



## **Livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia.**

### **Le proposte di Batti il Cinque!**

*(Agesci, Arciragazzi, Cnca, Cnoas, Cgil, Save the Children, Unicef)*

(Versione del 23 febbraio 2012)

## Sommario

Premessa .....	4
PARTE I° .....	5
1. Dai Livelli essenziali di assistenza sociale (Liveas) ai Livelli essenziali di prestazioni concernenti i diritti civili e sociali (Lep) .....	5
2. Il quadro in mutamento della forma dello Stato e le previsioni di modifica del sistema di welfare .....	5
3. Premesse culturali e politiche per la definizione dei livelli essenziali per l’infanzia e l’adolescenza .....	7
3.1 Soggettività delle persone di minore età, esigibilità dei diritti, azione diretta e portatori di dovere nell’ottica della dimensione educativa e di responsabilità collettiva .....	8
3.2 Approccio al tema dei livelli essenziali nell’ottica dei diritti dell’infanzia e dell’adolescenza .....	9
3.3 Una proposta metodologica: pensare i livelli essenziali come “multidimensionali” e “operativi” .....	9
PARTE II° .....	13
4. Ambito: Misure generali di attuazione .....	13
4.1 I diritti: articoli CRC di riferimento .....	13
4.2 Osservazioni conclusive del Comitato ONU sui diritti dell’infanzia e dell’adolescenza del 2011 .....	13
4.3 La situazione attuale.....	13
4.4 I livelli essenziali. Una proposta.....	14
4.5 La Checklist. L’individuazione di alcuni strumenti.....	16
5. Ambito: Principi generali della CRC .....	18
5.1 I diritti: articoli CRC di riferimento .....	18
5.2 Osservazioni conclusive del Comitato ONU sui diritti dell’infanzia e dell’adolescenza del 2011 .....	18
5.3 La situazione attuale.....	20
5.4 I livelli essenziali. Una proposta.....	23
5.5 La Checklist. L’individuazione di alcuni strumenti.....	25
6. Ambito: Diritti civili e libertà.....	27
6.1 I diritti: articoli CRC di riferimento .....	27
6.2 La situazione attuale.....	27
6.3 Osservazioni conclusive del Comitato ONU sui diritti dell’infanzia e dell’adolescenza del 2011 .....	28
6.4 I livelli essenziali. Una proposta.....	30
6.5 La checklist. L’individuazione di alcuni strumenti .....	32
7. Ambito: Ambiente familiare e assistenza alternativa .....	33
7.1 I diritti: articoli CRC di riferimento .....	33
7.2 Osservazioni conclusive del Comitato ONU sui diritti dell’infanzia e dell’adolescenza del 2011 .....	33
7.3 La situazione attuale.....	34
7.4 I livelli essenziali. Una proposta.....	36
7.5 La checklist. L’individuazione di alcuni strumenti .....	37
8. Ambito: Salute e servizi di base.....	39
8.1 I diritti: articoli CRC di riferimento .....	39
8.2 Osservazioni conclusive del Comitato ONU sui diritti dell’infanzia e dell’adolescenza del 2011 .....	39
8.3 La situazione attuale.....	39
8.4 I livelli essenziali. Una proposta.....	40
8.5 La checklist. L’individuazione di alcuni strumenti .....	41
9. Ambito: Diritto all’educazione e istruzione; Diritto al gioco, al riposo, alla cultura.....	43
9.1 I diritti: Articoli della CRC a cui si fa riferimento .....	43
9.2 Osservazioni conclusive del Comitato ONU sui diritti dell’infanzia e dell’adolescenza del 2011 .....	43
9.3 La situazione attuale.....	45
9.3 Verso i livelli essenziali. Una proposta .....	48
9.4 La checklist. L’individuazione di alcuni strumenti .....	50
10. Ambito: Misure speciali per la tutela dei minori –minori in situazione di emergenza – minori stranieri. 53	

10.1 I diritti: articoli CRC di riferimento .....	53
10.2 Osservazioni conclusive del Comitato ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza del 2011 .....	55
10.3 La situazione attuale.....	57
10.4 Verso i livelli essenziali. Una proposta .....	59
10.5 La checklist. L'individuazione di alcuni strumenti .....	60

## Premessa

Le recenti modifiche alla forma dello Stato (federalismo) e la prossima ridefinizione del sistema di welfare, se non ancorate a livelli essenziali centrati su una visione universalistica dei diritti (in questo caso sui diritti delle persone di minore età), rischiano di mettere in mora l'applicazione dell'art. 3 della Costituzione per tutti i minorenni presenti in Italia e parimenti rischiano di vanificare la ratifica della Convenzione Onu sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza (CRC) avvenuta 20 anni fa. E' nostra convinzione che tale implementazione debba passare in primis attraverso la definizione dei livelli essenziali

I livelli essenziali sono da intendersi quale traduzione necessaria dei diritti sociali e civili dei bambini e degli adolescenti (Art. 117 della Costituzione). Hanno dunque una stretta connessione con la garanzia di esigibilità dei diritti sociali e civili.

I doveri derivanti dall'attuazione di un Trattato internazionale già ratificato non decadono per le eventuali successive modifiche della struttura dello Stato e non possono essere ridotti soltanto alla riflessione connessa ai "costi standard". Poiché si tratta di diritti soggettivi, sta allo Stato stesso, o alle sue articolazioni, assicurare che detti diritti vengano implementati e resi esigibili.

Collegare i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza (CRC) ai livelli essenziali, nel mutato quadro statutale è uno degli strumenti FONDAMENTALI per implementare la stessa CRC: essi sono da mettere in connessione in modo organico con lo strumento del Piano nazionale infanzia e adolescenza nonché con tutte le altre funzioni "centrali" previste (dal sistema di monitoraggio e documentazione al Garante nazionale, etc.).

## PARTE I°

### **1. Dai Livelli essenziali di assistenza sociale (Liveas) ai Livelli essenziali di prestazioni concernenti i diritti civili e sociali (Lep)**

I Liveas previsti nell'ambito della Legge 328 del 2000 "**Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali**" erano concepiti come strumento attuativo per il sistema integrato dei servizi. Tale Legge, assegnando alle Regioni l'esclusiva competenza in materia di servizi sociali, prevedeva che i Liveas – mai definiti - avrebbero garantito per i servizi un quadro di standard nazionali comuni, poiché erano le Regioni competenti per la pianificazione e la programmazione dei servizi stessi, a fronte di un Fondo sociale nazionale "indistinto".

Emblematico dell'importanza dei Liveas, è il caso delle risorse per l'infanzia e l'adolescenza. In precedenza quest'ultime erano inserite nel "Fondo nazionale infanzia e adolescenza", Fondo destinato per il 70% alle Regioni e finalizzato a servizi per i minori. La percentuale del 70% (oltre 120 milioni di Euro) entrò come altre risorse nel "Fondo sociale nazionale" e da allora, in assenza dei Liveas (e anche di un sistema di monitoraggio mirato), non è dato sapere se a livello regionale siano state mantenute le iniziative attivate grazie alla Legge 285/97 "Disposizioni per la promozione di diritti e di opportunità per l'infanzia e l'adolescenza". E' stata da più parti espressa la preoccupazione che il sistema dei servizi per l'infanzia e l'adolescenza abbia fatto un passo indietro di oltre un decennio, un ritorno di fatto alla precedente Legge di settore la legge 216/91 "**Primi interventi in favore dei minori soggetti a rischio di coinvolgimento in attività criminose**" dedicata al tema della microcriminalità: proprio la legge che la 285/97 voleva superare con la dichiarata volontà di attuare la CRC, attraverso una legge di settore "per tutti" i bambini e i ragazzi (e le loro famiglie). Nello stesso periodo, viene adottata la Legge 451/1997 "Istituzione della Commissione parlamentare per l'infanzia e dell'Osservatorio nazionale per l'infanzia" che promuove l'attuazione della CRC con la previsione del piano nazionale di azione di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva. Ma questo strumento, pensato per uno Stato centralizzato, oggi alla luce delle esclusive competenze regionali, appare meno cogente.

### **2. Il quadro in mutamento della forma dello Stato e le previsioni di modifica del sistema di welfare**

Con la riforma del Titolo V della Parte seconda della Costituzione, è stata introdotta fra le funzioni dello Stato (art. 117- lettera m) la "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale". La Legge 42/09 che implementa la Modifica del Titolo V della Costituzione (2001) cita come strutturali tali livelli essenziali: ad essi è affidato sia il compito di equilibrare il sistema federale rispetto alle "prestazioni" (sociali, sanitarie, etc.) sia quello di considerare le "prestazioni" come strumenti per realizzare i diritti, non soltanto come la mera risposta a bisogni contingenti.

Ciononostante, le manovre finanziarie dell'estate 2011 e il DDL per la Legge Delega su Fisco e Assistenza<sup>1</sup> ridisegnano un futuro sistema di welfare non più declinato nell'ottica universale dei diritti, ma esplicitamente rivolto solo ai "soggetti autenticamente bisognosi"<sup>2</sup>. Tale "legge delega" per cui il sistema di welfare risponde ai "cittadini autenticamente bisognosi"<sup>3</sup> preoccupa e appare in contrasto con lo stesso dettato costituzionale che invece obbliga lo Stato a garantire "prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale".

Il percorso stesso di individuazione di "bisogni" suscita discussione poiché prefigura un sistema di welfare di tipo riparatorio, senza dimenticare che il concetto stesso di "bisogni" introduce la necessità di validarli per considerarli "autentici". La **certezza** delle prestazioni basate su diritti declinati e universali viene trasformata in **discrezionalità** incerta legata a procedure e criteri atti a "misurare", volta per volta, i bisogni stessi. A nostro parere questa impostazione contrasta sia con il principio di "non discriminazione" della CRC, sia con il dettato costituzionale dell'uguaglianza dei cittadini.<sup>4</sup>

Il sistema italiano è dunque al momento in uno stato di transizione verso un sistema Federale. A maggio 2009 è stata varata la Legge 42/2009, istitutiva del Federalismo Fiscale<sup>5</sup>. Al momento sono stati approvati due Decreti Legislativi, il primo riguardante il Federalismo Fiscale dei Comuni e delle Province<sup>6</sup> ed il secondo riguardante le "Disposizioni in materia di autonomia di entrata delle Regioni a statuto ordinario e delle Province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario"<sup>7</sup>, attraverso i quali procede l'attuazione della Legge 42/09. Tale percorso legislativo implementa la Modifica del Titolo V della Costituzione.

Al Federalismo si affianca, dall'estate 2011, il percorso di delega al Governo per il riordino fiscale e assistenziale, che prevede sostanziali variazioni dell'intero sistema, sino al superamento dell'impianto derivante dalla legge 328/00 e verso un orizzonte che prefigura un welfare di tipo prettamente riparatorio (rivolto esclusivamente agli "autenticamente bisognosi"), in cui la parte "di prevenzione" e "promozione" della persona hanno una dimensione residuale.

Ribadiamo che i livelli essenziali (da alcuni anche chiamati Lep, livelli essenziali delle prestazioni) devono necessariamente "concernere" i diritti civili e sociali di tutte le persone e che anche in previsione del sistema federale, i livelli essenziali (Lep) si prefigurano come uno degli strumenti principali per assicurare l'implementazione della CRC in Italia. I Lep nel DDL di delega al Governo in materia fiscale e assistenziale, almeno formalmente nel testo (art. 10), sono determinanti per definire l'intero impianto di prestazioni sociali e socio assistenziali.

Analizzando i Documenti di programmazione Economica e Finanziaria dello Stato approvati nell'aprile 2011 dal Parlamento, [connessi al Piano nazionale delle Riforme (PNR) che a sua volta si riferisce anche agli obiettivi UE per il 2020<sup>8</sup>], si evince che la linea di tendenza del sistema di welfare è quella di agire sul regime della fiscalità (aumento di sgravi fiscali delle famiglie affinché le stesse possano scegliere fra diverse opzioni di servizi loro dedicati) piuttosto che impegnare risorse per finanziare il funzionamento dei servizi stessi.

Per evitare situazioni di discriminazione fra bambini e ragazzi che vivono in famiglie con status differenti (abitanti in diverse zone del Paese, sposate o no, migranti o no, numerose o no, etc.) appare ancora una volta evidente la centralità della definizione dei livelli essenziali sia che tali Livelli vengano

---

<sup>1</sup> Benché richiami i livelli essenziali [incipit dello stesso art. 10] e ricordino che la delega si attua "in conformità agli articoli 117, secondo comma, lettera m), e 118 della Costituzione" l'art. 117 lettera m) richiama all'obbligo per lo Stato di definire i livelli essenziali di prestazioni concernenti i diritti.

<sup>2</sup> Art. 10 DDL n. 4566 "Delega al Governo per la riforma fiscale e assistenziale", 21 Luglio 2011.

<sup>3</sup> Il già citato art. 10 del DDL.

<sup>4</sup> L'argomento è certamente complesso e il parere degli esperti non è unanime: alcuni propendono per percorsi che si attuino attraverso Leggi Delega, altri per la definizione di una sorta di Statuto dei diritti. (Ibidem)

<sup>5</sup> Si veda: <http://www.parlamento.it/parlam/leggi/090421.htm>.

<sup>6</sup> Decreto Legislativo 14 marzo 2011, n. 23.

<sup>7</sup> Decreto Legislativo 6 maggio 2011, n. 68 ([www.regioni.it](http://www.regioni.it)).

<sup>8</sup> Documento di Economia e Finanza 2011, approvato dal Parlamento nell'aprile 2011.

assicurati dalla finanza pubblica (come auspichiamo), sia che essi emergano dal combinato disposto fra le possibilità delle famiglie e i servizi comunque assicurati.

Alla luce delle più recenti e già citate determinazioni in materia è senza dubbio necessario approfondire alcuni punti nodali:

- la Legge Delega anticipa al 2012 i tempi previsti dalla “legge di stabilità” dello Stato, ex Finanziaria [secondo la quale il 2013 doveva essere l’anno di avvio dell’autonomia fiscale di Regioni, Comuni e Province in attuazione della Legge 42/09] e azzerà pressoché totalmente i trasferimenti da parte dello Stato centrale per interi capitoli di spesa alle Regioni. **Ciò significa che essa dà il via effettivo anche al federalismo fiscale?**
- la definizione dei livelli essenziali deve necessariamente avvenire prima dell’avvio del regime di “federalismo fiscale”. **Quale tempistica per la definizione dei Livelli essenziali?**
- la prevista abrogazione delle leggi che regolano attualmente il sistema di welfare<sup>9</sup> (senza alcuna indicazione precisa di “quali” norme si intenda abrogare), apre un’ulteriore necessaria riflessione relativamente al rischio di smantellamento di un sistema complesso in un contesto in cui non sono chiari i tempi di avvio delle succitate riforme e, soprattutto, non è avviato il processo di definizione dei livelli essenziali secondo il già più volte citato dettato costituzionale ( cfr. Art. 117).

Lo Stato ha il compito (come da dettato costituzionale) di individuare i diritti civili e sociali a cui i livelli essenziali dovrebbero corrispondere. Le Regioni sono state chiamate dal Governo alla definizione di costi e fabbisogni standard relativi ai servizi. Il lavoro della Conferenza delle Regioni si iscrive *pertanto* nella più generale azione di redazione dei Decreti legislativi attuativi della Legge 42/09 (Federalismo). Le Regioni si stanno attivando per la definizione di questi “Lep” centrati sui costi e sugli standard ricavati dal confronto fra i servizi in atto.

Al momento della stesura del presente documento, i livelli essenziali delle prestazioni sociali (Lep) non sono ancora stati definiti.

**Batti il Cinque** è impegnato nel monitoraggio permanente dell’evolvere dello stato dell’arte per quanto riguarda il processo di definizione dei livelli essenziali. Trattandosi di un work in progress si rimanda al seguente link: <http://www.cnca.it/agire-la-solidarieta/campagne-e-cartelli> ove verranno registrate le modifiche e gli step di definizione dei livelli essenziali.

### **3. Premesse culturali e politiche per la definizione dei livelli essenziali per l’infanzia e l’adolescenza**

Dal punto di vista culturale e giuridico è importante che la riflessione sui livelli essenziali (concernenti i diritti) tenga innanzitutto conto de:

- i Principi Fondamentali della Costituzione gli artt. 2 (riconoscimento dei diritti inviolabili dell’uomo) e 3 (pari dignità sociale dei cittadini e OBBLIGO della Repubblica alla rimozione degli ostacoli a tale parità);
- il sopracitato articolo 117 sempre a livello costituzionale, oltre agli articoli sui diritti civili, alle cure sanitarie e al Welfare, l’art. 118 (sulla sussidiarietà);
- la Convenzione ONU sui diritti dell’infanzia e dell’adolescenza, ratificata 20 anni fa [Legge 176/1991] è un trattato internazionale cui lo Stato Italiano, quale che sia la sua articolazione interna, deve assicurare attuazione.

---

<sup>9</sup> Tale abrogazione è prevista al punto 3) della Relazione Tecnico-Normativa allegata al DDL di delega al Governo per la materia fiscale e assistenziale.

Riteniamo prioritario affermare che il processo di definizione dei livelli essenziali richiede il rispetto rigoroso del processo istituzionale-democratico e non può essere materia regolata attraverso decreti (legge o legislativi), con l'esclusione dal dibattito e dal confronto del Parlamento, delle Regioni, dei Comuni. Allo stesso modo dovranno essere valorizzate le interlocuzioni con le forze sociali e le Organizzazioni della società civile riconosciute soggetti attivi e corresponsabili nella costruzione del sistema di welfare.

Il principio di *esigibilità dei diritti sociali e civili* richiede il permanere della **titolarità pubblica**, oggi resa debole dal nuovo paradigma di un sistema di *welfare di responsabilità* contrapposto artificialmente ad un sistema di *welfare dei diritti*. Si tratta invece di due facce della stessa medaglia perché *responsabilità e diritti* sottendono **responsabilità pubblica e corresponsabilità** della società civile attraverso forme esplicite e condivise di **sussidiarietà verticale ed orizzontale** che non presenta derive di delega totalizzante a forme di *responsabilità esclusivamente individuali e/o dei corpi intermedi della società civile*: **titolarità pubblica, corresponsabilità** tra i diversi soggetti della società civile, **sussidiarietà** diventano allora garanti del processo di sostegno all'esigibilità dei diritti ed alla co-costruzione del *bene comune (della res-pubblica)*.

Come **Batti il cinque** sosteniamo il valore del **lavoro sociale**: in esso si incontrano la professionalità a sostegno della *competenza* quale garanzia dell'esigibilità dei diritti e le forme di cittadinanza attiva che le persone e le espressioni della società civile *volontariamente* esprimono. Non è possibile confondere, sovrapporre, trasferire competenze, identità, ruoli. Il processo di co-responsabilità richiede che *ciascuno esprima la propria identità e costruisca complementarità* a sostegno dei diritti. Il lavoro sociale sia *esso pubblico sia esso espresso dal privato sociale* non può essere marginalizzato, misconosciuto, malpagato, costantemente ridotto. Diritti esigibili, livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti sociali e civili, qualità, efficacia ed efficienza del lavoro sociale costituiscono il processo di consequenzialità per costruire e sostenere corresponsabilità.

### **3.1 Soggettività delle persone di minore età, esigibilità dei diritti, azione diretta e portatori di dovere nell'ottica della dimensione educativa e di responsabilità collettiva**

Il tema dei livelli essenziali connesso ai diritti richiama l'argomento della loro esigibilità e del riconoscimento della soggettività alle persone di "minore età" (necessario un richiamo all'art. 3 della CRC "superiore interesse" dei bambini e dei ragazzi). Le persone di minore età sono infatti titolari di diritti soggettivi, e alla luce dell'art. 3 della CRC meritevoli di attenzione prioritaria rispetto ai diritti e agli interessi pur legittimi di altri soggetti e/o gruppi, fatti salvi i doveri di genitori, familiari, tutori, amministratori, legislatori e di ogni adulto (li indicheremo come "portatori di dovere") la cui azione abbia effetti diretti e indiretti nei confronti delle stesse persone di minore età.

Il complesso del gruppo dei diritti civili specificati dalla CRC (art. 13: libertà di espressione; art. 14: libertà di pensiero, coscienza e religione; art. 15: libertà di associazione), si collegano ai Principi Generali della stessa CRC (art. 2: non discriminazione; art. 3: superiore interesse; art.6: diritto alla vita, alla sopravvivenza e allo sviluppo, e soprattutto art. 12: diritto all'ascolto) e introducono il generale diritto alla **soggettività e al protagonismo delle stesse persone di minore età**. Tale diritto deve essere reso esigibile dai vari "portatori di dovere" e attuato in una logica educativa, tipica per i soggetti in età evolutiva, orientata a promuovere per i bambini e i ragazzi la responsabilità legata all'esigibilità degli stessi diritti.

Ciò promuove la dimensione educativa, **civica e comunitaria**, che sta alla base del patto costituzionale nazionale.

### **3.2 Approccio al tema dei livelli essenziali nell'ottica dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza**

Come sopra argomentato, i livelli essenziali diventano, nel quadro in evoluzione del sistema di welfare, un elemento strategico e irrinunciabile per l'implementazione della CRC e anzi possono essere ad essa direttamente riferiti proprio ricordando l'art. 2 (non discriminazione) che impone standard minimi uguali per tutte le persone di minore età sul territorio nazionale. Per questa ragione il presente documento considera in modo esplicito le aree tematiche e i raggruppamenti di diritti in cui è articolata la CRC a livello internazionale, secondo lo schema riportato in premessa generale. Tali raggruppamenti sono gli stessi utilizzati dai sistemi di monitoraggio e report internazionali e lo schema utilizzato rende possibile, in prospettiva, l'adozione di sistemi di *checklist* validati dall'esperienza internazionale nell'attuazione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza<sup>10</sup>.

