



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

## **Contributo del Gruppo di Lavoro per la Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in relazione all'esame dell'Italia per l'*Universal Periodic Review* (UPR) nel corso della 7° Sessione**

### **I diritti dell'infanzia in Italia**

#### **I. CONTESTO DI RIFERIMENTO**

##### **A. Ambito di competenza internazionale**

##### **Convenzione Europea sull'esercizio dei diritti dei minori, Strasburgo 1996**

Nel 3° e 4° Rapporto del Governo italiano al Comitato ONU sui diritti dell'infanzia si evidenzia che “la scelta iniziale del legislatore di dare limitata attuazione al dettato della Convenzione” di Strasburgo del 25 gennaio 1996, con Legge 77/2003, sarebbe stata superata dall'entrata in vigore della Legge 54/2006. Si rileva invece che la sua limitata applicazione, disposta con dichiarazione del Ministero degli Affari esteri all'atto del deposito dello strumento di ratifica, relegando l'obbligo di ascolto del minore a ipotesi assolutamente poco rilevanti e di scarsa applicazione, non pare sia stata superata dall'entrata in vigore della Legge 54/2006, se non per il limitato tema che ne è l'oggetto (procedimenti di separazione e divorzio), e con notevoli limiti (prassi differenti a causa di disomogeneità di interpretazione tra i diversi uffici giudiziari).

- **Il Gruppo CRC raccomanda al Governo italiano** di modificare la dichiarazione resa al momento della ratifica della Convenzione di Strasburgo al fine di rendere applicabile la Convenzione a tutti i procedimenti che riguardano i minori.

##### **Protocollo opzionale CAT**

L'Italia non ha ancora ratificato il Protocollo Opzionale alla Convenzione delle Nazioni Unite contro la tortura (CAT) ed il Governo non ha presentato il disegno di legge di ratifica, nonostante l'impegno assunto davanti alle Nazioni Unite in occasione della propria candidatura, e successiva elezione, a membro del Consiglio sui diritti umani nel 2007. Il Protocollo Opzionale prevede un sistema di prevenzione della tortura basato su visite condotte da organismi indipendenti nazionali e internazionali in luoghi in cui vi siano persone, compresi minori, private della libertà personale.

- **Il Gruppo CRC raccomanda al Governo italiano** di ratificare il Protocollo opzionale alla Convenzione delle Nazioni Unite contro la tortura, coerentemente con gli impegni presi, anche in qualità di membri del Consiglio delle Nazioni Unite sui diritti umani.

##### **B. Quadro Legislativo**

##### **Riforma del sistema della giustizia minorile**

L'attesa riforma del sistema della giustizia minorile, per dare organicità al sistema e far fronte al fatto che i Tribunali per i minorenni hanno una competenza territoriale molto estesa, non ha ancora avuto luogo<sup>1</sup>, né è iniziata la discussione parlamentare in merito<sup>2</sup>. In assenza di un organo unico specializzato in materia minorile e di diritto di famiglia si segnala come, ad

<sup>1</sup> Si ricorda che l'istituzione dei Tribunali per i minorenni in Italia risale al 1934 ( R.D. 20/7/1934 n.1404).

<sup>2</sup> Si segnala che sono stati presentati due progetti: S.178 in data 29 aprile 2008; C. 393 in data 29 aprile 2008.

oggi, in seguito alla ordinanza della Corte di Cassazione 8362/2007 e ad altre decisioni successive che hanno confermato l'orientamento espresso<sup>3</sup>, è continuata la suddivisione di competenze in tema di affidamento e mantenimento dei figli naturali, di spettanza del Tribunale per i Minorenni, e di quelli legittimi, regolamentata invece dal Tribunale Ordinario.

- **Il Gruppo CRC raccomanda al Governo italiano** di procedere alla riforma del sistema della giustizia minorile prevedendo competenze esclusive in capo ad un unico organo effettivamente specializzato.

### **Ordinamento penitenziario**

In Italia non è ancora avvenuta la riforma dell'ordinamento penitenziario, e nell'attuale legislatura non è stata assunta ancora alcuna iniziativa al riguardo. Permane pertanto la lacuna più volte stigmatizzata dalla dottrina più attenta proprio a causa della mancanza di un ordinamento penitenziario *ad hoc* per i condannati minorenni, in grado di introdurre una disciplina specifica, al fine di armonizzare l'aspetto dell'esecuzione della pena per i minorenni con i diritti di cui gli stessi sono titolari in base alle convenzioni internazionali ratificate dal nostro Paese e le regole delle Nazioni Unite<sup>4</sup>. L'introduzione di istituti specifici consentirebbe di riaffermare la centralità delle pene alternative alla detenzione quale efficace sostegno al percorso riabilitativo del condannato minorenne finalizzato all'effettivo reinserimento sociale dello stesso.

- **Il Gruppo CRC raccomanda al Governo italiano** di riprendere le proposte di legge depositate il 15 gennaio 2008 agli atti del Gabinetto del Ministro della Giustizia, affinché si possa procedere senza esitazione alla formulazione di un disegno di legge di riforma dell'ordinamento penitenziario minorile.

## **C. Strutture indipendenti per la tutela dei diritti umani**

### **Garante nazionale infanzia**

Nonostante l'Italia abbia ratificato e sottoscritto trattati e documenti normativi europei e internazionali che impegnano gli Stati parte ad istituire un Garante nazionale dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, sia come figura a sé stante sia come parte di una Istituzione nazionale indipendente per la promozione e la tutela dei diritti umani<sup>5</sup>, non si è ancora dotata né dell'una dell'altra. Negli ultimi anni i Comitati delle Nazioni Unite posti per monitorare le Convenzioni ONU ratificate dal nostro Paese, hanno rivolto all'Italia periodiche raccomandazioni<sup>6</sup> nell'intento di sollecitare il Governo a conformarsi al più presto agli impegni sottoscritti, *in primis* con la ratifica della Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia e con la Convenzione Europea di Strasburgo sull'esercizio dei diritti dei minori e, in ultimo, all'impegno solenne assunto in tal senso di fronte all'Assemblea Generale delle Nazioni Unite nel 2007, al momento di candidarsi a membro del Consiglio ONU per i diritti umani<sup>7</sup>.

