

## CAPITOLO 2

## 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:

- (a) 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;
- (b) il potenziamento delle misure per contrastare gli atteggiamenti negativi tra i rappresentanti dello Stato e il pubblico;
- (c) 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*

A distanza di venti anni dalla costituzione del Gruppo di lavoro per la Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, e della pubblicazione del primo Report di monitoraggio, appare fisiologico effettuare un bilancio volgendo lo sguardo indietro, per confrontare la "situazione di partenza" con quella attuale, prendendo reale consapevolezza di ciò che è stato raggiunto e delle molte mete che invece risultano ancora lontane. Purtroppo, in ragione delle peculiarità dell'attuale momento storico, la legittima soddisfazione per i risultati conseguiti in venti anni di lavoro, non può che misurarsi con le molteplici criticità che stiamo vivendo nonché, per quanto di interesse, con l'acuirsi e il presentarsi di forme discriminatorie già presenti e di nuova manifestazione nel territorio italiano.

In questi venti anni – grazie anche al lavoro svolto dalle Associazioni riunite nel Gruppo CRC – il sistema di protezione dell'infanzia e dell'adolescenza ha fatto notevoli passi avanti, costruendo e consolidando un'architettura normativa che, nello spirito della CRC, ha avuto come obiettivo quello di garantire che i diritti di tutti i bambini e gli adolescenti residenti, dimoranti o presenti a vario titolo in Italia venissero riconosciuti.

In questo senso, la Legge 328/2000<sup>1</sup> e la successiva Legge costituzionale 3/2001<sup>2</sup> hanno rappresentato una nuova sfida e al contempo un'opportunità mancata, considerato che a distanza di vent'anni sono rimaste in buona parte ancora inattuato mettendo a rischio l'esigibilità di determinati diritti e dunque l'effettiva applicazione del principio di non discriminazione enunciato dall'art. 3 della Costituzione e dall'art. 2 della CRC.

In particolare, la riforma del Titolo V, parte II della Costituzione, attribuendo allo Stato potestà legislativa esclusiva in ambiti quali **la determinazione dei Livelli Essenziali delle Prestazioni (LEP)** concernenti i diritti civili e sociali da garantire su tutto il territorio nazionale, ha fatto sì che la loro mancata definizione accentuasse, nel tempo, le disegualianze già esistenti nell'offerta di determinati servizi essenziali, da Regione a Regione.

<sup>1</sup> Legge 328 del 8 novembre 2000: "Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali".

<sup>2</sup> Legge Costituzionale n. 3 del 18 ottobre 2001: "Modifiche al Titolo V della parte seconda della Costituzione".





Diseguaglianze che l'attribuzione alle autorità locali di potestà legislativa concorrente, in materie quali la tutela della salute e l'istruzione, non ha fatto che aumentare; rendendo di fatto discriminante per un bambino nascere e crescere in una Regione, piuttosto che in un'altra.

Per questo motivo la definizione dei suddetti LEP è un passo fondamentale se si vuole garantire l'attuazione del principio di non discriminazione per tutti i minorenni sull'intero territorio italiano, a maggior ragione in un momento storico come quello attuale che, a causa della pandemia da COVID-19, ha aggravato situazioni di vulnerabilità già conosciute e ne ha generate di nuove<sup>3</sup>.

Le principali discriminazioni rilevate dal gruppo di lavoro fin dai primi anni Duemila, hanno riguardato, e riguardano principalmente anche oggi, quei bambini appartenenti alle fasce di popolazione già vulnerabili, come le persone di età minore con *background* migratorio – compresi i minorenni stranieri non accompagnati (MSNA) e gli appartenenti a minoranze etniche, quali Rom, Sinti e Caminanti<sup>4</sup> – con disabilità e LGBT. L'istituzione negli anni di organismi, quali la Commissione parlamentare per l'infanzia e l'adolescenza<sup>5</sup>, l'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza

