



Capitolo II

PRINCIPI GENERALI DELLA CRC

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



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

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

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

Il principio di non discriminazione contenuto nell'art. 2 della CRC ha lo scopo di garantire a tutte le persone minorenni, senza distinzioni, l'esercizio dei diritti in

essa enunciati. Nell'ordinamento italiano questo principio è inserito nell'art. 2 della Costituzione.

Tuttavia ancora oggi si registrano episodi di discriminazione¹ perlopiù in luoghi pubblici, a danno di alcuni gruppi maggiormente vulnerabili, di seguito specificati. I crimini d'odio spesso non vengono denunciati,² ma la cronaca ci riporta reati commessi da minorenni con l'aggravante dell'odio razziale³ a danno di coetanei e di adulti, evidenziando quanto sia necessario un lavoro educativo e culturale per la promozione di una società multiculturale, in contrapposizione agli atteggiamenti negativi esplicitati anche da rappresentanti delle istituzioni.

L'attuale impianto normativo penale non prevede una specifica copertura per i crimini basati sull'orientamento sessuale o l'identità di genere della vittima, ma vi sono sentenze che applicano l'aggravante ex art. 604 ter c.p. che si riferisce a reati commessi "per finalità di discriminazione o di odio etnico, nazionale, razziale o religioso" nei casi di lesioni motivate da omofobia⁴. Il fatto che la disposizione preveda un elenco tassativo, e non si riferisca in generale a discriminazione e odio, preclude l'immediata applicabilità della stessa a tipologie di reato commesse per finalità discriminatorie non espressamente previste. Anziché l'estensione in sede giurisprudenziale sarebbe maggiormente efficace un intervento legislativo per modificare tale articolo⁵.

La giurisprudenza ha un ruolo chiave nella mitigazione della c.d. "discriminazione istituzionale", cioè operata da soggetti pubblici, tenendo conto di norme costituzionali e sovranazionali, per attenuare l'impatto di provvedimenti legislativi potenzialmente discriminatori soprattutto nei confronti di alcune categorie di

¹ Si veda il Report SPAD del Comune di Bologna 2022 che evidenzia questo dato (71% dei casi rilevati) e in particolare: uffici pubblici (questura e prefettura, comuni, province, regioni e altri) centri per l'immigrazione, presidi sanitari, scuole, online, spazi pubblici e abitazioni pubbliche, https://www.comune.bologna.it/myportal/C_A944/api/content/download?id=641b09f34716850099c51827

² Ibidem, Cfr. par. Raccolta dati sui fenomeni di under-reporting e under-recording.

³ I giornali riportano numerosi episodi di questo genere, come ad esempio: 5 luglio 2023 - 4 ragazzi di una scuola secondaria di II grado di Lecce sono indagati per percosse e insulti con l'aggravante della discriminazione e odio razziale nei confronti di compagni di origine cinese; 4 aprile 2023 - a Bari un ragazzo della Nuova Guinea viene picchiato da una baby gang. 10 marzo 2023 - pestaggio a sfondo razziale avvenuto a Roma ad opera di 3 giovani di cui 2 minorenni contro un passeggero di un bus di origine bengalese.

⁴ Cfr. la sentenza del Tribunale di Milano del 20.10.2022 per un processo relativo a violenze perpetrate da una coppia di genitori, di origine egiziana, nei confronti del figlio in seguito al suo coming out.

⁵ P. Cairoli (a cura di) Scheda di analisi in rivista online Sistema Penale del 10 gennaio 2023, https://www.sistemapenale.it/it/scheda/caroli-il-tribunale-di-milano-applica-aggravante-di-discriminazione-razziale-a-omofobia#_ftn1



soggetti come, ad esempio, le persone di origine straniera⁶. Così, ad esempio, l'accesso all'alloggio pubblico prevede il requisito di lungo-residenza (che svantaggia le persone di origine straniera) e il requisito della "impossidenza" (non avere proprietà immobiliari in nessuna parte del mondo), che va documentato solo per le persone di origine straniera esibendo documenti del "paese di origine o di provenienza" spesso impossibili da reperire⁷.

