A. *Dispersione scolastica e lavoro minorile: percorsi di vita e analisi complesse* in Benvenuto G., Sposetti P. (a cura di) *Contrastare la dispersione scolastica* Anicia, Roma, 2005; Megale A., Teselli A. *Lavori minorili in Italia. I casi di Milano, Roma e Napoli* Ediesse, Roma, 2005; Megale A., Teselli A. *Lavori minorili e percorsi a rischio di esclusione sociale. Famiglie, istruzione, diritti* Ediesse, Roma, 2006.

⁸²⁰ La questione del dimensionamento del fenomeno è ancora controversa. Le stime sono molteplici. A titolo esemplificativo si citano le più recenti: a) Censis, 1991: 220.000-230.000 tra i 6-15enni; b) UNICEF, 1993: 200.000-300.000 tra coloro che hanno meno di 14 anni; c) studio di Mattioli, 1996: 900.000 tra coloro con meno di 15 anni; d) Cgil, 2000: 360.000-430.000 tra i 10-14enni; e) ISTAT, 2002: circa 144.000 tra coloro che hanno meno di 15 anni; f) Ires Cgil, 2005: 460.000-500.000 tra i 10-14enni, compresi i minori immigrati. Da sottolineare, infine, che secondo uno studio ISTAT del 2005 *L'istruzione della popolazione al 2001* dati definiti del Censimento, circa il 4% dei minori di età compresa tra i 6 ed i 14 anni non sono iscritti ad un corso regolare di studi, ovvero 183.631 minori.



di condizioni di base che tendono a far aumentare la probabilità che un minore si trovi precocemente inserito nel mondo del lavoro; b) un'analisi qualitativa delle attività lavorative svolte dai minori migranti⁸²¹.

■ **Le condizioni alla base del lavoro minorile: fattori di rischio e di protezione**⁸²²

La matrice del rischio-lavoro minorile è composta dalla seguente combinazione di indicatori.

Sesso, età e nazionalità tra gli indicatori socio-anagrafici: le possibilità di sperimentare esperienze di lavoro minorile sono più alte tra gli *under 15* maschi piuttosto che femmine ed aumentano al crescere dell'età, ovvero un 14enne ha più probabilità di lavorare precocemente di un 11enne. Inoltre i minori stranieri sono più a rischio di quelli italiani. *Famiglie monogenitore e numero dei componenti del nucleo tra gli indicatori sulle condizioni socio-economiche delle famiglie:* hanno maggiori probabilità di essere inseriti precocemente nel mercato del lavoro gli *under 15* che vivono in famiglie monogenitore e/o con più di un fratello o sorella. Un fattore protettivo, invece, è risultato avere una madre con un titolo di studio elevato: in questo caso, infatti, diminuiscono le possibilità di fare esperienze di lavoro minorile.

Tasso di disoccupazione tra gli indicatori socio-economici territoriali: considerando alcune macro-caratteristiche socio-economiche dei territori di appartenenza, crescono proporzionalmente le possibilità di lavoro minorile per gli *under 15* nel caso in cui risulti elevato il tasso di disoccupazione della popolazione adulta in generale (e non in modo specifico delle donne); viceversa tali probabilità tendono a ridursi in quei territori con una ricchezza medio-alta, calcolata in particolare sulla base del Prodotto Interno Lordo *pro capite*.

Riepilogando, tra i più esposti al lavoro minorile risultano: i minori maschi, in un'età compresa tra gli 11 ed i 14 anni, di nazionalità straniera, che vivono in una famiglia mono-

genitoriale o con in un nucleo con più minori, e risiedono in un territorio con un alto tasso di disoccupazione⁸²³.

Inoltre, è emerso che il tratto principale e più frequente che caratterizza il profilo dei minori che lavorano precocemente è quello dell'intensità dell'esperienza: quando un minore è coinvolto in un'attività di lavoro precoce, la sua non è un'esperienza residuale, ma spesso coinvolgente, e ciò vale ancor di più, come vedremo, per i minori migranti⁸²⁴.

■ **I lavori dei minori migranti**

I lavori precoci dei minori migranti, rispetto a quelli dei minori italiani, tendono ad assumere la forma di esperienze "forti" nei contenuti, nelle modalità di svolgimento (continuità invece che stagionalità, numero di ore al giorno, interferenza con la frequenza scolastica, etc.), nei significati che vengono loro attribuiti dai minori stessi, e quindi risulterebbero maggiormente esposti a rischi di marginalità ed esclusione. Si è inoltre verificato quanto l'appartenenza etnica e comunitaria non sia una variabile neutra, anzi tenda a far variare le esperienze di lavoro precoce a seconda dei valori culturali, economici e socio-familiari di riferimento.

⁸²³ Alcune di queste condizioni sono state riscontrate anche considerando un secondo gruppo di indicatori di sistema – quelli utilizzati nelle *Report Card* UNICEF Centro di Ricerca Innocenti per lo studio sulle condizioni di vita dei minori nei Paesi avanzati. Anche in questo caso, infatti, è emerso come ad incidere sul benessere materiale e quindi sul rischio di povertà infantile ci siano fattori quali il fatto di vivere in una famiglia monoparentale o in famiglie con un solo reddito o ancora in territori con alte percentuali di famiglie con redditi inferiori al 50% della mediana nazionale. Dall'analisi incrociata di quanto emerso, si evidenzia quindi una corrispondenza, seppure parziale, tra le condizioni alla base del lavoro minorile e quelle che individuano condizioni di vita per i minori riconducibili, anche nei Paesi avanzati, a forme di povertà infantile. In tal senso, allora, la diffusione del lavoro precoce in uno di tali Paesi potrebbe rappresentare anche una misura del grado di incidenza della povertà infantile a livello nazionale; non sarebbe un caso, quindi, che l'Italia risulti non solo uno dei Paesi avanzati con il più alto tasso di minori in condizioni di povertà (quasi il 17%), ma anche quello (stando su tale aspetto ad un confronto approssimativo in quanto sono ancora assenti mirate indagini comparative a riguardo) in cui più diffuso sarebbe il lavoro precoce degli *under 15*. Cfr. UNICEF Centro di Ricerca Innocenti *Povertà dei bambini nei paesi ricchi* Report card n. 6, Firenze, 2005; UNICEF Centro di Ricerca Innocenti *Un quadro comparativo sul benessere dei bambini nei paesi ricchi* Report card n. 7, Firenze, 2007.

⁸²¹ Per approfondimenti ulteriori, cfr. Ires Cgil, Save the Children Italia *Minori al lavoro. Il caso dei minori migranti*, Ediesse, Roma, 2007.

⁸²² È stata realizzata un'analisi di secondo livello, in cui le informazioni rilevate nell'ultima indagine realizzata dall'Ires nel 2005 in 9 grandi città italiane ed i relativi indicatori su più di 2.000 minori con meno di 15 anni sono stati messi a sistema all'interno di un modello di analisi, di tipo logistico-lineare, finalizzato ad individuare i fattori di rischio e gli elementi protettivi alla base del fenomeno. In tal modo è stata identificata una matrice degli indicatori più significativi, in chiave sia previsionale sia descrittiva, che tendono a caratterizzare il lavoro minorile in Italia. Per approfondimenti ulteriori: Ires, Save the Children *Minori al lavoro. Il caso dei minori migranti*, cit.

⁸²⁴ Quattro, infatti, appaiono i descrittori che maggiormente incidono sulla fisionomia del fenomeno: a) una frequenza settimanale costante: tendenzialmente chi lavora lo fa in modo costante nell'arco della settimana, ovvero più o meno tutti i giorni o più di una volta a settimana; b) un impegno orario giornaliero intenso: analogamente il numero delle ore di lavoro è risultato elevato tra molti dei minori che lavorano; c) una paga regolare: ad un'attività costante ed intensa corrisponde nella maggior parte dei casi una regolarità nelle paghe ricevute; d) più livelli di esperienza: spesso chi è coinvolto in un'attività di lavoro precoce ha già avuto più di un'esperienza.



In sintesi, tali sono i principali elementi emersi dall'analisi condotta nel corso dello scorso anno⁸²⁵. Tra i minori nella fascia di età tra gli 11 e i 14 anni, ben il 25,5% di quelli stranieri ha avuto un'esperienza lavorativa, di contro al 20,9% dei minori italiani. Le esperienze di lavoro dei minori migranti inoltre si realizzano spesso all'interno del gruppo familiare: quasi tutti i minori cinesi (90%) collaborano con la famiglia, mentre nel gruppo dei minori stranieri di diverse nazionalità la quota di coloro che aiutano i genitori è del 56%, a cui si deve aggiungere un 9% che ha dichiarato di lavorare in casa svolgendo attività di aiuto familiare, per un totale pari al 65%. Al contrario, tra i minori italiani si registra la quota più alta di lavoro presso terzi, segno probabilmente di un maggior legame con il tessuto socio-economico e con il mercato del lavoro locale. La famiglia spesso rappresenta anche il principale canale d'accesso al mondo del lavoro per i minori stranieri, mantenendo un'influenza nell'orientamento al lavoro precoce che assume talvolta, ed in ogni caso più spesso che per quelli italiani, la forma di una collaborazione finalizzata al sostegno economico familiare nel suo complesso, sia esso di supporto alla micro-impresa familiare o di più generale integrazione del reddito dei genitori.

Esiste poi una forte diversità anche tra i luoghi di lavoro dei minori stranieri rispetto a quelli degli italiani: tra i primi, 1 su 3 lavora in strada come venditore ambulante o in alcuni casi svolgendo attività di accattonaggio, mentre i secondi dichiarano di lavorare prevalentemente in ambienti "più protetti" quali negozi, bar, ristoranti (40%), con un residuale 12% che lavora in strada. Peculiare il caso dei minori cinesi, il 61% dei quali lavorano prevalentemente in laboratori artigianali tessili o di pelletteria nelle diverse città italiane e che risultano esposti a condizioni di lavoro a rischio sia per l'utilizzo di macchinari pericolosi che per i ritmi di lavoro intenso.

Una differenza di fondo tra minori italiani e stranieri che lavorano emerge anche in relazione all'entità dell'impegno e alla periodicità del lavoro svolto: il 59% dei cinesi, così come il 42% degli altri minori stranieri lavora tutto l'anno, mentre la maggior parte di quelli italiani lo fa più saltuariamente, con un 42% che dichiara di farlo quando capita e un altro 33% solo in alcuni periodi, soprattutto d'estate. Circa il 20% dei minori italiani che lavorano non riceve alcun compenso per la propria attività, percentuale che sale ad un ter-

zo per i minori stranieri. In ogni caso la mancata retribuzione è quasi sempre legata al supporto che i minori forniscono alla micro-impresa familiare o comunque alle attività lavorative svolte per e con i genitori ed evidentemente percepite come una corresponsabilizzazione dei minori al miglioramento dello *status* socio-economico familiare.

Tra i minori stranieri che lavorano, i minori cinesi il più delle volte, continuano ad andare a scuola, mentre per altri gruppi si nota una maggiore tendenza ad assentarsi da scuola a lungo o addirittura ad interrompere la frequenza. Ciò avviene probabilmente perché le stesse famiglie dei minori cinesi cercano di garantire ai ragazzi una frequenza più o meno costante della scuola, affinché possano imparare sempre di più e fungere da mediatori linguistici e culturali, aspetto valido soprattutto per i minori cinesi. Una frequenza costante, in ogni caso, non assicura una tenuta della qualità del percorso formativo, così come evidenziato dagli stessi minori che riconoscono non solo un peggioramento del loro rendimento quando vengono coinvolti in esperienze di lavoro precoce, ma anche una più generale percezione di "fatica" nel conciliare i due tipi di esperienze; e in questo caso si evidenzia una maggiore difficoltà dei minori stranieri rispetto a quelli italiani.

Alla luce di tali considerazioni alcuni primi passi per la realizzazione di una strategia finalizzata alla prevenzione e all'eliminazione del lavoro minorile a livello nazionale sono stati compiuti di recente ed includono:

- la ri-attivazione presso il Ministero della Solidarietà Sociale del Tavolo di coordinamento fra Governo e parti sociali per l'elaborazione di politiche di contrasto del fenomeno, indirizzate innanzitutto ad un aggiornamento della Carta di impegni contro lo sfruttamento del lavoro minorile⁸²⁶, sottoscritta dalle istituzioni e dalle parti

⁸²⁵ L'analisi è stata condotta attraverso una comparazione incrociata dei percorsi lavorativi dei minori stranieri con quelli, da una parte, dei minori di nazionalità cinese, che a nostro avviso costituiscono un gruppo molto omogeneo al suo interno e viceversa eterogeneo rispetto alle altre comunità etniche e va trattato quindi separatamente, e dall'altra con quelli dei minori italiani.

⁸²⁶ La nuova Carta è stata rivisitata principalmente intorno ai seguenti punti: (i) mettere a punto strumenti efficaci di contrasto al fenomeno, ad esempio tramite il lavoro specifico delle Prefetture o attraverso il potenziamento della rete degli Ispettori del Lavoro ed il fattivo intervento degli organi di pubblica sicurezza in interventi specificatamente rivolti alla lotta al lavoro irregolare ed all'emersione del lavoro sommerso in raccordo con la cabina di regia sul lavoro sommerso; (ii) attivare in modo integrato le amministrazioni centrali, gli Enti Locali e le organizzazioni della società civile nella realizzazione di azioni contro lo sfruttamento del lavoro minorile; (iii) considerare prioritario per la lotta allo sfruttamento del lavoro minorile la dimensione familiare, soprattutto sulla base di efficaci politiche attive di sostegno alle famiglie finalizzate a ridurre le situazioni di povertà; (iv) definire un efficiente sistema informativo sul lavoro minorile che consenta di avere un quadro univoco e attendibile del fenomeno, sia dal punto di vista quantitativo sia dal punto di vista qualitativo; (v) rafforzare il ruolo della scuola e promuovere iniziative di contrasto alla dispersione scolastica, anche attraverso l'integrazione e il coordinamento fra scuola e servizi territoriali, soprattutto nelle zone a rischio, e tramite la realizzazione di un'anagrafe scolastica.



sociali già nel 1998. Si sottolinea in particolare in positivo, come raccomandato nel 3° Rapporto CRC, l'apertura di tale Tavolo nel 2007 anche alle associazioni del Terzo Settore;

- l'innalzamento dell'obbligo scolastico a 16 anni previsto nella Legge Finanziaria dall'anno scolastico 2007/2008 con l'istituzione di un biennio unitario e il conseguente innalzamento dell'età per l'accesso al lavoro dai 15 ai 16 anni;
- un maggior riconoscimento nella contrattazione tra le parti sociali dei codici di condotta sul lavoro minorile.

Si tratta, però, dell'avvio di politiche di intervento, il cui sviluppo e i cui esiti sono attualmente incerti (ad esempio, non si conosce l'esito della sottoscrizione della nuova Carta di impegni che era previsto per gli inizi del 2008; né risulta ancora chiaro il percorso di entrata a regime dell'innalzamento dell'obbligo scolastico a 16 anni) e dipenderanno fortemente dalle scelte del nuovo Governo.

Pertanto il Gruppo CRC raccomanda:

1. Al **Ministero della Solidarietà Sociale e al Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale** di garantire il funzionamento costante e mantenere l'apertura alle organizzazioni della società civile del riavviato Tavolo di coordinamento, integrando il lavoro con gli altri tavoli di concertazione, e soprattutto verificare che le politiche e gli interventi promossi in tale sede vengano effettivamente posti in essere;
2. Al **Ministero della Solidarietà Sociale e al Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale** di concludere nel corso del 2008 l'aggiornamento e la sottoscrizione della nuova Carta di impegni contro lo sfruttamento del lavoro minorile, comprensiva di un Piano d'Azione contro le forme peggiori di lavoro minorile secondo quanto previsto dalla Convenzione ILO n. 182, prevedendo strumenti idonei a garantirne un monitoraggio e la piena attuazione;
3. Al **Ministero della Solidarietà Sociale** di incaricare l'ISTAT di intraprendere nel corso del 2008 un monitoraggio del lavoro minorile, sia a livello nazionale che locale, attraverso l'implementazione di rilevazioni ed analisi quali-quantitative.