### **3.3 Una proposta metodologica: pensare i livelli essenziali come “multidimensionali” e “operativi”**

Non basta quindi definire i livelli essenziali come “linee guida” (o auspic) così come non è sufficiente considerarli solo al livello del “costo standard”. Siamo consapevoli che la definizione dei livelli essenziali è connessa, da una parte alla loro dimensione “prestazionale”, dimensione in cui, in sede istituzionale, sono state avviate le prime elaborazioni, ma dall'altra sono anche innegabilmente connesse all'attuazione dei diritti sanciti dalla CRC.

Col presente documento, vorremmo avviare una riflessione che porti in tempi congrui (quindi non oltre il 2012, per essere sincronizzati con l'avvio dell'implementazione del federalismo nel 2013) alla definizione dei livelli essenziali. Abbiamo scelto di approcciare tali Livelli in modo tale che essi possano rispondere, laddove possibile, alle caratteristiche della “definizione operativa”, quella cioè che non entra nel dettaglio “di come sono fatti”, ma che ne descrive le fonti di ispirazione, le modalità di verifica e di monitoraggio, ovvero il loro funzionamento.

Di seguito declineremo, attraverso schede sintetiche che ripropongono nella loro articolazione i capitoli della CRC, possibili “misurabili” proposte, immediatamente ascrivibili alla dimensione prestazionale. Consideriamo utile in questo contesto riprendere una riflessione, approfondita in passato da esperti, circa la possibilità di pensare i livelli essenziali come “multidimensionali”, individuando con precisione, a partire dai diritti da tutelare in modo uniforme per tutti (in questo caso le persone di minore età) su tutto il territorio nazionale in riferimento all'attuazione della CRC, come implementarli attraverso l'integrazione fra la dimensione dei “servizi ai singoli” (pacchetto servizi), fra quella dei “servizi alla comunità” (quindi gli interessi diffusi, ma anche la promozione delle realtà familiari) e infine la dimensione della collaborazione sussidiaria fra i livelli dello Stato<sup>11</sup>.

I “livelli essenziali” a cui faremo riferimento di seguito non afferiscono esclusivamente all'ambito sociale o sanitario, né vengono limitati alla sola dimensione prestazionale: prendono in considerazione l'intero corpus della Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza.

---

10 Va chiarito comunque, come spesso ricordato dal Comitato ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza che il tema dei diritti non deve mai essere considerato una “somma delle parti”, che ogni diritto è interconnesso agli altri e che l'intera materia va considerata in senso mainstreaming. La suddivisione qui proposta ha quindi un valore redazionale e collegato alla sua compatibilità con la maggior parte dei documenti su questo tema elaborati in sede internazionale.

11 Si veda l'articolo “Una concezione multidimensionale dei livelli essenziali” – Liliana Leone, Prospettive Sociali e Sanitarie – 2006.

Per tale ragione i capitoli successivi a questa introduzione riprendono 7 degli 8 raggruppamenti tematici sanciti dall'ONU e utilizzati a livello internazionale per declinare e monitorare i diritti delle persone di minore età.

<b>Titolo del raggruppamento</b>	<b>Articoli CRC</b>	<b>Titoli degli articoli della Convenzione ONU relativi ai raggruppamenti</b>
<b>Misure generali di attuazione dei diritti dell'infanzia</b>	4	Implementazione dei diritti nella legislazione/normativa corrente e cogente
	41	Rispetto degli standard
	42	Diritto ad avere diritti
	44 f	Relazione sulla CRC da parte degli Stati
<b>Principi generali: vita, sopravvivenza, sviluppo, non discriminazione, partecipazione, superiore interesse</b>	2	Non discriminazione
	3	Superiore interesse del bambino/ragazzo
	6	Sopravvivenza e sviluppo
	12	Opinione del bambino/ragazzo
<b>Diritti civili e libertà</b>	7	Nome e nazionalità
	8	Conservazione della propria identità
	13	Libertà di espressione
	14	Libertà di pensiero, coscienza e religione
	15	Libertà di associazione
	16	Protezione della privacy
	17	Accesso ad informazioni appropriate
	37 a	Tortura
<b>Ambiente familiare</b>	5	Ruolo dei genitori
	9	Separazione dai genitori
	10	Riunificazione familiare
	11	Trasferimento illecito
	18 a-b	Riconoscimento e sostegno responsabilità genitori
	19	Protezione da abuso e negligenza
	20	Protezione dei bambini senza famiglia
	21	Adozione
	25	Controlli sanitari periodici
	27d	Sostegno ambiente (familiare) che ha in carico i bambini
39	Misure riabilitative	

Titolo del raggruppamento	Articoli CRC	Titoli degli articoli della Convenzione ONU relativi ai raggruppamenti
Salute e assistenza	18c	Welfare sicurezza sociale
	23	Bambini/ragazzi disabili
	24	Salute e servizi sanitari
	26	Misure di sicurezza sociale
	27 a-c	Standard di vita adeguati
Educazione, tempo libero, attività culturali	28	Educazione
	29	Finalità educative
	31	Tempo libero, ricreazione e attività culturali
Misure speciali per la tutela dei minori (immigrazione, sfruttamento sessuale o lavorativo, minori e giustizia, droghe, minoranze etniche)	30	Minoranze etniche, culturali e religiose
	32	Lavoro minorile
	33	Uso di droghe e narcotici
	34	Sfruttamento sessuale
	35	Rapimento, vendita e traffico di bambini/ragazzi
	36	Altre forme di sfruttamento
	37 b-d	Deprivazione libertà
	38	Conflitti armati
	40	Amministrazione della giustizia

Sarebbe interessante approfondire la **definizione di “persona di minore età”**. Le “parole” usate sottendono, per cui i “bambini e i ragazzi” sono ancora spesso considerati “minorenni” (= “meno di”) oppure “figli” (cfr. Codice Civile attuale)<sup>12</sup>. E’ evidente che la definizione stessa di “persona di minore età” (oggi nella traduzione ONU sui diritti viene usato il termine “fanciullo”) porta direttamente a nodi come quelli del “genere”, della “soggettività” di questa persona rispetto all’esercizio del diritto di cittadinanza, diritto che si esprime in modo precipuo nella possibilità di esercitare i propri diritti. Trattandosi di persone in via di sviluppo, non si può sfuggire il tema della “rappresentatività”, altro tema su cui si dovrebbe aprire un dibattito culturale, formale e giuridico<sup>13</sup>

12 Riprendendo le elaborazioni di Alfredo Carlo Moro, Luigi Fadiga e altri.

13 Ibidem.

## PARTE II°

### 4. Ambito: Misure generali di attuazione

#### 4.1 I diritti: articoli CRC di riferimento

**Articolo 4:** gli Stati parti si impegnano ad adottare tutti i provvedimenti legislativi, amministrativi e altri, necessari per attuare i diritti riconosciuti dalla presente Convenzione. Trattandosi di diritti economici, sociali e culturali essi adottano tali provvedimenti entro i limiti delle risorse di cui dispongono e, se del caso, nell'ambito della cooperazione internazionale.

#### 4.2 Osservazioni conclusive del Comitato ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza del 2011

Il Comitato *ha espresso* la propria preoccupazione per l'ineguale attuazione della Convenzione sul territorio nazionale causata dal decentramento, **propone** quindi **di rafforzare il coordinamento a livello nazionale e regionale, di adottare degli standard nazionali**. **Ha evidenziato** inoltre la mancata previsione di un meccanismo di monitoraggio e valutazione del Piano nazionale d'azione, **propone** l'adozione di un **approccio coordinato a livello regionale** per misurare e superare le disparità regionali, così come **di garantire una formazione sistematica, obbligatoria e continua sui diritti dell'infanzia di tutte le categorie professionali che lavorano con e per i minorenni**. Sul tema delle risorse, il Comitato **ha richiesto l'adozione di un sistema di analisi complessiva a livello nazionale e locale, così come il rispetto dell'impegno** assunto a livello internazionale **di garantire lo 0,7 % del PNL all'Aiuto pubblico allo sviluppo entro il 2015**.

#### 4.3 La situazione attuale

**Legislazione:** pur essendo stato adottato un numero significativo di provvedimenti legislativi, manca una loro puntuale attuazione. In particolare, **non sono stati definiti i livelli essenziali delle prestazioni**, così come previsti dal Titolo V della Parte seconda della Costituzione. Questo comporta che, nel processo di decentramento, non vi sia presente alcuna garanzia sulla parità di accesso ai diritti per i bambini e gli adolescenti che vivono nelle diverse regioni italiane. Ad esempio, le Regioni hanno legiferato in maniera diversa sul tema dei diritti dei bambini e degli adolescenti; inoltre, in molti casi, è stata rilevata una maggiore attenzione alla protezione, alle politiche sul disagio e le emergenze sociali, piuttosto che alla promozione del benessere.

**Risorse:** le spese per l'infanzia e l'adolescenza sono presenti in diversi capitoli di spesa afferenti a diversi ministeri, vi sono poi i bilanci regionali e quelli provinciali e comunali. **Non si riesce ad ottenere una fotografia d'insieme delle risorse complessivamente spese**. **Inoltre è stata decisa una notevole contrazione delle risorse complessivamente a disposizione** (sia per il territorio nazionale che per la cooperazione internazionale) per l'attuazione dei diritti dei bambini e degli

adolescenti. Attualmente, infatti, non è possibile individuare le risorse finanziarie del Fondo sociale destinate all'infanzia, né, ad esempio, è previsto un raccordo tra le risorse stanziati dai Ministeri, dalle Regioni e dagli Enti locali. Negli ultimi anni, inoltre, sono stati realizzati ingenti tagli a tutti i capitoli del bilancio statale che hanno un impatto sulla situazione dell'infanzia e dell'adolescenza.

**Garante nazionale per l'infanzia e l'adolescenza:** è stata approvata ed è entrata in vigore la legge che Istituisce il Garante nazionale per l'infanzia e l'adolescenza (Legge del 21 Luglio 2011), ed è stato nominato il Garante. La situazione a livello regionale è molto variegata (alcune Regioni l'hanno nominato, altre hanno soltanto adottato una legge istitutiva di tale figura, altre non hanno ancora la legge) rendendo, di fatto, il sistema di garanzia dei diritti dei bambini e degli adolescenti molto diverso da regione a regione. Le stesse leggi istitutive a livello regionale variano.

**Coordinamento:** in Italia la frammentazione delle competenze in materia d'infanzia e di adolescenza fra più organi (Ministeri, Osservatori, Commissioni parlamentari, Comitati interministeriali, Stato centrale e Regioni) rende quotidianamente complessa la necessaria attività di coordinamento. Lo stesso Osservatorio nazionale infanzia non svolge un'attività costante. Inoltre, bisogna tenere conto dell'impatto che il decentramento amministrativo attuato tramite la modifica del Titolo V, parte II, della Costituzione ha sul rispetto dei diritti dei bambini e degli adolescenti, per questo è ancora più importante assicurare adeguatamente il coordinamento anche tra Stato centrale e Regioni. **La Conferenza Stato-Regioni non prevede delle sedute periodiche dedicate all'infanzia e all'adolescenza.**

**Piano nazionale infanzia:** dopo il lavoro di stesura della bozza di Piano da parte dell'Osservatorio nazionale infanzia il Piano è stato pubblicato in Gazzetta ufficiale il 9 maggio 2011. **Non vi sono risorse individuate per l'attuazione delle azioni previste, né precise azioni di monitoraggio della sua attuazione.**

**Raccolta dati:** vi sono buoni esempi di raccolta dati e informazioni statistiche, ma **mancano dati completi, aggiornati e disaggregati**, fondamentali anche per programmare e monitorare le politiche realizzate. Oltre alla mancanza di dati ed informazioni statistiche su alcune tematiche (in particolare: minori vittime di violenza, di sfruttamento economico, privati del proprio ambiente familiare, con disabilità, rifugiati e richiedenti asilo) esiste una notevole diversità nelle azioni realizzate dalle diverse regioni in questo ambito.

**Formazione e Divulgazione:** non vi è un'adeguata formazione curricolare e permanente sui diritti dell'infanzia **di tutti gli operatori che si occupano di bambini e adolescenti (assistenti sociali, operatori sanitari, avvocati, magistrati, forze dell'ordine, insegnanti, ecc.).** In questo ambito, vengono realizzate alcune iniziative, ma non è stato adottato un piano per la formazione sistematica di tutte le categorie professionali che lavorano per e con i bambini e gli adolescenti.

#### **4.4 I livelli essenziali. Una proposta**

##### **Legislazione**

- Utilizzazione, nella legislazione nazionale e regionale, della Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza come principale riferimento, improntandole ai principi generali della Convenzione stessa (principio dell'ascolto e della partecipazione, superiore interesse del minore, della non discriminazione e del diritto alla vita, alla sopravvivenza e allo sviluppo).

## **Risorse**

- Introduzione di un sistema di monitoraggio per analizzare quali quote di risorse vengano annualmente destinate dall'Italia all'infanzia e all'adolescenza, sia complessivamente, sia in modo analitico, sia a livello nazionale, sia regionale (tenendo presente quindi le risorse stanziare dai Ministeri competenti, dalle Regioni e dagli Enti locali). Valorizzazione, anche per raggiungere questo obiettivo, del ruolo della Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome.
- Destinazione di una quota annuale, ben identificabile all'interno del bilancio nazionale e regionale, a favore delle politiche per i diritti dei bambini e degli adolescenti non solo sul territorio nazionale, ma destinate anche ai programmi di cooperazione internazionale allo sviluppo a favore dei diritti dei bambini e degli adolescenti.

## **Garante dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza:**

- Disponibilità di risorse adeguate alle funzioni del Garante nazionale per i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza.
- Previsione del Garante regionale per la promozione e la tutela dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza quale uno dei Livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali.
- Istituzione (o eventuale potenziamento, se è già operativo) del Garante regionale dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza e che tale Ufficio sia posto nelle condizioni di consolidare la propria collaborazione, in maniera permanente, con le Associazioni presenti sul territorio regionale e promuova l'ascolto dei bambini e degli adolescenti e la loro attiva partecipazione alle attività realizzate dal Suo Ufficio e nella Regione. Tale figura dovrebbe essere istituita rispettando le indicazioni internazionali (in particolare dei Principi di Parigi e del Commento generale n. 2 del Comitato ONU sui diritti dell'infanzia). Particolare attenzione andrebbe accordata al lavoro in rete tra i Garanti regionali e tra loro e il Garante nazionale.

## **Coordinamento a livello nazionale:**

- Valorizzazione dei "luoghi" di coordinamento già esistenti per legge, sviluppandone tutte le possibili sinergie e valorizzando il ruolo centrale dell'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza e lo strumento del Piano nazionale di azione e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva.
- Rafforzamento delle attività di monitoraggio e valutazione del Piano. Assicurare il coordinamento in materia di politiche per l'infanzia e l'adolescenza tra lo Stato centrale e le Regioni, valorizzando il ruolo della Conferenza Stato-Regioni e prevedendo delle sedute periodiche dedicate all'infanzia e all'adolescenza.

## **Coordinamento a livello regionale:**

- Realizzazione di un raccordo costante tra i diversi Assessorati regionali e tra il Governo regionale e le diverse istituzioni regionali che hanno competenze su bambini e adolescenti (come il Tutore pubblico/Garante regionale dei diritti dell'infanzia, se attivo, l'Osservatorio regionale per l'infanzia, l'Ufficio Scolastico Regionale, il Tribunale per i minori, etc.) e tra le istituzioni regionali e le istituzioni centrali (per es. tavoli di coordinamento in seno alla Conferenza Stato – Regioni e alla Conferenza Regioni e Province autonome).
- Sviluppo di meccanismi efficaci per garantire l'attuazione della Convenzione su tutto il territorio nazionali: adottare degli standard nazionali, i Livelli essenziali delle prestazioni.

## **Piano per l'infanzia e l'adolescenza:**

- Adozione e attuazione, rispettando i termini previsti dalla legge, del "Piano nazionale di azione e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva" e suo adeguato finanziamento, prevedendo anche il coinvolgimento dei bambini e degli adolescenti nella sua

stesura e nel suo monitoraggio.

- Valutazione dell'impatto sull'infanzia e sull'adolescenza di tutte le norme e le politiche adottate a livello nazionale così come regionale.
- Programmazione delle politiche e degli interventi sul territorio regionale che tenga conto dell'impatto che essi potrebbero avere sui bambini e gli adolescenti della Regione; oltre naturalmente a prevedere politiche e normative specificamente volte a promuovere i diritti e tutelare la condizione di bambini e adolescenti (per es. in ambito urbanistico tenere conto, nella progettazione, delle esigenze dei minori, dagli spazi ricreativi all'abbattimento delle barriere architettoniche, etc.).

#### **Raccolta dati:**

- Creazione di un sistema di rilevazione adeguato, realizzato attraverso un maggior raccordo permanente e uniformità nella raccolta dati tra Enti e rispettivi sistemi informativi, sia a livello nazionale che locale che prenda in considerazione il bambino e l'adolescente come unità di rilevazione.
- Istituzione (o potenziamento, se è già operativo) di un apposito Osservatorio regionale per monitorare periodicamente la condizione dell'infanzia e dell'adolescenza nella regione e per creare una banca dati sull'infanzia e l'adolescenza accessibile al pubblico.

#### **Formazione e divulgazione della Convenzione:**

- Attivazione e adeguato finanziamento di un Programma di formazione permanente ed integrata destinato a tutti gli operatori che lavorano con e per i bambini e gli adolescenti (insegnanti, educatori, assistenti sociali, avvocati, magistrati, forze dell'ordine, ecc.).
- Diffusione sul territorio della conoscenza dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, in particolare la Convenzione sui diritti dell'infanzia ed i suoi Protocolli, con attività che coinvolgano sia i bambini e gli adolescenti sia gli adulti (prestando particolare attenzione alla formazione degli operatori).

## ***4.5 La Checklist. L'individuazione di alcuni strumenti***

#### **Legislazione:**

- Presenza dei riferimenti alla Convenzione nelle Leggi nazionali e regionali che si occupano d'infanzia e adolescenza.
- Presenza del riferimento alla Convenzione nello Statuto regionale.

#### **Risorse:**

- Quota del bilancio nazionale annualmente destinata all'infanzia e all'adolescenza (Italia e Cooperazione internazionale).
- Quota del bilancio regionale (Regione e Cooperazione internazionale).

#### **Garante:**

- Legge nazionale e nomina.
- Legge regionale e nomina (per ciascuna regione).
- Accessibilità del Garante nazionale e regionale per i bambini e gli adolescenti (singoli o gruppi), loro coinvolgimento permanente nelle attività del Garante.

#### **Coordinamento:**

- Operatività permanente dell'Osservatorio nazionale infanzia.

- Realizzazione valutazione impatto sull'infanzia e l'adolescenza di tutti i documenti di programmazione previsti dall'attività di Governo.
- Creazione di un gruppo di lavoro in seno alla Conferenza Stato-Regioni competente per il coordinamento della pianificazione e dell'attuazione di politiche in materia di diritti dell'infanzia e dell'adolescenza.
- Creazione di un organismo di coordinamento regionale (ad es. un Tavolo interassessorile) per la valutazione non solo dei programmi pensati e realizzati a favore dei bambini e degli adolescenti.
- Monitoraggio dell'impatto che qualunque legge, politica, prassi regionale ha sull'infanzia e l'adolescenza nella Regione.

#### **Piano per l'infanzia e l'adolescenza:**

- Adozione, attuazione e monitoraggio del Piano nazionale infanzia e adolescenza (Legge 451/97).
- Adozione, attuazione e monitoraggio di una Strategia regionale per l'infanzia e l'adolescenza.
- Coinvolgimento dei bambini e dei ragazzi nella stesura e nel monitoraggio del Piano nazionale e delle Strategie regionali.

#### **Raccolta dati:**

- Produzione di un rapporto regolare sulla condizione dell'infanzia e dell'adolescenza sia a livello nazionale che in ogni singola regione.
- Creazione di una banca dati sull'infanzia e l'adolescenza accessibile al pubblico, che raccolga dati disaggregati anche, ad esempio, sull'abbandono scolastico, sulla presenza di minori non accompagnati, sui minori fuori dalla famiglia, siano essi in affidamento e/o adottabili come già obbligatorio dall'entrata in vigore della legge n.149/2001), sui minori diversamente abili, sui minori detenuti negli istituti penali.

#### **Formazione e divulgazione della Convenzione:**

- Inserimento dell'insegnamento della Convenzione nei curricula scolastici nazionali.
- Inserimento della Convenzione nei concorsi per operatori che si occupano anche d'infanzia e adolescenza.
- Definizione di standard nazionali per la formazione degli operatori che lavorano con e per i bambini e gli adolescenti.
- Attività permanenti di formazione per operatori, attraverso l'adozione di piani regionali per la formazione, che rispettino gli standard nazionali in materia, prestando particolare attenzione al tema dell'ascolto e della partecipazione dei bambini e degli adolescenti.

## **5. Ambito: Principi generali della CRC**

### **5.1 I diritti: articoli CRC di riferimento**

#### **Non discriminazione (articolo 2)**

1. Gli Stati parti si impegnano a rispettare i diritti enunciati nella presente Convenzione e a garantirli a ogni fanciullo che dipende dalla loro giurisdizione, senza distinzione di sorta e a prescindere da ogni considerazione di razza, di colore, di sesso, di lingua, di religione di opinione politica o altra del fanciullo o dei suoi genitori o rappresentanti legali, dalla loro origine nazionale, etnica o sociale, dalla loro situazione finanziaria, dalla loro incapacità, dalla loro nascita o da ogni altra circostanza.
2. Gli Stati parti adottano tutti i provvedimenti appropriati affinché il fanciullo sia effettivamente tutelato contro ogni forma di discriminazione o di sanzione motivate dalla condizione sociale, dalle attività, opinioni professate o convinzioni dei suoi genitori, dei suoi rappresentanti legali o dei suoi familiari.

#### **Superiore interesse (articolo 3)**

1. In tutte le decisioni relative ai fanciulli, di competenza delle istituzioni pubbliche o private di assistenza sociale, dei tribunali, delle autorità amministrative o degli organi legislativi, l'interesse superiore del fanciullo deve essere una considerazione preminente.

#### **Sopravvivenza e sviluppo (articolo 6)**

1. Gli Stati parti riconoscono che ogni fanciullo ha un diritto inerente alla vita.
2. Gli Stati parti assicurano in tutta la misura del possibile la sopravvivenza e lo sviluppo del fanciullo.