Nel susseguirsi delle Legislature, compresa quella attuale, sono stati innumerevoli i disegni di legge presentati in Parlamento sia sul tema dell'istituzione di un Garante nazionale dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza sia su quello della creazione di una Istituzione nazionale indipendente per la promozione e la tutela dei diritti umani, ma, l'iter di adozione è stato

---

<sup>3</sup> Ordinanza 19406/2007, e Ordinanza 19909/2007 in [www.minoriefamiglia.it](http://www.minoriefamiglia.it)

<sup>4</sup> CRC; Convenzione Europea di Strasburgo sull'esercizio dei diritti dei minori; Regole minime delle Nazioni Unite relative all'amministrazione della giustizia minorile o "Regole di Pechino".

<sup>5</sup> Cfr. con Commento Generale n.2 del 2002 del Comitato ONU sui diritti dell'infanzia – punti 4 e 6.

<sup>6</sup> Cfr. Osservazioni conclusive indirizzate all'Italia dal Comitato ONU sui diritti dell'infanzia nel 2003, punti 14 e 15 e nel 2006, punto 17; Osservazioni conclusive indirizzate all'Italia dal Comitato ONU sull'eliminazione della discriminazione razziale nel 2008, punto 13; Osservazioni conclusive indirizzate all'Italia dal Comitato ONU contro la tortura nel 2007, punto 8; Osservazioni conclusive indirizzate all'Italia dal Comitato ONU per i diritti umani nel 2005, punto 7; Osservazioni conclusive indirizzate all'Italia dal Comitato ONU sui diritti economici sociali e culturali nel 2004, punto 32.

<sup>7</sup> Documento A/61/863

sempre lento ed irto di ostacoli e non è mai giunto a conclusione per nessuna delle due auspiccate figure.

In merito alla creazione di un Garante nazionale dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, si segnala che nell'attuale XVI Legislatura il Governo ha approvato e presentato alla Camera dei Deputati un disegno di legge<sup>8</sup>. Pur apprezzando la volontà governativa di porre rimedio a tale mancanza, è necessario constatare che il progetto di legge di iniziativa governativa così come formulato, non si conforma a quelli che sono gli standard internazionali in materia, enunciati in documenti cardine quali i Principi di Parigi, il Commento Generale n.2 del 2002 del Comitato ONU sui diritti dell'infanzia, nonché le Linee Guida dell'ENOC (*European Network of Ombudspeople for Children*). I punti critici sono diversi e riguardano sia la mancanza delle necessarie caratteristiche di indipendenza gerarchico-funzionale sia di adeguate risorse economiche e di personale specializzato<sup>9</sup>, sia di incisività dal punto di vista delle competenze, da formularsi e raccordarsi nel rispetto di quelle degli organi già esistenti nel sistema di promozione e garanzia dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza<sup>10</sup> e di quello che deve essere il cosiddetto "superiore interesse del minore" così come enunciato dalla CRC<sup>11</sup>.

➤ **Il Gruppo CRC raccomanda al Governo italiano** di approvare la legge istitutiva del Garante nazionale dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, come figura a sé stante o come parte di una Istituzione nazionale indipendente per la promozione e la tutela dei diritti umani, con caratteristiche di indipendenza gerarchico-funzionale, alta specializzazione e risorse economiche ed umane adatte al suo adeguato funzionamento, conformemente agli standard minimi enunciati nel Commento Generale n. 2 del Comitato ONU sui diritti dell'infanzia e nei Principi di Parigi e a quanto previsto nei trattati ratificati dall'Italia.

#### **D. Politiche nazionali per l'infanzia e l'adolescenza**

##### **Piano Nazionale Infanzia**

Il Piano Nazionale Infanzia, previsto dalla Legge 451/1997, è lo strumento biennale attraverso cui il Governo dovrebbe definire la cornice di riferimento per le politiche nazionali per l'infanzia e l'adolescenza. Nonostante le numerose sollecitazioni e le reiterate raccomandazioni l'ultimo piano approvato risulta essere ancora quello relativo al periodo 2002-2004, il terzo dall'entrata in vigore della Legge 451/1997<sup>12</sup>. L'Italia è stata quindi priva di un Piano Nazionale Infanzia negli ultimi 5 anni, ed in 12 anni dall'entrata in vigore della Legge 451/1997 sono stati adottati solo tre Piani Nazionali.

➤ **Il Gruppo CRC raccomanda al Governo italiano** di adottare quanto prima il nuovo Piano Nazionale Infanzia, secondo le indicazioni contenute nel D.P.R. 103/2007.

---

<sup>8</sup> DDL C. 2008 "Garante nazionale per l'infanzia e l'adolescenza" approvato dal Consiglio dei Ministri il 1 agosto 2008 e presentato alla Camera l'11 dicembre 2008.

<sup>9</sup> In base a quanto disposto dall'art. 5 A.C. 2008, il Garante non è dotato di una propria struttura ma, per lo svolgimento dei propri compiti, si avvale di risorse umane, finanziarie e strumentali attualmente disponibili presso il Dipartimento per le Politiche della Famiglia e presso il Dipartimento per i Diritti e le Pari Opportunità della Presidenza del Consiglio dei Ministri, sia che la copertura finanziaria prevista dall'art. 7 del medesimo DDL, pari a € 200.000,00 (così come precisato nella Relazione tecnica allegata al disegno di legge A.C. 2008), considera solo "i compensi del Garante" e non risulta pertanto adeguata allo svolgimento delle sue funzioni.

<sup>10</sup> Nel testo del DDL C 2008, adottato come testo base per la discussione, non si prevede un luogo di coordinamento tra il Garante nazionale e le omonime Autorità regionali, funzione invece che andrebbe garantita, ad esempio per il tramite di una Conferenza nazionale dei Garanti, così da tutelare parità di accesso a questa figura e di esercizio dei propri diritti da parte dei minori su tutto il territorio nazionale.

<sup>11</sup> Cfr. con la CRC (art.3).