2. SFRUTTAMENTO E ABUSO SESSUALE

a) Il fenomeno del turismo sessuale

27. Il Comitato raccomanda allo Stato parte di prendere le misure necessarie, inclusa una informazione pubblica a lungo termine e campagne di sensibilizzazione, in collaborazione con gli operatori turistici e la società civile, sul crescente fenomeno del turismo sessuale al fine di ridurre ed eliminare la domanda.

(CRC/OPSC/ITA/CO/1, punto 27)

Anche nel corso del 2007 si segnala che l'Italia continua ad essere tra i Paesi i cui turisti⁸²⁷ giunti nei luoghi di destinazione⁸²⁸ optano per prestazioni sessuali a pagamento, in natura e/o denaro, con minorenni. Stime ufficiali in merito continuano a non esistere, e le informazioni, per la gran parte frammentarie e carenti continuano a giungere da parte di Organizzazioni Non Governative e operatori locali.

A questo malcostume, si è aggiunto anche quello di riprodurre materiali audiovisivi delle proprie prestazioni e di divulgarli attraverso la rete internet, nella gran parte dei casi, a pagamento. Inoltre si segnala anche la presenza di coloro che si improvvisano organizzatori di viaggi, che mettendo a disposizione dei potenziali clienti dei veri e propri cataloghi di minori.

Nel corso del 2007 e nei primi mesi del 2008, si sono registrati casi di condanne e denuncia, grazie all'applicazione della Legge italiana in materia di sfruttamento sessuale dei minori a fini commerciali⁸²⁹. Nello specifico è stata emessa una sentenza di condanna e c'è stato più di un arresto per turismo sessuale e per organizzazione di viaggi finalizzati allo sfruttamento sessuale di minori⁸³⁰. Si è trattato di se-

⁸²⁷ Dalla ricerca condotta dall'Università di Parma ed ECPAT sul Turismo Sessuale nel 2002, risulta che solo nel 3% dei casi si tratta di pedofili, mentre la maggioranza è composta da uomini che solo quando si presenta l'occasione abusano di bambini.

⁸²⁸ Le destinazioni preferite dagli italiani che praticano turismo sessuale sembrerebbero essere il Kenya, la Repubblica Dominicana e la Colombia. Si veda sito www.ecpat.it

⁸²⁹ Legge 38/2006 «Disposizioni in materia di lotta contro lo sfruttamento sessuale dei bambini e la pedo-pornografia anche a mezzo Internet».

⁸³⁰ 8 marzo 2007: condanna del Tribunale di Milano per G.S., con l'accusa di aver commesso reati sessuali su minori commessi all'estero; 19 settembre 2007 Trento: arresto di F.D.B. per produzione, scambio e detenzione di materiali pedopornografici e per aver commesso reati sessuali su minori all'estero; 12 febbraio 2008: «Operazione Thai» della Procura di Siracusa, contro la pedofilia on-line e turismo sessuale: gli investigatori del Nucleo Investigativo Telematico (NIT) di Siracusa hanno fermato all'aeroporto di Fiumicino un docente universitario italiano di 55 anni, appena sceso da un aereo proveniente da Bangkok. Al professore sono stati sequestrati video pedo-pornografici girati in Thailandia di cui lui stesso era protagonista. Sono stati effettuati 4 arresti per reati di divulgazione di materiale pedo-pornografico in associazione per delinquere e gli indagati sono 110; 29 febbraio 2008: Sinhoukville (Cambogia) arresto di F.C. il cui procedimento giudiziario è in corso al momento della stesura del presente Rapporto.



gnali forti, di monito, prova del fatto che coloro che commettono tali crimini sono perseguibili e possono essere rintracciati e puniti per i reati commessi.

L'Italia resta l'unico Paese in cui chi organizza viaggi ha l'obbligo, per legge⁸³¹, di inserire nei propri materiali informativi comunicazioni in merito al turismo sessuale a danno di minori. In base alla legge gli operatori turistici sono dunque obbligati ad evidenziare in tutti i loro cataloghi e pubblicazioni un avviso sull'illegalità in tutto il mondo dello sfruttamento sessuale di bambini⁸³².

Da parte del Governo però non è stata patrocinata alcuna attività di sensibilizzazione e informazione diretta all'opinione pubblica nel corso del 2007. Le uniche attività che si riscontrano sul territorio nazionale sono state intraprese da associazioni di volontariato e Organizzazioni Non Governative, senza alcun finanziamento pubblico⁸³³. La campagna informativa italiana «*Stop sexual tourism*»⁸³⁴ beneficia invece del sostegno di diversi Enti Locali e nel 2007 ha visto la Regione Veneto protagonista di una simbolica iniziativa di sensibilizzazione⁸³⁵.

Si segnala infine che è stato riconfermato l'impegno della Cooperazione italiana per finanziare progetti volti a frenare l'offerta nei cosiddetti Paesi di destinazione⁸³⁶.

Il Gruppo CRC reitera pertanto le seguenti raccomandazioni:

1. Al **Ministero dello Sviluppo Economico** un impegno in termini di allocazioni finanziarie per realizzare nel corso del 2008 sul territorio nazionale campagne di informazione e sensibilizzazione a lungo termine dell'opinione pubblica e delle giovani generazioni contro il turismo sessuale attraverso programmi e azioni di formazione rivolti ai professionisti del settore;
2. Al **Ministero degli Affari Esteri e Ministero della Giustizia** di adoperarsi per garantire una maggiore cooperazione tra l'Italia e i principali Paesi di destinazione, attraverso la stipula di protocolli d'intesa che facilitino l'attività investigativa e dunque l'applicazione del principio di extraterritorialità, previsto dalla Legge 269/1998;
3. Al **Ministero degli Affari Esteri** di dedicare maggiore attenzione il prossimo anno a progetti di cooperazione di prevenzione a favore di bambini a rischio di sfruttamento sessuale e progetti di recupero per i minori che ne sono vittime.

b) La pedo-pornografia

Come già evidenziato nei precedenti Rapporti CRC la pedo-pornografia *on line*, continua ad essere un fenomeno in continua espansione, nonostante l'acquisita consapevolezza e l'impegno per il contrasto delle istituzioni e delle forze di polizia, sia a livello nazionale che internazionale. La pedo-pornografia *on line* è un fenomeno di natura criminale che si avvale e si alimenta delle potenzialità offerte dalle nuove tecnologie. Come sintetizzato recentemente dalla Polizia Postale e delle Comunicazioni, in occasione dell'inaugurazione del Centro nazionale per il contrasto della pedo-pornografia sulla rete internet⁸³⁷, diversi sono **gli strumenti informatici utilizzati da** adulti potenzialmente abusanti al fine di reperire e scambiare materiale pedopornografico o per entrare in contatto con minori: *siti internet* creati appositamente, nei quali vengono pubblicizzati prodotti a contenuto pedopornografico (ad esempio, VHS, DVD, CD); *chat, newsgroup, mailing lists* «utilizzati, per creare comunità di pedofili – ormai organizzati in veri e propri *network* internazionali - dove viene scambiato materiale prevalentemente di natura domestica, ossia realizzato e diffuso dagli stessi pedofili»; *servizi peer to peer (P2P)*⁸³⁸

⁸³¹ Legge 38/2006, cit.

⁸³² Ad esempio il *tour operator* Mappamondo include nelle condizioni generali di vendita questa norma: «Informativa ai sensi della legge: *Comunicazione obbligatoria ai sensi dell'art.16 della Legge 269/1998 – La legge italiana punisce con la pena della reclusione i reati inerenti alla prostituzione e alla pornografia minorile, anche se gli stessi sono commessi all'estero.*».

⁸³³ Campagna di sensibilizzazione *Vite invisibili* contro il turismo sessuale a danno di minori della Organizzazione Non Governativa Intervita Onlus, www.intervita.it/ita/index.php?mod=viteInvisibili

⁸³⁴ 3° Rapporto CRC 2007, pag. 104.

⁸³⁵ A marzo 2007, per alcuni giorni, il personale degli aeroporti veneti, in servizio presso i banchi di partenza dei voli diretti verso i Paesi che sono meta del fenomeno del «turismo sessuale», ha indossato una maglietta con logo e *slogan* di «*Stop Sexual Tourism*»; si è trattato di una delle iniziative di sensibilizzazione messe in atto dalla Regione Veneto in occasione dell'Anno Europeo delle Pari Opportunità per tutti nell'ambito di un progetto specifico proposto dall'amministrazione provinciale di Rovigo a sostegno della campagna nazionale contro lo sfruttamento a fini sessuali di minori e adolescenti nei paesi poveri, soprattutto in Brasile. La Provincia di Rovigo ha recentemente presentato la pubblicazione «Per i diritti delle bambine adolescenti contro il turismo sessuale».

⁸³⁶ La Cooperazione Italiana allo Sviluppo ha rifinanziato nel 2008 il «Programma Repubblica Dominicana» per la prevenzione e l'eliminazione delle forme peggiori di sfruttamento dei minori e del turismo sessuale in danno dei minori (Programma UNICEF in collaborazione con ECPAT Italia Onlus).

⁸³⁷ Documento distribuito dalla Polizia Postale e delle Comunicazioni, in occasione dell'inaugurazione del Centro nazionale per il contrasto della pedo-pornografia sulla rete internet, Roma 1 febbraio 2008.

⁸³⁸ Rete informatica organizzata con nodi equivalenti in grado di fungere sia da client che da server verso altri nodi della rete.



e *File Transfer Protocol* (FTP)⁸³⁹ che consentono di scambiare *files* di ingenti dimensioni, come filmati o consistenti quantità di immagini. Anche le modalità sono diverse: attraverso i siti web, gli utenti possono scaricare (*download*) dietro pagamento, materiale di natura pedopornografica (ad esempio, foto, video) oppure possono scambiarsi materiale utilizzando canali riservati attraverso le *chat* o il *file sharing*, dopo essersi riconosciuti attraverso l'utilizzo di linguaggi allusivi e convenzionali.

Come evidenziato negli due precedenti Rapporti CRC, la diffusione e lo scambio di materiale pedopornografico, avviene anche attraverso i cellulari. L'avvento dei **cellulari di nuova generazione**, infatti, consente, la trasmissione di immagini e video attraverso gli *MMS* (*Multimedia Messaging Service*). I cellulari, vengono utilizzati inoltre, da potenziali abusanti, per adescare i minori, chiedendo immagini degli stessi, magari in cambio di ricariche telefoniche⁸⁴⁰.

La **Legge 38/2006**, entrata in vigore il 6 febbraio 2006, ha fornito alcune misure per contrastare il fenomeno delle pedo-pornografia *on line* e la sua diffusione. Ad oltre 2 anni dall'entrata in vigore della Legge si è provato a monitorarne l'applicazione in particolare attraverso l'analisi dell'operatività degli istituti introdotti.

Il **Centro per il contrasto della pedo-pornografia sulla rete Internet**, previsto dalla Legge 38/2006, è stato formalmente inaugurato il 1 febbraio 2008. Il Centro raccoglie tutte le segnalazioni, provenienti da utenti singoli o da organizzazioni, riguardanti la presenza di materiale pedo-pornografico in rete (siti, pagine web, spazi liberi su portali, etc.), o episodi di utilizzo della rete al fine di diffondere e distribuire materiale pedo-pornografico (*chat*, *newsgroup*, *e-mail* indesiderate (*spamming*), programmi di *file sharing*, etc).

I siti contenenti materiale pedopornografico, identificati attraverso le segnalazioni, entrano a far parte di una "lista nera" (***black list***). La *black list* viene continuamente aggiornata e trasmessa ai *Providers* Italiani, i quali attraverso sistemi di filtraggio appositi, hanno l'obbligo di impedire ai loro utenti l'accesso ai siti segnalati.

A **gennaio 2007**, come scritto nel 3° Rapporto CRC, un decreto interministeriale, frutto del lavoro svolto da un gruppo istituito presso il Ministero delle Comunicazioni, e composto da esperti del predetto dicastero, della Polizia Postale e delle Comunicazioni e da rappresentanti degli operatori dei servizi di telecomunicazione, ha definito le caratteristiche tecniche dei filtri idonei al blocco degli accessi.

⁸³⁹ Protocollo di servizio della rete Internet atto a fornire elementi fondamentali per la condivisione di *file* tra *host*.

⁸⁴⁰ Si veda, ad esempio, il caso riportato nel 2° Rapporto CRC, pag. 58, relativo all'indagine avviata dalla Polizia Postale nel 2005.

Ad **aprile 2007**, è entrato in vigore il «Decreto Gentiloni»⁸⁴¹, che sancisce l'obbligo per gli *Internet Service Provider*, di bloccare l'accesso, attraverso i propri server, verso i siti segnalati dal Centro, e quindi presenti nella *black list* entro 6 ore dalla segnalazione. Dal **1 Febbraio 2008**, dopo alcuni mesi di *test* e di monitoraggio del funzionamento del sistema, il servizio è attivo e definitivamente operativo.

Sempre in base a quanto sancito dalla Legge 38/2006, il Centro interviene anche sui sistemi di pagamento *on line*. Infatti, il Centro dovrebbe segnalare agli uffici competenti della Banca d'Italia, i **rapporti bancari e finanziari connessi alla commercializzazione di materiale pedo-pornografico**, in modo da bloccare i pagamenti destinati a quanti rendono disponibile il materiale illegale sui siti e colpire di conseguenza gli enormi interessi economici sottesi al commercio di materiale pedopornografico. Già menzionato nel 3° Rapporto CRC, tale sistema è ancora in fase di definizione, e dunque non operativo.

Per quello che concerne l'**identificazione delle vittime**, evidenziata come una priorità nel 3° Rapporto CRC, si segnala che il Centro si è dotato di sistemi informatici idonei alla catalogazione ed analisi delle immagine pedopornografiche, al fine di identificarne i minori presenti. Ad oggi non esistono dati ufficiali, si auspica che la nuova struttura possa dare maggiori indicazioni in merito, nel futuro.

Infine per quanto concerne l'**attività di monitoraggio del fenomeno** svolta dalla Polizia Postale e delle Comunicazioni nel corso del 2007, si riportano i dati relativi all'attività dell'ultimo anno:

ATTIVITÀ FORZE DELL'ORDINE ANNO 2007

	Anno 2005 ⁸⁴²	Anno 2006 ⁸⁴³	Anno 2007
Siti web monitorati	59.044	38.372	22.445
Siti web a contenuto pedopornografico attestati in Italia	1	2	10
Indagati sottoposti a provvedimenti restrittivi	21	18	33
Persone denunciate in stato di libertà	471	370	352

⁸⁴¹ Ministero delle Comunicazioni, Decreto 8 gennaio 2007 *Requisiti tecnici degli strumenti di filtraggio che i fornitori di connettività alla rete Internet devono utilizzare, al fine di impedire, con le modalità previste dalle leggi vigenti, l'accesso ai siti segnalati dal Centro nazionale per il contrasto alla pedopornografia* in G.U. n. 23 del 29 gennaio 2007.

⁸⁴² Fonte: Comunicazione del Servizio della Polizia Postale e delle Comunicazioni, marzo 2006. Si veda 2° Rapporto CRC 2006, pag. 58.

⁸⁴³ Fonte: Comunicazione del Servizio della Polizia Postale e delle Comunicazioni, marzo 2007.



Per quanto concerne l'**Osservatorio per il contrasto della pedofilia e della pornografia minorile**, previsto anch'esso dalla Legge 38/2006, istituito presso la Presidenza del Consiglio di Ministri e che dalla XV legislatura opera presso il Dipartimento per le Politiche della Famiglia, **si segnala l'adozione del regolamento con Decreto 240/2007⁸⁴⁴**, entrato in vigore il 5 gennaio 2008.

Nel regolamento si specifica che l'Osservatorio ha il compito di acquisire e monitorare i dati e le informazioni relative alle attività svolte da tutte le pubbliche amministrazioni, per la prevenzione e la repressione dell'abuso e dello sfruttamento sessuale dei minori⁸⁴⁵. Interessante anche notare che l'Osservatorio dovrebbe redigere una **relazione tecnico-scientifica annuale** consuntiva delle attività svolte, anche ai fini della predisposizione della relazione che il Presidente del Consiglio dei Ministri presenta annualmente al Parlamento, ai sensi dell'art. 17 comma 1 Legge 269/1998. Tale relazione verrà svolta una volta insediatosi l'Osservatorio⁸⁴⁶. Invece la relazione sullo stato di attuazione della Legge 269/1998 è in corso di completamento al momento della stesura del presente Rapporto, e se ne auspica la diffusione tra gli operatori e la pubblicazione sul sito del Ministero competente.

