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

2°

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

Agedo
Ai.Bi.
Amnesty International sezione italiana
ANFAA
Arché
Arciragazzi
Associazioni Bambinisenzasbarre
Associazione Camina
Associazione Gruppo Abele
Associazione Il ponte onlus
Associazione On the Road
Associazione Rompere il silenzio
Associazione Stak onlus
Camera minorile Milano
Caritas Italiana
CBF
Centro per la Salute del Bambino onlus
Centro Studi Hansel e Gretel
CESVI
CIAI onlus
CIES
CISMAI
Cittadinanzattiva
CNCA
Comitato italiano per l'UNICEF
Comunità Nuova
Consiglio Nazionale sulla Disabilità
Cooperativa Sociale Pralipé
CRAS onlus
ECPAT Italia
IBFAN Italia
IRES - CGIL
IRFMN
Istituto per la Prevenzione del Disagio Minorile
La Gabbianella
Libera
MAIS
MAMI
Opera Nomadi
OVCI la Nostra Famiglia
Save the Children Italia
SIMM
Terre des Hommes Italia
UISP
VIS

Il Rapporto è stato curato da
Arianna Saulini (Save the Children Italia)

con il contributo di
Yasmin Abo Loha (ECPAT Italia), Ai.Bi. Associazione Amici dei Bambini, sezione italiana Amnesty International, Laura Anzideo (Save the Children Italia), Laura Arcara (IBFAN Italia), Federica Aguiari (UNICEF Italia), Laura Baldassarre (UNICEF Italia), Laura Bastianelli (Istituto per la Prevenzione del Disagio Minorile), Ines Biemmi (Save the Children Italia), Adriana Bizzarri (Cittadinanzattiva), Maurizio Bonati (IRFMN), Luisella Bosisio Fazzi (Consiglio Nazionale sulla Disabilità), Marco Bufo (Associazione On the Road), Laura Calvanelli (Caritas Italiana), Rita Campi (IRFMN), Ufficio Immigrazione Caritas Italiana, Carola Carozzone (VIS), Elise Chapin (MAMI), Chiara Curto (UNICEF Italia), CIAI - Centro Studi, Maria Grazia Del Buttero (Camera Minorile Milano), Nunzia De Capite (Caritas Italiana), Cristiana De Paoli (Save the Children Italia), Salvatore Fachile (Save the Children Italia), Antonella Inverno (Save the Children Italia), Filomena Liberati (Istituto per la Prevenzione del Disagio Minorile), Marinella Malacrea (CISMAI), Manuela Mercante (UNICEF Italia), Maurizio Pagani (Opera Nomadi), Irene Pavlidi (Comunità Nuova), Yuri Pertichini (Arciragazzi), Caterina Pozzi (CNCA), Giulia Prestia (Cooperativa Sociale Pralipé onlus), Enrico Ragaglia (Save the Children Italia), Beatrice Roselletti (CRAS Italia), Elena Rozzi (Save the Children Italia), Debora Sanguinato (VIS), Giuliana Savy (Comunità Nuova), Anna Teselli (IRES-CGIL), Frida Tonizzo (ANFAA).

Il Gruppo di Lavoro per la CRC ringrazia Mery Mengarelli Garante Regionale Infanzia e Adolescenza delle Marche, Francesco Milanese Tutore pubblico dei Minori della Regione autonoma Friuli Venezia Giulia, Lucio Strumendo Pubblico Tutore dei minori del Veneto, Carlo Mele (Caritas Avellino), Enzo Capretti (Caritas Firenze), l'Area diritti Infanzia di UNICEF Italia, per la loro disponibilità e collaborazione.

La stampa della pubblicazione è stata realizzata grazie al contributo di Save The Children Italia, Arciragazzi, VIS, Centro Studi Hansel e Gretel, Caritas Italiana, Consiglio Nazionale sulla Disabilità, CESVI, Istituto per la prevenzione del disagio minorile, Cooperativa Sociale Pralipé, Terre des Hommes Italia, ECPAT Italia, Camera minorile Milano, Amnesty International sezione italiana, Comitato italiano per l'UNICEF, Associazione Camina

Gruppo di Lavoro per la CRC
c/o Save the Children Italia
via Firenze 38 - 00184 Roma
e-mail arianna@savethechildren.it
Stampa: maggio 2006

Parole chiave

Bambino/a

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 la 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 *falso neutro* 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.
Nel testo abbiamo pertanto ritenuto opportuno utilizzare tutti i diversi termini sopramenzionati a seconda dei vari contesti, ben consapevoli dei limiti linguistici in essi racchiusi.

Bambini disabili o con disabilità

Sono coloro che vivono una condizione di disabilità a causa di una menomazione fisica, intellettiva, sensoriale.
Il movimento internazionale delle Organizzazioni di Persone con Disabilità preferisce usare la locuzione «bambino con disabilità» al posto delle forme aggettivali come *invalido, minorato*, *handicappato*, *disabile* ecc. Tale scelta ha il vantaggio di non identificare l'intera persona con un attributo che è solo una parte di essa.
Nel testo abbiamo pertanto ritenuto opportuno utilizzare i termini *disabile* o *con disabilità*, e non la terminologia *handicappati* o *invalidi* che esprime una valutazione negativa.

Bambini rom

Rom in lingua romanì significa uomo ed è il termine con cui la popolazione Rom si definisce.
Zingaro è invece un termine indotto che, nel corso dei secoli ha acquisito una valenza dispregiativa.
Nel testo, con il termine bambini rom ci si riferisce sia ai Rom che ai Sinti, denominazioni che comprendono tutti i sottogruppi presenti in Italia.

Minori stranieri non accompagnati (msna)

Sono i minori stranieri che si trovano in Italia privi di assistenza e rappresentanza da parte dei genitori o di altri adulti per loro legalmente responsabili in base alle leggi vigenti nell'ordinamento italiano

Pedo-pornografia

«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.

Turismo sessuale a danno di minori

Si intende il viaggiare finalizzato a ottenere da minori del luogo di destinazione prestazioni sessuali a pagamento (in natura e/o in denaro).

Glossario

Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza (CNDA)	È stato istituito con legge 451/1997 ed afferisce al Ministero del Welfare. 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
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 predisposti periodicamente dai governi. Per maggiori informazioni www.ohchr.org/english/bodies/crc/
CRC	Acronimo di *Convention on the Rights of the Child,* 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 di Lavoro per la CRC	Il Gruppo di Lavoro per la Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza è un network di ONG 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.
LIVEAS	Livelli Essenziali delle prestazioni sociali, che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale.
Osservazioni Finali	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.
Rapporto Supplementare	Rapporto preparato dalle ONG per il Comitato ONU, in cui si prendono in considerazione alcune delle questioni affrontate nel Rapporto governativo.

Nota metodologica

Nel suddividere gli argomenti all'interno dei vari capitoli il Gruppo di Lavoro 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° 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 I «Misure generali di attuazione», VI «Salute ed assistenza», VII «Educazione, gioco e tempo libero», VIII «Misure speciali per la tutela dei minori». L'intento del Gruppo di Lavoro è quello di ampliare annualmente l'area di monitoraggio del Rapporto di aggiornamento, in modo da poter approfondire tutti gli VIII raggruppamenti nel prossimo Rapporto Supplementare alle Nazioni Unite previsto per il 2008-2009.
Le Osservazioni Finali indirizzate dal Comitato ONU al Governo italiano nel 2003 (CRC/C/15/Add. 198) sono un utile strumento di lavoro per l'opera di monitoraggio intrapresa dal Gruppo, in quanto indicano la direzione che il Governo dovrebbe seguire per uniformare la politica e la legislazione interna sull'infanzia agli standard richiesti dalla CRC. Per questo motivo all'inizio di ogni paragrafo sono riportate le Osservazioni relative allo specifico della tematica trattata.

indice

Premessa 6

CAPITOLO I. MISURE GENERALI DI ATTUAZIONE DELLA CRC IN ITALIA

1. La legislazione Italiana 7
   a) La giustizia minorile
   b) Le politiche per l'infanzia e l'adolescenza
      i. La Legge 328/2000 e la riforma del Titolo V della Costituzione
      ii. Dalla Legge 285/1997 alla Legge 328/2000
   c) La Legge 149/2001: il superamento del ricovero in istituto entro il 31 dicembre 2006.
2. Le risorse destinate all'infanzia e all'adolescenza 17
   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 20
4. Piano Nazionale Infanzia 21
5. Il garante nazionale per l'infanzia e l'adolescenza 21
6. Raccolta dati 23

CAPITOLO II. SALUTE E ASSISTENZA

1. Salute e servizi sanitari 25
   a) La natalità
   b) Assistenza ospedaliera pediatrica
   c) La copertura vaccinale
   d) Alimentazione nella prima infanzia
   e) Mortalità infantile
   f) Il disagio legato alle malattie croniche
2. Standard di vita: la crescita dei minori poveri in Italia 31

CAPITOLO III. EDUCAZIONE, GIOCO E ATTIVITÀ CULTURALI

1. Istruzione 35
   a) Il diritto all'istruzione per i minori appartenenti ai gruppi più vulnerabili
      i. Il diritto all'istruzione per gli alunni con disabilità
      ii. Il diritto all'istruzione per gli alunni stranieri
   b) Sicurezza negli ambienti scolastici
2. Finalità educative 40
   a) L'educazioni ai diritti umani
   b) Non discriminazione e diritto alla partecipazione nelle scuole
3. Gioco, attività ricreative e culturali 42

CAPITOLO IV. MISURE SPECIALI PER LA TUTELA DEI MINORI

Minori in situazione di emergenza

1. Minori stranieri 45
   a) I minori stranieri non accompagnati
   b) Minori richiedenti asilo e accoglienza in frontiera
   c) L'accoglienza temporanea di minori stranieri, i cosiddetti soggiorni solidaristici
2. Minori nei conflitti armati: l'attuazione in Italia del Protocollo Opzionale alla CRC concernente il coinvolgimento dei bambini nei conflitti armati 53

Minori in situazione di *sfruttamento*

1. Sfruttamento economico: il lavoro minorile in Italia 54
2. Sfruttamento e abuso sessuale 56
   a) Il fenomeno del turismo sessuale
   b) La pedopornografia
   c) Prostituzione minorile
   d) Abuso, sfruttamento sessuale e maltrattamento di minori
3. Rapimento, vendita e tratta di minori: la tratta di minori in Italia 65

Minori di minoranze etniche

1. I minori rom italiani e stranieri 67

Siti web delle associazioni del Gruppo di Lavoro per la CRC 69

Premessa

Il 31 gennaio 2003 il Comitato ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza ha reso pubbliche le proprie *Osservazioni Finali* relativamente alla stato di attuazione della CRC in Italia. Si tratta di un documento in cui sono evidenziati i progressi compiuti nel nostro Paese per dare attuazione alla Convenzione, ma si esprimono anche preoccupazioni per l'inottemperanza ad alcuni principi, e si avanzano precise raccomandazioni su cui il Governo sarà chiamato a render conto nel prossimo rapporto al Comitato ONU, previsto per il 2008.

Il Gruppo di Lavoro per la CRC nel 2001 ha presentato un proprio Rapporto Supplementare sull'attuazione della CRC in Italia al Comitato ONU. A seguito di tale lavoro il Gruppo ha assunto l'impegno di proseguire nell'opera di monitoraggio della CRC e delle Osservazioni Finali, non solo in vista del prossimo appuntamento con il Comitato ONU, ma anche al fine di garantire un sistema di monitoraggio indipendente e condiviso con le numerose ONG che lavorano per la promozione e la tutela dei diritti dell'infanzia in Italia.

Nell'ambito del processo di monitoraggio intrapreso il Gruppo di Lavoro ha deciso di predisporre annualmente un Rapporto di aggiornamento sull'attuazione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia e delle relative Raccomandazioni del Comitato ONU, focalizzato su tematiche selezionate ritenute prioritarie in quel momento storico. Il Rapporto di aggiornamento rappresenta il punto di caduta del monitoraggio compiuto dal Gruppo, ma non vuole essere solo un momento di denuncia sulle carenze del nostro sistema, ma anche un'occasione per avviare un confronto puntuale e costruttivo con le istituzioni che nel nostro Paese sono responsabili delle politiche per l'infanzia e l'adolescenza, e dunque dell'implementazione dei diritti garantiti dalla Convenzione.

Il primo rapporto di aggiornamento è stato pubblicato il 27 maggio 2005, anniversario della ratifica della CRC in Italia. Da alcuni capitoli del Rapporto è stato tratto il Rapporto Supplementare sull'attuazione dei due Protocolli Opzionali alla CRC, inviato a Ginevra e discusso con il Comitato ONU nell'ottobre 2005. Nel corso del 2005 è stato inoltre avviato un confronto con il Comitato Interministeriale Diritti Umani (CIDU) presso il Ministero Affari Esteri in merito ai contenuti del suddetto Rapporto.

Nel presente Rapporto 2006, il secondo rapporto di aggiornamento predisposto dal Gruppo, vengono riprese e aggiornate le tematiche già trattate nel primo Rapporto in merito alle misure generali di attuazione (capitolo I) e misure speciali per la tutela dei gruppi vulnerabili (capitolo IV), arricchendo l'analisi con ulteriori contributi e approfondimenti. Sono poi stati introdotti due nuovi capitoli relativi a salute e assistenza (capitolo II) ed educazione, gioco e attività culturali (capitolo III).

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

Capitolo 1.
Misure generali di attuazione della CRC in Italia

L'articolo 4 della Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza (CRC) richiede agli Stati parte di impegnarsi per 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 con i principi della CRC, sul sistema di raccolta dati, sulle risorse stanziate per l'infanzia, compresa la cooperazione internazionale, sul coordinamento, sul Piano Nazionale per l'Infanzia, sull'esistenza di strutture di controllo indipendenti e sulla formazione e divulgazione della CRC.
Il Gruppo di Lavoro ha pertanto ritenuto opportuno seguire tale traccia per monitorare l'attuazione delle misure generali, anche alla luce delle ultime Osservazioni Finali rivolte dal Comitato ONU all'Italia nel gennaio 2003.
In questo capitolo saranno quindi esaminate le recenti modifiche legislative che hanno avuto e stanno avendo un notevole impatto sull'infanzia, nonché le proposte di legge in materia di infanzia non approvate nel corso della legislatura appena terminata, la questione relativa alle risorse pubbliche destinata all'infanzia, e quella del coordinamento tra le differenti istituzioni, sia a livello centrale che locale, nonché tra istituzioni e ONG per quanto concerne le politiche per l'infanzia.

51. Il Comitato ONU prende atto che è in discussione una riforma del sistema della giustizia minorile. Esprime preoccupazione per la discriminazione esistente nei confronti dei bambini di origine straniera e rom nel sistema giudiziario minorile; per la mancanza di strutture indipendenti di monitoraggio delle condizioni di detenzione minorile; e per l'inadeguata preparazione del personale che opera nel sistema della giustizia minorile.

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 ONU 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, 31 gennaio 2003, Osservazioni Finali indirizzate all'Italia dal Comitato ONU, punti 51-53)**

1. LA LEGISLAZIONE ITALIANA

a) La giustizia minorile

Per quanto concerne la riforma del sistema della giustizia minorile la situazione non presenta mutamenti rispetto a quanto descritto nel Rapporto 2005, in quanto l'attuale legislatura si è chiusa senza riuscire ad intraprendere la tanto attesa riforma. Sono state invece approvate una serie di leggi su alcuni aspetti della giustizia civile e penale che vanno menzionate.
L'Italia, pur avendo ratificato la Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza e adottato una legislazione ispirata al principio del superiore interesse del fan-

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

ciullo[1], presenta un sistema di giustizia minorile non ancora pienamente conforme: ad alcune prescrizioni della CRC (in particolare art. 12 /art. 40), alle Regole di Pechino sull'amministrazione della giustizia minorile (in particolare art. 2, art. 14, art. 17, art. 18), e alla Convenzione Europea sull'esercizio dei diritti dei minori[2].

I tentativi di riforma del sistema di giustizia minorile finora non sono andati a buon fine[3]:

- nel 2002 l'iter legislativo di approvazione dei due Disegni di Legge governativi n. 2501 e n. 2517 in tema di «Modifiche alla composizione ed alle competenze del tribunale penale per i minorenni» e di «Misure urgenti e delega al Governo in materia di diritto di famiglia e dei minori», si è arrestato alla Camera dei Deputati;
- nel 2004 è stato presentato al Parlamento il Disegno di Legge C 4294 sulla disciplina della difesa d'ufficio nei giudizi civili minorili e sulla modifica degli artt. 336-337 c.c. in materia di procedimenti davanti al Tribunale per i Minorenni, il cui esame, con la chiusura della XIV legislatura, si è arrestato al Senato[4].

In ambito di giustizia civile si evidenzia che nonostante la Legge 149/2001[5] abbia stabilito che nei procedimenti civili i genitori e il minore siano assistiti da un difensore, il legislatore si è mostrato gravemente inadempiente prorogando[6], per la quarta volta dal 2001, l'entrata in vigore della nuova disciplina al 30 giugno 2006, e così non garantendo ai minori quel giusto processo che la stessa Costituzione italiana pone a fondamento della giurisdizione (art. 111 Cost.). Non è poi ancora operativo il nuovo procedimento per l'accertamento dello stato di adottabilità dei minori, che stabilisce un nuovo e più celere procedimento.

Con la Legge 54/2006[7] sono state apportate delle modifiche alla disciplina sostanziale dell'affidamento dei figli nei casi di separazione, di scioglimento del matrimonio, di cessazione dei suoi effetti civili e di nullità dello stesso, nonché ai procedimenti relativi ai figli di genitori non coniugati;[8] in particolare si prevede, come regola generale, l'affidamento condiviso dei figli a entrambi i genitori e si impone al giudice di disporre l'ascolto del minore[9]. Se ciò, da una parte, colma una lacuna dell'ordinamento[10] e offre ai figli naturali la garanzia di una tutela pari a quella goduta dai figli legittimi, fa emergere, dall'altra, problemi di coordinamento con la Legge 80/2005[11] (di modifica della disciplina processuale dei procedimenti di separazione e divorzio) in relazione alla reclamabilità dei provvedimenti urgenti che il Presidente del Tribunale adotta in sede di separazione dei coniugi[12] e di riparto di competenze tra giudice ordinario e giudice minorile, nonché in relazione alla funzione che do-

[1] Cfr. Legge 28 agosto 1997, n. 285; Legge 23 dicembre 1997, n. 451; Legge 3 agosto 1998 n. 269 come modificata dalla Legge 6 febbraio 2006 n. 38, Legge 4 aprile 2001 n. 154, Legge 28 marzo 2001 n. 149, Legge 8 febbraio 2006 n. 54, Legge 9 gennaio 2006 n. 7.

[2] Si fa riferimento, in particolare, all'assenza di una normativa organica e coerente sul diritto di ascolto del minore e alla mancanza di un apposito ordinamento penitenziario minorile. Inoltre, la Convenzione di Strasburgo, che attribuisce al minore precise garanzie processuali è stata ratificata dall'Italia con la Legge 77/2003 che ha disposto la sua applicazione ad un numero di procedimenti civili limitati e scarsamente rilevanti ai fini dell'ascolto, del rispetto delle opinioni e della più ampia tutela dei diritti dei minori. Si tratta dei procedimenti di cui ai seguenti articoli:

- art. 145 c.c. (intervento del giudice in caso di disaccordo fra i coniugi circa l'indirizzo della vita familiare).
- art. 244 ultimo comma, c.c. (azione di disconoscimento promossa dal curatore speciale dell'ultrasedicenne).
- art. 247 ultimo comma, c.c.(legittimazione passiva nell'azione di disconoscimento di paternità, nel caso di morte del presunto padre o madre o figlio).
- art. 264 comma 2, c.c (autorizzazione del figlio ultrasedicenne ad impugnare il riconoscimento).
- art. 322 c.c.(annullabilità degli atti compiuti dai genitori in nome e per conto del figlio minore senza le autorizzazioni necessarie.
- artt. 322 e 323 c.c. (atti vietati ai genitori).

Sull'argomento si ricorda il documento proposto da UNICEF Italia «Petizione per una più estesa applicazione della Convenzione di Strasburgo sull'esercizio dei diritti dei minori nell'ordinamento giuridico italiano», sottoscritto da numerose Associazioni italiane.

[3] Le Associazioni italiane hanno avuto un ruolo determinante nella realizzazione di un ampio dibattito su questo argomento, anche grazie alla stesura di un documento comune, *Le linee guida sulla riforma della giustizia minorile,* che ha fornito la base di partenza per il successivo lavoro di lobby nei confronti del Parlamento.

[4] Il Disegno di Legge ha acquisito in questo ramo del Parlamento la numerazione S 3048.

[5] Art. 37, comma 3, Legge 149/2001: «All'articolo 336 del codice civile è aggiunto, in fine, il seguente comma:
"Per i provvedimenti di cui ai commi precedenti, i genitori e il minore sono assistiti da un difensore, anche a spese dello Stato nei casi previsti dalla legge"».

[6] Decreto legge 30 giugno 2005 n. 115.

[7] Legge 54/2006: «Disposizioni in materia di separazioni dei genitori e affidamento condiviso dei figli».

[8] Cfr. art. 4, Legge 54/2006.

[9] L'art. 1 della Legge 54/2006 introduce l'art. 155-sexies c.c. che al comma 1 *(Poteri del giudice e ascolto del minore)* recita: «Prima dell'emanazione, anche in via provvisoria, dei provvedimenti di cui all'articolo 155, il giudice può assumere, ad istanza di parte o d'ufficio, mezzi di prova. Il giudice dispone, inoltre, l'audizione del figlio minore che abbia compiuto gli anni dodici e anche di età inferiore ove capace di discernimento».

[10] Prima della Legge 54/2006 l'ascolto del minore non era contemplato dalla disciplina sulla separazione personale dei coniugi (art. 155 c.c.); invece la legge sul divorzio (art. 4. Legge 878/1970 come riformata dalla Legge 74/1987) prevede l'audizione del minore solo qualora il giudice lo ritenga strettamente necessario anche in considerazione della sua età.

[11] Legge 80/2005: «Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 14 marzo 2005, n. 35, recante disposizioni urgenti nell'ambito del Piano di azione per lo sviluppo economico, sociale e territoriale. Deleghe al Governo per la modifica del codice di procedura civile in materia di processo di cassazione e di arbitrato nonché per la riforma organica della disciplina delle procedure concorsuali».

[12] Cfr. nuovo art. 708, comma quarto, c.p.c. *ex* Legge 54/2006.

vrebbe assumere il giudice tutelare, con il rischio di allungare i tempi di conclusione del processo e di danneggiare, in tal modo, il minore.

Queste incongruenze confermano la necessità di creare un organo giudiziario veramente specializzato su base territoriale diffusa, con competenze esclusive in materia di minori e di famiglia, che mantenendo l'impostazione culturale maturata nel corso degli anni all'interno dei Tribunali per i minorenni, garantisca la realizzazione del superiore interesse del minore.

In tema di giustizia penale, non è stata ancora avviata una riforma organica sulle modalità di esecuzione delle pene comminate ai minori, auspicata e sollecitata dal Comitato ONU[13] e dal Consiglio d'Europa con la Raccomandazione Rec. 2003/20[14], e richiesta in più riprese dalla Corte Costituzionale[15].

È stata, invece adottata la Legge 251/2005[16] che introduce novità in materia di prescrizione, di recidiva e di ordinamento penitenziario. In particolare si prevedono, per i non recidivi, preoccupanti riduzioni dei termini di prescrizione per diversi reati commessi spesso anche a danno dei minori (violenza sessuale, atti sessuali con minorenne, violenza di gruppo, maltrattamenti). Ciò è aggravato dal fatto che continua a mancare nell'ordinamento un binario preferenziale per la rapida trattazione dei processi per reati a danno di minori. D'altra parte la stessa Legge 251/2005 estende anche ai minorenni, senza distinzione, le gravi conseguenze previste in caso di recidiva: rilevante inasprimento delle pene e limitazioni nell'accesso ai benefici penitenziari. In generale, si accentua il peso negativo e stigmatizzante di condanne subite per fatti, anche lievi, ma commessi ripetutamente, anche se l'autore è minorenne. In materia di ordinamento penitenziario anche i condannati minorenni sono soggetti alla nuova disciplina, che preclude per tre anni ai colpevoli del reato di evasione, e a prescindere dal tipo e dalla gravità dei reati commessi, la possibilità di usufruire dei benefici e delle misure alternative ammesse dalla legge (quali i permessi premio, l'affidamento in prova al servizio sociale, l'assegnazione al lavoro esterno). Si segnala inoltre che ci sono poche strutture penitenziarie «adatte» alle detenute madri di bambini di età compresa tra zero e tre anni, così come sono scarse le previste strutture di accoglienza e assistenza ai fini degli arresti domiciliari, fruibili a condizioni eccessivamente restrittive[17].

Infine merita di essere segnalato il fatto che nonostante le raccomandazioni delle Nazioni Unite, tra cui quella del Comitato ONU per i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza[18], l'Italia non abbia ancora introdotto il reato specifico di tortura nel codice penale[19]. Non è stato inoltre ancora ratificato il Protocollo Opzionale alla Convenzione delle Nazioni Unite contro la tortura[20], che prevede un sistema di visite regolari condotte da organismi indipendenti nazionali e internazionali in luoghi in cui le persone, compresi i minori, sono private della libertà personale, al fine di prevenire la tortura.

Le ultime due Relazioni ufficiali sull'amministrazione della giustizia in Italia negli anni giudiziari 2004-2005[21], evidenziano che:

- IN CAMPO CIVILE:
  - rimane alto il numero di ricorsi in materia di potestà genitoriale *ex* artt. 330 e 333 c.c.;
  - aumenta il numero di separazioni e divorzi, per i quali non si ricorre sufficientemente a procedure alternative non contenziose, quali la mediazione, dall'impatto e dagli effetti meno traumatici anche per i figli;
  - i compiti affidati dal sistema della Giustizia ai Servizi Sociali che operano sul territorio, facenti capo alle amministrazioni comunali e, in parte, alle aziende sanitarie locali, richiedono maggiori e più qualificate risorse umane;
- IN CAMPO PENALE:
  - vi è l'esigenza di un complesso di norme che disciplini l'esecuzione delle pene riguardanti i minori;
  - è opportuno rendere facoltativo l'inserimento degli ultradiciottenni nelle strutture penitenziarie minorili, in quanto la presenza di condannati per reati gravi in una struttura destinata ai giovani influisce in modo negativo sulla possibilità di un loro proficuo trattamento;
  - aumentano i reati commessi da minori rom extracomunitari, che se tratti in arresto perché colti in flagranza di reato, non vengono collocati nelle comunità, il cui decol-

[13] CRC/C/15/Add. 198, 31 gennaio 2003, punto 52.

[14] Raccomandazione del Consiglio dei Ministri concernente le nuove forme di trattamento della delinquenza giovanile e il ruolo della giustizia minorile.

[15] C. Cost. n. 46/78; C. Cost. n. 125/92; C. Cost. n. 109/97; C. Cost. n. 403/97; C. Cost. 450/98; C. Cost. n. 436/99.

[16] 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».

[17] Cfr. Legge 40/2001, art. 3; Legge 165/1998, art. 4; Legge 354/1975, art. 9, comma 11.

[18] CRC/C/15/Add. 198, 31 gennaio 2003, Osservazioni Finali indirizzate all'Italia dal Comitato ONU, punti 31 e 32.

[19] Il reato di tortura è stato invece introdotto nel codice penale militare di guerra – legge 6 del 31 gennaio 2002 – che trova applicazione a tutti i «corpi di spedizione all'estero per operazioni militare armate», anche «in tempo di pace».

[20] Firmato dall'Italia nell'agosto 2003.

[21] Le relazioni annuali sull'amministrazione della giustizia datate gennaio 2005 e gennaio 2006 sono consultabili sul sito del Ministero della Giustizia www.giustizia.it

lo appare difficoltoso per la mancata istituzione delle comunità pubbliche previste dal Decreto del Presidente della Repubblica n. 448 del 1988;

- fra gli aspetti positivi, emergono i risultati ottenuti dall'istituto della messa alla prova e del collocamento in comunità.

Alla luce di tali considerazioni il Gruppo di Lavoro raccomanda:

1. una riforma del sistema della giustizia minorile che preveda competenze esclusive in materia minorile in capo a un unico organo specializzato, senza il venir meno dell'apporto dei giudici onorari. Tale sistema dovrebbe anche prevedere una formazione obbligatoria specializzata per tutti gli operatori della giustizia minorile;
2. l'adozione di una normativa organica sulle ipotesi di ascolto e di intervento dei minori nei procedimenti giudiziari e amministrativi che li riguardano;
3. l'attuazione della Legge 149/2001 e la realizzazione di un sistema di accesso al patrocinio a spese dello Stato nei giudizi civili minorili, come quelli in materia di potestà dei genitori, di affidamento e adozione;
4. l'elaborazione di un apposito ordinamento penitenziario minorile rispettoso del principio del superiore interesse dei minori e che tenga conto anche delle esigenze di tutela dei neo-maggiorenni.

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.* parr. 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, punti 3, lett. d) e 21, lett. c) d) e)

Le politiche per l'infanzia e l'adolescenza devono essere lette alla luce della riforma del sistema dei servizi sociali e del processo di decentramento delle competenze in materia di politiche sociali. In questo paragrafo si ripercorre l'evoluzione delle politiche per l'infanzia e l'adolescenza dalla Legge 285/1997 alla Legge 328/2000, dal Fondo Nazionale Infanzia al Fondo Indistinto, analizzando gli effetti della riforma del Titolo V della Costituzione sulla programmazione in materia di infanzia e adolescenza.

i. La Legge 328/2000 e la riforma del Titolo V della Costituzione

Con l'entrata in vigore della Legge 328/2000, legge quadro sui servizi sociali, il Fondo Nazionale Infanzia istituito dalla Legge 285/1997, è confluito nel Fondo Sociale Nazionale (FSN), il cosiddetto «Fondo indistinto». La Legge 328/2000, infatti, nell'ottica della definizione di un sistema integrato di interventi, ha stabilito il superamento delle leggi settoriali definendo la costituzione di un unico fondo, che non prevede dunque, se non per le 15 città riservatarie (e solo relativamente alle azioni finanziate ex Legge 285/1997), che vi siano parti dedicate all'infanzia. L'entità del FSN inoltre viene stabilita annualmente, e così si perde la logica della programmazione triennale prevista dalla Legge 285/1997, che consentiva una progettazione di interventi anche sul medio periodo. La Legge 328/2000 stabilisce comunque che gli interventi rivolti ai minori debbano essere diretti sia al sostegno per i minori in situazioni di disagio, sia alla promozione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza (art. 22, comma 2 lettera *c*), e che entrambe le tipologie dovrebbero rientrare nel sistema dei livelli essenziali delle prestazioni sociali erogabili (LIVEAS)[22]. Gli interventi di cui all'art. 22 comma 2 lettera *c)* devono inoltre essere comunque realizzati secondo le finalità della Legge 285/1997[23].

Si segnala che il Piano Sociale Nazionale 2001-2003, approvato in attuazione dell'art. 18 della Legge 328/2000, individuava il rafforzamento dei diritti dei minori, compresi gli immigrati, tra gli obbiettivi di priorità sociale. Tale Piano è stato l'unico ad essere approvato fino al momento della redazione del presente Rapporto, in quanto la riforma del Titolo V della Costituzione ha attribuito competenza esclusiva alle Regioni nell'ambito delle politiche sociali.

In negativo si evidenzia invece che il Fondo Sociale Nazionale, nel suo complesso, ha subìto un taglio significativo nella Legge finanziaria del 2005 per il 2006.

[22] Legge 328/2000, art. 22 comma 2.
[23] Legge 328/2000 art. 22, comma 3.

La riforma del Titolo V della Costituzione (Legge Cost. 3/2001) ha attribuito competenza esclusiva alle Regioni nell'ambito delle politiche sociali, mentre rimane allo Stato la competenza in ordine alla «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale»[24]. Le Regioni hanno dunque la competenza a definire le priorità regionali, e la relativa allocazione di risorse, attraverso Leggi regionali.

Occorre però evidenziare che, fino al momento della redazione del presente Rapporto, non è ancora avvenuta la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni sociali (LIVEAS), che avrebbe dovuto interessare l'istituto della Conferenza Stato-Regioni, eventualmente allargata anche agli Enti Locali (EELL), oltre che il Ministero del Welfare competente in materia. Si tratta di un'inadempienza estremamente negativa anche in considerazione del fatto che l'attenzione alle politiche per l'infanzia e l'adolescenza all'interno dei Piani Sociali Regionali e dei Piani di Zona è strettamente collegata allo sviluppo del dibattito sui LIVEAS e alla loro definizione.

Nell'ottica di mantenere gli interventi di prevenzione e promozione per l'infanzia e l'adolescenza, oltre che quelli di assistenza, come previsto dalla Legge 328/2000, sarebbe necessario inserire le iniziative-tipo istituite dalla Legge 285/1997 all'interno degli standard che formeranno i LIVEAS. Inoltre si sottolinea la necessità di promuovere un raccordo tra i LIVEAS e il nuovo auspicato Piano Nazionale Infanzia.

Nell'ambito della programmazione regionale in materia di infanzia e adolescenza e della destinazione di risorse si evidenziano i provvedimenti adottati da tre Regioni.

La Regione Lombardia ha approvato la L.R. 34/2004 «Politiche regionali per i minori», che individua gli obiettivi regionali per la tutela dell'infanzia e le tipologie di offerta dei servizi per i minori, anche se la programmazione rimane genericamente legata al Fondo Indistinto senza la definizione di un apposito fondo regionale *ad hoc*.

La Regione Veneto ha invece stanziato un Fondo regionale di intervento per l'infanzia e l'adolescenza destinato al finanziamento dei Piani *ex* Legge 285/1997[25].

La Regione Marche infine ha istituito un fondo dedicato all'infanzia, con la L.R. 9/2003[26], che prevede appunto un

La Legge regionale 9/2003: un passo avanti nell'interesse di ogni fanciullo

La Legge regionale 13 maggio 9/2003, recante «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 modifica della Legge regionale 12 aprile 1995, n. 46 «Promozione e coordinamento delle politiche di intervento in favore dei giovani e degli adolescenti»» e il successivo Regolamento regionale del 22 dicembre 2004, n. 13 relativo a «Requisiti e modalità per l'autorizzazione e l'accreditamento dei servizi per l'infanzia, per l'adolescenza e per il sostegno alle funzioni genitoriali e alle famiglie di cui alla Legge Regionale 9/2003», segnano un indiscusso passo avanti nella promozione, in tutto il territorio regionale, di un'opportuna cultura dell'infanzia e dell'adolescenza.

La Regione Marche infatti dimostra una spiccata sensibilità nei confronti delle tematiche minorili, testimoniata, oltre che da tale legge, dalla istituzione, di qualche mese precedente, della figura del Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza, che ha avuto modo di interloquire con l'organo legislativo regionale, nella fase di predisposizione del testo della L.R. 9/2003, come previsto dalla legge regionale 15 ottobre 2002, n. 18, che istituisce il Garante, ai sensi dell'articolo 1 c. 2 lett. *n)*, che attribuisce al Garante la funzione di formulare proposte e, ove richiesti, esprimere pareri «su atti normativi e di indirizzo riguardanti l'infanzia, l'adolescenza e la famiglia, di competenza della Regione, delle Province e dei Comuni».

In sintonia infatti con quanto richiesto a livello nazionale dalla Legge 328/2000, la L.R. 9/2003 impone l'instaurazione di una sinergica collaborazione tra enti locali, servizi per l'infanzia, organizzazioni del privato sociale, famiglie, nell'intento di creare una rete che assicuri a ogni fanciullo, nel rispetto delle peculiarità e delle esigenze di ciascuno, un'adeguata tutela e un profondo rispetto in ogni situazione che lo coinvolga.

La destinazione di un apposito fondo, dedicato all'infanzia e all'adolescenza, gestito dall'ente locale di base, che è in grado di conoscere e riconoscere le esigenze e le specificità del territorio, è indice di una precisa volontà politica di prestare un ascolto sensibile e mirato alla voce dei propri «cittadini in crescita».

Sembra dunque più che mai opportuno procedere per la strada intrapresa dal legislatore regionale, prestando dovuta attenzione alle specificità dei servizi per l'infanzia, richiedendo idonee garanzie e riservando adeguate risorse alla formazione e al supporto di operatori e famiglie, prevedendo annualmente congrui stanziamenti finanziari per garantire, in ogni circostanza, il miglior interesse di ogni fanciullo.

A cura di Mery Mengarelli, Garante Regionale Marche Infanzia e Adolescenza

[24] Art. 3, comma 1, lett. *m)* della legge costituzionale 3/2002.

[25] Vedi «Viaggio alla ricerca dei diritti dell'infanzia – Rapporto conclusivo: i risultati nelle Regioni Veneto e Lazio», a cura del Coordinamento PIDIDA - Giugno 2005 - cap. I, p.13 – scaricabile dal sito web www.infanziaediritti.it

[26] Legge regionale 13 maggio 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 modifica della Legge regionale 12 aprile 1995, n. 46 «Promozione e coordinamento delle politiche di intervento in favore dei giovani e degli adolescenti"».

fondo distinto dal resto della spesa sociale per il sistema integrato dei servizi per l'infanzia, la cui entità viene stabilita annualmente[27]. Ciò dovrebbe quindi facilitare il monitoraggio annuale della spesa regionale per le politiche per l'infanzia.

Si rileva infine, con riferimento all'attuazione della Legge 328/2000, come sarebbe auspicabile la piena applicazione del principio di sussidiarietà in essa contenuto (art. 1, comma 3), laddove garantisce un ruolo attivo al terzo settore. Tale principio si fonda sull'allargamento dell'area «bene pubblico» e conseguentemente della responsabilità (sociale) comune fra soggetti diversi (pubblici, terzo settore, società civile, famiglie e privati) rispetto al suo perseguimento per la realizzazione dei servizi alla persona. Il principio di sussidiarità comporta la concertazione e la condivisione di competenze, secondo le diverse nature, per il perseguimento di obiettivi sociali comuni, risolvendo in termini evolutivi la dialettica fra «pubblico» e «privato», senza sovrapposizioni, sostituzioni e/o esternalizzazione di servizi secondo meri criteri di economicità. Ciò avviene assegnando agli EELL un preciso ruolo di governo, regia e controllo del quadro complessivo del sistema dei servizi integrati, ai soggetti della società civile il compito della partecipazione alla progettazione oltre che all'erogazione di tali servizi e ai destinatari finali (le famiglie e i minori) la possibilità di scelta fra opportunità e occasioni diverse. È evidente che la mancata elaborazione dei LIVEAS, e conseguentemente il mancato dibattito intorno a essi, ha determinato anche una mancata definizione della portata di «bene comune», impedendo quindi l'applicazione del suddetto principio, in quanto è stato impossibile determinare i confini della comune responsabilità sociale entro cui la sussidiarietà dovrebbe collocarsi per non trasformarsi, come invece può accadere in mancanza di tali confini, in mera azione di risparmio degli EELL sui costi di erogazione dei servizi alle persone.

I rischi, denunciati anche nel Rapporto 2005, a seguito dei citati mutamenti legislativi, possono riguardare una minor allocazione di risorse per l'infanzia, la perdita della cultura della promozione e del benessere dell'infanzia acquisita con la Legge 285/1997 e una mancata omogeneità a livello regionale e anche all'interno delle Regioni stesse rispetto alla progettualità per l'infanzia.