<sup>12</sup> Piano d'Azione del Governo per l'infanzia e l'adolescenza 1997/1998, ed il Piano nazionale di azione e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva 2000-2001.

## **Raccolta dati**

Si denuncia una carenza del sistema italiano di raccolta dati, spesso proprio in relazione ai gruppi di minori particolarmente vulnerabili e nonostante in alcuni casi vi sia un'espressa previsione di legge per l'istituzione e l'aggiornamento di banche dati mai attivate. Pur riconoscendo la difficoltà di monitorare e di raccogliere dati rispetto a fenomeni complessi e mutabili, quali ad esempio quello della tratta, il Gruppo CRC evidenzia la gravità della mancanza di dati, o dati aggiornati, rispetto a situazioni quali quella relativi ai minori in affidamento familiare o in comunità, o dei minori vittime di abuso o maltrattamento che giungono all'attenzione dei servizi. Tale lacuna del nostro sistema non permette di stimare l'incidenza dei fenomeni, e costituisce un impedimento per la programmazione e realizzazione di politiche ed interventi idonei e qualificati. **In particolare con riferimento ai minori fuori dalla famiglia**, si segnala un problema relativo all'aggiornamento dei dati, poiché gli ultimi disponibili in merito ai minori in affidamento familiare ed in comunità risalgono al 2005, ed all'incompletezza (non comprendono quelli delle Regione Sicilia), nonché il fatto che la banca dati dei minori dichiarati adottabili e dei coniugi aspiranti all'adozione nazionale e internazionale (prevista dall'art. 40 della Legge 149/2001 e che avrebbe dovuta essere attivata entro 180 giorni dalla sua emanazione) non è stata ancora realizzata. Con riferimento ai **minori vittima di abuso** invece l'Italia non ha ancora un sistema nazionale di rilevazione dei minori vittime di maltrattamento all'infanzia, sull'incidenza del fenomeno, la sua epidemiologia, i fattori di rischio, le sue cause. Sebbene un'azione pilota sia stata sviluppata dal Centro nazionale di documentazione ed analisi sull'infanzia e l'adolescenza, il progetto è stato recepito soltanto da 5 regioni e sperimentato in piccole aree territoriali delle stesse, senza mai diventare "sistema nazionale"<sup>13</sup>. Anche per quanto concerne lo specifico ambito dello sfruttamento sessuale, non risulta ancora funzionante la banca dati presso l'*Osservatorio per il contrasto della pedofilia e pornografia minorile*.

- **Il Gruppo CRC raccomanda al Governo italiano** di impegnarsi concretamente per colmare la carenza di un sistema di raccolta dati sistemico, centrato sui minori, rappresentativi ed uniformi tra le varie Regioni in modo da essere comparabili, ed aggiornati puntualmente.

## **II. PROMOZIONE E PROTEZIONE DEI DIRITTI UMANI**

### **A. Attuazione degli obblighi derivanti dagli impegni assunti a livello internazionale**

#### **1. Non discriminazione**

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

Con la modifica del titolo V della Costituzione<sup>14</sup>, e l'entrata in vigore della Legge 328/2000 le Regioni hanno l'esclusiva competenza in materia di politiche sociali, mentre lo Stato centrale dovrebbe individuare i Livelli Essenziali di Assistenza Sociale<sup>15</sup> (LIVEAS) validi per tutto il territorio nazionale. Tuttavia i LIVEAS, che dovrebbero individuare ed assicurare il rispetto di determinati livelli di diritti civili e sociali in modo uniforme su tutto il territorio nazionale, senza alcuna discriminazione, non sono ancora stati definiti dopo ormai 9 anni dall'entrata in vigore della Legge 328/2000 e pur essendo stata prevista quale priorità del «Rapporto nazionale sulle strategie per la protezione sociale e l'inclusione sociale 2006 – 2008» (NAP Inclusione)<sup>16</sup>.

Il Fondo Nazionale per l'infanzia e l'adolescenza, previsto dalla Legge 285/1997, è stato inglobato per il 70% in un Fondo nazionale indistinto per le politiche sociali, mentre il

<sup>13</sup> Progetto sperimentale per la creazione di un sistema nazionale di monitoraggio dei minori vittime di trascuratezza, maltrattamento e/o abuso sessuale segnalati e/o presi in carico dai servizi territoriali.

<sup>14</sup> Legge costituzionale 3/2001 «Modifiche al Titolo V della seconda parte della Costituzione».

<sup>15</sup> Cfr Legge 328/2000, art. 22

<sup>16</sup> A cura del Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale, del Ministero della Solidarietà Sociale e del Ministero della Salute, novembre 2006.

restante 30% viene destinato a 15 città c.d. riservatarie<sup>17</sup>, creando di fatto una sostanziale differenza tra queste città e il restante territorio nazionale. La forte disomogeneità tra le regioni si rileva anche dal fatto che il Garante per l'infanzia è stato nominato soltanto in 6 Regioni, solo 10 Regioni dispongono di un'anagrafe in grado di monitorare lo stato formativo dei minorenni, e non tutte le Regioni hanno provveduto ad istituire un'anagrafe dei minori accolti nelle strutture residenziali (fuori dalla famiglia di origine). Si consideri poi che solo 15 Regioni hanno provveduto ad istituire un osservatorio o un centro regionale per l'infanzia e l'adolescenza, ma solo 11 hanno dato poi concretamente vita a specifiche esperienze, e ad aprile 2008 ne funzionano attivamente solo 6<sup>18</sup>.

- **Il Gruppo CRC raccomanda al Governo italiano** di provvedere alla definizione dei LIVEAS garantendo, tramite gli stessi, il godimento uniforme sull'intero territorio nazionale dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza

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

La mancanza in Italia di dati certi sui bambini e adolescenti italiani e stranieri con disabilità è un problema segnalato da diversi anni dal Gruppo CRC. In particolare la lacuna riguarda la fascia d'età 0-5, in quanto è l'iscrizione a scuola che segna il momento in cui si raccolgono dati statistici. Si evidenzia invece, per la piena realizzazione del diritto alla salute, la necessità di una più puntuale disponibilità di dati (quantitativi e qualitativi), fin dalla nascita, che consenta di realizzare un'adeguata programmazione e si propone un approccio alla tematica che preveda una «presa in carico precoce, complessiva e duratura per tutto l'arco della vita», basata su un modello di intervento valido su tutto il territorio nazionale.