L'Osservatorio dovrebbe anche predisporre il **Piano nazionale di prevenzione e contrasto dell'abuso e dello sfruttamento sessuale dei minori**, che sottopone all'approvazione del Comitato Interministeriale per la lotta alla pedofilia (CICLOPE). Il Piano costituisce parte integrante del Piano Nazionale Infanzia, predisposto dall'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza.

In merito alla **banca dati** per raccogliere, con l'apporto delle informazioni fornite dalle amministrazioni⁸⁴⁷, tutte le informazioni utili per il monitoraggio del fenomeno, si ricorda che nel primo anno della sua creazione (2006), l'Osservatorio ha lavorato alla predisposizione della scheda di rilevazione e la predisposizione dei contatti con gli altri Ministeri, mentre, rispetto al secondo anno di atti-

vità (2007), si segnala che il 21 dicembre 2007 i Ministri per le Politiche della Famiglia, dell'Interno, della Giustizia e per le Riforme e le Innovazioni nella Pubblica Amministrazione hanno firmato due protocolli d'intesa con i quali viene sancito l'impegno comune in questo esercizio, e viene specificata una metodologia di sviluppo della banca dati⁸⁴⁸. L'attività ricognitiva è gestita dal Dipartimento per le Politiche della Famiglia in collaborazione con il Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, a cui il Ministero ha commissionato uno studio di fattibilità del progetto da realizzarsi in cinque mesi.

La composizione dell'Osservatorio per il contrasto della pedofilia e della pornografia minorile non è ancora nota, in quanto, al momento della stesura del presente Rapporto, le nomine sono ancora in corso di perfezionamento⁸⁴⁹. L'attività dell'Osservatorio è fondamentale al fine di poter avere dati aggiornati e complessivi circa i reati di natura pedofila, realizzati anche utilizzando le nuove tecnologie, nel nostro Paese. Tali informazioni sono infatti fondamentali al fine della conoscenza e comprensione del fenomeno, non solo in termini quantitativi, ma anche in termini qualitativi, e conseguentemente per l'adozione di misure idonee di intervento e prevenzione. Si auspica pertanto una piena operatività dell'Osservatorio nel corso del 2008, e l'adempimento dei compiti prescritti dal regolamento.

Per quanto concerne i fondi destinati all'Osservatorio che ammontavano a € 1.500.000 per il 2006, e € 750.000 per il 2007⁸⁵⁰ si rileva che il **Decreto Ministeriale del 22 gennaio 2008 di Ripartizione del Fondo delle Politiche per la Famiglia per l'anno 2008** prevede € 6.000.000 per «le risorse destinate a finanziare iniziative di caratte-

⁸⁴⁴ Regolamento recante «Attuazione dell'articolo 17 comma 1 bis, della Legge 3 agosto 1998, n. 269, in materia di coordinamento delle azioni di tutela dei minori dallo sfruttamento sessuale e dall'abuso e istituzione dell'Osservatorio per il contrasto della pedofilia e della pornografia minorile», pubblicato in G.U. n. 296 del 21 dicembre 2007.

⁸⁴⁵ Art. 2 del sopracitato Regolamento.

⁸⁴⁶ Fonte: Comunicazione del Dipartimento per le Politiche della Famiglia inviata al Gruppo CRC ai fini dell'aggiornamento del presente Rapporto.

⁸⁴⁷ Ministero dell'Interno, Ministero della Giustizia, Ministero della Solidarietà Sociale, Ministero dell'Istruzione, Ministero della Salute, Dipartimento per i Diritti e le Pari Opportunità, Relazione della Dott.ssa Cinzia Grassi al seminario ChildOnEurope *Review on national system of Statistics and registration on child abuse* Firenze, 18 Gennaio 2007.

⁸⁴⁸ Le amministrazioni coinvolte si impegnano a far partecipare propri qualificati rappresentanti ad un gruppo tecnico coordinato dal Dipartimento per le Politiche della Famiglia d'intesa con l'Osservatorio. Il Gruppo tecnico si è riunito per la prima volta l'11 marzo 2008 e si è stabilita la costituzione di due sottogruppi di lavoro che si occupano dell'analisi delle banche dati del Ministero dell'Interno e del Ministero della Giustizia. Fonte: Comunicazione del Dipartimento per le Politiche della Famiglia al Gruppo CRC, cit.

⁸⁴⁹ Fonte: Comunicazione del Dipartimento per le Politiche della Famiglia, cit. Secondo quanto stabilito dal Regolamento l'Osservatorio è presieduto dal Capo del Dipartimento per le Politiche della Famiglia e composto da sei componenti, designati dal Ministro per le Politiche della Famiglia, di cui uno con funzioni di coordinatore tecnico scientifico, tre i componenti designati dalla Polizia di Stato, dall'Arma dei Carabinieri e dalla Guardia di Finanza ed infine tre i componenti designati dalle associazioni nazionali maggiormente rappresentative nel settore della lotta al fenomeno dell'abuso e dello sfruttamento sessuale a danno dei minori.

⁸⁵⁰ Tali somme sono previste dalla stessa Legge 38/2006, e sembrerebbero essere state confermate dal Bilancio di previsione della Presidenza del Consiglio dei Ministri 2007, capitolo di spesa 832.



re informativo ed educativo volte alla prevenzione di ogni forma di abuso sessuale nei confronti dei minori promosse dall'Osservatorio per il contrasto della pedofilia e della pornografia minorile e al sostegno delle attività dello stesso». Su richiesta di informazioni in merito a tali fondi da parte del Gruppo CRC il Dipartimento per le Politiche della Famiglia ha comunicato che «in ragione dei tempi necessari alla ricostituzione ed alla disciplina dell'organismo, le somme stanziare saranno utilizzate nel corso del 2008».

In merito al Comitato Interministeriale di coordinamento per la lotta alla pedofilia (CICLOPE), si sottolinea ancora una volta che la consulta delle associazioni, formalmente istituita nel 2005 non è mai stata operativa, e che nel corso del 2007 si è svolta una sola riunione plenaria in data 21 febbraio 2007⁸⁵¹.

Infine si segnala a livello europeo che il Consiglio d'Europa il 12 luglio 2007 ha approvato la **Convenzione sulla protezione di bambini e adolescenti contro lo sfruttamento e l'abuso sessuale**⁸⁵². Ad ottobre 2007, è stata aperta alle firme degli Stati Membri, durante la 28esima Conferenza del Consiglio dei Ministri di Giustizia⁸⁵³. L'Italia ha apposto la sua firma il 7 novembre 2007. La Convenzione non è ancora in vigore, poiché occorre la ratifica di almeno cinque Stati. L'obiettivo del Trattato è duplice, consiste nel tutelare maggiormente le vittime e nel perseguire con più efficacia gli autori delle violenze⁸⁵⁴. Il testo della Convenzione prevede poi per la prima volta all'interno di una Convenzione internazionale il fenomeno dell'adescamento del minore anche attraverso i mezzi di telecomunicazione, più comunemente conosciuto come "grooming". Infine, l'art. 30 par. 5 della Convenzione, sancisce la necessità per gli Stati Parte di dotarsi di misure politiche e legislative al fine dell'identificazione dei minori abusati sessualmente per la produzione di materiale pedo-pornografico.

⁸⁵¹ Si veda anche *infra* capitolo I, paragrafo «Coordinamento a livello istituzionale e tra istituzioni e ONG».

⁸⁵² Testo disponibile (in inglese) sul sito www.governo.it/GovernoInforma/Dossier/infanzia_convenzione_coe/Convention_Protection_children.pdf

⁸⁵³ Il 25-26 ottobre 2007 a Lanzarote. Per maggiori informazioni e per conoscere lo *status* della ratifica cfr.

<http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/QueVoulezVous.asp?NT=201&CM=8&DF=4/10/2008&CL=ENG>

⁸⁵⁴ Il testo della Convenzione prevede al proprio interno misure di prevenzione e di sostegno alle vittime, anche in fase procedurale. In particolare merita menzione il riferimento a procedure di selezione, reclutamento e formazione degli operatori che lavorano quotidianamente a contatto con i bambini; nonché azioni di sensibilizzazione degli stessi bambini riguardo ai rischi possibili a cui possono andare incontro nella loro vita quotidiana. Si specificano quali sono le ipotesi di reato in cui il bambino/a diventa vittima di un delitto sessuale: tra le altre prostituzione, pedopornografia sia nel caso della produzione, possesso e distribuzione.

Pertanto il Gruppo CRC raccomanda:

1. Al **Centro per il contrasto della pedo-pornografia sulla rete Internet** l'avvio delle attività finalizzate all'identificazione delle vittime di pedo-pornografia;
2. All'**Osservatorio per il contrasto alla pedofilia e delle pornografia minorile**, di provvedere quanto prima alla nomina dei suoi componenti e di garantire la piena operatività nel corso 2008, in particolare in merito alla raccolta sistematica dei dati relativi ai reati di natura pedofila, al fine di avviare analisi specifiche del fenomeno e conseguentemente adottare misure idonee di contrasto e di prevenzione al fenomeno e di supporto alle vittime ed agli abusanti (anche minorenni);
3. Al **Ministero delle Comunicazioni ed al Ministero della Pubblica Istruzione** l'adozione di misure efficaci di sensibilizzazione, destinate sia ai ragazzi per un utilizzo responsabile delle nuove tecnologie, che ai genitori e ai docenti, al fine di fornire strumenti idonei ad educare ad un utilizzo responsabile delle tecnologie, e a relazionarsi con tematiche sensibili quali la sessualità, l'affettività, la pedo-pornografia e l'abuso sui minori.

c) La prostituzione minorile

La prostituzione minorile in Italia è un fenomeno sociale composito che riguarda minori maschi e femmine sia di nazionalità italiana che straniera. Rispetto al passato, tale fenomeno sembra destare maggiore attenzione tra opinione pubblica, media e *policy makers*, sebbene l'approccio adottato sia soprattutto di tipo sensazionalistico e scarsamente mirato all'adozione di politiche e pratiche rispondenti ai bisogni dei minori coinvolti. Vigeva ancora una confusione generalizzata tra forme distinte, sebbene a volte parzialmente contigue, di abuso e sfruttamento sessuale perpetrate da adulti su minori⁸⁵⁵; confusione che non favorisce un corretto approccio alle questioni riguardanti il fenomeno.

Le poche conoscenze finora acquisite sulla prostituzione minorile nel nostro Paese derivano generalmente dagli studi sul fenomeno di tratta ai fini di prostituzione forzata⁸⁵⁶, che prendono in esame soprattutto i percorsi migratori e di sfruttamento di minori e donne straniere. In base alle stime

⁸⁵⁵ Prina F. *La prostituzione minorile* in Istituto degli Innocenti-Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza *Uscire dal silenzio. Lo stato di attuazione della legge 269/98* Questioni e documenti, n. 27, gennaio 2003, pagg. 17-47. Tale studio, che continua ad essere l'unico di rilievo in materia di prostituzione minorile, ha contribuito inoltre a chiarire le categorie concettuali utilizzate nell'affrontare le questioni relative alla prostituzione e alla tratta di minori, in particolare fornendo definizioni puntuali di sfruttamento di minore, sfruttamento sessuale di minore e lavoro sessuale.

⁸⁵⁶ Si veda *oltre* paragrafo «Rapimento, vendita e tratta di minori: la tratta di minori».



effettuate da ricerche recenti⁸⁵⁷, le minorenni straniere rappresentano circa il 7% di coloro che si prostituiscono in strada. Tale percentuale è stimata essere attorno al 10-12% in alcune zone italiane⁸⁵⁸. Nel corso degli ultimi anni, è stata registrata una progressiva diminuzione dell'età media delle persone che si prostituiscono, così come rilevato dagli stessi operatori ed operatrici sociali e messo in evidenza dai dati relativi ai progetti di assistenza ed integrazione sociale (in ottemperanza all'art. 18 T.U. 286/1998) rivolti a vittime di tratta (nella quasi totalità dei casi a scopo di sfruttamento sessuale). Indicare però dati statistici esaustivi non è possibile a causa della mancanza di un dispositivo nazionale di analisi e di monitoraggio costante, dal punto di vista quantitativo e qualitativo, del fenomeno della prostituzione minorile nelle sue numerose espressioni.

In Italia, la **prostituzione minorile femminile straniera** coinvolge minori provenienti soprattutto dalla Romania, dall'Albania, dalla Moldova e dalla Nigeria, molte delle quali sono vittime di tratta. Il sistema di reclutamento, di viaggio, di assoggettamento e di sfruttamento risulta essere molto simile a quello utilizzato per le donne adulte dello stesso gruppo nazionale. Nel caso delle minori, però, il livello di assoggettamento e di sfruttamento può essere più grave ed intenso proprio a causa della loro giovane età e dello scarso capitale sociale e culturale a disposizione che può impedire loro di ribellarsi e di riconoscersi come vittime di un grave reato. Le minori si prostituiscono sia in luoghi al chiuso (soprattutto negli appartamenti ed alberghi⁸⁵⁹), che in molte strade italiane. Dalle ricerche effettuate⁸⁶⁰ appare chiaro che le organiz-

zazioni criminali gestiscono questo specifico settore di sfruttamento molto redditizio utilizzando modalità organizzative e gestionali finalizzate a massimizzare i profitti e ridurre al minimo i potenziali rischi. L'alta mobilità, un articolato supporto logistico-organizzativo e un controllo particolarmente severo sono le tecniche adottate per evitare di essere intercettate dalle forze di polizia. Per sfuggire alle sanzioni penali, gli sfruttatori, oltre ad obbligarle a dichiarare sempre la maggiore età, tendono a spostare ripetutamente le minori sia all'interno della stessa città che in altre aree geografiche italiane⁸⁶¹.

Oramai comprovata da tempo⁸⁶² è l'esistenza della **prostituzione minorile straniera maschile**, rivolta ad uomini, esercitata da adolescenti o neomaggiorenni provenienti soprattutto dall'Europa dell'Est, in particolare dalla Romania e dalla Moldova, di origine rom o non, e in misura inferiore dal *Maghreb*; sono stati inoltre registrati anche casi di coinvolgimento di bambini di 8-9 anni, principalmente di origine rumena e rom. Secondo un recente studio, si tratta di un fenomeno in espansione⁸⁶³. I principali luoghi di incontro con i potenziali clienti sono le aree di città di medie e grandi dimensioni in prossimità delle stazioni ferroviarie, i parchi pubblici, gli *internet café*, i cinema porno, centro massaggi, saune, abitazioni di clienti abituali. I ragazzi generalmente si prostituiscono in maniera autonoma e sembrano non avere legami con le organizzazioni criminali che gestiscono la tratta e lo sfruttamento sessuale di minori femmine. I minori stranieri si prostituiscono per vari motivi: per mancanza di prospettive lavorative alternative che permettano di sostenere economicamente se stessi e la famiglia; per integrare quanto guadagnano attraverso altre occupazioni (ad esempio, lavaggio vetri, accattonaggio, ambulato, attività illegali); per potersi comprare beni di consumo; per testare o affermare la propria identità (omo)sexuale. Sebbene generalmente si dichiarino estranei a forme prostitutive coercitive, alcuni minori possono cadere vittima di circuiti di sfruttamento gestiti da propri pari o da adulti. Inoltre, vi sono casi di adolescenti trafficati e sfruttati per compiere attività il-

⁸⁵⁷ Carchedi F., Tola V. (a cura di) *All'aperto e al chiuso. Prostituzione e tratta: i nuovi dati del fenomeno, i servizi sociali, le normative di riferimento* Ediesse, Roma, 2008.

⁸⁵⁸ In particolare: Veneto, Emilia Romagna, Lazio e Piemonte. Cfr. Carchedi F., Tola V. (a cura di), cit.