e il Centro nazionale di documentazione e di analisi per l'infanzia e l'adolescenza<sup>6</sup>, oltre all'Autorità Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza (AGIA)<sup>7</sup> e all'Ufficio Nazionale Antidiscriminazioni Razziali (UNAR)<sup>8</sup>, ha certamente contribuito a costruire una cultura dei diritti delle persone minorenni permettendo, pur tra tante difficoltà, di approfondire e dunque prevenire e contrastare le diverse forme di discriminazione che le affliggono. Il tema della discriminazione è rimasto però nel tempo un problema non del tutto risolto, tanto che negli ultimi anni si sono registrate numerose violazioni di diritti a vari livelli<sup>9</sup>.

3 In questo senso è significativo il lavoro portato avanti negli anni dall'Autorità Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza (AGIA) con il supporto della rete di Associazioni "Batti il 5!" – composta da AGESCI, Arciragazzi, CGIL, CNCA, CNOAS, Save the Children Italia e UNICEF Italia – e della Consulta delle associazioni e delle organizzazioni dell'AGIA: [https://www.garanteinfanzia.org/sites/default/files/documenti/Documento\\_%20LEP\\_30mar15.pdf](https://www.garanteinfanzia.org/sites/default/files/documenti/Documento_%20LEP_30mar15.pdf); <https://www.garanteinfanzia.org/sites/default/files/lep-web.pdf>.

4 Il "linguaggio" utilizzato nel primo "Rapporto Supplementare alle Nazioni Unite del Gruppo di lavoro per la Convenzione sui diritti del fanciullo Italia - 2001", in merito al principio di non discriminazione, se messo a confronto con quanto si legge nell'ultimo Rapporto dello scorso anno, permette di evidenziare i progressi effettuati, non sempre soddisfacenti ma comunque degni di nota. In particolare, nel 2001 si utilizzava, operando un'eccessiva semplificazione, l'eteronimo "zingaro" per indicare genericamente una comunità formata da diversi gruppi etnici, laddove in seguito invece si è abbandonato l'impiego del predetto eteronimo, stigmatizzante in senso negativo, in favore dell'utilizzo dei nomi propri delle etnie alle quali afferivano le persone che s'intendeva denominare.

5 Istituita con Legge 451/1997 e successive modifiche con Legge 112/2009.

6 Anch'essi istituiti con Legge 451/1997.

7 Si veda Cap. 1, par. "Istituti di Garanzia a tutela dell'infanzia e dell'adolescenza".

8 Istituito nel 2003 con D.lgs. 215/2003, in seguito alla Direttiva comunitaria 2000/43/CE, è inserito nell'ambito della Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per le pari opportunità e si occupa di monitorare cause e fenomeni connessi a ogni tipo di discriminazione, studiare possibili soluzioni, promuovere la cultura del rispetto dei diritti umani e delle pari opportunità e fornire assistenza alle vittime. Si possono fare segnalazioni al numero verde gratuito 800901010 o compilando il form online <http://www.unar.it/cosa-facciamo/contact-center/fai-una-segnalazione/>.

9 Le sentenze della Corte di Cassazione e dei tribunali di merito, delle quali si riportano solo alcuni esempi, danno atto di violazioni discriminatorie compiute con specifico riferimento ai minorenni da parte di istituzioni e organi dello Stato (Cass. SS.UU. 13332/2010 sulla discriminazione razziale nell'emanazione dei decreti di idoneità all'adozione internazionale da parte di un tribunale per i minorenni; Tribunale di Milano 30/7/2010 e 29/9/2010 e Corte d'Appello di Brescia 31/1/2013 per violazioni da parte di Comuni nella previsione di aiuti economici alle sole famiglie di cittadini italiani; Corte Costituzionale 329/2011 che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 80, comma 19, della Legge 388 del 23 dicembre 2000, nella parte in cui subordinava, al requisito della titolarità della carta di soggiorno, la concessione dell'indennità di frequenza ai minori extracomunitari legalmente soggiornanti nel territorio dello Stato; Cass. SS.UU. 25011/2014 che ha accertato come discriminatoria la decisione di un'amministrazione scolastica di non concedere il sostegno scolastico a una minorenne con disabilità).