#### **Ascolto e Partecipazione (articolo 12)**

1. Gli Stati parti garantiscono al fanciullo capace di discernimento il diritto di esprimere liberamente la sua opinione su ogni questione che lo interessa, le opinioni del fanciullo sono debitamente prese in considerazione, tenendo conto della sua età e del suo grado di maturità.
2. A tal fine, si darà in particolare al fanciullo la possibilità di essere ascoltato in ogni procedura giudiziaria o amministrativa che lo riguarda, sia direttamente, sia tramite un rappresentante o un organo appropriato, in maniera compatibile con le regole di procedura della legislazione nazionale.

### **5.2 Osservazioni conclusive del Comitato ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza del 2011**

A seguito del monitoraggio sull'attuazione della **CRC** in Italia che si è concluso con la Sessione di Settembre 2011 di Ginevra, il Comitato ONU propone all'Italia, per il periodo 2011/2017, alcune Raccomandazioni inerenti i Principi Generali della CRC.

### **Non discriminazione (par. 24-25)**

Anche il Comitato ONU esprime serie preoccupazioni per gli indirizzi, le leggi e le prassi che discriminano i minori in situazioni di vulnerabilità in Italia. In particolare:

- Discriminazione contro minori di etnia Rom, Sinti e Camminanti in relazione all'assolvimento degli obblighi riguardanti istruzione, salute, adeguatezza delle condizioni di vita, sicurezza sociale.
- Emendamenti del codice penale che riducono le pene previste per i reati di propaganda a favore della superiorità razziale o etnica, in violazione della precedente raccomandazione del Comitato<sup>14</sup>.
- Residue disparità di trattamento tra minori legittimi, legittimati, figli biologici e nati al di fuori del matrimonio. A questo proposito, il Comitato lamenta che l'Italia non ha ancora ratificato la Convenzione europea sullo status giuridico dei minori nati al di fuori del matrimonio.

*Per ciò raccomanda:*

- l'adozione in tempi rapidi di tutte le misure necessarie per assicurare l'eliminazione effettiva di qualsiasi forma di discriminazione dei minori di origine Rom, in particolare nel sistema educativo e nell'erogazione dei servizi essenziali, in linea con le raccomandazioni del Comitato sull'Eliminazione della discriminazione razziale<sup>15</sup>;
- l'elaborazione di un efficace piano di azione nazionale per la prevenzione di razzismo, discriminazione razziale, xenofobia e intolleranza, accogliendo pienamente tutte le disposizioni in materia della Dichiarazione e del Programma di azione di Durban, con particolare attenzione all'articolo 2 della CRC;
- il rafforzamento del mandato dell'Ufficio nazionale antidiscriminazioni razziali, in particolare per quanto riguarda la raccolta sistematica dei dati sugli atti razzisti e xenofobi contro i bambini;
- l'inclusione delle circostanze aggravanti della motivazione di odio nell'articolo 61 del Codice penale;
- l'adozione di misure legislative appropriate per eliminare qualsiasi residua discriminazione tra i figli nati all'interno e i figli nati al di fuori del matrimonio;
- l'accelerazione della ratifica della Convenzione europea sullo status giuridico dei minori nati al di fuori del matrimonio.

### **Rispetto per le opinioni dei minori (par. 26-27)**

Il Comitato ONU accoglie con favore la dichiarazione della Corte Costituzionale italiana circa l'art. 12 della Convenzione, che conferma la sua applicabilità diretta nel sistema giuridico nazionale e la considerazione dei minorenni come parti interessate nei procedimenti giudiziari (positiva con la legge n. 54/2006, che stabilisce di ascoltare i minori nei casi di separazione dei genitori, divorzio e custodia; e prevede inoltre norme sull'obbligo di nominare un curatore del minore nelle procedure di adozione e nella determinazione dei diritti genitoriali e il Decreto legislativo n. 25 del 28 gennaio 2008, che riconosce il diritto dei minori non accompagnati di essere ascoltati). Esprime tuttavia timori in relazione a:

- l'assenza di un diritto esplicito dei minorenni di essere ascoltati in tutti i procedimenti civili, penali e amministrativi;
- l'assenza di direttive per l'implementazione della legge n. 149/2001 riguardante la nomina di curatori speciali per i minorenni nei casi di adozione;
- la mancanza di una consultazione sistematica dei minorenni durante la procedura di formazione delle leggi e delle decisioni che li riguardano, a livello nazionale, regionale o locale e l'assenza di direttive più specifiche sulla partecipazione dei minorenni allo sviluppo

14 CRC/C/15/Add.198.par. 21(b).

15 CERD/C/ITA/CO/15, par 20.

dei futuri piani di azione che li riguardano.

*Per cui raccomanda:*

- l'adozione di una normativa organica che stabilisca il diritto dei minori di essere ascoltati nelle questioni che li riguardano, applicabile in tutti i tribunali, enti amministrativi, istituzioni, scuole, enti di assistenza all'infanzia e famiglie, con l'adozione delle misure necessarie per consentire l'ascolto diretto delle opinioni dei minorenni e, contemporaneamente, la messa in atto di tutele e meccanismi adeguati per garantire che tale partecipazione possa svolgersi in modo efficace e in assenza di manipolazioni o intimidazioni, con il supporto di opinioni di esperti dei servizi interessati nei casi opportuni;
- la formulazione di direttive per la nomina di curatori speciali dei minorenni nei casi di adozione;
- l'implementazione di misure atte a garantire che i minorenni partecipino alla formazione delle leggi e delle decisioni politiche che li riguardano, compreso il rafforzamento dei Consigli dei ragazzi, mediante strutture di supporto regionali o nazionali.

### **5.3 La situazione attuale**

#### **Principio di non discriminazione**

**Discriminazione dei minorenni in nuclei familiari non legalmente soggiornanti sul territorio:** il rischio di mancato accesso ai diritti fondamentali è aumentato a seguito dell'introduzione del reato di ingresso e soggiorno illegale nello Stato italiano (Legge 94/2009).

**Disparità su base regionale:** i Livelli essenziali delle prestazioni sociali (Liveas) non sono ancora stati individuati; i livelli essenziali concernenti i diritti sociali e civili (Lep) di cui all'art. 117 lettera m) della Costituzione, determinanti per equilibrare il sistema federalista che si sta affermando, non sono stati elaborati.

**Discriminazione di bambini e adolescenti appartenenti a minoranze:** persiste la difficile situazione sociale dei bambini, delle bambine e degli adolescenti Rom, Sinti e Camminanti, siano essi italiani o stranieri, in particolare nei settori della salute, dell'assistenza sociale, dell'istruzione e delle condizioni abitative.

**Discriminazione di bambini e adolescenti appartenenti a famiglie povere:** è da tenere in considerazione l'elemento della **povertà minorile** che è a livelli ormai drammatici: **1.756.000 minori in Italia vivono in condizioni di povertà relativa**. Rappresentano il 17% dei minorenni residenti in Italia e il 22,5% del totale dei poveri. Si tratta, nel 70% dei casi, di figli che vivono con i genitori e almeno un fratello (oltre ¼ ne ha almeno due); il 12,6% vive in una famiglia senza occupati e il 65% in una famiglia con un solo occupato. La povertà minorile continua ad essere concentrata nel Sud, dove interessa il 30% delle famiglie, mentre nel Nord Italia riguarda meno di 1 famiglia su 10, con valori inferiori al 5% in Emilia Romagna, Lombardia, Veneto e Liguria. Le categorie più a rischio sono le famiglie numerose del mezzogiorno, le coppie con 2 figli (specialmente se minorenni) e un solo occupato in famiglia, le famiglie con un solo genitore, i cosiddetti *workingpoors* (lavoratori con uno stipendio troppo basso per mantenere la famiglia) e le famiglie immigrate con minorenni<sup>16</sup>.

16 Distribuzione del reddito e condizioni di vita in Italia Anni 2008-2009 (distribuito nel dicembre 2010 disponibile al seguente link: [http://www3.istat.it/salastampa/comunicati/non\\_calendario/20101229\\_00/testointegrale20101229.pdf](http://www3.istat.it/salastampa/comunicati/non_calendario/20101229_00/testointegrale20101229.pdf)). L'indagine è stata effettuata nell'ultimo trimestre del 2009 su un campione di circa 20.000 famiglie (oltre 51.000 individui), rappresentativo della popolazione residente in Italia. I quesiti hanno riguardato le condizioni di vita osservate alla fine del 2009 (occupazione, difficoltà economiche, spese per la casa) e i redditi percepiti nel 2008. Il 15,2% delle famiglie ha presentato tre o

### **Partecipazione dei bambini e dei ragazzi:**

In merito al **diritto di ascolto** “diritto alla partecipazione” va rilevato che esso ha ricevuto riconoscimento anche dall’**art. 24 della Carta di Nizza** che, in quanto richiamata **all’art. 6 del Trattato di Lisbona**, è entrata a far parte del **Trattato sull’Unione Europea**. E’ inoltre stabilito dalla **Convenzione di Strasburgo** sull’esercizio dei diritti dei minori del 1996 (ratificata e resa esecutiva con l. 77/2003).

**Si tratta di un diritto assoluto, valevole nei confronti di tutti i soggetti** (persone o istituzioni) che debbono assumere decisioni o determinazioni per la persona minore di età, prima di tutto i suoi genitori e la sua famiglia, ma anche tutte le altre agenzie educative. Negli ultimi anni il **diritto all’ascolto** ha ricevuto attenzione nei procedimenti giudiziari civili che riguardano il figlio minore, sia che si tratti di cd ‘procedimenti separativi’ sia che invece si tratti di procedimenti nei quali si deve instaurare il rapporto di filiazione o ancora si debba valutare il corretto esercizio della funzione genitoriale. Le prassi non sono univoche e caratterizzate ancora da una scarsa focalizzazione dell’interesse del minore all’ascolto, del fatto che sia un suo diritto, della difficoltà di darne in ambito civile una corretta definizione processuale e di coniugarne la funzione con i principi costituzionali del giusto processo e dei diritti di difesa. Problemi sussistono anche per quanto riguarda l’ascolto del minore come testimone nei procedimenti penali che lo vedono vittima di abusi.

In ogni caso è chiaro:

- che deve essere assicurata al minore una concreta ed effettiva possibilità di ascolto,
- che si tratta di un diritto e non di un obbligo del minore;
- che l’esercizio del diritto non può correttamente avvenire se non vi è stata una corretta informativa preliminare sul contesto decisionale e sulle modalità di esercizio del diritto;
- che è necessaria una seria considerazione dell’opinione manifestata dal minore in relazione alla sua maturità;
- che è necessaria una successiva restituzione alla persona minore di età della decisione assunta; che tutto ciò deve avvenire in un corretto quadro processuale.

Sul tema della partecipazione può essere utile ricordare **quattro questioni collegate**, utili per la determinazione dei livelli essenziali:

- a livello legislativo, appare utile considerare **la partecipazione come asse strategico** permanente nella redazione e del merito del Piano nazionale infanzia e adolescenza;
- sempre a livello legislativo, si ricorda la **Legge 285/97**. La stessa legge era stata il principale “motore” per la sperimentazione di iniziative di partecipazione. Il collegamento di questa legge con lo spirito “prestazionale” della 328/00 ha di fatto cancellato (o comunque significativamente ridotto) le iniziative di partecipazione, in quanto non direttamente collegate al disagio conclamato; la riduzione stessa della 285/97 alle sole 15 città riservatarie ha ulteriormente limitato la portata di innovazione che si era registrata nei primi quattro anni della sua applicazione. Riportare (attraverso i livelli essenziali) la Legge (e il Fondo nazionale) a cogenza nazionale (e non indistinta), con risorse almeno non inferiori a quelle del 2002/2004 (circa 170 milioni di €), può essere un traguardo operativo concreto;
- è utile ricordare l’esperienza del **Premio e della Rete nazionale delle Città (sostenibili) Amiche delle Bambine e dei Bambini**. Dal 1997 al 2001 ha attivato energie, esperienze,

---

più sintomi di disagio economico tra quelli previsti dall’indicatore sintetico definito dall’Eurostat (Almeno tre segnali di disagio economico tra i seguenti: 1) non riuscire a sostenere spese impreviste, 2) non potersi permettere una settimana di ferie lontano da casa almeno una volta in un anno, 3) avere arretrati (mutuo o affitto o bollette o altri debiti diversi dal mutuo), 4) non potersi permettere un pasto adeguato almeno ogni 2 giorni; 5) non potersi permettere di riscaldare adeguatamente l’abitazione, non potersi permettere: 6) lavatrice 7) tv a colori 8) telefono 9) automobile.). Questo valore non presenta variazioni statisticamente significative rispetto all’anno precedente e si conferma molto più elevato tra le famiglie con cinque componenti o più (25,8 per cento), residenti nel Mezzogiorno (25,1 per cento) e tra le famiglie con tre o più minorenni (27,1 per cento).

attività diffuse legate alla partecipazione. La cancellazione di questa esperienza nazionale è stata significativamente sentita da molte città che avevano avviato interessanti attività di partecipazione con i bambini e i ragazzi;

- non meno importante è ricordare come il tema della partecipazione sia direttamente collegato ad altri ambiti, come i diritti civili (con particolare riferimento ai diritti di associazione, di libertà di pensiero e parola) e l'ambito riferito all'educazione, gioco e attività culturali.

**Promuovere il diritto all'ascolto del minore vuol dire quindi promuoverne anche l'educazione alla responsabilità sociale:** essere educato a dire e a essere ascoltato, vuol dire anche essere educato a ascoltare e a lasciar dire. Il primo luogo della promozione all'ascolto della persona minore di età deve essere la famiglia e i genitori debbono poter usufruire di programmi di sviluppo di genitorialità capacitante all'ascolto sia nel senso di consentire la libera espressione ai figli della loro opinione, sia di considerarla debitamente.

**Consultazione da parte delle istituzioni dei bambini e ragazzi:** persiste il mancato coinvolgimento dei bambini e dei ragazzi nella stesura del Piano nazionale infanzia. La *partecipazione* delle ragazze e dei ragazzi non risulta essere un asse culturale, educativo e strategico nell'ambito delle politiche per l'infanzia e l'adolescenza e *manca ancora un coordinamento nazionale* che faccia da raccordo tra le varie esperienze, a livello locale, dei consigli comunali dei ragazzi/e e dei processi partecipativi che li coinvolgono.

**Consigli dei ragazzi/e:** continua ad essere assente un coordinamento nazionale delle esperienze di partecipazione.

**Il Coordinamento nazionale PIDIDA** ha avviato un importante lavoro (con il percorso degli Stati Generali della Partecipazione del 2011, affrontato con esperti, amministratori, studiosi e rappresentanti di gruppi di ragazzi) sul tema della declinazione della "partecipazione" in livelli essenziali, **in 6 contesti (Ambito giudiziario, Famiglia e Cure alternative, Istruzione e scuola, Gioco, attività ricreative, sportive e culturali, Contesti nazionali ed internazionali, Ambiente)**, per ciascuno dei quali sono stati individuati campi di attenzione, successivamente declinati rispetto ai soggetti che possono intervenire per la loro implementazione in relazione alla situazione nazionale decentrata e sussidiaria e alla prospettiva federalista<sup>17</sup>.

### **Ascolto dei minori di età in ambito giudiziario**

- **In ambito civile:**

Relativamente all'ascolto del minore negli ambiti disciplinati dalle suddette Leggi la prassi continua ad essere difforme sul territorio.

Numerosi Tribunali ed associazioni di avvocati di famiglia si sono attivati al fine di prevedere e firmare dei protocolli condivisi per quanto riguarda l'ascolto dei minorenni nei giudizi di separazione e di divorzio, con modalità però ancora difformi. Fra questi il Tribunale di Milano, Roma, Salerno, Venezia, Palermo, Verona, Reggio Calabria e Firenze. La situazione in altri Tribunali è lasciata ai singoli operatori. Nel 2001 è stato realizzato per la prima volta un percorso di formazione dei magistrati e degli avvocati, organizzato dal CSM, dedicato all'ascolto dei minorenni nei procedimenti.

In merito all'entrata in vigore della **legge 54/2006**<sup>18</sup> "Disposizioni in materia di separazione dei genitori e affidamento condiviso dei figli" e della **legge 149/2001** "Diritto del minore ad una famiglia"<sup>19</sup>, si sottolinea che non sono state successivamente emesse norme esplicative in merito alla obbligatorietà ed alle modalità **dell'ascolto del minore**.

17 Si veda il sito del PIDIDA: [www.infanziaediritti.it](http://www.infanziaediritti.it), in relazione specifica agli Stati Generali della Partecipazione.

18 Entrata in vigore il 16 marzo 2006.

19 Entrata in vigore per la parte relativa alle norme processuali il 1°luglio 2007.

- **In ambito penale:**

L'ascolto protetto del minore parte offesa e/o vittima di reati di natura sessuale continua ad essere realizzato in modo non uniforme a livello nazionale e con differenti modalità a seconda del Giudice. Anche per quanto riguarda l'ascolto del minore parte offesa sono stati firmati alcuni protocolli, ma la situazione è resa ancora più complessa dalla mancanza in molti Tribunali di strutture apposite che consentano l'audizione protetta, nel rispetto della personalità del minore.

### **Il terzo protocollo opzionale della CRC e l'autotutela dei diritti**

Alla fine del 2011 è stato adottato dall'ONU il terzo Protocollo Opzionale della CRC (Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on a communications procedure)<sup>20</sup>, che mira ad introdurre la possibilità di comunicare al Comitato ONU eventuali violazioni dei diritti sanciti dalla CRC e dai suoi due Protocolli Opzionali. Tale comunicazione, alla luce del riconoscimento delle persone di minore età come "soggetti" e non "oggetti" di diritto, può avvenire da parte di singoli o gruppi di minorenni cittadini di Stati che avranno adottato il Protocollo stesso e sono riferiti direttamente al Comitato ONU. Questa opzione rende possibile ed evidente il diritto delle persone di minore età di affermare soggettivamente i propri diritti, rivolgendosi ad un organismo internazionale deputato.

## **5.4 I livelli essenziali. Una proposta**

- **Realizzare, ex ante, una valutazione dell'impatto sull'infanzia e l'adolescenza.** I **livelli essenziali**, vanno considerati come elemento per assicurare i Principi Generali; in questo senso è utile affermare la necessità che ogni elaborazione di Leggi e Norme, sia livello nazionale che a livello regionale e amministrativo, che abbiano rilevanza diretta o indiretta per i minorenni, devono prevedere ex ante una **valutazione di impatto per l'infanzia e l'adolescenza**, ovvero indicare quali azioni positive esse intendono attuare. Coerentemente ne consegue che tutti gli strumenti nazionali e regionali preposti (dal Piano nazionale infanzia all'Osservatorio e al Centro nazionale infanzia e adolescenza, fino ai Piani dei Servizi sociali delle Regioni) devono trovare una ricomposizione e un collegamento fra di loro, anche con la supervisione dei Garanti e il controllo della società civile (e dei minorenni stessi); il tutto, ovviamente, in un quadro di **tracciabilità delle politiche** (e delle risorse) per l'infanzia e l'adolescenza che non possono essere fatte meramente aderire alle politiche per le famiglie.
- **Adottare un strategia nazionale** che abbia un impatto significativo **sulla povertà minorile** deve essere una priorità trasversale di ogni elaborazione operativa.
- **Revisione della normativa inerente i figli nati all'interno e fuori dal matrimonio**, in modo che venga cancellata ogni discriminazione e si accolga pienamente il dettato della CRC, anche attraverso la ratifica della Convenzione europea sullo status giuridico dei figli nati da genitori non sposati.
- **Riesaminare tutte le norme collegate alla sicurezza** che hanno di fatto determinato **discriminazione fra minori stranieri e italiani**, così come nell'ambito della **scuola** le stesse norme collegate al limite del 30% di presenza di alunni stranieri.
- **Intervenire con determinazione con azioni di contrasto al razzismo e alla xenofobia,**

<sup>20</sup> [http://www.gruppocrc.net/IMG/pdf/Third\\_Committee\\_adoption\\_-\\_November\\_2011.pdf](http://www.gruppocrc.net/IMG/pdf/Third_Committee_adoption_-_November_2011.pdf).

con azioni di sensibilizzazione ma anche normative, fino all'inclusione delle circostanze aggravanti della motivazione di odio nell'articolo 61 del Codice Penale.