⁸⁵⁹ Più raramente le minorenni vengono impiegate nei *night club* in quanto vengono considerati luoghi più rischiosi dal punto di vista dei controlli delle forze dell'ordine e delle severe pene per chi impiega e sfrutta minorenni.

⁸⁶⁰ Cfr. Save the Children Italia *Development of a Child Rights Methodology to Identify and Support Child Victims of Trafficking. Full Report of Research Findings*, EDIThink, Roma, 2007; Save the Children Italia *Protocollo di identificazione e supporto dei minori vittime di tratta e di sfruttamento*, EDIThink, Roma, 2007; Ferraris V. *Dalla tratta al traffico, allo sfruttamento: i minori stranieri coinvolti nell'accattonaggio, nelle economie illegali e nella prostituzione* Ed E. Bedin; Donadel C. *La tratta di persone a scopo di sfruttamento sessuale in strada e negli ambienti al chiuso* in Carchedi F., Orfano I. (a cura di) *La tratta di persone in Italia. Vol. 1. Evoluzione del fenomeno ed ambiti di sfruttamento*, FrancoAngeli, Milano, 2007, pubblicazione realizzata nell'ambito del Progetto «Osservatorio Tratta»; Azienda Ussl 16 di Padova *Progetto sperimentale di ricerca. Margini minori: conoscere, coinvolgere, agire. Primi esiti conoscitivi*, Padova, 2007; Casa dei diritti sociali, Fondazione Romena per i Bambini, la Comunità e la Famiglia, Terre des Hommes *Aumento della prostituzione minorile rumena a Roma* Fondazione Terre des Hommes, Bucarest, 2005; Carchedi F. (a cura di) *Prostituzione migrante e donne trafficate. Il caso delle donne albanesi, moldave e rumene*, Franco Angeli, Milano, 2004; Carchedi F. (a cura di) *Piccoli schiavi senza frontiere. Il traffico dei minori stranieri in Italia* Ediesse, Roma, 2004.

⁸⁶¹ Per un'analisi sulla mobilità territoriale, cfr. Carchedi F., Frisanco F. *La tratta di donne adulte e bambine. Uno sguardo d'insieme* in Carchedi F. (a cura di) *Piccoli schiavi senza frontiere*, cit. pagg. 106-111.

⁸⁶² Oltre agli studi citati, cfr. inoltre: Ferraris V. *Prostituzione maschile in Italia: minori e giovani adulti* in AA.VV., *Kinda. Ricerca sulla prostituzione maschile dei giovani stranieri* Ires-Cgil, Torino, 2004; Pini A. *La prostituzione maschile* in Associazione On the Road (a cura di), *Porneia Voci e sguardi sulle prostituzioni*, Il Poligrafo, Padova, 2003.

⁸⁶³ Save the Children Italia *Development of a Child Rights Methodology to Identify and Support Child Victims of Trafficking. Full Report of Research Findings* cit., pag. 28.



legali che, giudicati inadeguati a tale scopo, vengono in seguito costretti a prostituirsi.

Anche se scarsi sono gli approfondimenti in materia, si segnala l'esistenza di alcuni casi di **transessuali minorenni stranieri** (brasiliani) che sono stati obbligati ad assumere farmaci o a sottoporsi a trattamenti estetici per poi essere sfruttati nel mercato del sesso a pagamento⁸⁶⁴.

La prostituzione minorile italiana riguarda principalmente due *target group* distinti: bambine/i e ragazze/i appartenenti a famiglie multiproblematiche con condizioni sociali, economiche e culturali fortemente disagiate che utilizzano la prostituzione (in forme coatte o in parte autonome) quale strategia di sopravvivenza per sé e per il proprio nucleo familiare; ragazzi e ragazze che occasionalmente e autonomamente si prostituiscono per soddisfare bisogni non primari (acquisto di beni di consumo alla moda o sostanze psicotrope)⁸⁶⁵.

Molteplici, quindi, sono le modalità di sfruttamento della prostituzione minorile in Italia che «in un *continuum* molto articolato⁸⁶⁶» vanno dalla riduzione in schiavitù a forme autonome o concordate di esercizio della prostituzione. In questo ambito la discriminante più significativa è l'età: più i minori sono giovani e più il loro grado di sottomissione e di sfruttamento da parte degli adulti si aggrava.

Ancora insoddisfacenti, in termini di efficacia e metodologie utilizzate, appaiono gli interventi attuati per affrontare il fenomeno da parte degli organi competenti. Ciò è principalmente il risultato di quattro fattori: la scarsa conoscenza del fenomeno; la mancanza di competenze adeguate da parte delle forze dell'ordine, della magistratura, dei servizi pubblici e, in parte, dei servizi sociali privati; il non utilizzo di strumenti specifici di identificazione di minori dediti alla prostituzione o appartenenti a gruppi a rischio di sfruttamento sessuale; l'assenza di politiche preventive e di assistenza adeguate. Tuttavia, in alcuni territori del Paese, esistono pratiche di lavoro sociale⁸⁶⁷ che potrebbero fungere da riferimento per chi si appresta a lavorare in questo specifico ambito di assistenza o che è istituzionalmente preposto a fornire supporto alle/ai minori o a contrastare la prostituzione minorile.

In conclusione, si evidenzia che nel gennaio 2007, il Ministro dell'Interno ha istituito **l'Osservatorio sulla prostituzione**

e sui fenomeni delittuosi ad essa connessi avente il «compito di studiare le misure già esistenti, anche quelle di assistenza e tutela delle vittime e di formulare, a riguardo, pareri e proposte per favorirne il miglioramento»⁸⁶⁸. Rispetto alla prostituzione minorile, l'Osservatorio ha proposto la realizzazione di una campagna informativa diffusa sul fenomeno della prostituzione minorile e sul reato con cui è sanzionata; uno specifico impegno delle forze di polizia per la prevenzione e il contrasto del fenomeno. In considerazione del fatto che i minori stranieri non accompagnati possono correre il rischio di essere coinvolti in forme di sfruttamento sessuale o lavorativo, è stato inoltre deciso di realizzare un Sistema nazionale di accoglienza che uniformi e rafforzi tutti gli interventi locali. È stato quindi evidenziato che per perseguire il superiore interesse del/la minore è necessario: monitorare costantemente la sua presenza per tutto il tempo che rimane sul territorio italiano, attuando una «tutela condivisa» tra tutti i soggetti che, a vario titolo, lo/la incontrano; controllare l'adeguatezza della formazione e la qualità del lavoro degli operatori; verificare la gestione, il funzionamento e l'idoneità delle strutture di accoglienza e dei progetti adottati⁸⁶⁹. Si auspica pertanto che tali impegni, enunciati nella relazione dell'Osservatorio, vengano posti in essere nel corso della prossima legislatura.

Il Gruppo CRC raccomanda:

1. Al **Governo**, attraverso i vari Ministeri competenti (Interno, Giustizia, Salute, Solidarietà Sociale, Famiglia, Istruzione) e le autorità locali di sviluppare ed implementare una strategia articolata di prevenzione della prostituzione minorile italiana e straniera, attraverso politiche ed interventi che tengano in debita considerazione le situazioni di disagio, di marginalità e di devianza e i complessi fattori di rischio che possono portare i/le minori a prostituirsi. A tal fine è altresì necessaria, da parte dei Ministeri sopracitati, l'erogazione regolare e continua di modu-

⁸⁶⁴ Orfano I. *Il profilo delle utenze afferenti al Servizio Roxanne* in Carchedi F., Tola V. (a cura di) *All'aperto e al chiuso. Prostituzione e tratta: i nuovi dati del fenomeno, i servizi sociali, le normative di riferimento* Ediesse, Roma, 2008, pagg. 268 ss..

⁸⁶⁵ Prina F. op. cit.

⁸⁶⁶ *Ibidem*.

⁸⁶⁷ Si citano, ad esempio, le unità di strada e gli sportelli informativi presenti in molte città italiane.

⁸⁶⁸ Osservatorio sulla prostituzione e sui fenomeni delittuosi ad essa connessi *Relazione sulle attività svolte. I° semestre 2007* Ministero dell'Interno, Roma, 2007, pag. 6. Tale organismo ha coinvolto rappresentanti del Dipartimento di Pubblica Sicurezza, del Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione e del Comando Generale dell'Arma dei Carabinieri, dei Ministeri degli Affari Esteri, della Solidarietà Sociale, della Giustizia e dei Diritti e delle Pari Opportunità e rappresentanti di Enti Locali e di Organizzazioni Non Governative che forniscono assistenza e tutela alle vittime di sfruttamento sessuale.

⁸⁶⁹ *Ibidem* pag. 85.



li formativi al proprio personale affinché apprenda le necessarie tecniche di identificazione di minori che si prostituiscono o di gruppi sociali a rischio;

2. Al **Governo** (attraverso i Ministeri competenti: Interno, Giustizia, Difesa, Salute, Solidarietà Sociale, Famiglia, Istruzione) di promuovere l'implementazione a livello locale di protocolli di intesa tra forze dell'ordine, magistratura, servizi pubblici e privati, per l'adozione di procedure standardizzate di raccordo operativo per fornire supporto e tutela ai/alle minori che si prostituiscono;
3. Alla **Commissione interministeriale per il sostegno alle vittime di tratta, violenza e grave sfruttamento** di promuovere continue attività di ricerca e di ricerca-azione sul complesso fenomeno della prostituzione minorile italiana e straniera al fine di acquisire informazioni costantemente aggiornate per poter migliorare le prassi di intervento, ma anche le norme e le politiche di settore.

d) Abuso e maltrattamento intrafamiliare ed extrafamiliare di minori

38. Ai sensi dell'art. 19 della Convenzione, il Comitato raccomanda che l'Italia:

- (a) intraprenda studi sulla violenza, i maltrattamenti e gli abusi, incluso l'abuso sessuale, subiti dai bambini, soprattutto quelli appartenenti a gruppi vulnerabili, perpetrati in particolar modo all'interno delle famiglie e nelle scuole, in modo da valutare la diffusione, il fine e la natura di queste pratiche;
- (b) sviluppi campagne di sensibilizzazione con il coinvolgimento dei bambini, in modo da prevenire e combattere l'abuso sull'infanzia;
- (c) modifichi la sua legislazione riguardo al limite di età vigente per una speciale protezione contro tutte le forme di violenza perpetrate nei confronti dei bambini;
- (d) valuti il lavoro svolto dalle strutture esistenti e preveda alla formazione del personale coinvolto in questo tipo di casi;
- (e) indaghi in maniera efficace sui casi di violenza domestica, maltrattamento e abuso sui bambini, incluso l'abuso sessuale all'interno della famiglia, attraverso indagini e procedure giudiziarie a misura di bambino, in modo da assicurare una migliore protezione alle giovani vittime, incluso il loro diritto alla *privacy*.

(CRC/C/15/Add.198, punto 38)

Dal punto di vista legislativo il tema dell'abuso e del maltrattamento all'infanzia necessita ancora di un'armonizzazione fra le norme del diritto penale e civile, previste dal nostro ordinamento, e le indicazioni che delle principali convenzioni internazionali in materia. Ad esempio la **recente Convenzione del Consiglio d'Europa** sulla protezione di bambini e adolescenti contro lo sfruttamento e l'abuso sessuale, adottata dal Consiglio dei Ministri d'Europa il 12 luglio 2007, firmata dall'Italia il 7 novembre 2007 ma non ancora ratificata, si propone di prevenire e combattere gli abusi, di proteggere i diritti dei bambini vittime e di promuovere la cooperazione nazionale ed internazionale in questo campo, sottolineando la necessità di perfezionare ulteriormente il nostro sistema di tutela dei minori vittime di abusi. Per quanto riguarda il panorama legislativo nazionale, nel corso della XV legislatura si sono susseguite differenti proposte di legge che avevano ad oggetto la tematica dell'abuso e del maltrattamento all'infanzia. In particolare, si evidenzia, con un certo rammarico, la mancata approvazione del **disegno di legge C. 2169** proposto dal Dipartimento per i Diritti e le Pari Opportunità congiuntamente al Ministero della Giustizia e al Dipartimento per le Politiche della Famiglia in materia di «Misure di sensibilizzazione e prevenzione, nonché repressione dei delitti contro la persona e nell'ambito della famiglia, per l'orientamento sessuale, l'identità di genere ed ogni altra causa di discriminazione»⁸⁷⁰, che conteneva importanti innovazioni, quali ad esempio: l'introduzione di una nuova fattispecie di reato quale la violenza assistita, la modifica dei tempi di prescrizione per i reati di abuso sessuale sui minori, l'estensione della possibilità di ricorrere all'incidente probatorio anche in casi diversi dal solo ed esclusivo reato di natura sessuale.

A livello regionale si sottolinea che negli ultimi 10 anni, molte Regioni si sono dotate di Linee guida sull'abuso all'infanzia⁸⁷¹. Tali iniziative, anche se nate in modo scollegato tra loro, in tempi diversi e con diverse caratteristiche, ri-

⁸⁷⁰ Disegno di legge C. 2169 presentato alla Camera il 25 gennaio 2007, conclusione anomala per stralcio il 17 ottobre 2007. Disegno di legge C. 2169 *bis* «Misure di sensibilizzazione e prevenzione, nonché repressione dei delitti contro la persona e nell'ambito della famiglia»: presentato alla Camera il 17 ottobre 2007, assegnato (non ancora iniziato l'esame). Disegno di legge C. 2169 *ter* «Misure di repressione degli atti persecutori e delle condotte motivate da odio o discriminazione fondate sull'orientamento sessuale o sull'identità di genere»: presentato alla Camera il 15 gennaio 2008, in stato di relazione al momento della stesura del presente Rapporto.

⁸⁷¹ Ad esempio Piemonte (DGR n. 95-25280 del 5 settembre 1998), Lombardia (DGR n. 7/20100 del 23 dicembre 2004), Veneto (DGR n. 4031 del 30 dicembre 2002), Emilia Romagna (DGR n. 1294 del 1999), Campania (DGR n. 1164 del 16 settembre 2005), Abruzzo (www.nonprofitonline.it), Liguria (DGR n. 1079 del 1 ottobre 2004).



spondono comunque ad esigenze analoghe: identificare evenienze sempre più emergenti e diffuse; aggiornare gli operatori psicosociosanitari; riorganizzare i Servizi; riprogrammare l'investimento di risorse pubbliche; dare indicazioni specie rispetto alla gestione dei casi più complessi, come quelli di abuso sessuale, e all'interazione tra operatori socio-sanitari e operatori giudiziari. Purtroppo però l'attuazione di tali Linee guida appare estremamente disomogenea a seconda dei contesti territoriali. Per promuovere l'efficacia sarebbe invece auspicabile un'analisi e una valutazione delle Linee guida finora adottate e il loro stato di attuazione nei diversi contesti locali, per ricavarne esempi di buone prassi da diffondere uniformemente su tutto il territorio nazionale.

I finanziamenti per gli interventi di prevenzione, cura e assistenza socio-educativa a favore dei bambini e degli adolescenti vittime di maltrattamenti e violenze sessuali e delle loro famiglie e per la valutazione e il trattamento degli autori, in particolare se minorenni, sono ripartiti tra sistema sanitario e sistema sociale. Lo schema di riferimento rimane ancora oggi quello esemplificato nel Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri «Atto di indirizzo e coordinamento sull'integrazione socio-sanitaria, a norma dell'art. 2, comma 1, lettera n) della Legge 419/1998».

Sul versante sociale si evidenzia che non sono stati ancora definiti i livelli essenziali delle prestazioni sociali (LIVEAS), richiesti dalla Legge 328/2000, volti a garantire la definizione di un livello minimo essenziale di prestazioni su tutto il territorio. Tale mancanza aggrava la situazione di disomogeneità nella diffusione dei servizi di assistenza e trattamento sul territorio nazionale.

Sul versante sanitario, l'esistenza di una chiara definizione dei Livelli Essenziali di Assistenza (LEA)⁸⁷², tra cui rientrano i compiti di trattamento a favore dei minori abusati e delle loro famiglie, non si è tradotta in impegni reali atti a garantire che tali servizi siano erogati ai cittadini in modo sufficientemente uniforme su tutto il territorio nazionale.