- **Il Gruppo CRC raccomanda al Governo italiano** di adottare metodologie e strumenti efficaci e condivisi anche a livello regionale per acquisire una banca dati precisa e aggiornata sulle diverse tipologie di disabilità in età evolutiva ed anche sulle variabili socio-demografiche a queste associate;

### **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, già rilevata dal Comitato ONU sui diritti dell'infanzia nelle Osservazioni Conclusive all'Italia del 2003, in particolare nei settori della salute, dell'assistenza sociale, dell'istruzione e delle condizioni abitative. Si continua a rilevare il verificarsi di episodi di razzismo nei confronti dei rom, fatti rispetto ai quali il Comitato ONU aveva già espresso la propria preoccupazione. L'Italia resta il paese dei c.d. "campi nomadi", luoghi fisici separati dal resto delle città e dalla vita dei suoi abitanti che contribuiscono alla segregazione sociale e geografica delle comunità che in essi vivono. Vi è una tendenza all'allontanamento coatto, senza preavviso o senza possibilità di ricorso delle famiglie rom e sinte dagli insediamenti in cui vivono<sup>19</sup>, attraverso azioni di sgombero con modalità e conseguenze che hanno comportato la violazione dei diritti non solo degli adulti ma anche dei minori. La situazione delle comunità rom e sinte, che non sono ancora riconosciute come minoranze nazionali, viene affrontata con misure *eccezionali*. In particolare si segnala che nel 2008 il Governo ha dichiarato lo stato di emergenza<sup>20</sup> "in reazione agli insediamenti di comunità nomadi in Campania, Lazio e Lombardia" e ha disposto il censimento delle comunità rom e sinti ivi presenti<sup>21</sup>. Si ritiene che tale disposizione abbia

---

<sup>17</sup> Venezia, Milano, Torino, Genova, Bologna, Firenze, Roma, Napoli, Bari, Brindisi, Taranto, Reggio Calabria, Catania, Palermo e Cagliari (ex art. 1 Legge 285/1997, comma 2).

<sup>18</sup> Le esperienze regionali per la conoscenza dell'infanzia e dell'adolescenza. A cura di Valerio Belotti in Prospettive Sociali e Sanitarie n.20/2008.

<sup>19</sup> Rapporto sulla situazione italiana presentato alla Commissione delle Nazioni Unite per l'Eliminazione della Discriminazione Razziale (CERD), 2008 disponibile al link [www.osservazione.org/documenti/CERD-Report-2008%20IT\\_.pdf](http://www.osservazione.org/documenti/CERD-Report-2008%20IT_.pdf).

<sup>20</sup> D.P.C.M. del 21 maggio 2008 recante "stato di emergenza in relazione agli insediamenti di comunità nomadi in Campania, Lazio e Lombardia".

<sup>21</sup> Campania Ordinanza n.3673/2008; Lazio Ordinanza n.3676/2008; Lombardia Ordinanza n. 3677/2008.

violato i diritti della popolazione rom e sinte, e in particolare dei minori, non solo per le modalità con cui è stato attuato<sup>22</sup>, ma anche per la finalità di tale azione, che seppur formalmente intrapresa per "garantire il rispetto dei diritti fondamentali e della dignità delle persone" attua un provvedimento di tutela dell'ordine pubblico in quanto gli insediamenti avrebbero "determinato una situazione di grave allarme sociale"<sup>23</sup>. La mancanza di un'adeguata programmazione di politiche di tutela e promozione dei diritti dei rom e dei sinti, sia italiani che stranieri, si rileva anche da una discontinuità nello stanziamento di fondi destinati ad interventi volti a favorire l'integrazione, come la mediazione culturale nelle scuole attraverso l'impiego di mediatori adeguatamente formati.

➤ **Il Gruppo CRC raccomanda al Governo italiano** di riconoscere i rom, sinti e caminanti come minoranza nazionale ed implementare politiche di inclusione sociale e di tutela dei diritti dei minori che comprendano il superamento dei campi nomadi, la promozione della scolarizzazione ed il supporto all'accesso ai servizi sanitari e sociali.

## 2. Sistema della giustizia penale

### Minorenni detenuti

Il sistema italiano della giustizia penale minorile non si conforma pienamente ad alcune prescrizioni della CRC, delle Regole di Pechino sull'amministrazione della giustizia minorile e della Convenzione Europea di Strasburgo sull'esercizio dei minori<sup>24</sup>. Si segnala in particolare l'eccessivo ricorso alla detenzione dei minori negli IPM e la sotto-utilizzazione degli strumenti deflativi previsti dal processo minorile<sup>25</sup>. I minori reclusi in custodia cautelare subiscono spesso un periodo di detenzione superiore a quello eventualmente decretato in seguito dalla sentenza di condanna. A fine 2008, su 470 minori detenuti, 147 avevano ricevuto una condanna definitiva, 5 erano ricorrenti, 66 appellanti e 252 in attesa di primo giudizio<sup>26</sup>. Sempre nel 2008 su 1347 ingressi negli IPM, 439 sono stati motivati da un provvedimento di custodia cautelare; 533 minori provenivano dai Centri di prima accoglienza (CPA) e solo 73 provenivano dalla libertà per ordine di esecuzione della pena<sup>27</sup>. Si evidenzia inoltre che ben 61 ingressi sono avvenuti per trasferimento da altri istituti, ad evidenziare che i minori, principalmente gli stranieri<sup>28</sup>, sono spesso spostati da un IPM all'altro per motivi disciplinari o per esigenze dell'amministrazione (sovraffollamento). Il trasferimento interrompe i percorsi formativi intrapresi e spezza i legami sociali, familiari, lavorativi. Inoltre il sistema delle comunità per minori appare inadeguato, in quanto sono dotate di poche risorse e di una insufficiente specializzazione.