- In generale, **adottare una normativa organica** che stabilisca il diritto dei minori di essere ascoltati nelle questioni che li riguardano, applicabile in tutti i tribunali, enti amministrativi, istituzioni, scuole, enti di assistenza all'infanzia e famiglie, adottando le misure necessarie per consentire l'ascolto diretto delle opinioni dei minorenni e, contemporaneamente, prevedendo tutele e meccanismi adeguati per garantire che tale partecipazione possa svolgersi in modo efficace e in assenza di manipolazioni o intimidazioni, con il supporto di opinioni di esperti dei servizi interessati nei casi opportuni.
- **Utilizzare funzionalmente** l'articolazione dei contesti nei quali deve essere garantito il diritto di ascolto, come individuato dal Commento Generale n. 12 del Comitato ONU, conformemente a quanto elaborato dal Coordinamento PIDIDA, che chiede che la partecipazione sia garantita:
  - in famiglia;
  - nelle situazioni di cure alternative;
  - cure sanitarie;
  - nei contesti legati all'istruzione e alla scuola;
  - nelle situazioni concernenti il gioco, le attività ricreative, sportive e culturali;
  - nel posto di lavoro;
  - nelle misure di contrasto, prevenzione e cura rispetto a situazioni di violenza;
  - nello sviluppo delle strategie di prevenzione;
  - nei procedimenti di immigrazione e di asilo;
  - nelle situazioni di emergenza;
  - in contesti nazionali ed internazionali.
- Formulare **direttive per la nomina di curatori speciali dei minorenni** nei casi di adozione (legge 149/2001);
- Predisporre **un atto normativo d'indirizzo nazionale** coerente con la risoluzione del Parlamento Europeo 16.1.2008 (Una strategia dell'Unione Europea sui diritti dei minori) che contenga:
  - linee guida per la consultazione e il coinvolgimento dei bambini e degli adolescenti riguardo agli interventi in materia di ambiente urbano e pianificazione territoriale e per l'effettività dell'ascolto del bambino nelle procedure amministrative che lo riguardano (città amiche dei bambini);
  - livelli essenziali di facilità di accesso per i servizi indirizzati ai bambini e agli adolescenti
  - promozione di servizi e iniziative finalizzate allo sviluppo dell'autonomia e delle esperienze di vita di gruppo (educazione alla cittadinanza);
  - promozione e valorizzazione delle forme associative di bambini e adolescenti e, a livello locale, il sostegno ai gruppi anche non formalmente costituiti;
  - realizzazione periodica di forum a livello nazionale e regionale con la partecipazione di bambini e ragazzi ai fini della definizione delle priorità e della verifica delle politiche rivolte ai bambini e agli adolescenti;
  - realizzazione di un sistema d'informazione sui diritti dei bambini e divulgazione delle azioni istituzionali incidenti su tali diritti con l'uso di strumenti di comunicazione a misura di bambini e adolescenti.
- Attivare un **Coordinamento nazionale** delle pratiche istituzionali nel campo della

- partecipazione dei bambini e delle bambine al fine di:
- realizzare un costante monitoraggio delle pratiche istituzionali alla luce degli standard internazionale per la partecipazione dei bambini e dei ragazzi;
  - promuovere l'istituzionalizzazione della partecipazione dei bambini e dei ragazzi;
  - promuovere programmi permanenti di formazione per i funzionari pubblici;
  - elaborare e promuovere l'attuazione di linee guida su come le opinioni espresse dai bambini e dai ragazzi debbano essere prese in considerazione, nel processo di elaborazione di politiche e norme;
  - promuovere il coinvolgimento dei bambini e dei ragazzi nel monitoraggio delle politiche e nelle ricerche che li riguardano;
  - stimare le risorse destinate dagli enti ad attività di partecipazione dei bambini e dei ragazzi.
- **Produrre Linee guida nazionali orientative e un manuale operativo** a partire dall'analisi di buone pratiche locali (CCR, Consulte, etc.).
  - **Predisporre proposte formative rivolte a promotori e facilitatori degli interventi di promozione della partecipazione e del protagonismo dei bambini e degli adolescenti** nell'ambito di un percorso di accompagnamento all'attuazione delle Linee guida di cui sopra.
  - Realizzare **Forum nazionali e Forum regionali dei ragazzi e delle ragazze e degli adolescenti**, collegati ai garanti (regionali e nazionale) e ai centri di monitoraggio e documentazione e osservatori (nazionali e regionali) e attivati nell'ambito della costruzione e successivo monitoraggio del Piano nazionale infanzia e adolescenza e delle politiche regionali.
  - Consolidare e migliorare le esperienze di partecipazione nelle scuole, con il potenziamento delle esperienze delle **Consulte Studentesche Provinciali**.
  - Promuovere le **Città amiche delle bambine e dei bambini**: consultazioni periodiche, a livello territoriale, attraverso incontri finalizzati, che vedano i bambini, le bambine e gli/le adolescenti interpellati nella costruzione di processi di modificazione del territorio di riferimento (per i servizi, la mobilità, l'urbanistica, la sicurezza).
  - **Promuovere il Diritto all'ascolto del minore di età**: riguardo all'esercizio del diritto di ascolto, ma anche in generale all'esercizio dei **diritti di libertà** (di espressione, di pensiero, coscienza e religione, privacy) appare importante promuovere la possibilità di ricorrere, nel caso di mancanza o dichiarata inidoneità dei genitori o di altri parenti stretti, alla **nomina di tutori** che siano persone fisiche, volontari appositamente formati, anziché nominare tutore figure istituzionali (come oggi accade, nominando per lo più il Sindaco del luogo di residenza).
  - **Ratificare il terzo Protocollo Opzionale alla CRC.**

## **5.5 La Checklist. L'individuazione di alcuni strumenti**

Per ciò che riguarda la *checklist*, si propone di considerare (senza riportarli per ragioni di spazio) i seguenti strumenti:

- le *checklist* specifiche per gli artt. 2, 3, 6, 12 della CRC presenti nell'Implementation handbook

for the Convention on the Rights of the Child<sup>21</sup>;

- le Raccomandazioni presenti nel 2° Rapporto sullo stato di attuazione della CRC a cura del Gruppo di Lavoro per la CRC<sup>22</sup>;
- le Raccomandazioni del Comitato ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza del 2003 e del 2011.

Per lo specifico argomento della partecipazione, gli strumenti su questo tema elaborati tra gli altri da Roger Hart<sup>23</sup>, da Gerison Lansdown<sup>24</sup>, gli standard Minimi per la partecipazione dei ragazzi nei percorsi con le Istituzioni, elaborati a livello internazionale e tradotti per il contesto italiano dal Coordinamento nazionale PIDIDA<sup>25</sup>. Per la partecipazione esistono una molteplicità di altri schemi e liste di controllo, a livello nazionale e internazionale, per le quali tra gli altri è consultabile il coordinamento PIDIDA nazionale<sup>26</sup>.

---

21 Una versione completa (e rivista alla terza edizione) è scaricabile al seguente indirizzo: <http://www.unicef.org/crc/files/Implementation%20Checklists.pdf> .

22 <http://www.gruppocrc.net/-principi-general-della-CRC->

23 A partire dalla scala delle partecipazione: [http://www.unicef-irc.org/publications/pdf/childrens\\_participation.pdf](http://www.unicef-irc.org/publications/pdf/childrens_participation.pdf) e i successivi strumenti elaborati dall'Autore.

24 A partire dal suo volume "Promuovere la partecipazione dei ragazzi per costruire la democrazia": [http://www.unicef-irc.org/publications/pdf/insight\\_participation\\_ita.pdf](http://www.unicef-irc.org/publications/pdf/insight_participation_ita.pdf) .

25

[http://www.infanziaediritti.it/prova/pdf/Doc.PIDIDASTANDARDMINIMIPARTICIPAZIONE\\_Istituzioni\\_DEF\\_con%20FIRME\\_al\\_20-4-09.pdf](http://www.infanziaediritti.it/prova/pdf/Doc.PIDIDASTANDARDMINIMIPARTICIPAZIONE_Istituzioni_DEF_con%20FIRME_al_20-4-09.pdf) .

26 [www.infanziaediritti.it](http://www.infanziaediritti.it), con particolare riferimento ai documenti raccolti per l'organizzazione degli Stati Generali della Partecipazione.

## 6. Ambito: Diritti civili e libertà

### 6.1 I diritti: articoli CRC di riferimento

Art. 7 Nome e nazionalità;  
Art. 8 Conservazione della propria identità;  
Art. 13 Libertà di espressione;  
Art. 14 Libertà di pensiero, coscienza e religione;  
Art. 15 Libertà di associazione;  
Art. 1 Protezione della privacy;  
Art. 17 Accesso ad informazioni appropriate;  
Art. 37 Contrasto alla tortura

### 6.2 La situazione attuale<sup>27</sup>

#### **Diritto della partoriente di decidere in merito al riconoscimento del nascituro**

Alle gestanti in condizioni di disagio socio-economico non vengono assicurati i necessari sostegni sociali, che dovrebbero essere garantiti, ad esempio, indipendentemente dalla loro residenza anagrafica o cittadinanza.

Permane la necessità di assicurare il rispetto della loro decisione in merito al riconoscimento o non riconoscimento del neonato.

Per il **diritto della partoriente di decidere** in merito al **riconoscimento** o meno come figlio del neonato, sono attualmente in discussione presso la Commissione Affari sociali della Camera dei Deputati due proposte di legge<sup>28</sup> che recepiscono le raccomandazioni del Gruppo CRC<sup>29</sup> che, chiedono al Parlamento di approvare una legge che preveda la realizzazione da parte delle Regioni di almeno uno o più **servizi specializzati** in grado di fornire alle gestanti le prestazioni necessarie e i supporti affinché possano assumere consapevolmente libere le decisioni circa il riconoscimento o il non riconoscimento dei loro nati.

#### **Diritto alla libertà di associazione**

In Italia la possibilità di costituire *Child Led Organization*, cioè associazioni costituite e “governate” da minorenni, attualmente non è concreta.

Il **diritto di associazione** trova un ostacolo significativo nelle limitazioni legate alla capacità di agire.

**Le leggi di settore** che in Italia regolano le **associazioni** non tengono conto dell’art. 15 della CRC, e le organizzazioni in cui sono presenti minorenni sono tutte miste. L’associazionismo esclusivo tra minorenni si esprime solamente nell’ambito dei Gruppi informali.

Secondo il Codice Civile è con la maggiore età che si raggiunge la capacità di compiere la grande maggioranza degli atti<sup>30</sup>. La sua assenza nella minore età rende invalidabile qualsiasi azione di un minorenne in ambito associativo (firma di contratti, decisioni assunte in un collettivo associativo

27 Tratto dalle schede di aggiornamento del Rapporto sull’attuazione della CRC in Italia (27 maggio 2011): [www.gruppoCRC.net](http://www.gruppoCRC.net) (presso il sito è consultabile l’intero Rapporto).

28 La proposta di Legge n. 1266 del Consiglio regionale del Piemonte e n. 3303 dell’On. Domenico Lucà ed altri, nonché l’articolo 18 della n. 1353 presentata dall’On. Livia Turco.

29 2° Rapporto Supplementare, pagina 51.

30 Art. 2 Codice Civile.

verso e per terzi, decisioni economiche afferenti l'eventuale associazione). Di fatto quindi vi è sempre la necessità della presenza di maggiorenni come rappresentanti o almeno garanti dell'associazione.

### **Diritto alla libertà di religione**

L'insegnamento della Religione Cattolica (IRC) pur essendo facoltativo è compreso nell'orario scolastico. Non vengono parimenti garantite le opzioni dei "non avvalentesi", in particolare non viene garantito il regolare svolgimento delle "attività didattiche alternative".

Perdura la difficoltà di reperire dati ed informazioni in merito alle "attività alternative" proposte all'interno degli Istituti, con la nota n. 26842 del 7 marzo 2011<sup>31</sup>, il Ministero dell'Economia ha diramato istruzioni circa il pagamento delle "attività alternative" all'IRC (autorizzando l'assunzione di supplenti qualora nella scuola non ci sia personale disponibile).

### **Diritto del minore all'accesso ad informazioni appropriate**

Il Codice Unico Media e Minori non è stato ancora approvato. I Codici attualmente in vigore presentano differente natura ed hanno differenti poteri sanzionatori e compiti di monitoraggio. Manca un progetto organico per educare le nuove generazione ad un uso critico e consapevole delle nuove tecnologie.

### **Reato di tortura**

Non è ancora stato introdotto nella legislazione italiana.

L'Italia continua ad essere inadempiente verso gli impegni derivanti dalla ratifica della Convenzione ONU contro la tortura e i trattamenti inumani o degradanti (CAT)

Nel corso della precedente Legislatura sono stati presentati 4 disegni di legge al Senato<sup>32</sup>. Tutti i DDL sono stati rinviati in Assemblea e non hanno proseguito l'iter di approvazione oppure non è ancora iniziato l'esame

## **6.3 Osservazioni conclusive del Comitato ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza del 2011**

### **Registrazione e nazionalità (par. 28-29)**

- La legge n. 94/2009 sulla Pubblica Sicurezza (reato di clandestinità) limita di fatto il diritto dei bambini di origine straniera di essere registrati all'anagrafe.
- Preoccupa inoltre la situazione "de facto" dei minorenni senza cittadinanza, compresi, secondo i dati, alcune centinaia di bambini Rom.

Nella Raccomandazione n. 40 della Universal Periodic Review si indica di implementare la legge n. 91/1992 sulla cittadinanza italiana in modo da tutelare i diritti di tutti i minorenni che vivono in Italia. Si raccomanda quindi al nostro Paese di:

- garantire per legge l'obbligo della registrazione alla nascita di tutti i bambini che nascono e vivono in Italia;

31 <http://3.flcgil.stgy.it/files/pdf/20110316/nota-26482-del-7-marzo-2011-pagamento-attivita-alternative-all-insegnamento-della-religione-cattolica.pdf>.

32 A.S. 1237 Introduzione del reato di tortura, presentato il 26 novembre 2008, assegnato il 3 marzo 2009 e rinviato in Assemblea dalla Commissione; A.S. 374 Introduzione dell'articolo 593 bis c.p. concernente il reato di tortura e altre norme in materia di tortura presentato al Senato il 6 maggio 2008, rinviato all'assemblea il 3 dicembre 2009; A.S. 256 Introduzione dell'articolo 593 bis c.p. concernente il reato di tortura e altre norme in materia di tortura presentato al Senato il 29 aprile 2008, rinviato in Assemblea il 3 dicembre 2009 ed l'A.S.1596 Introduzione degli articoli 613 bis e 613 ter c.p. in materia di tortura e presentato il 29 maggio 2009 assegnato il 25 giugno 2009 e rinviato in Assemblea il 3 dicembre 2009.

- intraprendere campagne per accrescere la consapevolezza sul diritto di tutti i bambini di essere registrati alla nascita, indipendentemente dall'origine sociale ed etnica e dal regolare/irregolare soggiorno dei genitori;
- agevolare l'accesso alla cittadinanza per i minorenni che diversamente sarebbero da considerare *apolidi*.

### **Libertà di pensiero, coscienza e religione (par. 30-31)**

Il Comitato ONU esprime il timore che la libertà religiosa dei minorenni nelle scuole dell'infanzia, primarie e secondarie di primo e secondo grado possa essere, nella pratica, compromessa dalla mancanza di valide alternative alla IRC e dall'assenza di informazioni sulla disponibilità di opzioni alternative (e dei relativi moduli) per gli allievi che decidono di “non avvalersi” dell' IRC.

*Viene così raccomandato di:*

- Intensificare gli sforzi per garantire nella pratica l'effettivo carattere facoltativo dell'istruzione religiosa:
  - garantire che tutti i genitori degli allievi che frequentano le scuole pubbliche siano pienamente consapevoli della natura facoltativa dell'istruzione religiosa, mediante informazioni plurilingue;
  - studiare, identificare e documentare le prassi ottimali riguardanti le “alternative” all'IRC e offrire valide “alternative didattiche” nell'ambito dei curricula nazionali.

### **Accesso alle informazioni appropriate (par. 32-33)**

Il Comitato ONU

- rileva la mancanza di un quadro giuridico ed educativo completo che favorisca la tutela dei diritti dei minori ai sensi dell'articolo 17 della CRC;
- condivide le preoccupazioni circa le forme di discriminazione contro le donne, alla rappresentazione delle donne e delle ragazze come oggetti sessuali nei media e nella pubblicità italiani (una influenza negativa sullo sviluppo dei minorenni e dei rapporti con i loro pari).
- In particolare, pur esprimendo un positivo riconoscimento per i vari codici di autoregolamentazione che regolano le trasmissioni e le comunicazioni a mezzo stampa, nonché l'istituzione del Comitato Media e Minori, (resta però la preoccupazione per la natura volontaria del Codice di autoregolamentazione Internet e Minori e il fatto che il comitato istituito per monitorarne l'implementazione non sia ancora stato rinnovato [mandato scaduto nel 2007]) si esprime preoccupazione per:
  - l'esigenza espressa dai minorenni, ancora inevasa, di una maggiore protezione del loro diritto alla privacy e la necessità di essere informati sull'uso di Internet in un linguaggio e con un formato comprensibile ai bambini;
  - gli stereotipi di genere, che possono influire sulle scelte delle bambine per quanto riguarda i loro studi e le loro aspirazioni;
  - il ruolo dei media e della pubblicità italiana nel presentare le donne e le ragazze come oggetti sessuali;
  - la rappresentazione negativa degli immigrati e delle minoranze nei media, con conseguenze sulla integrazione sociale e sul reale godimento dei diritti dei minorenni di queste comunità;
  - il contenuto della pubblicità che può indurre consumi potenzialmente dannosi per quanto riguarda cibo, medicinali, giocattoli e altri elementi.

*Per tanto viene raccomandato di:*

- promuovere e supportare lo sviluppo di un Codice sui minori e i media che accolga pienamente le disposizioni e lo spirito dell'articolo 17 della CRC, compreso

l'incoraggiamento alla diffusione di materiale positivo dal punto di vista sociale e culturale;

- ripristinare il Comitato di monitoraggio sul "Codice di autoregolamentazione Internet e Minori" e garantire che le violazioni al Codice siano sottoposte a sanzioni amministrative e legali efficaci;
- adottare le misure necessarie per avere media responsabili e proattivi, in grado di combattere razzismo e intolleranza
- implementare un sistema di monitoraggio che ne garantisca l'effettiva realizzazione.

### **Punizioni fisiche (par. 34-35)**

Il Comitato esprime preoccupazione per:

- la prevalenza delle punizioni fisiche in ambito familiare, in particolare per il fatto che molti genitori continuano a ritenere appropriato schiaffeggiare i figli come strumento di disciplina;
- per il fatto che l'Italia non abbia ancora approvato una legislazione che proibisca esplicitamente qualsiasi forma di punizione fisica in tutti gli ambienti, compresa l'abitazione, nonostante la Suprema corte abbia deliberato sulla proibizione di questi atti.

*Viene raccomandato di:*

- attuare una riforma della legislazione nazionale in modo da garantire la proibizione esplicita di tutte le forme di punizione fisica in tutti gli ambiti, anche domestici, sulla scorta del commento generale del **n. 8** (2006) sul diritto dei minorenni alla protezione dalle punizioni fisiche e da altre forme di punizione crudeli o degradanti e del commento generale **n. 13** (2011) sul diritto dei minori di non subire violenza sotto qualsiasi forma;
- diffondere la consapevolezza tra i genitori e il pubblico in generale, dell'impatto delle punizioni fisiche sul benessere dei minorenni e sui validi metodi di disciplina alternativi, conformi ai diritti dei minori.

## **6.4 I livelli essenziali. Una proposta**

I diritti civili e di libertà non sono immediatamente e/o sempre riconducibili ad una dimensione meramente prestazionale caratterizzata da "costo e fabbisogno standard" intitolati ai singoli individui in condizioni di disagio (già) conclamato.

I livelli essenziali per l'infanzia e l'adolescenza, fondandosi sui diritti, richiedono che l'ambito **pubblico** con autorevolezza svolga ampie e determinanti funzioni di **monitoraggio, regia e controllo**.

Per questa ragione le proposte che seguono ai fini della costruzione dei livelli essenziali trattano di temi prevalentemente afferenti all'ambito normativo e/o di monitoraggio.

### **Art. 7: Nome e nazionalità**

- Consentire il diritto di portare il cognome di entrambi i genitori.
- Ampliare/favorire la possibilità di acquisizione della cittadinanza italiana per i minori nati in Italia a che hanno vissuto in Italia la loro infanzia (ovvero superare il gap esistente fra figli di stranieri nati in Italia e figli di italiani procedendo verso lo Jus Soli).
- Agevolare e garantire la pratica della registrazione alla nascita, sia con azioni normative sia con campagne informative, rivolte a tutta la popolazione con particolare riferimento agli stranieri residenti in Italia.

#### **Art. 8: Conservazione della propria identità**

- Portare a termine il processo legislativo in merito al diritto della partoriente di riconoscimento del nascituro, coerentemente a quanto richiesto dalla Raccomandazione del Comitato ONU del 2003<sup>33</sup>.
- Eliminare definitivamente le differenze di trattamento tra i figli di genitori coniugati e i figli di genitori non coniugati, anche in relazione agli aspetti inerenti le relazioni parentali acquisite (nonni, zii, etc.).

#### **Art. 13: Libertà di espressione**

- Assicurare la possibilità, specialmente negli ambienti frequentati dai ragazzi e dai bambini (scuole, centri aggregativi, servizi sociali, minori in circuiti giudiziari, etc.) di produrre proprie iniziative, anche editoriali, musicali, creative e **sostenere il diritto di associazione** (si veda art. 15); da connettere anche all'argomento dell'accesso in sicurezza ai nuovi media.

#### **Art. 14: Libertà di pensiero, coscienza e religione**

- Assicurare la reale parità di trattamento nelle scuole per coloro che seguono l'IRC e coloro che scelgono di "non avvalersi", potenziare l'informazione circa la facoltatività dell'IRC e le opzioni alternative, il monitoraggio degli insegnamenti alternativi e proporre le buone prassi ad essi relativi nell'ambito dei curricula formativi nazionali.

#### **Art. 15: Libertà di associazione**

- Assicurare la reale possibilità per i minori di partecipare e dirigere "child led organisation", intervenendo sulle leggi di settore (associativo) ovvero prevedere concrete forme di tutoring che possano rendere coerente questo diritto con le norme del Codice Civile.

#### **Artt. 16/17: Protezione della privacy e accesso ad informazioni appropriate**

Il diritto di privacy va messo in relazione con quello di associazione, libertà di pensiero, religione ed espressione, oltre che con i diritti/doveri educativi della famiglia e delle agenzie educative.

- Avviare uno screening sulle norme nazionali che intercettano questo tema, fin'ora poco monitorato.
- Nell'ambito delle Raccomandazioni 2011 del Comitato ONU sui diritti si pongono all'ordine del giorno azioni volte a:
  - promuovere e supportare lo sviluppo di un Codice su minori e media pienamente coerente con l'art. 17 della CRC, compreso l'incoraggiamento alla diffusione di materiale positivo dal punto di vista sociale e culturale;
  - ripristinare il Comitato di monitoraggio sul "Codice di autoregolamentazione Internet e Minori" e garantire sanzioni amministrative e legali efficaci per le violazioni al Codice;
  - adottare le misure necessarie per avere media responsabili e proattivi, in grado di combattere razzismo e intolleranza,
  - implementare un sistema di monitoraggio che garantisca l'effettiva realizzazione delle misure di cui sopra.