Nel corso dell'ultima Legislatura è stata costituita, in seno al Senato, una "Commissione straordinaria per il contrasto dei fenomeni di intolleranza, razzismo, antisemitismo e istigazione all'odio e alla violenza" fortemente voluta dalla Senatrice a vita, sopravvissuta all'Olocausto, Liliana Segre, in risposta al crescente aumento di tali fenomeni<sup>10</sup>.

In merito alla tematica delle **persone di minore età con orientamento sessuale e identità di genere minoritari, o presunte tali rispetto alla popolazione di riferimento**, è stata presentata alla Camera la proposta di legge "Modifiche agli articoli 604-*bis* e 604-*ter* del Codice penale, in materia di violenza o discriminazione per motivi di orientamento sessuale o identità di genere"<sup>11</sup>, che prevede sia la repressione dei crimini di odio e istigazione alla violenza, sia interventi preventivi e di contrasto verso l'insorgere di condotte discriminatorie e violente motivate dal sesso, dal genere, dall'orientamento sessuale e dall'identità di genere, nel rispetto degli articoli 2, 3 e 21 della Costituzione Italiana.

Fra i traguardi raggiunti in questi anni, è degna di nota l'adozione della Legge 47/2017, volta a riconoscere fondamentali diritti a favore dei **MSNA**. Si rammenta che il Gruppo fin dal 2001 richiedeva l'adozione di una legge a riguardo per tutelare una categoria di minori particolarmente fragile e oggetto di frequenti quanto palesi condotte discriminatorie<sup>12</sup>.

Purtroppo per quanto attiene ai minori appartenenti a minoranze etniche quali Rom, Sinti e Caminanti, nonostante alcuni risultati raggiunti, da quanto emerso

nell'ultimo report non pare che le politiche adottate a livello nazionale siano particolarmente inclusive ed efficaci per affrontare le numerose criticità ancora presenti<sup>13</sup>.

Per quanto invece attiene alle condizioni dei **minori appartenenti alle comunità Rom e Sinti** in emergenza abitativa, negli ultimi venti anni non è possibile segnalare significativi miglioramenti. La progettazione e costruzione di nuovi "campi rom" – spazi abitativi realizzati con l'intento di rafforzare una segregazione su base etnica – nonché le azioni di sgombero forzato, le politiche sociali indirizzate più alla marginalizzazione che all'inclusione sono segnali chiari di una discriminazione che ha finito per legittimare e rafforzare discorsi d'odio, stereotipi e pregiudizi.

Rammentiamo che già nel Rapporto CRC 2004-2005, il Gruppo di lavoro raccomandava di "rendere note le azioni intraprese per favorire le integrazioni dei minori rom; adoperarsi per garantire il lavoro di rete tra i servizi sociali, sanitari, educativi e le associazioni presenti sul territorio, al fine di facilitare gli interventi programmati, consolidare i servizi esistenti e allargare la sperimentazione a nuovi ambiti dove risultano essere presenti insediamenti di popolazione rom e sinti". A distanza di 15 anni quelle raccomandazioni non sembrano aver trovato ascolto presso gli organi istituzionali. L'Emergenza Nomadi, vissuta tra maggio 2008 e novembre 2011, quando il Consiglio di Stato la dichiarò illegittima, ha rappresentato e rappresenta una pagina buia per il nostro Paese.

Nonostante i notevoli sforzi profusi da tutte le associazioni che a vario titolo si occupano di minori, rimangono ancora **ampi i divari regionali rispetto alla povertà**

10 La mozione n. 136 è stata approvata al Senato il 30 ottobre 2019 con 151 voti favorevoli, nessuno contrario e 98 astenuti. I poteri della Commissione sono di controllo e indirizzo sulla concreta attuazione delle convenzioni e degli accordi sovranazionali e internazionali e della legislazione nazionale relativamente ai fenomeni di intolleranza, razzismo, antisemitismo e di istigazione all'odio e alla violenza, nelle loro diverse manifestazioni di tipo razziale, etnico-nazionale, religioso, politico e sessuale. Sono anche previsti poteri propositivi nell'elaborazione e attuazione delle proposte di legge. Il testo completo è consultabile al seguente link: <http://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/frame.jsp?tipodoc=Sindisp&leg=18&id=1112759>.