La programmazione regionale in ambito sociale e sanitario e la programmazione territoriale sociosanitaria, che prende forma nei piani di zona, sono gli strumenti principali attraverso i quali si definiscono le priorità e si orientano le risorse. In tali contesti le politiche per l'infanzia e l'adolescenza in genere si trovano oggi a concorrere con altri importanti gruppi, in primo luogo gli anziani.

⁸⁷² Il 23 febbraio 2002 è entrato in vigore il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri che ha definito i Livelli Essenziali di Assistenza (LEA) vale a dire le prestazioni e i servizi che il SSN è tenuto a fornire a tutti i cittadini gratuitamente o dietro pagamento di un *ticket*.

La situazione non registra particolari cambiamenti rispetto alle analisi condotte gli scorsi anni, eccetto la creazione del **Fondo per le Politiche della Famiglia** presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, che ha previsto, a seguito dell'intesa stipulata il 20 settembre 2007 in Conferenza Unificata Stato, Regioni ed Enti Locali, uno stanziamento straordinario di risorse per il rilancio dei **consultori familiari**, azione dalla quale potrebbe derivare uno sviluppo anche dei servizi di assistenza a sostegno delle vittime di violenze familiari. Tale area di intervento prevede degli accordi stipulati tra il Ministro per le Politiche della Famiglia e le Regioni, anche se non tutte le Regioni hanno ancora sottoscritto gli accordi per ricevere i finanziamenti. Sarà pertanto necessaria un'attenta verifica per monitorare come sono state utilizzate tali risorse. Si segnala che al 12 gennaio 2008 le intese sottoscritte con la Provincia Autonoma di Trento e le Regioni Liguria, Sardegna, Sicilia, Lazio, Toscana e Veneto avevano mobilitato oltre 20 milioni di euro, di cui 15 milioni a carico del Fondo nazionale delle Politiche per la Famiglia (75% del finanziamento) e 5 milioni messi a disposizione dalle Regioni.

Si evidenzia anche che la **Legge Finanziaria 2008** ha previsto 1,5 milioni di euro per il finanziamento, «*da parte del Ministero della Solidarietà Sociale, di iniziative volte alla tutela dei minori, anche disabili, in situazioni di disagio, abuso o maltrattamento, ivi compreso il sostegno all'attività*» di uno specifico ente morale⁸⁷³, di cui sarà importante monitorare l'effettiva erogazione ed i criteri di distribuzione.

Inoltre dal 1 gennaio 2007 è stato avviato il nuovo Servizio telefonico connesso con il codice di pubblica sicurezza 114⁸⁷⁴, per il quale è previsto un contributo annuo di € 1.200.000,00, la cui vigilanza sulla qualità del servizio e sull'utilizzo del contributo è affidata al Ministero delle Comunicazioni, al Ministro per le Politiche della Famiglia, al Ministero della Solidarietà Sociale e al Dipartimento per i Diritti e le Pari Opportunità⁸⁷⁵. Sull'attività di tale servizio non sono disponibili dei dati ufficiali che sarebbero invece molto utili per avere anche un primo inquadramento del fenome-

⁸⁷³ Ente Morale SOS – Il Telefono Azzurro Onlus. Cfr. Legge Finanziaria 2008 art. 2 comma 464, come modificato dal Decreto Legge 248/2007, c.d. Decreto Milleproproghe 2008, art. 11 *bis*.

⁸⁷⁴ Il 7 novembre 2003 è stata stipulata tra il Ministero delle Comunicazioni e il Gestore Telefono Azzurro la «Convenzione per l'affidamento della gestione del servizio di emergenza 114» finalizzato a fornire, sul territorio nazionale, assistenza psicologica in caso di segnalazione di situazioni di emergenza nocive per lo sviluppo psico-fisico di bambini ed adolescenti, nonché ad attivare la rete di collegamenti di volta in volta necessari con le competenti strutture territoriali sanitarie, sociali e di sicurezza. L'art. 9 della Convenzione dispone, che questo Ministero eroghi al Gestore, a parziale copertura degli oneri di gestione, un contributo annuo pari a € 1.200.000,00.

⁸⁷⁵ Fonte: www.comunicazioni.it/



no della violenza ai minori e dell'efficacia degli interventi, quali quelli del servizio 114. Tali dati dovrebbe essere facilmente accessibili e messi a disposizione degli operatori e dei cittadini interessati.

È utile infine ricordare che nel 2007 il Dipartimento per i Diritti e le Pari Opportunità ha lanciato il primo avviso per il finanziamento di progetti finalizzati a rafforzare le azioni di prevenzione e contrasto della violenza di genere. I fondi messi a disposizione di Enti Locali, associazioni ed enti, sono stati € 2.150.000 a valere sul «Fondo nazionale contro la violenza sessuale e di genere», istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per i Diritti e le Pari Opportunità, ai sensi dell'art. 1 comma 1261 Legge 296/2006. Tra gli obiettivi rientrano anche interventi di protezione per i minori: si raccomandava infatti di dedicare una forte attenzione anche alle forme di violenza all'infanzia, in particolare agli abusi sessuali sui minori.

Per quanto riguarda la **progettazione regionale**, essa nel suo complesso si basa piuttosto sulle evidenze emergenti, mentre manca un'attenzione a destinare finanziamenti, non solo al mantenimento dei servizi esistenti, ma anche a promuovere iniziative innovative, come i centri di secondo livello, in grado di fornire le risorse professionali specialistiche indispensabili per garantire la presa in carico non solo diagnostica ma anche terapeutica dei bambini maltrattati e abusati. Inoltre va tenuto presente che la cura psicologica deve essere pensata e attuata anche per il genitore non abusante/maltrattante e, qualora risulti possibile dopo attenta valutazione diagnostica e prognostica, per il genitore maltrattante od abusante, in modo da poter restituire al minore, laddove possibile le proprie risorse familiari.

In generale si assiste ad una sottovalutazione dei costi necessari per organizzare un sistema in grado di lavorare in modo adeguato al fine di restituire ad un bambino maltrattato o abusato il diritto alla salute psico-fisica, sancito dalla Costituzione e dalla CRC. Tra questi costi è da porre in primo piano la specializzazione degli operatori che si occupano delle varie fasi di presa in carico dei minori maltrattati e delle loro famiglie, che richiede una competenza specifica considerando che spesso ci si trova ad operare in contesti familiari violenti in cui c'è la negazione di tutte le difficoltà esistenti.

i. Il minore vittima di maltrattamenti ed abusi ed il suo coinvolgimento nei percorsi giudiziari

Come già evidenziato nei precedenti Rapporti CRC, i minori vittime di maltrattamenti ed abusi possono essere coinvolti in differenti percorsi giudiziari che hanno obiettivi, finalità e procedure completamente differenti fra loro.

Nella gestione di questi percorsi si continua a rilevare una carenza ed una disomogeneità sul territorio nazionale dell'applicazione delle disposizioni di protezione del minore predisposte dall'ordinamento nazionale ed internazionale, la cui applicazione è ancora oggi troppo spesso legata alla discrezionalità dei singoli magistrati o alle prassi dei singoli Tribunali sia che questi operino in sede civile che in sede penale.

Il coinvolgimento di un minore nel percorso giudiziario, se non realizzato in modo congruo può dare luogo a forme di vittimizzazione secondaria. Pertanto si ritiene opportuno e necessario ribadire alcune considerazioni anche nel presente Rapporto di aggiornamento.

In particolare appare critico **l'ascolto del minore** vittima di abuso nell'ambito del procedimento giudiziario penale che lo vede vittima, ma spesso anche unico testimone. Nonostante la normativa abbia cercato di predisporre idonee garanzie di tutela del minore proprio per evitare una sua "rivittimizzazione" durante il procedimento penale, nella prassi tale tutela è ancora oggi spesso disattesa⁸⁷⁶.

Si evidenzia poi che, nonostante la Legge 77/2003, di ratifica ed esecuzione della Convenzione Europea di Strasburgo sull'esercizio dei diritti dei minori⁸⁷⁷, preveda la figura del rappresentante del minore, non è stato ancora definito il profilo di tale figura.

Così come la nomina del **curatore speciale** nell'ambito del procedimento penale, ex art. 77 c.p.p., prevista qualora vi sia un conflitto di interesse fra il minore vittima e i genitori o comunque di fronte all'incapacità o disinteresse da parte di questi ultimi, è sporadica e non applicata in tutti i casi ove sarebbe necessaria. Tale nomina peraltro difficilmente avviene fin dalle prime fasi del procedimento, fasi che si rivelano essere fondanti per tutto il procedimento. Si ricorda inoltre che la costituzione di parte civile, con la conseguente possibilità di richiedere un risarcimento del danno, è possibile solo attraverso un legale della parte lesa, che deve essere nominato o dagli esercenti la potestà o dal curatore speciale del minore.

I bambini vittime di traumi quali l'abuso sessuale, il maltrattamento fisico, la violenza assistita hanno diritto, oltre che ad interventi di tipo protettivo, anche a tempestivi e idonei **percorsi di sostegno e terapeutici**. Si verifica, in particolare nei casi di abuso sessuale, che tali percorsi vengano considerati come condizioni pregiudizievoli in vista della raccolta della testimonianza in sede penale e

⁸⁷⁶ Per un maggior approfondimento si veda capitolo II, paragrafo «L'ascolto del minore in ambito giudiziario».

⁸⁷⁷ Convenzione europea sull'esercizio dei diritti dei fanciulli, Strasburgo, 1996.



per tanto si verificano omissioni o gravi ritardi nella prestazione delle cure necessarie alle piccole vittime.

Peraltro l'Associazione Italiana dei Magistrati per i Minorenni e per la Famiglia (AIMMF) in un comunicato stampa diffuso l'8 marzo 2008⁸⁷⁸ ribadisce che gli interventi di cura della vittima non possono essere subordinati ai tempi ed alle esigenze del processo penale in quanto deve prevalere il «superiore interesse del minore».

Si segnala anche la necessità di introdurre validi criteri per la scelta **dei consulenti tecnici e dei periti**, previsti ad esempio ex art. 196 c.p.p., che includano una formazione e competenze specifiche, nonché una comprovata conoscenza dei diritti dell'infanzia, fondamentali per lo svolgimento delle funzioni che sono chiamati a svolgere. A fronte di una sempre maggiore predisposizione da parte dei giudici nel ricorrere a consulenti tecnici o periti, non si è ancora provveduto infatti a disciplinare questa attività. Non vi sono regole per lo svolgimento delle consulenze: allo stesso quesito si può rispondere utilizzando strumenti diagnostici differenti e le risposte fornite spesso non sono supportate da riferimenti scientifici. Infine si evidenzia la necessità di prevedere l'obbligo dei consulenti di confrontarsi con i servizi interessati già attivi sul caso, a volte anche da molti anni, servizi che potrebbero essere in possesso di elementi importanti. Infine si segnala che i tempi previsti per l'esecuzione di una consulenza tecnica sono spesso allungati da richieste di proroga, che conseguentemente privano il bambino di un supporto terapeutico per tempi intollerabili, in base al pregiudizio secondo il quale il bambino curato potrebbe essere suggestionato.

ii. Il sostegno e la cura del minore vittima di maltrattamenti ed abusi

La cura del bambino vittima delle diverse forme di maltrattamento deve prevedere una sinergia tra l'attivazione di contesti protettivi ed educativi (collocamento in comunità, affido familiare, sostegni educativi domiciliari, adozione, etc.), in grado di svolgere nel quotidiano funzioni di riparazione dei danni riportati dal minore, e l'attivazione di contesti più strettamente terapeutici finalizzati all'elaborazione dei traumi subiti.

È necessaria la valutazione delle competenze genitoriali e della eventuale recuperabilità dei genitori. Per quello che riguarda il genitore non abusante/maltrattante vanno messi in atto interventi di valutazione, sostegno e riparazione, con particolare attenzione alla cura della relazione con il bambi-

no, sempre danneggiata nelle situazioni di abuso/maltrattamento messo in atto dal *partner*. Gli interventi a favore dei genitori non vanno però assolutamente trascurati neanche nei casi di abusi extrafamiliari.

I percorsi di cura devono necessariamente coinvolgere *equipe* multiprofessionali con un alto livello di specializzazione in relazione alla specificità delle situazioni.

Si evidenziano nella prassi ancora grossi limiti nella realizzazione di percorsi valutativi sia dei minori vittime che della propria famiglia d'origine, in quanto:

- i percorsi valutativi sono spesso affidati a servizi non specializzati in tema di maltrattamento ed abuso, che non lavorano in rete con gli altri operatori, che non arrivano a formulazioni diagnostiche e prognostiche, che operano con una dilatazione dei tempi incongrua rispetto alle esigenze dei bambini;
- mancano ancora delle Linee guida che orientino tutti gli operatori coinvolti nei percorsi di cura nonostante la letteratura nazionale⁸⁷⁹ indichi per la valutazione delle competenze genitoriali criteri tali da consentire una previsione della potenzialità di recupero della famiglia;
- viene dedicata scarsa attenzione, in sede valutativa prima ed in sede terapeutica poi, agli adolescenti autori di reati sessuali, mentre tali interventi costituiscono l'unica strada percorribile al fine di tentare di prevenire le recidive, tenendo anche conto del fatto che i comportamenti abusanti iniziano molto spesso nell'adolescenza;
- vi è carenza di un'adeguata progettazione e accompagnamento delle famiglie affidatarie e adottive di bambini maltrattati ed abusati, spesso lasciate sole a gestire relazioni complicate con bambini traumatizzati e, nel caso delle famiglie affidatarie, anche con le famiglie di origine;
- gli operatori sono spesso costretti a lavorare da soli e sull'onda dell'emergenza, mentre andrebbe garantito, a chi lavora su questa casistica, formazione, supervisione e consulenza legale;
- i bambini e le famiglie sono costretti a ripetuti passaggi di prese in carico da un operatore all'altro a causa del *turn over* dovuto alle assunzioni temporanee e precarie;
- è del tutto sottovalutato a livello istituzionale l'alto rischio del *burn-out* degli operatori anche a causa degli "attacchi" da parte dei maltrattanti/abusanti, dei loro avvocati difensori e dei *mass-media*.

⁸⁷⁸ Comunicato stampa diffuso in data 8 marzo 2008 e disponibile sul sito www.aimmf.it

⁸⁷⁹ Malacrea M., Lorenzini S. *Bambini abusati. Linee Guida nel dibattito internazionale* Cortina, 2002; Carini A., Pedrocchi Biancardi M., Soavi G. *L'abuso sessuale intrafamiliare. Manuale di Intervento* Cortina, 2001; Cirillo S. *Cattivi genitori* Cortina, 2005; Ghezzi D., Vadilonga F. *La tutela del minore, protezione dei bambini e funzione genitoriale* Cortina, 1996.



iii. Abusi di gruppo e nelle scuole

Si ritiene importante prestare particolare attenzione all'insorgere di comportamenti abusivi che si possono verificare all'interno di alcune istituzioni da parte di singoli o di gruppi di persone rivolti a più bambini a loro affidati. Invece, con particolare riferimento a questa tipologia di abusi, si osserva una tendenza negazionista diffusa, forse legata alla troppa vicinanza con gli ambiti del quotidiano e della normalità: in questi casi si registra più che in altre situazioni, il bisogno da parte della collettività di dirsi che non è possibile che succedano fatti di una tale gravità.

Proprio per questo motivo, spesso bambini che rivelano tali forme di abuso vengono immediatamente etichettati come «soggetti con fantasie psicotiche».

Gli stessi operatori psicosociali in Italia conoscono ancora poco questo tipo di abusi, che necessitano invece di grande attenzione. Cospicua letteratura internazionale ha studiato questa casistica, mentre in Italia non vi è stato uno studio sul fenomeno né conseguentemente sulle strategie per affrontarlo adeguatamente.

Spesso in queste situazioni l'intervento giudiziario si presenta estremamente complesso, sia per la difficoltà a condurre le indagini sia a causa dei processi mediatici che si scatenano mettendo in difficoltà la magistratura, gli operatori e soprattutto le piccole vittime.

Solo cominciando a riconoscere l'esistenza di tali fenomeni potremo iniziare ad affrontarli: sarebbe quindi utile ed auspicabile cominciare a raccogliere dati sul numero dei casi conoscenza registrati in Italia e parallelamente intraprendere uno studio sulle ricerche condotte in tale settore.