#### **Art. 37: Contrasto alla tortura (e punizioni corporali)**

---

33 Il Comitato ONU al punto 28 delle Osservazioni Conclusive del 2003 ha raccomandato all'Italia di:  
(a) assicurare quanto più possibile il rispetto del diritto del bambino di conoscere identità dei propri genitori, sia che si tratti di un bambino adottato o di un bambino nato al di fuori del matrimonio che non sia stato riconosciuto dai genitori;  
(b) rivedere e modificare urgentemente la legislazione in modo da assicurare che i bambini nati al di fuori del matrimonio abbiano legalmente fin dalla nascita una madre [...] e incoraggi il riconoscimento di questa categoria di bambini da parte dei padri [...].

- Introdurre il reato di Tortura nell'ordinamento nazionale;
- Vietare esplicitamente per legge ogni tipologia di punizione corporale, anche domestica;
- Avviare campagne informative tese ad evidenziare il danno al benessere dei bambini che da esse deriva.

### **6.5 La checklist. L'individuazione di alcuni strumenti**

- Le checklist specifiche per gli artt. 7, 8, 13, 14, 15, 16, 17, 37 della CRC sono presenti nell'Implementation handbook for the Convention on the Rights of the Child<sup>34</sup>
- le Raccomandazioni presenti nel 2° Rapporto sullo stato di attuazione della CRC a cura del Gruppo di Lavoro per la CRC<sup>35</sup>
- Le Raccomandazioni del Comitato ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza di Ginevra, del 2003 e del 2011

---

34 Una versione completa (e rivista alla terza edizione) è scaricabile al seguente indirizzo:  
<http://www.unicef.org/crc/files/Implementation%20Checklists.pdf> .

35 <http://www.gruppocrc.net/-diritti-civili-e-liberta-> .

## 7. Ambito: Ambiente familiare e assistenza alternativa

### 7.1 I diritti: articoli CRC di riferimento

Si fa riferimento al **preambolo della CRC** laddove si afferma che *“la famiglia – unità fondamentale della società e ambiente naturale per la crescita e il benessere di tutti i suoi membri ed in particolare dei fanciulli – deve ricevere la protezione e l’assistenza di cui necessita per poter svolgere integralmente il suo ruolo all’interno della collettività”*.

La CRC richiama altresì la **responsabilità genitoriale** quale garanzia dell’esigibilità del diritto alla **protezione dei bambini e dei ragazzi** quale elemento guida nella relazione *“genitori-figli”*, così come richiama con chiarezza che *“per lo svolgimento di tale ruolo è però indispensabile che sia effettuato un effettivo sostegno ai genitori* a partire dalle situazioni di normalità, quale forma e modalità incisiva di *“prevenzione delle situazioni di crisi”* fino a comprendere – nei casi di incapacità genitoriale che sfociano in situazioni di danno conclamato per i bambini/ragazzi – **l’intervento di titolarità pubblica** (dello Stato e della Pubblica Amministrazione regionale e locale competente) a garanzia di **interventi di aiuto e di difesa dei minori** assumendo dunque **responsabilità diretta nell’esercizio della funzione di protezione e di tutela** (nelle forme previste dalla legge attraverso la nomina dell’Ente locale quale tutore o affidatario del minore i cui genitori sono stabilmente o temporaneamente privati o limitati nell’esercizio della potestà genitoriale).

In sintesi i riferimenti normativi sono dunque i seguenti:

- **Linee guida del Comitato ONU sui diritti dell’infanzia e dell’adolescenza:**
  - ruolo e responsabilità dei genitori – Artt. 5 e 18
  - la separazione dei genitori - Art. 9 (*diritto al mantenimento del legame con i propri genitori*)- legge 54/06 *“affido condiviso”*
  - minorenni privi di un ambiente familiare – Art. 20
  - adozione – Art. 21
  - la verifica periodica del collocamento – Art. 25
  - abuso e maltrattamento all’interno dell’ambito familiare – Art. 19
- CRC: Artt. 7-9-20 (*relativi complessivamente al diritto del minore a crescere in famiglia*)
- La Costituzione dello Stato Italiano (artt. 30-31 – *responsabilità genitoriale e diritto alla protezione, al benessere, alla crescita armoniosa e completa della persona di ogni minorenni/figlio*)
- Legge 149/01 dello Stato Italiano
- Legge 62/11 *“disposizioni a tutela del rapporto tra detenute madri e figli minorenni”*

### 7.2 Osservazioni conclusive del Comitato ONU sui diritti dell’infanzia e dell’adolescenza del 2011

Il Comitato valuta positivamente la legge n. 62/11 sulla protezione dei rapporti tra madri detenute e figli minorenni.

Il Comitato valuta positivamente la legge n. 54/06 sulle disposizioni inerenti la separazione dei genitori e la custodia congiunta dei figli

Il Comitato valuta positivamente le norme (febbraio 2006) relative al contrasto allo sfruttamento sessuale e alla pornografia infantile, anche via Internet (...).

Il Comitato, pur apprezzando i progressi conseguiti per la de-istituzionalizzazione in applicazione della legge 149/01, esprime preoccupazione per **l'assenza di standards minimi nei servizi comunitari di tipo familiare**. Il comitato è altresì preoccupato per le **disparità regionali riscontrate nell'utilizzo dell'affido e per l'assenza di linee guida comuni** sul territorio nazionale.

*Il Comitato quindi raccomanda:*

- **L'adozione di criteri minimi condivisi a livello nazionale e standard qualitativi** per tutte le istituzioni che si occupano di minorenni privati dell'ambiente familiare, incluse le *strutture residenziali* come le "comunità di tipo familiare".
- **Di garantire un monitoraggio** indipendente da parte di importanti istituzioni circa la collocazione di **tutti i minorenni privati di un ambiente familiare** e avviare **uno studio** omnicomprensivo su tutti i minorenni privati di un ambiente familiare per creare un **registro nazionale**.
- **Di garantire** un'appropriata selezione, formazione e supervisione delle **famiglie affidatarie** e fornire loro un **adeguato supporto finanziario**.

**In merito alle adozioni** il Comitato esprime nuovamente la sua preoccupazione in riferimento alle c.d. "adozioni aperte" ed all'assenza di una chiara e coerente base giuridica in merito rilevando rischi di *collocamento indeterminato nelle famiglie adottive*

Il Comitato è seriamente preoccupato per l'assenza di un sistema e di un quadro comune a livello nazionale per la protezione e la prevenzione di tutte le forme di violenza fisica e mentale sui minorenni e per l'assenza di un correlato organismo di monitoraggio e di coordinamento ed impegna lo Stato a provvedere in merito.

Il Comitato, pur apprezzando l'adozione della legge 62/11, raccomanda allo Stato di avviare uno studio sulla situazione inerente il diritto dei minori con genitori detenuti ad un ambiente familiare con l'obiettivo di garantire positive relazioni interpersonali e di fornire adeguati servizi ed un idoneo sostegno in conformità con l'art. 9 della CRC

### **7.3 La situazione attuale**

**Dati su minori fuori dalla famiglia al 31.12.2008** (fonte: Ministero del lavoro – Presidenza Consiglio Ministri: Dipartimento Politiche della famiglia – Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza).

La lettura attenta dei dati evidenzia un incremento annuale pari all'8% per i minori in affido familiare, mentre segna una **diminuzione pari al 9,5% tra il 2007 e il 2008**.

Contestualmente, per i minori accolti nei servizi residenziali il trend lungo l'arco del decennio 1998/2008 appare **sostanzialmente stabile**.

I minori **fuori dalla propria famiglia d'origine** rappresenta il **3 per mille** dei residenti nella fascia d'età 0/17 anni (*si registra un'equa ripartizione tra minori in affido familiare o in comunità residenziali: tasso 1,5 per mille dei residenti nella fascia d'età 0/17*).

In estrema sintesi, sono le regioni del centro Italia a presentare tassi di minori fuori dalla famiglia sistematicamente superiori alla media nazionale.

#### Qualche riflessione sui dati:

- Tra i minorenni in affidamento familiare **solo il 16,4% sono stranieri** (circa un quarto di questi è un MSNA): totale 2.333
- Tra i minorenni accolti in **struttura residenziale il 32,4% sono stranieri** (circa la metà sono MSNA): totale 4.039
- **I bambini con meno di 6 anni costituiscono il 15% sul totale degli affidati**
- **I bambini con meno di 6 anni rappresentano il 6,8% dei minorenni accolti in strutture residenziali**
- Con l'aumento dell'età si registra una decrescita dell'affido familiare e l'aumento dell'inserimento in comunità residenziale
- A giugno 2008 **i bambini detenuti insieme alle loro madri erano 58** (2° Rapporto Supplementare all'Onu del Gruppo CRC in Italia)

Di seguito le riflessioni contenute nelle schede di aggiornamento del Secondo Rapporto Supplementare del Gruppo CRC:

- **Relativamente alle comunità di accoglienza per minori**, indicano che l'accoglienza di tutti i minorenni in famiglia – obiettivo esplicito della legge n. 149/01 – non è raggiunto, così come non è raggiunto il superamento effettivo del ricovero in istituto che avrebbe dovuto avvenire entro il 31.12.2006. L'anagrafe regionale è attiva in quasi tutte le Regioni, ma **persiste la mancanza di standard e criteri minimi omogenei a livello nazionale** per la definizione delle caratteristiche e dei requisiti delle comunità di tipo familiare.
- Il meccanismo previsto dalla legge 149/2001 per la revisione periodica dei minori presenti nei servizi è disatteso nella prassi.
- **Relativamente agli affidamenti familiari**, indicano che la promozione dell'affido è ancora debole, anche a causa della latitanza di Regioni e Enti locali.
- **Relativamente alle adozioni** indicano che i costi dell'adozione internazionale in Italia – uniformati dalla Commissione Adozioni Internazionali (CAI) nel 2003 – non sono mai stati più aggiornati, neanche secondo i parametri ISTAT, e pertanto molti enti, previa comunicazione alla CAI, non li stanno più osservando.
- La banca dati, prevista dalla legge 149/01 e il cui regolamento attuativo è stato emanato il 9/4/2004, non è ancora stata creata.
- **Relativamente al tema dell'abuso e maltrattamento**, indicano che il fenomeno continua ad essere sottovalutato: non esiste ancora un sistema nazionale di rilevazione dei minori vittima di maltrattamento, persiste una frammentazione delle competenze tra i diversi soggetti istituzionali e solo alcune Regioni si sono dotate di Linee guida sull'abuso all'infanzia e, laddove ciò è avvenuto, non sempre sono state implementate.
- Si evidenzia inoltre come sia in atto un **progressivo smantellamento dei servizi sociali pubblici** (diminuzione degli organici, turn over, ecc.) e una **complessiva diminuzione di risorse per gli interventi di protezione e tutela**.

## **7.4 I livelli essenziali. Una proposta**

**Garantire il sostegno alle famiglie** per mezzo di interventi di carattere sociale, psicologico, relazionale, economico attraverso:

- **Pattivazione del Servizio sociale professionale** in tutti gli ambiti distrettuali (comuni singoli o associati) parametrato al numero degli abitanti ;
- **Pattivazione dei Servizi tutela e dei consultori familiari** *con adeguato organico* in tutti gli ambiti distrettuali (*comuni singoli o associati*) con compiti di promozione, prevenzione, presa in carico, riattivazione delle competenze genitoriali (*parametro popolazione residente*);
- la definizione di **misure di sostegno al reddito** (*reddito minimo di inserimento*) e ai **processi di inclusione sociale e occupazionale**;
- la definizione **cogente** di interventi di **sostegno familiare, domiciliare e della comunità locale** di carattere sociale, relazionale, educativo per favorire la permanenza del minore nel proprio abituale contesto di vita familiare e sociale.

**Garantire l'applicazione piena della legge 21 aprile 2011** che sancisce il principio che **la donna madre di un bambino minore di 6 anni non deve entrare in carcere né ivi permanere.**

**Garantire il sostegno a tutte le forme di affido familiare** attraverso:

- **Pattivazione del Servizio affidi** con adeguato organico in ogni ambito distrettuale (Comuni singoli o associati);
- la **definizione omogenea e garantita** su tutto il territorio nazionale del compenso alla famiglia affidataria;
- **Paccesso prioritario e gratuito ai servizi socio-sanitari e sanitari** per gli interventi necessari nell'interesse del minore affidato;
- **il sostegno a tutti gli affidi difficili** attraverso prestazioni garantite di carattere sociale, psicologico, terapeutico;
- **monitoraggio su numero, andamento, gestione degli affidi familiari.**

**Garantire che l'accoglienza in strutture residenziali avvenga solo in comunità di tipo familiare:**

- **garantire qualità** attraverso la definizione di **criteri e standard minimi e omogenei sull'intero territorio nazionale** **Garanzia di effettivo controllo sulle strutture residenziali** da parte delle autorità competenti e preposte (Procura della Repubblica presso il Tribunale per i minori);
- **garanzia di monitoraggio costante** circa la situazione dei minori in Comunità;
- **garantire accoglienza familiare per i minorenni 0/6 anni.**

**Garantire l'adozione legittimante a favore dei minori in situazione di abbandono morale o materiale** assicurando professionalità, giustizia e tempi congrui al fine di garantire il diritto alla famiglia dei bambini/ragazzi:

- **garantire supporto sociale, sanitario ed economico alle adozioni difficili**, con particolare riferimento ai ragazzi ultradodicesenni e disabili;
- **garanzia di monitoraggio costante sui dati aggiornati** relativi a età e caratteristiche dei bambini adottabili e di quelli adottati;
- **garanzia che l'adozione di minorenni sia esclusivamente nell'interesse del bambino/ragazzo** dichiarato in stato di abbandono morale o materiale dal competente Tribunale per i minori, escludendo ogni forma di adozione basata su "diritti" degli aspiranti

genitori adottivi;

- **istituire la banca dati nazionale dei minori dichiarati adottabili e dei genitori adottivi**, resa obbligatoria dall'art. 40 – legge n. 149/01 e il cui avvio era previsto entro il 2011, al fine di rendere effettivo il diritto alla famiglia per tutti i minori. L'istituzione di questa banca dati consente infatti di avere dati aggiornati sui minori che – pur adottabili – non vengono adottati e faciliterebbe il miglior “abbinamento” per il bambino mettendo in rete coppie adottanti e bambini adottabili di tutti i Tribunali per i minori italiani.

**Garantire l'adozione di un piano nazionale di strategie integrate per la prevenzione primaria, secondaria e terziaria del maltrattamento e dell'abuso di minori**, sia intrafamiliare che extrafamiliare, attraverso il coinvolgimento di tutti i servizi pubblici e privati competenti, compresi quelli educativi e scolastici al fine di praticare reale **integrazione tra servizi, competenze e titolarità**:

- **garantire adeguata formazione** del personale sociale, sanitario, educativo, scolastico per la prevenzione e la protezione dei bambini dalla violenza domestica ed extradomestica, al fine di supportarne la competenza alla rilevazione precoce del fenomeno ed alla “presa in carico” competente e specialistica;
- **garantire un sistema nazionale di rilevazione dei minorenni vittima di maltrattamento.**

## **7.5 La checklist. L'individuazione di alcuni strumenti**

**Garantire una adeguata allocazione di risorse** a livello nazionale e regionale: in particolare Legge finanziaria, Fondo nazionale per le politiche sociali, Fondo per la famiglia, Piani triennali L. 285/97, finanziamento Piano nazionale d'azione infanzia e adolescenza – Fondo sociale regionale.

**Effettiva dotazione di servizi** (sociale professionale – servizi tutela – consultori familiari – servizi affidi) in tutti gli ambiti distrettuali (comuni singoli o associati) sul territorio nazionale.

**Effettiva definizione linee guida** nazionali per l'affido e linee guida/leggi regionali per l'affido con l'indicazione cogente delle allocazioni economiche.

**Effettiva definizione e costruzione di banche dati** affidabili e costruite con criteri omogenei su tutto il territorio nazionale (*minorenni fuori dalla famiglia – minorenni in affido - minorenni in comunità residenziale - minorenni adottabili*) - raccordo Stato/ Regioni.

**Effettiva definizione di criteri e standard minimi omogenei su tutto il territorio nazionale per le comunità di tipo familiare** (conferenza Stato – Regioni).

**Monitoraggio costante circa la situazione dei minori in comunità** a cura delle Procure e della Repubblica per i minorenni.

**Esistenza di un sistema nazionale di rilevazione precoce** dei minori vittima di maltrattamento e abuso.

**Adozione di un Piano di azione nazionale** di contrasto e di presa in carico dei minori vittime di maltrattamento e di abuso e **adozione di linee guida regionali.**

**Esistenza di un piano di formazione** del personale sociale, sanitario, educativo, scolastico per la prevenzione e la protezione dei bambini dalla violenza domestica ed extradomestica.

## 8. Ambito: Salute e servizi di base

### 8.1 I diritti: articoli CRC di riferimento

Art 23 C.R.C. minori con disabilità; Art.24 C.R.C. diritto del minore di godere del migliore stato di salute possibile; Art.27 C.R.C. diritto di ogni minore ad avere un livello di vita sufficiente per consentire il suo sviluppo fisico, mentale, spirituale, morale e sociale C.R.C. Art 20 CRC - diritto ad una sana alimentazione e alla prevenzione e alla promozione di stili di vita salutari.

### 8.2 Osservazioni conclusive del Comitato ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza del 2011

*Il Comitato raccomanda:*

- di adottare immediate misure tese a promuovere l'adozione di standards comuni per i servizi sanitari per tutti i minorenni in tutte le Regioni e di allocare adeguate risorse finanziarie per la spesa sanitaria destinata all'infanzia;
- di definire i livelli essenziali di Assistenza senza ulteriori ritardi;
- di migliorare i programmi di formazione del personale sanitario in funzione dei diritti dell'infanzia;
- di avviare programmi di advocacy e di sensibilizzazione per una sana educazione alimentare, aumentando inoltre le ore dedicate all'educazione fisica nella scuola primaria e secondaria,
- di sviluppare ed attuare una campagna di sensibilizzazione sul diritto alla salute di tutti i minorenni, compresi quelli stranieri, per affrontare il problema degli alti tassi di mortalità prenatale e natale delle madri straniere .

Il Comitato chiede di intervenire per migliorare la pratica di nutrizione esclusiva nei primi sei mesi di vita del neonato. Raccomanda attenzione particolare sul commercio dei sostituti del latte materno.

Il Comitato è preoccupato che le scarse risorse abbiano impedito alle Autorità Sanitarie Locali di istituire teams multidisciplinari per affrontare il disagio mentale tra i giovani attraverso un approccio socio-psicologico. Il Comitato raccomanda di rafforzare i servizi e i programmi accessibili e di qualità in materia di salute mentale.

### 8.3 La situazione attuale

Il processo federalista dovrà garantire una equa redistribuzione delle risorse impegnate nei servizi a favore dell'infanzia e dell'adolescenza, soprattutto al fine di perequare le opportunità tra le regioni più svantaggiate e quelle più ricche.

La spesa per assistenza -beni e servizi registra un andamento a campana con una caduta a partire dal 2008.

Questo dato sembra legato al progressivo depotenziamento della legge 328/00, che si riflette anche sulla programmazione locale, sull'autonomia dei territori di procedere alla realizzazione di servizi

legati alle specifiche esigenze e caratteristiche, a partire dai diritti sociali e soggettivi comprensibili e interpretabili all'interno dei processi di programmazione nei piani di zona. Quest'ultimi costituiscono un luogo privilegiato per intercettare fenomeni sociali e problematiche, affrontare i bisogni, valorizzando e riallocando le risorse secondo le priorità individuate, mettendo a sistema i servizi per provocare impatti sociali desiderabili, superando l'attuale frammentazione dei provvedimenti e delle misure ancora centralizzate e rispondenti a logiche di categoria di bisogno, fuori di un disegno complessivo.

I bambini non sono esseri incompleti ma consumatori di servizi nel loro pieno diritto e devono potere esprimere la loro opinione in merito a come sono trattati, in modo da potere influenzare direttamente i servizi e gli interventi messi loro a disposizione.

Il diritto alla partecipazione è correlato strettamente con la formazione della persona, esiste infatti un legame causale tra l'intensità dei processi partecipativi, sperimentati in famiglia e a scuola e livello della scala di autoefficacia.

Appare evidente che l'esigibilità dei diritti sociali è fortemente collegato con le scelte di politica sociale ed economica compiute nei diversi settori dell'intervento pubblico e con la capacità di mettere in relazione tra loro gli investimenti monetari e non solo, di introdurre sistemi di valutazione dell'efficacia e dell'impatto delle stesse politiche, sia a livello centrale sia a livello locale.

#### **8.4 I livelli essenziali. Una proposta**

Un livello essenziale, corrispondente ai diritti sociali, è contenuto nelle azioni di promozione di una diversa cultura della "salute", personale e collettiva, e nelle azioni di contrasto verso le forme di commercializzazione dell'infanzia:

- diritto all'istruzione, non solo per la ricaduta diretta sulle competenze spendibili nel lavoro e nella formazione personale,
- il diritto all'attività motoria e al gioco all'aperto, a seguire interessi extra scolastici e fare sport per la prevenzione e la promozione della salute psicofisica e la socializzazione, l'apprendimento delle regole, il confronto con i propri limiti e possibilità, per lo sviluppo dell'autostima e del senso di autoefficacia.

I servizi rivolti all'infanzia e all'adolescenza, dovranno prevedere azioni che favoriscano la piena integrazione dei soggetti in età evolutiva:

- servizi adeguati per l'integrazione scolastica,
- per lo sviluppo culturale, espressivo, sociale,
- per la salute fisica.

Attraverso la predisposizione di progetti specifici territoriali per permettere a tutti i cittadini in minore età la partecipazione ad attività sportive, ricreative artistico/ espressive, nonché servizi di supporto all'adempimento del diritto allo studio, con iniziative scolastiche ed extrascolastiche.

- Il bambino e la bambina devono avere il diritto di formarsi le proprie opinioni e queste devono essere prese in considerazione e rispettate;
- Tutti i bambini e le bambine devono conoscere ed avere facile accesso ai servizi sanitari e i genitori devono essere sostenuti ed incoraggiati a rivolgersi ai servizi sanitari a disposizione dei bambini.
- Attraverso spazi dedicati (fisici e temporali) che rispettino la privacy e la possibilità di accedere ai servizi anche in autoriferimento, gli operatori dovranno essere formati

specificamente e in base alle esigenze dei diversi cicli evolutivi.