---

<sup>22</sup> La schedatura, consistente in foto-segnalazione e presa di impronte digitali, anche di minori, è stata svolta senza garantire il rispetto della gestione dei dati personali (diversamente da quanto accade nel censimento del resto della popolazione) e soprattutto senza un riconoscimento della popolazione rom e sinta dello status di minoranza nazionale.

<sup>23</sup> Se da un lato nella premessa delle citate Ordinanze si afferma che si tratta di provvedimenti volti a "garantire il rispetto dei diritti fondamentali e della dignità delle persone, assicurando mezzi certi di identificazione, anche ai fini dell'applicazione delle vigenti disposizioni di carattere umanitario e in materia di immigrazione, e strumenti che consentano l'accesso alle prestazioni essenziali di carattere sociale, assistenziale e sanitario, avuto anche riguardo alla tutela dei minori da soggetti o organizzazioni criminali che utilizzano l'incertezza sulla identità o sulla provenienza anagrafica al fine di porre in essere traffici illeciti e gravi forme di sfruttamento", dall'altro è importante tener presente che tali provvedimenti danno materiale attuazione ad un provvedimento (DPCM del 21 maggio 2008) con cui si dichiara lo stato di emergenza "a causa della presenza di numerosi cittadini extracomunitari irregolari e nomadi che si sono stabilmente insediati nelle aree urbane" e che "detti insediamenti, a causa della loro estrema precarietà, hanno determinato una situazione di grave allarme sociale, con possibili gravi ripercussioni in termini di ordine pubblico e sicurezza per le popolazioni locali".

<sup>24</sup> Art. 2, 3, 6, 12, 37, 40 CRC; art. 1, 10 Regole di Pechino; Artt. 3-6 Convenzione Europea.

<sup>25</sup> DPR 448/1988.

<sup>26</sup> [http://www.giustiziaminorile.it/statistica/dati\\_statistici/2008/IPM\\_2008.pdf](http://www.giustiziaminorile.it/statistica/dati_statistici/2008/IPM_2008.pdf)

<sup>27</sup> *Ibid.*

<sup>28</sup> Cfr. rispettivamente, Belotti V., Maurizio R., Moro A.C., *Minori stranieri in carcere*, Guerini e associati, Milano 2006; Campesi G., Re L., Torrente G., a cura di, *op. cit.*

Si segnala poi tre gruppi sociali sono sovrarappresentate negli IPM: i minori migranti, molti dei quali sono minori non accompagnati<sup>29</sup>, i rom e i sinti e gli italiani provenienti dalle aree svantaggiate del sud Italia. La maggioranza dei detenuti negli IPM del sud proviene dai quartieri disagiati delle metropoli meridionali dove è diffusa la disoccupazione ed è radicata la criminalità organizzata<sup>30</sup>.

- **Il Gruppo CRC raccomanda al Governo italiano** di allocare maggiori risorse economiche e dotare di qualificate risorse umane il sistema della giustizia penale minorile, i servizi sociali e le comunità; nonchè adottare specifiche *policies* e programmi di intervento volti a rimediare alla sovrarappresentazione dei minori stranieri, rom e residenti nel Sud Italia negli IPM.

### **3. Il diritti alla sicurezza sociale e standard di vita adeguato**

#### **Bambini e adolescenti poveri**

I minori in condizione di povertà relativa sono in Italia 1.728.000, all'incirca il 23% della popolazione povera (nonostante costituiscano appena il 18% della popolazione complessiva), con una forte prevalenza, pari al 61,2%, della fascia d'età inferiore a 11 anni, e una sproporzionata concentrazione nel Sud Italia, dove risiede il 72% dei minori poveri italiani<sup>31</sup>. Nel Sud Italia quindi si concentrano tuttora i due terzi delle famiglie povere (il 65% di esse, nonostante vi risieda solo il 32% del totale nazionale), e il livello di "intensità" della povertà è maggiore che nel resto d'Italia. In queste Regioni più di un terzo delle famiglie numerose sono povere (il 37,5% di quelle con 5 o più componenti); è povera una su due famiglie con tre o più figli minori (48,9%). L'Italia si presenta come un Paese separato da un profondo livello di diseguaglianza che andrebbe affrontato con serie politiche di contrasto alla povertà minorile, combinando tra loro misure per l'occupazione, sostegno al reddito, disponibilità dei servizi, a cui dovrebbe essere attribuito il carattere di priorità anche nell'ambito del Piano Nazionale Infanzia.

- **Il Gruppo CRC raccomanda al Governo italiano** di individuare standard minimi a livello nazionale per la riduzione della povertà infantile con annesse azioni di monitoraggio del raggiungimento degli obiettivi individuati, e promuovere scelte legislative e di spesa sociale continuative, non una tantum, che concorrano alla costruzione di un progetto a favore del minore (e del suo nucleo familiare).

### **4. Il diritti all'istruzione**

#### **Minori migranti e scuola**

Il 14 ottobre 2008 la Camera dei Deputati ha approvato una mozione 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"<sup>32</sup>. Si esprime preoccupazione rispetto al contenuto di tale impegno evidenziando la necessità di assicurare un'opportuna integrazione dei minori stranieri nella classe fin dall'inizio dell'anno scolastico se possibile, e comunque in ogni momento, prevedendo un apprendimento intensivo della lingua italiana con insegnanti specializzati e/o con il supporto di mediatori culturali, senza collocare i minori stranieri in "classi di inserimento". Un'ulteriore criticità è rappresentata dal fenomeno della concentrazione di alunni stranieri nelle classi in alcune aree geografiche e in talune tipologie di istituti.

- **Il Gruppo CRC raccomanda al Governo italiano** di garantire e tutelare il valore interculturale nel processo di apprendimento.

---

<sup>29</sup> Ivi.

<sup>30</sup> Cfr. Cavallo M., *Ragazzi senza*, Mondadori, Milano 2002.

<sup>31</sup> Cfr. Istat, *La povertà relativa in Italia 2007*.