Tali rischi sono connessi in sintesi alla concorrenza dei seguenti fattori:

- a) la mancanza di quote dedicate per l'infanzia e l'adolescenza nel Fondo Sociale Nazionale;
- b) la programmazione annuale del FSN legata alla Legge finanziaria dello Stato, con conseguente perdita della caratteristica di «pluriennalità» che caratterizzava invece il Fondo Nazionale Infanzia;
- c) la modifica del Titolo V della Costituzione a seguito della quale le Regioni sono competenti nella definizione delle priorità regionali per la spesa sociale, pur nel rispetto dei LIVEAS;
- d) l'indebolimento del Piano Nazionale Infanzia, peraltro non ancora aggiornato (l'ultimo è relativo al periodo 2002-2004), a seguito della riforma del Titolo V della Costituzione;
- e) la mancata definizione e adozione dei previsti LIVEAS, non ancora avvenuta dall'entrata in vigore della Legge 328/2000.

ii. Dalla Legge 285/1997 alla Legge 328/2000

La Legge 285/1997 ha avuto il merito di sviluppare una «nuova cultura» per l'infanzia e l'adolescenza incentivando e sostenendo lo sviluppo di servizi volti alla promozione e al benessere e non solo alle emergenze sociali. Il sostegno è avvenuto attraverso la predisposizione di un Fondo Nazionale Infanzia a cadenza triennale, suddiviso tra le Regioni (70%) e 15 Città Metropolitane (le cosiddette «città riservatarie»). Il Fondo finanziava interventi legati alla prima infanzia, al sostegno alla genitorialità, al tempo libero, all'attuazione dei diritti dell'infanzia, chiamando gli EELL e il Terzo Settore a programmare insieme Piani Territoriali di Intervento, diffondendo così una cultura e una pratica di progettazione concertata. Una valutazione positiva degli interventi realizzati grazie alla Legge 285/1997 è contenuta anche nel Piano Nazionale Infanzia 2002-2004, ad oggi l'ultimo Piano approvato.

Con l'entrata in vigore della Legge 328/2000, come sopra descritto, il Fondo Nazionale Infanzia è confluito nel Fondo Sociale Nazionale (FSN), con l'unica eccezione delle 15 «città riservatarie». Le azioni sviluppate dalla Legge 285/1997 sono potute continuare con una certa sicurezza nelle 15 città riservatarie definite per legge, che dispongono del 30% dell'ex Fondo Nazionale per l'Infanzia (peraltro rimasto invariato e mai aggiornato dall'entrata in vigore della Legge 285/1997, nel 1998). Per il resto le Regioni hanno utilizzato il FSN ciascuna secondo proprie priorità, che in mancanza della definizione dei LIVEAS

[27] *Dalla Legge 285/97 alla legge 328/2000: le prospettive delle politiche per l'infanzia e l'adolescenza*, Quaderno n. 31, Centro Documentazione sull'infanzia e l'adolescenza.

non sono direttamente riconducibili a una pianificazione nazionale di priorità.

In generale il ridimensionamento delle risorse per i servizi sociali integrati, legato al taglio del FSN, ha messo in forte difficoltà numerosi servizi educativi e sociali pre-esistenti alla Legge 285/1997, con il risultato che, in molti casi, i restanti fondi della Legge 285/97, inizialmente nati per sostenere occasioni e opportunità non direttamente legate al disagio, sono stati invece utilizzati nelle varie città per coprire servizi tradizionali. In tal modo si compromette seriamente lo spirito della Legge 285/1997, orientato alla realizzazione di servizi per tutti, di carattere generale e preventivo, superando la logica emergenziale di intervento.

Per mantenere gli interventi di prevenzione e promozione per l'infanzia e l'adolescenza oltre che quelli di assistenza, come affermato sopra, sarebbe necessario inserire le iniziative-tipo istituite dalla Legge 285/1997 all'interno degli standard che formeranno i LIVEAS della Legge 328/2000.

Alla luce di tali considerazioni il Gruppo di Lavoro raccomanda:

1. **di continuare a finanziare la Legge 285/97;**
2. **la rapida definizione dei LIVEAS per l'infanzia e l'adolescenza, anche sulla base delle iniziative-tipo istituite dalla Legge 285/1997[28];**
3. **il rafforzamento del coordinamento tra Stato e Regioni in materia di politiche per l'infanzia e l'adolescenza, anche attraverso il ruolo della Conferenza Stato Regioni;**
4. **l'adozione da parte delle Regioni di indirizzi specifici per l'infanzia all'interno dei Piani sociali regionali, con congrui strumenti legislativi, amministrativi, Piani di zona e fondi dedicati;**
5. **il ripristino della pluriennalità nella programmazione delle politiche per l'infanzia e l'adolescenza;**
6. **il ripristino del taglio del FSN operato nella Legge Finanziaria del 2005, in modo da sollevare le Regioni dalla necessità di orientare i fondi per le iniziative non strettamente socio-assistenziali per coprire i servizi socio-educativi pre-esistenti;**
7. **il monitoraggio della quota del Fondo Sociale Nazionale destinata annualmente, a livello nazionale e regionale, alle politiche per l'infanzia e l'adolescenza.**

[28] Si veda ad esempio il documento «Manifesto del Forum Permanente del Terzo Settore sui Livelli Essenziali di Assistenza riferiti all'infanzia e l'adolescenza», elaborato dal Gruppo Infanzia del Forum Permanente del Terzo Settore nel febbraio 2006.

c) La Legge 149/2001: il superamento del ricovero in istituto entro il 31 dicembre 2006

33. Il Comitato ONU nota con preoccupazione che la Legge 184/83 (modificata dalla Legge 149/2001) relativa ad adozione e affidamento non è stata attuata su tutto il territorio dello Stato parte e che tuttora vi sono più bambini in istituto che in affidamento. Il Comitato, inoltre, esprime la propria preoccupazione per l'alto numero di bambini che si trovano in istituto a scopo di protezione sociale e talvolta insieme a giovani delinquenti. Inoltre, il Comitato è preoccupato per il fatto che, secondo uno studio del 1998 condotto dal Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, il periodo di permanenza in istituto può protrarsi molto a lungo, il contatto con le famiglie non sia sempre garantito e che il 19,5% di questi istituti non sia in possesso di regolare autorizzazione.

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 184/83;
- (b) come misura preventiva, migliori l'assistenza sociale e il sostegno alle famiglie in modo da aiutarle ad adempiere il compito di crescere i bambini, attraverso l'educazione dei genitori, la creazione di consultori e l'utilizzo di programmi comunitari.

(*CRC/C/15/Add. 198, punti 33, 34 lett. a) b)*

Il diritto di ciascun minore a vivere e crescere in famiglia è riconosciuto dalla CRC ove, nel preambolo, si afferma che «*la famiglia, unità fondamentale della società e ambiente naturale per la crescita e 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 nella collettività. Si riconosce che il fanciullo ai fini dello sviluppo armonioso e completo della sua personalità deve crescere in un ambiente familiare in un clima di felicità, di amore e di comprensione***»[29].**

I principi della Convenzione hanno trovato applicazione, in Italia, nella Legge 149/2001 sul «Diritto del minore ad una famiglia» la quale prevede che «il ricovero in istituto dei minori deve essere superato entro il 31 dicembre 2006 mediante affidamento ad una famiglia e, ove ciò non sia possibile, mediante inserimento in comunità di tipo familiare caratterizzate da organizzazione e da rappor-

[29] Tale principio è ulteriormente ribadito negli articoli 7, 9, 20 della CRC.

ti interpersonali analoghi a quelli di una famiglia». Questa legge riconosce la famiglia come risorsa fondamentale della società in quanto in grado di supportare sia i suoi componenti sia soggetti e nuclei familiari esterni temporaneamente in difficoltà.

L'attuazione di tale legge desta però forti preoccupazioni, già evidenziate nel Rapporto 2005, e ora accentuate dal fatto che il superamento del ricovero in istituto è previsto per il 31 dicembre 2006.

Innanzitutto si rileva che, come sottolineato nel Rapporto 2005, il diritto del minore a crescere in famiglia non è un diritto esigibile, in quanto la realizzazione degli interventi previsti dalla Legge 149/2001 (quali, ad esempio, il sostegno alle famiglie d'origine, agli affidamenti e alle adozioni di minori ultradodicenni e con disabilità accertata, ecc.) è condizionata dalla disponibilità delle risorse dello Stato, delle Regioni e degli Enti Locali[30] e quindi le suddette istituzioni non hanno l'obbligo di fornire gli aiuti previsti, che rimangono subordinati alle disponibilità finanziarie dei rispettivi bilanci. Va inoltre precisato che né la Legge 149/2001, né la Legge 328/2000 prevedono norme che consentano agli utenti e alle associazioni di tutela dei diritti la possibilità di far rispettare dagli Enti Locali la priorità degli interventi alternativi al ricovero.

L'attuazione della Legge 149/2001 è ulteriormente complicata dal fatto che con la Legge 328/2000 e la modifica del Titolo V della Costituzione la competenza per le politiche sociali è esclusiva delle Regioni per quanto riguarda i poteri di programmazione e legislativi, e degli Enti Locali per quanto riguarda la gestione degli interventi. Lo Stato, come già ricordato, ha invece il compito di definire i LIVEAS.

È quindi necessario che le Regioni assumano a livello legislativo i necessari provvedimenti per rendere 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 (comuni singoli o associati) predispongano gli atti deliberativi indispensabili per concretizzare tale diritto, definendo le modalità operative.

Un esempio positivo in tal senso è fornito dalla Legge della Regione Piemonte 1/2004, «Norme per la realizzazione del sistema regionale integrato di interventi e servizi sociali e riordino della legislazione di riferimento», che ha stabilito il diritto dei soggetti alle prestazioni e ai servizi da parte degli Enti gestori; la obbligatorietà della gestione in forma associata degli interventi da parte degli Enti gestori; la obbligatorietà di istituire, nell'ambito delle prestazioni essenziali definite dalla stessa legge, i servizi di assistenza economica e domiciliare, nonché quelli relativi all'affidamento e all'adozione.

Nel Rapporto 2005 si raccomandava un'azione nei confronti delle Regioni affinché approvassero disposizioni chiare sulle caratteristiche delle comunità di tipo familiare. La classificazione delle strutture di accoglienza per minori evidenzia ancora una notevole eterogeneità di sistemi, denominazioni e definizioni espressi a livello regionale e locale, sintomo della complessità del tema e delle soluzioni che regionalmente e localmente si sono date nel tempo.

Analizzando la normativa relativa alle strutture residenziali per minori di sei Regioni: Lombardia, Lazio, Veneto, Piemonte, Emilia Romagna e Toscana[31], abbiamo riscontrato infatti numerose differenze sia a livello di terminologia che di contenuti. Ad esempio:

Per comunità familiari, la Regione Lombardia intende una struttura con finalità educative e sociali *gestita da una famiglia presso la propria abitazione* che può ospitare fino a 6 minori. È prevista la presenza di un operatore di supporto alla famiglia stessa.

Per casa-famiglia la Regione Lazio intende una struttura caratterizzata dalla presenza di *operatori quali figure parentali* (2 educatori professionali di ambo i sessi) e può ospitare fino a 6 minori (più due posti di pronta accoglienza). Oltre agli educatori è prevista la presenza di un responsabile.

Per comunità di tipo familiare o casa famiglia la Regione Piemonte prevede una modalità di accoglienza caratterizzata dalla *presenza di una famiglia o di una coppia di adulti*, generalmente un uomo e una donna che assumono funzioni genitoriali e supervisionati da parte di professionisti. Si specifica inoltre che la casa famiglia per minori è gestita da un *ente legalmente riconosciuto* (associazione o cooperativa) che garantisce la formazione continua dei propri associati.

[30] Si veda inciso «nei limiti delle risorse finanziarie disponibili», agli artt. 1, 5, 6 comma 8 della Legge 149/2001.

[31] Regione Lombardia: Deliberazione giunta regionale n. VII/20943/2005; Deliberazione giunta regionale n. VII/20762/2005.
Regione Lazio: L.R. n. 41/2003; Deliberazione giunta regionale n. 1305/2004; Regolamento regionale n. 2/2005.
Regione Piemonte: L.R. 1/2004; Delibera Giunta regionale n. 41-2003 del 15/03/04.
Regione Emilia Romagna: Deliberazione della giunta regionale 1° marzo 2000, n. 564. Questa direttiva sta per essere superata da una nuova direttiva sull'accoglienza secondo un approccio unitario con le altre forme di accoglienza dei minori (affidi familiari e adozioni).
Regione Veneto: L.R. 15/12/82 n. 55; Reg. 17/12/84 n. 8; L.R. 11/08/94 n. 37; L.R.22/02/99 n. 7; L.R. 16/08/02 n. 22; Delibera di Giunta 2474 del 2004.
Regione Toscana: L.R. n. 41 del 24/02/2005; Regolamento Regionale in fase di approvazione.

Per la Regione Emilia Romagna la comunità di tipo familiare è caratterizzata dalla *convivenza continuativa e stabile di due o più adulti* che offrono ai minori un rapporto di tipo genitoriale ed un ambiente familiare sostitutivo. Può accogliere fino a 5 minori.

La Regione Veneto prevede invece sia il gruppo famiglia, costituito da *2 educatori*, preferibilmente di ambo i sessi e idonei ad assumere ruoli parentali, che accolgono 4-5 minori (l'attività degli operatori deve essere libera da ogni rapporto di lavoro dipendente con l'ente affidatario. Si applicano, in quanto compatibili, le norme previste per l'affidamento familiare), che la casa-famiglia una comunità residenziale appartenente a un ente gestore riconosciuto, organizzata e modulata su modello familiare con la presenza di *soggetti adulti motivati* che realizzano una condivisione di vita con le persone accolte; la capacità ricettiva non supera le 12 unità.

La Regione Toscana infine prevede sia comunità familiari, caratterizzate dall'accoglienza di massimo 6 minori e con la presenza di 2 persone per l'assistenza di base e alla persona, sia comunità a dimensione familiare, dove possono essere accolti massimo 10 minori più 2 posti di pronta accoglienza ed è prevista la presenza di 5 persone per l'assistenza di base e alla persona e 3 per il sostegno educativo.

Per quanto riguarda la raccomandazione, espressa dal Gruppo di Lavoro nel Rapporto 2005, di evitare che le strutture di accoglienza si accorpino tra di loro, mossa dalla preoccupazione di evitare le conversioni di istituti in micro realtà di accoglienza contigue, si evidenzia che solo in due Regioni sono stati previsti vincoli in tal senso. Nella Delibera della Giunta della Regione Piemonte n. 41-2003 del 15/03/04 è espressamente specificato che: «É consentita la coesistenza di non più di due strutture residenziali, preferibilmente di tipologie diverse, nello stesso edificio o in edifici tra loro collegati (intendendo sia edifici uniti da connettivo interno, sia edifici uniti da spazi esterni catastalmente individuati)». E nella Legge Regionale n. 41 del 24/02/2005 della Regione Toscana è scritto: «essere organizzati in maniera da non coesistere con altri servizi residenziali nello stesso edificio o in edifici tra loro collegati, ossia edifici uniti da connettivo interno ed edifici che usufruiscono di spazi comuni esterni o nelle immediate vicinanze».

Nelle normativa delle altre Regioni analizzate non si fa alcun riferimento alla questione dell'accorpamento.

Per quanto riguarda l'impegno istituzionale per attivare e sostenere interventi alternativi all'Istituto, sempre raccomandato nel Rapporto 2005, si sottolinea che non ci sono dati aggiornati disponibili a livello nazionale sulle iniziative delle Regioni e degli Enti locali. Si può parlare di applicazione delle disposizioni «a macchia di leopardo» per cui, ad esempio, se da un lato sono continuati i ricoveri in strutture di minori con famiglie in gravi difficoltà, dall'altro sono state realizzate iniziative significative da diversi servizi Affidi degli Enti locali per la promozione dell'accoglienza familiare[32].

Infine, ancora con riferimento a quanto evidenziato nel Rapporto 2005, è triste dover constatare come ancora oggi non sia stata attivata una rilevazione sistematica in tutte le Regioni, attraverso l'istituzione di un'anagrafe regionale, dei minori ricoverati nelle strutture residenziali, anagrafe che dovrebbe essere costantemente aggiornata e che consentirebbe un monitoraggio continuo dei minori presenti negli istituti e nelle comunità e una programmazione mirata degli interventi alternativi su questi minori. Questa anagrafe è tuttora attiva unicamente in tre Regioni: Lombardia, Piemonte, Veneto[33].

La mancanza di dati è una questione rilevante in quanto ne deriva una incapacità di pianificazione e di elaborazione di una strategia specifica volta a dare applicazione effettiva alla Legge 149/2001. Ad oggi non si sa quanti siano i minori fuori dalla famiglia in Italia. Il Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza ha presentato a Novembre 2005 l'estratto del Rapporto «*L'eccezionale quotidiano – Rapporto sulla condizione dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia*», che non contiene però dati sui minori fuori dalla famiglia: per quanto riguarda i minori in affido invece si riprendono i dati del 1999 (prima che fosse approvata la Legge 149/2001) e per i minori in istituto, i dati della ricerca effettuata nel 2003.

[32] Si vedano ad esempio i documenti elaborati dal tavolo di confronto del CNSA (Coordinamento Nazionale Servizi Affidi) con la partecipazione delle Associazioni operanti in questo settore (Anfaa, Ass. Papa Giovanni XXIII, Centro Ausiliario per i Problemi minorili, Famiglie per l'Accoglienza, Reti Famiglie aperte - Cnca, Movi, Famiglia aperta, Coordinamento regionale per l'affido familiare in Campania, etc.) in materia di sensibilizzazione sull'affido, di affidi di bimbi piccolissimi, di minori extracomunitari, di adolescenti, reperibili sul sito del Comune di Genova, www.comune.genova.it, che ha attualmente la segreteria, e la sintesi del convegno tenuto a Milano il 26 maggio 2005 *«Affidamenti familiari: dalla discrezionalità al diritto dei bambini»*, organizzato dall'Anfaa, dalla Fondazione Promozione Sociale e da Prospettive Assistenziali, con la collaborazione del CNSA, in *Bollettino di informazione e discussione Anfaa* n. 2-3/2005.

[33] Nella Relazione del 2005 sulla condizione dell'infanzia e adolescenza nella Regione Veneto, vi è un intero capitolo dedicato ai minori che vivono fuori dalla propria famiglia: sia i minori in affido (con provvedimento del TM), in totale 537, che i minori ospiti di strutture residenziali,1.446 nel periodo dal 1° gennaio al 31 dicembre 2004.

Alla luce di tali osservazioni il Gruppo di Lavoro reitera nuovamente le raccomandazioni avanzate nel Rapporto 2005:

1. **l'assunzione da parte delle Regioni di provvedimenti legislativi per rendere esigibile il diritto del minore a crescere in una famiglia, attraverso la previsione di adeguati sostegni economico-sociali ai nuclei familiari d'origine e il supporto agli affidamenti e alle adozioni, con una particolare attenzione a quelle dei minori ultradodicenni o con disabilità accertata;**
2. **l'attivazione da parte di tutte le Regioni di un'anagrafe aggiornata sulla situazione personale e familiare dei minori ricoverati nelle strutture residenziali, realizzata con standard di riferimento comuni al fine di facilitare il monitoraggio e una programmazione mirata degli interventi alternativi per questi minori;**
3. **una maggiore omogeneità sulle caratteristiche delle comunità di tipo familiare definite a livello regionale, con un'espressa attenzione volta ad impedirne raggruppamenti sia nello stesso stabile sia nella stessa zona, al fine di evitare le conversioni di istituti in micro realtà di accoglienza contigue;**
4. **un maggiore impegno da parte della magistratura minorile in materia di vigilanza e controllo sugli istituti, sulle comunità e sulle condizioni dei minori in essi ricoverati.**

«**La CRC e i minori privi delle cure genitoriali**», **Day of General Discussion del Comitato ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza**, Ginevra 16 settembre 2005[34].

Il Comitato ONU manifesta la propria preoccupazione di fronte ad un divario sempre maggiore tra le leggi e le politiche nazionali da un lato e le misure attuative delle stesse dall'altro.

Il Comitato ONU è preoccupato dal fatto che l'istituzionalizzazione dei minori in difficoltà familiare è usata sistematicamente. Il Comitato riconosce che la famiglia garantisce l'ambiente migliore per uno sviluppo armonioso del minore e chiede che gli Stati applichino misure alternative per evitare il collocamento a lungo termine dei minori negli istituti. Inoltre il Comitato ONU desidera enfatizzare il principio dell'individualità di ciascun minore per cui ogni bambino/a è unico/a e necessita di un proprio piano di vita individuale. Il fattore tempo deve essere considerato un elemento chiave nel processo decisionale e bisogna sempre tenere in considerazione il punto di vista del minore nelle decisioni che lo riguardano[35].

[34] Il 16 settembre 2005 si è tenuto a Ginevra l'annuale incontro di approfondimento relativamente ad un tema specifico prescelto nell'ambito dell'applicazione della CRC, organizzato dalla segreteria del Comitato ONU. Si tratta di una discussione pubblica a cui sono invitati a partecipare rappresentati governativi, funzionari delle agenzie specializzate della Nazioni Unite, rappresentanti di ONG, al fine di approfondire lo specifico individuato come oggetto dell'incontro. Alla giornata ha partecipato una delegazione del Gruppo di Lavoro sulla CRC che ha presentato un proprio contributo scritto contenente le seguenti raccomandazioni: 1) i governi dovrebbero allocare risorse per assicurare i necessari programmi di supporto per le famiglie d'origine e per promuovere l'affidamento familiare e l'adozione con investimenti in termini di risorse economiche, educazione e supporto nel monitorare l'attuazione di piani di vita individualizzati; 2) gli Stati dovrebbero approvare disposizioni chiare sulle caratteristiche delle comunità di tipo familiare, impedendone raggruppamenti sia nello stesso stabile sia nella stessa zona al fine di evitare che si proceda ad uno smantellamento puramente formale dei grandi istituti ricorrendo a micro realtà di accoglienza contigue; 3) gli Stati dovrebbero creare un'anagrafe aggiornata sulla situazione personale e familiare dei minori ospitati nelle strutture residenziali, realizzata con standard di riferimento comuni al fine di facilitare il monitoraggio e una programmazione mirata degli interventi alternativi per questi minori; 4) gli Stati dovrebbero promuovere l'adozione internazionale come uno strumento alternativo di tutela del minore qualora quest'ultimo non possa essere accolto nella sua famiglia di origine o in una famiglia adottiva grazie all'adozione nazionale; 5) è necessario monitorare e regolamentare il fenomeno dei soggiorni terapeutici per i minori istituzionalizzati per assicurare che il superiore interesse del minore sia rispettato.

[35] Cfr. «Unedited Version, Committee on the Rights of the Child, 12 -30 September 2005, Day of General Discussion on Children without parental care, 16 September 2005», scaricabile da www.ohchr.org/english/bodies/crc/discussion.htm

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

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 stanziate 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)

a) In Italia

Si sottolinea come l'introduzione del Fondo Sociale Nazionale indistinto, in applicazione della Legge 328/2000, e la concorrente applicazione della suddivisione delle competenze fra Stato e Regioni in relazione alla modificazione del Titolo V della Costituzione, come già ricordato, ha di fatto determinato il venir meno della «certezza» di risorse dedicate all'infanzia e all'adolescenza , garantite dal Fondo Nazionale per l'Infanzia (se non per ciò che concerne i fondi riconosciuti alle 15 città riservatarie individuate dall'art. 2 della legge 285/1997). I fondi per l'infanzia sono confluiti nel Fondo indistinto, che viene ripartito fra le Regioni senza quote dedicate. Se a ciò si aggiunge la mancata definizione dei LIVEAS per l'infanzia e l'adolescenza (previsti dall'art. 22 della Legge 328/2000), questo determina, nei fatti, una diminuzione dell'attenzione generale alle risorse da destinare per l'infanzia e l'adolescenza. Inoltre il Fondo indistinto ha cadenza annuale, essendo legato alla legge finanziaria dello Stato, e si perde quindi anche la caratteristica di pluriennalità che aveva contraddistinto il Fondo Nazionale per l'Infanzia. Infine nel corso del 2005, il Fondo indistinto ha subìto una riduzione delle risorse messe a disposizione dallo Stato per tutti gli interventi sociali, e quindi anche per l'infanzia e l'adolescenza.

Attualmente non è quindi possibile individuare le risorse finanziarie del FSN destinate ad attività per l'infanzia, né è previsto un raccordo tra le risorse stanziate dai Ministeri, dalle Regioni, dagli Enti locali. Inoltre, nella ripartizione delle competenze tra i diversi Ministeri e tra Stato Centrale e Regioni, non sono disponibili dati su quanto l'Italia spende per i bambini e gli adolescenti.

Il Gruppo di Lavoro raccomanda pertanto:

1. **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 stanziate dai diversi Ministeri competenti, dalle Regioni e dagli Enti Locali).**

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

L'importanza della cooperazione internazionale come strumento chiave per l'attuazione non soltanto degli articoli 4 e 6 della CRC, ma di tutti i diritti, ispira tutto il testo della Convenzione e la successiva produzione dei documenti ufficiali del Comitato ONU.
Tutti i bambini sono titolari di tutti i diritti garantiti dalla CRC: ciascun Stato, e l'Italia in particolare in quanto settima economia mondiale, deve impegnarsi effettivamente e al massimo delle proprie possibilità per adempiere, anche in termini di cooperazione internazionale, alle obbligazioni di rispetto, protezione e piena attuazione correlate a ciascuno dei diritti riconosciuti dalla Convenzione.
La questione non è solo quantitativa, cioè economica, in quanto l'attuazione della Convenzione richiede anche il soddisfacimento di precisi standard qualitativi.
In primo luogo si richiede che vi sia un'attenzione dedicata (*mainstreaming*) alla promozione e protezione dei diritti dei bambini e degli adolescenti in tutti i programmi di cooperazione allo sviluppo e in qualunque intervento umanitario. Non soltanto dunque nei programmi specificamente dedicati allo sviluppo e all'assistenza di bambini ed adolescenti, ma in *qualunque* programma di cooperazione internazionale.
Ogni programma di cooperazione internazionale che intenda attuare gli obblighi previsti dalla CRC deve valutare *ex ante*, in fase di studio di fattibilità e di analisi della situazione, l'impatto che potrà avere sul godimento da parte dei bambini e degli adolescenti dei diritti riconosciuti loro dalla Convenzione e specificare in termini di attività, di risultati

attesi e di indicatori come intende proteggere e possibilmente promuovere i diritti dei bambini e degli adolescenti nell'ambito dell'azione di cooperazione internazionale.
In questa prospettiva l'impatto e l'efficacia del programma di cooperazione, in termini di protezione e promozione dei diritti dei bambini e degli adolescenti, deve essere parte integrante della valutazione *ex post*.
In secondo luogo, sempre in termini di standard qualitativi di attuazione della Convenzione, il programma di cooperazione internazionale deve adottare un approccio basato sui diritti umani, in particolare sui diritti dell'infanzia.
Tale approccio, esposto con sempre più chiarezza nei fondamenti e nelle modalità di azione da parte delle Nazioni Unite[36], ma anche dalle organizzazioni non governative a livello internazionale[37], si contrappone all'approccio di cooperazione basato sui bisogni.
Caratteristiche precipue dell'approccio basato sui diritti in sede di analisi della situazione sono l'individuazione del sistema di riferimento di responsabilità differenziate e dei correlati doveri di rispetto, protezione e la piena attuazione in riferimento allo specifico diritto, nonché la partecipazione attiva, libera e significativa da parte dei beneficiari al processo decisionale.
In sede di definizione del programma o dell'intervento di cooperazione internazionale, invece, l'approccio di cooperazione basato sui diritti si caratterizza, tra l'altro, per la predisposizione di una risposta integrata, intersettoriale, modulare e di lungo periodo in cui i beneficiari, da destinatari passivi di beni e servizi e oggetto di protezione sociale, diventino invece soggetti attivi di diritti. L'azione di cooperazione internazionale basata sui diritti deve infatti andare oltre la compensazione degli svantaggi (l'offerta di beni e servizi) per ampliare, in modo positivo, le capacità di scelta individuali e collettive[38], che non riguardano solo i bisogni materiali vitali (alimentarsi, curarsi, istruirsi) ma anche, nella prospettiva dell'indivisibilità ed interdipendenza di tutti i diritti umani, le capacità correlate a tutte le dimensioni della vita umana: civili, culturali, economiche, politiche e sociali.

A livello qualitativo la cooperazione internazionale italiana non realizza in maniera soddisfacente un approccio basato sui diritti dei bambini e degli adolescenti. La promozione e protezione dei diritti dei bambini e degli adolescenti infatti non è parte integrante di qualunque programma di sviluppo o di intervento umanitario. Anche per i programmi e gli interventi specificamente dedicati a bambini e adolescenti non è possibile reperire dati disaggregati, né verificare l'utilizzazione degli indicatori del *children rights based approach*: non discriminazione, partecipazione, superiore interesse del minore, sviluppo umano.
La cooperazione allo sviluppo italiana soffre dalla fine degli anni '90 una profonda crisi sistemica, peggiore della crisi contingente e/o strutturale che affligge molti altri dei Paesi DAC[39].
Tale condizione ha, tra l'altro, comportato: una netta riduzione delle risorse dedicate, un allungamento dei tempi di valutazione, approvazione e finanziamento dei progetti promossi dalle ONG, una mancata effettiva attuazione delle linee guida della cooperazione italiana sulla tematica minorile (adottate il 26 novembre 1998, ed aggiornate il 15 maggio 2004).
Per quanto concerne le risorse finanziarie dedicate si rileva una grave insufficienza: l'Italia rimane fanalino di coda fra i Paesi OCSE con una percentuale del PIL che si attesta appena allo 0,19% contro una media europea che invece si attesta allo 0,36%[40].
L'Italia però, in occasione della Sessione Speciale dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite dedicata all'infanzia (UNGASS), ha sottoscritto il documento «Un mondo a misura di bambino», in cui nella parte dedicata alla cooperazione internazionale, si è impegnata *«...ad adoperarsi per far sì che l'obiettivo di devolvere lo 0,7% del prodotto nazionale lordo a favore dell'ODA (Aiuti ufficiali allo sviluppo), come stabilito a livello internazionale, sia raggiunto quanto prima. Noi ci impegniamo a non risparmiare sforzo alcuno al fine di invertire la tendenza negativa al ribasso dell'ODA e, come pattuito, di conseguire celermente l'obiettivo di utilizzare una percentuale tra lo 0,15 e lo 0,20*

[36] Si veda OHCHR, Frequently asked questions on a human rights based approach to development cooperation, United Nations, New York and Geneva, 2006, http://www.ohchr.org/english/about/publications/docs/FAQ_en.pdf
[37] Si veda Child Rights Information Network (CRIN) «Rights based programming» resource page: www.crin.org/hrbap/; Child Rights Programming, How to Apply Rights-Based Approaches in Programming, Save the Children 2002; An Introduction to Child Rights Programming, Concept and application, Save the Children; A tool Kit on Child Rights Programming, CRP, Save the Children Denmark.
[38] Le *capabilities* teorizzate da Amartya Sen, premio Nobel per l'economia del 1998.

[39] Si veda UNDP, *Rapporto sullo sviluppo umano 2005*: *la cooperazione internazionale al bivio*, ed. italiana a cura di Rosemberg & Sellier, Torino, 2005.
[40] Il dato relativo al 2005 infatti, ad una analisi approfondita si presenta meno positivo di quanto sembri: il valore percentuale dello 0,29 è in buona parte costituito da fondi usati per ripianare il debito di alcuni Paesi e l'emergenza tsunami. Senza la parte sul debito, il contributo italiano scende allo 0,19 del PIL. L'Italia infatti, così come altri Paesi OCSE, utilizzando i fondi per l'aiuto allo sviluppo, per ripianare il debito, di fatto ne annulla l'efficacia.

del PNL come ODA a favore dei Paesi meno sviluppati, in considerazione dell'urgenza e della gravità delle esigenze peculiari dell'infanzia»[41].

Si evidenzia inoltre lo spostamento dei fondi verso le emergenze più mediatizzate. Ciò desta preoccupazione perché le pressioni create dall'attenzione mediatica nei confronti di determinati eventi a carattere eccezionale, di fatto rischiano di condizionare l'orientamento dei fondi in un'ottica di breve periodo, a discapito degli impegni presi dall'Italia nelle sedi sovranazionali riguardanti la lotta alla povertà e gli Obiettivi del Millennio. Infine occorre sottolineare la dilatazione dei tempi di valutazione, approvazione e finanziamento da parte del MAE (attualmente la durata dell'iter istruttorio per l'approvazione e per il finanziamento di un progetto può durare da 15 fino a 36 mesi).

Il Gruppo di Lavoro per la CRC raccomanda pertanto:

1. **di aumentare delle risorse finanziarie dedicate alla cooperazione internazionale, in modo da portare entro il 2009 i fondi per la cooperazione allo sviluppo allo 0,7% del Prodotto Interno Lordo, come peraltro previsto dagli impegni assunti in occasione dell'UNGASS;**
2. **in particolare al MAE DGCS – Direzione Generale Cooperazione allo Sviluppo e UTC- Unità Tecnica Centrale e agli Enti locali, di dedicare risorse mirate per la promozione e protezione dei diritti dei bambini e degli adolescenti in ogni progetto di cooperazione[42];**
3. **di utilizzare un approccio basato sui diritti dell'infanzia in qualunque progetto di cooperazione internazionale;**
4. **al MIUR di inserire le tematiche dello sviluppo umano, dei diritti umani e della cooperazione internazionale, in particolare a favore dei bambini e degli adolescenti all'interno dei curricula scolastici.**

[41] **Assemblea Generale delle Nazioni Unite - Sessione speciale dedicata all'infanzia, New York maggio 2002,** *Un mondo a misura di bambino*, **UNICEF Italia, 2002.**

[42] **Il Coordinamento PIDIDA ha recentemente avviato una campagna affinché ogni Regione sottoscriva delle «Linee guida per la cooperazione decentrata per i diritti dell'infanzia e l'adolescenza» disponibile su www.infanziaediritti.it**

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)*

A livello centrale, le competenze sull'infanzia e l'adolescenza sono divise tra vari Ministeri (Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Ministero dell'Istruzione, Ministero della Salute, Ministero delle Pari Opportunità, Ministero dell'Interno, Ministero degli Affari Esteri, Ministero della Difesa).

Sono poi previsti numerosi meccanismi di coordinamento e si esprime preoccupazione per il moltiplicarsi dei «luoghi» in cui tale coordinamento dovrebbe essere realizzato, piuttosto che potenziare, valorizzare e monitorare l'attività di quelli già esistenti.

Ad esempio, l'attività dell'Osservatorio Nazionale per l'Infanzia nel 2005 ha subìto forti rallentamenti, dovuti alla mancanza di fondi, e alla luce della modifica del Titolo V della Costituzione si avanzano delle perplessità rispetto al coordinamento con il livello regionale. Si sottolinea inoltre che il Piano Nazionale Infanzia per il biennio 2005-2006 non è stato ancora elaborato.

Rispetto al Comitato interministeriale di coordinamento per la lotta alla pedofilia (CICLOPE) si evidenzia come a fine 2005 sia stata nominata la Consulta delle associazioni, che purtroppo però non è stata ancora mai convocata. Inoltre sarà interessane monitorare l'attività di raccordo con i due nuovi organismi creati dalla Legge 38/2006[43], ed il raccordo tra quest'ultimi e l'Osservatorio Nazionale Infanzia.

Per quanto concerne il Comitato Interministeriale sui diritti umani (CIDU), si sottolinea in positivo l'apertura al confronto con le associazioni del Gruppo di Lavoro per la CRC[44], e l'impegno assunto da parte del CIDU di rendere disponibile la versione italiana di tutti i documenti che vengono inviati a Ginevra, a partire dalle prossime Osservazioni finali del Comitato ONU sull'attuazione dei Protocolli Opzionali alla CRC, che verranno rese pubbliche a giugno 2006.

Infine a seguito della modifica del Titolo V della Costituzione, non sembra assicurato adeguatamente il necessario coordinamento tra Stato centrale e Regioni, che potrebbe essere facilitato anche valorizzando il ruolo della Conferenza Stato-Regioni e prevedendo delle sedute periodiche dedicate all'infanzia e all'adolescenza.

Pertanto il Gruppo di Lavoro raccomanda:

1. **la ripresa dell'attività dell'Osservatorio Nazionale Infanzia, prevedendo dei meccanismi di raccordo con il livello regionale;**
2. **la continuità del confronto con le ONG, garantita attraverso la convocazione periodica dei diversi tavoli a cui le stesse sono chiamate a partecipare.**

[43] Si veda oltre il paragrafo sulla pedopornografia, pagina 57.

[44] Una delegazione del Gruppo di Lavoro per la CRC ha incontrato il CIDU presso il MAE in data 07/12/2005 e 20/03/2006, in merito alle tematiche oggetto dei Protocolli Opzionali alla CRC.

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)*

La legislazione italiana prevede l'adozione di un «Piano Nazionale di azione e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva», con cadenza biennale. L'ultimo Piano approvato riguardava il periodo 2002-2004, e al momento della redazione del presente Rapporto non è stato ancora elaborato il nuovo. In vista dell'elaborazione e adozione di un auspicato nuovo Piano Infanzia si sottolinea la necessità di una revisione dell'impianto complessivo dello stesso, comprese le misure finanziarie destinate ad attuarlo, ed una riflessione sul ruolo del Piano Infanzia alla luce del decentramento delle competenze in materia d'infanzia alle Regioni, in modo che possa essere un efficace strumento di indirizzo delle politiche locali e in grado di assicurarne un efficace raccordo con le politiche nazionali.

Il Gruppo di Lavoro raccomanda:
1. **la predisposizione del nuovo Piano Infanzia, con la partecipazione delle Regioni e degli Enti Locali, nonché il monitoraggio dell'attuazione delle indicazioni contenute nel precedente Piano, con l'auspicio che in futuro vengano rispettare le scadenze previste per legge;**
2. **una riflessione sul ruolo di tale Piano Nazionale Infanzia alla luce del cambiato assetto istituzionale con il decentramento delle competenze dallo Stato centrale alle Regioni e una valorizzazione del ruolo dell'Osservatorio Nazionale Infanzia.**

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 raccordi tra le istituzioni nazionali e regionali.

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

Non esiste in Italia un Garante nazionale per i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza né, più in generale, una struttura indipendente di monitoraggio e di controllo sui diritti umani, nonostante la sua creazione sia stata sollecitata più volte dal Comitato ONU, e nonostante fosse stato preso un impegno in tal senso nel Piano Nazionale Infanzia 2002-2004.

Nel corso della XIV legislatura, appena terminata, sono stati presentati diversi disegni di legge in Senato, confluiti nel 2004 in un testo unificato[45], il cui iter parlamentare si è però arrestato senza portare all'istituzione di tale figura. Si evidenzia però, come già scritto nel Rapporto 2005, che tali proposte non garantivano a questa figura la necessaria autonomia e indipendenza dal potere centrale nemmeno dal punto di vista finanziario.