- I bambini e le bambine hanno diritto alla continuità educativa e assistenziale in tutti i servizi in cui sono coinvolti.
- È importante perseguire, anche attraverso la continuità, un elevato livello qualitativo del servizio, evitando quanto più possibile l'avvicinarsi di operatori diversi e favorendo, invece, l'instaurarsi di rapporti sociali improntati alla fiducia nelle istituzioni, alla soddisfazione del cittadino minorenne d'età e del suo bisogno di benessere.

## **8.5 La checklist. L'individuazione di alcuni strumenti**

L'assistenza sociale e il sostegno alle famiglie devono essere garantiti dai consultori familiari, perché i bambini e le bambine possano crescere attraverso l'educazione dei genitori.

Nel rispetto della fisiologia delle fasi di sviluppo e della loro specificità i servizi predisporranno protocolli di collaborazione per evitare la cristallizzazione e la cronicizzazione di segnali di disagio funzionali a determinati fattori ambientali o personali o relazionali.

Occorre introdurre misure in grado di garantire i processi di "presa in carico" e di protezione sociale nelle diverse fasi evolutive e nei passaggi critici. E' quindi necessario predisporre un sistema informativo efficiente, in grado di monitorare in modo affidabile e tempestivo la situazione di ciascun minore preso in carico dai servizi.

I Consultori familiari devono offrire a tutti i bambini e le bambine:

**Segretariato sociale** per informazione e consulenza al singolo e ai nuclei familiari consistente in:

- Informazione sulle opportunità offerte dalla rete dei servizi e dalla comunità
- Lettura del bisogno, definizione del problema e accompagnamento nell'attivazione nei successivi percorsi di assistenza
- Raccolta sistematica dei dati e delle informazioni
- Profili di comunità in riferimento alla popolazione infantile e giovanile presente nei singoli territori
- Promozione di reti solidali, anche ai fini della prevenzione dei rischi del disagio sociale

**Servizio sociale professionale** consistente in:

- Sostegno e accompagnamento al minorenne
- Sostegno e accompagnamento e alla famiglia
- Sostegno alle responsabilità genitoriali
- Mediazione familiare e sociale

**Servizio di pronto intervento sociale** per le situazioni di emergenza personale e familiare consistente in:

- Accoglienza, assistenza e cura alla persona (se necessario collegamento con prestazioni sanitarie e sociosanitarie di base)
- Prestazioni economiche

- Ripristino delle possibili relazioni familiari e sociali

Le prestazioni sono finalizzate a prendere in carico e rimuovere le situazioni di emergenza, dovute a fragilità sociali e ad accompagnare il minorenni e la sua famiglia a fruire delle prestazioni, offerte dalla rete di servizi appropriate al bisogno.

**Assistenza domiciliare** consistente in:

- Assistenza e cura del minorenni
- Aiuto per il soddisfacimento di esigenze individuali e per favorire l'autosufficienza nelle attività quotidiane
- Promozione e mantenimento dei legami sociali e familiari
- Sostegno e consulenza al care giver
- Attività di socializzazione
- Attività di stimolo dei rapporti interrelazionali
- Attività di integrazione con il contesto sociale
- Attività di stimolo per lo sviluppo e mantenimento dei livelli cognitivi
- Sostegno e consulenza ai familiari
- Sostegno psicologico ai minori e alle donne minacciate o vittime di violenza

Le disuguaglianze in materia di salute sono correlate alle disuguaglianze dei determinanti sociali della salute, tra cui:

- le condizioni di vita (alloggi, ambiente),
- i comportamenti che influenzano la salute (dieta, tabagismo, attività fisiche),
- l'occupazione e le condizioni di lavoro,
- l'istruzione,
- l'accesso alla protezione sociale e l'accesso a cure sanitarie di qualità

## **9. Ambito: Diritto all'educazione e istruzione; Diritto al gioco, al riposo, alla cultura.**

### **9.1 I diritti: Articoli della CRC a cui si fa riferimento**

#### **Art. 28 CRC Diritto all'educazione e istruzione:**

- Gli Stati parti riconoscono il diritto del fanciullo all'educazione, e in particolare, al fine di garantire l'esercizio di tale diritto in misura sempre maggiore e in base all'uguaglianza delle possibilità: a) rendono l'insegnamento primario obbligatorio e gratuito per tutti; b) incoraggiano l'organizzazione di varie forme di insegnamento secondario sia generale che professionale, che saranno aperte e accessibili a ogni fanciullo, e adottano misure adeguate come la gratuità dell'insegnamento e l'offerta di una sovvenzione finanziaria in caso di necessità; c) garantiscono a tutti l'accesso all'insegnamento superiore con ogni mezzo appropriato, in funzione delle capacità di ognuno; d) fanno in modo che l'informazione e l'orientamento scolastico e professionale siano aperte e accessibili a ogni fanciullo; e) adottano misure per promuovere la regolarità della frequenza scolastica e la diminuzione del tasso di abbandono della scuola.
- Gli Stati parti adottano ogni adeguato provvedimento per vigilare affinché la disciplina scolastica sia applicata in maniera compatibile con la dignità del fanciullo in quanto essere umano e in conformità con la presente Convenzione. Gli Stati parti favoriscono e incoraggiano la cooperazione internazionale nel settore dell'educazione, in vista soprattutto di contribuire a eliminare l'ignoranza e l'analfabetismo nel mondo e facilitare l'accesso alle conoscenze scientifiche e tecniche e ai metodi di insegnamento moderni. A tal fine, si tiene conto in particolare delle necessità dei paesi in via di sviluppo.

#### **Art. 31 Diritto al Gioco, al riposo, alla cultura:**

- Gli Stati parti riconoscono al fanciullo il diritto al riposo e al tempo libero, a dedicarsi al gioco e ad attività ricreative, proprie della sua età e a partecipare liberamente alla vita culturale ed artistica.
- Gli Stati parti rispettano e favoriscono il diritto del fanciullo di partecipare pienamente alla vita culturale e artistica e incoraggiano l'organizzazione, in condizioni di uguaglianza, di mezzi appropriati di divertimento e di attività ricreative, artistiche e culturali.

### **9.2 Osservazioni conclusive del Comitato ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza del 2011**

*Il Comitato raccomanda fortemente allo Stato parte di:*

#### **In merito all'allocazione delle risorse**

- Il Comitato riformula la sua raccomandazione (Doc. CRC/C/15/Add.198, paragrafo 9) per l'adozione di una comprensiva analisi circa l'allocazione delle risorse per l'infanzia a livello

nazionale e regionale. Sulla base degli esiti di tale analisi, lo Stato parte dovrà garantire una soddisfacente allocazione delle risorse per l'infanzia in tutte le Regioni, focalizzando l'attenzione sulla prima infanzia, sui servizi sociali, sull'istruzione e sui programmi per l'integrazione dei minori migranti o appartenenti a comunità straniere. Il Comitato raccomanda allo Stato parte di affrontare concretamente il tema della corruzione e di assicurare che tutti i servizi per l'infanzia siano protetti dai tagli in ragione dell'attuale situazione finanziaria.

#### **Non discriminazione:**

- Adottare rapidamente tutte le misure necessarie ad assicurare una effettiva eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti dei minori Rom, in particolare nel sistema educativo e nell'accesso ai servizi essenziali, in linea con le raccomandazioni del Comitato sulla eliminazione della discriminazione razziale (Doc. CERD/C/TTA/CO/15, paragrafo 20);
- adottare concretamente un piano nazionale d'azione omnicomprensivo sulla prevenzione del razzismo, della discriminazione razziale, della xenofobia e relative intolleranza, tenendo in adeguata considerazione le principali disposizioni della Dichiarazione e del Piano d'Azione di Durban, con particolare riferimento all'art. 2 della Convenzione sui diritti dell'infanzia;
- interrompere lo stato di emergenza in relazione ai campi delle Comunità Rom, e di sospendere le Ordinanze del 30 maggio 2008;
- elaborare ed adottare, con la partecipazione delle Comunità interessate, un piano nazionale d'azione per una reale integrazione sociale dei Rom nella società italiana, tenendo nella dovuta considerazione la condizione vulnerabile dei minori Rom, con particolare riferimento ai settori della sanità e dell'istruzione;

#### **Minori in famiglie migranti:**

Il Comitato ricorda allo Stato parte che i diritti enunciati nella Convenzione non dovrebbero essere correlati ai minori che sono cittadini dello Stato parte ma che tali diritti devono essere estesi a tutti i minori, indipendentemente dal loro status di migranti, e raccomanda allo Stato parte di:

- emendare il Testo Unico Consolidato sull'Immigrazione al fine di garantire ai minori migranti uguali diritti all'educazione, alla salute ed ai servizi sociali, ai sensi della sentenza della Corte Costituzionale del luglio 2010;
- garantire sotto il profilo legislativo e pratico che il superiore interesse del minore sia sempre di fondamentale rilevanza nel deliberare sui permessi di soggiorno agli stranieri.

#### **Libertà di pensiero, coscienza e religione**

Il Comitato richiama lo Stato parte nell'intensificare il proprio impegno al fine di garantire in pratica che l'educazione religiosa sia realmente opzionale e:

- di garantire che tutti i genitori di studenti nella scuola pubblica siano perfettamente a conoscenza della natura opzionale dell'educazione religiosa, e di rendere disponibile tale informazione in tutte le lingue più diffuse;
- di studiare, identificare e documentare buone pratiche in merito alle alternative all'insegnamento della religione cattolica e, sulla base degli esiti di tale indagine, di considerare l'opportunità di inserire insegnamenti alternativi nei *curricula* scolastici.

#### **Minori con disabilità**

- Il Comitato raccomanda allo Stato parte di revisionare le politiche ed i programmi vigenti allo scopo di garantire un approccio basato sui diritti umani in relazione ai minori con disabilità e a tenere in considerazione le informazioni e le iniziative formative al fine di assicurare che i funzionari pubblici e la comunità in senso ampio siano sensibilizzati sul

tema. Il Comitato raccomanda altresì allo Stato parte di disporre di un numero sufficiente di insegnanti di sostegno in tutte le scuole in modo tale che i minori con disabilità possano avere accesso ad una educazione inclusiva di alta qualità. Inoltre il Comitato raccomanda allo Stato parte di raccogliere dati specifici e disaggregati sui minori con disabilità, inclusi quelli di età compresa tra 0 e 6 anni, allo scopo di adattare le politiche ed i programmi a tali esigenze. Il Comitato incoraggia lo Stato parte a tenere in considerazione il Commento Generale n. 9 (2006) sui diritti dei minori con disabilità.

#### **Educazione, formazione ed orientamento professionale:**

- Astenersi dall'effettuare ulteriori tagli nel settore dell'istruzione e garantire che gli istituti scolastici siano dotati di adeguate risorse umane, tecniche e finanziarie per assicurare un'educazione di qualità a tutti i minori;
- introdurre meccanismi di sostegno all'educazione in favore dei minori che provengono da famiglie economicamente svantaggiate;
- far fronte in modo efficace alla violenza ed al bullismo nelle scuole attraverso misure socio-educative come l'assistenza psicologica, la diffusione dei regolamenti scolastici e degli statuti degli studenti, la creazione di forum per il dialogo e la possibilità per gli studenti di denunciare tali atti, piuttosto che limitare gli interventi alle misure disciplinari e repressive;
- trasformare in legge il Decreto legislativo n. 81/2008 sulla sicurezza nel luogo di lavoro in riferimento agli istituti scolastici;
- impegnarsi per la produzione legislativa sull'accesso alla formazione vocazionale e sull'aumento dell'obbligo scolastico a 16 anni;
- sviluppare programmi per migliorare l'integrazione scolastica di minori stranieri ed appartenenti a minoranze.

### **9.3 La situazione attuale**

#### **Il diritto alla cura e all'educazione per i bambini in età 0-3 anni**

- Solo il 17 % dei bambini frequenta un servizio per l'infanzia nel nostro Paese contro un 33% richiestoci dalla Comunità europea. Inoltre vi è una grande differenza di offerta tra le varie Regioni (dal 3 al 31% circa).
- Il nido d'infanzia (che comprende anche i nidi aziendali, i micro-nidi e le Sezioni Primavera per bambini in età 24-36 mesi) e i Servizi Integrativi (centri per bambini e famiglie, spazio gioco per bambini, servizi educativi presso il domicilio) sono ancora considerati servizi a domanda individuale, [nonostante che la loro finalità sia prevalentemente educativa e iscritti tendenzialmente nell'Istruzione (legge finanziaria 2002 e 2007, sentenze della Corte costituzionale) e la legge delega n. 42/2009 sul federalismo li consideri servizi fondamentali, quindi a carico della fiscalità generale].
- Per i servizi che accolgono bambini da 0 a 36 mesi lo Stato dal 2007 al 2009 ha corrisposto alle Regioni e Province autonome quasi 447 milioni di Euro, grazie al Piano straordinario del Governo Prodi e nel 2010 circa 100 milioni, ripresi dal fondo delle politiche per la famiglia. Per il 2011 non ha previsto fondi per i servizi 0-3 anni e stante la riduzione del Fondo sociale nazionale, del Fondo per la famiglia (ridotto da 180 a 26 milioni) e di quello per le Pari opportunità sarà difficile per le Regioni e le Province autonome stralciare quote per i servizi per la prima infanzia.

### **Il diritto all'istruzione per i bambini e gli adolescenti con disabilità**

Diritto all'Istruzione senza discriminazione affermato nell'art. 12 CRC, nella Convenzione ONU per i diritti dell'Uomo, nell'art.34 della Costituzione

- In Italia il numero degli alunni e studenti con disabilità nella scuola dell'obbligo segue un trend costantemente in crescita.
- Gli alunni stranieri con disabilità, nell'a.s. 2007/2008, erano pari al 2% sul totale degli alunni con cittadinanza non italiana.
- Sul piano della normativa (Conferenza Unificata 20/3/2008; "linee guida per l'integrazione scolastica" 2009) con corretti riferimenti a tempestiva formulazione DF, PDF, PEI; rete sinergica fra Ente Locale, ASL, Scuola, famiglia, Terzo settore, si rileva un dichiarato rispetto dei diritti.
- Ma si rileva anche una prassi (scolastica e non solo) divergente e carente per: formazione insegnanti, frequente esclusione di fatto dello studente disabile, "delegato" allo specialista, a spazi extra aula ...; estromissione della famiglia, barriere architettoniche, esclusione dai momenti ludici o viaggi di istruzione.
- Non attualità ed operatività della L 144/1999 art 68 e del DL 77/2005 relativi alle attività formative e all'alternanza Scuola- Lavoro.

### **Il diritto all'istruzione per i minori con cittadinanza non italiana**

Numerose sono le etnie presenti, ma quasi la metà proviene da Romania, Albania, Marocco. La maggiore concentrazione di alunni con cittadinanza non italiana risiede nel Nord - Nord Est.

La percentuale di alunne/i con cittadinanza non italiana è negli ultimi anni notevolmente aumentata e dall'a.s 2007/2008 è stato rilevato anche l'iscrizione di "non italiani" di "seconda generazione".

- Dal 1999 in Italia sono state adottate politiche scolastiche ispirate agli artt. 2, 28, 29 della CRC e all'art.3 della Costituzione (cfr Commissione nazionale l'educazione interculturale); istituzione dell'Ufficio per l'integrazione degli alunni stranieri; nel 2006 sono state approvate le "Linee guida per l'accoglienza e l'integrazione degli alunni stranieri"; nel 2007 "La via italiana per la scuola interculturale" a cura dell'Osservatorio per l'integrazione degli alunni stranieri.
- Tuttavia numerose sono le criticità rilevate, fra cui si evidenzia una non favorevole disposizione verso i "non italiani" (cfr "Mozione presentata alla Camera dei Deputati ottobre 2008) in cui si chiede l'impegno del Governo a rivedere il sistema di accesso degli studenti stranieri alla scuola di ogni ordine e grado e ad istituire "classi di inserimento"; la legge 94/2009, "Pacchetto sicurezza"; l'introduzione di "tetti" per l'iscrizione alle classi la scarsa attenzione al mantenimento delle lingue di origine; la concentrazione degli alunni stranieri in alcune scuole ("scuole ghetto") ed in particolare in alcune tipologie di istituti (professionali); la mancanza di regolarità nei percorsi scolastici tra gli alunni non italiani (dovuta sia a difficoltà legate alla scarsa conoscenza della lingua italiana sia a problemi di integrazione sociale).

### **Il Diritto all'istruzione per i minori adottati, affidati e in comunità**

La maggior parte dei bambini adottati arriva nella famiglia adottiva già in età scolare, con storie pregresse spesso complesse e difficili, e viene quasi immediatamente inserita a scuola. Oltre alle problematiche legate all'inserimento scolastico, a volte si possono aggiungere alcune peculiari difficoltà di apprendimento proprie del bambino adottivo.

- La scuola rappresenta il luogo in cui possono emergere i primi segnali di disagio e di difficoltà vissuti dal bambino.
- **La scuola manca di specifici supporti formativi e di strumenti adeguati a favorire il pieno e concreto inserimento nell'ambiente sociale del bambino straniero adottato.**

- Nella prassi è emersa la tendenza degli insegnanti a sottovalutare il problema legando la difficoltà dell'apprendimento scolastico alla scarsa conoscenza della lingua italiana e/o ad un percorso scolastico precedentemente deficitario.

### **Contrasto alla dispersione scolastico formativa**

Se possono essere considerati **positivi elementi di contrasto** l'innalzamento dell'obbligo scolastico a 16 anni D.lgs. 139/2007 e la diminuzione del tasso di abbandoni precoci (early school leavers) negli ultimi anni (dal 22,9% al 19,7%), occorre anche rilevare **alcune criticità** quali: la mancanza di un sistema integrato a livello nazionale per monitorare il percorso formativo degli studenti; le modifiche apportate all'art. 48 del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276 recitano che "l'**obbligo di istruzione** di cui all'articolo 1, comma 622, della legge 27 /12/2006, n. 296, e successive modificazioni, per cui **si assolve anche nei percorsi di apprendistato** per l'espletamento del diritto-dovere di istruzione e formazione."

### **Il diritto alla Sicurezza negli ambienti scolastici**

La rilevazione annuale evidenzia un peggioramento della situazione delle scuole italiane.

- Le insidie principali risiedono soprattutto nella scarsa manutenzione degli edifici, nella debolezza strutturale di tetti e solai, nell'assenza delle certificazioni di agibilità statica, di prevenzione incendi e di agibilità igienico-sanitaria e nella mancanza di formazione sulla disabilità del personale addetto alle procedure di salvataggio.
- Riguardo alla salubrità e sicurezza degli ambienti, si evidenzia che, nonostante gli sforzi compiuti in questi anni dalle associazioni, nella prassi le «Linee guida per la tutela e la promozione della salute negli ambienti confinati» volte a garantire ambienti scolastici sani, continuano a non essere tenute in debita considerazione.

### **Il diritto al gioco, alla cultura, al riposo**

Il tema del gioco, del riposo e della cultura è in generale, in Italia, considerata "un di più", benché 10/15 anni fa si fosse sviluppato una importante elaborazione circa la sostenibilità delle città e della vita di bambini/ragazzi e famiglie.

Il tema del diritto al gioco, riposo e cultura registra in Italia ad una evidente sottovalutazione del tema riscontrabile in parecchi punti tra cui:

- abbandono delle iniziative nazionali connesse alle Città Amiche dei Bambini
- sottovalutazione dell'importanza curriculare per insegnanti, educatori e operatori di infanzia del gioco e delle tecniche di gioco
- non evidenza della disponibilità di spazi gioco (soprattutto liberi) in relazione alle statistiche che misurano la qualità di vita di cittadini e famiglie
- percentuali oltre il 95% (dati Istat 2005) di bambini entro gli 11 anni che dichiarano di giocare prevalentemente in ambiente familiare
- scarsa attenzione all'accesso alla cultura per i bambini e i ragazzi, nonostante la presenza di idee innovative di CA, Musei e simili, che però rimangono "estemporanee" e non coordinate
- diminuzione drastica del "tempo libero" di bambini e ragazzi al di là delle incombenze scolastiche, sportive, corsistiche
- forti difficoltà di accesso al gioco (e allo sport) per i disabili
- scarsa diffusione dello sport non agonistico

## 9.3 Verso i livelli essenziali. Una proposta

### Il diritto alla cura e all'educazione fin dalla nascita

Sono necessari **confronti**, in tempi serrati, con le Regioni e le Province autonome per concordare un iter che veda tutti i **soggetti istituzionali** impegnati nella **definizione di livelli essenziali, non solo quantitativi ma anche qualitativi, per la prima infanzia.**

In particolare, per i **livelli essenziali**, va tenuto presente quanto ci richiede la Commissione europea nella sua Comunicazione del 17/02/2011 *Educazione e cura della prima infanzia: consentire a tutti i bambini di affacciarsi al mondo di domani nelle condizioni migliori* in cui si afferma che **“l'educazione e la cura della prima infanzia (early childhood education and care- ECEC) costituiscono la base essenziale per il buon esito dell'apprendimento permanente, dell'integrazione sociale, dello sviluppo personale e della successiva occupabilità. L'accesso universale a servizi ECEC inclusivi e di alta qualità rappresenta un vantaggio per tutti.** La prima infanzia è la fase in cui l'istruzione può ripercuotersi in modo più duraturo sullo sviluppo dei bambini e contribuire a invertire le condizioni di svantaggio. **L'ECEC si rivela dunque particolarmente vantaggiosa per i bambini socialmente disagiati e le relative famiglie, inclusi gli immigrati e le minoranze.**

### Il diritto all'istruzione per i bambini e gli adolescenti con disabilità

Si chiede:

- al Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca di realizzare percorsi di formazione professionale, anche continua, e di specializzazione, a partire dagli insegnanti curricolari, nonché per tutti gli altri soggetti a vario titolo coinvolti (assistenti all'autonomia, alla comunicazione e all'igiene personale, docenti di educazione motoria), inclusa l'obbligatorietà vincolante della frequenza di un corso di formazione da parte dei docenti di prima nomina su posti di sostegno privi di titolo specifico;
- agli Enti Locali di giungere alla definizione di accordi di programma che prevedano una strutturata integrazione tra le famiglie, le istituzioni scolastiche ed i servizi territoriali.