<sup>32</sup> Mozione 1-00033 promossa dall'On. Rampelli, testo disponibile sul sito [www.camera.it/](http://www.camera.it/). Cfr. Ambrosini M., *Classi ponte? Un'invenzione italiana*, 28/10/2008, [www.lavoce.info](http://www.lavoce.info)

## **Alunni con disabilità**

I bambini, bambine e adolescenti con disabilità iscritti a scuola nell'anno scolastico 2008/2009 sono 192.873. L'istruzione dei bambini e degli adolescenti deve essere incentrata su un modello inclusivo, finalizzato a favorire «*lo sviluppo della personalità del bambino e dell'adolescente nonché lo sviluppo delle sue facoltà e delle sue attitudini mentali e fisiche, in tutta la loro potenzialità*»<sup>33</sup>, inclusi i bambini e adolescenti con disabilità. Nella prassi ci sono docenti che si trovano impreparati e in difficoltà nella gestione della classe frequentata da alunni con disabilità e il processo di inclusione tende ad essere delegato all'insegnante per le attività di sostegno piuttosto che prevedere un coinvolgimento sinergico dell'insegnante curricolare e di altre figure, quali assistenti all'autonomia, alla comunicazione ed all'igiene personale, docenti di educazione motoria opportunamente formati. Alla luce di ciò, visite guidate e viaggi di istruzione, momenti ludico-ricreativi ed attività culturali possono diventare “paradossalmente” situazioni di emarginazione, in particolare per gli alunni con grave disabilità.

- **Il Gruppo CRC raccomanda al Governo italiano** di realizzare percorsi formativi e di specializzazione a partire dagli insegnanti curricolari, per tutti gli altri soggetti a vario titolo coinvolti (assistenti all'autonomia, alla comunicazione ed all'igiene personale, docenti di educazione motoria).

## **5. Minori migranti, rifugiati e richiedenti asilo**

La condizione dei minori stranieri non accompagnati, dei minori migranti in nuclei familiari non regolarmente soggiornanti in Italia, dei minori richiedenti asilo e dell'accoglienza in frontiera dei minori migranti sono questioni che meritano una particolare attenzione, soprattutto in considerazione delle recenti intervenute modifiche legislative<sup>34</sup> e dell'attuazione di politiche in materia di immigrazione da parte del Governo italiano<sup>35</sup>.

### **Accoglienza in frontiera dei minori migranti**

Nel corso degli ultimi 5 anni una percentuale sempre più consistente del totale dei migranti in arrivo in Italia, in particolare attraverso la frontiera Sud, è costituita da minori e, tra questi, da minori non accompagnati: nel 2008 sono arrivati a Lampedusa 2.646 minori, l'8,4% del totale dei migranti<sup>36</sup>. Tale dato è in ogni caso parziale in quanto non comprende il totale dei minori che hanno fatto irregolarmente ingresso in Italia tramite altre frontiere<sup>37</sup>. Il **periodo di trattenimento** dei minori non accompagnati all'interno del Centro di Soccorso e Prima Accoglienza (CPSA) di Lampedusa negli ultimi mesi del 2008 si è protratto, in media, oltre i 20 giorni con picchi superiori al mese di permanenza, in violazione dell'art. 37 CRC<sup>38</sup>. Ciò, unitamente alle condizioni di **grave sovraffollamento** che ha presentato nel corso del 2008 il CSPA<sup>39</sup>, ha comportato una drastica compromissione degli standard di accoglienza e delle

<sup>33</sup> Si veda artt. 28 e 29 CRC e Comitato ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, Commento Generale n. 1 *Le finalità dell'educazione* 2001.

<sup>34</sup> Legge n. 94 del 15 luglio 2009 recante «Disposizioni in materia di sicurezza pubblica» c.d. Legge sulla sicurezza.

<sup>35</sup> Rinvio forzato in Libia di migranti e richiedenti asilo in arrivo via mare alla frontiera Sud.

<sup>36</sup> Gli arrivi complessivi sono stati pari a 8.800 nel 2003, 10.477 nel 2004, 15.527 nel 2005, 18.047 nel 2006, 11.749 nel 2007 e 31.250 nel 2008. Fonte: Questura di Agrigento.

<sup>37</sup> Secondo i dati forniti dal Ministero dell'Interno - Servizio Polizia delle Frontiere e degli Stranieri, nel 2008 dalle frontiere di Bari, Brindisi, Ancona e Venezia sono giunti in Italia circa 320 minori stranieri. Si ha ragione di ritenere che tali dati rappresentino una realtà non completa in quanto stati rilevati attraverso dei controlli saltuari, effettuati a campione e predisposti al fine di limitare l'ingresso di stranieri irregolari giunti in Italia attraverso collegamenti interni.

<sup>38</sup> Save the Children Italia, Accoglienza e tutela dei minori migranti in arrivo via mare, Rapporto di monitoraggio-Progetto Praesidium, gennaio 2009 disponibile al link [www.savethechildren.it/2003/download/pubblicazioni/lampedusa\\_dossier.pdf](http://www.savethechildren.it/2003/download/pubblicazioni/lampedusa_dossier.pdf)

<sup>39</sup> Nonostante la capienza massima di 804 posti, la struttura è arrivata ad ospitare quasi 1.800 migranti contemporaneamente. Sono stati rilevati picchi di presenze di minori non accompagnati superiori a 200 unità, a fronte di un numero complessivo di 60 posti letto dedicati a donne e minori. Fonte: Save the Children Italia,



condizioni di vita dei minori nel CPSA, in violazione degli artt. 20-25 e 27 CRC e art. 11 ICESCR. Inoltre, alla fine del 2008 circa 200 minori, sono stati trasferiti da Lampedusa verso strutture non destinate all'accoglienza dei minori e a partire da febbraio 2009 le imbarcazioni intercettate a largo di Lampedusa sono state condotte forzatamente sulle coste siciliane, dove non ci sono aree attrezzate né da un punto di vista strutturale né di procedure per garantire adeguata accoglienza, soccorso e identificazione a numeri consistenti di migranti e, in particolare, ai gruppi più vulnerabili, tra cui i minori non accompagnati<sup>40</sup>. Infine, si segnala con preoccupazione il fatto che, a partire da aprile 2009, sono avvenuti alla frontiera del Mediterraneo diversi **rinvii di migranti e richiedenti asilo in Libia**<sup>41</sup>. Nonostante il Governo italiano non abbia dato notizie ufficiali sullo status di coloro che sono stati riaccompagnati verso le coste della Libia, diverse fonti autorevoli segnalano la presenza tra i migranti respinti in Libia di minori<sup>42</sup>, che sarebbero quindi lasciati tornare in un contesto che non garantisce la salvaguardia e la protezione dei loro diritti e pone a grave rischio la loro incolumità fisica e psicologica, in violazione del principio di *non refoulement*<sup>43</sup>.