11 Proposta di legge C. 569.

12 Cfr. "Rapporto Supplementare alle Nazioni Unite del Gruppo di lavoro per la Convenzione sui diritti del fanciullo Italia - 2001", pag. 50.

13 Secondo la stima effettuata da una delle organizzazioni aderenti al Gruppo CRC, nel 2018 le persone di etnia Rom e Sinti risultavano essere circa 25.000, di cui il 55% costituito da soggetti di minore età allocati in contesti precari-emergenziali sotto il profilo abitativo. L'incitamento all'odio contro i Rom è un fenomeno ancora oggi profondamente radicato ed endemico in Italia, alimentato anche dallo stile narrativo tenuto dai media, nonché dal discorso politico. Cfr. Associazione 21 luglio: <https://www.21luglio.org/2018/wp-content/uploads/2019/04/rapporto-annuale-2018.pdf>.

**minorile**<sup>14</sup>; divari che, a causa dell'emergenza sanitaria in corso, risultano ancora più profondi.

Inoltre, come riportato nel terzo editoriale speciale COVID-19 del Gruppo CRC, stanno emergendo nuove e ulteriori fragilità connotate da profili fortemente discriminatori: i ragazzi e le ragazze che vivono fuori dalla famiglia di origine o senza alcun adulto di riferimento; i bambini e le bambine che vivono in situazione di forte disagio abitativo; i ragazzi e le ragazze in povertà materiale ed educativa; i minorenni con disabilità che durante il *lockdown* in molti casi si sono visti privati del sostegno del proprio educatore/operatore di riferimento e, in altri, hanno dovuto sperimentare modalità nuove, a volte faticose e con tempi limitati, di relazione con i propri educatori/operatori.

**3.** All'**UNAR** di raccogliere e pubblicare periodicamente, con il filtro della tutela dei dati personali, i casi di discriminazioni compiute, direttamente o indirettamente, a danno delle persone di minore età, di cui si apprende da segnalazioni e/o casi trattati e sentenze.

Pertanto, **il Gruppo CRC raccomanda:**

- 1.** Al **Governo** e alle **Regioni** di predisporre con urgenza gli strumenti opportuni – come ad esempio i Livelli Essenziali delle Prestazioni concernenti i diritti civili e sociali richiamati dall'art. 117 della Costituzione – per colmare le esistenti differenze regionali, affinché ogni minorenni che si trovi sul suolo italiano possa godere di un'uguale prospettiva di vita e accedere, in modo paritario, a ogni opportunità;
- 2.** Al **Governo** e alle **Regioni** di predisporre idonei strumenti normativi, informativi e culturali volti a prevenire e contrastare ogni forma di discriminazione, avviando i lavori per un nuovo Piano Nazionale d'Azione contro il razzismo, la xenofobia e l'intolleranza e adottando specifici programmi atti a formare e sensibilizzare minorenni e adulti all'inclusione e all'integrazione, all'educazione alle pari opportunità e al rispetto dell'orientamento sessuale e dell'identità di genere;

<sup>14</sup> Tali differenze sono evidenziate nella pubblicazione "I diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia: i dati Regione per Regione" (2018), da cui emerge che i minorenni che vivono in povertà sono il 56% in Sicilia, il 49% in Calabria, il 47% in Campania, il 43% in Puglia. All'opposto si trovano Friuli ed Emilia Romagna (rispettivamente con il 14.9% e il 15.8%), poi Veneto (17.5%) e Umbria (20%). Disponibile su [www.gruppocrc.net](http://www.gruppocrc.net).