### Il diritto all'istruzione per i minori stranieri

Si chiede al Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca di:

- **garantire e tutelare** il valore interculturale nel processo di apprendimento attraverso la promozione di azioni sistematiche quali la realizzazione di azioni di orientamento e informazione dirette a incrementare e supportare il coinvolgimento dei genitori e delle famiglie, sia italiane sia straniere, la promozione di una progettazione personalizzata dei percorsi per il conseguimento di un titolo di studio e l'adattamento dei programmi di insegnamento, la formazione mirata al personale docente, ausiliario e direttivo, nonché la valorizzazione della presenza, all'interno del contesto educativo, di risorse professionali di origine straniera;
- **riattivare** i lavori dell'Osservatorio nazionale per l'integrazione degli alunni stranieri e l'educazione interculturale istituito nel dicembre 2006.

### Il Diritto al gioco, alla cultura e al riposo

#### Gioco

Per i soggetti di minore età il gioco è strumento di relazione con i pari, con la società e la famiglia, oltre che palestra di crescita sociale, del senso della comunità e della responsabilità dell'individuo

all'interno del gruppo. Nel sottolineare le caratteristiche principali dell'attività ludica – *libertà, non imposizione, improduttività, sperimentazione del sé, recupero del senso dell'otium in quanto tempo per la coltivazione del sé* – **si ritiene di dover agire per:**

- sostenere la necessità dello sviluppo di azioni nazionali e locali per la promozione e la riscoperta del gioco libero e l'accessibilità al gioco per tutti, con particolare riferimento agli spazi urbani e all'importanza della relazione fra pari che si sviluppa nella dimensione ludica
- promuovere la diffusione di centri gioco per bambini e famiglie, anche nell'ambito dei servizi alla prima infanzia e per bambini e bambine in età scolare primaria;
- promuovere la riscoperta del gioco e dell'attività ludica nelle scuole e in generale negli spazi scolastici;
- promuovere una adeguata formazione curriculare sul gioco, teorica e pratica, per insegnanti ed educatori;
- sostenere le organizzazioni di terzo settore che promuovono il gioco, i centri gioco, i ludo bus e la cultura ludica in generale;
- promuovere l'elaborazione e l'attuazione di norme dedicate alla conciliazione dei tempi in modo da consentire maggiori spazi relazionali tra soggetti di minore età e familiari;
- promuovere la diffusione dei centri di cultura ludica e appropriate ricerche nazionali sullo sviluppo del gioco;
- introdurre il "giorno del gioco" (ad esempio: per il periodo di fine maggio di ogni anno);
- promuovere lo sviluppo di partenariati e piani di azione con l'ANCI, l'UPI e le Comunità Montane per la promozione del diritto al gioco;
- promuovere lo sviluppo di azioni specifiche per l'accesso al gioco per i soggetti di minore età con disabilità

## **Sport**

Sullo sport i temi che possono essere toccati sono tra gli altri:

- il diritto alla sport per tutti e la sua accessibilità anche in termini economici;
- lo sport a scuola come esperienza educativa e non meramente competitiva;
- la revisione della normativa sulla partecipazione alle attività sportive per figli di immigrati (in alcune Federazioni Sportive viene applicata per i figli degli immigrati, anche se nati o residenti in Italia, la regola di un tetto per gli stranieri, negando quindi la possibilità di iscriversi oltre un certo numero);
- la necessità di rivedere in modo robusto la normativa legata alla compravendita di giocatori minorenni nelle varie discipline.

## **Tempo libero**

Riconoscendo l'importanza del tempo libero nella formazione psicologica e sociale dei soggetti di minore età, **si ritiene importante:**

- promuovere azioni positive finalizzate a superare l'attuale tendenza al riempimento del tempo dei bambini (anche sostenendo l'elaborazione di piani di conciliazione dei tempi per i familiari, le iniziative di miglioramento degli spazi urbani, l'attivazione di politiche di diffusione di spazi e tempi di gioco libero, di centri gioco per i più giovani, di esperienze di aggregazione informale per preadolescenti e adolescenti, di occasioni e attività nei periodi di vacanza scolastica);
- promuovere, nell'ambito formativo e scolastico, l'adozione di misure che rendano possibile un equilibrato susseguirsi di attività didattiche, riposo e gioco, sia nella programmazione curriculare sia in riferimento alle incombenze didattiche extrascolastiche;
- promuovere lo sviluppo delle Città Amiche dei Bambini e delle Bambine, in collaborazione con l'Anci, per una maggiore qualità degli spazi e dei contesti urbani e relazionali per soggetti di minore età e loro familiari.

### **Partecipazione alla vita culturale ed artistica**

Per riconoscere l'importanza educativa e formativa della partecipazione dei soggetti di minore età alla vita culturale ed artistica **è importante promuovere:**

- le occasioni di accesso alla cultura di bambini e ragazzi presso Teatri, Musei, Cinema, etc;
- il sostegno all'editoria per bambini e ragazzi;
- il consolidamento e potenziamento delle iniziative collegate ai sistemi bibliotecari urbani e provinciali;
- il sostegno alle iniziative di elaborazione culturale, artistica, musicale direttamente condotte da parte di ragazzi e ragazze;
- la facilitazione all'accesso ai contenuti culturali fruibile in ambiente online.

## **9.4 La checklist. L'individuazione di alcuni strumenti**

### **Il diritto alla cura e all'educazione fin dalla nascita**

- **Stabilire degli obiettivi intermedi** per il raggiungimento di un'offerta di servizi (per pervenire entro il 2020 ad avere un aumento medio del 10-15%, rispetto all'attuale, per Regione e Provincia autonoma).
- **Fissare una data certa per superare l'idea del servizio a domanda individuale** e procedere verso un servizio tendenzialmente gratuito entro il 2020, almeno dai dodici mesi (pagamento solo del pasto e dell'eventuale trasporto a carico delle famiglie come per la scuola dell'infanzia).
- Stabilire l'obbligo per l'Ente gestore che ha rapporti con il Pubblico di **accogliere tutti i bambini** che ne facciano richiesta senza distinzione alcuna; di dotarsi di figure tecniche (coordinatori pedagogici) per garantire la qualità del progetto pedagogico ed educativo; di curare la formazione del personale e il sostegno alle famiglie sul versante educativo; di fare pienamente parte del sistema territoriale dei servizi.
- Determinare che per **l'accesso alla professione educante** nei servizi per la prima infanzia, previsti anche nel *Nomenclatore interregionale*, si esigerà dal 2020 una laurea ad indirizzo educativo e che vi è un obbligo cogente per i gestori, pubblici e privati, di garantire una formazione in servizio e una supervisione pedagogica in vista di una maggiore qualità dell'offerta formativa e per la costruzione di strumenti di autovalutazione.
- **Favorire la partecipazione** dei genitori al progetto educativo e mettere a loro disposizione spazi dei servizi educativi per incontri e confronti (vedi anche iniziative di auto-mutuo aiuto).
- **Allocare adeguate risorse** a livello nazionale e regionale. In attesa della frequenza gratuita ai servizi 0-3 anni (obiettivo strategico per il 2020), modalità intermedie potrebbero prevedere un costo, almeno del 50%, a carico della fiscalità generale (cfr. legge 42/2009 sul federalismo fiscale, art. 21, comma 3, lettera c) e l'altro 50% a carico dei Comuni, di cui una quota non superiore al 20% come compartecipazione delle famiglie.
- Condividere in sede di Conferenza Unificata, modalità e **strumenti di monitoraggio** regionale e nazionale.

### **Contrasto alla dispersione scolastica**

- Sviluppare i **servizi educativi** per la fascia 0- 3 anni.
- Intensificare la **generalizzazione scuola dell'infanzia** (3-6 anni)

- Consentire e/o stabilizzare **tempi distesi** per favorire processi di apprendimento nella **scuola di base**.
- Sostenere progetti (anche ad personam) per le zone/fasce sociali o soggetti riconosciuti deboli e a rischio.
- Costituire e rendere credibile la **formazione professionale (post obbligo)**.
- Creare una rete di scuole di seconda occasione - per chi è caduto fuori dal sistema di istruzione - presso i circuiti provinciali dell'educazione permanente.
- **Allocare adeguate risorse per l'istruzione** cioè abbandonare la politica dei tagli, anzi investire nella scuola in termini di risorse umane (organici) e finanziarie; consentire, negli ordinamenti della scuola di base, **tempi distesi** per favorire i processi di apprendimento; contrastare il sovraffollamento delle classi ristabilendo almeno il tetto (max) di 25 alunni per classe.

#### Favorire l'interculturalità

- Vista la vigenza in Italia dello ius sanguinis **facilitare** l'acquisizione della cittadinanza italiana almeno per le seconde generazioni (**G2**).
- **Garantire** uguali ed ampie opportunità di **accesso al servizio scolastico** a livello territoriale nei servizi educativi/nido (0-3 anni); nella scuola infanzia (3-6); nella scuola primaria (6-11 anni) e secondaria di I grado (11-14 anni); a livello ordinamentale nella scuola sec II grado.
- **Formare insegnanti e dirigenti scolastici** sulle tematiche concernenti la scolarizzazione degli alunni "non italofofi" e degli alunni nomadi.

#### Occorre quindi agire per:

- **Superare** gli effetti, in termini di violazione del diritto all'istruzione, della **legge 94/2009**, "Pacchetto sicurezza".
- **Garantire la formazione iniziale ed in servizio** del personale educativo, scolastico per favorire l'integrazione in senso interculturale degli alunni e studenti non italofofi con quantificazione delle somme impegnate a livello centrale e periferico/quantificazione del personale formato.
- Prevedere interventi di **mediatori culturali** e di personale socio sanitario agli eventi di formazione per il personale scolastico, in accordo con gli Enti locali.
- **Definire e costituire effettivamente banche dati** affidabili e costruite con criteri omogenei su tutto il territorio nazionale al fine di monitorare i percorsi formativi dei giovani e contrastare la Dispersione scolastica.
- **Ri-attivare** i lavori dell'**Osservatorio nazionale** per l'integrazione degli alunni stranieri e l'educazione interculturale.
- Superare le "**classi ghetto**" e le indicazioni ministeriali per "**il tetto del 30%**". (Prendere spunto da esperienze realizzate in altri Paesi in cui, per **contrastare il fenomeno della concentrazione di minori stranieri** in talune classi e/o scuole, alla valorizzazione dell'investimento in ambito educativo si è aggiunta un'**attenzione alla riqualificazione territoriale di quartieri a forte densità di popolazione straniera**.)

#### Sicurezza negli ambienti scolastici

- **Elaborare e dare avvio ad un Piano pluriennale** per l'edilizia scolastica e la messa in sicurezza degli edifici.
- **Evitare** la costituzione di **classi sovraffollate** (numerosità 30 alunni e anche oltre).

#### Diritto al Gioco (e sport), Riposo, Cultura

- **Per ciò che concerne il Diritto al Gioco (e sport), Riposo, Cultura** si vedano la checklist

specifica per l'art. 31 (e connessi) della CRC presenti nell'Implementation handbook for the Convention on the Rights of the Child<sup>36</sup>

---

<sup>36</sup> Una versione completa (e rivista alla terza edizione) è scaricabile al seguente indirizzo:  
<http://www.unicef.org/crc/files/Implementation%20Checklists.pdf>

## **10. Ambito: Misure speciali per la tutela dei minori – minori in situazione di emergenza – minori stranieri**

### **10.1 I diritti: articoli CRC di riferimento**

La Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza prevede una tutela particolare a favore di alcuni gruppi di minorenni, 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 coinvolti nel sistema della giustizia minorile; dei minori in situazione di sfruttamento economico, compreso lo sfruttamento del 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).

**In questa sessione si approfondirà in particolar modo la situazione dei minori stranieri non accompagnati, dei richiedenti asilo e dei figli di migranti.**

#### **Articolo 22**

1. Gli Stati parti adottano misure adeguate affinché un fanciullo il quale cerca di ottenere lo status di rifugiato, oppure è considerato come rifugiato ai sensi delle regole e delle procedure del diritto internazionale o nazionale applicabile, solo o accompagnato dal padre e dalla madre o da ogni altra persona, possa beneficiare della protezione e della assistenza umanitaria necessarie per consentirgli di usufruire dei diritti che gli sono riconosciuti dalla presente Convenzione e dagli altri strumenti internazionali relativi ai diritti dell'uomo o di natura umanitaria di cui detti Stati sono parti.

2. A tal fine, gli Stati parti collaborano, a seconda di come lo giudichino necessario, a tutti gli sforzi compiuti dall'Organizzazione delle Nazioni Unite e dalle altre organizzazioni intergovernative o non governative competenti che collaborano con l'Organizzazione delle Nazioni Unite, per proteggere ed aiutare i fanciulli che si trovano in tale situazione e per ricercare i genitori o altri familiari di ogni fanciullo rifugiato al fine di ottenere le informazioni necessarie per ricongiungerlo alla sua famiglia. Se il padre, la madre o ogni altro familiare sono irreperibili, al fanciullo sarà concessa, secondo i principi enunciati nella presente Convenzione, la stessa protezione di quella di ogni altro fanciullo definitivamente oppure temporaneamente privato del suo ambiente familiare per qualunque motivo.

#### **Articolo 37**

Gli Stati parti vigilano affinché:

**a)** nessun fanciullo sia sottoposto a tortura o a pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti. Né la pena capitale né l'imprigionamento a vita senza possibilità di rilascio devono essere decretati per reati commessi da persone di età inferiore a diciotto anni;

**b)** nessun fanciullo sia privato di libertà in maniera illegale o arbitraria. L'arresto, la detenzione o l'imprigionamento di un fanciullo devono essere effettuati in conformità con la legge, costituire un provvedimento di ultima risorsa ed avere la durata più breve possibile;

**c)** ogni fanciullo privato di libertà sia trattato con umanità e con il rispetto dovuto alla dignità della persona umana ed in maniera da tener conto delle esigenze delle persone della sua età. In particolare, ogni fanciullo privato di libertà sarà separato dagli adulti, a meno che si ritenga preferibile di non farlo nell'interesse preminente del fanciullo, ed egli avrà diritto di rimanere in contatto con la sua famiglia per mezzo di corrispondenza e di visite, tranne che in circostanze eccezionali;

**d)** i fanciulli privati di libertà abbiano diritto ad avere rapidamente accesso ad un'assistenza giuridica

o ad ogni altra assistenza adeguata, nonché il diritto di contestare la legalità della loro privazione di libertà dinnanzi un Tribunale o altra autorità competente, indipendente ed imparziale, e che una decisione sollecita sia adottata in materia.

### Normativa italiana

La legislazione italiana prevede una serie di disposizioni a tutela dei minori stranieri che si trovano sul territorio privi di rappresentanza legale: non possono essere espulsi<sup>37</sup>, né trattenuti nei Centri di Accoglienza Richiedenti Asilo (CARA), né nei Centri di Identificazione ed Espulsione (CIE)<sup>38</sup>; devono invece essere accolti presso comunità di accoglienza per minori e ottenere un permesso di soggiorno<sup>39</sup>, a meno che, in considerazione del superiore interesse e dell'opinione del minore che deve essere ascoltato, non sia opportuno e possibile, procedere al rimpatrio assistito nel Paese di provenienza<sup>40</sup>.

In particolare, nel presente documento si fa riferimento ai seguenti riferimenti legislativi:

- **Decreto Legislativo 25 luglio 1998, n. 286** "Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero", pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 191 del 18 agosto 1998 - Supplemento Ordinario n. 139 Testo unico 286/98 e successive modificazioni (artt. 32, 28, 35)<sup>41</sup>;
- **DPR 394/1999** Decreto del Presidente della Repubblica 31 Agosto 1999, n. 394, e successive modificazioni, Regolamento recante norme di attuazione del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, a norma dell'articolo 1, comma 6, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 e successive modificazioni<sup>42</sup>;
- **Decreto legislativo 19 novembre 2007, n. 251** "Attuazione della direttiva 2004/83/CE recante norme minime sull'attribuzione, a cittadini di Paesi terzi o apolidi, della qualifica del rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta". Testo in vigore dal 19-1-2008;
- **Decreto Legislativo 28 gennaio 2008, n.25** "Attuazione della direttiva 2005/85/CE recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato", pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 40 del 16 febbraio 2008 Legge 184/83;
- **Legge 8 novembre 2000, n. 328** "Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali", pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 265 del 13 novembre 2000 - Supplemento ordinario n. 186<sup>43</sup>;
- **Circolare Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca (MIURAOODGOS prot. n. 101/R.U.U)**, contenente "Indicazioni e raccomandazioni per l'integrazione di alunni con cittadinanza non italiana"<sup>44</sup>.

37 L'art. 19 comma 2 lett. a) T.U. Immigrazione stabilisce che non può essere adottato nei confronti del minorenne un provvedimento di espulsione, se non in casi eccezionali.

38 Art. 9 Decreto Legge 92/2008 convertito in Legge 125/2008; Direttiva generale in materia di Centri di Permanenza Temporanea e Assistenza emanata dal Ministero dell'Interno il 30 agosto 2000.

39 Dpr 394/99, art.28.

40 Per «rimpatrio assistito» si intende «l'insieme delle misure adottate per garantire al minorenne l'assistenza necessaria fino al ricongiungimento con i propri familiari o al riaffidamento alle autorità responsabili del Paese di origine in conformità alle Convenzioni internazionali, alla legge, alle disposizioni dell'autorità giudiziaria [...] deve essere finalizzato a garantire il diritto all'unità familiare del minore e ad adottare conseguenti misure di protezione» (art. 1 comma 4 DPCM 535/1999).

41 <http://www.camera.it/parlam/leggi/deleghe/98286dl.htm>.

42 [http://www.lavoro.gov.it/NR/rdonlyres/C1D090E6-6761-49B2-BCAB-1E3593315C44/0/DPR\\_394\\_1999Integrato\\_succ\\_modifiche.pdf](http://www.lavoro.gov.it/NR/rdonlyres/C1D090E6-6761-49B2-BCAB-1E3593315C44/0/DPR_394_1999Integrato_succ_modifiche.pdf).

43 <http://www.parlamento.it/parlam/leggi/00328l.htm>.

44 <http://gruppocrc.net/IMG/pdf/circolare.pdf>.

## **10.2 Osservazioni conclusive del Comitato ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza del 2011**

A seguito dell'esame sull'attuazione della **CRC** in Italia, il **Comitato ONU** ha pubblicato il **7 ottobre 2011 le nuove Osservazioni Conclusive** (le ultime erano del 2003).

Tra le raccomandazioni espresse dai membri del Comitato ONU si segnalano in questa sezione quelle relative ai diritti dei minori di origine straniera.

### **Minori rifugiati e richiedenti asilo (par. 62 – 63 – 64 – 65)**

- Manca una legge quadro in materia di diritto d'asilo.
- Persistono condizioni di sovraffollamento nei centri di accoglienza (Lampedusa primavere-estate 2011).

*Il Comitato raccomanda di:*

- Assicurare l'esame individuale della situazione di ogni minorenne e fornire informazioni per il rapido accesso alle procedure per la richiesta d'asilo e per la protezione internazionale.
- Assicurare un sistema di raccolta dati e informazioni di tutti i bambini, compresi richiedenti asilo e rifugiati.
- Seguire il Commento generale n. 6 del Comitato ONU sui diritti dell'infanzia, dedicato al trattamento dei minori non accompagnati e separati fuori del loro paese di origine per l'attuazione delle raccomandazioni di cui sopra.

### **Minori stranieri non accompagnati (par. 66 – 67)**

- Manca un approccio olistico e comune rispetto ai minori stranieri non accompagnati.
- La normativa e la procedura della nomina dei tutori e del rilascio dei permessi di soggiorno per i minori non accompagnati vengono applicate in modo non uniforme tra le diverse regioni.
- La competenza del Comitato Minori Stranieri è limitata ai minorenni che non richiedono asilo.
- Il solo esame medico per determinare l'età dei minori non accompagnati mette a repentaglio, in pratica, l'applicazione del principio del beneficio del dubbio.

*Occorre:*

- Introdurre norme a garanzia e tutela dei minori non accompagnati, riprendendo i principi enunciati nel commento generale n. 6 (2006) sul trattamento dei minori non accompagnati e separati fuori del loro paese d'origine.
- Istituire un servizio specifico e permanente nazionale per supervisionare la condizione dei minori non accompagnati.
- Adottare un'unica procedura di accertamento dell'età dei minori non accompagnati che sia multidisciplinare e sostenga pienamente il principio del beneficio del dubbio.

### **Minori in nuclei familiari di origine straniera (par. 68 – 69)**

- Sono praticate restrizioni in termini di accesso alle cure sanitarie, istruzione e altri servizi sociali per i figli degli immigrati irregolari a causa dell'impatto della Legge n. 94/2009 in materia di sicurezza pubblica.
- Si verifica un aumento significativo del numero di bambini di famiglie migranti in Italia.
- Il finanziamento per il "Fondo per l'inclusione sociale degli immigrati" nel 2008 e 2009 ha subito tagli.
- I figli di famiglie che non risiedono legalmente possono essere tenuti in centri di

identificazione ed espulsione, e il diritto interno non disciplina la presenza dei bambini in tali centri.

*Occorre:*

- Rivedere la legge sull'immigrazione al fine di garantire che i bambini figli di genitori soggiornanti illegalmente in Italia abbiano pari diritti all'istruzione, alla sanità e altri servizi sociali, in linea con la sentenza della Corte Costituzionale del luglio 2010.
- Assicurare che il superiore interesse del minore sia sempre preso in considerazione nelle decisioni relative al rilascio dei permessi di soggiorno.

#### **Non discriminazione (par. 24 – 27)**

- Adottare un piano efficace d'azione nazionale sulla prevenzione del razzismo, la discriminazione razziale, la xenofobia e l'intolleranza.