➤ **Il Gruppo CRC raccomanda al Governo italiano** di cessare i rinvii di migranti in Libia e ripristinare il modello di gestione dei flussi migratori in arrivo via mare basato sul soccorso, l'accoglienza e l'identificazione dei migranti prima del trasferimento nelle strutture del territorio preposte, assicurando che gli standard e le procedure adottate rispettino i diritti umani.

### **Minori richiedenti asilo**

Contrariamente a quanto previsto all'art. 22 CRC lo Stato italiano non ha adottato tutte le misure necessarie affinché il minore richiedente asilo o rifugiato possa beneficiare della protezione necessaria alla fruizione dei diritti garantiti in particolare dalla CRC. All'inizio del 2009 i mezzi di informazione hanno diffuso diverse notizie relative a respingimenti di minori richiedenti asilo di nazionalità afghana dai porti italiani sul mar Adriatico, in particolare Ancona, Venezia, Bari e Brindisi, verso la Grecia, circostanza denunciata anche dall'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati<sup>44</sup>. Il 29 aprile 2009 la Corte Europea dei Diritti Umani ha dichiarato ammissibili 35 ricorsi presentati da richiedenti asilo afghani e sudanesi, anche minorenni, contro il Governo italiano e greco per la violazione dei diritti fondamentali di queste persone<sup>45</sup>. Inoltre, per i minori che sono riusciti a fare ingresso sul

---

Accoglienza e tutela dei minori migranti in arrivo via mare, Rapporto di monitoraggio-Progetto Praesidium, gennaio 2009, op. cit.

<sup>40</sup> Sulle coste siciliane le zone interessate da sbarchi sono quasi esclusivamente le province di Ragusa, Siracusa ed Agrigento, tra queste solo le aree di Pozzallo (RG) e Porto Empedocle (AG) dispongono di strutture fisse (hangar del Porto), sebbene non adeguate, per il primo soccorso dei migranti in arrivo. Anche in queste strutture i minori sono stati in diversi casi accolti per periodi particolarmente lunghi e in condizioni non idonee.

<sup>41</sup> Il 6 maggio 2009 in sede di Conferenza stampa il Ministero dell'Interno ha comunicato il rinvio in Libia di 3 barconi con a bordo più di 200 migranti affermando che si tratta di una "svolta nel contrasto dell'immigrazione clandestina".

Cfr. [www.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/sezioni/sala\\_stampa/notizie/2100\\_500\\_ministro/0495\\_2009\\_05\\_07\\_conferenza\\_stampa\\_su\\_rimpatri.html\\_1077840056.html](http://www.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/sezioni/sala_stampa/notizie/2100_500_ministro/0495_2009_05_07_conferenza_stampa_su_rimpatri.html_1077840056.html). Secondo Fortress Europe dal 5 maggio al 30 agosto 2009 il numero documentato degli emigranti e dei rifugiati respinti dall'Italia verso la Libia è di 1.286 persone. <http://fortresseurope.blogspot.com/2006/01/libia-elenco-dei-respingimenti.html>

<sup>42</sup> Comunicato stampa del 20 luglio 2009 dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati; tale affermazione conferma la notizia data da fonti maltesi il 19 giugno 2009 e la probabile presenza di almeno 6 minori in ciascun rinvio fondata sull'analisi statistica degli arrivi del 2008 rilevata con preoccupazione da Save the Children Italia fin dalla prima comunicazione dell'inizio dei rinvii in Libia (comunicato stampa del 11 maggio 2009, disponibile al link [www.savethechildren.it/2003/comunicati.asp?id=612](http://www.savethechildren.it/2003/comunicati.asp?id=612)).

<sup>43</sup> Art. 33 Convenzione di Ginevra del 1951; Commento Generale n. 6 del Comitato sui Diritti dell'Infanzia, CRC/GC/2005/6, del 3 giugno 2005.

<sup>44</sup> UNHCR, Unaccompanied minors asylum seekers in Greece, disponibile alla pagina [www.unhcr.org/refworld/category,REFERENCE,,,GRC,48abd557d,0.html](http://www.unhcr.org/refworld/category,REFERENCE,,,GRC,48abd557d,0.html).

<sup>45</sup> Notizia segnalata da Fortress Europe <http://fortresseurope.blogspot.com/2006/01/speranza-patrasso-la-corte-europea.html>. Sul sito della Corte Europea dei Diritti Umani si rende noto che il caso è stato "comunicato" al Governo italiano il 23 giugno 2009.

territorio italiano, persistono criticità rispetto all'accesso alla procedura di asilo, in particolare in relazione alla determinazione della minore età, nonché all'accoglienza in strutture dedicate, in conseguenza dell'esiguo numero di posti disponibili nell'ambito del Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati (SPRAR)<sup>46</sup>.

- **Il Gruppo CRC raccomanda al Governo italiano** di garantire l'accesso al territorio italiano dei minori richiedenti asilo, nonché l'accesso alla procedura di asilo.