Alla luce di tali considerazioni il Gruppo CRC raccomanda:

1. Al **Ministero degli Affari Esteri** di avviare celermente il processo di ratifica della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla protezione di bambini e adolescenti contro lo sfruttamento e l'abuso sessuale, firmata dall'Italia il 7 novembre 2007, ma non ancora ratificata;
2. Al **Ministero della Solidarietà Sociale** in raccordo con la **Conferenza Stato Regioni** di realizzare un sistema nazionale di monitoraggio dei bambini seguiti dai servizi sociali e sociosanitari territoriali per situazioni di disagio, trascuratezza, maltrattamento e abusi, allo scopo di arrivare a dati di incidenza significativi e comparabili in linea con quanto già previsto dalla Legge 38/2006 che istituisce una banca dati per i minori vittime di reati di natura sessuale;
3. Al **Governo** di inserire gli interventi di rilevazione precoce della violenza *intra* ed *extra* familiare ai danni di minori, l'assistenza socio educativa e gli interventi di reinserimento sociale, tra i livelli essenziali delle prestazioni sociali (LIVEAS), di cui si auspica una rapida definizione.

3. RAPIMENTO, VENDITA E TRATTA DI MINORI: LA TRATTA DI MINORI

Il Comitato ONU vede con preoccupazione l'elevato numero di bambini vittime di tratta sessuale in Italia. Il Comitato raccomanda che l'Italia: si impegni per prevenire e combattere la tratta di minori per scopi sessuali, in conformità con la Dichiarazione e l'Agenda per le azioni, e l'Impegno globale adottato ai Congressi mondiali contro lo sfruttamento sessuale del 1996 e 2001.

(CRC/C/15/Add. 198, 31 gennaio 2003, punti 49 e 50)

La tratta di minori in Italia è un fenomeno che coinvolge bambini e adolescenti di ambo i sessi provenienti da aree geografiche diverse, a cui sembrano corrispondere ambiti di sfruttamento distinti (prostituzione, accattonaggio conto terzi, attività illegali), sebbene in alcuni casi complementari. Anche i luoghi di destinazione sono differenti e possono mutare in base a cambiamenti di natura organizzativa dei soggetti e delle reti criminali coinvolte o quale reazione alle azioni di contrasto attivate dalle forze dell'ordine italiane o, ancora, ai *trend* stabiliti dalla cd. "clientela", soprattutto nel caso della prostituzione. Si registra inoltre l'innescarsi di forme di sfruttamento o di riduzione in schiavitù a seguito di un percorso migratorio irregolare e a causa della condizione di forte vulnerabilità in cui i minori vengono a trovarsi una volta giunti a destinazione.

Pur trattandosi di un fenomeno in costante trasformazione e, per sua natura nascosto, è possibile affermare che nel corso dell'ultimo biennio sono state acquisite e/o approfondite, grazie ad alcune ricerche⁸⁸⁰ finanziate principalmente attraverso programmi comunitari, conoscenze significative sui percorsi di tratta (reclutamento, viaggio verso il Paese di destinazione, modalità di assoggettamento e

⁸⁸⁰ Carchedi F., Orfano I. (a cura di) *La tratta di persone in Italia. Vol. 1. Evoluzione del fenomeno ed ambiti di sfruttamento* FrancoAngeli, Milano, 2007; tale volume, realizzato nell'ambito del progetto comunitario *Equal* «Osservatorio Tratta», raccoglie una serie di ricerche che hanno preso in esame varie forme di tratta (a scopo di: sfruttamento sessuale in strada e negli ambienti al chiuso; grave sfruttamento lavorativo; accattonaggio; economie illegali; espanto di organi; adozioni internazionali illegali) così come si manifestano nel nostro Paese; Save the Children Italia, *L'identificazione dei minori vittime di tratta e sfruttamento. Rapporto di ricerca*, Roma, 2007; tale studio, curato da Salvatore Fachile, è stato realizzato nell'ambito del progetto *Agis Development of a Child Rights Methodology to Identify and Support Child Victims of Trafficking* finanziato dalla Commissione Europea (JLS/2005/Agis/045).



sfruttamento) che hanno permesso di tracciare anche i profili dei/delle minori che più frequentemente vengono trafficati/e e sfruttati/e nel nostro Paese.

Gli studi hanno confermato le conoscenze oramai note sullo **sfruttamento sessuale** di adolescenti femmine prevalentemente di origine nigeriana ed est europea (in particolare provenienti dalla Romania, Moldova, Bulgaria, Repubblica Ceca, Albania) ed evidenziato, da un lato, il costante aumento⁸⁸¹ delle minorenni tra i sedici e i diciotto anni, in particolare rumene. Inoltre hanno messo in luce l'affacciarsi sul mercato di bambini, sia maschi che femmine, di origine rom sfruttati da membri della propria famiglia e, in misura molto minore, di giovani originarie del Camerun trafficate e sfruttate dalla criminalità nigeriana⁸⁸². Particolarmente a rischio di tratta e sfruttamento sessuale risultano essere gli adolescenti maschi, generalmente rumeni e moldovi, che si prostituiscono autonomamente ma che in alcuni casi possono entrare in un circuito di sfruttamento gestito da propri pari o da adulti⁸⁸³.

L'**accontanaggio conto terzi**⁸⁸⁴ è praticato soprattutto da minori rumeni rom e, in misura residuale, da minori di altri paesi dell'Europa sud-orientale. È confermata la tendenza a trafficare minori con problemi fisici in quanto l'esposizione delle loro disabilità (a volte aggravate dagli stessi sfruttatori⁸⁸⁵) sembra garantire una maggiore fonte di reddito. In diversi casi, tali minori esercitano anche la prostituzione quale fonte complementare di guadagno. Per alcuni l'accontanaggio può successivamente diventare «una mansione saltuaria, [che] si diversifica o [che] viene abbandonata in favore di altre azioni illegali, quali: furti, borseggi e spaccio di sostanze stupefacenti»⁸⁸⁶.

La tratta di minori a scopo di sfruttamento in **attività illegali** sembra invece coinvolgere prevalentemente bambini e adolescenti di ambo i sessi rumeni, rom e non, e adolescenti moldovi in attività contro il patrimonio (ad esempio furti e borseggi), e nordafricani, senegalesi e del Gabon (maschi) nello spaccio di sostanze stupefacenti, da cui un numero sempre più significativo diventa dipendente⁸⁸⁷.

Le forme di tratta che seguitano ad essere scarsamente conosciute sono quelle a scopo di **lavoro forzato** e di **adozioni internazionali illegali**⁸⁸⁸. Le poche informazioni finora raccolte sono prevalentemente di natura giudiziaria, le quali evidenziano l'esistenza di alcuni gruppi particolarmente a rischio. Per il lavoro forzato gli adolescenti a rischio sono soprattutto quelli originari dall'India, dal Bangladesh, dall'Africa del Nord e sub-sahariana che lavorano nel settore dell'agricoltura e della pastorizia. Ad essere coinvolti in casi di adozioni internazionali illegali risultano essere in particolar modo le gestanti e i neonati provenienti dalla Bulgaria e dalla Romania⁸⁸⁹. La tratta a scopo di **espianto di organi** continua ad essere il fenomeno meno conosciuto, sebbene a livello internazionale le conoscenze in materia continuano, anche se faticosamente, ad aumentare⁸⁹⁰. In Italia, una recente ricerca⁸⁹¹ ha permesso di fare chiarezza rispetto ai termini del fenomeno che, tuttavia, non riesce ad essere indagato a causa della scarsità di informazioni disponibili.

Considerato tale quadro conoscitivo è possibile affermare che **la tratta di minori in Italia è «una realtà composita** dove convivono la tratta dall'estero, la tratta interna, lo sfruttamento più o meno intenso e i percorsi irregolari autonomi di successo» che possono presentare «signifi-

⁸⁸¹ Carchedi F., Tola V. (a cura di) *All'aperto e al chiuso. Prostituzione e tratta: i nuovi dati del fenomeno, i servizi sociali, le normative di riferimento* Ediesse, Roma, 2008, pag. 99.

⁸⁸² Save the Children Italia *Italy in Final Report. Development of a Child Rights Methodology to Identify and Support Child Victims of Trafficking*, Edithink, Roma, 2007, pag. 25.

⁸⁸³ *Ibidem*, pagg. 28-29.

⁸⁸⁴ È infatti importante sottolineare che esistono differenze sostanziali tra minori che mendicano per conto terzi e quelli che sono dediti all'accontanaggio per conto della propria famiglia. Mentre per i primi, nella maggior parte dei casi, si configura il reato di tratta o di riduzione in schiavitù, per i secondi invece si è in presenza di strategie di sopravvivenza, sostenute anche da consuetudini culturali che richiedono anche ai minori di contribuire alla sussistenza della propria famiglia.

⁸⁸⁵ Save the Children Italia *L'identificazione dei minori vittime di tratta e sfruttamento. Rapporto di ricerca* Roma, 2007.

⁸⁸⁶ Ferraris V. *Dalla tratta al traffico, allo sfruttamento: i minori stranieri coinvolti nell'accontanaggio, nelle economie illegali e nella prostituzione* in Carchedi F., Orfano I. (a cura di), cit., pag. 219. Va inoltre rilevato che, a volte, il passaggio da un'attività all'altra dipende anche dall'età del minore e dalle strategie di raggio della legge (ad esempio, sfruttando la non imputabilità di reato per i minori di 14 anni) utilizzate dai singoli o dalle reti criminali.

⁸⁸⁷ *Ibidem* pagg. 249.

⁸⁸⁸ Si segnalano due recenti ricerche sul fenomeno: il Rapporto *Adoption in Europe: at what cost?* sulla responsabilità dei Paesi europei nell'adozione internazionale, presentato a Bruxelles il 26 Febbraio 2008 da Terre des Hommes ai rappresentanti di alcune Autorità Centrali europee e ai membri del Parlamento Europeo (disponibile sul sito www.tdh-childprotection.org; www.terredeshommes.org; ww.tdh.ch) e il *Rapporto Vermot - Mangold* sulle adozioni internazionali illegali di neonati presentato il 7 dicembre 2007 all'Assemblea del Parlamento Europeo (Doc. 11461 su www.coe.int).

⁸⁸⁹ Si veda, ad esempio, la recente operazione di polizia «Ladri di bambini» che ha portato alla scoperta di casi di tratta a scopo di adozione internazionale illegale in Campania (marzo 2008).

⁸⁹⁰ Significative in questo senso sono state le informazioni e le relative analisi presentate nel Seminario *Trafficking in persons for the removal of organs and body parts* svoltosi nell'ambito della Conferenza *The Vienna Forum to Fight Human Trafficking* organizzata dalla *Global Initiative to Fight Human Trafficking* (UN.Gift) delle Nazioni Unite (Vienna, 13-15 febbraio 2008). Il *background paper* elaborato per l'occasione, può essere scaricato dal seguente sito: www.ungift.org

⁸⁹¹ Alteri G. *Il commercio dei corpi: la tratta a scopo di espianto di organi* in Carchedi F., Orfano I. (a cura di), cit., pagg. 278-294.



cative interrelazioni» e che sono finalizzati allo svolgimento di attività che si situano lungo un *continuum*, dove la coesistenza di più attività e il passaggio tra forme di sfruttamento diverse sono usuali⁸⁹².

Quantificare tale realtà eterogenea continua ad essere un compito pressoché impossibile perché in Italia è ancora assente un sistema centralizzato permanente di raccolta dati ed informazioni sui diversificati fenomeni di tratta⁸⁹³ e i metodi per l'elaborazione di stime non sono ancora considerati sufficientemente attendibili⁸⁹⁴. **Gli unici dati statistici disponibili** (sebbene parziali perché riguardanti soprattutto la tratta a scopo di sfruttamento sessuale) sono perciò quelli elaborati dal Dipartimento per i Diritti e le Pari Opportunità sulle persone (adulte e minori) trafficate prese in carico dai programmi di assistenza e integrazione sociale e sui permessi di soggiorno concessi per motivi umanitari (in base all'art. 18 del T.U. 286/1998): dal 2000 al 2006 i minori inseriti in tali programmi sono stati 748⁸⁹⁵.

Sebbene **la normativa italiana** contro la tratta⁸⁹⁶ sia in linea con il Protocollo di Palermo e quella sulla tutela delle persone trafficate⁸⁹⁷ venga considerata un modello da adottare da più parti, la loro applicazione continua a non essere omogenea sul territorio nazionale. A dispetto del chiaro dettato normativo che non prevede l'obbligatorietà di sporgere denuncia formale da parte delle vittime e le numerose Circolari⁸⁹⁸ rilasciate dal Ministero dell'Interno in materia, diverse Questure continuano arbitrariamente ad adottare interpretazioni restrit-

tive della norma⁸⁹⁹.

La diffusa rete dei progetti ex art. 13 Legge 228/2003 e art. 18 T.U. 286/1998 di assistenza e di tutela presenti in Italia e finanziati dal Governo offre un'articolata serie di servizi alle (potenziali) vittime di tratta che, tuttavia, in molti casi, necessitano ancora di migliorare o di implementare **misure specifiche per persone trafficate (minori e adulte) in settori di sfruttamento diversi da quello sessuale**. In particolare, continua a persistere la necessità di migliorare il sistema di aggancio e di assistenza dei minori vittime di tratta o potenzialmente tali, sia nei luoghi di arrivo che di insediamento, nonché di accoglienza o di reclusione⁹⁰⁰. Gli interventi devono tenere conto dei bisogni specifici, anche in relazione al genere di appartenenza e all'età, dei minori, per elaborare politiche e strategie di intervento⁹⁰¹ diversificate e più adeguate⁹⁰².

L'identificazione e il conseguente supporto delle vittime di tratta e dei minori a rischio di tratta sono questioni di fondamentale importanza che le agenzie italiane preposte alla tutela delle persone trafficate e al contrasto del fenomeno dovrebbero tenere in debita considerazione, migliorando le proprie conoscenze ed adottando procedure standardizzate e strumenti specifici, come ad esempio linee guida e protocolli, che includano indicatori di tratta e sfruttamento, principi e regole di coordinamento e principi etici e metodologici per condurre il colloquio

⁸⁹² Ferraris V. op. cit., pag. 274.

⁸⁹³ Nel febbraio 2008 il Dipartimento per i Diritti e le Pari Opportunità ha annunciato l'intenzione di avviare a breve un Osservatorio sul fenomeno della tratta di esseri umani, istituito con decreto del Ministro per i Diritti e le Pari Opportunità del 21 marzo 2007.

⁸⁹⁴ Altri fattori contribuiscono a rendere difficoltosa la raccolta di dati attendibili sulla tratta, tra cui: la natura complessa ed invisibile del fenomeno; la paura delle persone trafficate di sganciarsi dal circuito di sfruttamento e la loro incapacità di riconoscersi come vittime; la mancanza di procedure di identificazione standardizzate e aggiornate da parte delle agenzie preposte alla tutela e all'assistenza delle (potenziali) vittime (forze dell'ordine, Enti Locali, ONG, sindacati, ispettorati del lavoro, etc.).

⁸⁹⁵ I dati sono tratti dal documento *Dati e riflessioni sui progetti di protezione sociale ex art. 18 dal 2000 al 2006* elaborato dalla segreteria tecnica per l'attuazione dell'art. 18 T.U. sull'immigrazione del Dipartimento per i Diritti e le Pari Opportunità della Presidenza del Consiglio, Roma, marzo 2007.

⁸⁹⁶ Legge 228/2003 «Misure contro la tratta di persone» pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 195 del 23 agosto 2003.

⁸⁹⁷ Art. 13 Legge 228/2003 e art. 18 T.U. 286/1998.

⁸⁹⁸ Ad esempio, n. 11050 del 28 maggio 2007 in cui il Ministero dell'Interno ribadisce che deve essere applicato anche il percorso sociale.

⁸⁹⁹ Per un'analisi dettagliata sul tema, cfr. Nicodemi F. *L'applicazione dell'art. 18 T.U. Imm. e delle norme ad esso collegate: criticità e prospettive* in Fachile S., Nicodemi F., Conti Nibali M., Alteri G. *La tratta di persone in Italia. Vol. 2. Le norme di tutela delle vittime e di contrasto alla criminalità* FrancoAngeli, Milano, 2007, pagg. 53-125.