#### **Il diritto all'identità (par. 28 – 29)**

- Persiste l'obbligo di presentare il permesso di soggiorno per il compimento di atti di stato civile, quali la dichiarazione di nascita e il riconoscimento del figlio naturale (legge n. 94/2009 in materia di sicurezza pubblica)

*Occorre:*

- Intraprendere campagne di sensibilizzazione sul diritto di tutti i bambini ad essere registrati alla nascita, indipendentemente dall'estrazione sociale ed etnica e dallo status soggiornante dei genitori.
- Facilitare l'accesso alla cittadinanza per i minori stranieri.

#### **Minori privati dell'ambiente familiare (par. 38 – 39 - 40)**

Per il ricongiungimento familiare per minori stranieri le procedure sono lunghe e non recepiscono la CE 2003/86/CE.

*Occorre:*

- Modificare il Testo Unico sull'immigrazione, al fine di specificare esplicitamente il diritto al ricongiungimento familiare e la sua applicazione a tutti gli stranieri, comprese le famiglie in Italia.

#### **Salute e assistenza sanitaria (par. 47 – 48)**

- Si verifica un alto tasso di mortalità perinatale tra le madri straniere e poca assistenza alle madri straniere prima e dopo il parto (impatto della Legge sicurezza).

*Si rende necessario:*

- Sviluppare e implementare l'informazione e la campagna di sensibilizzazione sul diritto alle cure sanitarie di tutti i bambini, compresi quelli di origine straniera, rivolgendosi in particolare alle strutture sanitarie frequentate dalle comunità straniere.
- Affrontare la questione dei tassi elevati di mortalità perinatale tra le madri straniere.

#### **Educazione (par. 59 – 61)**

- Non viene favorita l'integrazione dei bambini stranieri e dei bambini appartenenti a minoranze

*Occorre:*

- Sviluppare programmi nelle scuole per migliorare l'integrazione dei bambini stranieri o appartenenti alle minoranze.

#### **Ratifica degli strumenti internazionali sui diritti umani (par. 81)**

- Ratificare la Convenzione internazionale sulla protezione dei diritti di tutti i lavoratori migranti e dei membri delle loro famiglie.

## 10.3 La situazione attuale<sup>45</sup>

### I minori stranieri: dati e statistiche

4.570.317, il numero degli stranieri residenti in Italia al 31.12.2010<sup>46</sup>, di questi il 21,7% sono minorenni<sup>47</sup>. Negli ultimi 7 anni il numero di minori stranieri residenti in Italia è passato da 412.432 al 1° gennaio 2004 a **932.000**<sup>48</sup> al **1° gennaio 2010**, pari all'8% della popolazione minorile italiana

**La maggior parte dei minori stranieri residenti è nata in Italia**, quasi 1 milione e aumentano ogni anno di oltre 100mila unità, tra nati sul posto e figli ricongiunti. **Le seconde generazioni hanno superato le 600mila** unità e rappresentano oltre un decimo della popolazione straniera<sup>49</sup>. Vi è poi un numero crescente di minori, rimasti nella prima infanzia con i nonni nel paese di origine, che raggiunge i genitori in Italia nella prima adolescenza. Un gruppo di minori che può incontrare gravi problemi di inserimento, sia dal punto di vista scolastico che familiare, e che necessita di particolare attenzione e sostegno.

Il dinamismo che caratterizza il fenomeno migratorio si riflette anche nella **scuola**<sup>50</sup>. La presenza degli alunni stranieri costituisce una realtà generalizzata e consolidata in ogni ordine e grado del sistema scolastico italiano. “La consapevolezza del carattere strutturale, che tale fenomeno ha assunto, rende opportuno assumere la diversità come paradigma dell'identità stessa della scuola nel pluralismo, come occasione per aprire l'intero sistema a tutte le differenze”<sup>51</sup>.

Dall'osservazione del fenomeno nel suo complesso emerge che nell'anno scolastico 2010/2011 sono stati 709.826 gli alunni stranieri, con un aumento del 5,4% e hanno inciso per il 7,9% sull'intera popolazione scolastica (ancora di più nelle scuole materne e in quelle elementari). Il 42,2% di essi è nato in Italia (circa 300mila)<sup>52</sup>. Da 59.389 alunni con cittadinanza non italiana dell'anno scolastico 1996/97, si è passati a 711.064 nel 2010/11. La maggior parte degli iscritti frequenta la scuola primaria (254.644 presenze, 9% sul totale degli iscritti alle primarie), anche se l'aumento più significativo nell'ultimo decennio ha riguardato le scuole secondarie di secondo grado<sup>53</sup>.

Per quanto riguarda **l'integrazione dei minori stranieri** a scuola, si segnala l'emanazione il 18 gennaio 2010 di una Circolare (MIUR AOODGOS prot. n. 101/R.U.U) del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca contenente “Indicazioni e raccomandazioni per l'integrazione di alunni con cittadinanza non italiana”. Dalla Circolare si evince che il «*numero degli alunni con cittadinanza non italiana presenti in ciascuna classe non potrà superare di norma il 30% del totale degli iscritti*». Tale limite è entrato «*in vigore dall'anno scolastico 2010-2011*». Il limite del 30% «*potrà essere innalzato a fronte della presenza di alunni stranieri già in possesso delle adeguate competenze linguistiche*», oppure «*ridotto a fronte della presenza di alunni stranieri per i quali risulti all'atto d'iscrizione una padronanza della lingua italiana ancora inadeguata*”.

45 Per approfondire la tematica, si vedano: Gruppo CRC - Misure speciali per la tutela dei MINORI IN SITUAZIONE DI EMERGENZA - Minori Stranieri, <http://www.gruppocrc.net/MINORI-IN-SITUAZIONE-DI-EMERGENZA>; 2° Rapporto annuale di Save the Children su “I minori stranieri in Italia”, <http://www.savethechildren.it/IT/Tool/Pubblicazioni/All?year=2011&offset=11>; 2° Rapporto Supplementare I diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia. 2° Rapporto Supplementare alle Nazioni Unite sul monitoraggio della Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia Novembre 2009, pagina 143; Schede di aggiornamento al 2° Rapporto Supplementare, maggio 2011, pagina 24.

46 Fonte, Istat 2011.

47 Fonte, Istat 2011.

48 Fonte, Istat 2010.

49 Scheda di Sintesi – Dossier Statistico Caritas Immigrazione – 21° Rapporto (2011)

. [http://www.caritasitaliana.it/materiali/Pubblicazioni/libri\\_2011/dossier\\_immigrazione2011/scheda.pdf](http://www.caritasitaliana.it/materiali/Pubblicazioni/libri_2011/dossier_immigrazione2011/scheda.pdf)

50 Per approfondimenti si veda il Capitolo “Diritto all'educazione e istruzione; Diritto al Gioco, al riposo, alla cultura”, pag X.

51 La via italiana per la scuola interculturale e l'integrazione degli studenti stranieri – 2007.

52 Scheda di Sintesi – Dossier Statistico Caritas Immigrazione – 21° Rapporto 2011

53 Alunni con cittadinanza. Scuole statali e non statali. Anno scolastico 2010/2011 – MIUR, novembre 2011.

## **I minori stranieri non accompagnati e l'accoglienza: la situazione di emergenza sulle coste italiane nell'estate del 2011**

I minori non accompagnati, titolari di permesso di soggiorno, a giugno 2011 sono risultati **5.806** (1.152 in più rispetto all'anno precedente), quelli comunitari sono stimabili in almeno alcune migliaia<sup>54</sup>.

Il 2011 ha segnato un periodo di grave difficoltà per centinaia di minori provenienti dal Nord Africa. Difficoltà che è stata dichiarata emergenza umanitaria il 18 febbraio 2011<sup>55</sup>. Dall'inizio dell'anno al 30 agosto 2011 sono stati 50.268 i migranti arrivati a Lampedusa (49.174), Linosa e Lampione (1.094), di cui 44.712 uomini, 2.864 donne and **2.692 minorenni, la maggior parte (2.536) non accompagnati.**

Durante l'emergenza dell'estate del 2011 e il grande flusso di minori – che in alcuni momenti ha toccato le 400 unità - oltre al Centro di Primo Soccorso ed Accoglienza (CPSA) di Lampedusa - che al suo interno ha un *compound* destinato all'accoglienza dei minorenni con 60 posti letto - sono state individuate altre strutture di accoglienza. Le soluzioni individuate (Area Marina Protetta e Casa della Fraternità fino al mese di aprile ed ex Base Loran in seguito), per le loro stesse caratteristiche strutturali, oltre che per l'insufficienza dei servizi offerti, non erano assolutamente adeguate ad una permanenza di lungo periodo, come quella che, invece, si è verificata.

Il **periodo di permanenza** all'interno del CSPA e della ex Base Loran di Lampedusa è stato, infatti, in media tra i 15 giorni e il mese, ma ci sono stati minori trattenuti fino a 40 giorni (ad esempio, minori non accompagnati arrivati il 19 maggio e trasferiti soltanto il 4 luglio)<sup>56</sup>.

Il sovraffollamento, le inadeguate condizioni di accoglienza e il prolungato trattenimento dei minorenni in violazione della normativa italiana a loro tutela hanno portato a gravi episodi di violenza e ribellione, nonché ad atti di autolesionismo da parte dei ragazzi.

Le **condizioni di accoglienza sull'isola sono state molto critiche**: le strutture che hanno ospitato i minori sia accompagnati che non accompagnati, non hanno garantito standard minimi di accoglienza, soprattutto in situazioni di permanenza prolungata. In particolare, le condizioni igienico-sanitarie e alloggiative sono state a volte molto critiche: posti letto insufficienti, minori costretti a dormire su materassi all'aperto, servizi igienici in numero inadeguato. Inoltre, il sovraffollamento e il prolungato trattenimento dei migranti adulti sono stati la causa di situazioni di tensione a cui i minorenni hanno assistito ripetutamente. Vi è stata promiscuità tra adulti e minorenni, anche bambini e bambine molto piccoli.<sup>57</sup>

Rispetto ai **trasferimenti dei minori** non accompagnati sul territorio nazionale si evidenzia che la Regione Sicilia (e, in particolare, le Province di Agrigento e Catania) è stata l'unica ad esserne interessata nei mesi di febbraio e marzo; i primi trasferimenti in altre Regioni (Puglia, Liguria, Calabria, Campania, Lazio) sono infatti avvenuti soltanto a partire dal mese di aprile. E' necessario evidenziare che la procedura per il collocamento dei minori stranieri non accompagnati non prevedeva un tempo massimo di permanenza nelle SAT e tuttavia, al contempo, non prevedeva che durante la permanenza nelle SAT si avviasse la pratica per l'apertura della tutela, rimandata al definitivo collocamento del minore nel Comune di destinazione<sup>58</sup>.

Questa situazione ha nuovamente evidenziato la mancanza di un piano nazionale di accoglienza dei minori stranieri, che rappresenta ancora una questione da risolvere.

Inoltre, i **viaggi dei minori stranieri non accompagnati** verso il nostro paese sono sempre più rischiosi, nascosti dentro Tir o furgoni, nel caso di minori afgani o bengalesi, o su navi da diporto irriconoscibili e non facilmente intercettabili, nel caso di minorenni provenienti per esempio dal medio-oriente. A gestire i viaggi sono trafficanti che chiedono per ciascun ragazzo 4-5.000 euro. Per ripagare il debito contratto dalle famiglie, i ragazzi sono molto esposti al rischio di sfruttamento o di

54 Scheda di Sintesi – Dossier Statistico Caritas Immigrazione – 21° Rapporto 2011

55 DPCM Dichiarazione dello stato di emergenza umanitaria nel territorio del Nord Africa per consentire un efficace contrasto all'eccezionale afflusso di cittadini extracomunitari nel territorio nazionale. (11A04894) (GU n. 83 del 11-4-2011).

56 Fonte: Save the Children Italia.

57 Fonte: Save the Children Italia, CS del 12 settembre 2011, CS del 18 agosto 2011, CS del 30 giugno 2011.

58 [http://www.protezionecivile.gov.it/resources/cms/documents/procedura\\_minori.pdf](http://www.protezionecivile.gov.it/resources/cms/documents/procedura_minori.pdf).

caduta in circuiti di devianza ed illegalità.

### **Accertamento dell'età**

Rispetto all'accertamento dell'età dei minori stranieri non accompagnati si evidenzia il ricorso sistematico non all'arrivo, ma sul territorio di destinazione, a procedure mediche per la definizione dell'età. Sono molteplici le segnalazioni rispetto alla sottoposizione dello stesso soggetto a più di una procedura di accertamento nell'arco di pochi mesi, nonché quelle relative ad accertamenti medici disposti dall'autorità di P.S. a danno di soggetti già identificati come minorenni e già sottoposti a tutela, senza che sia chiesta l'autorizzazione al tutore o al giudice tutelare e – presumibilmente in assenza di mediatore culturale – senza che al minore venga chiesto un effettivo consenso informato.

### **L'impatto della Legge 94/2009**

Si rileva come la Legge 94/2009<sup>59</sup> e l'introduzione, attraverso questa disposizione, del reato di ingresso e soggiorno illegale (art. 1 comma 16), con conseguente obbligo di denuncia per pubblici ufficiali ed incaricati di pubblico servizio (ad eccezione di coloro che operano nell'ambito delle strutture sanitarie) e la previsione dell'obbligo generale di esibire il permesso di soggiorno ai fini dell'accesso ai pubblici servizi<sup>60</sup> e dell'adozione di qualsiasi provvedimento (ad eccezione di quelli inerenti le prestazioni sanitarie urgenti o essenziali e le prestazioni scolastiche obbligatorie), sta mettendo a rischio – così come sottolineato anche dal Comitato ONU nelle Osservazioni Conclusive - il diritto di accesso all'istruzione, alla salute, all'assistenza e all'unità familiare dei minorenni aventi genitori irregolari. Inoltre la Legge ha reso ancora più difficile conversione del permesso di soggiorno al compimento dei 18 anni.

A causa, infatti, degli stringenti requisiti<sup>61</sup> imposti dalla “Legge Sicurezza”, molti minori stranieri arrivati dopo il compimento dei 15 anni sono stati destinatari di un provvedimento di rifiuto del rinnovo del permesso di soggiorno al compimento della maggiore età.

Nell'agosto 2011 il Decreto Legge<sup>62</sup> di recepimento della direttiva europea sui rimpatri ha modificato la previsione della “Legge Sicurezza” permettendo la conversione del permesso per i minorenni sottoposti a tutela o affidati senza dimostrazione di ulteriori requisiti, previo parere del Comitato Minori Stranieri. Con circolare del 16 novembre 2011, n. 8708, il Ministero dell'Interno ha chiarito la procedura per acquisire il parere del suddetto Comitato, necessario per la conversione del permesso. Nonostante ciò sono ancora molte le segnalazioni di provvedimenti di rifiuto di rinnovo del permesso di soggiorno al compimento della maggiore età e si evidenzia una forte disomogeneità sul territorio nazionale. Le maggiori criticità si rilevano in merito all'applicazione del regime transitorio delle diverse normative intervenute negli ultimi anni.

## **10.4 Verso i livelli essenziali. Una proposta**

Nell'ambito della tutela e promozione dei diritti dei minori stranieri, siano essi accompagnati o non accompagnati, si ritiene fondamentale l'individuazione di Lep specifici che garantiscano Livelli essenziali – minimi – di prestazione da parte dello Stato nei servizi sociali, nell'istruzione, assistenza, nel sistema di accoglienza, integrazione dei minori stranieri che vivono sul territorio nazionale,

59 Legge 15 luglio 2009, n. 94 "Disposizioni in materia di sicurezza pubblica", pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 170 del 24 luglio 2009 - Supplemento ordinario n. 128, <http://www.parlamento.it/parlam/leggi/09094l.htm>.

60 Il Ministero dell'Interno – Dipartimento per gli Affari Interni e Territoriali ha emesso una Circolare (n. 19 del 7 agosto 2009) contenente «indicazioni in materia di anagrafe e di stato civile» in cui precisa che «per lo svolgimento delle attività riguardanti le dichiarazioni di nascita e di riconoscimento di filiazione (registro di nascita - dello stato civile) non devono essere esibiti documenti inerenti al soggiorno trattandosi di dichiarazioni rese, anche a tutela del minore, nell'interesse pubblico della certezza delle situazioni di fatto. L'atto di stato civile ha natura diversa e non assimilabile a quella dei provvedimenti menzionati nel citato art. 6».

61 Tre anni di permanenza in Italia o due anni di partecipazione ad un programma di integrazione, oltre al requisito dell'apertura della tutela o dell'affidamento.

62 Convertito in Legge 129/2011.

affinché sia assicurata la piena attuazione dei diritti di tutti i bambini, bambine e adolescenti stranieri, così come previsto dalla Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza che l'Italia ha ratificato il 27 maggio 1991.

Alla luce delle Osservazioni Conclusive pubblicate dal Comitato ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza lo scorso 7 ottobre 2011 e sulla base delle esperienze svolte a favore della promozione e della tutela dei diritti dei minori stranieri in Italia, le associazioni promotrici della *Rete Batti il 5!* ritengono fondamentale che venga assicurata l'individuazione dei Lep relativamente a:

- **Sistema di accoglienza** dei minori stranieri e comunità di accoglienza: garantire standard minimi all'interno delle comunità di accoglienza. Ad esempio: mediazione culturale, assistenza legale, programmi specifici per minori vittime di tratta, tortura e violenza;
- **Minori richiedenti asilo**: garantire procedure standard di determinazione del superiore interesse del minore nell'ambito del riconoscimento della protezione internazionale;
- **Accertamento dell'età**: garantire procedure standard in merito all'accertamento dell'età dei minorenni.
- **Salute ed assistenza ospedaliera**: garantire il pediatra di base a tutti i minori stranieri che vivono in nuclei familiari non regolarmente soggiornanti;
- **Accesso all'istruzione**: soppressione del tetto massimo del 30% di alunni che non hanno la cittadinanza italiana all'interno delle classi. Garantire programmi standard di integrazione nelle scuole.

## **10.5 La checklist. L'individuazione di alcuni strumenti**

### **Sistema di accoglienza dei minori stranieri**

- Individuare risorse economiche specifiche per assicurare un sistema che garantisca standard minimi di accoglienza.
- Individuare un numero sufficiente di posti nelle strutture di accoglienza per i minori stranieri non accompagnati e minori richiedenti asilo sul territorio italiano, per evitare tempi di permanenza troppo lunghi nei centri di primo soccorso e accoglienza (CPSA) e nelle strutture di transito (SAT).
- Prevedere un sistema di *referral* a livello nazionale.
- Individuare una procedura di inserimento nelle strutture di accoglienza uniforme su tutto il territorio nazionale.
- Individuare un criterio unico di attribuzione degli oneri dell'accoglienza in capo ai Comuni

### **Comunità di accoglienza: garantire standard minimi all'interno delle comunità di accoglienza**

- Stanziare adeguate risorse per l'attivazione dei servizi di mediazione culturale, assistenza legale e servizi di cura specifici per minori vittime di tortura e violenza per tutte le strutture che accolgono MSNA e minori richiedenti asilo.
- Prevedere corsi di formazione adeguati per gli operatori e per le istituzioni che operano con i MSNA e richiedenti asilo.

### **Minori richiedenti asilo: garantire procedure standard di determinazione del superiore interesse del minore nell'ambito del riconoscimento della protezione internazionale:**

- Prevedere percorsi di formazione per le Commissioni territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale.
- Garantire colloqui "a misura di bambino" attraverso personale formato.
- Garantire risorse per l'elaborazione di materiale informativo "child friendly" sulle procedure di richiesta di protezione.

- Garantire procedure di consultazione con i vari attori coinvolti nella presa in carico del minorenne ai fini della determinazione del suo “superiore interesse”.

**Accertamento dell'età: garantire procedure standard in merito all'accertamento dell'età dei minorenni.**

- Individuare adeguate risorse per elaborare materiale “child friendly” per la raccolta del consenso informato.
- Individuare le strutture sanitarie competenti (ambulatori di endocrinologia pediatrica) su tutto il territorio nazionale (Regioni) per le procedure mediche per l'accertamento dell'età.
- Prevedere corsi di formazione per gli operatori sanitari impegnati nell'accertamento dell'età.
- Prevedere risorse per un servizio di mediazione culturale e assistenza al minore durante la procedura di accertamento dell'età.
- Prevedere corsi di formazione per gli operatori di pubblica sicurezza coinvolti, soprattutto in relazione alla corretta lettura del referto medico.
- Strutturare una banca dati a livello nazionale ed europeo per evitare la sottoposizione multipla alla procedura di accertamento dell'età.
- Garantire che il ricorso a procedure mediche di accertamento dell'età sia usato come ultima risorsa, solo quando c'è un dubbio fondato.

**Salute ed assistenza ospedaliera:**

- Garantire il pediatra di base a tutti i minori stranieri che vivono in nuclei familiari non regolarmente soggiornanti.
- Individuare adeguate risorse per l'iscrizione al Servizio Sanitario obbligatorio per tutti i minori stranieri che vivono in nuclei familiari non regolarmente soggiornanti.

**Accesso al diritto allo studio:**

- Soppressione del tetto massimo del 30% di alunni che non hanno la cittadinanza italiana all'interno delle classi.
- Garantire programmi standard di integrazione nelle scuole attraverso l'individuazione di un referente per l'integrazione per ogni plesso scolastico.
- Stanziamento di adeguate risorse per garantire interventi di integrazione nelle scuole (laboratori multiculturali, mediazione culturale, sostegno linguistico).
- Garantire l'inserimento nella classe d'entrata e la definizione di curricula adatti alle conoscenze e competenze dello studente.
- Favorire azioni di accoglienza, accompagnamento, promozione del benessere attraverso il diritto allo studio e la prevenzione della discriminazione con il coinvolgimento delle famiglie.
- Favorire il rafforzamento del lavoro di rete tra scuola, famiglia, enti e associazioni del territorio.
- Stanziamento di risorse per migliorare la qualità della formazione dei docenti Funzionale ad influenzare il rendimento degli studenti.