[45] Il testo unificato ricomprende i Disegni di Legge S.1916, S. 2461, S. 2469, S. 2649 e S. 2703. Si ricorda inoltra che giacciono anche alla Camera sull'argomento i seguenti Disegni di Legge: C. 695, C. 818, C. 1228, C. 1999, C. 3667, C. 4242.

Le Regioni italiane invece sembrano muoversi in contro tendenza rispetto a quanto avviene a livello nazionale. Negli ultimi anni infatti numerose Regioni[46], come già evidenziato nel Rapporto 2005, si sono dotate di leggi istitutive di Difensori, Garanti o Tutori per l'infanzia o comunque di strutture analoghe di promozione e controllo dei diritti dell'infanzia, anche se si riscontra spesso disomogeneità tra le suddette leggi regionali relativamente a funzioni, struttura, e coordinamento con la figura di un futuro Garante nazionale.
Nel corso del 2005 anche la Regione Emilia Romagna ha emanato una legge per l'istituzione di un Garante regionale per l'infanzia (Legge regionale 17 febbraio 2005 n. 9), mentre presso i Consigli regionali di Campania, Liguria, Lombardia, Piemonte e Sardegna, sono giacenti e/o si stanno sviluppando proposte di legge sul tema. Tuttavia ancora oggi solo nelle Marche, nel Friuli Venezia Giulia e in Veneto c'è una figura di tutore/garante effettivamente attivo sul territorio.

Il Pubblico Tutore dei Minori del Veneto è stato istituito con Legge 42/1988. L'ufficio è operativo dal marzo 2001. Per molti versi, la sua esperienza potrebbe fornire utili spunti in vista della istituzione di una figura di garante dei diritti dei minori d'età anche a livello nazionale.
Sul piano dell'identità culturale e funzionale, il Pubblico Tutore del Veneto opera su tre ambiti: 1) l'analisi e la ricerca sulle problematiche caratterizzanti la condizione minorile e le risposte di welfare, allo scopo di elaborare linee-guida e indicazioni per le politiche territoriali; 2) la promozione culturale dei diritti dell'infanzia negli ambienti sensibili (scuola, servizi sociosanitari, giustizia, sicurezza, media, ecc.); 3) l'attività di ascolto, mediazione e facilitazione finalizzata a migliorare le relazioni tra i servizi del territorio, tra questi e l'autorità giudiziaria e tra gli attori istituzionali e i cittadini, quando in gioco sono i diritti dei bambini e degli adolescenti.
L'attività che ha maggiormente caratterizzato l'Ufficio in questi anni è stata la creazione e attivazione di una rete regionale di «rappresentanti» dei minori d'età – in linea con quanto prevede la Convenzione Europea sull'esercizio dei diritti del fanciullo del 1996. L'Ufficio, in collaborazione con il Centro diritti umani dell'Università di Padova, ha formato e selezionato, tra il 2003 e il 2005, circa 400 adulti volontari, disponibili a svolgere le funzioni di tutori legali di minori d'età nei casi previsti dalla legge e previa nomina dell'autorità giudiziaria. I volontari non solo possono coprire il fabbisogno di tutori legali o figure assimilabili (curatori speciali, amministratori di sostegno, ecc.) dell'intero territorio regionale (anche per situazioni non semplici, quali possono essere tutele di minori stranieri, di bambini con disabilità, ecc.), ma soprattutto favoriscono la penetrazione a livello comunitario di una cultura di effettiva garanzia dei diritti dell'infanzia e di assunzione delle correlate responsabilità.
Questi profili operativi e istituzionali del Pubblico tutore dei Minori del Veneto, ispirati a princìpi di facilitazione e di sussidiarità, si raccomandano anche per il futuro garante nazionale.

A cura di Lucio Strumendo, pubblico tutore dei minori del Veneto.

La situazione a livello nazionale non è dunque mutata rispetto a quanto descritto nel Rapporto 2005, e pertanto

il Gruppo di Lavoro reitera le raccomandazioni avanzate nel 2005:

1. **istituire il prima possibile il Garante nazionale per l'infanzia e l'adolescenza, con caratteristiche di autonomia e indipendenza, conformemente a quanto previsto dagli strumenti internazionali ratificati dal nostro Paese e da quelli europei cui l'Italia è vincolata a dare immediata applicazione;**
2. **far sì che tutte le Regioni si avviino verso l'istituzione effettiva di un Garante regionale per l'infanzia e adottino leggi regionali uniformi in materia, assicurando altresì un adeguato coordinamento con la figura del Garante nazionale;**
3. **raccogliere, comparare e monitorare le nascenti leggi a livello regionale e istituire quanto prima un momento seminariale di incontro tra Stato, Regioni, Istituzioni, ONG, Terzo Settore, per fare il punto sull'evoluzione delle varie normative sul Garante[47].**

[46] Regione Marche (Legge 15/10/2002 n. 18); Regione Lazio (Legge 28/10/2002 n. 38); Regione Veneto (Legge 9/8/1988 n. 42), Regione Friuli Venezia Giulia (Legge 24/6/1993 n. 949 - art.19); Regione Basilicata (Legge 17/4/1990 n.15); Regione Abruzzo (Legge 14/2/89 n.15); Regione Piemonte (Legge 31/8/89 n. 55); Regione Umbria (Legge 23/1/97 n. 3); Regione Puglia (Legge 11/2/99 n. 10) e Regione Calabria (Legge 12/11/04 n. 28).

[47] Una simile iniziativa è stata realizzata, per quanto concerne il Garante Nazionale Infanzia dall'Unicef Italia insieme all' Accademia Nazionale dei Lincei, che periodicamente organizzano una giornata di approfondimento sul tema ed hanno elaborato e presentato nel luglio 2003 un documento di proposta.

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 d'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 ONU 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)*

Non sono disponibili dati completi, aggiornati, disaggregati su bambini e adolescenti in diversi ambiti. Tale carenza è posta in luce in diversi punti del presente Rapporto, e per quanto concerne i gruppi maggiormente vulnerabili, su cui il Comitato ONU chiede una particolare attenzione, si evidenzia che:

- **Rispetto al ricovero dei minori in strutture residenziali, si denuncia il fatto che non è stata ancora attivata una rilevazione sistematica in tutte le Regioni, attraverso l'istituzione di un'anagrafe regionale, e che nel Rapporto presentato dal Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza a Novembre 2005 non vi siano dati sui minori fuori dalla famiglia[48].**
- **Va segnalato anche che la banca dati dei minori dichiarati adottabili e degli aspiranti genitori adottivi, prevista dall'art. 40, terzo comma della Legge 149/2001, e che avrebbe dovuto essere realizzata entro il dicembre 2001, non è ancora operativa. Tali dati sono invece indispensabili, anche per conoscere le situazioni di quei bambini dichiarati adottabili ma non adottati[49], che sovente sono minori disabili o malati o già grandicelli.**
- **Rispetto ai minori disabili, si sottolinea che in Italia non sono disponibili dati che consentano di rilevare informazioni sui bambini disabili fino ai 6 anni, in quanto questo richiederebbe fonti informative che attualmente non sono disponibili. Infatti lo strumento di rilevazione della disabilità utilizzato dall'ISTAT nell'indagine su «Condizioni di salute e ricorso ai servizi sanitari»[50] consente di rilevare informazioni sui bambini a partire dai 6 anni di età. La fonte istituzionale del numero di certificazioni scolastiche non risolve dunque il problema, sia perché non sono compresi i bambini in età prescolare, sia perché non vi è obbligo di iscrizione alla scuola materna, per cui i bambini disabili certificati dai 3 ai 5 anni sono sicuramente una sottostima del reale numero.**
- **Per quanto riguarda la tratta si evidenzia che gli unici dati disponibili sono quelli dei permessi rilasciati *ex* art. 18 T.U. Imm., ma si chiarisce che una simile indagine non è sufficiente in quanto nella pratica tale permesso viene quasi sempre riservato indebitamente solo allo sfruttamento sessuale, e inoltre per i minori vittime di tratta possono essere utilizzati anche altri strumenti (ad esempio l'inserimento in comunità di accoglienza per minori non accompagnati, il rilascio di un permesso per minore età e/o di affidamento). Pur riconoscendo la difficoltà di monitorare tale fenomeno si evidenzia la necessità di prendere coscienza del fatto che per condurre un'indagine statistica occorre tener presente che esistono molteplici modalità di sfruttamento dei minori vittime della tratta, e che ci sono molteplici «categorie a rischio», ossia gruppi all'interno dei quali è altamente probabile che vi sia una percentuale più o meno rilevante di minori vittime di tratta, violenza o grave sfruttamento.**

[48] La carenza di dati sui minori fuori dalla famiglia era già stata sollevata nel Rapporto Supplementare del 2001, pag. 21.

[49] Dalla lettura dei dati forniti dal Ministero di Giustizia, Divisione per i minorenni, relativi all'attuazione della Legge 149/2001 risulta che il numero dei minori italiani dichiarati adottabili è, ogni anno, nettamente superiore al numero di quelli che vengono adottati con adozione legittimante (secondo gli ultimi dati disponibili, nel triennio dal 2000 al 2002 i minori dichiarati adottabili sono stati 3.197 e gli affidamenti preadottivi solo 2.910).

[50] Fonte www.disabilitaincifre.it

- Per quanto riguarda la carenza di dati rispetto all'abuso a danno di minori si rileva che sulla base di quanto contenuto nel Piano Infanzia 2002-2004 il Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza ha presentato la proposta di ricerca finalizzata alla creazione di un sistema nazionale di monitoraggio dei minori presi in carico dai servizi sociali, in particolare minori in stato di abbandono, vittime di maltrattamenti (fisici, psicologici, trascuratezza, violenza assistita), abuso e sfruttamento sessuale, che è stata avviata nel 2004 con un progetto sperimentale. La sperimentazione di uno strumento uniforme di registrazione dei dati rappresenta un passo significativo per colmare la lacuna denunciata, e sarebbe anche opportuno assicurare la qualità dei dati attraverso l'opera capillare, già iniziata, di sensibilizzazione e formazione dei Servizi territoriali alla rilevazione dei casi di abuso all'infanzia e provvedere alla elaborazione dei dati raccolti.

- Per quanto riguarda i minori Rom non si dispone di dati ufficiali certi. L'appartenenza a questa minoranza etnica non è indicata sia nel caso di cittadinanza italiana che straniera. La ricerca dei dati avviene maggiormente a livello locale e attingendo alle informazioni in campo socio-educativo (Scuole, Ufficio Servizi sociali per i Minorenni del Ministero della Giustizia, terzo settore, etc.).

Il Gruppo di Lavoro raccomanda:

1. l'attuazione di un sistema di rilevazione adeguato, anche attraverso un maggior raccordo permanente e uniformità nella raccolta dei dati tra enti e i rispettivi sistemi informativi.

Capitolo II.
Salute e assistenza

All'interno di tale raggruppamento le Linee Guida sviluppate dal Comitato ONU suggeriscono di considerare la situazione dei bambini disabili (art. 23 CRC), l'attuazione dell'articolo 24 della CRC che riconosce il diritto del minore di godere del miglior stato di salute possibile, e dell'articolo 27 della CRC che riconosce il diritto di ogni minore a un livello di vita sufficiente per consentire il suo sviluppo fisico, mentale, spirituale, morale e sociale.

Per quanto concerne la condizione dei **minori disabili**, si è preferito trattarla trasversalmente agli altri diritti presi in considerazione nel presente Rapporto, con un'attenzione particolare al diritto all'istruzione, in linea con lo spirito olistico della CRC, che non limita all'articolo 23 i diritti dei bambini disabili proprio perché i minori disabili sono titolari di tutti i diritti garantiti dalla CRC[51]. Tuttavia ci sembra doveroso sottolineare in questa sede che in Italia non sono disponibili dati che consentano di rilevare informazioni sui bambini disabili minori di 6 anni, in quanto ciò richiederebbe fonti informative che attualmente non sono disponibili.

In merito alla salute invece il Rapporto analizza alcuni aspetti sanitari (la natalità, l'assistenza ospedaliera, le coperture vaccinali, la mortalità, le malattie croniche) che pongono in evidenza una forte differenza a livello regionale, anche per quanto concerne le attività poste in essere per ridurre tali disuguaglianze.

Infine, nell'ambito dell'articolo 27 CRC, standard di vita, una particolare attenzione è dedicata ai minori in situazione di povertà, un fenomeno multidimensionale che non può essere trascurato né dal punto di vista quantitativo, né in termini di rischi a esso connessi.

1. SALUTE E SERVIZI SANITARI

a) La natalità

La natalità e la fecondità sono espressioni dell'attività riproduttiva di una popolazione, ma con valenza differente. **La natalità** è data dal rapporto fra il numero di nati vivi e la popolazione residente per mille residenti (tasso grezzo di natalità); è quindi un indice di riferimento per la popolazione nel suo insieme. Il **tasso di fecondità totale** indica il numero medio di figli per ogni donna residente in età fra 15 e 49 anni; è quindi un indicatore più accurato sebbene relativo, essendo una media.

Nel 2004 sono stati registrati 562.599 nati vivi in Italia, contro i 531.274 del 2003, con un tasso di natalità pari a 9,4‰ nel 2003 e 9,7‰ nel 2004[52]. L'aumento o la diminuzione del numero di nati e quello contestuale della natalità non sono stati lineari nel corso del tempo; dal 1999 si è assistito però a una leggera ripresa del numero dei nati e quindi della natalità.

Lo stesso trend è presente per la fecondità totale, che rispetto al 2,4 del 1960 è scesa all'1,3 del 2003: i valori più bassi si osservano al Nord, ma le differenze vanno riducendosi, a causa di un più rapido declino nelle regioni del Sud.

Va inoltre considerato che negli ultimi vent'anni si è verificato in Italia un nuovo fenomeno: l'aumento delle nascite da cittadini stranieri, per la maggior parte giovani. Dal 1980 al 2003 si è infatti passati da circa 5 mila a poco più di 33 mila nati stranieri residenti, pari attualmente al 6% dei nati, tra cui 37.260 (6,8%) nati con almeno il padre straniero e 46.221 (8,5%) nati con almeno la madre straniera. La componente dei minori nella popolazione straniera è aumentata dal 14,2% del 1980 al 20,9%, del 2004, mentre la natalità degli stranieri è passata dal 13,3% del 1980 al 24,6% del 2004, un valore 2,5 volte più alto dell'attuale media italiana[53]. Su tale valore influisce il progressivo arricchimento tra i giovani adulti in età riproduttiva degli stranieri residenti, e una composizione relativa di anziani ancora bassa.

Un altro importante indicatore sintetico della fecondità è rappresentato dall'**età media materna al parto**, in particolare al primo parto, che consente una lettura ancora più dettagliata dell'intensità riproduttiva. Si riscontra una tendenza a concepire sempre più tardi e meno, anche nelle regioni storicamente più feconde. I dati relativi al 2002 per l'Italia indicano a 30,6 anni l'età media materna al parto e a 28,2 anni al primo parto nel 1996. Si ritarda a concepire per motivi culturali, ma anche e soprattutto per motivi economici e

[51] Per un approfondimento sul tema si veda, *I diritti dei bambini disabili, una guida pratica*, Save the Children, 2001.

[52] Istituto Nazionale di Statistica, *Rilevazione degli iscritti in anagrafe per nascita*, ISTAT, Roma, 2006; e Istituto Nazionale di Statistica, *Popolazione e movimento anagrafico dei Comuni, anno 2002*, ISTAT, Roma, 2004.

[53] Istituto Nazionale di Statistica. *La popolazione straniera residente in Italia al 1° gennaio 2005*, ISTAT, Roma, 2005.

sociali. I nuovi modelli culturali, che tendono al contenimento riproduttivo, si sono coniugati anche con le difficoltà socio-economiche sempre crescenti.

Il parto cesareo è un buon indicatore delle attitudini e degli interessi finanziari delle strutture sanitarie, benché sia in parte influenzato dalle scelte delle madri e dall'aumento dell'età al parto. In Italia negli ultimi anni si è verificato un ricorso sempre più frequente al taglio cesareo: da 11,2% nel 1980 a 21,2% nel 1990 e 35,8% nel 2003 e l'andamento interessa tutte le regioni. Il Centro e il Sud sono i contesti in cui il fenomeno è più accentuato, presentando valori al di sopra della media nazionale. La regione che pratica più tagli cesarei in assoluto è la Campania[54]. La percentuale di parti con taglio cesareo risulta essere superiore presso le case di cura private e in generale nelle strutture che effettuano un ridotto numero di parti.

Permane dunque ancora un forte differenziale sanitario in Italia per quanto concerne le cure perinatali: al Sud si nasce di più, ma l'offerta di strutture e l'assistenza sanitaria sono più carenti che al Nord. Questi aspetti sono evidenzianti dall'andamento che si osserva per esempio nel numero di parti cesarei effettuati, con conseguenti rischi per la salute materno-infantile, più elevati al Sud e nelle strutture private.

Il Gruppo di Lavoro raccomanda:

1. attivare programmi di educazione, di promozione e di formazione diretti al personale sanitario atti a ridurre le disuguaglianze tra le Regioni, in particolare tra Nord e Sud;
2. attuare ulteriori indagini per migliorare il monitoraggio di alcune variabili (esempio peso alla nascita, età gestazionale, storia riproduttiva, tipo di assistenza ricevuta, status socio-economico, etc.), consentendo di poter fare analisi per fattori socio-economici a livello locale volte alla valutazione della qualità dell'assistenza.

b) Assistenza ospedaliera pediatrica

Le statistiche che vengono prodotte sull'assistenza ospedaliera pediatrica (i ricoveri, i tassi di ospedalizzazione, la mobilità ospedaliera, la degenza, il numero di strutture, il numero di medici etc.) rappresentano dei buoni indicatori per valutare l'equità dell'assistenza ospedaliera. Sono quindi validi strumenti per documentare le differenze nell'accesso alle cure, e forniscono utili indicazioni sugli interventi necessari per promuovere una maggior uguaglianza nella disponibilità e nell'utilizzo delle risorse[55].

Le strutture ospedaliere pubbliche con un reparto di pediatria sono 453, con un totale di 9.000 posti letto. I pediatri di famiglia nel 2003 erano 7.358, con un carico medio di circa 1.029 bambini. La prima causa di ospedalizzazione è rappresentata dalle malattie del sistema respiratorio (23‰), seguita dalle patologie neonatali (14‰) e dai traumatismi (12‰), che insieme costituiscono il 50% dei ricoveri.

Nel 2003 sono stati effettuati circa 1.208.372 ricoveri pediatrici (0-14 anni), di cui 835.436 in regime ordinario (69,1%) e 372.936 in day hospital (30,9%). La variabilità interregionale è ampia, con tassi che possono quasi triplicare dal Piemonte all'Emilia Romagna. In tutte le Regioni il tasso di ospedalizzazione maggiore si registra nel corso del primo anno di vita, con un rapporto medio di 1/5 e 1/10 per le classi 1- 4 e 5-14 anni. I ricoveri dei bambini maschi, indipendentemente dall'età e dalla Regione di residenza, sono più frequenti del 10% rispetto a quelli delle bambine[56].

La mobilità ospedaliera, ossia la tendenza della popolazione a usufruire delle prestazioni di ricovero in una regione diversa da quella di residenza, è un indicatore indiretto sia della completezza dell'offerta sanitaria, sia della qualità e accessibilità dei servizi. Un'elevata immigrazione è infatti indice di elevato standard assistenziale, viceversa un'elevata emigrazione è indice di scarsa assistenza. Mediamente in Italia la migrazione nelle fasce di età infantili si attesta intorno all'8,3% (nel 2001) e risulta lievemente superiore a quella di tutte le fasce di età (7,7%). Sono le Regioni del Nord ad avere una forte attrazione di utenza, in particolare la Liguria (indice di attrazione: 5,5) mentre al Sud sono più elevati i valori dell'indice di fuga (in particolare in Campania e Sicilia)[57]. Bisogna tuttavia considerare che esistono varie cause di migrazione: una migrazione motivata da ragioni «oggettive», cioè dall'esistenza di centri specialistici solo in alcune Regioni; una migrazione dovuta a esigenze geografiche o familiari, e una migrazione «evitabile», dovuta a varie cause, quali l'inefficienza, la disinformazione e l'inadeguata allocazione delle strutture.

La degenza media dei ricoveri per acuti in regime ordinario nel 2003 è stata di 4,5 giorni per i bambini <14 anni. La distribuzione per fasce d'età evidenzia che dopo il primo an-

[54] La Campania è passata da una percentuale pari al 51,3% nel 1999, al 58% nel 2002. Ascone G., D'Ippolito F., Fortino A., Lispi L., *L'eccessivo ricorso al taglio cesareo – Analisi dei dati italiani*. http://www.ministerosalute.it/programmazione/sdo/sdo.jsp

[55] Siani P., *Il ricovero ospedaliero: dati ISTAT*, Quaderni ACP 2003; 3: 31.

[56] *Banca dati SDO*, http://www.ministerosalute.it/programmazione/sdo/ric_informazioni/default.jsp

[57] Ministero della Salute, *Ospedalizzazione pediatrica in Italia*, http://www.ministerosalute.it/resources/static/primopiano/206/documento.pdf

no di vita vi è una diminuzione della durata dei ricoveri, passando da 6,3 giorni a 3,6 giorni, con andamenti simili per le classi 1-4 anni e 5-14 anni. Le differenze interregionali, seppur contenute nell'ambito di una giornata (o poco più), evidenziano soggiorni più prolungati per i bambini <1 anno d'età in Valle d'Aosta, Toscana e Veneto, per quelli >1 anno d'età in Liguria, Toscana, Lazio e Sardegna.
Gli elevati tassi di ospedalizzazione, le cause di ricovero, la scarsa utilizzazione del day hospital, la fuga dalle Regioni meridionali verso quelle settentrionali, pongono qualche dubbio sui modelli organizzativi adottati dalle varie Regioni che appaiono poco attente a un corretto utilizzo delle risorse disponibili e alle vere necessità del bambino e della sua famiglia.

Il Gruppo di Lavoro raccomanda:

1. potenziare le attività ambulatoriali e di day hospital in modo da ridurre i ricoveri inappropriati, riconoscendo al pediatra di famiglia un maggior ruolo nell'assistenza, garantendo una maggiore presenza giornaliera sul territorio;
2. attuare una maggior integrazione socio-sanitaria tra gli enti coinvolti (Ministero, Regioni e Aziende Sanitarie) e una maggior continuità assistenziale tra ospedale e territorio definendo percorsi assistenziali condivisi e comuni a livello nazionale.

c) La copertura vaccinale

La vaccinazione dei bambini è uno dei più importanti interventi di sanità pubblica e l'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS) raccomanda che i programmi di immunizzazione siano sistematicamente valutati in termini di adeguatezza, efficienza ed efficacia. Una buona copertura vaccinale consente di ottenere enormi vantaggi, in termini di costo-beneficio per la protezione della salute non solo infantile, ma anche dell'intera comunità, riducendo la circolazione degli agenti infettivi[58]. In Italia alcune vaccinazioni (Difto-Tetano, Polio e HBV) sono prescritte per legge, altre sono solo raccomandate (pertosse, Haemophilus Influenzae B (Hib), morbillo, parotite, rosolia), e altre ancora (pneumococco, meningococco, varicella) sono delegate all'iniziativa regionale che non è omogenea su tutto il territorio nazionale.

Secondo i dati stimati dal Ministero della Salute per il 2004 sulla base dei riepiloghi inviati dalle Regioni e Province autonome[59], oltre il 95% dei bambini su tutto il territorio nazionale riceve le vaccinazioni obbligatorie, ma questo non avviene per le vaccinazioni raccomandate, i cui tassi di copertura variano sia per le malattie da prevenire che tra le singole Regioni[60]. Per quanto riguarda le vaccinazioni raccomandate, la copertura dell'Hib al 24° mese raggiunge il 94% come media nazionale, per l'MPR/Morbillo è dell'86%, per DTP (Difto-Tetano-Pertosse) la copertura è del 96%. La copertura vaccinale per MPR/Morbillo varia da un minimo di 69,6% in Calabria, a un massimo di 92,8% in Emilia Romagna e Friuli Venezia Giulia.
Rispetto ai dati del 2003 forniti dall'Istituto Superiore di Sanità[61] si rileva un miglioramento rispetto al 1998, e una maggior omogeneità tra il Nord e il Sud del Paese, dovuta anche alla diffusione dei vaccini combinati che hanno fatto innalzare le percentuali di bambini immunizzati contro la pertosse e le infezioni invasive da Hib. Problematica rimane invece la situazione riguardo alla prevenzione del morbillo, la cui copertura è ancora troppo bassa, visto che per impedire la trasmissione della malattia sono necessari tassi più elevati per l'intero territorio nazionale. Per tali ragioni è stata lanciata la Campagna straordinaria di vaccinazione anti Morbillo – Parotite – Rosolia all'interno del Piano Nazionale per l'eliminazione del morbillo e della rosolia congenita[62].
Nell'ambito della prevenzione delle malattie infettive mediante vaccino, il panorama italiano si caratterizza dunque per l'enorme variabilità interregionale dei calendari vaccinali dell'offerta gratuita e dell'informazione alla popolazione[63], oltre che dell'efficienza dei sistemi di monitoraggio delle malattie infettive, delle coperture vaccinali, delle possibili reazioni avverse al vaccino, e dei casi di obiezione vaccinale (rifiuto a vaccinarsi).

[58] Gangemi M., Grandori L., *Otto passi a tutela della salute dei bambini. Proposte dell'ACP e una lettera all'Istituto Superiore di Sanità,* Quaderni ACP, 2004; 11: 2-4.

[59] Si veda http://www.ministerosalute.it/promozione/malattie/documenti/CopVaccPED2004.pdf

[60] Campi R., Bonati M., *Le differenze regionali di copertura vaccinale come indicatori di utilità ed efficienza dei servizi sanitari, in relazione all'Indice di Sviluppo Umano in Italia,* Giornale Italiano di Farmacia Clinica 2000; 14: 71-74.

[61] Studio ICONA, Gruppo di lavoro ICONA, ICONA 2003: Indagine nazionale sulla copertura vaccinale infantile http://www.epicentro.iss.it/problemi/vaccinazioni/sintesi-icona.htm

[62] Campagna straordinaria di vaccinazione http://www.governo.it/GovernoInforma/Campagne/vaccinazione_mpr/index.htm

[63] Successione cronologica con cui vanno effettuate le vaccinazioni dei bambini dopo la nascita. Rappresentano lo strumento basilare per rendere operativi i programmi vaccinali e conseguire gli obiettivi delle diverse vaccinazioni.

Il Gruppo di Lavoro raccomanda:

1. migliorare le coperture vaccinali per morbillo, rosolia e parotite, soprattutto in quelle regioni con percentuali più basse rispetto alla media nazionale;
2. rendere omogenei i calendari vaccinali regionali, e rendere più efficiente il monitoraggio delle malattie infettive e delle coperture vaccinali implementando la formazione e l'informazione degli operatori sanitari, così come l'informazione e l'educazione dei genitori in tema di malattie infettive e vaccinazioni;
3. promuovere e coordinare l'attivazione di un'unica rete di sorveglianza attiva presso tutte le Regioni e Province autonome italiane al fine di disporre di dati esaustivi sulle malattie infettive e sulle coperture vaccinali.

d) Alimentazione nella prima infanzia

L'articolo 24 della CRC prevede «il diritto del minore ad avere il miglior stato di salute possibile» e che «tutti i gruppi della società, in particolare i genitori e i minori, ricevano informazioni (...) sui vantaggi dell'allattamento al seno».
L'allattamento crea le migliori condizioni, fisiche e psichiche, per l'inizio della vita. Fin dal 1981, l'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS) e l'UNICEF hanno siglato il *Codice Internazionale sulla Commercializzazione dei Sostituti del Latte Materno*, per proteggere e promuovere l'allattamento materno mediante la prevenzione di pratiche inappropriate di commercializzazione e distribuzione di tutti i sostituti del latte materno, biberon e tettarelle; l'OMS esorta affinché si promuova, protegga e sostenga l'allattamento al seno esclusivo per sei mesi, come raccomandazione di sanità pubblica universale, col proseguimento dell'allattamento, aggiungendo altri alimenti sicuri e appropriati, fino a due anni o oltre[64].
In Italia il tema dell'allattamento è molto sentito: secondo una recente indagine dell'Istituto Superiore di Sanità, il 95% delle donne desidera allattare al seno[65]. Mancano però dati affidabili sulla prevalenza e durata dell'allattamento materno: si stima che oltre il 90% delle madri inizi ad allattare, ma che solo il 40% di esse lo faccia in modo esclusivo e che meno del 50% allatti ancora al sesto mese[66]. In Italia si è ancora lontani, quindi, dall'attuare le raccomandazioni OMS: ciò dipende dalla mancanza di adeguate politiche di sostegno alla maternità, dal perdurare di prassi ospedaliere che non favoriscono il suo corretto avvio, dalla pressione commerciale esercitata dalle compagnie produttrici e distributrici di sostituti del latte materno che ha come conseguenza la perdita di una «cultura dell'allattamento».
Nel 1990 l'Italia ha firmato la Dichiarazione degli Innocenti[67], impegnandosi a:

- nominare un autorevole coordinatore nazionale per l'allattamento al seno; istituire un Comitato nazionale multi-settoriale per l'allattamento al seno, i cui membri provengano dai dipartimenti governativi e dalle organizzazioni non governative interessati e dalle associazioni sanitarie professionali;
- garantire che ogni servizio ospedaliero di maternità applichi «Le dieci norme per realizzare l'allattamento al seno», contenute nella dichiarazione congiunta OMS/UNICEF- «*L'allattamento al seno: protezione, promozione e sostegno – L'importanza del ruolo dei servizi di maternità*»[68];
- attuare il Codice Internazionale di Commercializzazione dei Sostituti del Latte Materno e le conseguenti Risoluzioni dell'Assemblea Mondiale della Sanità nella loro interezza;
- emanare un'appropriata legislazione che protegga il diritto all'allattamento al seno delle donne lavoratrici e stabilire misure per la sua applicazione.

Questi impegni non sono però stati ancora rispettati.
Pur avendo approvato il Codice Internazionale OMS/UNICEF, e tutte le successive pertinenti Risoluzioni dell'AMS, l'Italia non ne ha compiutamente tradotto i requisiti nella sua legislazione[69]. Le maggiori differenze riguardano l'am-

[64] *Risoluzione AMS 54.2*, 2001 e *Strategia Globale per la nutrizione di lattanti e bambini*, OMS, 2002.
[65] Donati S., Andreozzi S., Grandolfo M.E., Valutazione delle attività di sostegno e informazione alle partorienti: indagine nazionale, Rapporti ISTISAN 01/5, Istituto Superiore di Sanità, disponibile su www.iss.it
[66] Giovannini M., Banderali G., Agostoni C., Silano M., Radaelli G., Riva E., *Epidemiology of breastfeeding in Italy*. Acta Paediatr. 1999; Suppl. 430: 19-22; Cattaneo A., Davanzo R., Ronfani L., *Are data on the prevalence and duration of breastfeeding reliable? The case of Italy*, Acta Paediatr. 2000, 89: 88-93; Giovannini M., Banderali G., Pederiva C., *Progetto Puer 2: indagine sull'allattamento al seno in Italia 2000*. Bollettino della Società Italiana di Nutrizione Pediatrica, in: Doctor Pediatria 9/2000; Cattaneo A., Buzzetti R., on behalf of the Breastfeeding Research and Training Working Group, *Effect on rates of breastfeeding of training for the Baby Friendly Hospital Initiative*, BMJ 2001, 323: 1358-62; Cattaneo A., Borgnolo G., Simon G., *Breastfeeding by objectives*. Eur J Public Health 2001; 11: 397-401; Cuoghi C., Farneti M., Ronfani L., Cattaneo A., *Prevalenza dell'allattamento al seno nella Regione Emilia Romagna*. Quaderni ACP 2001; VIII (4): 12-4; Giovannini M , Riva E., Banderali G., Scaglioni S., Veehof S.H., Sala M. et al., *Feeding Practices of infants through the first year of life in Italy*, Acta Paediatr. 2004, 93, 4: 492-97.
[67] UNICEF, Organizzazione Mondiale della Sanità, *Dichiarazione degli Innocenti sulla protezione, promozione e sostegno dell'allattamento materno*, Ginevra, UNICEF/WHO, 1990.
[68] Organizzazione Mondiale della Sanità, Ginevra, 1989.
[69] DM 500/1994, emendato dai DDMM Sirchia- Marzano del gennaio 2002 e dell'aprile 2005.

bito di applicazione dei provvedimenti e la prevenzione dei conflitti di interesse tra promozione sanitaria e commerciale, con il dannoso effetto del perdurare della promozione dell'alimentazione artificiale, della sfiducia delle madri nelle loro possibilità di allattare e dei conseguenti elevati tassi di abbandono dell'allattamento materno e di introduzione troppo precoce di alimenti complementari.

Solo nove punti nascita hanno finora ricevuto la certificazione OMS/UNICEF di BFHI – Ospedale Amico dei Bambini[70]. Si rileva anche come il recente Piano Sanitario Nazionale 2006-2008 al paragrafo dedicato agli «Obiettivi di salute del Servizio Sanitario Nazionale» abbia inserito l'obiettivo di raggiungere nel triennio il «Miglioramento dell'assistenza ostetrica e pediatrico/neonatologica nel periodo perinatale, anche nel quadro di una umanizzazione dell'evento nascita che deve prevedere il parto indolore, l'allattamento materno precoce e il *rooming-in,* tenendo conto anche degli altri standard definiti dall'OMS e dall'UNICEF per gli "Ospedali Amici dei Bambini", colmando le disuguaglianze esistenti tra le Regioni italiane, al fine di ridurre la mortalità neonatale, in primo luogo nelle Regioni dove è più elevata [...]»[71].

Infine, nonostante la ratifica della Convenzione ILO 183, le leggi a tutela della madre che lavora non sono fruibili da molte lavoratrici autonome, temporanee *et sim*.

Raccomandazione della Strategia Globale OMS[72]:

1. Tutti i governi dovrebbero sviluppare ed attuare una politica comprensiva per l'alimentazione dei neonati e dei bambini nel contesto di politiche nazionali per la nutrizione, per la salute dei bambini e delle donne in età fertile, e per la riduzione della povertà.
2. Tutte le madri dovrebbero avere accesso ad un sostegno qualificato per iniziare e mantenere l'allattamento esclusivo per 6 mesi e per una introduzione opportuna di cibi complementari adeguati e sicuri con un allattamento che continua fino a due anni ed oltre.
3. Gli operatori sanitari andrebbero messi in condizione di offrire *counselling* efficace sull'alimentazione, questi servizi andrebbero estesi nella comunità tramite consulenti non professionali qualificati oppure *peer counsellor* (aiuto da mamma a mamma).
4. I governi dovrebbero controllare i progressi fatti nell'attuazione del Codice Internazionale sulla Commercializzazione dei Sostituti del Latte Materno, e dovrebbero prendere in considerazione legislazioni nuove o misure aggiuntive per proteggere le famiglie da pressioni commerciali avverse.
5. I governi dovrebbero emanare un'appropriata legislazione che protegga il diritto all'allattamento al seno delle donne lavoratrici, come pure stabilire misure per la sua applicazione in conformità con gli standard internazionali del lavoro.

Pertanto il Gruppo di lavoro raccomanda a Parlamento e Governo, autorità sanitarie locali, aziende ospedaliere:

1. **l'adeguamento della legislazione nazionale e dei provvedimenti regionali ai requisiti del Codice Internazionale OMS/UNICEF, come avvenuto in Toscana con la Delibera Regionale n. 1095 del 04/11/2004 (anche se alla Delibera non è stata ancora data piena attuazione);**
2. **l'istituzione di un serio monitoraggio dei tassi di allattamento (secondo le definizioni OMS); l'integrazione delle politiche nazionali relative all'allattamento al seno nelle politiche globali di sanità e sviluppo; il rafforzamento di ogni intervento volto a proteggere, promuovere e sostenere l'allattamento al seno (programmi di assistenza pre e perinatale, nutrizione, pianificazione familiare, prevenzione e cura delle malattie infantili e materne comuni; formazione di tutti gli operatori sanitari);**
3. **l'attuazione delle raccomandazioni della Strategia Globale OMS.**

e) Mortalità infantile

Il tasso di mortalità infantile rappresenta uno degli indicatori più utilizzati per misurare lo stato di salute e il benessere di un Paese e per fare confronti a livello internazionale. La mortalità infantile è, infatti, associata alle condizioni igienico-sanitarie, al livello socio-economico e culturale, oltre che alla qualità delle cure prenatali e neonatali.

Il tasso di mortalità nel 2002 per la popolazione italiana <14 anni è stato del 7,0 per 100.000 abitanti, i 2/3 dei quali sono rappresentati dalla mortalità entro il primo anno di vita (mortalità infantile).

Il tasso di mortalità infantile nel 2002 era del 4,1 per mille dei nati vivi[73]; i 3/4 del tasso sono da attribuire alle morti nel periodo neonatale, in particolare ai decessi nella prima settimana di vita (mortalità neonatale precoce). Nonostante i tassi di mortalità infantile siano progressivamente dimi-

[70] «Task Force UNICEF Italia – Iniziativa Ospedale Amico dei Bambini – BFHI». Disponibile su www.unicef.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/216. In Italia è partita con dieci anni di ritardo, ed è coordinata da una Task Force costituita dal Comitato Italiano per l'UNICEF.

[71] Ministero della Salute, Piano Sanitario Nazionale 2006-2008.

[72] Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS), UNICEF, *La Strategia globale per l'alimentazione dei neonati e dei bambini*, Ginevra, OMS, 2003. Disponibile su http://arnone.de.unifi.it/mami/Docs/WHO_docs/Strategia%20globale.pdf

[73] Decessi: caratteristiche demografiche e sociali. Anno 2002, Roma, Istat, 2005.

nuiti nel corso del tempo (da 7,0 a 5,3 per 1.000 nati vivi nel decennio 1991-2001), in Italia esistono ampie differenze a livello regionale, con una minor riduzione nel corso del tempo nelle regioni meridionali.
Gli estremi sono rappresentati dalla Toscana (2,0‰) e dalla Basilicata (7,0‰), che si caratterizza per l'elevato tasso di mortalità post-neonatale (1,7‰). Il profilo geografico della mortalità neonatale (in particolare quella precoce) rimane inalterato, raddoppiando dal Nord al Sud. Le condizioni morbose di origine perinatale (15,9 per 100.000 bambini <14 anni) e le malformazioni congenite rappresentano le principali cause di morte (85%) dei decessi nel primo anno di vita.
La natimortalità, data dal rapporto tra il numero di nati morti e il totale dei nati per mille, è stata del 2,7‰ nel 2003, contro il 4,1‰ nel 1996, con un'ampia variabilità interregionale definita da tassi più elevati al Sud (5,7‰ in Basilicata e Calabria *vs* 2,6‰ in Valle d'Aosta)[74].
Il peso alla nascita è un buon indicatore della probabilità per un neonato di sopravvivere, crescere, godere di buona salute e avere un buono sviluppo psico-sociale. Per quanto concerne la mortalità infantile, oltre i 3/4 dei decessi sono associati al sottopeso come possibile concausa. L'incidenza nazionale dei neonati sottopeso (<2.500 g) si è dimezzata nel corso dell'ultimo trentennio, raggiungendo il valore medio europeo pari al 6%/8% per i neonati di peso estremamente basso (< 1.500 g). Si evidenzia però che sebbene la distribuzione regionale dei nati vivi per classe di peso sia simile, è invece ampia la variabilità dei tassi di mortalità neonatale (1:3, Trentino-Alto Adige: Abruzzo), mettendo in luce la necessità di interventi mirati a implementare le cure dei neonati sottopeso e i programmi di prevenzione prenatale su base regionale.
La mortalità nella fascia d'età 1-14 anni è andata progressivamente diminuendo negli anni, raggiungendo il 13,6 per 100.000 bambini, con una prevalenza maschile, in particolare per la classe 10-14 anni. Le due principali cause di morte in questa fascia di età sono rappresentate da traumatismi e avvelenamenti (3,6 per 100.000) e dai tumori (3,7 per 100.000), che insieme costituiscono quasi il 50% delle morti. Le ampie differenze per cause e fasce d'età caratterizzano i profili regionali: gli esempi più significativi sono rappresentati dai traumatismi e avvelenamenti per la fascia 1-14 anni in Molise (42,2 per 100.000), dai tumori per la fascia 1-4 in Abruzzo (3,4 per 100.000) e le malattie dell'apparato respiratorio per la Basilicata per la fascia 5-14 (1,1 per 100.000).
Dall'analisi dei dati citati emerge come una forte disuguaglianza territoriale continui a connotare la mortalità infantile in Italia con un notevole svantaggio per le Regioni del Sud, dove si nasce di più ma si muore anche di più, in particolare nella prima settimana di vita.