⁹⁰⁰ Come ricorda Ferraris V.: «[...] diversi minori coinvolti nelle attività illegali hanno avuto esperienze di detenzione e proprio il carcere può rappresentare un luogo importante di identificazione delle vittime di tratta e di grave sfruttamento. A questo proposito una corretta informazione sulle possibilità di utilizzo della previsione dell'art. 18 comma 6 del Testo Unico sull'immigrazione potrebbe rappresentare un punto di svolta nelle politiche di intervento verso i minori coinvolti in attività illegali. [...] Si tratta di un istituto a cui possono accedere tutte le persone straniere e comunitarie che scontano una pena per aver commesso un reato durante la minore età, anche se nel frattempo sono divenute maggiorenni. Prevede la possibilità di ottenere un permesso di soggiorno avente la stessa natura e le stesse prerogative di quello di cui all'art. 18 T.U. Immigrazione», in op. cit., pag. 275.

⁹⁰¹ Per una disamina delle politiche e delle strategie attuate in Italia nel cd. settore anti-tratta, cfr. Prina F. *La tratta di persone in Italia. Vol. 3. Il sistema degli interventi a favore delle vittime* Franco Angeli, Milano, 2007.

⁹⁰² Ferraris V. *Dalla tratta al traffico, allo sfruttamento: i minori stranieri coinvolti nell'accattonaggio, nelle economie illegali e nella prostituzione* in Carchedi F., Orfano I. (a cura di) op. cit. pag. 219.



con le potenziali vittime⁹⁰³. Per poter quindi fornire adeguata protezione alle vittime e per prevenire l'invischiamento in circuiti di tratta di minori che vivono in situazioni di vulnerabilità, è necessario che tali agenzie sviluppino un sistema di *referral* a tutti i livelli: locale, nazionale e transazionale.

Infine, va evidenziata una tendenza registrata da più parti relativamente alla **difficoltà delle vittime di percepirsi come tali** quale conseguenza delle strategie di assoggettamento utilizzate dagli sfruttatori⁹⁰⁴ o di condizionamenti derivanti da codici culturali diversi⁹⁰⁵ da quelli esistenti nel nostro Paese. Tale difficoltà deve essere presa in esame e valutata con attenzione per poter avvicinare e supportare in modo adeguato le vittime.

Per concludere, si sottolinea che nel 2007 è stato riattivato il **Comitato di Coordinamento delle azioni di Governo contro la tratta di esseri umani** che si propone di definire le strategie di intervento in favore delle vittime, raccogliere dati e informazioni sulle varie forme di tratta, contribuire alla sensibilizzazione dei mass media e opinione pubblica sul fenomeno e di definire modalità di intervento nei paesi di origine delle vittime. Un compito fondamentale che si è attribuito il Comitato consiste nella stesura del Piano Nazionale d'Azione contro la tratta. Al momento della stesura del presente Rapporto, essendo i lavori appena avviati, non è possibile esprimere un parere o avanzare raccomandazioni in merito. Sarebbe comunque auspicabile l'adozione di Piano Nazionale che stabilisca chiaramente: le attività da svolgere; i responsabili per ciascuna attività; la tempistica da rispettare; le risorse umane e finanziarie da impiegare; gli indicatori di monitoraggio e di valutazione da utilizzare. Tale Piano inoltre dovrebbe tenere in debito conto la posizione specifica, i diritti e i bisogni dei minori per ciascuna attività prevista.

⁹⁰³ Strumenti utili in questo senso sono la metodologia e gli strumenti elaborati da Save the Children Italia in *Metodologia per la identificazione e il supporto dei minori vittime tratta. Final Report* op. cit. e *Protocollo di identificazione e supporto dei minori vittime di tratta e di sfruttamento* Edithink, Roma, 2007. Entrambe le pubblicazioni sono disponibili sul sito di Save the Children Italia www.savethechildren.it/2003/index.asp?area=pubblicazioni&n_pag=1&anno=2007

⁹⁰⁴ Si pensi alle minori che si prostituiscono con cui gli sfruttatori intrecciano una relazione amorosa perlopiù finalizzata al reclutamento e allo sfruttamento sessuale della presunta "fidanzata". Tra le strategie di assoggettamento utilizzate dagli sfruttatori vi sono anche la concessione di margini di libertà di movimento, la consegna di una parte dei profitti, l'accompagnamento in luoghi di divertimento (ad esempio, discoteche, cinema, etc.).

⁹⁰⁵ Ad esempio, i minori che considerano un loro dovere provvedere al sostentamento della propria famiglia e affidarsi al trafficante/sfruttatore.

Pertanto il Gruppo CRC raccomanda:

1. Al **Dipartimento per i Diritti e le Pari Opportunità** di implementare quanto prima un **Piano Nazionale anti-tratta**, che comprenda un sistema di *referral* locale, nazionale e transazionale, per dare una risposta olistica ed integrata alla tratta, in linea con gli strumenti comunitari e internazionali;
2. Al **Governo** di richiedere ai Ministeri dell'Interno, della Giustizia, del Lavoro, della Salute, al Comando Generale dei Carabinieri, al Comando Generale della Guardia di Finanza di includere nei propri piani formativi e di aggiornamento del personale la tratta di persone quale materia ordinaria di studio che preveda l'acquisizione di conoscenze e competenze specifiche, anche grazie al coinvolgimento di personale di enti pubblici e privati che lavorano a diretto contatto con vittime di tratta⁹⁰⁶;
3. Al **Ministero degli Affari Esteri** di investire maggiormente nella prevenzione della tratta tramite la cooperazione allo sviluppo, attivando **azioni mirate di informazione e di sensibilizzazione** rivolte alle famiglie e ai minori dei principali paesi di origine, tenendo in considerazione i risultati degli studi effettuati sulla tratta in Italia⁹⁰⁷ e coinvolgendo le locali autorità e la società civile.

MINORI DI MINORANZE ETNICHE

1. I MINORI ROM, SINTI E CAMMINANTI

55. Il Comitato raccomanda che lo Stato parte sviluppi, in cooperazione con le associazioni e/o ONG rom, politiche attive e programmi globali per prevenire l'esclusione sociale e la discriminazione tali da consentire ai bambini rom il pieno godimento dei loro diritti, incluso l'accesso all'istruzione e all'assistenza sanitaria.

(CRC/C/15/Add.198, punto 55)

⁹⁰⁶ Diverse iniziative di formazione, anche congiunta, sono già state realizzate occasionalmente in Italia (generalmente nell'ambito di progetti comunitari o finanziate da fondazioni e organizzazioni straniere o internazionali), a cui hanno partecipato rappresentanti delle forze dell'ordine, della magistratura, dei servizi di assistenza del pubblico e del privato sociale. Si ricordano, tra gli altri, i moduli formativi realizzati dal Progetto «Prevention of Trafficking» di EC-PAT-Europe Law Enforcement e quelli del Progetto «*Anti-Trafficking Training for Frontline Law Enforcement Officers*» promossi dall'International Centre for Migration Policy Development in collaborazione con l'Associazione On the Road.

⁹⁰⁷ Sebbene i luoghi di origine delle (potenziali) vittime di tratta possono cambiare, nel breve e medio periodo si consiglia di concentrare le azioni di sensibilizzazione nelle città e nelle regioni di provenienza individuate dalle ricerche già citate: le città del Nord-est confinanti con la Moldavia (Bacau, Iasi, Târgu Frumos, Suceava e Galati), del Sud (Drobeta-Turnu Severin, Craiova, Calarasi) e dalle zone periferiche di Bucarest per quanto riguarda i minori rumeni, di origine rom e non; Casablanca, Khouribga e Beni Mellal per i minori marocchini.



Per quanto riguarda i minori rom, sinti e camminanti l'attuazione della CRC in Italia appare sempre più complessa e legata a molteplici fattori che, interagendo tra loro, provocano sinergie quasi sempre negative.

In primo luogo, come sottolineato nel 3° Rapporto CRC, la situazione politica, sociale ed economica di forte destabilizzazione dei **Paesi di area balcanica** ha provocato e continua a provocare "diaspore" delle comunità nei Paesi dell'Unione Europea. A questo si aggiunge la mancanza di una concertazione e una condivisione di strategie a livello dei Paesi comunitari che accompagni con azioni positive l'inclusione sociale delle popolazioni rom e sinti e camminanti soprattutto là dove vi sia una maggiore concentrazione dei flussi migratori.

Per quanto riguarda l'Italia rimane ancora purtroppo invariata **l'assenza di una strategia politica e di un coordinamento a livello nazionale** che predispongano misure di intervento e azioni complessive di medio e lungo periodo⁹⁰⁹. La mancanza o l'incertezza di dati attendibili a livello nazionale riguardo a specifici aspetti, come ad esempio la scolarizzazione o la fruizione dei servizi sanitari, evidenziano la scarsa volontà da parte delle Istituzioni di rappresentare i problemi, conoscerli e valutarli in modo coerente ed efficace, delegando totalmente al livello locale l'onere degli interventi che appaiono, generalmente, di carattere repressivo o assistenzialistico.

Infine, si ritiene necessario sottolineare che questo processo culturale dovrebbe veder partecipi del cambiamento sia le Istituzioni, con l'obiettivo prioritario di superare le condizioni di forte marginalità sociali, sia le comunità dei rom, sinti e camminanti che soffrono di tale esclusione, ma le cui caratteristiche culturali, per motivi complessi e multifattoriali, non sempre favoriscono la piena attuazione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza.

Per quanto riguarda le principali questioni aperte è particolarmente preoccupante la situazione denunciata da diversi operatori di quei rom che vivono in Italia da diversi decenni⁹⁰⁹ e sono **privi di documenti di identità**, in particolare quelli provenienti da Paesi della Ex - Jugoslavia perché, pur essendo nati e cresciuti sul territorio italiano da due/tre generazioni, non hanno ancora cittadinanza italiana o il riconoscimento dello *status* di apolidia. Il limbo istituzionale in cui si trovano a vivere questi bambini e adole-

scenti ha una serie di ripercussioni negative, quali ad esempio la difficoltà di accesso ai più elementari servizi di base come quello sanitario, scolastico, formativo e di avviamento al lavoro.

Per ciò che riguarda la **situazione abitativa**, da ciò che risulta dal Censimento della Provincia di **Milano**⁹¹⁰ riguardo alla presenza di rom e sinti, sono più di 60 gli insediamenti sul territorio, di cui solo 16 risultano essere regolari. I minori sono il 31% del totale⁹¹¹. La salute è strettamente legata alla condizione abitativa: gli insediamenti abusivi rendono i bambini particolarmente vulnerabili per la mancanza di servizi essenziali (ad esempio, acqua, luce, riscaldamento) e perché spesso questa condizione di "invisibilità" li esclude dalla possibilità di accedere alle cure sanitarie pubbliche. Da uno studio del 2005⁹¹² sulla condizione di salute di bambini dagli 0 ai 5 anni che vivevano in campi rom, si evince che: la percentuale di nati sottopeso è del doppio rispetto a quella dei bambini italiani; il rischio di diarrea aumenta tanti più anni i bambini vivono nel campo; la prevalenza di asma nei bambini è ben più alta rispetto a quella rilevata a livello nazionale.

Il diritto alla salute è un'altra questione centrale. Nonostante siano stati messi in atto numerosi interventi di prevenzione e promozione della salute, i rom, sinti e camminanti rimangono tuttora una popolazione svantaggiata nel campo del diritto alla salute, intesa non soltanto come assenza di malattia ma come stato di benessere fisico, psichico e sociale. I principali fattori di rischio per questa popolazione sono rappresentati da condizioni igienico-abitative degradate, alto tasso di tabagismo, alcolismo e tossicodipendenza, decisamente in aumento nell'ultimo decennio, assenza di nozioni di Medicina Preventiva, difficile accesso alle strutture sanitarie. L'insieme di tali fattori condiziona sia l'aspettativa di vita, che risulta nettamente inferiore rispetto alla popolazione italiana, sia la qualità della vita. Tra le aree critiche della salute dei minori rom particolare importanza rivestono le problematiche pediatriche ed in particolare la mortalità e la morbilità perinatale e neonatale. Tali problematiche non possono essere scisse dalla

⁹⁰⁸ Tutto ciò si accompagna alla percezione di un forte ritardo; si veda anche intervento On. Marcella Lucidi, Conferenza europea sulle popolazioni rom, Roma 23 gennaio 2008: «*può servire tempo, ma molto tempo è già passato e l'inerzia non è un fattore neutro nelle dinamiche sociali*».

⁹⁰⁹ Si segnala invece che i sinti, camminanti hanno acquisito la cittadinanza italiana da diverso tempo.

⁹¹⁰ Provincia di Milano *Censimento popolazioni Rom e Sinti - Osservatorio per le Politiche Sociali*, 2006 www.provincia.milano.it/export/sites/default/affari_sociali/Allegati/censimento_pop_rom_sinti.pdf. I dati disponibili per la città di Roma risalgono al 2001: sono stati censiti 6500 rom e sinti in 25 campi (più o meno attrezzati).

⁹¹¹ Il dato sui minori fa riferimento alla popolazione rom e sinti della Provincia di Milano da cui si esclude il Comune di Milano.

⁹¹² Monasta L. *Roma macedoni e kosovari che vivono in campi nomadi in Italia. Stato di salute e condizioni di vita per bambini da zero a cinque anni di età* Universidad Autonoma de Guerrero, Acapulco, ottobre 2005.



tematica della salute materno-infantile. Le fasi della vita sociale sono anticipate; le donne rom giungono in genere al matrimonio all'età di 16-18 anni e quindi la prima gravidanza si ha anche al di sotto dei 18 anni⁹¹³. Il matrimonio precoce è infatti una di quelle "usanze" della cultura rom e sinta, che non tiene in debita considerazione la "minor età", e pertanto sarebbe importante promuovere la formazione professionale a favore dei giovani e delle giovani. Inoltre la tendenza delle donne rom, sinti e camminanti a considerare la gravidanza come un evento fisiologico e quindi da non "medicalizzare" da un lato, e la grave carenza di conoscenze sulla possibilità di diagnosi prenatale dall'altro, determinano un minore accesso ai servizi preposti con conseguente ridotta sorveglianza perinatale e maggiore frequenza di complicanze o intervento tardivo.

Per ciò che riguarda **la presenza di rom, sinti e camminanti nelle scuole italiane** non sono disponibili dati a livello nazionale: negli ultimi anni, il Ministero della Pubblica Istruzione ha pubblicato dati sugli alunni con cittadinanza non italiana, ma questi non tengono conto dell'appartenenza alla minoranza rom. Come già ricordato nel 3° Rapporto CRC, nel 2005 è stato siglato un protocollo di intesa tra un'associazione nazionale rom e il MIUR che prevedeva un monitoraggio a livello nazionale delle presenze di minori rom e sinti nelle scuole dell'obbligo, la formazione e l'inserimento di mediatori culturali rom attraverso la stipula di accordi con le Sovrintendenze regionali, gli Uffici Scolastici provinciali e gli Enti Locali, nonché corsi di formazione per gli insegnanti. Il suddetto Protocollo d'Intesa è rimasto in gran parte inattuato per l'assenza di investimenti che realizzassero le azioni indicate⁹¹⁴.