### **Minori in nuclei familiari non regolarmente soggiornanti in Italia**

Ai dati ufficiali sulla presenza di immigrati in Italia si deve aggiungere una quota *“presumibilmente non del tutto irrilevante di presenza irregolare che sfugge per sua stessa natura a qualunque attività di monitoraggio e di rilevazione statistica”*<sup>47</sup>. Il rischio che questo gruppo di minori subisca la violazione di diritti umani fondamentali è elevato, a causa di lacune a livello normativo, nonché ad oggettivi ostacoli nella fruizione di tali diritti. Nonostante la normativa italiana preveda un divieto di espulsione per i minori, può accadere, in virtù del rispetto del diritto all'unità familiare (art. 9 CRC), questi possano essere allontanati al seguito dei genitori non legalmente soggiornanti oppure trattenuti nei Centri di Identificazione ed Espulsione (CIE) insieme ai genitori, in violazione dell'art. 37 CRC. L'accesso ai servizi sanitari, sociali e scolastici è fortemente limitato e non garantito a parità di condizione con i minori italiani<sup>48</sup>. La Legge 94/2009, c.d. Legge sulla Sicurezza, introducendo il reato di ingresso e soggiorno irregolare nel territorio italiano, aumenterebbe poi il rischio che genitori irregolarmente soggiornanti evitino di accedere a strutture pubbliche nel timore di essere identificate come irregolari e quindi denunciate, nonostante persista il divieto di segnalazione della condizione di irregolarità da parte del personale medico e non sia disposto l'obbligo di esibire il permesso di soggiorno in sede di iscrizione scolastica per la scuola dell'obbligo. La medesima Legge ha introdotto il divieto di contrarre matrimonio per le persone che non sono in possesso del permesso del soggiorno in violazione del diritto dei bambini stranieri, ma anche di quelli italiani nati da un genitore non regolarmente presente sul territorio, a non essere separati dalla propria famiglia (art. 9 CRC).

- **Il Gruppo CRC raccomanda al Governo italiano** di introdurre nell'ordinamento italiano il divieto di trattenimento dei nuclei familiari con figli minorenni presso Centri di Identificazione ed Espulsione e altri Centri deputati al trattenimento dei migranti, nonché adottare misure volte al superamento degli ostacoli sostanziali al godimento dei diritti fondamentali riconosciuti dalla Costituzione italiana e dalla CRC (come il diritto alla salute, all'istruzione, a condizioni di vita adeguate, all'unità familiare) da parte dei minori che vivono con familiari privi di permesso di soggiorno, in particolare prevedendo il diritto all'iscrizione al Sistema Sanitario Nazionale per tutti i minori.

### **Minori stranieri non accompagnati**

Persistono criticità nella tutela dei diritti dei minori stranieri non accompagnati. Innanzitutto, **l'accertamento dell'età** viene considerato un presupposto necessario per poter accedere al sistema di protezione ed accoglienza previsto dal sistema italiano a favore dei minori e in mancanza di documenti attestanti l'età il minore può essere erroneamente identificato come maggiorenne con conseguente adozione di provvedimenti lesivi dei suoi diritti, come l'espulsione o il trattenimento in Centri di Identificazione e Espulsione o in Centri di

---

<sup>46</sup> Per il biennio 2009-2010 tale Sistema dispone di soli 501 posti destinati in generale alle categorie vulnerabili, tra cui (ma non solo) i minori non accompagnati.

<sup>47</sup> 3° e 4° Rapporto governativo presentato dall'Italia al Comitato ONU sui diritti dell'Infanzia e dell'adolescenza, pag. 15.

<sup>48</sup> Il T.U. Immigrazione prevede la possibilità per i minori che soggiornano irregolarmente sul territorio insieme al nucleo familiare di usufruire delle cure essenziali ed urgenti, ancorché continuative, ma non prevede il diritto all'iscrizione obbligatoria al SSN, con preclusione di accesso al pediatra di base. Si fa inoltre riferimento al fatto che la non titolarità di un permesso di soggiorno e la conseguente impossibilità di ottenere la residenza precludono la possibilità di accedere ai sussidi concessi da parte degli Enti Locali.

trattenimento per adulti. La frequente mancanza di indicazione del margine di errore nel referto medico in cui è indicato l'esito dell'esame radiografico del polso (metodo prevalentemente utilizzato, piuttosto che il ricorso ad un preferibile approccio multidisciplinare) non consente l'applicazione del principio del beneficio del dubbio, affermato dalla normativa nazionale e internazionale<sup>49</sup>. Per quanto concerne la **nomina del tutore, il rilascio e il rinnovo del permesso di soggiorno** si rilevano prassi difformi non solo sul territorio nazionale, ma anche all'interno degli stessi territori regionali. In particolare, con l'entrata in vigore della Legge 94/2009 non è prevista la possibilità di continuare ad avere il permesso di soggiorno al compimento della maggiore età per coloro che sono arrivati in Italia da minorenni ma che non sono stati inseriti in un percorso di integrazione per almeno due anni<sup>50</sup>. Infine si segnala che il provvedimento di **rimpatrio** viene disposto da un'autorità amministrativa (il Comitato Minori Stranieri presso il Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali e, nel caso di minori romeni, l'Organismo Centrale di Raccordo presso il Ministero dell'Interno) anziché giurisdizionale e che la Legge 94/2009 ha introdotto una specifica disposizione per il rimpatrio dei minori comunitari che si propongono.

- **Il Gruppo CRC raccomanda al Governo italiano** di prevedere interventi legislativi a favore dei minori stranieri non accompagnati che garantiscano un'adeguata tutela dei loro diritti, in particolare con riferimento alla disciplina relativa all'accertamento dell'età, alla conversione del permesso di soggiorno al compimento della maggiore età, al rimpatrio assistito.

---

<sup>49</sup> Il principio del beneficio del dubbio in favore del presunto minore, richiamato anche dal Comitato Onu sui diritti dell'infanzia nel General Comment n. 6 del 3 giugno 2005, è sancito espressamente dall'art. 19 del D.lgs 25/2008 in materia di minori non accompagnati richiedenti asilo; si rinvia nell'art. 8 DPR 448/88 ed è stato recepito nella circolare del Ministero dell'Interno Prot. 17272/7 del 9 luglio 2007 relativa all'identificazione dei migranti minorenni non accompagnati.

<sup>50</sup> Art. 1 comma 22 lett. v) Legge 94/2009 che modifica il comma 1 bis dell'art. 32 T.U. Immigrazione.