Il Gruppo di Lavoro raccomanda:
1. l'attuazione di programmi per il miglioramento della qualità delle cure e dell'assistenza sanitaria volti alla riduzione dei tassi di mortalità, con particolare attenzione alle Regioni del Sud;
2. l'attuazione di specifici e continui programmi di informazione della popolazione volti a ridurre la mortalità evitabile (p.es. traumatismi e avvelenamenti).

f) il disagio legato alle malattie croniche

Nei Paesi occidentali la prevalenza delle malattie croniche e delle disabilità è in costante aumento, per le maggiori possibilità terapeutiche che hanno assicurato la sopravvivenza, ma non la guarigione, per molte di tali condizioni.
In età pediatrica, le malattie croniche rappresentano ormai la patologia preminente e le disabilità che ne conseguono la principale problematica assistenziale. Quelle molto gravi e particolarmente disabilitanti impongono un adeguamento dei modelli socio-sanitari, attraverso una revisione organizzativa, ma prima ancora culturale, per garantire il miglior benessere possibile e il contenimento del disagio e della sofferenza. In particolare, i bambini con patologia cronica e disabilità rappresentano sempre di più la principale sfida per l'assistenza pediatrica[75]. La prevalenza della condizione di cronicità in età pediatrica (0-14 anni) è stimata nel 5,7-9,0‰. In particolare, la prevalenza dei bambini portatori di una malattia cronica o di menomazione con disabilità transitoria ma ricorrente è del 4,0‰, mentre per quella permanente è del 5,0‰. Tra i molti punti critici nell'assistenza sono da contemplare: il numero dei servizi di cura contemporaneamente referenti per l'assistenza del singolo caso (70% dei casi); la rilevante migrazione sanitaria (fuori dalla propria Regione) soprattutto fra i bambini residenti al Centro-Sud (76%) rispetto a quelli del Nord (13%); marginalità dei pediatri/medici di famiglia, coinvolti per tutti gli aspetti del-

[74] Ministero della Salute. Dipartimento della qualità. Direzione generale sistema informativo, *Certificato di assistenza al parto (CeDAP). Analisi dell'evento nascita – anno 2003,* Ministero della Salute, Roma, 2005.

[75] Marchetti F., Nigro M., Marfisi R.M., Albertone G., Tognoni G., Bonati M., *Le malattie croniche in pediatria,* Medico e Bambino, 1994, 2: 24-31.

la cura; l'insoddisfazione della famiglia per l'assistenza ricevuta, in particolare dai servizi territoriali[76]. In Italia, gli unici dati ufficiali sono quelli dell'Indagine Multiscopo[77] condotta nel 1999-2000 dall'ISTAT, che ha privilegiato la percezione soggettiva (e dei genitori) dello stato di malattia. I risultati, pur non consentendo affidabili stime di prevalenza, forniscono un utile profilo dei bisogni assistenziali che prevedono anche il supporto alla famiglia.

Nonostante la mancanza di un sistema di monitoraggio nazionale efficiente e sistematico di tutte le malattie croniche e le condizioni di disabilità, la prevalenza di malattie croniche in età scolare è stimata essere del 2,5%, con ampia variabilità per le singole malattie: per l'asma la prevalenza è compresa tra l'8 e il 10%[78], per il diabete mellito tipo I tra 0,8 a 3,7 per 10.000 bambini, fibrosi cistica 1-6 per 10.000, l'ADHD (deficit di attenzione con iperattività) dovrebbe interessare non oltre il 2% della popolazione nell'età della scuola dell'obbligo.

Con l'eccezione delle malattie più frequenti, il disagio cronico nell'età dello sviluppo rappresenta dunque ancora oggi una condizione priva di adeguate attenzioni conoscitive e assistenziali su tutto il territorio nazionale e, in particolare, in alcune Regioni.

Il Gruppo di Lavoro raccomanda:

1. di migliorare le indagini epidemiologiche per definire la prevalenza delle varie malattie croniche e disabilità della popolazione pediatrica italiana, sia a livello nazionale che locale;
2. di definire i percorsi assistenziali condivisi dei pazienti con disabilità (e delle rispettive famiglie) così da individuare i bisogni ancora inevasi e pianificare interventi per la rimozione degli ostacoli che ancora caratterizzano le cure dei bambini con malattie croniche o disabilità.

[76] La Gamba G., *La cronicità in pediatria per un'assistenza integrata*, Quaderni ACP, in press.

[77] Indagine Multiscopo, «Condizioni di salute e ricorso ai servizi sanitari», Roma, Istat, 1999-2000.

[78] Di Domenicantonio R., De Sario M., Sammarro S., Compagnucci P., Forastiere F., Pistelli R., Serra M.G., Corbo G., Agabiti N., Perucci C.A., *Asthma and allergies in childhood in Rome: Italian contribution to the ISAAC II*, Epidemiol Prev., 2003, Jul-Aug., 27, (4): 226-33.

2. STANDARD DI VITA: LA CRESCITA DEI MINORI POVERI IN ITALIA

La povertà è un fenomeno multidimensionale che configurandosi come condizione di privazione su una molteplicità di fronti, costituisce una grave minaccia, non solo per l'infanzia, ma per l'intera società.

La povertà, indebolendo e minando la solidità dell'ambiente protettivo familiare, condiziona la capacità di cura della prole e può così lasciare i più piccoli esposti a violenza, privazioni, abusi, sfruttamento e discriminazione.

La privazione materiale e morale dei bambini costituisce una delle cause principali della povertà in età adulta e dunque ha non solo conseguenze gravissime sul presente dei più piccoli ma impedisce la costruzione di un futuro migliore per la collettività, dal momento che rafforza le disuguaglianze sociali, economiche e di genere che impediscono l'evoluzione verso standard di vita migliori.

Nell'analisi della povertà infantile i problemi riscontrati riguardano, da una parte, la definizione stessa del fenomeno e dall'altra l'unità di analisi su cui effettuare le rilevazioni e raccogliere i dati.

Occorre innanzitutto rilevare l'esistenza di una molteplicità di definizioni del fenomeno di povertà (povertà assoluta[79], povertà relativa[80], povertà come incapacitazione[81], etc.), non tutte adeguate a cogliere le specificità del fenomeno della povertà e in particolare di quella infantile.

Se infatti il reddito è un fattore che riveste un'indiscutibile centralità nella determinazione del fenomeno della povertà, tuttavia non bisogna trascurare di considerare dimensioni quali quella affettivo-relazionale, quella relativa alla cura, alla qualità dell'ambiente di vita, alla sfera educativa e in genere quella riconducibile alla molteplicità di agenzie formative implicate nei processi di socializzazione primaria del bambino.

Inoltre, quasi tutte le rilevazioni a carattere nazionale della povertà non hanno come unità di analisi il bambino, ma si riferiscono piuttosto all'intero nucleo familiare, formato da uno o più componenti. In tal modo molte situazioni di priva-

[79] Una situazione in cui si riesce a malapena a sopravvivere per la concomitanza di sottoalimentazione, malattia, analfabetismo, tasso di nascite troppo alto, sottoccupazione e reddito insufficiente - Banca Mondiale.

[80] Implica una relativizzazione della condizione dell'individuo o del gruppo rispetto alla società di riferimento, alle sue dimensioni e ai suoi valori, da cui discendono tensioni e disagio, a livello non solo economico ma anche sociale, psicologico e culturale. L'incidenza della povertà relativa è ottenuta dal rapporto tra il numero di famiglie con spesa media mensile per consumi pari o al di sotto della soglia di povertà e il totale delle famiglie residenti.

[81] Sen A., 1999, «La povertà come incapacitazione», cap. IV di *Lo sviluppo è libertà*, Mondadori, Milano.

zione affettivo-relazionale o di altra natura, riscontrabili pur in condizione di apparente benessere economico, rischiano di sfuggire alle rilevazioni ufficiali. Ai tradizionali indicatori di povertà relativa, occorrerebbe affiancare una serie di altri indicatori attraverso i quali poter delineare un quadro organico ed esaustivo del fenomeno della povertà infantile colto nella sua multidimensionalità. A tal fine si può pensare di monitorare i seguenti aspetti relativi a: condizioni di salute, condizioni abitative, composizione dei nuclei familiari, livelli di dispersione/abbandono scolastico.

Dunque per studiare la povertà minorile, come la povertà in generale, dovremmo procedere cercando di tener presente l'approccio monetario, ovvero la mancanza di risorse economiche tali da garantire standard di vita accettabili, ma anche quello non monetario, che va oltre la povertà per indagare sull'esclusione sociale, ovvero sul processo attraverso cui a individui o gruppi di individui sono precluse, in modo parziale o totale, le forme di partecipazione alla vita sociale (per via del basso reddito o dell'accesso difficoltoso alle risorse del mercato del lavoro), ai servizi, alle forme di assistenza sociale e ad altri aspetti della vita culturale. E questa modalità ci consentirebbe di arricchire la dimensione economica di elementi immateriali (relazionali, psicologici, emotivi, culturali, sociali e politici) anche se pone grossi problemi di comparazione e di costruzione di indicatori molto complessi.

Disponendo tuttavia solo di alcune delle informazioni ritenute necessarie, la ricognizione è stata effettuata ricorrendo a una serie di indicatori diretti o *proxy* utili, comunque, a tracciare un quadro della situazione della povertà infantile in Italia negli ultimi anni.

In Italia, gli italiani a rischio di povertà sono 11 milioni: dunque un quinto dell'intera popolazione si trova in condizioni precarie, fra l'area della stabilità e l'instabilità[82].

L'incidenza della povertà tra le famiglie italiane è rimasta stabile tra il 2003 e il 2004, ma non al Sud, dove è invece aumentata in misura rilevante. La percentuale nazionale dell'11,7% deriva infatti dalla media del 4,7% registrato al Nord, del 7,3% registrato al Centro e del 25% del Sud. Al Sud il tasso di povertà relativa è aumentato di oltre tre punti percentuali: nel 2003 era infatti al 21,6 %[83].

Le famiglie che vivono in condizione di povertà relativa sono in termini reali 2.674.000, per un totale di 7.588.000 persone, il 13,2% dell'intera popolazione, mentre il 5,5%, ovvero 1.256.000 famiglie, si trovano in uno stato di povertà conclamata. Quest'ultima percentuale, disaggregando i dati geograficamente, vede le famiglie del Sud d'Italia purtroppo salire vertiginosamente al 13,2%[84].

Se l'incidenza della povertà relativa non sembra essere aumentata rispetto agli anni precedenti, occorre precisare che gli aumenti statisticamente più significativi riguardano alcune particolari tipologie familiari. Si associano infatti livelli di povertà superiori alla media alla presenza di un elevato numero di figli (cinque o più), in particolare di figli minori, o di famiglia monoreddito o monogenitoriale. L'incidenza di povertà relativa è aumentata rispetto al 2004 per le famiglie con 5 e più componenti, nel caso di 3 o più figli minori, mentre nel caso di coppie con 3 o più figli l'incidenza della povertà arriva a raggiungere il 41%. Non risulta in contrasto con lo scenario appena delineato il quadro tracciato dall'Eurispes secondo cui ammonta a 5.200.000 il totale dei nuclei familiari a rischio di povertà e di quelli già compresi fra gli indigenti, corrispondenti al 23% delle famiglie italiane. Gli individui a rischio sono 15 milioni, di cui 3 milioni minori di 18 anni[85].

Anche la Banca d'Italia fornisce indicazioni interessanti sui livelli di povertà presenti nel nostro Paese. L'indagine sui bilanci delle famiglie italiane nel 2004, pubblicata recentemente[86], evidenzia come il 20% delle famiglie meno ricche non abbia migliorato nel corso del decennio (1995-2005) la sua posizione, mentre la maggioranza delle famiglie più ricche ha mantenuto la propria posizione rispetto al 1995, o è scivolata nella fascia appena inferiore[87]. Emerge dunque una situazione di rigidità sociale e di scarsa mobilità di reddito, in cui chi detiene poca ricchezza tende a rimanere dove si trova, e in cui la fascia sociali più svantaggiata risulta essere quella dei bambini[88]. Secondo tali stime, infatti, il 20% dei minorenni in Italia vive in condizioni di disagio economico se non addirittura di povertà. Se si considera che già in un rapporto[89] presentato a Bruxelles tre anni fa da alcune orga-

[82] Cfr. stime Eurostat, che considera a rischio di povertà quelle famiglie i cui redditi sono il 60% più bassi della media nazionale. Rispetto a una media europea del 16%, l'Italia con il 19%, insieme a Portogallo e Spagna, è tra i paesi dell'Unione con il più alto rischio di povertà, preceduti solo da Slovacchia, Irlanda e Grecia (21%), Cfr. Guio A.C., «Income poverty e social exclusion in the EU25» in Statistic in Focus, 13 (2005) e «Material deprivation in the Eu» in Statistic in Focus, 21 (2005), disponibili su http://epp.eurostat.cec.eu.int

[83] Cfr. Istat, *La povertà relativa in Italia 2004*, ott. 2005.

[84] Cfr. Istat, *La povertà relativa in Italia 2004*, ott. 2005.

[85] Cfr. *Rapporto Italia 2006* dell'Eurispes.

[86] *Cfr. Banca d'Italia, Supplementi al bollettino statistico – indagini campionarie, Anno XVI, numero 7, 17 gennaio 2006, «I bilanci delle famiglie italiane nell'anno 2004».*

[87] Cfr. R. Bonci, G. Marchese e A. Neri, «La ricchezza finanziaria nei conti finanziari e nell'indagine sui bilanci delle famiglie italiane», Ufficio Studi della Banca d'Italia, numero 565 - novembre 2005.

[88] Cfr. Luigi Campiglio, Famiglia, redditi e sistema fiscale, inserito nel Sesto rapporto CISF sulla Famiglia «Famiglia e società del benessere» a cura di Pierpaolo Donati, 1999 Ediz. San Paolo.

[89] Inclusione dei bambini: sviluppo di un approccio coerente alla povertà dei bambini e alla esclusione sociale in Europa, 2002.

nizzazioni europee, tra cui EURONET (European Children's Network) e la rete European For child welfare, si sottolineava la drammaticità del fenomeno della povertà minorile in Europa, con ben 17 milioni di bambini in stato di povertà, e l'Italia era al secondo posto per numero di minori poveri, si ricava come negli ultimi anni si sia assistito a un peggioramento progressivo della situazione nel nostro Paese. Del resto anche nel Rapporto del Centro di Ricerca Innocenti dell'UNICEF dedicato alla povertà dei bambini nei Paesi ricchi[90] è stato evidenziato, come riportato anche nel Rapporto 2005, che il numero di bambini poveri è aumentato nella maggior parte delle economie sviluppate. In Italia il 16,3% dei bambini vive al di sotto della soglia nazionale della povertà, situandosi pertanto al terzultimo posto, prima di Stati Uniti e Messico[91].

Uno degli indicatori diretti per rilevare la povertà tra i minori è dato dal tasso di povertà minorile corrispondente alla proporzione dei bambini con meno di 18 anni che vivono in famiglie con reddito netto equivalente (corretto per la dimensione del nucleo familiare) inferiore alla metà del reddito mediano. Oltre il 15% dei bambini italiani viveva nel 2000 in famiglie con reddito netto equivalente inferiore alla metà del reddito mediano (ovvero del reddito posseduto dal 50% della popolazione)[92]. Non essendoci dati recenti al riguardo che consentano di verificare l'andamento del fenomeno negli anni possiamo solo cercare di indagare sui fattori di rischio e vulnerabilità sociale.

A fronte di indicatori per così dire diretti, nella prospettiva analitica introdotta all'inizio e centrata sulla multidimensionalità del fenomeno della povertà minorile, si accolgono le suggestioni dell'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE), che propone di far ricorso a un indicatore *proxy*, costituito dal tasso di occupazione femminile. È stata rilevata, infatti, l'esistenza di una relazione inversamente proporzionale tra tasso di occupazione femminile (25-54 anni) e tasso di povertà tra i bambini nei paesi OCSE, tale per cui l'aumento dell'occupazione femminile risulta cruciale per la riduzione del rischio di povertà infantile[93].

Alla luce di ciò, è interessante esaminare come sia variato il tasso di occupazione femminile nel nostro Paese nell'ultimo anno: dalla rilevazione Istat sulle forze lavoro relativa al quarto trimestre 2005 emerge come il tasso di occupazione femminile, con riguardo alla popolazione in età compresa tra i 15 e 64 anni, sia diminuito di 0,2 punti percentuali rispetto allo stesso periodo del 2004, attestandosi su un valore pari al 45,7% (contro il 69,8% degli uomini e rispetto a un tasso di occupazione totale pari al 57,8%). La riduzione più significativa si è registrata nelle Regioni meridionali e in quelle centrali (-0,4%) mentre al Nord il tasso di occupazione femminile è aumentato dello 0,1% rispetto al terzo trimestre 2004[94]. Se si tiene conto del fatto che anche il tasso di attività femminile ha subìto una contrazione dello 0,2% rispetto al quarto trimestre del 2004, se ne ricava che, in considerazione della minore propensione manifestata dalle donne a partecipare al mercato del lavoro, nel corso del 2005, le probabilità per un bambino italiano di vivere in condizioni di povertà siano risultate superiori a quelle del 2004.

Il rischio di povertà per i minori è massimo quando nessuno degli adulti con cui vivono è occupato e quando a non essere occupata è la persona di riferimento (il capofamiglia). Tale rischio diminuisce sensibilmente quando entrambi i genitori lavorano, riducendosi a un terzo nel caso delle famiglie con uno e due figli, e a un quarto nel caso delle famiglie con tre o più figli. Il sostegno all'occupazione delle madri in particolare e degli adulti in generale risulta quindi di fondamentale importanza nell'azione di contrasto alla povertà. Tra l'altro le famiglie con figli minori hanno una probabilità più elevata rispetto a tutte le altre non solo di essere povere, ma anche di rimanervi[95].

Un altro indicatore *proxy* è costituito dal tasso di dispersione scolastica. L'ambito formativo e la dimensione scolastica rivestono un'importanza strategica nell'azione di contrasto alla povertà minorile. Se si ipotizza che la sperimentazione di condizioni di vita povere nella prima fase del ciclo di vita riduca le opportunità di formazione e di qualificazione professionale degli individui, compromettendo d'altronde la loro carriera educativa e lavorativa, occorre allora esaminare in maniera dettagliata quelle «forme di vulnerabilità che si formano e si riproducono a livello di sistema formativo, al quale compete, sul piano ideale e fattuale, un ruolo strategico nell'ambito delle politiche finalizzate alla riduzione delle disuguaglianze ereditate dalle famiglie di origine e dal background di provenienza»[96].

Le diseguaglianze regionali e il livelli inadeguati nella programmazione dei servizi sociali ed educativi per i minori

[90] Report Card n. 6/2005, UNICEF/IRC, Innocenti.

[91] Dato calcolato come percentuale dei bambini che vivono in povertà «relativa», all'interno di famiglie con reddito inferiore al 50 per cento del reddito mediano nazionale.

[92] Cfr. OCSE, *Extending opportunities – How active social policies can benefits us all*, 2005.

[93] *Ibidem*.

[94] ISTAT, Rilevazione sulle forze di lavoro, Quarto trimestre 2005.

[95] Saraceno C., Tra ricchezza e povertà, Incontri internazionali di Castiglioncello, 2002.

[96] Rapporto sulle politiche contro la povertà e l'esclusione sociale (2003), curato dalla Commissione di indagine sull'esclusione sociale.

sono evidenti nel Sud: Campania e Sicilia, le Regioni meridionali con il più alto tasso di nascite nel paese, rispettivamente 11,5 e 10,4 per mille abitanti, hanno anche il più basso accesso ai servizi di asilo nido (2,2% e 4,7% per bimbi 0-2 anni). Entrambe queste Regioni, oltre a Calabria e Puglia, mostrano un tasso di abbandono scolastico che é oltre il doppio rispetto a quello del Friuli (24% contro il 9%)[97]. In altre parole, cioè, il focus sulla dispersione scolastica come fattore di vulnerabilità sociale consente di intercettare i fattori di *rischio presente di deprivazione socio-culturale*, consentendo di porre in essere strategie di azione in un'ottica preventiva di riduzione del *rischio futuro di disuguaglianza sociale*.

Interessante è anche considerare i dati sanitari relativi all'Italia[98], da cui emerge che il Sud Italia è più povero, talmente povero che se fosse un paese a se stante sarebbe il più povero tra i 25 paesi della Comunità Europea, con un tasso di mortalità infantile quattro volte più alto nell'Italia meridionale. Ma un discorso analogo vale per l'ospedalizzazione. Non perché al Sud ci si ammali di più, ma perché ci sono meno possibilità di curarsi: infatti, oltre il 22% dei piccoli pazienti della Basilicata e del Molise, e oltre il 13% di quelli calabresi e abruzzesi deve ricorrere a ospedali del Centro-Nord. Una vera e propria migrazione sanitaria. Anche sul fronte della prevenzione è sempre evidente la disparità: la percentuale di bambini vaccinati al Sud è sempre significativamente più bassa[99].

Dunque, a partire dal momento della nascita, che vede nelle Regioni meridionali un ricorso al parto cesareo molto più frequente rispetto al Nord, e poi nel corso della vita del bambino e dell'adolescente, esiste una notevole differenza. Si nasce sempre di più al Sud che al Nord, anche se la natalità decresce ovunque, ma ci sono meno servizi, ad esempio asili nido, maggiori tassi di abbandono scolastico, un più alto numero di minori in difficoltà. Si possono dunque trarre conclusioni importanti, in quanto tali differenze fanno sì che il bambino abbia già fin dalla nascita pregiudicato il suo ingresso nel mondo adulto[100].

Alla luce di tali considerazioni il Gruppo di Lavoro raccomanda:

1. una particolare attenzione alla questione della povertà infantile dei bambini, adottando una prospettiva «bambino-centrica», che tenga conto dell'assoluta necessità di salvaguardare sempre l'interesse superiore del bambino, anche nelle questioni relative alla povertà;
2. lo sviluppo e la promozione di una prospettiva multidimensionale nell'analisi dei fenomeni di povertà infantile, incentrata sui diritti dei bambini e la predisposizione di indicatori che tengano conto della multidimensionalità del fenomeno della povertà infantile;
3. la promozione di scelte legislative e di spesa sociale non una tantum, che siano un reale sostegno ai minori e alle loro famiglie, al fine di favorire uno sviluppo sociale ed economico a misura di bambino;
4. il monitoraggio e l'analisi dei fenomeni di nuova povertà e delle relative ricadute sull'infanzia;
5. l'individuazione di standard minimi a livello nazionale per la riduzione della povertà infantile con annessa azione di sorveglianza e verifica del raggiungimento degli obiettivi individuati.

[97] Cfr. Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca (2004), Indagine campionaria sulla dispersione scolastica nelle scuole statali elementari e medie, anno scolastico 2002–2003.

[98] Per un maggior approfondimento si vedano i paragrafi sulla natalità, assistenza ospedaliera pediatrica, la copertura vaccinale, a pagina 25 e seguenti.

[99] Cfr. Rita Campi e Maurizio Bonati, *What Can We Do to Improve Child Health in Southern Italy?,* Plus Medicine, vol. 2, issue 8, sept. 2005.

[100] Cfr. Maurizio Bonati e Rita Campi, «Nascere e crescere oggi in Italia – Statistiche della salute materno-infantile nelle regioni italiane», Pensiero scientifico editore, 2005.

Capitolo III.
Educazione, gioco e attività culturali

All'interno di tale raggruppamento le Linee Guida dettate dal Comitato ONU comprendono gli articoli 28 (istruzione), 29 (finalità educative) e 31 (gioco, attività ricreative e culturali) della Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza.
Nel presente capitolo si è ritenuto opportuno focalizzare il monitoraggio del diritto all'istruzione rispetto ai minori che appartengono ai gruppi più vulnerabili, riprendendo quanto sollevato anche nel Rapporto 2005.
Per quanto concerne le finalità educative invece l'intento è quello di verificare l'inserimento dei diritti umani e dei diritti dell'infanzia all'interno dei curricola scolastici, nonché l'attuazione del principio di non discriminazione e di partecipazione nell'ambito della Riforma scolastica.
Infine una sezione è dedicata al gioco, riconosciuto espressamente dalla CRC come diritto che deve essere garantito a tutti i bambini.

1. ISTRUZIONE

a) Il diritto all'istruzione per i minori appartenenti ai gruppi più vulnerabili

43. Il Comitato ONU accoglie favorevolmente l'adozione della Legge 9/99 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:
- (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 e per garantire a tutti i bambini un'istruzione di qualità.

(CRC/C/15/Add. 198, punti 43 e 44)

Il Gruppo di Lavoro, anche alla luce delle raccomandazioni del Comitato ONU, ha ritenuto opportuno monitorare l'attuazione del diritto all'istruzione per i minori appartenenti ai gruppi più vulnerabili, cioè nello specifico per i minori disabili e i minori stranieri, per i quali l'effettiva implementazione di tale basilare diritto richiede l'adozione di politiche mirate.
Si richiama comunque anche la raccomandazione espressa nel Rapporto 2005 relativamente a un'altra categoria di minori vulnerabili: i minori adottati e affidati, visto che nel corso del 2005 poco è stato fatto per facilitare il loro inserimento scolastico. Sarebbe dunque necessaria la previsione di percorsi formativi per gli insegnanti, in modo da fornire loro gli strumenti per trattare il tema dell'adozione e dell'affidamento a scuola, in collaborazione con le famiglie e con le realtà che sul territorio si occupano di adozione e affidamento.

i. Il diritto all'istruzione per gli alunni con disabilità

Il sistema scolastico italiano prevede l'integrazione degli alunni disabili nelle scuole. Valutando l'andamento della popolazione scolastica negli ultimi anni si nota come vi sia stato un aumento sensibile di minori disabili nelle scuole statali, che nell'anno scolastico 2004-2005 sono stati 167.804 (mentre erano 160.000 nel 2003-2004). La scuola pubblica è il luogo preferenziale per l'inclusione dei bambini disabili, e questo si evince anche dai dati disponibili rispetto all'anno scolastico 2004-2005, da cui emerge che gli alunni delle scuole statali sono stati 7.775.418, e 160.268 gli alunni disabili, mentre nelle scuole paritarie gli alunni sono stati 1.108.426, e gli alunni disabili 7.536[101].
L'integrazione scolastica sancita dalla legge andrebbe però supportata attraverso la predisposizione di istituti accessibili, classi idonee, insegnanti preparati professionalmente e in numero adeguato, e risorse sufficienti per garantire gli altri servizi necessari (ad esempio i trasporti forniti dagli enti locali).
Invece si rilevano, così come evidenziato nel Rapporto 2005, una serie di problemi legati principalmente alla riduzione del numero di insegnati di sostegno, con conseguente mancanza di continuità didattica, all'aumento degli inse-

[101] «E l'integrazione scolastica ne uscì a pezzi!», a cura del Coordinamento Genitori Tutti a Scuola, in www.superando.it, elaborato sulla base dei dati MIUR.

gnanti precari e non specializzati, e ai tagli alle risorse finanziarie.
I docenti di sostegno per l'anno scolastico 2004-2005 sono stati 78.622, di cui 38.464 precari.
Nel 2000-2001 i posti in organico di diritto erano 49.934, contro gli attuali 41.506, mentre per quanto riguarda l'organico in deroga si è passati da 10.786 nel 2000-2001 alle 38.464 unità attuali. Il numero dei docenti di sostegno di ruolo si riduce sensibilmente avendo essi il diritto di passare, dopo 5 anni di sostegno, su cattedra normale. Infine si evidenzia come sono in possesso dei requisiti di specializzazione solo il 60% circa degli insegnanti di sostegno[102].
Accanto alla precarietà degli insegnanti di sostegno, si segnala anche una scarsa preparazione degli assistenti educativi, dovuta alla mancanza di una legge nazionale che ne disciplini il profilo professionale e le funzioni, attribuendo così a ciascun ente locale ampia autonomia.
Per quanto concerne i finanziamenti erogati alcune associazioni denunciano che tenendo conto della scomparsa del finanziamento per i sussidi didattici e tecnologici (a partire dal 2003) e di quello per i GLIP (Gruppi di Lavoro Interistituzionale Provinciali, dal 2002), sono stati ulteriormente ridotti anche i fondi erogati per l'applicazione della Legge 440/1997 sull'arricchimento dell'offerta formativa e quindi è stata stimata una perdita complessiva di finanziamenti del 46,05%[103] per gli alunni disabili. La riduzione dei finanziamenti da un lato, e l'aumento progressivo del numero degli alunni disabili dall'altro ha quindi comportato una riduzione dell'investimento pro capite.
Va infine considerato che la riduzione del numero di classi, a fronte di un incremento complessivo di alunni, in questi anni rende più probabile e frequente che due o più bambini disabili siano presenti nella stessa classe.
Quindi anche se l'impianto normativo è complessivamente favorevole, prevedendo l'abbattimento delle barriere architettoniche (DPR 503/96), l'integrazione scolastica (Legge 577/1977, Sentenza Corte Costituzionale 215/1987 e Legge 104/1992) la programmazione per il bambino disabile di un attento piano educativo individualizzato (Legge 104/1992), nei fatti la piena attuazione è ostacolata da carenze di organico specializzato e dai tagli alle risorse finanziarie.

Pertanto il Gruppo di Lavoro raccomanda:
1. **il potenziamento e la garanzia di specializzazione degli insegnanti di sostegno per i minori disabili.**

[102] Si veda il sito del MIUR, www.istruzione.it
[103] Coordinamento Genitori Tutti a Scuola, su «E l'integrazione scolastica ne uscì a pezzi!» in www.superando.it

ii. Il diritto all'istruzione per gli alunni stranieri

La presenza di alunni stranieri nelle scuole italiane è in costante aumento. Se nell'anno scolastico 2003/2004 gli alunni stranieri erano 282.683, quindi il 3,5% della popolazione scolastica totale, nell'anno scolastico 2004/2005 sono aumentati e rappresentano il 4,2% dell'intera popolazione scolastica (360.000)[104].
L'inserimento degli alunni stranieri e l'equiparazione del loro successo scolastico a quello degli alunni italiani sono alla base del processo di adeguamento normativo, nonché della struttura organizzativa e offerta formativa.
Così la Legge 40/1998, Legge sull'immigrazione, e l'art. 38 del D.Lgs. 286/1998 «Testo unico sull'immigrazione» tutelano il diritto allo studio di tutti i minori stranieri presenti sul territorio italiano, indipendentemente dalla loro posizione giuridica, quindi sia se con genitori con permesso di soggiorno sia se con adulti privi di permesso o se invece «minori stranieri non accompagnati»[105].
In riferimento al processo di integrazione scolastica la C.M. 8 settembre 1989 n. 301[106] e la C.M. 26 luglio 1990 n. 205[107] hanno individuato come obiettivi da perseguire la promozione dell'integrazione scolastica e sociale degli alunni stranieri, la prevenzione di forme di discriminazione strutturale e personale e di forme di esclusione per le loro conseguenze nello sviluppo emotivo e personale dei ragazzi.
Nel giugno del 2004 è stato istituito presso il MIUR l'Ufficio per l'integrazione degli alunni stranieri presso la Direzione generale per lo studente: l'Ufficio è competente per il sostegno e il coordinamento degli interventi a sostegno dell'accoglienza e dell'integrazione. Grazie all'azione di questo Ufficio vengono pubblicati annualmente i dati sulla presenza di alunni con cittadinanza non italiana, e nel 2005 è stato pubblicata per la prima volta una ricerca sugli esisti scolastici di questi alunni.
Si segnala infine la recente approvazione nel febbraio del 2006 delle *Linee guida per l'accoglienza e l'integrazione degli alunni stranieri,* che richiamano espressamente la CRC come punto di riferimento. Le *Linee guida* hanno il merito di affrontare temi che riguardano la quotidianità di molti minori stranieri, famiglie, docenti e dirigenti scolastici, e che fino ad oggi non erano stati sufficientemente presi in consi-

[104] MIUR, *Alunni con cittadinanza non italiana – anno scolastico 2004/2005*. Nell'anno scolastico 1995/96, i minori stranieri erano poco più di 50.000.
[105] Lucca G. A., *L'integrazione scolastica degli alunni stranieri*, Ufficio Scolastico Regionale, Dir. Generale Venezia, gennaio 2003.
[106] «Inserimento degli stranieri nella scuola dell'obbligo: promozione e coordinamento delle iniziative per l'esercizio del diritto allo studio».
[107] «La scuola dell'obbligo e gli alunni stranieri. L'educazione interculturale».

derazione (come ad esempio quelli della dispersione scolastica e il conseguimento dei titoli conclusivi dei cicli di studio). L'educazione interculturale si consolida come strategia per l'integrazione, e anche come elemento caratterizzante dell'azione educativa nei confronti di tutti gli alunni. Si sottolinea inoltre l'importanza che viene riconosciuta nel documento al dialogo e al confronto tra la pluralità di culture, e il rifiuto della logica dell'assimilazione.

La questione della **dispersione scolastica**, come evidenziato nel Rapporto 2005, è tuttavia ancora un elemento centrale. Le percentuali di promozione degli alunni stranieri secondo l'ordine di istruzione sono: scuola primaria 96,19%, scuola secondaria di primo grado 89%, scuola secondaria di secondo grado 72,66%. I dati analizzati mostrano che: «dall'osservazione dell'esito scolastico degli alunni italiani a confronto con quello degli alunni stranieri si rileva come costante il minore successo degli allievi stranieri nei diversi ordini di scuola. Il divario tra i tassi di promozione degli allievi stranieri e di quelli italiani è -3,36 nella scuola primaria, -7,06 nella secondaria di primo grado, -12,56 nella secondaria di secondo grado, in cui più di un alunno straniero su quattro non consegue la promozione»[108]. Si ricorda inoltre che la maggior parte degli alunni con cittadinanza non italiana è presente nella scuola primaria e in quella secondaria di primo grado, che i risultati scolastici differiscono tra i diversi indirizzi di scuola superiore[109], e che il 40% di tutti i 45.000 ragazzi stranieri iscritti alle scuole secondarie di secondo grado frequentano scuole a indirizzo tecnico[110].

Analizzando la situazione sul territorio nazionale, si scopre anche una certa disomogeneità tra le differenti Province e Regioni[111].

Altra questione rilevante è il **riconoscimento dei titoli di studio**: sono molti i minori che arrivano nel nostro Paese con un'età compresa tra i 15 e i 18 anni privi di documenti e, di conseguenza, di un titolo di studio adeguato e riconosciuto dal sistema scolastico italiano. Le *Linee guida* sopra citate risolvono parzialmente il problema, esplicitando che l'iscrizione «con riserva»[112] non pregiudica il conseguimento del titolo a conclusione dei corsi di studio di ogni ordine e grado, ma al contempo ricordano l'obbligo sancito dal D.L. 226/2005, che richiede l'ottenimento del titolo di scuola secondaria di primo grado per proseguire gli studi. La contraddizione è risolta con l'auspicio che sia la scuola stessa ad attivare piani di studio personalizzati per far conseguire il titolo di scuola secondaria di primo grado laddove manchi, rimettendo però ancora una volta la soluzione del caso alla singola iniziativa[113].

Gli alunni di origine straniera, che provengono da esperienze molto differenti, continuano a mostrare una **scarsa conoscenza della lingua italiana**, motivo principale delle difficoltà di apprendimento, che andrebbe debitamente considerato per pianificare idonei interventi di accoglienza e inserimento. Tra questi occorre considerare con particolare attenzione la conservazione e valorizzazione della lingua madre, ma gli strumenti adottati si basano ancora troppo spesso sulle iniziative di enti territoriali e singole scuole, che adattano le risorse a disposizione alle esigenze dei flussi migratori presenti nelle classi. Infine, un ruolo essenziale per l'accoglienza e l'inserimento dei minori stranieri è quello del mediatore linguistico-culturale, figura prevista dalla normativa[114], ma che è ancora lontano dall'essere una realtà quotidiana nelle scuole, perché troppo spesso demandata all'iniziativa e responsabilità della singola scuola e degli Enti Locali. Inoltre si risente della mancata definizione a livello nazionale (ma anche in molti casi regionale) della figura e professionalità richieste per il mediatore, visto spesso semplicemente come un interprete che entra in azione per interventi emergenziali e sporadici.

Vi è infine la necessità di rendere di fatto esigibile il diritto allo studio dei minori in posizione irregolare in merito al soggiorno, poiché questi presentano particolari difficoltà di inserimento a causa di condizioni di precarietà familiare e abitativa. Si evidenzia in particolare la situazione dei minori

[108] MIUR, *Indagine sugli esiti degli alunni con cittadinanza non italiana*, gennaio 2005.

[109] Negli indirizzi classico, scientifico e linguistico la percentuale degli alunni stranieri promossi è di 80,3% mentre nelle scuole a indirizzo tecnico-professionale del 70,4% (la percentuale per gli studenti italiani è rispettivamente del 90,51% e del 78,9%).

[110] MIUR, *Indagine sugli esiti degli alunni con cittadinanza non italiana*, gennaio 2005.

[111] Relativamente alla scuola primaria, 7 Regioni sono al disotto del valore nazionale (Friuli Venezia Giulia, Basilicata, Lombardia, Marche e Liguria); mentre 12 sono al di sopra di esso (Campania, Sardegna, Calabria, Umbria e Puglia sono quelle con il maggior divario). «Le Regioni con le percentuali più alte di allievi stranieri registrano migliori esiti scolastici». Nella scuola secondaria di I grado, si registrano notevoli differenze tra Regioni (dal -4,94 dell'Emilia Romagna al -17,24 del Molise). Negli istituti di istruzione secondaria di II grado si passa dal -2,59 della Sardegna al -20,17 della Basilicata. Sono le Regioni del Centro Sud quelle in cui si registra un minor divario. Passando a un'analisi per Province il Rapporto rileva che: «Gli elementi che caratterizzano il gruppo di Province con i più alti tassi di promozione tra gli alunni stranieri nella scuola primaria sono l'appartenenza geografica (si tratta infatti di Province del Centro e del Nord dell'Italia) e le dimensioni (sono tutte Province medie e piccole e non c'è tra di esse nessun capoluogo di Regione)».