Per quello che concerne **la presenza dei mediatori culturali**, si sottolinea come, nella maggior parte delle scuole italiane siano completamente assenti interventi di mediazione interculturale rivolti ai bambini e alle bambine rom, sinti e camminanti. La situazione può cambiare da scuola a scuola grazie all'autonomia degli istituti, in base alla quale ci sono iniziative positive riconducibili ad una particolare attenzione dei singoli insegnanti e dirigenti scolastici, mentre pochi sono gli interventi di tipo strutturale⁹¹⁵. Ad esempio, si segnala che **a Milano** dieci mediatrici cul-

turali rom in servizio nelle scuole da oltre dieci anni, che avevano seguito uno specifico percorso triennale di formazione con l'Università Milano Bicocca, sono state assunte dal Comune di Milano. **A Roma** il progetto volto a favorire il processo di scolarizzazione dei minori rom, sinti e camminanti⁹¹⁶ è entrato a far parte delle attività del Dipartimento XI del Comune di Roma alle Politiche Educative e Scolastiche. Il progetto consiste in un lavoro di iscrizione, accompagnamento scolastico e mediazione tra famiglie e scuole coinvolte e viene portato avanti negli insediamenti riconosciuti dal Comune di Roma coinvolgendo più di 2000 tra bambini e adolescenti⁹¹⁷. Sono inoltre stati attivati altri progetti satellite che riguardano attività di doposcuola e pre-alfabetizzazione. **A Pescara**, luogo di forte presenza di rom abruzzesi e meta di nuovi flussi migratori di rom rumeni, negli ultimi tre anni il Comune ha viceversa escluso i progetti che prevedevano la mediazione culturale nelle scuole a favore degli alunni di etnia rom abruzzese, mentre si è avviato alla mediazione degli alunni di etnia rom straniera integrandoli nel progetto di mediazione linguistico-culturale a favore delle bambine e dei bambini stranieri nelle scuole dell'obbligo⁹¹⁸. Tale decisione è stata rimarcata nell'assenza di una politica d'integrazione nel Piano di Zona dei Servizi Sociali 2007 – 2009 del Comune di Pescara che non prevede alcun progetto di mediazione culturale (né per i minori stranieri né per quelli appartenenti a minoranze etniche).

Come registrato in diverse realtà territoriali, il mediatore rischia in questo modo di essere chiamato solo per casi particolarmente spinosi, trasformandosi in insegnante di sostegno e annullando la sua valenza di ponte tra culture che interagisce tra alunno, scuola, famiglia e comunità. Infine, non essendo i rom, i sinti e i camminanti riconosciuti come minoranza storico linguistica secondo la Legge 482/1999, non possono essere allocati fondi ministeriali per l'insegnamento della lingua *romanì*.

Appare evidente la necessità, in determinati contesti, di trovare misure che superino l'assistenzialismo e che rendano partecipi, oltre agli stessi minori, i genitori, permet-

⁹¹³ Morrone A., Spinelli A., Geraci S., Toma L., Andreozzi S. (a cura di) *Immigrati e zingari: salute e disuguaglianze* Rapporti ISTISAN 03/4, Roma, 2003.

⁹¹⁴ Si veda IX edizione Seminario nazionale *I rom, i sinti e le metropoli* promosso dall'Opera Nomadi, Roma 10-11 febbraio 2007.

⁹¹⁵ Le dieci mediatrici culturali rom erano in servizio nelle scuole da oltre dieci anni con l'Opera Nomadi, ed avevano seguito un percorso di formazione con l'Università Milano Bicocca – Dipartimento di Scienze della Formazione e l'Ufficio Scolastico Provinciale.

⁹¹⁶ Delibera della Giunta comunale - finanziamento parziale Regione Lazio Diritto allo Studio, Legge 29/1992, in corso dal 1993.

⁹¹⁷ Per l'anno scolastico 2003/2004, i minori coinvolti erano 2157, di cui 266 iscritti alla scuola dell'infanzia. Cfr.

www.cittaeducativa.roma.it/progetti_dipartimento_22.php

⁹¹⁸ Si veda www.comune.pescara.it/internet/index.php?codice=342. Questa situazione ha, da un lato, peggiorato la condizione dei bambini e delle bambine rom che, negli ultimi anni, avevano seguito percorsi positivi in ambito didattico, seguendo anche progetti di scolarizzazione d'istruzione paterna in collaborazione con i mediatori culturali rom della Cooperativa Officina di Pescara.



tendo loro di prendersi cura dei propri figli, e quindi creando anche le condizioni affinché ci siano risorse materiali per poterlo fare, e di assumersi le conseguenti responsabilità.

Si evidenzia che nelle recenti Conclusioni e raccomandazioni del **Comitato ONU per l'eliminazione della discriminazione razziale** viene nuovamente raccomandato all'Italia di «[...] rafforzare i propri sforzi a sostegno dell'inclusione nel sistema scolastico di tutti i minorenni rom e di lavorare sulle cause che incidono sulle possibilità di abbandono, incluso il matrimonio in età precoce, in particolare delle ragazze rom e a tal fine cooperare attivamente con i genitori rom, le associazioni e le comunità locali. Raccomanda inoltre che operi per migliorare il dialogo e la comunicazione fra il personale docente e i minorenni rom, le comunità rom, le comunità rom ed i genitori, compreso l'impiego più frequente di assistenti scolastici scelti tra i rom»⁹¹⁹.

Per quanto concerne la **presenza di minori rom nelle strutture della giustizia penale minorile**, come sopra affermato⁹²⁰, è innegabile una loro sovra rappresentazione all'interno degli Istituti Penali Minorili, soprattutto per la ragazze. Ad essere violato in questo caso è proprio il principio di non discriminazione, non avendo di fatto i minori rom le stesse possibilità dei minori italiani di accesso alle misure alternative. Un ulteriore elemento di criticità è la mancanza di conoscenze adeguate da parte degli operatori dei servizi sociali che si dimostrano incapaci di adattare interventi specifici per questi minori.

Per la fascia d'età compresa entro i 14 anni, negli ultimi anni si è evidenziata infine la casistica di rom coinvolti in attività quali **furti in appartamento e borseggi**, soprattutto nelle aree metropolitane e nei Comuni di medie dimensioni: ad esempio a Roma e Milano⁹²¹ sono state diverse le operazioni della Polizia che hanno visto come protagonisti minori rom, principalmente appartenenti a gruppi romeni, costretti a borseggiare turisti e passanti nelle zone di maggior affollamento. Si tratta in questo caso di pre-adolescenti che, partendo in gruppo dai vari campi la mattina presto, raggiungono i luoghi centrali delle città, la maggior parte delle volte in completa autonomia (o affidati ad un ragazzo più

grande ma sempre minorenni), per tale finalità⁹²². La vulnerabilità di questi bambini/e raggiunge livelli importanti e non è inusuale che diventino, a causa della solitudine e della condizione quotidiana di vita di strada, vittime di adescamenti di pedofili o che semplicemente "scelgano" di aumentare i loro profitti, prostituendosi⁹²³.

Sono inoltre emerse anche specifiche situazioni di sfruttamento a carattere sessuale, prevalentemente femminile.

Il processo per il riconoscimento e l'attuazione del diritto dei minori alla tutela da ogni forma di sfruttamento, compreso quello lavorativo, ed il pieno riconoscimento di diritti quali quello all'istruzione, alla salute, al riposo e al tempo libero non può prescindere dal coinvolgimento della famiglia e della comunità di origine, di cui si dovrebbe tener conto nella pianificazione degli interventi. Molti bambini e adolescenti imparano dal loro contesto familiare o comunitario che l'elemosina, la criminalità, per arrivare in casi estremi alla prostituzione, sono strumenti per il sostegno dell'economia familiare. La stessa percezione dell'adolescenza è differente, poiché mentre per i paesi occidentali è un processo di emancipazione dalla famiglia, nella cultura rom, rappresenta la fase in cui il bambino si trasforma in uomo e deve contribuire a sostenere il nucleo familiare.

Pertanto il Gruppo CRC raccomanda:

1. Al **Parlamento** la modifica della Legge 482/1999, al fine di riconoscere i rom, sinti e camminanti come minoranza linguistica nazionale, come recentemente ribadito dal Comitato ONU per l'eliminazione della discriminazione razziale;
2. Al **Ministero della Solidarietà Sociale** di includere all'interno dell'imminente Piano Nazionale d'Azione e di interventi per i soggetti in età evolutiva una parte espressamente dedicata alla promozione ed attuazione dei diritti dei bambini e degli adolescenti rom, sinti e camminanti, con adeguate risorse finanziarie e garanzie di monitoraggio sull'attuazione;
3. Alla **Conferenza Stato Regioni** di promuovere la creazione di un luogo permanente di scambio di buone prassi realizzate a livello locale, coinvolgendo istituzioni e associazioni, e garantendo la presenza di associazioni rom, sinti e camminanti.

⁹¹⁹ Comitato ONU sull'eliminazione della discriminazione razziale *Conclusioni e raccomandazioni rivolte all'Italia marzo 2008*, Traduzione a cura del Comitato per la Promozione e Protezione dei Diritti Umani.

⁹²⁰ Si veda *infra* paragrafo «Minori in stato di detenzione e sottoposti a misure alternative».

⁹²¹ Milano, 11 dicembre 2007: l'operazione ha portato alla luce lo sfruttamento di 34 minori rom dagli 8 ai 13; cfr: www.poliziadistato.it sezione: archivio notizie.

⁹²² Sul totale dei 264 interventi sui minori fatti nel 2007 dal Centro di Contrasto alla Mendicizia Infantile del Comune di Roma, nel 44% dei casi si è trattato di furti e borseggi, principalmente commessi da minori infra-quattordicenni quindi non imputabili (in alcuni casi recidivi). Alto è anche il numero di interventi su minori in stato di abbandono (21%) e di minori in stato di mendicizia (17%); di particolare gravità sono i casi di sfruttamento, maltrattamenti e abusi (in tutto 10 minori).

⁹²³ Roma, «operazione Fiori nel Fango 1 (aprile 2006)» e «operazione Fiori nel Fango 2 (novembre 2007)»: le operazioni condotte dalla Squadra Mobile di Roma hanno portato alla luce situazioni di sfruttamento sessuale, prostituzione e pedofilia su una trentina di minori.



Siti web delle associazioni del Gruppo CRC

- ACP – Associazione Culturale Pediatri www.acp.it
AGEDO onlus - Associazioni Genitori di Omosessuali www.agedo.org
AGESCI - Associazione Guide e Scout Cattolici Italiani www.agesci.org
Ai.Bi - Associazione Amici dei Bambini www.amicideibambini.it
Alisei – www.alisei.org
Amnesty International - Sezione italiana www.amnesty.it
ANFAA - Associazione nazionale famiglie adottive e affidatarie www.anfaa.it
ANFFAS onlus - Associazione Nazionale Famiglie di Persone con Disabilità Intellettiva e/o Relazionale www.anffas.net.
Arché www.arche.it
Arciragazzi www.arciragazzi.it.
Associazione Alama www.alamaonlus.org
Associazione Amani www.ctm-lecce.it/amani/index.html
Associazione Antigone onlus www.associazioneantigone.it
Associazione Bambinisenzasbarre www.bambinisenzasbarre.org
Associazione Comunità Nuova www.comunitanuova.it
Associazione On the Road www.ontheroadonlus.it
Associazione Ora d'Aria onlus - www.oradaria.info
Associazione Passo dopo passo ... insieme onlus www.passodopopassoinsiemeonlus.org
Associazione Saveria Antiochia Omicron Onlus www.omicronweb.it
Associazione Stak Andrea de Gasperi Onlus www.associazionestak.org
Associazione Valeria Onlus www.associazionevaleria.com
Batyá Associazione per l'accoglienza, l'affidamento e l'adozione www.batyá.it
CAM - Centro Ausiliario per i problemi Minorili www.cam-minori.org
Camera Minorile di Milano www.cameraminorilemilano.it
Associazione Camina per città amiche dell'infanzia e dell'adolescenza sostenibili e partecipate www.camina.it
Caritas Italiana www.caritasitaliana.it
CbM - Centro per il Bambino Maltrattato e la cura della crisi familiare www.cbm-milano.it
Centro Studi Hansel e Gretel www.cshg.it
Centro Studi Minori e Media www.minorimedia.it
Cesvi www.cesvi.org
CIAI - Centro Italiano Aiuti all'Infanzia www.ciai.it
CIES - Centro Informazione e Educazione allo Sviluppo www.cies.it
CISMAI - Coordinamento Italiano dei Servizi contro il Maltrattamento e l'Abuso all'Infanzia www.cismai.org
Cittadinanzattiva www.cittadinanzattiva.it
CNCA - Coordinamento Nazionale Comunità di Accoglienza www.cnca.it
CND- Consiglio Nazionale sulla Disabilità www.cnditalia.it
CODICI – www.codiciricerche.it
Comitato italiano per l'UNICEF Onlus www.unicef.it
Cooperativa Sociale Pralipé Onlus www.pralipe.it
Coordinamento Genitori Democratici www.genitoridemocratici.it
Cras Onlus www.crasitalia.it
CSEN – Centro Sportivo Educativo Nazionale www.csen.it
CTM Lecce Onlus www.ctm-lecce.it
Dedalus cooperativa sociale www.coopdedalus.it

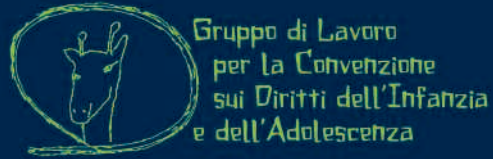


ECPAT Italia www.ecpat.it
 FEDERASMA onlus www.federasma.org
 FIDAPA - Federazione Italiana Donne Arti Professione Affari - www.fidapa.it
 Fondazione ABIO Italia Onlus – Associazione per il Bambino In Ospedale www.abio.org
 Fondazione Ozanam S. Vincenzo www.fondazioneozanam.org
 IBFAN Italia - gruppo della Rete Internazionale di Azione per l'Alimentazione Infantile- www.ibfanitalia.org
 Il corpo va in città www.ilcorpovaincitta.it
 INMP - Istituto nazionale per la promozione della salute delle popolazioni migranti e il contrasto delle malattie della povertà www.inmp.it
 IPDM - Istituto per la Prevenzione del Disagio Minorile www.soschild.org
 IRES www.ires.it
 IRFMN - Istituto di Ricerche Farmacologiche Mario Negri www.marionegri.it
 ITALIANATs www.italianats.org
 La Gabbianella Coordinamento per il Sostegno a distanza www.lagabbianella.it
 LLL – La Leche League Italia onlus www.lllitalia.org
 L'Abilità Associazione Onlus www.labilita.org
 L'altro diritto Onlus www.altrodiritto.unifi.it .
 LIBERA Associazioni, nomi e numeri contro le mafie www.libera.it
 MAMI – Movimento Allattamento Materno Italiano www.mami.org
 M.A. - Mandibole Allenate Gruppo di famiglie adottive del Triveneto www.mandiboleallenate.org.
 MANI TESE www.manitese.it
 MDC Junior - Movimento Difesa del Cittadino Junior www.mdcjunior.it
 ONG M.A.I.S. Movimento per l'Autosviluppo, l'Interscambio e la Solidarietà www.mais.to.it
 Opera Nomadi Milano www.operanomadimilano.org
 O.V.C.I. la Nostra Famiglia www.ovci.org
 Save the Children Italia www.savethechildren.it
 SIMM - Società Italiana di Medicina delle Migrazioni www.simmweb.it
 Terre des Hommes Italia www.tdhitaly.org
 UISP - Unione Italiana Sport Per tutti - www.uisp.it
 VIS – Volontariato Internazionale per lo Sviluppo www.volint.it



Pubblicazioni del Gruppo di Lavoro per la 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, disponibile su www.crin.org
- *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, disponibile su www.crin.org
- *Supplementary Report on the implementation of the Optional Protocols on the CRC in Italy*, May 2005, disponibile su www.crin.org
- *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, disponibile su www.crin.org
- *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, disponibile su www.crin.org



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 dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia.

Il Gruppo CRC si è costituito nel dicembre 2000 con l'obiettivo prioritario di preparare un rapporto sulla condizione dell'infanzia in Italia, supplementare a quello presentato dal Governo italiano, da sottoporre al Comitato ONU sui Diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza presso l'Alto Commissariato per i Diritti Umani delle Nazioni Unite. Il *Rapporto Supplementare «I diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia - la prospettiva del terzo settore»* è stato pubblicato a novembre 2001 ed è stato discusso a Ginevra nell'ottobre 2002 nel corso della pre-sessione con il Comitato ONU.

Il Gruppo CRC, presentando il *Rapporto Supplementare*, ha assunto l'impegno di proseguire nell'opera di monitoraggio della CRC e delle Osservazioni Conclusive, non solo in vista del prossimo Rapporto Supplementare alle Nazioni Unite previsto per il 2009, ma anche al fine di garantire un sistema di monitoraggio permanente, indipendente e condiviso con le associazioni che lavorano per i diritti dell'infanzia in Italia.