Nel caso delle persone minorenni figli/e di coppie omogenitoriali la legislazione italiana non riconosce il rapporto di filiazione con il genitore non biologico, con un impatto concreto sulla loro vita in ordine, ad esempio, alla presa di decisioni in ambito sanitario, in caso di viaggi all'estero senza l'accompagnamento del genitore biologico, in caso di decesso del genitore biologico, o in caso di crisi familiare. La Corte Costituzionale⁸ ha affermato che in Italia l'attuale situazione di vuoto legislativo lede i diritti dei minorenni e ha invitato il legislatore italiano ad affrontare questo problema e a disciplinarlo nel rispetto dei principi espressi a livello europeo e internazionale⁹.

Nel caso di minorenni che manifestano una non corrispondenza tra genere assegnato alla nascita e percezione del sé, è necessario identificare linee di intervento e strumenti che permettano loro di sviluppare una propria identità in linea con la percezione di sé. In particolare, **manca una disciplina legislativa nazionale e linee guida ministeriali che prevedano il diritto dei minorenni transgender alla c.d. carriera alias**, ossia un

accordo di riservatezza tra scuola, lo studente/essa e la sua famiglia, che preveda l'inserimento nel registro elettronico del nome scelto dalla persona in transizione al posto di quello anagrafico, evitando di dover continuamente spiegare la propria situazione con il maggiore rischio di subire episodi di bullismo e prevenendo così danni psicofisici al minorenne e maggior rischio di abbandoni scolastici. Essa è necessaria anche nel periodo di attesa di una pronuncia di rettifica anagrafica di sesso¹⁰ e nei casi in cui un cittadino italiano l'abbia ottenuta all'estero e voglia renderla efficace anche in Italia tramite apposito iter¹¹. Secondo un'indagine condotta da una delle associazioni del Gruppo CRC alla data del 9 agosto 2023 le scuole primarie e secondarie che hanno riconosciuto tale possibilità sarebbero almeno 245 (solo il 3% del totale)¹², un dato che evidenzia come si tratta di decisioni lasciate alla sensibilità delle singole direzioni scolastiche. L'adozione della carriera alias è necessaria altresì da parte degli enti della pubblica amministrazione (quali, ad esempio, Regioni, Comuni) nelle pratiche che richiedono l'emissione di tessere e abbonamenti in modo da evitare forzati *coming out* alle persone minorenni.

La discriminazione di **minorenni con disabilità e con malattie croniche** è un fenomeno poco indagato, ma molto presente in ambito educativo, scolastico, extrascolastico e nell'accoglienza turistica¹³. Diverse realtà che lavorano a diretto contatto con minorenni denunciano situazioni in cui il diritto ad accedere senza alcuna discriminazione a servizi e prestazioni viene,

⁶ Ad esempio, la nuova misura introdotta nel 2022 dell'"assegno unico universale per i figli a carico", esclude da tale misura i titolari di permessi di soggiorno per cure mediche (tra cui per esempio le donne in gravidanza).

⁷ Si veda, ad esempio, l'ordinanza del 31.1.2023 del Tribunale di Udine, ribadisce l'ennesimo ordine di modifica, (in questo caso riferito al Regolamento 144/2016 di esecuzione per la disciplina degli incentivi di edilizia agevolata a favore dei privati cittadini, a sostegno dell'acquisizione o del recupero di alloggi da destinare a prima casa di abitazione) ma stavolta lo accompagna dall'astreinte di cui all'art. 614 bis cpc, in quanto prevedeva che i soli cittadini extra UE debbano fornire documentazione attestante che tutti i componenti del nucleo familiare non sono proprietari di altri alloggi nel paese di origine e nel paese di provenienza, con conseguente esclusione di tutti i richiedenti di cittadinanza extra UE che non forniscono tale documentazione.

⁸ Sentenze della Corte Costituzionale 32 e 33 del 2021.