[112] L'iscrizione con riserva viene fatta nei casi in cui il minore sia privo di documentazione anagrafica o sia in posizione di irregolarità ed è prevista dal D.P.R. n. 349/99, art. 45.

[113] Cfr. Scuola Oggi, articolo del 27 febbraio 2006 di Elio Gilberto Bettinelli, *L'integrazione degli alunni stranieri, linee guida. Tutto chiaro?* www.scuolaoggi.org

[114] L. 40 del 6 marzo 1998, art. 40 (1); art. 36 e L. 189 del 30 luglio 2002.

Rom, soprattutto quelli arrivati in Italia con recenti flussi migratori (principalmente dalla Romania), per i quali le associazioni denunciano la mancanza di una reale possibilità di integrazione e accesso alle scuole, dovuta anche alla mancanza di adeguate risorse umane ed economiche.

Il Gruppo di Lavoro raccomanda:

1. di prevedere lo stanziamento di adeguate risorse economiche per garantire la formazione di competenze, la presenza di professionalità adeguate e la realizzazione di programmi necessari a un effettiva scolarizzazione e integrazione degli alunni stranieri;
2. di garantire una effettiva scolarizzazione dei minori stranieri, compresi i minori in posizione irregolare rispetto al soggiorno e i minori non accompagnati, attraverso la promozione di programmi e misure di sostegno, anche extrascolastici, e la presenza di mediatori linguistico-culturali;
3. di promuovere l'adozione di indicatori di integrazione dei minori immigrati che tengano conto non soltanto dei risultati scolastici e della competenza linguistica ma anche delle relazioni in classe (benessere/disagio).

b) Il diritto alla sicurezza negli ambienti scolastici

Ogni giorno oltre 10.000.000 di persone, di cui quasi 8.000.000[115] di studenti tra i tre e i diciotto anni, corrono seri rischi nel frequentare un luogo spesso poco accogliente, pulito, confortevole, attrezzato, adeguato alla crescita culturale e umana dei giovani ma, soprattutto, non sicuro strutturalmente.

I numerosi episodi di crolli di intonaco, di solai e di soffitti che, per pura casualità, in questi anni non hanno provocato vittime ma solo feriti e danni (anche se si ricorda la tragedia di S. Giuliano di Puglia del 2002, e la morte di una bambina schiacciata da un cancello in una scuola di Zagarolo nel 2004), e le numerosissime segnalazioni di insegnanti e genitori di cose che non vanno, stanno a indicare quanto sia sottovalutato il problema della sicurezza degli e negli edifici scolastici italiani. Eppure la scuola è deputata a essere luogo di protezione civile per la popolazione locale in caso di calamità naturale.

Anche il diritto all'informazione sulle reali condizioni degli edifici scolastici da parte delle famiglie e di chi lavora all'interno delle scuole e sui reali programmi di investimento viene continuamente disatteso da parte di Comuni e Province per le scuole di propria competenza.

Permane una forte sottovalutazione a livello politico e istituzionale della gravità del problema della sicurezza strutturale di più della metà degli edifici scolastici italiani (su un totale di quasi 42.000[116]) testimoniata sia dalle continue proroghe all'entrata in vigore della legge 626/1994[117], sia dalla mancanza di investimenti del Governo centrale e delle Amministrazioni locali (basti pensare agli edifici in zone a rischio sismico, circa 22.000 edifici di cui 3.000 in zone a elevata sismicità), sia dalla totale inadeguatezza degli interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria previsti rispetto all'enorme fabbisogno.

Dati MIUR febbraio 2002

CERTIFICAZIONE	Sì	No
Scuole in possesso del certificato di agibilità statica	42,98%	57,02%
Scuole in possesso del certificato di agibilità igienico-sanitaria	42,65%	57,35%
Scuole in possesso del certificato di prevenzione incendi	26,79%	73,21%
INTERVENTI MANUTENTIVI O STRUTTURALI		
Scuole che hanno richiesto questo tipo di interventi	96,53%	3,47%
Enti locali che sono intervenuti	58,72%	41,28%
BARRIERE ARCHITETTONICHE		
Scuole in cui sono presenti le barriere architettoniche	70,33%	29,67%

L'eccessiva frammentazione delle competenze in materia di sicurezza a scuola tra i diversi soggetti coinvolti (Ministero Istruzione, Regioni, Province, Comuni, Dirigenti scolastici) non facilita la programmazione degli interventi, né garantisce la tempestività delle azioni più urgenti da intraprendere, o l'individuazione delle responsabilità su inadempienze, ritardi, omissioni.

[115] Gli alunni iscritti per l'anno scolastico 2005-2006 nei diversi ordini di scuola, dall'infanzia agli istituti di istruzione secondaria sono 7.717.907, secondo il resoconto del settembre 2005 curato dalla Direzione Generale per i Sistemi Informativi del MIUR.

[116] Crf. «La cultura della sicurezza nella scuola. Il punto sullo stato di applicazione della legge 626/94» a cura della Direzione Generale per l'Organizzazione dei Servizi nel Territorio del MIUR, febbraio 2002.

[117] Il Decreto Legislativo 626 del 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. Successivamente, il D.M. n. 382 del 1998 ha adattato quanto previsto dalla 626/1994 alle particolari esigenze connesse all'ambiente scolastico in materia di prevenzione e sicurezza.

La mancanza di dati certi sullo stato del patrimonio immobiliare dell'edilizia scolastica[118] ha mosso le organizzazioni civiche a condurre monitoraggi annuali[119] sullo stato degli edifici scolastici, per colmare almeno in parte questi deficit informativi, mettendo in luce situazioni gravi e preoccupanti.

Inoltre si evidenzia come sia altrettanto grave la mancanza di una cultura della sicurezza a scuola come a casa, dimostrata dalla disattenzione nel promuovere iniziative periodiche di informazione, formazione, addestramento e anche di percorsi didattici rivolti a bambini e ragazzi. Lavorare su questo fronte è invece di vitale importanza se si vuole affrontare il tema dello sviluppo e della crescita della sicurezza in tutti gli ambiti di vita dei giovani, ma anche incidere sui loro stili di vita[120].

La precaria vivibilità interna di molte scuole, la carenza o l'assenza dei servizi didattici, l'insufficiente numero di figure di sostegno, la presenza di barriere architettoniche in tutte le zone dell'edificio scolastico si ripercuotono sul benessere psico-fisico di tutti gli studenti ma diventano penalizzanti per gli studenti con disabilità, per i quali l'accessibilità degli spazi e la dotazione di opportune soluzioni strutturali-impiantistiche-gestionali rappresentano la base per una effettiva ed efficace integrazione scolastica. La scelta di optare per l'integrazione scolastica da parte del Ministero dell'Istruzione, la normativa in materia di accessibilità degli edifici scolastici, e la costante crescita del numero di studenti disabili, fatti assolutamente importanti e positivi, si scontrano dunque con il fatto che tali normative e provvedimenti siano ancora largamente disattesi, soprattutto nel Sud del Paese.

Il Gruppo di lavoro raccomanda:

1. di tenere sotto controllo i rischi esistenti sia aumentando le iniziative di prevenzione attraverso campagne di informazione, formazione e addestramento, sia con indagini e monitoraggi periodici, volti a fornire dati aggiornati sulla situazione al fine di indirizzare le scelte del governo centrale e delle amministrazioni locali nella decisione di considerare prioritario e urgente l'investimento sugli edifici scolastici;
2. di prevedere investimenti economici significativi e di lungo periodo per la messa in sicurezza degli edifici scolastici in quanto grande opera di pubblica utilità;
3. di promuovere modifiche e integrazioni alla normativa di riferimento per l'edilizia scolastica[121] per quanto attiene all'individuazione delle responsabilità e all'attivazione di poteri sostitutivi in caso di inadempienze; l'attivazione di controlli; la tutela assicurativa e risarcitoria nei confronti di soggetti coinvolti in incidenti e eventi lesivi; il coinvolgimento di imprese e di privati con azioni socialmente responsabili di intervento in materia di edilizia scolastica;
4. di riconoscere e valorizzare il punto di vista e il ruolo attivo dei cittadini, come previsto dall'art. 118 u.c.[122] della Costituzione Italiana, per quanto riguarda il contributo essenziale che essi possono fornire alla prevenzione, all'individuazione, alla gestione e al controllo dei rischi sul territorio e negli ambienti scolastici.

[118] Al momento della redazione del presente rapporto è in corso di realizzazione l'Anagrafe dell'edilizia scolastica presso tutte le Regioni italiane a cura del MIUR.

[119] Cittadinanzattiva, Rapporti 2003, 2004, 2005 sulla sicurezza degli edifici scolastici in www.cittadinanzattiva.it

[120] Nell'ambito della Campagna «Imparare sicuri», grande successo ha ottenuto la III Giornata nazionale della sicurezza nelle scuole del 24 novembre 2005, promossa da Cittadinanzattiva, sotto l'alto Patronato del Presidente della Repubblica, con il patrocinio del Dipartimento della Protezione Civile e del Ministero dell'Istruzione, a cui hanno aderito 10.411 scuole di 19 Regioni, 2.152 città di cui 103 capoluoghi di Provincia.

[121] Legge 626/1994.

[122] Costituzione Italiana, art. 118, ultimo comma: «Stato, Regioni, città metropolitane, Province, Comuni, favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini singoli e *associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale sulla base del principio di sussidiarietà*».

2. FINALITÀ EDUCATIVE

19. Il Comitato ONU raccomanda che l'Italia:
(b) sviluppi 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 (come ad esempio magistrati, avvocati, pubblici ufficiali, impiegati statali e di enti locali, personale addetto agli istituti e ai luoghi di detenzione minorile, insegnanti e personale medico).

(CRC/C/15/Add. 198, punto 19 lett. b)

a) L'educazione ai diritti umani

I valori dell'educazione ai diritti umani, alla pace, all'interculturalità, alla gestione non violenta dei conflitti, alla cittadinanza attiva e responsabile sono trasversali a tutte le discipline scolastiche e a tutte le attività della scuola, in quanto partecipe di un compito che non può non essere dell'intera società. La scuola «può e deve» essere il luogo di incontro dove poter veicolare questi messaggi. Per contrastare ogni forma di individualismo, di intolleranza, di razzismo, di massificazione, la scuola deve saper costruire percorsi di educazione alla conoscenza e al rispetto dei diritti di ogni uomo, al dialogo, alla collaborazione, alla giustizia, alla legalità, e alla pace, ossia ai valori che danno consistenza agli ideali e alle forme storiche della democrazia[123].
Tutt'oggi il nostro Paese è inottemperante rispetto alle raccomandazioni pervenute a livello internazionale[124] per sollecitare l'inserimento dell'educazione ai diritti umani nei curricola scolastici, dato che non è né materia obbligatoria di studio della scuola dell'obbligo e della scuola superiore né, tanto meno, è presente, se non come materia opzionale, a livello universitario.
Le Nazioni Unite stanno dedicando molta attenzione a incentivare la promozione dell'educazione ai diritti umani all'interno di tutti i Paesi. Nel 1994 l'Assemblea Generale della Nazioni Unite ha proclamato, per gli anni 1994-2005, il decennio dell'Educazione ai Diritti Umani. Il 17 aprile 1998 la Commissione Diritti Umani delle Nazioni Unite, con la Risoluzione 1998/33, ha istituito la figura dello «special Rapporteur» con il compito di veicolare la diffusione e la progressiva realizzazione del diritto all'educazione, che include, come indicatore di qualità, il diritto all'educazione ai diritti umani.
Il 10 dicembre 2004 l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, con la Risoluzione 59/113, istituisce il Programma Mondiale per l'Educazione ai Diritti Umani. Un programma diviso in più momenti all'interno del quale nella prima fase, 2005-2007, si lavorerà per introdurre l'educazione ai diritti umani nel programma scolastico delle scuole primarie e secondarie di primo e secondo livello.
Si tratta di impegni a cui l'Italia non può sottrarsi: l'educazione a una cittadinanza allargata è l'obiettivo da raggiungere e la scuola deve essere il più efficace tra gli strumenti.

Pertanto il Gruppo di Lavoro raccomanda:
1. **L'inserimento dell'educazione ai diritti umani nell'aggiornamento e nella formazione degli insegnanti;**
2. **L'inserimento dell'educazione ai diritti umani nei curricula e nei POF (Piani di offerta formativa) della scuola primaria e secondaria.**

b) Non discriminazione e diritto alla partecipazione nelle scuole

44. Il Comitato ONU raccomanda all'Italia di
(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;
(d) assicurarsi che la legislazione dello Stato parte sia conforme all'art. 12 della Convenzione e rispetti il diritto dei bambini di esprimere le proprie opinioni e di essere presi in debita considerazione in ogni ambito riguardante la loro istruzione, compresa la disciplina scolastica.

(CRC/C/15/Add. 198, punto 44 lett. b) d)

Già nel Rapporto 2005 era stata compiuta un'analisi della legge 53/2003 (riforma Moratti) alla luce di due princìpi fondamentali della Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, quello di non discriminazione e quello di partecipazione, sulla base dei decreti legislativi emanati per definire i contenuti della normativa e attuare in concreto la riforma.
Nel 2005 sono stati approvati tre decreti legislativi per l'attuazione della riforma: il D.Lgs. 226/2005 (Definizione delle

[123] Pronuncia del CNPI del 23 febbraio 1995 su «Educazione civica, democrazia e diritti umani».
[124] Osservazioni Conclusive del Comitato ONU sui Diritti Economici, Sociali e Culturali, del 26 novembre 2004, punto 13: «Il Comitato incoraggia lo Stato parte a consolidare i suoi sforzi al fine di prevedere l'educazione ai diritti umani nelle scuole di tutti i gradi e diffondere la conoscenza del Patto e degli altri strumenti internazionali sui diritti umani tra la popolazione», Osservazioni Conclusive del Comitato ONU sui diritti del fanciullo, citate nel riquadro inizio paragrafo.

norme generali e livelli essenziali delle prestazioni sul secondo ciclo del sistema educativo di istruzione e formazione), il D.Lgs. 76/2005 (Definizione delle norme generali sul diritto-dovere all'istruzione e alla formazione), e il D.Lgs. 77/2005 (Definizione delle norme generali relative all'alternanza scuola-lavoro).

In particolare, rispetto al Decreto legislativo 226/2005 desta perplessità la previsione dell'obbligo di studio di sole lingue comunitarie e il mancato inserimento della possibilità dello studio di una lingua extraeuropea, che potrebbe essere un modo per gli alunni stranieri, presenti ormai in percentuali significative nelle scuole italiane, di mantenere le loro radici e di non essere gravati dal peso dello studio di un terzo idioma, bensì di essere valorizzati nelle loro competenze.

L'allegato A di tale decreto legislativo (Profilo educativo, culturale e professionale dello studente a conclusione del secondo ciclo del sistema educativo di istruzione e formazione) individua gli obiettivi educativi della scuola secondaria di secondo grado nella «crescita educativa, culturale e professionale dei giovani, nello sviluppo dell'autonoma capacità di giudizio e nell'esercizio della responsabilità personale e sociale»[125]. Lo scambio interculturale è menzionato, ma non viene valorizzato in sé e per sé come buona prassi e momento di arricchimento reciproco, né viene stimolato al di là del suo riconoscimento in rapporti e relazioni già esistenti[126].

Gli allegati C del medesimo decreto (Indicazioni nazionali per i piani di studio personalizzati dei percorsi liceali) indicano gli obiettivi specifici di apprendimento per l'educazione alla Convivenza Civile dei percorsi liceali (educazione alla cittadinanza, stradale, ambientale, alla salute, alimentare e alla relazione e all'affettività). Le indicazioni prevedono la possibilità dello studio dei diritti umani ma nell'ambito dell'educazione alla convivenza civile, inoltre non viene esplicitamente richiamata la conoscenza della CRC come strumento privilegiato per il rispetto e la promozione dei diritti dei minori, così come non c'è menzione del principio di «partecipazione» tra gli obiettivi di educazione alla cittadinanza. Come per la scuola primaria e quella secondaria di primo grado, l'educazione interculturale non è declinata in conoscenze e abilità e si parla solo di «impegno interculturale» all'interno dell'Educazione alla Cittadinanza.

Il D.Lgs. 76/2005 fornisce la definizione delle norme generali sul diritto-dovere all'istruzione e alla formazione. Tale decreto ridefinisce l'obbligo scolastico nei termini di un diritto-dovere valido per tutti i minori fino al compimento del 18° anno d'età. Occorre sottolineare come l'espressione «diritto-dovere» non corrisponda a quella di «obbligo scolastico»[127], con la conseguenza che l'obbligo scolastico è di fatto riportato a 14 anni come previsto dall'art. 34 della Costituzione italiana, anche per effetto dell'abrogazione della Legge 9/1999[128].

Il D.Lgs. 77/2005 definisce le norme generali dell'alternanza scuola-lavoro introducendo la possibilità, nel corso del secondo ciclo d'istruzione (sia nei licei che negli istituti professionali), per gli studenti che abbiano già il quindicesimo anno d'età, di svolgere esperienze lavorative sotto la responsabilità dell'istituzione scolastica o formativa. Il suddetto decreto reintroduce, di fatto, il doppio canale (avviamento commerciale e scuola media), come esisteva prima della riforma del '62 che ha introdotto la scuola media unica.

I Decreti 76/05 e 77/05 potrebbero assumere una connotazione discriminatoria nei confronti delle fasce più vulnerabili, poiché rischiano di escludere dalla istruzione secondaria di secondo grado gli alunni socialmente, culturalmente ed economicamente più deboli, in contrasto con quanto raccomandato dal Comitato ONU.

Pertanto il Gruppo di Lavoro raccomanda:

1. lo sviluppo di attività volte a promuovere l'intercultura e favorire l'integrazione degli alunni provenienti da Paesi extraeuropei, anche attraverso la possibilità dello studio di lingue extraeuropee;
2. lo sviluppo di processi di partecipazione attiva e di consultazione degli studenti, che non siano solo formali, occasionali o prerogativa di gruppi ristretti;
3. il graduale innalzamento dell'obbligo scolastico fino al 18° anno di età.

[125] D.Lgs. 226/2005, Allegato A, Premessa, pag. 2.
[126] Cfr. D.Lgs. 226/5, Allegato A, lettera b), pag. 4.
[127] Si veda in merito la sentenza 601/05 del Tribunale di Cosenza che dichiara che con l'entrata in vigore della Legge 53/2003 e dunque con l'introduzione dei cicli formativi, l'obbligo scolastico è stato ridotto ad otto anni ovvero al momento di conclusione del periodo di istruzione obbligatoria.
[128] L. 53/03, art. 7, comma 13.

3. Gioco, attività ricreative e culturali

L'art. 31 della CRC riconosce il valore del gioco tra i diritti dei bambini. È oggi assodata, grazie alle scienze dell'educazione, l'universalità della dimensione ludica dell'uomo; il gioco è espressione di crescita socio-culturale, educativa, psicologica delle persone, ad ogni età e particolarmente nell'infanzia e nell'adolescenza. Senza il gioco non si costruisce socialità, non si sviluppa «progettualità del sé» né «comunità»; non si impara ad «essere» e a «fare», a seconda delle circostanze e delle età. Il gioco permette di sperimentare le relazioni e regole comuni, iniziando a «giocarle» per condividerle e pattuirle. Il gioco sperimenta la libertà e i suoi limiti perché nasce libero e liberamente si esprime[129]; esprime quella dialettica latina fra *l'otium* e il *negotium*, fra il tempo per sé, dedicato alla cura e allo sviluppo della persona e il fare «produttivo» e finalizzato.

La società occidentale considera spesso il *loisir* una «perdita di tempo» e anticipa i processi di educazione/istruzione nei primissimi anni di vita, a scapito del gioco; sempre meno il tempo libero dei bambini è speso con i coetanei e sempre più lo è con adulti/professionisti (del giocare, dello sport, etc.). Ciò anche se, negli anni '90, vi è stata l'integrazione fra elaborazioni di diversa ispirazione: i diritti e la CRC; Agenda 21 e lo sviluppo sostenibile; le città sostenibili e la carta di Aalborg; la pedagogia e il movimento internazionale delle Città Educative di Barcellona; le città sostenibili amiche delle bambine e dei bambini (*Child Friendly Cities*). Tale integrazione ha evidenziato la centralità delle «3 E» dell'educazione: formale e curriculare; non formale e legata alla società civile; informale e legata alla vita di ogni giorno (la quale comprende anche il gioco e il tempo libero).

Il Rapporto Governativo al Comitato ONU del 2000[130] su questo tema evidenzia lo sviluppo delle iniziative e dei servizi per l'extrascuola realizzatosi grazie a specifiche leggi, come la Legge 285/1997, ma intendendo il «tempo libero» come contenitore di servizi e offerte educative: estive, sportive, o associative o legate ad attività culturali, comunque sempre destinate a «fare qualcosa». Non era ancora affermata quella cultura che considera la dimensione ludica non una «parentesi» fra attività «produttive»; le ricerche e i dati hanno risentito di questa impostazione, puntando a verificare la quantità di servizi avviati e le attività svolte nel periodo dello svago e del riposo.

Il Rapporto Supplementare del Gruppo di Lavoro per la CRC (2001[131]) citava il collegamento fra il gioco e la partecipazione (art. 12 CRC), sottolineava il rischio dell'iper-strutturazione del tempo libero, mettendo ciò in relazione con le scarse relazioni fra coetanei sostituite da una crescente «specializzazione» delle attività extrascolastiche. Vi si paventava anche il rischio che l'aumento delle occasioni del tempo libero rilevato nel Rapporto Governativo fosse legato non al mutato atteggiamento culturale quanto alla mera disponibilità di fondi che sostenevano i nuovi servizi. Ciò si è in effetti verificato quando il calo complessivo delle risorse negli anni successivi ha spostato gli interventi verso il contrasto al disagio[132].

La situazione attuale non vede inversioni di tendenza e si confermano le preoccupazioni espresse già nel Rapporto Supplementare.

In particolare si evidenzia in negativo:

- a livello nazionale dal 2002, la cessazione di fatto (per mancato rifinanziamento) del Premio e del Movimento delle «Città Sostenibili Amiche delle Bambine e dei Bambini»;
- a livello di programmazione territoriale, la sostanziale diminuzione delle iniziative di promozione dell'infanzia finalizzate al miglioramento delle occasioni di gioco e tempo libero, (rif. artt. 6-7 legge 285/1997[133]), se non nell'accezione di centri di attività e servizi «organizzati».

Si evidenzia invece la presenza di alcuni segnali positivi, tra cui:

a livello associativo e di terzo settore:

- la campagna annuale di ricerca «Ecosistema Bambino»[134] che, prendendo in considerazione la qualità delle opportunità e dei servizi delle città per gli *under* 14, tocca in parte il tema del gioco;

[129] Concetti mutuati da AAVV tra cui: *Homo Ludens*: Johan Huizinga, *I Giochi e gli uomini*: Roger Callois, *Genius Ludi*: Anna Kaiser, Bruner e AAVV: *Il Gioco*, Cantoni: *Illusione e pregiudizio*, Chateau: *Il fanciullo e il gioco*, Erikson: *Infanzia e Società*, Freud S.: *Al di là del principio del piacere*, Freud A.: *Normalità e patologia dell'età infantile*, Piaget: *La costruzione del reale nel bambino*, Vygotsky: *Il ruolo del gioco nello sviluppo mentale del bambini*, Winnicott: *Gioco e realtà*, Bateson: *Metalogo. Dei giochi e della serietà*, Goffman: *Divertimento e Gioco*, Dal Lago: *Per gioco*, Freire: *L'educazione come pratica della libertà*, Foucault: *L'etica della cura di sé come pratica della libertà*, Fink: *L'oasi della gioia. Idee per un'ontologia del gioco.*

[130] I diritti attuati, rapporto alle Nazioni Unite sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia, 2000.

[131] I diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia, la prospettiva del Terzo Settore, Rapporto Supplementare alle Nazioni Unite del Gruppo di Lavoro sui diritti del fanciullo, Italia 2001.

[132] Si veda paragrafo sulle politiche per l'infanzia pagina 10 capitolo I, e sul Piano Nazionale Infanzia pagina 21 capitolo I.

[133] Centri aggregativi, centri gioco, città a misura di bambini, etc.

[134] Campagna promossa da Legambiente (Settore Ragazzi).

- la nascita del Centro Studi/Documentazione dell'ANCI sul tema delle città amiche dei bambini[135];
- le «Child Friendly Cities» (CFC), modello elaborato a livello internazionale[136], a partire dal 2005 tradotto in Italia con l'avvio della campagna: «Nove passi per le città amiche delle bambine e dei bambini»;
- il «Manifesto per l'infanzia», elaborato nel 2006 dal Gruppo Infanzia del Forum Permanente del Terzo Settore, che contiene proposte per i LIVEAS per l'infanzia e dedica un capitolo alle «città amiche e a misura dei bambini».

a livello istituzionale:

- l'ISTAT ha realizzato la ricerca denominata «L'eccezionale quotidiano», centrata sulle attività che caratterizzano le giornate di bambini e ragazzi, tra cui il gioco;
- si sono svolti incontri locali legati al tema delle città amiche dei bambini. Tra questi ricordiamo il Convegno Internazionale del Comune di Roma del 12 dicembre 2005 «Una città per giocare»[137], nel quale è stato affrontato il tema del rapporto fra città e gioco, attraverso riferimenti teorico-storici e tramite lo studio e la realizzazione di iniziative concrete, come la modifica di regolamenti civici e della Polizia Municipale. In particolare nel Convegno è stato evidenziato come i regolamenti della Polizia Municipale di numerose città italiane proibiscano o limitino il gioco, spesso visto come disturbo alla quiete pubblica quando non attività lesiva dell'ordine[138].

La ricerca ISTAT «L'eccezionale quotidiano» (novembre 2005) ha rilevato le preferenze in termini di giochi nelle diverse fasce d'età a partire dai 5 anni, segnalando un aumento della differenziazione in base al genere nelle scuole primarie; ha anche rilevato l'aumento del tempo di gioco dei bambini delle elementari con i genitori e con altri familiari. Se confrontato con il dato relativo al luogo di gioco, emerge il fatto che i bambini, almeno in età 6-10 anni, giocano prevalentemente suddivisi per genere, in casa con fratelli/sorelle o in casa di altri, e solo più raramente in giardini pubblici; quasi mai presso altri luoghi come parrocchie o associazioni. Solo il 10% ha risposto che fra i suoi luoghi vi sono anche i prati e solo il 3% la strada. Inoltre il 3% dei bambini gioca presso i luoghi di lavoro dei familiari[139].

Un progetto pilota condotto da una delle associazioni del Gruppo[140] estende le domande della ricerca ISTAT e coinvolge i bambini e le bambine in prima persona nel monitoraggio, affinché siano loro, tramite questionario, a «interrogarsi a vicenda» sulle loro condizioni di gioco. I 1.000 questionari svolti in prevalenza nelle scuole primarie di 10 città hanno confermato gli esiti della ricerca ISTAT sulle preferenze sui giochi, i compagni di gioco e i luoghi dove si gioca, ma hanno anche rilevato come molti luoghi di gioco esterni alle case, nonostante siano considerati «belli», «puliti» e «sicuri» (complessivamente circa il 50%) presentino ostacoli e impedimenti (il 30% di bambini segnala dotazioni non adeguate, oppure adulti o ragazzi più grandi «che disturbano»).

Si gioca prevalentemente dopo la scuola o prima di cena (70%), ma anche a scuola (20%). I giochi sono considerati divertenti e sportivi (50%) ma poco avventurosi (16%). Fuori casa prevalentemente i bambini vanno a giocare a piedi e impiegano meno di 5 minuti, a dimostrazione che il «territorio» vissuto dai bambini è prossimo alla casa e alla scuola. Vanno a giocare con amici (38%) o con i genitori (34%), attraverso percorsi considerati divertenti e sicuri. Cosa fare e dove andare è deciso in prevalenza dai bambini con gli amici (50%) o da soli (34%). In generale i bambini ritengono di giocare abbastanza (77%) e che giocare sia un loro diritto (oltre il 95%).

Dal monitoraggio emerge dunque la prossimità dei luoghi di gioco, una preminenza del gioco in casa propria o di amici (il 60%) e una presenza significativa di adulti e genitori che accompagnano nei luoghi di gioco o giocano con i bambini stessi. Ciò è coerente con quanto sopra riportato circa l'iper-organizzazione del tempo libero, la diminuzione del gioco con coetanei, la minore attenzione agli spazi pubblici come luoghi per il gioco, etc., anche se i bambini

[135] CAMINA, che nel 2005 si è evoluto da Centro Studi ad associazione di città e soggetti di terzo settore, con un mandato di promozione, studio e implementazione delle città amiche dell'infanzia e dell'adolescenza.

[136] Sviluppato a partire dal segretariato internazionale promosso da UNICEF – IRC (Innocenti Research Centre) con sede a Firenze, si veda il sito www.childfriendlycities.org

[137] A cura dell'Ass. di Todi alle Politiche di promozione dell'Infanzia e della Famiglia.

[138] Il Comune di Roma, dopo segnalazione effettuata dal Consiglio Comunale dei Ragazzi nel 2004, ha radicalmente modificato nel febbraio 2005 il suo Regolamento di Polizia Municipale che in precedenza vietava ogni gioco sul suolo pubblico, e che ora «nel rispetto dell'art. 31 della CRC (...) favorisce il gioco delle bambine e dei bambini in aree soggette ad uso pubblico». Anche in questo caso si sottolinea il rapporto fra l'art. 31 della CRC (gioco) e l'art. 12 della CRC (partecipazione).

[139] L'estratto della ricerca «L'eccezionale Quotidiano» è consultabile presso il gruppo di lavoro per la CRC.

[140] Arciragazzi, «Il Diritto al Gioco Negato», www.arciragazzi.it; www.vietatovietareilgioco.it

e le bambine risultano essere nel complesso informati e competenti circa il loro tempo passato a giocare.
Rispetto alla ricerca ISTAT, si evidenzia che l'ottimismo per il fatto che i bambini sono più informati e consapevoli sia condivisibile, ma va segnalato il dato sul tempo passato a giocare a casa e in prevalenza con familiari (oltre il 90%). I bambini e le bambine giocano poco con i loro coetanei, all'aperto in iniziative «libere» e l'aumento del tempo-gioco passato con i genitori, segnalato positivamente nella relazione ISTAT, può anche essere letto diversamente, evidenziando che la compagnia della rete verticale (fratelli, genitori, nonni) è in forte aumento a discapito di quella orizzontale (amici, compagni di scuola).
Si valuta comunque positivamente il riavvio di ricerche sul gioco, anche se esse non sono sufficienti a fornire un quadro univoco, specie dopo anni di assenza di studi diffusi e comparati sul tema.

Il Gruppo di Lavoro raccomanda:

1. i approfondire la ricerca nazionale sul gioco e il tempo libero, integrando gli indicatori ISTAT del 2005 con quelli previsti per il monitoraggio dell'art. 31 della CRC e con quelli sviluppatisi in questi anni anche con il concorso di alcune organizzazioni del terzo settore;
2. di promuovere una estesa campagna nazionale per la promozione del gioco libero, anche con azioni simboliche (ad esempio promuovendo il cambiamento dei regolamenti di Polizia Municipale che regolano l'attività ludica sul suolo pubblico, rimuovendo i cartelli del divieto al gioco, cambiando l'art. 190 del codice della strada che limita fortemente il gioco in riferimento alla viabilità, etc.) e del tempo libero e auto-organizzato nelle città[141];
3. di supportare la diffusione dei LIVEAS[142] per l'infanzia, affinché nei piani sociali locali vengano previste azioni di promozione del gioco libero e della città amica delle bambine e dei bambini;
4. di riattivare a livello nazionale – coinvolgendo anche le città[143] – il movimento (e il premio) delle città amiche delle bambine e dei bambini, aggiornato con gli indicatori e le esperienze recenti;
5. di promuovere le *Child Led Organisation* e le forme di partecipazione dei bambini e dei ragazzi alla vita della città e della comunità, che – dimostrano le esperienze già attuate[144] – pongono spesso la richiesta prioritaria di spazi per il gioco e l'aggregazione libera di bambini e ragazzi.

[141] Il Comune di Roma, ad esempio, promuove annualmente dal 2005 una intera giornata dedicata al gioco, da realizzarsi sia nelle scuole che, nel pomeriggio, nelle strade e nelle piazze della città.
[142] Si sottolinea il già citato «Manifesto per l'Infanzia» del Gruppo Infanzia del Forum Permanente del Terzo Settore.
[143] Oltre alla promozione da parte del Governo nazionale, è oggi disponibile la rete di organizzazioni e EELL che si incontrano ed elaborano insieme indicatori e strategie nell'ambito delle attività di CAMINA.
[144] Si vedano ad esempio le esperienze realizzate attraverso i Consigli e le Consulte Municipali dei Ragazzi.

Capitolo IV.
Misure speciali per la tutela dei minori

La Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza prevede una tutela particolare a favore di alcuni gruppi di minori, che data la loro vulnerabilità richiedono un'attenzione speciale al fine di garantire loro una maggiore protezione. Si tratta dei minori in situazione di emergenza, come i minori rifugiati (art. 22 CRC) e i minori nei conflitti armati (art. 38 e 39 CRC); dei minori in situazione di sfruttamento economico, compreso il lavoro minorile (art. 32), l'abuso e lo sfruttamento sessuale (art. 34 CRC), vittime di tratta (art. 35 CRC) o di altre forme di sfruttamento (art. 36 CRC); infine dei minori di minoranze etniche o popolazioni indigene (art. 30 CRC).

1. Minori in situazione di emergenza

Minori stranieri

45. Il Comitato ONU accoglie favorevolmente l'istituzione del Comitato per la protezione dei bambini stranieri e il riferimento specifico alla Convenzione presente nella Legge 40/98 sull'immigrazione, riguardo all'accesso alla salute. Tuttavia, il Comitato conferma la sua preoccupazione per la mancanza di adeguate strutture di accoglienza per minori non accompagnati; per la mancanza di armonizzazione tra le procedure che riguardano i minori non accompagnati nelle diverse Regioni italiane; per quanto di nuovo ha disposto la Legge 189/2002, che permette la detenzione di immigrati privi di documenti; l'attuazione del D.L. 113/99 che porta a un aumento dei rimpatri senza una adeguata verifica dei seguiti e il cambiamento, avvenuto nel 2000, riguardo al permesso di soggiorno per i minori.

46. In accordo con i princìpi 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 ONU raccomanda che l'Italia:

- (a) 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;
- (b) 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;
- (c) adotti, il prima possibile, una procedura armonizzata nell'interesse superiore del bambino per trattare con minori non accompagnati in tutto lo Stato parte;
- (d) 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, punti 45 e 46)

a. I minori stranieri non accompagnati

I minori stranieri non accompagnati (msna) sono quei minori stranieri che si trovano in Italia privi di assistenza e rappresentanza da parte dei genitori o di altri adulti per loro legalmente responsabili in base alle leggi vigenti nell'ordinamento italiano[145]. Secondo gli ultimi dati pubblicati dal Comitato minori stranieri[146] ,al 30 settembre 2005, i minori stranieri non accompagnati segnalati al Comitato stesso risultavano essere 6.426[147]. Le nazionalità di provenienza sono principalmente la Romania (con 2.354 presenze), il Marocco (con 1.344 presenze) e l'Albania (con 899 minori). Tra i minori segnalati al Comitato si nota una notevole percentuale di 16enni (37,85%), ma è anche rilevante la percentuale di minori con meno di 14 anni di età (i minori segnalati con un'età compresa tra i 7 e i 14 anni sono il 25,97% sul totale).

Per quanto concerne i dati è importante sottolineare che quelli attualmente disponibili sono in grado di fornire soltanto una tendenza sulla presenza dei minori stranieri non accompagnati. Tale lacuna è determinata anche dal fatto che i minori che vengono conteggiati sono esclusivamente coloro che entrano in contatto o con le Forze dell'ordine o con i servizi socio-assistenziali. Appare dunque difficile la rilevazione della presenza di tutti quei minori che non sono mai entrati in contatto con una delle istituzioni sopra citate. Vi sono poi altre difficoltà che rendono complicato un conteggio più esatto del fenomeno: molti minori che

[145] D.P.C.M. 535/99, art. 1

[146] Il Comitato minori stranieri è istituito dal Testo Unico sull'Immigrazione n. 286/98, art. 33, presso il Dipartimento Affari Sociali, Presidenza del Consiglio, ed è composto da 9 rappresentanti. Il D.P.C.M. 535/99 ha definito i compiti del Comitato minori stranieri.

[147] Commissione parlamentare per l'infanzia – Indagine conoscitiva e documentazioni legislative n. 23 «Sull'infanzia in stato di abbandono o semiabbandono e sulle forme per la sua tutela ed accoglienza», Roma, 2005.

arrivano privi di documenti forniscono alle autorità differenti *alias*, così un minore risulta conteggiato più volte; può capitare che il minore risieda presso dei parenti e che quindi non passi per i servizi sociali e di conseguenza non venga segnalato; o ancora, qualora ciò accada, la parentela spesso non è legalmente verificabile in mancanza dei documenti identificativi del minore.

I minori stranieri non accompagnati giungono in Italia dopo giorni o mesi di viaggio, in condizioni fisiche e psicologiche precarie, il che rende più problematico il loro impatto con un ambiente e una cultura diversi da quella di provenienza, soprattutto tenuto conto della mancanza di riferimenti affettivi. Alcuni di questi minori sono vittime di sfruttamento sessuale o lavorativo (nell'ambito dell'accattonaggio o di attività illegali quali furti e spaccio). Altri sono stati vittime di persecuzione nei Paesi di origine e giungono in Italia in cerca di protezione; tra questi vi sono anche minori che sono fuggiti dal loro Paese per non essere coinvolti come vittime o combattenti in conflitti armati.

I minori stranieri, una volta individuati come non accompagnati, devono essere segnalati al Comitato minori stranieri che, dopo aver disposto le indagini nel paese d'origine, può disporne, valutato il superiore interesse del minore, il rimpatrio assistito[148] o il «non luogo a provvedere al rimpatrio». Dal 2002 il Comitato ha stabilito che le segnalazioni di sua competenza per la disposizione delle indagini nel paese d'origine sono solo quelle complete di informazioni sull'esatta identità del minore e sulla tipologia del permesso di soggiorno rilasciato (pari solo a un terzo dei minori segnalati).

Tra il 2004 e la prima metà del 2005, il Comitato ha disposto 215 rimpatri assistiti e 523 «non luogo a provvedere al rimpatrio». I tempi per l'emanazione di tali provvedimenti sono spesso molto lunghi.

Appare opportuno rilevare come i criteri per la valutazione di rimpatrio assistito siano stabiliti, con provvedimento amministrativo, dallo stesso Comitato, il medesimo organo che provvederà a darvi attuazione[149]. Il rimpatrio assistito è, dunque, una procedura interamente amministrativa, che non sembra tutelare sufficientemente il minore: infatti, nel caso il Comitato decida per il rimpatrio, il Tribunale per i minorenni è chiamato a intervenire per il solo rilascio di un nulla-osta nel caso vi sia un procedimento giurisdizionale in corso[150]. Inoltre, non sono chiari i criteri adottati dal Comitato minori stranieri per valutare se sia nel superiore interesse del minore essere rimpatriato o restare in Italia; in particolare, alcuni provvedimenti di rimpatrio sono stati decisi senza tenere adeguatamente in considerazione l'opinione del minore e risultavano carenti nelle motivazioni[151]. Ciò in aperto contrasto con l'art. 12 della CRC, che stabilisce il diritto del minore di esprimere liberamente la propria opinione su ogni questione che lo riguardi e che tale opinione sia tenuta in debito conto.

Una percentuale rilevante dei msna è in Italia senza un regolare titolo di soggiorno, nonostante non possano essere espulsi (anche in caso di ingresso o permanenza irregolare) e abbiano dunque diritto al rilascio di un permesso di soggiorno. Moltissimi di questi minori, inoltre, si allontanano immediatamente dalle comunità di accoglienza in cui vengono inseriti[152], tornando a vivere in condizioni assolutamente inadeguate (spesso vivono in case o fabbriche abbandonate o per strada, non vanno a scuola, non accedono all'assistenza sanitaria ecc.) ed esposti a rischi di sfruttamento e abuso.

Ciò è imputabile a più fattori: anzitutto, alla bassa riuscita dei c.d. «programmi di integrazione», spesso rifiutati dai msna perché inadeguati al loro progetto migratorio, alle loro potenzialità o aspirazioni (si consideri ad esempio che in molte realtà non viene consentito a questi minori di lavorare, benché non vi sia alcuna norma che lo impedisca) oppure perché costretti ad abbandonare tali percorsi dagli sfruttatori; in secondo luogo, le istituzioni rendono di fatto così farraginosa e impervia la regolarizzazione dei msna che molto spesso non riescono a esercitare i diritti loro riconosciuti dall'ordinamento giuridico[153].

La difformità e l'incertezza amministrativa risultano ancora più gravi in relazione alla conversione del permesso di soggiorno richiesta al raggiungimento della maggiore età, la cui prospettiva rappresenta un elemento centrale nel processo motivazionale di adesione ai «programmi di integrazione». In seguito all'emanazione del nuovo Regolamento di attuazione del Testo Unico Immigrazione[154], infatti, molte Questure hanno adottato una ingiustificata interpretazione

[148] Tale istituto si differenzia dall'espulsione in quanto deve essere adottato ai fini di protezione e di garanzia del diritto all'unità familiare, nel superiore interesse del minore, e non come sanzione della violazione delle norme sull'ingresso e il soggiorno degli immigrati.

[149] Circolari dell'11.01.01 e del 14.10.02

[150] «*Si pone così, una questione inerente la legittimità costituzionale stessa di un provvedimento come quello del rimpatrio assistito disposto da un'autorità amministrativa che si sostituisce e che supera di incisività la stessa autorità giurisdizionale*». Cfr. F. Milanese, La questione dei minori stranieri non accompagnati, in Cittadini in crescita, n. 1/2005.

[151] Si vedano ad es.: Tribunale Torino 22.07.2002, Tribunale di Milano 04.06.2003

[152] Ad es. nella città di Roma, nel 2004, l'82% dei minori registrati si sono allontanati dai centri di accoglienza.

[153] Cfr. Caritas Italiana – UNICEF Italia, *Uscire dall'Invisibilità. Bambini e adolescenti di origine straniera in Italia*, 2005.

[154] D.P.C.M. n.334/2004, entrato in vigore il 25 febbraio 2005.

restrittiva della normativa, riconoscendo il diritto alla conversione solo in presenza dei requisiti temporali, assai limitativi, introdotti dalla Legge Bossi-Fini, che richiede che il minore dimostri di trovarsi in Italia da almeno tre anni e di aver seguito un «programma di integrazione» da almeno due[155]. Questo nonostante la Corte Costituzionale e il Consiglio di Stato si siano chiaramente espressi in senso contrario, riconoscendo l'immutata operatività dell'art. 32, co. 1, che consente il rilascio del permesso di soggiorno al compimento dei 18 anni ai minori che siano sottoposti a tutela o affidati[156]. Ora, poiché solo una piccolissima parte dei mnsa presenti in Italia risponde ai requisiti previsti dalla legge Bossi-Fini, tale interpretazione della legge fa sì che la maggior parte dei minori non possano ottenere un permesso di soggiorno alla maggiore età: questi ragazzi al compimento dei 18 anni diventano irregolari, possono essere soggetti a espulsione ed essere detenuti in un Centro di Permanenza Temporanea, alla stregua degli altri immigrati adulti irregolari, senza che nessuna considerazione derivi dalla circostanza che essi hanno fatto ingresso nel territorio come minori non accompagnati. Inoltre, tale applicazione restrittiva, consentendo l'ottenimento di un permesso alla maggiore età solo ai minori entrati in Italia prima del compimento dei 15 anni, ha l'effetto perverso di incentivare l'ingresso di minori infraquindicenni.

Tale situazione è resa ancor più problematica dalla decisione di alcune Questure di continuare a richiedere, ai fini della conversione di cui sopra, anche il «provvedimento di non luogo a procedere al rimpatrio» di competenza del Comitato minori stranieri, nonostante quest'ultimo abbia affermato che, in seguito all'entrata in vigore del Regolamento, non avrebbe più potuto emanare tale tipologia di provvedimenti. In definitiva, a fronte di una chiara e consolidata giurisprudenza da parte delle più importanti Corti della magistratura italiana, si registra un comportamento palesemente ostruzionista del Ministero dell'Interno (e delle rappresentanze territoriali) che di fatto ostacola il corretto esercizio dei diritti da parte dei msna, contribuendo significativamente ad abbassare la percentuale di «percorsi di integrazione» portati a buon fine.

In alcune città si registrano inoltre notevoli ritardi nell'apertura della tutela e spesso viene nominato tutore non una persona fisica ma l'Ente locale, con la conseguenza che spesso i msna non hanno la possibilità di far sentire e valere la propria opinione in merito alle decisioni che vengono prese per loro, né di accedere all'effettivo esercizio dei diritti previsti dalla normativa[157].

La capacità da parte degli Enti di accoglienza di redigere progetti educativi e di integrazione sociale per i msna si scontra poi con la difficoltà di trovare adeguati percorsi formativi che siano in grado di tenere in considerazione l'età e il grado di scolarizzazione di questi ragazzi e il raggiungimento dell'autonomia al compimento della maggiore età. La fine dei Fondi Sociali Europei, principale fonte di finanziamento dei corsi di formazione, e la riforma Moratti stanno ponendo seri ostacoli all'esercizio del diritto all'istruzione per questi ragazzi.

Più in generale, sul territorio italiano si rileva una forte difformità di interpretazioni normative e di prassi applicative in riferimento ai msna sia per quanto riguarda i provvedimenti di affidamento e tutela, sia per il diritto all'istruzione (in particolare per l'iscrizione scolastica dei minori privi di permesso di soggiorno), sia per il diritto alla salute (es. l'iscrizione al Servizio Sanitario Nazionale).

Particolare attenzione merita inoltre il tema dei minori

Nel corso del 2005 anche il **Tutore pubblico dei Minori della Regione autonoma Friuli Venezia Giulia** ha dovuto fare i conti con un fenomeno già in precedenza segnalato alle Istituzioni come latente, ma che è esploso in tutta la propria drammaticità allorquando è stata segnalata la notifica di una serie di provvedimenti di rimpatrio assistito nei confronti di alcuni msna presenti sul territorio. Risulta attualmente in corso un'indagine penale da parte della competente Procura della Repubblica di Trieste e tanto basta a far comprendere l'urgente necessità di ripensare alle soluzioni finora adottate a livello regionale ma, anche e soprattutto, nazionale. L'Italia si è assunta precisi obblighi di accoglienza dei msna con la sottoscrizione di una serie di trattati internazionali. Troppi però sono gli interessi economici che gravitano intorno al fenomeno: occorre riflettere sull'opportunità di rispedire questi ragazzi nella miseria e nella disperazione del Paese d'origine al compimento della maggiore età, dopo aver investito per anni risorse, energie e tempo al fine di offrire loro un futuro. È necessario garantire il reale rispetto del loro superiore interesse anche da parte di chi è chiamato per legge al compito di tutela: la frequente commistione di ruoli in capo al Sindaco, spesso nominato tutore del ragazzo all'ingresso, non consente di rispettare il principio primo, sancito dall'articolo 3 della Con-

[155] T.U. Imm. art. 32, c.1-*bis* e *ter*.

[156] Corte Costituzionale, sent. n. 198/03; Consiglio di Stato, sent. n. 1681/05.

[157] Utili indicazioni anche per la situazione italiana possono essere trovate in: Comitato sui diritti dell'infanzia, *Trattamento dei bambini separati dalle loro famiglie e non accompagnati, fuori dal paese d'origine*, UNICEF Italia 2006.

venzione, sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza. È altrettanto vero che l'ingente impegno economico che l'accoglienza comporta non può gravare sul bilancio del singolo comune ma deve essere distribuito sull'intera comunità nazionale: da anni il Tutore ha proposto di costituire una «quota di solidarietà», finalizzata alla costituzione di un fondo perequato da ripartire successivamente fra i vari Comuni d'Italia interessati da questa particolare forma di fenomeno migratorio. L'augurio è che possa crescere anche in Italia la cultura dell'accoglienza e della solidarietà.

A cura di Francesco Milanese, Tutore pubblico dei Minori della Regione autonoma Friuli Venezia Giulia

stranieri nel sistema della giustizia penale minorile: i minori stranieri transitati nei CPA[158] nel primo semestre 2005 sono stati 1.102, il 57,6% sul totale dei minori transitati[159]; di questi, il 66,8% sono maschi e il rimanente 33,2% femmine.

Nei confronti dei minori stranieri si registra un uso di gran lunga superiore sia della custodia cautelare, sia della detenzione in istituto rispetto a quanto non avvenga con i minori italiani: nel solo territorio di Roma, nei primi sei mesi del 2005, i minori stranieri entrati in IPM (Istituto Penale per i Minorenni) sono stati l'89% del totale degli ingressi[160]. Tale disparità di trattamento può essere imputata a diversi fattori, ricollegabili sia alla disfunzione di differenti istituzioni che all'assenza di una rete di sostegno come quella familiare, che rende assai più difficoltosa l'applicazione di misure alternative per i msna.

Si rileva infine, anche a causa di un'interpretazione restrittiva da parte di alcune Questure e alcuni magistrati, una scarsissima applicazione dell'importante strumento previsto dall'art. 18, c. 6 del T.U. Imm., che prevede la possibilità di ottenere un permesso di soggiorno per motivi umanitari (analogo a quello rilasciato alle vittime di violenza o grave sfruttamento ai sensi dell'art. 18, c. 1-5) ai giovani che hanno espiato una pena per un reato commesso durante la minore età e hanno intrapreso un programma di «integrazione sociale».

Alla luce di tali considerazioni il Gruppo di Lavoro raccomanda:

1. **L'emanazione da parte del Governo di un regolamento che – nel rispetto dei princìpi stabiliti dalla Costituzione e dalle Convenzioni internazionali, in primo luogo della CRC, nonché della giurisprudenza delle più alte Corti della magistratura italiana e delle raccomandazioni espresse dagli organismi internazionali quali il Comitato ONU sui diritti dell'infanzia – chiarisca l'esatta interpretazione della normativa in materia di:**
   a) rilascio del permesso di soggiorno al minore straniero, con riferimento alle diverse tipologie di permessi di soggiorno previste dall'ordinamento italiano (per minore età, per integrazione minore, per motivi familiari, per motivi umanitari *ex* art. 18 c. 1 e c. 6 T.U. Imm.);
   b) riconoscimento del diritto di esercitare attività lavorativa al minore titolare di permesso di soggiorno per minore età, nel rispetto della normativa italiana in materia di accesso al lavoro dei minorenni;
   c) rilascio del permesso di soggiorno alla maggiore età, ai sensi dell'art. 32, c. 1 e dell'art. 32, c. 1-bis e ter T.U. Imm.
2. **L'adozione da parte del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, del Ministero della Giustizia e degli Enti locali, di politiche e interventi che favoriscano la partecipazione dei minori ai progetti di integrazione, il contrasto dello sfruttamento, la prevenzione della devianza minorile e il reinserimento dei minori sottoposti a procedimento penale, la predisposizione di modalità di accoglienza e accompagnamento «leggeri», più adeguati a minori provenienti da esperienze di vita di strada, e l'impiego di mediatori culturali e operatori pari;**
3. **La promozione dell'esercizio della rappresentanza e assistenza dei msna tramite la formazione di tutori e di affidatari da parte delle Istituzioni Locali e la sensibilizzazione della cittadinanza all'assunzione di tali funzioni[161];**
4. **L'adozione da parte del Comitato Minori Stranieri di criteri affinchè il rimpatrio assistito sia deciso nel superiore interesse del minore e nel pieno rispetto del diritto alla partecipazione previsto dalla CRC, nonché di procedure che rendano più rapide le decisioni sul rimpatrio o il «non luogo a procedere al rimpatrio»;**
5. **Una maggiore completezza nella rilevazione dei dati sui minori stranieri, sollecitando un maggior raccordo tra Enti Locali, Prefetture e il Comitato minori stranieri. Inoltre, si auspica una maggiore disaggregazione di tali dati, che permetterebbe studi più approfonditi sulla presenza dei minori stranieri, necessari per elaborare politiche d'intervento mirate.**

[158] Centri di Prima Accoglienza, in cui sono ospitati i minori arrestati, fermati o accompagnati, fino all'udienza di convalida.

[159] Servizio statistico del Dipartimento di Giustizia Minorile: *flussi di utenza dei CPA, 1° semestre 2005;* http://www.giustizia.it/statistiche/statistiche_dgm/cpa_nazionale_1sem2005.xls

[160] Servizio statistico del Dipartimento di Giustizia Minorile: *flussi di utenza degli IPM, 1° semestre 2005* http://www.giustizia.it/statistiche/statistiche_dgm/ipm_1sem2005_territoriale.xls

[161] Vedi i progetti attivati in Veneto e Trentino Alto Adige, e nelle città di Firenze e Milano.

b) Minori richiedenti asilo e accoglienza in frontiera

L'art. 22 della CRC invita gli Stati ad adottare le misure necessarie affinché il minore richiedente asilo o rifugiato possa beneficiare della protezione necessaria alla fruizione dei diritti che gli sono riconosciuti dalla Convenzione. In particolare se il padre, la madre o ogni altro familiare sono irreperibili, al minore richiedente asilo o rifugiato dovrebbe essere accordata la medesima protezione di ogni altro fanciullo definitivamente oppure temporaneamente privo del suo ambiente familiare.

L'art. 1 della Convenzione di Ginevra del 1951[162] definisce rifugiato chiunque si trovi fuori del proprio Paese di origine e non può o non vuole ritornarvi a causa di un fondato timore di persecuzione per le sue opinioni politiche, per la sua nazionalità, per la sua razza, per la sua religione o per la sua appartenenza a un determinato gruppo sociale, persecuzione contro la quale il suo governo non può o non vuole fornirgli un'adeguata protezione.

La Convenzione di Ginevra, così come la legislazione interna in materia[163], vieta l'espulsione o il respingimento verso un Paese dove il richiedente correrebbe il rischio di subire una persecuzione per i motivi indicati nell'art. 1 della suddetta Convenzione.

In base a una recente Direttiva del Consiglio dell'Unione Europea[164], a seconda che un eventuale rimpatrio rischi di comportare persecuzione o danno grave, il Governo del Paese ospitante può decidere di riconoscere al richiedente lo status di rifugiato o di concedere la c.d. protezione sussidiaria (che dà diritto a un permesso di soggiorno temporaneo per motivi umanitari).

Tuttavia, nonostante le garanzie accordate dalla normativa sopra citata, sono ancora pochi i minori che effettivamente chiedono il riconoscimento dello status di rifugiato in Italia, anche a causa di un'inadeguata informazione in frontiera e nei Centri di accoglienza circa la possibilità di chiedere asilo in Italia e circa gli altri diritti dei minori non accompagnati in Italia, fra cui il divieto di espulsione.

Nell'aprile 2005, con l'entrata in vigore del Regolamento di attuazione della Legge Bossi-Fini, DPR 303/2004, sono entrate in funzione le Commissioni territoriali[165], individuate nei pressi dei principali punti di arrivo sul territorio nazionale di migranti richiedenti asilo. Inoltre è stata istituita una procedura semplificata per i richiedenti trattenuti nei centri di identificazione perché privi di documenti. Il succitato regolamento ha posto il divieto di trattenimento nei centri di identificazione dei minori non accompagnati, ma non anche dei minori figli di richiedenti asilo.

Si evidenzia invece che l'art. 37 della CRC considera la detenzione dei minori un provvedimento di ultima risorsa e vieta la detenzione illegittima e arbitraria. Le Linee guida dell'UNHCR[166] inoltre escludono la detenzione dei minori non accompagnati richiedenti asilo e raccomandano che la detenzione dei nuclei familiari con minori sia applicata soltanto in mancanza di alternative e in considerazione del «superiore interesse del minore». Ciò rende necessario che ogni decisione di detenzione venga adottata dopo una valutazione specifica del caso e sia reclamabile innanzi a una autorità indipendente.

Un rapporto pubblicato nel febbraio 2006[167] ha invece evidenziato l'uso sistematico della detenzione dei richiedenti asilo e migranti irregolari giunti alla frontiera marittima negli ultimi anni, tra i quali centinaia di minori. Nel Rapporto si afferma che, secondo le denunce pervenute, dal gennaio 2002 all'agosto 2005 almeno 890 minori, accompagnati e non, sono stati trattenuti, per tempi anche lunghi, nei diversi centri di detenzione per migranti e richiedenti asilo esistenti in Italia («Centri di temporanea accoglienza», «Centri di permanenza temporanea e assistenza», «Centri di identificazione» e «Centri di accoglienza») e che, alla luce della prassi applicata alla frontiera, è assai probabile che essi rappresentino soltanto una parte dei minori detenuti nello stesso periodo dopo l'arrivo. In un comunicato stampa del 25 febbraio 2006, il Ministero dell'Interno ha dichiarato che nel corso del 2005 sono stati affidati ai servizi sociali 1.270 minori stranieri soli sbarcati sulle coste siciliane. C'è un'ele-

[162] Convenzione di Ginevra relativa allo status di rifugiato, Ginevra, 28 luglio 1951.

[163] Convenzione di Ginevra del 1951 relativa allo status di rifugiato, art. 33, D.Lgs. 286/98 e successive modifiche, art. 19.

[164] Direttiva 2004/83/CE del Consiglio del 29 aprile 2004, recante norme minime sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta.

[165] Presso le prefetture-uffici territoriali del governo di Gorizia, Milano, Roma, Foggia, Siracusa, Crotone e Trapani sono istituite le Commissioni territoriali competenti a decidere in merito al riconoscimento dello status di rifugiato. Dette Commissioni sono presiedute da un funzionario della carriera prefettizia e composte da un funzionario della Polizia di Stato, da un rappresentante dell'ente territoriale designato dalla Conferenza Stato-città ed autonomie locali e da un rappresentante dell'ACNUR.

[166] *Guidelines on protection and care of refugee children* (1994), *Guidelines on policies and procedures in dealing with unaccompanied children seeking asylum* (1997), *Revised guidelines on applicable criteria and standards relating to the detention of asylum seekers* (1999).

[167] Amnesty International, *Invisibili – I diritti umani dei minori migranti e richiedenti asilo detenuti all'arrivo alla frontiera marittima italiana,* presentato alla stampa il 23 febbraio 2006.

vata probabilità che molti di questi minori siano stati trattenuti in un centro di detenzione prima di essere affidati, in violazione dell'art. 37 della CRC. Secondo la nota ministeriale, inoltre, «*può accadere (...) che, in occasione di sbarchi massicci, diversi minori siano assistiti inizialmente nei centri di prima accoglienza per il tempo strettamente necessario ad accertarne l'effettiva minore età*». È rilevante notare che la denominazione «centro di prima accoglienza» viene generalmente utilizzata dal Ministero dell'Interno anche per strutture come quella di Lampedusa e che analoga definizione viene utilizzata dalla Corte dei Conti per le strutture di Bari Palese, Crotone S. Anna, Caltanissetta Pian del Lago, Trapani Salinagrande e altri centri chiusi in cui vengono detenuti i richiedenti asilo e i migranti irregolari dopo l'arrivo[168]. Questi centri generalmente non sono accessibili alle ONG che si occupano del monitoraggio dei diritti umani[169]. Secondo il medesimo rapporto di ricerca, i ragazzi dall'età incerta arrivati alla frontiera italiana, compresi quelli che avrebbero potuto essere minorenni, hanno corso in più occasioni il rischio di una detenzione prolungata e di un'espulsione illegittima verso Paesi di origine e di transito ove la loro incolumità non è garantita. Tale situazione è stata causata in alcuni casi da una mancata individuazione dei minori tra i migranti e i richiedenti asilo adulti appena arrivati o da uno scorretto giudizio sulla loro età e, in particolare, dalla mancata concessione del «beneficio del dubbio» – raccomandata dal Comitato ONU e dall'UNHCR – ai ragazzi la cui minore età sia incerta.

I minori non accompagnati richiedenti asilo vengono segnalati al Comitato per i minori stranieri, al solo fine del censimento, ma non rientrano nella competenza di detto organo, cosicché il rintraccio dei familiari viene attivato solo su iniziativa degli operatori del privato sociale.

Inoltre, alle Associazioni sono pervenute segnalazioni che le interviste effettuate ai fini del riconoscimento dello status di rifugiato dai membri delle Commissioni Territoriali avvengano in violazione delle Linee guida in materia dell'UNHCR del 1997 e delle Linee guida a cura della Commissione Nazionale per il diritto di asilo del 2004: in particolare le Commissioni sembrano focalizzare l'attenzione, attraverso metodi investigativi, sulle modalità del viaggio e dell'ingresso nel territorio dello Stato, piuttosto che sull'effettiva vicenda personale del minore, rilevante ai fini della decisione.

Le istituzioni italiane non pubblicano né trasmettono all'UNHCR dati sui minori non accompagnati che hanno presentato domanda di asilo in Italia[170], né rendono pubbliche le decisioni emesse dalle Commissioni Territoriali, ma è certo che almeno la Commissione Territoriale di Roma dal momento della sua istituzione (aprile 2005) abbia riconosciuto lo status di rifugiato a soli quattro minori non accompagnati, su circa trenta casi esaminati, ai quali invece è stata accordata la protezione sussidiaria. La legge non prevede la possibilità di chiedere un riesame in via gerarchica per chi accede alla procedura non semplificata.

Infine c'è un'ampia discrezionalità delle Questure in merito al rilascio del titolo di viaggio per stranieri ai minori non accompagnati titolari del permesso di soggiorno per motivi umanitari che non possono ottenere il passaporto del loro Governo: la Questura di Roma per esempio, durante un incontro con le associazioni di settore[171], ha dichiarato che li rilascerà solo dietro richiesta del tutore per un viaggio specifico. Considerando che nella prassi il titolo di viaggio è necessario anche per la conversione alla scadenza del permesso di soggiorno per motivi umanitari in uno per motivi di lavoro, tale pratica appare discriminatoria per i minori nei confronti degli adulti che si trovano nella medesima condizione.

Pertanto il Gruppo di lavoro raccomanda:

1. l'adozione di una legge organica in materia di asilo, che stabilisca norme sul riconoscimento dello status di rifugiato nel pieno rispetto della Convenzione di Ginevra e delle altre Convenzioni internazionali, inclusa la CRC, e le Linee Guida dell'UNHCR del 1997, e che preveda, tra l'altro, l'istituzione di sezioni specializzate delle Commissioni Territoriali, con competenze specifiche su metodi di intervista, forme di persecuzione nei confronti dell'infanzia e sul rintraccio dei familiari. Fino all'emanazione della suddetta legge, l'immediata applicazione da parte delle Commissioni Territoriali attualmente esistenti di metodi di intervista adeguati e di criteri di valutazione che tengano conto delle forme di persecuzione specifica nei con-

[168] **Corte dei Conti,** *Programma di controllo 2004. Gestione delle risorse previste in connessione con il fenomeno dell'immigrazione.*

[169] **Cfr. Amnesty International,** *Italia: Presenza temporanea diritti permanenti. Il trattamento dei cittadini stranieri detenuti nei Centri di permanenza temporanea e assistenza (CPTA)*, **giugno 2005; Consorzio Italiano di solidarietà (ICS),** *Rifugiati in Italia: la protezione negata. Primo rapporto sul diritto d'asilo in Italia*, **2005; Fédération Internationale des Droits de l'Homme (FIDH),** *Right to asylum in Italy: access to procedures and treatment of asylum seekers*, **15 giugno 2005.**

[170] **I dati relativi all'Italia non sono inclusi nelle statistiche dell'UNHCR sui minori non accompagnati richiedenti asilo, perché «non disponibili, incompleti o non sufficientemente comparabili». Cfr. UNHCR,** *Trends in Unaccompanied and Separated Children Seeking Asylum in Industralized Countries*, **2001-2003, Luglio 2004.**

[171] **Incontro avvenuto in data 9.3.2006 tra i rappresentanti di Save the Children Italia, Cir e Casa dei Diritti Sociali e i referenti della Sala Profughi dell'Ufficio Immigrazione della Questura di Roma.**

fronti dei minori; sviluppo di un sistema dettagliato e integrato di raccolta dei dati sui minori non accompagnati richiedenti asilo;

2. l'immediata cessazione dei trattenimenti nei Centri di detenzione dei minori non accompagnati, che avvengono in violazione dell'art. 2 DPR 303/2004, e predisposizione di un'adeguata accoglienza di tali minori in frontiera, che preveda procedure per la determinazione dell'età rispettose della dignità e integrità dei minori, le quali tengano conto non soltanto della loro apparenza fisica, ma anche della maturità psicologica; concessione del «beneficio del dubbio» ai ragazzi soli la cui minore età sia incerta, evitandone sempre la detenzione e l'espulsione;
3. l'emanazione da parte del Ministero dell'Interno di una Circolare esplicativa in merito al rilascio del titolo di viaggio per i minori non accompagnati titolari di un permesso di soggiorno per motivi umanitari.

c) L'accoglienza temporanea di minori stranieri, i cosiddetti soggiorni solidaristici

Per minore straniero accolto «*si intende il minore non avente cittadinanza italiana o di altri Stati dell'Unione europea, di età superiore a sei anni, entrato in Italia nell'ambito di programmi solidaristici di accoglienza temporanea promossi da enti, associazioni o famiglie*»[172]. Il fenomeno dell'accoglienza temporanea si è sviluppato dopo il disastro ambientale di Chernobyl[173], ma nel corso degli anni ha subìto un'evoluzione ampliandosi anche verso altri Paesi ed altre tipologie di minori.

Il Comitato minori stranieri è l'ente a cui è attribuita la funzione di vigilare sulle modalità di soggiorno dei minori stranieri temporaneamente ammessi sul territorio italiano e di coordinare le attività delle amministrazioni interessate[174].

A partire dal 2004, sulla base dell'esperienza maturata, il Comitato minori stranieri ha avviato una nuova fase di attività che ha portato, nella seduta del 14 marzo 2005, alla modifica delle «Disposizioni generali» che stabiliscono 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. Le nuove Linee guida incentrano l'attività del Comitato in due fasi: un'attività istruttoria di analisi dei programmi che le associazioni e gli enti presentano al Comitato per ottenere l'approvazione all'ingresso dei minori in Italia; e una successiva attività di monitoraggio del soggiorno dei minori presso le famiglie che li ospitano[175].

Secondo i dati forniti dal Comitato minori stranieri ogni anno entrano in Italia più di 35.000 minori stranieri nell'ambito di programmi solidaristici di accoglienza temporanea a scopo umanitario (36.400 nel 2002, 35.542 nel 2003). Dall'analisi dei dati emerge che i minori provengono soprattutto dalla Bielurussia (28.473 nel 2002, 27.163 nel 2003), ma in misura rilevante anche da altre Paesi quali Ucraina, Russia, Bosnia-Erzegovina, Romania e Lituania. I minori provengono sia da istituti, e dunque sono orfani o privi genitori che esercitano la potestà, sia da famiglie.

Le associazioni che organizzano questi programmi sono circa 300, dislocate su tutto il territorio nazionale, per un totale di circa 1.500 progetti. Non esiste però ancora un albo nazionale delle associazioni, e la loro idoneità è valutata dal Comitato minori stranieri sulla base delle informazioni ricevute all'atto della presentazione del programma (principalmente attività già realizzate e documentazione formale tra cui statuti, bilanci, legale rappresentante etc.).

I minori vengono accolti nella maggior parte dei casi presso famiglie italiane (70%), la cui valutazione è affidata alle associazioni. Manca dunque una preventiva valutazione delle famiglie e i servizi locali sono del tutto estromessi dal monitoraggio e accompagnamento nel corso del soggiorno.

Per quanto concerne il rischio relativo all'aggiramento della normativa che disciplina l'adozione internazionale, connesso alle richieste di adottare il bambino preventivamente ospitato, si segnala uno studio condotto dall'Istituto degli Innocenti, pubblicato nel 2005[176]. La ricerca analizza proprio il fenomeno delle adozioni che conseguono alle accoglienze temporanee, sia in termini quantitativi, sia per valutare il percorso che caratterizza queste adozioni. Nel periodo di tempo preso in considerazione (16 novembre 2000 – 31 dicembre 2002) i casi di bambini in precedenza ospitati e poi adottati sono stati 330. L'analisi dei dati riportati nella ricerca mette in luce «le peculiarità» di queste adozioni rispetto alle adozioni internazionali sotto

[172] DPCM 535/1999.

[173] In Italia i progetti sono iniziati nel 1993. Fonte Progetto Daphne R.E.M.A.T.C.H. Indagine sulle forme di accoglienza temporanea di minori in particolare sul c.d. soggiorno a scopo terapeutico, novembre 2003.

[174] Art. 33 del decreto legislativo del 25 luglio 1998, n. 286.

[175] Cfr. Giuseppe Silveri, Presidente Comitato minori stranieri, L'accoglienza temporanea dei minori stranieri, in Bambini dalla Bielorussia dall'accoglienza all'adozione, Il fenomeno dell'adozione dei minori temporaneamente accolti, Istituto degli Innocenti, Collana della Commissione per le adozioni internazionali, maggio 2005.

[176] Bambini dalla Bielorussia dall'accoglienza all'adozione, Il fenomeno dell'adozione dei minori temporaneamente accolti, Istituto degli Innocenti, Collana della Commissione per le adozioni internazionali, maggio 2005.

diversi profili, attinenti sia ai genitori adottivi[177], sia ai minori[178] che al percorso adottivo. In particolare rispetto al percorso si evidenzia che nella stragrande maggioranza dei casi il decreto di idoneità all'adozione è «mirato» nel senso che viene fatto riferimento specifico «a quel» bambino (solo nell'8% dei casi non è mirato), la dichiarazione di abbandono dei minori è fatta nella metà dei casi prima dell'inizio dell'ospitalità presso le famiglie italiane, ma nell'altra metà dei casi dopo. In un quarto dei casi il tempo intercorso tra la data di inizio dell'ospitalità e il decreto di idoneità all'adozione è inferiore a un anno. Infine si sottolinea che il fenomeno ha un'incidenza molto diversa nella varie Regioni, in quanto in alcuni tribunali per i minorenni tali adozioni costituiscono una percentuale rilevante delle adozioni internazionali complessive (es. nel Tribunale per i minori di Roma rappresentano il 25,2% delle adozioni internazionali, ovvero sono state 98 su 389 adozioni internazionali). Tali dati consentono di confermare la preoccupazione che queste adozioni sfuggano al percorso ordinario disciplinato dalla legge, così come evidenziato già nel Rapporto 2005.

Permangono dunque tutte le preoccupazione espresse nel Rapporto 2005, relativamente al fatto che per i bambini di cui sia accertato lo stato di adottabilità sarebbe più opportuno prevedere altri tipi di intervento (es. programmi e/o accoglienza da parte di famiglie in loco[179] o adozione internazionale), al problema della scarsa e inadeguata tutela giuridica per tali minori[180], del raffronto tra due culture diverse e dello sradicamento dal contesto di origine.

Nel Piano Nazionale Infanzia 2002-2004 era prevista «*la revisione dei criteri con cui si realizzano i soggiorni di minori stranieri dell'Est europeo, che trascorrono in Italia alcuni mesi all'anno, e verificare la possibilità di realizzare progetti di sostegno a distanza e di cooperazione internazionale mirati a creare nel loro Paese migliori condizioni complessive di vita ed il superamento della loro istituzionalizzazione. Il Governo si impegna a promuovere un'attenta valutazione preventiva dell'idoneità delle famiglie di accoglienza, poiché accanto a famiglie capaci vi possono essere persone inidonee, che tuttavia non sono sottoposte a nessun vaglio della loro capacità né dai servizi locali né da altri. Inoltre spesso tali soggiorni sono utilizzati per aggirare l'attuale normativa in tema di adozione internazionale, sia per «scegliere» il bambino gradito (rispedendo eventualmente al mittente dopo un primo periodo di accoglienza quello accolto prima e risultato non gradito) sia per precostituire situazioni di fatto dirette a forzare le decisioni dei giudici minorili sia italiani che stranieri*».

Il Gruppo di Lavoro raccomanda:

1. **la revisione dei criteri con cui vengono realizzati questi soggiorni, che includa anche la valutazione preventiva dell'idoneità della famiglia di accoglienza e l'istituzione di un apposito albo delle associazioni autorizzate;**
2. **il sostegno a iniziative in alternativa al soggiorno in Italia, nei luoghi dove i bambini abitano, accanto alle loro famiglie;**
3. **la 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.**

[177] Ad esempio l'età dei coniugi al momento delle adozioni è mediamente di 50-60 anni per gli uomini e 45-60 anni per le donne.

[178] I minori sono prevalentemente compresi nella fascia d'età tra i 6 e i 15 anni, soprattutto tra i 10-15 anni, si tratta quindi di adolescenti e preadolescenti. Quasi tutti vengono da istituti dove sono stati ricoverati per lo più dopo i 6 anni: da ciò si può desumere che si tratta di minori istituzionalizzati da famiglie indigenti per frequentare la scuola dell'obbligo. Del resto in 2/3 dei casi la dichiarazione di abbandono è avvenuta quando i minori avevano più di 6 anni. Cfr. *Idem.*

[179] Si segnala l'intervento di Padre Wielsaw Stepien, direttore della Caritas nazionale della Chiesa cattolica latina d'Ucraina in *Avvenire* del 27 aprile 2002, in merito ai soggiorni terapeutici. Padre Wielsaw, dopo aver ricordato che il movimento dell'accoglienza «fattura» ogni anno oltre 40 milioni di euro di spese, segnala che «*noi gestiamo quattro centri in aree non contaminate dell'Ucraina. In detti centri dal 1997 abbiamo cominciato ad accogliere bambini da 7 a 13 anni, selezionati in relazione ai problemi sanitari, al grado di esposizione alle radiazioni, alle condizioni economiche delle famiglie. Ospitiamo spesso intere classi provenienti da orfanotrofi statali. Per tutti prevediamo turni di 23 giorni, durante i quali garantiamo analisi e cure mediche, ma anche programmi educativi, di ricreazione, di formazione religiosa. L'anno scorso siamo arrivati ad accogliere 2.700 bambini, ognuno dei quali ci costa 7 euro al giorno, circa 150-160 euro a soggiorno*». Con la spesa che si sostiene per la permanenza in Italia di un bambino, in Ucraina ne possono essere ospitati dieci. Osserva, altresì, il direttore della Caritas che i soggiorni terapeutici in patria non solo hanno effetti collaterali benefici sull'occupazione e sull'economia ucraina, ma soprattutto «*evitano ai bambini un doppio choc: l'impatto con una realtà socio-economica completamente altra e poi il rientro in un contesto meno ricco e più problematico (soprattutto quando si tratta di un orfanotrofio). Questo doppio choc può essere causa di disagio, disorientamento e insoddisfazione, nella psicologia del minore e nelle relazioni familiari*».

[180] Al riguardo Pasquale Andria, Presidente dell'Associazione italiana dei magistrati per i minorenni e la famiglia del Tribunale per i minorenni di Potenza, nel documento datato 21 aprile 2005 «Osservazioni sulle proposte di modifica della legge 476/1999» ha messo in evidenza che «*con l'alibi umanitario di assicurare trattamenti terapeutici o permanenze climatiche favorevoli ai bambini che ne hanno bisogno (così essi nacquero dopo Cernobyl), in realtà procurano ai bambini gravissime sofferenze a causa di una disumana e prolungata instabilità, con reiterati e traumatici distacchi. Tra l'altro, tutto è gestito da associazioni private, fuori da ogni controllo*».

2. Minori nei conflitti armati: l'attuazione in Italia del Protocollo opzionale alla CRC concernente il coinvolgimento dei bambini nei conflitti armati

In relazione all'applicazione del Protocollo Opzionale alla CRC concernente il coinvolgimento dei bambini nei conflitti armati, ratificato dall'Italia con la Legge 46/2002, si ricorda che il Governo italiano nel maggio 2004 ha inviato a Ginevra il primo Rapporto periodico sull'attuazione di tale Protocollo in Italia[181]. Il Gruppo di Lavoro ha dedicato una sezione del Rapporto 2005 a tale tema (capitolo 4), ed ha poi predisposto un breve documento per il Comitato ONU, in cui si sottolineavano alcune delle questioni trattate; su queste ha avuto modo di ricevere chiarimenti da parte del Ministero della Difesa per il tramite del Comitato Interministeriale dei Diritti Umani (CIDU)[182].

Articolo 3

Età minima per l'arruolamento volontario nelle forze armate

Il Ministero della Difesa ha specificato che l'età minima per l'arruolamento volontario nelle forze armate è di 18 anni, sia per l'arruolamento dei volontari in ferma prefissata di un anno, sia per quelli in ferma prefissata di 4 anni (art. 4 e 11 della legge 226/2004). Dubbi erano stati avanzati sul fatto che la richiesta obbligatoria di ferma triennale da parte degli studenti delle scuole militari al compimento del 16° anno potesse equivalere a una domanda di ferma militare, con l'anticipo ai 16 anni dell'arruolo. La comunicazione del Ministero della Difesa esplicita che tale ferma è «*esclusivamente finalizzata al compimento del corso di studi prescelto*»: non verrebbe quindi modificata l'età minima dell'arruolo.

Articolo 3.5

Istituti scolastici posti sotto l'amministrazione delle forze armate

Riguardo alla formazione sui diritti umani negli istituti scolastici posti sotto l'amministrazione delle forze armate, il Ministero della Difesa segnala come l'offerta formativa delle scuole militari non preveda l'inserimento dei diritti umani, del diritto umanitario e dei diritti dell'infanzia nei programmi didattici, in conformità ai programmi del Ministero dell'Istruzione per le scuole superiori.

Si sottolinea invece, ancora una volta, il valore formativo nei curricula di tutte le scuole dell'educazione ai diritti umani e, in particolare per le scuole militari (vista la funzione che gli allievi di tali istituti potrebbero essere chiamati a svolgere), dell'insegnamento del diritto umanitario.