⁹ CRC, Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, come interpretato dalla Corte Europea dei diritti dell'uomo, inclusa CEDU 22 aprile 1997, X., Y. e Z. c. Regno Unito; Moretti e Benedetti c. Italia, la Corte CEDU, sentenza del 27 aprile 2010.

¹⁰ La Sentenza del Tribunale di Genova del 17 gennaio 2019 è la prima in Italia a concedere la rettifica anagrafica di sesso ad un minorenne senza interventi di modifica dei caratteri sessuali, richiamando le sentenze della Corte Cost.15138/2015 e 221/2015, che affermano che per giungere ad una rettifica anagrafica di sesso non è obbligatorio che il richiedente si sottoponga a interventi di modifica dei caratteri sessuali primari poiché la Legge 164/1982 all'art. 1 non specifica il contenuto delle modifiche necessarie per giungere ad una pronuncia positiva del giudice.

¹¹ Secondo le linee guida adottate dal Ministero dell'Interno, tale pronuncia deve "essere oggetto di riconoscimento. A tal fine dovrà stabilirsi se le procedure di rettificazione di sesso regolate dalle due legislazioni siano omogenee o contrastino tra loro e se, quindi, possa farsi luogo al riconoscimento delle sentenze del giudice straniero" attraverso la trascrizione di tali pronunce ad opera dell'ufficiale di stato civile previa autorizzazione del Tribunale. Quanto invece al provvedimento amministrativo straniero di rettifica dei dati anagrafici senza modifica dei caratteri sessuali primari riferiti a persona minorenne, in Italia non viene disposta automaticamente la trascrizione, ma è necessario adire il Tribunale Ordinario per ottenere la pronuncia che ordini la rettifica anagrafica.

¹² Secondo gli ultimi dati forniti da Agedo, <https://www.agedonazionale.org/elenco-scuole-in-italia-con-carriera-alias/>

¹³ Cfr. progetto Si può Pratiche di accessibilità, <https://www.apmarr.it/progetto-si-puo/>



nelle prassi, violato. Così si segnalano casi di minorenni con disabilità per i quali la scuola non redige un accurato Piano Educativo Individuale (PEI) come previsto dalla normativa¹⁴; minorenni con patologie croniche (quali ad esempio asma o diabete) che vengono esclusi dalla possibilità di partecipare ad attività educative; minorenni che non trovano risposta alla necessità di somministrazione di farmaci a scuola e/o in contesti extra-scolastici¹⁵; minorenni con malattie croniche ai quali non viene attivata l'istruzione domiciliare anche se sarebbe prevista¹⁶; famiglie cui viene sospesa l'indennità di accompagnamento per patologie croniche di minorenni che necessitano di assistenza¹⁷, nonostante le Linee Guida emanate dall'INPS¹⁸ prevedano che per alcune patologie ciò non sia possibile almeno sino al compimento del 14esimo anno di età; minorenni che, nonostante la legislazione italiana abbia recepito la normativa internazionale sul turismo sociale e accessibile¹⁹, restano esclusi dalle vacanze in quanto le strutture accessibili (senza barriere) esistono solo in poche strutture.

Permane preoccupazione per le marcate **differenze tra le Regioni (e tra Comuni) nell'accesso a prestazioni e servizi**, come già evidenziato nei precedenti Rapporti CRC e nei Rapporti CRC regionali. La mancata definizione dei **Livelli Essenziali delle Prestazioni (LEP)** concernenti i diritti civili e sociali da garantire su tutto il territorio nazionale ha portato ad un aggravamento delle disuguaglianze già esistenti tra le Regioni. L'istituzione del Fondo di Solidarietà Comunale (FSC) in collegamento con gli obiettivi di servizio, applicato dapprima ai servizi sociali, poi ai servizi educativi per

la prima infanzia e trasporto per alunni con disabilità, può essere visto come un passo avanti verso l'effettiva implementazione dei LEP, ma il meccanismo di funzionamento del FSC stesso prevede che coloro che risiedono nei Comuni inadempienti non possano beneficiare delle prestazioni di cui necessitano²⁰.