Formazione del personale delle forze armate italiane in missione internazionale

La conoscenza del corpus dei diritti umani e del diritto umanitario (con particolare attenzione alla Convenzione sui diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza e al relativo Protocollo Opzionale sul coinvolgimento dei bambini nei conflitti armati), dovrebbero costituire un necessario completamento della formazione delle Forze armate italiane in missione internazionale, anche in considerazione del fatto che i militari italiani nell'ambito delle loro attività potrebbero entrare in contatto con dei bambini soldato o con giovani che lo sono stati.

Articolo 7

Partecipazione da parte dello Stato italiano a programmi di cooperazione

Si continua a sostenere la necessità di rafforzare l'impegno per programmi di cooperazione internazionale finalizzati alla riabilitazione e reintegrazione di minori coinvolti nei conflitti armati, e vittime di guerre.

Il Gruppo di Lavoro raccomanda:

1. l'inclusione di corsi sui diritti umani, con particolare riferimento ai diritti dei minori, e di diritto umanitario nei programmi delle scuole militari e delle Accademie militari;
2. un impegno da parte del Governo per sostenere progetti di cooperazione internazionale volti specificatamente alla riabilitazione e reintegrazione sociale a favore di bambini vittime di guerra.

[181] Il testo del Rapporto in inglese CRC/C/OPAC/ITA/1, 14 July 2005, è scaricabile dal sito web dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i diritti Umani http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf. La versione italiana di tale Rapporto non è invece disponibile.

[182] Comunicazione del Ministero della Difesa datata aprile 2006.

MINORI IN SITUAZIONE DI SFRUTTAMENTO

1. Sfruttamento economico: il lavoro minorile in Italia

> 47. Il Comitato ONU prende atto del recente rapporto dell'Istituto nazionale di statistica sul lavoro minorile in Italia ed esprime preoccupazione per l'alta diffusione di questo fenomeno.
> 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, delle attività di sensibilizzazione e l'individuazione dei fattori che lo causano.
>
> *(CRC/C/15/Add .198, punti 47-48)*

La diffusione del lavoro minorile in Italia è una questione complessa e controversa per vari ordini di ragioni. La prima difficoltà è di tipo concettuale e rimanda al «che cosa intendere oggi per lavoro minorile in una società complessa». Sono note e condivise le difficoltà di individuare il lavoro minorile come un campo omogeneo di fenomeni non solo da indagare, ma anche rispetto a cui attivare specifiche azioni di *policy*; difficoltà dovute con molta probabilità alle caratteristiche stesse del fenomeno. Il lavoro minorile, infatti, tende a presentarsi come «un ampio campo di attività, intensità e forme diverse che solo difficilmente possono essere suddivise in chiare categorie»[183]. Se, quindi, risulta alquanto immediato affrontare la diffusione del lavoro minorile nel Terzo e nel Quarto Mondo utilizzando la categoria dello sfruttamento, il fenomeno appare più sfumato e articolato nei Paesi europei, tra cui l'Italia, e va trattato ricostruendone la molteplicità di esperienze che lo compongono, valutandone insieme le componenti soggettive – la specifica esperienza e il significato che ciascun minore è in grado di assegnargli – e le concrete condizioni familiari e di eredità sociale in cui maturano e che concorrono alla sua attribuzione di senso.

A rendere più complesso tale inquadramento concettuale ha contribuito anche la scarsa diffusione di rilevazioni e di analisi sull'argomento. Soltanto nel 2002, infatti, dopo un lungo periodo in cui è mancata un'adeguata attenzione statistica al tema, e grazie anche alle sollecitazioni provenienti dalle organizzazioni sindacali[184], l'ISTAT ha realizzato una prima indagine-pilota[185] (si rileva come a tale indagine però non sia stata data continuità negli anni successivi). Si è in tal modo confermato, da più parti e da diversi approcci, l'evidenza empirica del fenomeno in Italia, anche se si attende ancora un effettivo dimensionamento del numero dei minori di 15 anni coinvolti in diverse forme di lavoro precoce[186].

In fase più avanzata risulta, invece, la ricostruzione qualitativa dei tipi di lavoro minorile e dei relativi possibili stadi di sviluppo[187]. Dalla messa a sistema delle informazioni attualmente disponibili, infatti, si sono individuate alcune esperienze ricorrenti:

- *Le collaborazioni nelle attività e/o nelle imprese di famiglia*[188]**. Sono diffuse tra i minori di 15 anni (soprattutto 11-14enni) che frequentano la scuola dell'obbligo e comprendono attività di supporto alla gestione di esercizi commerciali, spesso legati alla ristorazione, o di aiuto a lavori di piccola edilizia o manutenzione a domicilio. Si tratta prevalentemente di lavori occasionali oppure stagionali, svolti qualche volta al mese o a settimana, per qualche ora al giorno. Una quota significativa di minori comunque, quando lavorano, lo fanno più intensamente.**
- *I primi lavori nella cerchia dei parenti e degli amici*. **Si diffondono progressivamente tra gli 11-14enni con percorsi scolastici a rischio, in cui si riscontrano frequenti segnali di dispersione differita, come le assenze, le bocciature, le difficoltà di apprendimento e così via. Si tratta talvolta di collaborazioni stagionali, talvolta di lavori continuativi soprattutto nel settore del commercio; in ogni caso, impegnano spesso qualche volta a settimana, se non quasi tutti i giorni, e per diverse ore al giorno.**

[183] Liebel M., *Il lavoro minorile in Germania*, in *Bambini ed adolescenti che lavorano*, Quaderno n. 30 del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, Firenze, 2004.

[184] Nel 2000 è stata realizzata l'inchiesta CGIL sul lavoro minorile (Paone G., Teselli A., (a cura di), *Lavoro e lavori minorili in Italia. L'inchiesta CGIL*, Ediesse, Roma, 2000), nonché numerose iniziative di sensibilizzazione e di informazione sul tema.

[185] 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.

[186] Si oscilla da una stima minima fornita dall'ISTAT di circa 144.000 ad una più ampia, comprendente anche i minori immigrati, di 450.000-500.000 dell'IRES CGIL.

[187] Di recente, a partire da un'indagine in 9 grandi città su 2.000 minori tra gli 11 ed i 14 anni, l'IRES ha realizzato un'analisi sui legami tra esperienze di lavoro precoce e corsi di vita, con l'obiettivo di realizzare una prima ricostruzione intertemporale sui possibili differenti stadi di sviluppo del lavoro minorile. Cfr. Megale A., Teselli A., *Lavori minorili e percorsi a rischio di esclusione sociale. Famiglie, istruzione, diritti*, Ediesse, Roma, 2006.

[188] Sulle collaborazioni svolte in famiglia, c'è chi ne mette in evidenza la natura di aiuti leggeri, frutto di percorsi di «corresponsabilizzazione del minore nella vita familiare» (ISTAT, 2002) e chi invece ne sottolinea la natura di «bene economico» che le esperienze di lavoro precoce possono assumere anche nei diversi contesti socio-produttivi di tipo familiare.

- *I lavori continuativi presso terzi*. **Progressivamente, sulla scorta delle varie esperienze lavorative, i minori si impegnano in veri e propri lavori, svolti quasi tutti i giorni, part time o full time, che spesso impediscono di frequentare percorsi formativi, oltre quello dell'obbligo.**

La classificazione individuata si presta, inoltre, a una lettura in chiave intertemporale, evidenziando una sorta di progressione per cui spesso ciò che comincia come aiuto familiare tende molto spesso ad assumere la forma di esperienza più impegnativa, magari svolta non più per la famiglia ma all'interno dei circuiti parentali e amicali, e quindi a trasformarsi in lavoro vero e proprio presso terzi in sostituzione, nella maggior parte dei casi, ai percorsi formativo-scolastici.

Sul versante delle condizioni familiari e territoriali alla base del lavoro minorile, si sono poi riscontrati alcuni elementi ricorrenti: (I) le piccole e piccolissime imprese a gestione familiare, nel settore del commercio o della piccola edilizia, più o meno inserite in contesti produttivi consolidati e quindi a vario grado appartenenti ad ambiti di economia sommersa; (II) genitori con occupazioni dipendenti, innanzitutto come operai e in seconda battuta come impiegati; (III) la scarsa occupazione delle donne; (IV) famiglie monoreddito e/o monogenitore (spesso la madre); (v) famiglie numerose, spesso con diversi minori a carico; (VI) la diffusione tra i genitori di bassi titoli di studio; (VII) una «pressione familiare» che attribuisce al lavoro una valenza positiva e quindi promuove e ricerca attivamente per il proprio figlio collaborazioni ed esperienze di lavoro precoce, seppure non consentite dalla legge.

L'immagine complessiva è quella di un forte investimento sul lavoro precoce da parte delle famiglie innanzitutto e a seguire da parte dei minori; un investimento che si traduce in:

- **un processo graduale di disimpegno dalla scuola a favore del lavoro;**
- **un accesso privilegiato a relazioni che avvengono principalmente grazie al lavoro precoce;**
- **una scarsa attribuzione di valore e significato, sia individuale che sociale ad altri tipi di esperienze.**

Ciò significa che complessivamente i minori attivati in circuiti lavorativi tendono a sperimentare il lavoro precoce non come un'esperienza tra le altre, ma come *l'esperienza* **privilegiata. Se anche allora si assumesse che attraverso il lavoro precoce si possono apprendere alcune competenze specifiche, occorre comunque sottolineare come nelle attuali società complesse possedere saperi e linguaggi provenienti da esperienze formative diverse appaia uno dei requisiti per ridurre il rischio di esclusione sociale. Stando a coloro che in Europa stanno promuovendo la centralità di una** *Child Centred Social Investment Strategy*[189]**, i requisiti di base per una cosiddetta «***good life***» sono incentrati sull'acquisizione di competenze** *multilevel* **che comprendono: abilità cognitive e linguistiche, capacità di accedere e utilizzare le nuove tecnologie e le relazioni che attraverso di esse possono derivare,** *skills* **logico-matematiche, competenze sociali e qualifiche professionali. Si tratta di un capitale sociale, culturale e cognitivo che si può sviluppare soltanto se fin dall'infanzia e dalla pre-adolescenza le famiglie e le società investono in modo determinante sullo sviluppo dell'individuo. Il rischio, altrimenti, è di maturare uno svantaggio sociale assai difficile da colmare in età giovanile ed adulta, che si può tradurre nel restare incastrati nei cosiddetti lavori poveri, ovvero occupazioni spesso precarie e dai bassi salari.**

La questione, allora, non è «se e quanto il lavoro minorile sia buono o cattivo» – affermazione per certi versi indecidibile –; piuttosto riguarda in che modo decifrare le dimensioni che fanno del lavoro precoce un'esperienza difficilmente reversibile per un individuo e fortemente condizionata da *una specifica eredità sociale*. **In tal senso, i lavori minorili apparirebbero come i tasselli di corsi di vita in qualche modo predestinati precocemente dalle culture familiari e territoriali di riferimento, siano esse legate a condizioni di arretratezza economica e sociale e quindi a forme di povertà, oppure regolate da sistemi valoriali non re-intepretati alla luce dei rapidi cambiamenti in atto nelle società complesse e dei requisiti complessi richiesti al loro interno per evitare marginalizzazione ed esclusione sociale.**

In Italia sono comunque riscontrabili anche forme di sfruttamento di minori realizzate attraverso attività lavorative o para-lavorative a danno sia di minori italiani che stranieri. Per quanto concerne i minori stranieri un esempio di sfruttamento legato al lavoro è rappresentato da alcune attività in cui sono coinvolti i minori appartenenti alle varie comunità cinesi sparse sul territorio nazionale. In questo caso tali esperienze di lavoro precoce risultano finalizzate all'inserimento delle famiglie e delle comunità nel tessuto produttivo locale, attraverso la creazione e gestione di imprese piccole o di media grandezza. La partecipazione dei minori cinesi a questo progetto migratorio di stampo imprenditoriale è molto intensa e spesso a rischio: lavorano molte ore al giorno, anche di sera, svolgendo mansioni a contatto con sostanze o macchinari pericolosi.

Si segnala inoltre la situazione dei bambini appartenenti alle comunità Rom coinvolti in attività di strada, come la pulizia dei vetri o la vendita di oggetti, o nell'accattonaggio. L'e-

[189] **Esping-Andersen,** *Why we need a New Welfare State*, **Oxford University Press, 2002.**

sperienza del «lavoro di strada» è di solito molto precoce, a partire dall'età infantile; e nella maggior parte dei casi prende avvio come forma di accompagnamento all'attività di accattonaggio svolta anche dagli altri componenti familiari, padre, madre o fratelli/sorelle più grandi. Obiettivo dell'intera famiglia è quello di soddisfare le necessità di sopravvivenza della famiglia stessa e della comunità.
In misura minore, casi di sfruttamento attraverso il lavoro si riscontrano anche tra i ragazzini italiani, soprattutto quando appartengono a famiglie molto numerose del Sud, in cui prevalgono condizioni di disagio economico e sociale.
In conclusione quattro sono gli aspetti che appaiono particolarmente legati allo sfruttamento attraverso il lavoro:

- una cultura territoriale fondata sulle logiche delle famiglie e delle comunità etniche o locali, che tendono a orientare i percorsi di vita individuali lungo direttrici di esclusione sociale;
- la tendenza ad abbandonare i percorsi scolastico-formativi, che appare un evento quasi meccanico per i minori che sperimentano esperienze di sfruttamento in età infantile e/o pre-adolescenziale;
- la prevalenza di condizioni di difficile reversibilità socio-individuale, talvolta legate anche a forme di forte marginalità sociale;
- la diffusione di forme di disagio infantili e adolescenziali, in risposta proprio al carattere di determinismo sociale che sembrano assumere le esperienze di lavoro legate allo sfruttamento.

Relativamente alle peggiori forme di lavoro minorile si segnala che l'Italia ha ratificato la Convenzione dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro (OIL) n. 182, così come la collegata Raccomandazione 190, ma non ha predisposto il Piano d'azione che prevede, tra l'altro, di coinvolgere i bambini e gli adolescenti vittime anche nella pianificazione di strategie/piani d'azione per la lotta allo sfruttamento del lavoro minorile e l'eliminazione delle forme peggiori di lavoro minorile[190]. Circa la necessità di coinvolgere i diversi livelli di autorità competenti (Ministeri, Regioni, Province e Comuni), di analizzare puntualmente le diverse misure necessarie e di lanciare un piano complessivo a carattere nazionale per contrastare tale fenomeno, si è recentemente espresso il Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro[191].

Pertanto il Gruppo di lavoro raccomanda:

1. l'aggiornamento e l'attuazione della Carta di impegni del 1998 contro lo sfruttamento del lavoro minorile intorno a due questioni-chiave: welfare locale e formazione. Inoltre è necessario innalzare l'obbligo scolastico a 16 anni e dare piena attuazione all'obbligo formativo fino a 18 anni;
2. la responsabilizzazione dei soggetti produttivi attraverso la previsione e l'adozione di codici di condotta per incentivare le aziende, in particolare le piccole e piccolissime imprese di tipo familiare a comportamenti responsabili. È necessaria, inoltre, l'elaborazione di una legge sul marchio sociale, per la certificazione di prodotti privi di sfruttamento del lavoro minorile.
3. la realizzazione di un monitoraggio costante del fenomeno sia a livello nazionale che locale attraverso l'implementazione di analisi quali-quantitivate;
4. la formulazione di un Piano Nazionale contro le peggiori forme di lavoro minorile secondo quanto previsto dalla Convenzione ILO n. 182.

2. Sfruttamento e abuso sessuale

a. Il fenomeno del turismo sessuale

Per *turismo sessuale a danno di minori* si intende il viaggiare finalizzato a ottenere da minori (bambini/e) del luogo di destinazione prestazioni sessuali a pagamento (in natura e/o in denaro).
L'Italia, come già evidenziato nel rapporto 2005, è fra i principali paesi d'origine di tale fenomeno: sono numerosi i viaggiatori italiani che ogni anno si recano soprattutto in Brasile, Repubblica Dominicana, Colombia, Cuba, Thailandia, Sri LanKa e Kenya a questo scopo.
La natura sommersa di questo fenomeno fa sì che non se ne conoscano le dimensioni: è difficoltoso rilevare dei dati, pertanto risulta impossibile fornire dati o stime accurati e attendibili.
Da qualche anno si osserva, con molta preoccupazione, come si sia abbassata notevolmente l'età degli abusatori (oscilla tra i 20 e i 30 anni[192]), grazie soprattutto alla possibilità di viaggiare in economia con i voli *low cost*.
Altro fatto di cui occorre tenere conto è l'impatto delle nuove tecnologie nell'ambito del turismo sessuale: qualsiasi «turista sessuale» munito di cellulare con foto/video camera, può, potenzialmente, trasformarsi in un produttore di immagini e filmati pedopornografici.
Attualmente questo reato viene severamente punito dalla Legge 269/1998, attraverso la criminalizzazione di chi com-

[190] Cfr. UNICEF Italia, *Proposte per un impegno per i diritti dell'infanzia*, 2006.
[191] Cfr. CNEL, *Lavoro Minorile: le misure legislative e politiche a favore dell'inclusione sociale*, 2005.
[192] Ricerca dell'Università di Parma ed ECPAT sul Turismo Sessuale 2002.

pie atti sessuali a pagamento con minori, anche quando il fatto è commesso all'estero (principio di extraterritorialità). La suddetta Legge è stata recentemente modificata dalla Legge 38/2006, la quale, all'art. 17, rende definitivo l'obbligo da parte degli operatori turistici di comunicare agli utenti la punibilità dei reati inerenti alla prostituzione e alla pornografia minorile, anche se commessi all'estero[193], come richiesto da anni dalle Associazioni[194].

Tuttavia, nonostante la legge sia riconosciuta unanimemente come una buona prassi, la possibilità di giungere a una sentenza di condanna definitiva richiede tempi troppo lunghi[195]; e il principio di extraterritorialità trova scarsa applicazione, oltre che per la scarsa collaborazione da parte delle forze dell'ordine dei Paesi terzi, anche per le notevoli differenze tra l'ordinamento giuridico italiano e quello vigente negli altri Paesi[196]: spesso è proprio su queste differenze che la difesa fonda i propri ricorsi per vizi formali contro l'accusa.

Altro aspetto di cui occorre tenere conto è la difficile interpretazione delle condanne, nel senso che è difficile risalire, da una prima lettura delle condanne, al numero reale di casi di turismo sessuale a danno di minori. Infatti, al di là dei reati di cui all'art. 5 della Legge 269/1998[197], per le altre fattispecie, è difficile, se non impossibile, capire se una persona sia stata condannata per un reato commesso in Italia o all'estero. In questi casi, infatti, si fa riferimento all'art. 2 della Legge 269/1998[198] o agli artt. 609*ter* e *quater* del Codice Penale[199] che prescindono da dove il reato venga commesso.

b. La pedopornografia

Il Protocollo Opzionale alla Convenzione sui diritti dell'infanzia sulla vendita di bambini, la prostituzione dei bambini, e la pornografia rappresentante bambini, ratificato dall'Italia con la Legge 46/2002, stabilisce che «*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*»[201].

La Legge 269/1998[202] invece non prevede alcuna definizione di pedopornografia, neanche in seguito alle modifiche apportate con l'entrata in vigore delle nuova Legge 38/2006. L'adozione di una definizione, auspicata dalle associazioni[203], sarebbe stata invece necessaria per stabilire i confini tra ciò che è penalmente lecito e ciò che non lo è, per mantenere la normativa nei confini della legittimità costitu-

Il Gruppo di Lavoro raccomanda:

1. un impegno governativo in termini di allocazioni finanziarie per realizzare sul territorio nazionale campagne d'informazione e sensibilizzazione a lungo termine dell'opinione pubblica e delle giovani generazioni attraverso programmi e azioni di formazione rivolti a tutti gli studenti, nonché ai professionisti del settore;
2. 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, nonché lo sviluppo di progetti di cooperazione a favore dei bambini a rischio (progetti di prevenzione) e dei minori vittime (progetti di recupero);
3. l'adesione alla Proposta del Governo francese, presentata il 20 ottobre 2005 a Malta in occasione della Riunione dei Ministri del Turismo dell'Unione Europea, per rilanciare a livello Europeo la lotta allo sfruttamento sessuale dei bambini nel turismo[200];
4. una maggiore collaborazione tra Governo e ONG specializzate nella lotta al turismo sessuale a danno dei minori.

[193] Legge 269/1998 art. 16 comma 1: «Gli operatori turistici che organizzano viaggi collettivi o individuali in Paesi esteri hanno l'obbligo, per un periodo non inferiore a tre anni decorrenti dalla data di cui al comma 2...»; Legge 38/2006 art. 17 c.1: «Gli operatori turistici che organizzano viaggi collettivi o individuali in Paesi esteri hanno l'obbligo, a decorrere dalla data di cui al comma 2, di inserire in maniera evidente ...».

[194] Cfr. Documento congiunto sul tema proposto da ECPAT, Save the Children, Terres des Hommes, UNICEF.

[195] Mediamente, passano 5 anni, dalla prima all'ultima istanza in cassazione.

[196] Procedure penali e sistemi probatori.

[197] «*Iniziative turistiche volte allo sfruttamento della prostituzione minorile*» – art. 600*quinquies* del Codice Penale.

[198] «Prostituzione minorile» – art. 600*bis* del Codice Penale.

[199] «Atti sessuali su minori».

[200] Léon Bertrand, Ministro Delegato del Dipartimento del Turismo Francese, ha lanciato, in occasione della riunione dei Ministri del Turismo Europeo (20 ottobre 2005), un'iniziativa francese contro lo sfruttamento sessuale dei bambini nel turismo. Bertrand ha proposto di portare a livello europeo la carta destinata ai professionisti del turismo, impegnandosi in questa lotta, che aveva lanciato nel maggio 2005, a livello nazionale. L'iniziativa è stata accolta favorevolmente sia dagli altri Stati Membri che dalla Commissione Europea, che permetterà di intraprendere una iniziativa europea a livello ministeriale, preparata dagli esperti delle differenti amministrazioni in ogni Paese (Comunicato Stampa del Dipartimento del Turismo del Governo Francese 20/10/2005).

[201] Art. 2, lett c) del Protocollo Opzionale alla Convenzione sui diritti dell'infanzia sulla vendita di bambini, la prostituzione dei bambini, e la pornografia rappresentanti bambini (traduzione pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale, n. 77, del 2 aprile 2002, Supplemento Ordinario n.65).

[202] «Norme contro lo sfruttamento della prostituzione, della pornografia, del turismo sessuale in danno di minori, quali nuove forme di riduzione in schiavitù».

[203] Vedi «Riflessioni delle associazioni di tutela dei diritti dell'infanzia sul DDL 3503» sottoscritto da AIDOS, ANFAA, Arciragazzi, Associazione Nova, CEA, CIES, CIFA, Coordinamento La Gabbianella, ECPAT ITALIA, Gruppo Abele, La Gabbianella e altri animali, Save the Children Italia, UNICEF Italia, 8 Novembre 2005.

zionale, in aderenza ai princìpi di tassatività e determinatezza della fattispecie penale, nonché per prevenire ogni forma di discrezionalità o arbitrarietà nell'applicazione della legge.
La pedopornografia on-line si caratterizza per differenti aspetti: l'abuso sessuale del minore in tutte le sue forme, la documentazione fotografica, la registrazione video o audio dell'abuso e della violenza, la diffusione delle immagini in un enorme circuito telematico, l'accesso alle immagini dell'abuso da parte di molte persone, la possibilità di fare il *download* delle immagini stesse.
Un'allarmante novità del fenomeno della pedopornografia riguarda la facilità con la quale è oggi possibile reperire e scambiare materiale pornografico e pedopornografico attraverso i cellulari. Apparecchi dotati di foto/video camera, la possibilità di produrre «in privato» e memorizzare diversi video e immagini digitali, porte di comunicazione a raggi infrarossi, dispositivi bluetooth, bassi costi di sms e mms, sono la causa di un mercato che sfugge alla supervisione genitoriale e spesso anche al controllo giudiziario[204]. Nell'estate del 2005 è stata avviata un'indagine dal Servizio di Polizia Postale. Grazie all'intercettazione di 4 mesi di contatti telefonici e all'analisi di circa 35.000 tra sms e mms, si è risaliti a una fitta rete di contatti tra un soggetto con inclinazioni pedofile e minori di età compresa tra gli 11 e i 15 anni. Secondo i dati forniti dal Servizio della Polizia Postale e delle Telecomunicazioni ad agosto 2005, a seguito dell'indagine sulla diffusione di materiale pedopornografico via mms risultavano indagati 7 uomini adulti (di cui 6 con precedenti penali specifici), 7 persone perquisite e 2 sottoposte a provvedimenti restrittivi della libertà. Le vittime risultano essere bambine di età compresa tra gli 11 e i 15 anni: 100 bambine contattate via sms, mms e con telefonate, di cui 70 molestate con certezza via sms, mms e con telefonate.

Si segnala che il 16 febbraio 2005 i gestori di telefonia mobile italiani (Tim, Tre, Vodafone, Wind) hanno firmato, alla presenza del Ministro per le Comunicazioni, il Codice di Condotta per l'Offerta di Servizi a Sovrapprezzo e la Tutela dei Minori, con il quale si impegnano a predisporre, a favore dei genitori e dei tutori, strumenti idonei a proteggere i minori dalla fruizione di servizi a contenuto sensibile.

[204] Secondo i dati della ricerca ISTAT «Come cambia la vita dei bambini», indagine multiscopo sulle famiglie, novembre 2005, ISTAT e Istituto degli Innocenti, hanno dichiarato di usare il cellulare il 20,9% dei bambini di 6-10 anni, il 74,3% di quelli tra gli 11 e i 13 anni, e il 90% dei ragazzi tra i 14 e i 17 anni. Fino a 13 anni sono le ragazze ad utilizzare il cellulare più dei ragazzi. La metà dei bambini e dei ragazzi da 6 a 17 anni possiede un proprio cellulare, ed anche in questo caso la quota di femmine è superiore a quella dei maschi, soprattutto tra i più piccoli.

L'attività di monitoraggio del fenomeno è svolta dal Servizio della Polizia Postale e delle Comunicazioni, di cui si riportano i dati relativi all'attività dell'ultimo anno:

Anno 2005[205]

Attività forze dell'ordine	Totale
Siti web monitorati	59.044
Siti web a contenuto pedopornografico attestati in Italia	1
Indagati sottoposti a provvedimenti restrittivi	21
Persone denunciate in stato di libertà	471

Uno degli aspetti critici legati alla pedopornografia continua a essere quello relativo all'identificazione delle vittime.
Secondo i dati forniti dall'Interpol[206] – il loro database contiene 400.000 immagini – su più di 300 bambini identificati dalla creazione del database nel 2001, solo 68 sono quelli identificati e salvati nel 2004 grazie al lavoro e alla collaborazione con 21 Paesi.
In Italia, al momento non sono disponibili dati sui minori identificati attraverso l'analisi delle immagini trovate su Internet, e non è quindi possibile monitorare i risultati raggiunti in tal senso. Si segnala però che il Centro nazionale per il contrasto della pedopornografia sulla rete presso il Servizio di Polizia Postale e delle Comunicazioni, istituito ufficialmente dalla Legge 38/2006, dovrebbe prevedere la creazione di un'area dedicata proprio all'identificazione delle vittime, in grado di sviluppare e implementare strategie e attività *ad hoc*.
Per quanto riguarda il panorama normativo, rispetto a quanto evidenziato nel Rapporto 2005, la novità è costituita dall'adozione della nuova Legge 38/2006, entrata in vigore il 6 febbraio 2006[207], che ha apportato significative modifiche alla Legge 268/1998, tra cui l'esclusione del patteggiamento per alcuni delitti tra cui la pornografia minorile, anche virtuale, e la detenzione di materiale pornografico[208].

[205] Comunicazione del Servizio della Polizia Postale e delle Comunicazioni, marzo 2006.
[206] Interpol at Work – Annual Activity Report 2004.
[207] *Ex* DDL 3503 «Disposizioni in materia di lotta contro lo sfruttamento sessuale dei bambini e la pedo-pornografia anche a mezzo di internet».
[208] Cfr art. 11 Legge 38/2006. Si esclude il patteggiamento per alcuni dei delitti di prostituzione minorile e di pornografia minorile, per il delitto di pornografia virtuale limitatamente alla condotta di produzione o commercio di materiale pornografico, di detenzione di materiale pornografico se di ingente quantità, di iniziative turistiche volte allo sfruttamento della prostituzione minorile, nonché per i delitti di violenza sessuale, anche aggravata, atti sessuali con minorenne e violenza sessuale di gruppo. Legge 38/2006, art. 11: «All'articolo 444, comma 1-*bis*, del codice di procedura penale, dopo le parole: "di cui all'articolo 51, commi 3-*bis* e 3-*quater*", sono inserite le seguenti: "i procedimenti per i delitti di cui agli articoli 600-*bis*, primo e terzo comma, 600-*ter*, primo, secondo, terzo e quinto comma, 600-*quater*, secondo comma, 600-*quater.1*, relativamente alla condotta di produzione o commercio di materiale pornografico, 600-*quinquies*, nonché 609-*bis*, 609-*ter*, 609-*quater* e 609-*octies* del codice penale"».

Inoltre la nuova legge prevede la creazione di nuovi istituti:

- Il Centro nazionale per il contrasto della pedopornografia sulla rete Internet istituito presso il Ministero dell'Interno, Servizio di Polizia Postale e delle Comunicazioni, con il compito di raccogliere tutte le segnalazioni, provenienti anche dagli organi di polizia stranieri e da soggetti pubblici e privati impegnati nella lotta alla pornografia minorile. Presso il Centro dovrebbe essere creato un database o *black list* di siti pedopornografici continuamente aggiornato e gli ISP saranno obbligati, dietro segnalazione del Centro, ad impedire l'accesso dall'Italia a siti a contenuto pedo-pornografico presenti nella *black list*, dotandosi di sistemi di filtraggio adatti allo scopo[209]. Altra novità è la relazione con l'Ufficio Cambi Italiano (UIC) che farà da tramite tra il Centro e gli Istituti finanziari per recuperare ogni informazione disponibile relativa a rapporti e a operazioni riconducibili a soggetti rientranti nelle categorie indicate dalla legge[210].
  L'istituzione di tale Centro dovrebbe dunque rispondere alla raccomandazione, avanzata nel Rapporto 2005, di assicurare «ad un solo organo il compito di raccogliere tutte le segnalazioni, e contemporaneamente l'obbligo di raccogliere tutte le informazioni possibili e i dettagli tecnici utili per identificare le vittime, onde evitare la frammentazione delle competenze e quindi assicurare l'efficienza dell'azione di contrasto»[211]. Tuttavia il mancato stanziamento di espresse risorse finanziarie[212] pone dubbi circa la possibilità di garantire una formazione specifica, costantemente aggiornata, per gli operatori di tale organo, che dovranno coordinare e favorire ogni attività investigativa volta all'identificazione delle vittime.
- L'Osservatorio per il contrasto della pedofilia e della pornografia minorile istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per le Pari Opportunità «con il compito di acquisire e monitorare i dati e le informazioni relativi alle attività, svolte da tutte le pubbliche amministrazioni, per la prevenzione e la repressione della pedofilia». Con decreto del Ministro per le Pari Opportunità saranno definite la composizione e le modalità di funzionamento dell'Osservatorio. Al momento della redazione del presente Rapporto esiste ancora solo una proposta avanzata dal Comitato Tecnico scientifico di CICLOPE. Per l'istituzione e l'avvio delle attività dell'Osservatorio e della banca dati la Legge 38/2006 autorizza la spesa di 1.500.000 euro per l'anno 2006 e di 750.000 euro per ciascuno degli anni 2007 e 2008.

Questi due nuovi istituti si affiancano a quelli già esistenti e nello specifico al Comitato Interministeriale di Coordinamento per la lotta alla Pedofilia (CICLOPE), istituito nel 2002, con il compito di coordinare le attività di prevenzione e contrasto della pedofilia svolte dalle diverse Amministrazioni dello Stato e raccordarle con le azioni messe in atto dal privato sociale. Si segnala che nel 2005 è stata formalmente istituita la Consulta delle associazioni, tuttavia al momento della redazione del presente rapporto tale organo non è ancora operativo, né le associazioni hanno ricevuto convocazione. Occorre inoltre evidenziare che dopo il primo Piano di contrasto e di prevenzione alla pedofilia del 2002, non sono stati pubblicati ulteriori Piani, né nessun «resoconto» (ad eccezione di quanto inserito nella relazione *ex* art. 17 legge 269/1998[213]) e non risulta pertanto agevole realizzare una valutazione della reale efficacia del CICLOPE.
Infine va menzionato il Codice di autoregolamentazione «Minori@Internet» adottato, nel novembre 2003, dalle maggiori associazioni di *Internet Service Provider,* per la cui applicazione è operativo dal febbraio 2004 un Comitato di garanzia, che, oltre a ricevere le segnalazioni relative alle infrazioni del Codice, ha elaborato delle Linee Guida per le ONG su come monitorare i siti pedopornografici, nonché una guida che spiega e analizza i più comuni reati informatici[214].

[209] Legge 38/2006 art. 19 che introduce gli art. 14-*ter* e 14- *quater* alla Legge 269/98. Secondo l'art. 14 *quater*, il Ministero delle Comunicazioni di concerto con il Ministero per l'Innovazione Tecnologica e sentite le associazioni maggiormente rappresentative dei fornitori di connettività, definiranno (tramite decreto) i requisiti a cui questi ultimi dovranno adattarsi e il termine entro cui dovranno dotarsi degli strumenti di filtraggio. Si veda inoltre relazione della dott.ssa Cinzia Grassi alla Conferenza stampa per il lancio del Rapporto «Minori nella rete», terzo Rapporto Stop-it sulla pedopornografia on line, di Save the Children Italia, 17 marzo 2006, Roma.

[210] Legge 38/2006 art. 19 che introduce l'art. 14 *quinquies* alla Legge 269/1998.

[211] 1° Rapporto di aggiornamento sul monitoraggio della Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia, anno 2004-2005, 27 maggio 2005, pagina 34.

[212] Legge 38/2006, art. 19, comma 2 : «*Il Centro si avvale delle risorse umane, strumentali e finanziarie esistenti. Dall'istituzione e dal funzionamento del Centro non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio dello Stato*».

[213] L'ultima Relazione al Parlamento è stata resa pubblica mentre la stesura del presente Rapporto era in fase avanzata. Da segnalare che la penultima Relazione risaliva al gennaio 2004, mentre l'ultima si riferisce al periodo fino al giugno 2005, e dunque in considerazione del fatto che tale relazione dovrebbe essere annuale sarebbe auspicabile un maggiore rispetto dei tempi di presentazione al Parlamento della Relazione.

[214] I suddetti documenti sono scaricabili dal sito del Ministero delle Comunicazioni www.comunicazioni.it

Alla luce di tali considerazioni il Gruppo di Lavoro raccomanda:

1. un impegno per l'identificazione delle vittime di pedopornografia, attraverso il neo istituito Centro Nazionale, predisponendo politiche adeguate, e risorse economiche aggiuntive;
2. un'efficace campagna di sensibilizzazione/informazione sul fenomeno rivolta anche e soprattutto ai minori (nel rispetto della loro maturità e del loro diritto di partecipazione e informazione);
3. l'effettivo avvio della Consulta delle associazioni all'interno di CICLOPE, nominata formalmente nel 2005 ma ancora non operativa;
4. l'adozione della definizione di pedo-pornografia sancita nel Protocollo Opzionale alla CRC, in modo da prevenire ogni forma di arbitrarietà o di discrezionalità in materia.

c. Prostituzione minorile

La prostituzione minorile in Italia, come evidenziato nel Rapporto 2005, rappresenta un fenomeno sociale complesso non semplificabile a unità. In tal senso deve anzitutto distinguersi quella femminile, già da tempo oggetto di analisi, da quella maschile, che risulta quasi del tutto inesplorata a fronte di una sua notevole diffusione in gran parte del territorio nazionale. Un'altra macro-distinzione riguarda la prostituzione minorile straniera da quella italiana.

La prostituzione minorile femminile straniera presenta, per molti versi, caratteri comuni a quella adulta, tanto nelle modalità di svolgimento che nelle motivazioni e meccanismi che la determinano. Tuttavia, è innegabile come la minore età rappresenti un indizio assai significativo di un possibile sfruttamento o di un'avvenuta tratta. I contesti in cui si svolge sono principalmente la strada, per ciò che riguarda le ragazze di nazionalità nigeriana, e l'appartamento per le minori aventi altra nazionalità, in particolare rumena. Difficilmente una ragazza minorenne esercita la prostituzione nei locali notturni, preferendo il gestore attendere il compimento dei 18 anni. La prostituzione minorile femminile rappresenta una porzione importante del fenomeno prostituivo, intorno al 7%[215].

La prostituzione minorile maschile straniera, nella sua massima parte, è esercitata all'aperto (in particolare nelle stazioni ferroviarie, nei parchi pubblici e altri luoghi di transito e stazionamento) e prevalentemente nei grandi e medi centri urbani. La fascia di età interessata è di norma più bassa (dai 13 ai 17 anni), riguarda in particolare ragazzi rumeni rom, e in misura minore ragazzi provenienti dal Nord Africa, dai Balcani, dall'Albania. Le caratteristiche, le motivazioni e i possibili interventi sono molto differenti dal contesto noto della prostituzione straniera femminile. Il fenomeno è comunque molto diffuso, anche se quasi del tutto ignorato, e si tende spesso a semplificarlo e ad assimilarlo al fenomeno della tratta o della «pedofilia», ignorandone in tal modo le peculiarità e la sua tendenziale estraneità alla coercizione. Tuttavia presumibilmente elevati sono il rischio e anche i casi si sfruttamento, così come è ricorrente il coinvolgimento dei minori in attività illegali.

La prostituzione minorile italiana. Infine è necessario distinguere la posizione di bambine/i e ragazze/i italiani/e che, a causa di condizioni socio-economiche disagiate, trovano, in modo coatto o autonomo, nella prostituzione (spesso in casa, a volte anche in strada) un importante supporto economico per sé o per il proprio nucleo familiare, oppure un mezzo per procurarsi sostanze psicotrope. Esiste anche una prostituzione di adolescenti maschi e femmine, prevalentemente italiani, che autonomamente e occasionalmente utilizzano la prostituzione come fonte di denaro per soddisfare bisogni non primari.

Complessivamente, occorre sottolineare che si registrano limitate ricerche[216], la mancanza di sistemi di rilevazione e una diffusa tendenza alla semplificazione, che conduce all'assimilazione indistinta della prostituzione allo sfruttamento, alla tratta e alle varie forme di abuso sessuale.

Per quanto riguarda i minori stranieri vittime di prostituzione coatta, il Governo italiano ha iniziato a dare una concreta risposta ai bisogni di tali vittime con l'introduzione della disciplina di cui all'art. 18 D.Lgs. 286/1998 e l'approvazione del suo Regolamento attuativo (D.P.R. 394/99). In forza del succitato art. 18, il Dipartimento per le Pari Opportunità ha finanziato specifici progetti di protezione sociale gestititi da

[215] Sintesi del rapporto di ricerca-intervento «Prostituzione straniera e traffico di donne a scopo di sfruttamento sessuale. Analisi delle trasformazioni correnti nei principali gruppi nazionali coinvolti e nuove strategie di intervento di protezione sociale. Il caso dell'area metropolitana di Roma» a cura di Parsec Consortium, Roma, dicembre 2005.