Pertanto, il Gruppo CRC raccomanda:

1. Al **Parlamento** di modificare l'art. 604 *ter* c.p. ampliandolo a qualsiasi tipo di discriminazione;
2. Al **Parlamento** di colmare il vuoto normativo e disciplinare sui diritti dei minorenni figli di coppie omogenitoriali riconoscendo diritti e doveri conseguenti all'instaurazione del rapporto di filiazione tra minore e genitore c.d. d'elezione;
3. Al **Ministero della Salute** di rendere le linee guida per la valutazione a fini di invalidità civile e handicap, riferite alle varie patologie che possono colpire le persone minorenni, vincolanti per tutte le Commissioni Mediche Territoriali competenti e di agire di concerto con il Ministero dell'Istruzione e del Merito al fine di stilare delle linee guida per la riduzione dei fattori di esclusione collegati a patologie croniche, promuovendo l'attivazione dell'istruzione domiciliare in tutti i casi in cui essa sia compatibile con lo stato di salute del minorenne.

¹⁴ La Sentenza della corte d'appello di Milano del 25-02-2022 accerta una discriminazione posta in essere da un Istituto Comprensivo "per non avere indicato nel PEI (Piano Educativo Individualizzato) il fabbisogno educativo necessario al minore con disabilità" e per "non avere riconvocato successivamente il GLHO (Gruppo di Lavoro per l'Handicap Operativo) per i necessari emendamenti richiesti.

¹⁵ Si veda oltre Capitolo VII, paragrafo "Somministrazione di farmaci a scuola e assistenza sanitaria scolastica".

¹⁶ Il D.M. 461/2019 prevede l'istruzione domiciliare per chi viene sottoposto a terapie domiciliari che ne impediscono la frequenza della scuola per un periodo di tempo non inferiore a trenta giorni, anche non continuativi. Nell'a.s. 2019/20 ne hanno usufruito solo 1.164 alunni/e su tutto il territorio nazionale (dati MIUR).

¹⁷ Il giudice del Tribunale di Monza con decreto di omologa del 18/05/2023 riconosce il ripristino dell'indennità di accompagnamento per un bambino di 9 anni con diabete mellito di tipo I e condanna l'INPS a rifondere ai genitori le spese del procedimento e pone le spese del C.T. U. a carico di INPS.

¹⁸ https://www.inps.it/content/dam/inps-site/pdf/istituto/struttura-organizzativa/1451KEY-la_valutazione_ai_fini_di_invalidita_civile_e_handicap_del_minore_affetto_da_diabete_mellito_tipo%201.pdf

¹⁹ L'art. 3 del Codice del Turismo (Decreto Legislativo 79/2011) stabilisce espressamente che "lo Stato assicura che le persone con disabilità motorie, sensoriali e intellettive possano fruire dell'offerta turistica in modo completo e in autonomia, ricevendo servizi al medesimo livello di qualità degli altri fruitori senza aggravamenti del prezzo. Tali garanzie sono estese agli ospiti delle strutture ricettive che soffrono di temporanea mobilità ridotta".

²⁰ La sentenza della Corte Costituzionale 71/2023 ha stigmatizzato la coesistenza nel FSC di "componenti perequative riconducibili al quinto comma" dell'art. 119 Cost. che devono invece "trovare distinta, apposita e trasparente collocazione in altri fondi a ciò dedicati, con tutte le conseguenti implicazioni". La Corte invita quindi a rivedere tale meccanismo e osserva che "risulta palesemente contraddittorio che, a fronte di un vincolo di destinazione funzionale a garantire precisi LEP, la "sanzione" a carico dei comuni inadempienti possa poi consistere nella mera restituzione delle somme non impegnate". Questa soluzione, infatti, "non è in grado di condurre al potenziamento dell'offerta dei servizi sociali e lascia, paradossalmente, a dispetto del LEP definito, del tutto sguarnite le persone che avrebbero dovuto, grazie alle risorse vincolate, beneficiare delle relative prestazioni".