[216] Si veda ad esempio: F. Carchedi, *Piccoli schiavi senza frontiere*, Ediesse, Roma, 2004; Fondazione Terre des Hommes, Aumento della prostituzione minorile rumena a Roma – Risultati di uno studio di tre mesi sui Minori Rumeni Non Accompagnati presenti a Roma, Bucarest, Romania, 2005, libreria digitale: www.childtrafficking.com

enti locali e organizzazioni del privato sociale. Dal 2000 fino al 2005, sono stati realizzati 371 progetti di protezione, grazie a cui sono state accolte e assistite 8.891 vittime di tratta, di cui 461 minorenni. In genere, nel corso degli anni il numero di minori inseriti nei progetti varia tra il 4 e il 6% del totale delle vittime di tratta e prostituzione forzata. Si tratta comunque di percentuali che non corrispondono al fenomeno, in quanto è più difficile che un minore intraprenda un percorso sulla base dell'art. 18, poiché la sua attività è di norma più nascosta e difficilmente raggiungibile dagli operatori. Dal 1998 al 31 agosto 2004 sono 4.287 i permessi di soggiorno concessi in Italia per scopi di protezione sociale e dal 2003 si è confermata la tendenza all'abbassamento dell'età media delle vittime.

Un punto critico riguarda la lentezza dei tempi di rilascio del permesso di soggiorno, che spesso varia a seconda della Questura di riferimento. Questa lentezza nelle procedure può interferire con il percorso di protezione sociale, tanto che il cammino della vittima verso l'autonomia rischia di interrompersi, non potendo accedere, ad esempio, a una attività lavorativa.

Un altro grande limite registrato nella pratica risiede nella scarsa applicazione da parte di molte Questure del cosiddetto percorso sociale, che consente l'accesso al programma senza l'onere della denuncia.

Infatti, nonostante tale possibilità sia espressamente prevista dalla normativa[217], spesso le Questure negano alla vittima di grave sfruttamento di accedere ai programmi previsti dall'art. 18 D.Lgs. 286/1998 in mancanza di una denuncia contro gli sfruttatori, limitando indebitamente le opportunità di protezione sociale offerte da questo prezioso strumento[218].

Infine, quand'anche il/la minore, alternativamente al permesso di soggiorno *ex* art. 18, ottiene in via ordinaria per intervento del Tribunale per i Minorenni un permesso di soggiorno per minore età, si pone al compimento del diciottesimo anno d'età il problema del rinnovo/conversione del permesso.

La politica repressiva del Governo verso la prostituzione di strada e l'immigrazione ha provocato effetti negativi quali:

- il confinamento delle ragazze minorenni provenienti dall'Est europeo negli appartamenti, facilitandone lo sfruttamento e accentuando la loro ghettizzazione;
- un incremento della diffidenza nei confronti delle Forze dell'Ordine da parte delle ragazze minorenni nigeriane, indotte a celare la loro reale età e sottoposte di conseguenza al trattamento riservato alle cosiddette «clandestine», con l'effetto di accrescere la dipendenza verso gli sfruttatori;
- una grossa spinta alla mobilità dei ragazzi stranieri che si prostituiscono nei centri urbani e che, per sottrarsi alle continue retate, tendono a cambiare spesso città, rendendo più arduo il lavoro di contatto degli attori sociali.

L'aspetto forse più criticabile risiede nella politica legislativa condotta con la Legge 189/2002 (Legge Bossi-Fini), il correlativo Regolamento di attuazione e una corposa serie di Circolari ministeriali, che ha il grave effetto di ostacolare la regolarizzazione degli adolescenti (stranieri non accompagnati), il loro diritto al lavoro e soprattutto la loro progettualità: si rendono oscuri, incerti e impraticabili i percorsi di regolarizzazione del neo-maggiorenne, inducendo in tal modo il minore, privato di ogni diversa prospettiva, a instradarsi o permanere in un circuito prostitutivo. L'attività svolta dal Comitato minori stranieri risulta estranea alle necessità di identificazione e supporto delle persone minori che esercitano, o hanno esercitato, la prostituzione in Italia. L'attività della pubblica amministrazione non è improntata alla basilare necessità di formare gli attori pubblici (e spesso il sociale «convenzionato») sui processi di identificazione e di supporto dei minori vittime di tratta, sfruttati ovvero semplicemente in difficoltà. Sarebbe importante valorizzare l'utilizzo sistematico della mediazione culturale, allo scopo di accrescere la preparazione e la capacità di intervento di tutti gli attori coinvolti, anche al fine di predisporre interventi precoci a supporto del minore.

In riferimento alla prostituzione minorile italiana, occorre, nel quadro del rilancio di una complessiva politica sociale tesa a intervenire sulle situazioni di disagio e povertà, lo sviluppo di un'attenzione specifica al tema. Altresì sarebbe necessario lo sviluppo di specifiche competenze da parte degli operatori per individuare tali situazioni, spesso sommerse, e per intervenire adeguatamente.

Sicuramente, si avverte l'urgenza di una maggiore attenzione verso il fenomeno della prostituzione minorile, nonché l'esigenza di un intervento specifico che tenga conto delle sue peculiarità e, in particolare, della necessità di interveni-

[217] L'articolo 18 del D.Lg. 286/98 prevede la promozione di programmi di protezione sociale per le vittime di tratta e sfruttamento nel circuito della prostituzione coatta, con il rilascio del permesso di soggiorno per motivi di protezione sociale al fine di «consentire allo straniero di sottrarsi alla violenza e ai condizionamenti dell'organizzazione criminale e di partecipare ad un programma di assistenza ed integrazione sociale» (art. 18, comma 1). Si veda anche oltre il paragrafo sulla tratta di minori, pag. 66.

[218] Si veda tuttavia a tal proposito la nota n. 225, che richiama la recente circolare del Ministro dell'Interno in ordine alla piena applicazione dell'art. 18, anche senza la denuncia della vittima (cosiddetto «percorso sociale»).

re sui traumi sviluppati dal minore, anche avvalendosi delle competenze maturate nel settore dell'assistenza e cura di minori vittime di abuso sessuale e maltrattamento.

Il Gruppo di Lavoro raccomanda:

1. la formazione delle Forze dell'Ordine (FFOO) relativamente alle tecniche di identificazione e supporto delle persone minori che si prostituiscono (non solo nei casi di sfruttamento, abuso o tratta, ma anche in quelli di prostituzione non forzata), nonché la definizione congiunta di procedure di raccordo fra tutti gli attori territoriali (FFOO, servizi sociali pubblici e privati, etc.) nelle azioni di tutela;
2. l'elaborazione di una politica di ordine pubblico meno aggressiva nei confronti delle persone migranti che si prostituiscono (soprattutto in strada);
3. il finanziamento di progetti tesi all'analisi e comprensione dello specifico fenomeno della prostituzione minorile maschile, nonché all'elaborazione di innovativi strumenti di riduzione del danno, tutela della salute e promozione delle opportunità;
4. il rafforzamento di modelli di intervento basati su un coordinamento a livello internazionale per rendere più efficienti le misure di contrasto nei paesi di origine, transito e destinazione, e a livello locale per migliorare gli interventi di rilevazione, assistenza, protezione e reinserimento sociale;
5. lo sviluppo e realizzazione di politiche attente alle situazioni di disagio (es. famiglie sotto la soglia di povertà) e malessere sociale, che possano far emergere e fronteggiare le problematiche legate alla prostituzione minorile italiana.

d. Abuso, sfruttamento sessuale e maltrattamento di minori

Ai sensi dell'art. 19 della Convenzione, il Comitato ONU 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 provveda 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)

Come rilevato nel Rapporto 2005 i dati ufficiali sulla violenza a danno di minori rappresentano solo una parte del fenomeno. Per sopperire a tale lacuna e sulla base di quanto contenuto nel Piano Infanzia 2002-2004 («Individuare sistemi di registrazione costanti e omogenei dell'incidenza del fenomeno dell'abuso all'infanzia in tutte le sue forme»), nel luglio 2003 il Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza ha presentato la proposta di ricerca finalizzata alla creazione di un sistema nazionale di monitoraggio dei minori presi in carico dai servizi sociali, in particolare minori in stato di abbandono, vittime di maltrattamenti (fisici, psicologici, trascuratezza, violenza assistita), abuso e sfruttamento sessuale. La ricerca è stata avviata nel 2004 con un progetto sperimentale che vede coinvolte quattro Regioni campione[219], in ciascuna delle quali sono stati individuati alcuni ambiti nei quali attuare la sperimentazione del modello di rilevazione elaborato dal Centro nazionale.

Il Centro nazionale ha infatti predisposto una scheda che raccoglie dati di tipo quali-quantitativo sul minore, le caratteristiche del contesto familiare, le cause della segnalazione al Servizio, gli interventi attuati, le caratteristiche del disagio e delle forme di abuso, le caratteristiche dell'autore.

Nel corso del primo semestre 2005 sono stati condotti i primi incontri di monitoraggio con gli operatori appartenenti ai servizi coinvolti, che hanno permesso di individuare una serie di nodi procedurali e organizzativi comuni alle varie realtà, nonché formulare alcune proposte di miglioramento che, in gran parte, sono state già integrate sia nella scheda sia nel software di archiviazione, in vista di un aggiornamento complessivo programmato per il 2006.

Il monitoraggio in itinere ha messo in luce inevitabili ritardi e discontinuità nell'utilizzo della scheda e, quindi, nello sviluppo delle attività programmate. Senza dubbio vi è una

[219] Le quattro Regioni sono: Friuli Venezia Giulia, Lazio, Puglia e Calabria.

forte differenziazione tra le strutture organizzative dei territori partecipanti alla sperimentazione, che rappresenta un elemento di criticità ai fini della gestione del lavoro a livello nazionale.

L'esperienza maturata nella fase pilota ha prodotto la constatazione che l'utilizzo della scheda di rilevazione può e deve essere anche l'occasione per una formazione capillare riguardo ai temi dell'abuso e del maltrattamento, di cui si avverte l'esigenza. Infatti gli incontri informativi/formativi e i successivi incontri di monitoraggio in itinere hanno costituito snodi cruciali del percorso.

Da ultimo, l'estensione dell'utilizzo della scheda di rilevazione, nella parte relativa agli interventi attuati, consentirà anche di valutare l'operatività dei Servizi preposti, in particolare attraverso l'analisi processuale e longitudinale dei casi, l'analisi del funzionamento della rete interistituzionale locale, la verifica del percorso di intervento in termini di coerenza rispetto ai bisogni del minore e del nucleo familiare.

Sempre in tema di raccolta dati, nel Piano Infanzia 2002-2004 è contenuta l'indicazione di «avviare un'organica ricerca retrospettiva sulle vittime di abuso sessuale (analisi della prevalenza)», che è stata condotta nel 2004-2005 dal Centro Nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza.

Questa prospettiva, complementare a quella della rilevazione dei casi in atto, è estremamente importante, in quanto rappresenta un'altra porta di accesso all'apprezzamento della dimensione del fenomeno, che può dare conto dell'impatto sulla salute fisica e psichica a medio e lungo termine delle esperienze di abuso e maltrattamenti subite in età infantile, e dare indicazioni per la programmazione di servizi adeguati. Sulla base di questi dati diventa possibile incoraggiare la destinazione di fondi mirati attraverso i Piani di zona.

La rilevazione ha coinvolto 2.325 donne tra i 19 e i 60 anni. L'ampio questionario, traccia dell'intervista *face to face,* ha permesso di raccogliere dati relativi sia allo stato di salute fisica e psichica, finalizzati all'analisi delle possibili conseguenze di abusi e maltrattamenti (Esperienze Sfavorevoli Infantili, ESI), sia dati di base su variabili demografiche, sociali, della famiglia di origine, per consentire l'analisi dei possibili fattori di rischio associabili al verificarsi dell'abuso e alla gravità delle sue conseguenze. I primi risultati attestano che il 5,9% della popolazione italiana femminile ha fatto esperienza di qualche forma di abuso sessuale, non associata a forme di maltrattamenti, prima dei diciotto anni; il 18,1% ha esperito sia eventi di abuso sessuale sia di maltrattamenti, mentre il 49,6% ha vissuto qualche forma lieve, moderata o grave di maltrattamenti. Si stima mediamente intorno al 3,5 % l'evenienza di esperienze gravi (abuso sessuale o altre forme di abuso o forme multiple). Le considerazioni sul terreno familiare, come capace di favorire l'insorgere di ESI e di aggravarne le conseguenze, fanno emergere che quasi la metà (46,1 %) delle donne con ESI multiple nell'infanzia (abuso sessuale e altre forme di abuso), il gruppo più vittimizzato, riferisce la presenza di problemi rilevanti in famiglia. Infine evidenziano che si tratta di un fenomeno che emerge ancora con difficoltà e troppo spesso non raggiunge le sedi capaci di interventi efficaci. Il 65% delle donne vittime di abuso sessuale afferma di averne parlato con qualcuno, ma solo una su tre ha notato cambiamenti concreti a seguito della confidenza fatta e solo il 5% ha constatato una mobilitazione delle istituzioni esterne alla famiglia (autorità giudiziaria, servizi).

Per quanto concerne la normativa si segnala la nuova legge 38/2006[220], che modificando le leggi 66/96 e 269/98 ha portato a 18 anni l'età delle vittime aventi diritto a speciale protezione.

È invece ancora carente e disomogenea sul territorio nazionale, nonché troppo sottoposta alla discrezionalità del magistrato, l'applicazione delle disposizioni di *protezione del minore nel percorso giudiziario*.

Si rileva infatti una mancata piena attuazione del diritto del minore di essere consultato e ascoltato e di esprimere le proprie opinioni all'interno di tutte le procedure giudiziarie in cui risulti coinvolto. Per consentire un'effettiva attuazione di tale diritto, l'ascolto dovrebbe essere preceduto e accompagnato da azioni complementari, quali l'informazione su obiettivi e metodi delle procedure giudiziarie, la preparazione relativa ai contenuti che saranno oggetto dell'ascolto da parte del giudice, la promozione di una comunicazione consapevole, controllata, motivata. Inoltre nel momento dell'ascolto è necessario che il giudice attinga a competenze specifiche sul piano relazionale ed emozionale, per rapportarsi correttamente con il bambino e che siano rese obbligatorie, come evidenziato anche nel Piano Infanzia 2002-2004[221], le condizioni di protezione relative all'ascolto. Molto rilievo assume poi la figura del rappresentante del minore, come chi può accompagnarlo in tutto il delicato e complesso percorso che precede e segue il momento pun-

[220] «Disposizioni in materia di lotta contro lo sfruttamento sessuale dei bambini e la pedopornografia anche a mezzo Internet».

[221] Parte terza, paragrafo 2, punto 11: Integrare la disposizione dell'art. 609 *decies* c.p., attraverso una sanzione volta a ottenere il pieno rispetto della stessa a tutela della vittima; punto 12: Rivedere le norme del codice di procedura penale relative alla testimonianza del minore vittima, affinché la stessa avvenga nella forma dell'audizione protetta; punto 13: Disporre il divieto di esame del minore vittima in sede dibattimentale quando risulti pregiudizievole per il minore.

tuale dell'incrocio con l'area giudiziaria. Infine è necessario prevedere appropriati interventi formativi e di confronto permanente per tutti i professionisti coinvolti.

Si rileva anche la necessità di strumenti di monitoraggio dell'applicazione del diritto all'ascolto, per rilevarne l'effettiva diffusione e individuarne oggettivamente le migliori modalità.

Da ultimo, va segnalata la difficoltà permanente e la disomogeneità di *coordinamento tra le diverse istituzioni giudiziarie* attive nelle situazioni di abuso e maltrattamenti. In alcune realtà locali il Tribunale Ordinario e il Tribunale per i minorenni hanno sottoscritto Protocolli di intesa. L'iniziativa, promossa in tutto il Paese nel 2001 a seguito della circolare n. 583 del Ministero della Giustizia, Direzione Generale degli Affari Penali, «Attività di contrasto dei reati in tema di abusi sessuali in pregiudizio dei minori», che dava indicazioni per creare coordinamento tra le istituzioni giudiziarie, ha avuto varie forme di attuazione locale, ma non è noto un monitoraggio a livello centrale delle iniziative. In alcuni casi anche le Linee guida stilate dalle Regioni in materia di maltrattamenti e abuso sessuale hanno dato direttive per il coordinamento tra istituzioni giudiziarie e servizi.

Per quanto riguarda la valutazione delle strutture esistenti e la formazione del loro personale, si deve ancora una volta sottolineare la necessità di costruire per i minori vittime di maltrattamenti e abuso sessuale adeguati interventi socio-sanitari di rilevazione, protezione, valutazione e cura, con caratteristiche di elevata integrazione e specializzazione.

La necessaria omogeneità di tali interventi, tenuto conto della riforma del Titolo V della Costituzione, sul territorio nazionale può essere ottenuta:

1. attraverso l'accorpamento sotto un unico Ministero delle competenze sociali in materia di abuso, sfruttamento sessuale, maltrattamenti e quant'altro riferito alla vita dei minori;
2. attraverso la sollecita definizione dei Livelli Essenziali di Assistenza (LIVEAS, art. 22 legge 328/00) in materia socio-sanitaria;
3. attraverso la promozione del confronto tra Regioni sulle Linee guida in materia di abuso e maltrattamenti sui minori. Infatti sono ormai numerose le Regioni che hanno prodotto documenti in merito: oltre a quelle già citate nel Rapporto 2005[222] si sono aggiunte Lombardia, Umbria, Campania, Puglia, Abruzzo, Liguria. Sarebbe pertanto opportuno:
   - procedere a un'analisi dei documenti attualmente esistenti per rilevarne affinità/difformità al fine di promuovere considerazioni di base sul fenomeno (definizioni, indicazioni di base per un corretto intervento di prevenzione, rilevazione, trattamento) e decisioni fondamentali in termini di organizzazione dei servizi;
   - promuovere l'adozione di iniziative similari anche da parte delle altre Regioni;
   - creare un sistema di finanziamenti per promuovere l'investimento delle Regioni in alcune direzioni di valore trasversale, come ad esempio la creazione di Osservatori Regionali sui minori con specifica attenzione al fenomeno dell'abuso all'infanzia e l'accreditamento di un numero minimo di Centri specialistici (pubblici o privati) competenti nell'erogare valutazione e trattamento delle vittime e delle loro famiglie;
4. attraverso la raccomandazione che in tutti i Piani di zona relativi all'applicazione della legge 328/2000 sia inserito il tema «abuso e maltrattamenti all'infanzia», coerentemente con le finalità da perseguire per legge con le politiche sociali integrate.

Alla luce di tali considerazioni il Gruppo di Lavoro raccomanda:

1. l'estensione nell'arco temporale di due anni del progetto pilota per la rilevazione dei dati ad altre Regioni, con l'adozione della medesima scheda di raccolta dati, assicurando la qualità dei dati raccolti attraverso l'opera capillare già iniziata di sensibilizzazione e formazione dei Servizi territoriali alla rilevazione dei casi di abuso all'infanzia;
2. l'adozione delle misure di protezione del minore nei percorsi giudiziari secondo le raccomandazioni già formulate nel Piano Infanzia 2002-2004;
3. la rilevazione, anche a campione, dell'effettiva diffusione nelle procedure giudiziarie del coordinamento tra istituzioni giudiziarie e servizi, della pratica dell'ascolto del minore nei casi in cui sia previsto e il monitoraggio dell'efficacia delle prassi di preparazione e assistenza del minore nelle stesse procedure;
4. la creazione di un sistema di finanziamenti per promuovere lo sviluppo e l'accreditamento di un numero minimo di Centri specialistici (pubblici o privati) competenti nell'erogare valutazione e trattamento delle vittime e delle loro famiglie;
5. un impegno da parte del Governo e delle Regioni a ristabilire una quota del Fondo per le politiche sociali da destinare all'infanzia.

[222] Lazio, Emilia Romagna, Piemonte, Veneto, Toscana.

3. Rapimento, vendita e tratta di minori: la tratta di minori in Italia

49. Il Comitato ONU accoglie con favore l'adozione della Legge 269/98 contro lo sfruttamento della prostituzione, della pornografia e del turismo sessuale a danno di bambini e l'istituzione di un Comitato interministeriale per il coordinamento dell'azione governativa contro l'abuso infantile e il traffico di minori e donne a fini sessuali. Tuttavia il Comitato rimane allarmato per il numero di bambini vittime, in Italia, del traffico a fini sessuali.

50. Il Comitato ONU raccomanda che l'Italia:

- (a) moltiplichi i suoi sforzi per prevenire e combattere il traffico di bambini a fini sessuali sulla base di quanto previsto dalla Dichiarazione e Agenda d'azione e dagli Impegni globali adottati ai Congressi mondiali del 1996 e 2001 contro lo sfruttamento sessuale;
- (b) vigili sull'applicazione della Legge 269/98, soprattutto per quanto riguarda il versante della «domanda» di sfruttamento sessuale;
- (c) assicuri che risorse adeguate, sia umane che finanziarie, siano destinate a politiche e programmi in questo ambito.

(CRC/C/15/Add. 198, punti 49 e 50)

Come evidenziato nel Rapporto 2005 l'Italia continua a essere un importante Paese di transito e destinazione della tratta di esseri umani consumata ai danni di minori stranieri, per lo più non accompagnati.

Ai sensi del Protocollo opzionale di Palermo[223] (e della Legge 228/03), possono definirsi vittime di tratta tutti i minori «oggetto di vendita» o che con violenza, inganno o abuso di una situazione di vulnerabilità vengono indotti/costretti a svolgere attività legali o illegali i cui proventi sono (in tutto o in parte) «incassati» dal trafficante o dalla rete a questi collegata.

Esistono molteplici *categorie a rischio*, ossia gruppi di minori stranieri che registrano una percentuale più o meno rilevante di vittime di tratta, violenza o grave sfruttamento.

Tali categorie possono essere individuate almeno nelle seguenti:

- **minori di sesso maschile e femminile che si prostituiscono;**
- **minori che svolgono attività illegali (soprattutto furti, rapine e spaccio);**
- **minori che svolgono attività di mendicità o altre attività di economia informale;**
- **minori di sesso maschile e femminile sfruttati nel lavoro forzato.**

A ciò si aggiungano le ipotesi in cui il minore diviene vero e proprio «oggetto di vendita» in particolare, anche se l'Italia sembra esserne attualmente estranea, possono ipotizzarsi:

- **minori che vengono venduti allo scopo di adozione internazionale;**
- **minori che vengono venduti allo scopo di espianto di organi.**

Il contatto tra il minore e il trafficante può avvenire nel Paese di origine oppure sul territorio italiano. I minori provengono prevalentemente dalla Romania e dai Balcani (a volte con origine Rom, sia nello sfruttamento sessuale che nella induzione in attività di economia informale o illegali, quali furti e rapine), dal Magreb (soprattutto ragazzi indotti allo spaccio), nonché dall'Europa dell'Est e dal Sud America (in particolare ragazze sessualmente sfruttate).

Le modalità con le quali i minori vengono «venduti» oppure costretti alle attività sopra descritte sono molteplici (violenza, inganno, rapimento, sfruttamento di uno stato di bisogno dei genitori), ma tutte accomunate da una particolare situazione di vulnerabilità in cui versa il minore stesso.

Nei Paesi di origine tale fenomeno deve leggersi alla luce di complesse ragioni socio-economiche, mentre una delle principali cause di vulnerabilità nei minori presenti sul territorio italiano è ravvisabile nella mancanza di una adeguata rete di supporto.

Sarebbe pertanto opportuno un investimento da parte del Governo italiano nei principali Paesi di origine sia in campagne di sensibilizzazione per la prevenzione della tratta che in progetti di cooperazione allo sviluppo. In Italia invece si registra la necessità di apprestare per le categorie a rischio un supporto valido, in grado di offrire delle soluzioni realistiche alle difficoltà vissute dai minori o dalle loro famiglie e da cui nasce quella vulnerabilità che sta alla base del fenomeno stesso della tratta.

Alla base di ogni intervento deve, al contempo, porsi una attenta analisi del fenomeno nella sua complessità. Per molto tempo l'attenzione si è concentrata esclusivamente sulla tratta a scopo di sfruttamento sessuale, impedendo che gli operatori delle istituzioni (magistrati, forze dell'ordine, servizi sociali, ecc.) sviluppassero le conoscenze adeguate a riconoscere e supportare le giovani vittime anche di altri tipi di sfruttamento, quali quelli sopra citati.

Gli unici dati statistici disponibili, inoltre, sono quelle elaborati dal Dipartimento delle Pari opportunità, sulla base dei permessi di protezione speciale accordati in base all'art. 18

[223] Protocollo addizionale della Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale per prevenire, reprimere e punire la tratta di persone, in particolare donne e bambini, Palermo, 2000.

del Decreto Legislativo 286/98. Questi dati non risultano rappresentativi né dello sfruttamento a scopo sessuale (che sottostà alla quasi totalità dei permessi *ex* art. 18 rilasciati nel corso di questi anni), né tanto meno del fenomeno della tratta nel suo complesso.

L'ordinamento giuridico ha apprestato alcuni validi strumenti per la tutela delle vittime e per il contrasto del fenomeno. Anzitutto il «sistema di protezione sociale» di cui all'art. 18 T.U. Imm., che garantisce alle vittime di violenza o grave sfruttamento l'inserimento in un «programma di protezione sociale» e il rilascio di un permesso di soggiorno per motivi umanitari. Tuttavia, si registra un uso limitato di questo strumento, da una parte perché quasi esclusivamente riservato allo sfruttamento sessuale[224], dall'altra in quanto oggetto di interpretazioni restrittive da parte di numerose Questure che (nonostante il chiaro dettato normativo e le circolari esplicative del Ministero dell'Interno[225]) si ostinano a richiedere che la vittima sporga denuncia contro i trafficanti.

Un altro fondamentale strumento apprestato dall'ordinamento è rappresentato dalla legge contro la riduzione in schiavitù e la tratta di esseri umani (Legge 228/2003). Il legislatore, in armonia con il Protocollo di Palermo, recepisce una accezione ampia della riduzione in schiavitù e della tratta di esseri umani. Di contro, la reale operatività di questa normativa richiede che gli operatori siano in grado di identificare, ossia riconoscere, e supportare le vittime di tratta. Non è possibile immaginare di operare in favore delle vittime e contrastare il fenomeno se non sviluppando in via preliminare delle metodologie e delle buone pratiche idonee a riconoscere le vittime di tratta e fornirgli il miglior supporto che le istituzioni sono in grado di offrire. In quest'ottica, sarebbe importante considerare anche l'esperienza maturata sul campo dalle organizzazioni *non profit* e incoraggiarne gli interventi.

Più in generale, si avverte l'urgenza che il Governo rimuova tutti gli ostacoli di ordine amministrativo che di fatto aggravano la vulnerabilità di certe categorie di minori a rischio, aumentando il pericolo di tratta. In tal senso, risulta di vitale importanza l'adozione in frontiera di una politica più attenta alle dinamiche della tratta e maggiormente rispettosa dei diritti fondamentali dei minori; in secondo luogo, appare essenziale che il Governo adotti le misure necessarie affinché gli organi territoriali competenti interpretino in modo corretto (e rispettoso delle indicazioni date dalle più importanti Corti di Giustizia) la normativa sul rilascio dei permessi di soggiorno durante la minore età e sulla loro convertibilità al raggiungimento della maggiore età. Ciò in quanto è indubbio che tra le cause che concorrono a rendere maggiormente vulnerabili i minori, soprattutto se adolescenti, vi sono l'incertezza e le difficoltà incontrate nel rilascio di un titolo di soggiorno idoneo a permanere in Italia senza la prospettiva di essere espulsi al raggiungimento della maggiore età.

In positivo si segnala invece la ratifica della Convenzione e dei Protocolli delle Nazioni Unite contro il crimine organizzato transnazionale (cosiddetti «Convenzione e Protocolli di Palermo»), con la Legge 146/2006, già entrata in vigore al momento della redazione del presente Rapporto.

Il Gruppo di Lavoro raccomanda che:

1. il Ministero Affari Esteri e il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali investano maggiormente nei principali paesi di origine in progetti di sensibilizzazione per la prevenzione della tratta e di cooperazione allo sviluppo;
2. il Governo investa maggiormente nella ricerca sul fenomeno, allo scopo di comprenderne meglio le complesse dinamiche non semplificabili allo sfruttamento sessuale;
3. il Governo elabori – in accordo con le organizzazioni *non profit* di settore – un Protocollo di identificazione e supporto dei minori vittime di tratta fondato sui diritti del minore così come sanciti dalla CRC, affinché venga adottato e utilizzato dalle Forze dell'Ordine e dagli altri operatori istituzionali sia in frontiera che sul territorio nazionale;
4. Il Governo adotti le misure necessarie ad assicurare una corretta applicazione su tutto il territorio nazionale della normativa relativa alla protezione sociale (art. 18 T.U.), al rilascio del permesso di soggiorno durante la minore età e alla correlativa conversione al raggiungimento della maggiore età;
5. il Governo rafforzi e incoraggi gli interventi di prevenzione e di supporto delle vittime di tratta (mediazione culturale, educativa di strada, Numero verde nazionale anti-tratta, programmi di rientro volontario assistito per le vittime di tratta, adeguata valutazione e congruo finanziamento dei programmi di assistenza e integrazione sociale previsti dall'art. 18 T.U. Imm., attuazione dei programmi di assistenza previsti dall'art. 13 della Legge 228/2003 ecc.).

[224] Si rileva come recente fatto positivo che nell'avviso n. 7 del 20 gennaio 2006 (G.U. n. 18 del 23 gennaio 2006) per il finanziamento dei progetti art. 18 T.U. Imm., a differenza dei precedenti, sia stata eliminata la previsione della presa in carico di vittime di violenza e grave sfruttamento a soli fini sessuali. In tal modo, in conformità con il dettato dell'art. 18 e in vista dell'attuazione dei programmi di assistenza previsti all'art. 13 della Legge 228/2003, si prevede la tutela delle vittime delle diverse tipologie di violenza e grave sfruttamento e di tratta e riduzione o mantenimento in schiavitù.

[225] Gli operatori del settore accolgono con particolare favore la recente circolare del Ministro dell'Interno N.1025/M/24UFF.VI Roma 2 gennaio 2006 che, in riferimento alle piena applicazione dell'art. 18, recita: «Il delineato contesto, oltre che il tenore letterale della disposizione contenuta nel citato art. 18, induce a ritenere che, ai fini del rilascio del permesso di soggiorno per motivi di protezione sociale , non è necessariamente richiesta da parte della vittima la denuncia, né alcuna forma di collaborazione con gli organi di polizia o con l'Autorità giudiziaria. La norma richiamata, infatti, stabilisce che tale questione sia accertata "nel corso di interventi assistenziali dei servizi sociali degli enti locali"».

MINORI DI MINORANZE ETNICHE

1. I minori rom italiani e stranieri

> 54. Prendendo atto degli sforzi compiuti dall'Italia per il miglioramento della situazione dei bambini rom, il Comitato ONU rimane preoccupato per la difficile situazione sociale di questi ultimi, il loro limitato accesso ai servizi sanitari e all'istruzione. In aggiunta, il Comitato è profondamente preoccupato per il verificarsi di casi di discriminazione contro questo gruppo di bambini, a volte da parte dello stesso personale dello Stato parte.
> 55. Il Comitato ONU raccomanda che l'Italia 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, punti 54 e 55)*

Quella «Rom» è una delle grandi questioni morali dell'Europa di oggi, ignorata dalle Istituzioni del nostro Paese e messa ai margini dalle forme di organizzazione sociale e abitativa dei grandi e medi centri urbani, largamente incapaci di comprenderne le trasformazioni e di dare una risposta positiva e coerente sul piano culturale, politico e amministrativo.
«Rom o Sinti», sono un insieme composito di comunità, formate in moltissimi casi da cittadini italiani o, ancora, da stranieri di più recente immigrazione costretti dalle guerre, dalle nuove povertà e dai processi di modernizzazione a rimettersi in cammino.
Rom sono coloro che si riconoscono nel Romanès, una lingua orale mutuata dalle antiche parlate indiane, il luogo più antico della memoria di questo popolo.
L'Italia è conosciuta in Europa come il paese dei *campi nomadi*, luoghi fisici e *spazi di negazione* separati dal resto delle città e dalla vita dei suoi abitanti, dove via via sono peggiorate le condizioni di emarginazione, discriminazione e disperazione tra le persone e più aspra si è fatta la convivenza con le vicine comunità locali.
La varietà e la ricchezza della *dimensione Romanì* si misurano dunque con le crescenti condizioni di discriminazione politica e sociale che li riguardano da vicino, attanagliate da politiche pubbliche differenziali, che hanno impresso un'accelerazione al processo di ghettizzazione ed esclusione dei Rom rispetto alla maggioranza dei concittadini.

Gli elementi critici registrati nel Rapporto 2005 a proposito della condizione dei minori Rom appaiono invariati nelle problematiche di fondo, in gran parte rappresentative di un processo incompiuto di integrazione sociale o, più propriamente, esplicativo di una condizione di forte esclusione sociale, mentre emergono nuovi scenari di violenza e sfruttamento che interessano soprattutto fasce estese di famiglie e minori immigrati dalla Romania. In questo caso, come nel passato, per una parte di rom della ex Jugoslavia o per rom e sinti italiani, le condizioni di miseria materiale segnano un rapido declino morale e una maggiore permeabilità verso gruppi criminali organizzati specializzati nello sfruttamento della prostituzione e della pedofilia.
Aumenta contemporaneamente il tasso medio e la gravità dei reati commessi in età adolescenziale, che vanno ad aggiungersi alla tipologia prevalente dei reati contro il patrimonio. Negli ultimi anni si è registrato un incremento di minori rom autori di reato presenti negli istituti penali minorili, con una percentuale significativa anche di ragazze.
Per quanto concerne l'accesso ai servizi sanitari, permane la difficoltà di accesso, che in molti casi è rappresentato solo dal pronto soccorso ospedaliero. Il ricorso a tale struttura avviene dunque soltanto nel momento della necessità acuta, mentre affezioni anche gravi rimangono ignorate per lungo tempo. I dati di dimissioni ospedaliere relative ai ricoveri evidenziano frequenti ospedalizzazioni in età pediatrica, soprattutto nel corso del primo anno di vita, con una predominanza di ricoveri per malattie infettive, respiratorie e per patologie neonatali. Gli indici di natalità, morbilità, mortalità rilevati nei diversi gruppi rom, sono in molti casi paragonabili a quelli dei Paesi in via di sviluppo. Si evidenzia infine un forte incremento in alcune aree urbane (es. Milano) di provvedimenti emessi dal Tribunale per i Minorenni a tutela della salute dei minori, a cui non corrispondono nei fatti analoghe iniziative di sostegno e prevenzione degli Enti Locali competenti in materia.
Per quanto attiene alla scolarizzazione, come evidenziato anche nel Rapporto 2005, si segnala come a un'ampia fascia di minori rom è ancora oggi sistematicamente negata di fatto la possibilità di accedere all'istruzione di base, a volte anche a causa dei numerosi provvedimenti di allontanamento ed espulsione a cui vanno incontro le loro famiglie. Sarebbe invece necessario estendere ai minori in età scolastica una reale possibilità di integrazione e accesso alla scuola, predisponendo adeguate risorse umane ed economiche e attivando progetti di scolarizza-

zione con il supporto di mediatori culturali rom e sinti. Infatti sono poche le scuole in grado di svolgere attività integrative, così come sono scarse le iniziative di formazione e sensibilizzazione del corpo insegnante e raro l'impiego di formatori culturali.

Il Gruppo di Lavoro raccomanda:

1. di promuovere un censimento nazionale, con la salvaguardia dell'anonimato, per conoscere il numero esatto delle presenze dei minori rom in Italia e favorire così l'adozione di piani d'azione specifici, che tengano conto delle differenti peculiarità territoriali;
2. promuovere un piano d'azione volto a favorire l'integrazione dei minori rom, che preveda l'utilizzo di mediatori linguistico-culturali, con specializzazione anche in ambito sanitario.

Siti web delle associazioni del Gruppo di Lavoro per la CRC

Agedo - Associazione Genitori di Omosessuali - Onlus www.agedo.org
AiBi Associazione Amici dei bambini www.aibi.it
Amnesty International Sezione italiana www.amnesty.it
ANFAA Associazione nazionale famiglie adottive e affidatarie www.anfaa.it
Arché www.arche.it
Arciragazzi www.arciragazzi.it
Associazioni Bambinisenzasbarre www.bambinisenzasbarre.org
Associazione Camina - per una città amica dell'infanzia e dell'adolescenza sostenibile e partecipata www.camina.it
Associazione Gruppo Abele onlus www.gruppoabele.org
Associazione Il Ponte onlus www.ilponte.ts.it
Associazione On the Road www.ontheroadonlus.it
Associazione Rompere il Silenzio www.sosinfanzia.org
Associazione Stak onlus www.associazionestak.org
Camera minorile Milano www.cameraminorilemilano.it
Caritas italiana www.caritasitaliana.it
CBF Centro per il Bambino e la Famiglia www.centrobambinoefamiglia.it
Centro per la Salute del Bambino onlus www.csbonlus.org
Centro Studi Hansel e Gretel http://users.iol.it/hansel.e.gretel
CESVI www.cesvi.org
CIAI Onlus - 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
Comitato italiano per l'UNICEF www.unicef.it
Comunità Nuova www.comunitanuova.it
Consiglio Nazionale sulla Disabilità www.cnditalia.it *(in costruzione)*
Cooperativa Sociale Pralipé www.pralipe.it
CRAS onlus www.crasitalia.it
ECPAT Italia End Child Prostitution, Pornography and Trafficking www.ecpat.it
IBFAN Italia www.ibfanitalia.org
Ires - Cgil www.ires.it
IRFMN Istituto di Ricerche Farmacologiche "Mario Negri" www.marionegri.it
Istituto per la Prevenzione del Disagio Minorile www.soschild.org
La Gabbianella Coordinamento per il sostegno a distanza www.lagabbianella.it
Libera www.libera.it
MAIS Movimento per l'Autosviluppo, l'Interscambio e la Solidarietà www.mais.to.it
MAMI Movimento Allattamento Materno Italiano www.mami.org
Opera Nomadi www.operanomadi.it
OVCI 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 di Lavoro per la 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;
- Supplementary Report on the implementation of the Optional Protocols on the CRC in Italy, May 2005, disponibile su www.crin.org

Il Gruppo di Lavoro per la Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza (Gruppo di Lavoro per la CRC) è un network aperto a tutte le associazioni, ONG, fondazioni, cooperative ed in generale a ogni altro soggetto del Terzo Settore che si occupa della promozione e tutela dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia.

Il Gruppo di Lavoro 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 di Lavoro per la CRC, presentando il *Rapporto Supplementare*, ha assunto l'impegno di proseguire nell'opera di monitoraggio della CRC e delle Osservazioni Finali, non solo in vista del prossimo appuntamento con il Comitato ONU (previsto per il 2008), ma anche al fine di garantire un sistema di monitoraggio indipendente e condiviso con le varie ONG che lavorano per i diritti dell'infanzia in Italia.

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