

IL FOLLOW-UP DELLE RACCOMANDAZIONI DEL 2010

1. *Mancanza di un organismo nazionale indipendente per la promozione e il controllo della tutela dei diritti umani in generale e in particolare dei diritti dell'infanzia* (Racc. 11, 12, 13, 15)¹

a. *Istituzione nazionale per il monitoraggio dei diritti umani*

L'Italia ha dichiarato di accettare la raccomandazione "considerandola già attuata o in corso di attuazione". Facciamo il punto:

- Il documento "L'Italia ad un anno dalle raccomandazioni del consiglio ONU per i diritti umani" pubblicato a giugno 2011 dal **Comitato per la promozione e protezione dei diritti umani**, denunciava la strana "anomalia di un Paese con una insigne storia costituzionale di riconoscimento e tutela dei diritti fondamentali ed una importante tradizione democratica (...) che manca a livello nazionale di una istituzione indipendente conforme ai Principi di Parigi, anomalia ormai discussa in tutte le assise internazionali che riguardano il nostro Paese"².
- Cosa esiste realmente a livello di controllo dei Diritti Umani in generale?
 - ✓ Esiste un **COMITATO INTERMINISTERIALE DEI DIRITTI UMANI**³. E' un organo del Ministero Affari Esteri incaricato di presentare ogni anno un rapporto al Parlamento sulla tutela e il rispetto dei diritti umani in Italia. A fine 2012 il Comitato era stato soppresso nell'ambito del piano di riduzione della spesa pubblica, ma è stato ripristinato dal Ministro degli Esteri Emma Bonino nel settembre 2013, in vista della preparazione del **Common Core Document**, il documento fondamentale di presentazione complessiva del sistema-Italia per la prossima UPR di ottobre 2014.
 - ✓ Esiste al Senato una **COMMISSIONE STRAORDINARIA PER LA TUTELA E LA PROMOZIONE DEI DIRITTI UMANI**⁴. E' interamente formata da Senatori ed opera in collegamento con le ONG che si occupano dei diritti fondamentali della persona. Sensibilizza il Governo, le Istituzioni e l'opinione pubblica sulle violazioni e i punti deboli in fatto di tutela dei diritti.
 - ✓ Esiste presso la Camera dei Deputati **LA COMMISSIONE PERMANENTE SUI DIRITTI UMANI**. E' l'organismo preposto all'esame delle tematiche generali relative ai diritti umani, soprattutto a livello internazionale, in quanto parte della Commissione Affari Esteri della Camera.

Nessuno di questi organismi, che pure lavorano per i diritti umani a vario titolo e con compiti complementari, risponde a quanto richiesto dai Principi di Parigi del 1991, e dalla Risoluzione 48/134 delle Nazioni Unite adottata il 20 dicembre 1993, che impegna tutti gli Stati firmatari ad "istituire organismi nazionali autorevoli e indipendenti per la promozione e la protezione dei diritti umani e delle libertà fondamentali".

¹ Consiglio delle Nazioni Unite per i Diritti Umani. Documento A/HRC/14/4.

² http://unipd-centrodirittiumani.it/public/docs/19_06_2011_Final_con_6_doc_UPR_e_pledge.pdf, pag. 57.

³ Istituito con la legge 80 del 1999. Qui si fa riferimento alle ultime relazioni del 6/10/2011 (http://documenti.camera.it/dati/leg16/lavori/documentiparlamentari/indiceetesti/121/004_RS/INTERO_COM.pdf) e 27/08/2012 (<http://www.camera.it/dati/leg16/lavori/documentiparlamentari/IndiceETesti/121/005/INTERO.pdf>) su dati raccolti nel 2010 e 2011.

⁴ L'ultima relazione disponibile è del 19/12/2012

(<http://www.senato.it/documenti/repository/commissioni/dirittiumani16/relazionefinale.pdf>).

Già prima della UPR dell'Italia erano stati presentati dei disegni di legge su tale materia, ma dopo le "raccomandazioni" sono state accolte le proposte A.S. 1223 (di iniziativa di P. Marcenaro) e A.S. 1241 (iniziativa di B. Contini e S. Fleres) confluite nel disegno di legge A.S. 2270 di iniziativa governativa che ha avuto l'approvazione quasi unanime del Senato il 20 luglio 2011 con il titolo "Istituzione della Commissione Nazionale per la promozione e protezione dei diritti umani". Il testo è stato trasmesso alla Camera dei Deputati (A.C. 4534) e abbinato con altri disegni di legge (A.C.1918 e A.C.1720). E' iniziata la discussione il 27 ottobre 2011, ma l'ostruzionismo di una minoranza ha impedito che si arrivasse all'esame in Assemblea, finché il 18 dicembre 2012 è avvenuto lo scioglimento delle Camere⁵.

b. Un organismo nazionale indipendente per la promozione dei diritti dell'infanzia

Esiste dal 1997 la Commissione parlamentare per l'Infanzia, diventata **Commissione parlamentare per l'Infanzia e l'Adolescenza** con la legge del 3/08/2009, n. 112. Il suo compito è «acquisire dati, favorire lo scambio di informazioni e promuovere le opportune sinergie con gli organismi e gli istituti per la promozione e la tutela dell'infanzia e dell'adolescenza operanti in Italia e all'estero e con le associazioni, le organizzazioni non governative e tutti gli altri soggetti operanti nell'ambito della tutela e della promozione dei diritti di minori nonché dell'affido e dell'adozione». Controlla l'attuazione degli accordi internazionali a proposito di diritti dell'infanzia e adolescenza e riferisce alle Camere almeno una volta all'anno sui risultati della propria attività.⁶

Con la legge n. 451/1997 fu istituito anche l'**Osservatorio nazionale per l'Infanzia e l'Adolescenza** con il compito di coordinare amministrazioni centrali, regioni, enti locali, associazioni, ordini professionali e organizzazioni non governative che si occupano di infanzia. Le sue funzioni furono aggiornate nel 2007 (DPR 193 del 14/05/2007) con la presidenza congiunta al Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali e al Ministro con delega per le politiche della famiglia.

I componenti sono scelti tra amministratori pubblici, enti e associazioni, organizzazioni del volontariato e del terzo settore, esperti in materia di infanzia e adolescenza.

Il suo compito: predisporre documenti ufficiali relativi all'infanzia e all'adolescenza⁷. Per le sue attività l'Osservatorio nazionale si avvale del **Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza**⁸.

Tutto questo apparato istituzionale di promozione e di controllo risponde solo in parte a quanto richiesto al termine della UPR del 2010 e che l'Italia si è impegnata a mettere in atto.

⁵ Vedere: Premessa alla **Relazione della Commissione Straordinaria per la Tutela e la Promozione Dei Diritti Umani** <http://www.senato.it/documenti/repository/commissioni/dirittiumani16/relazionefinale.pdf>

⁶ I documenti di riferimento sono le *indagini conoscitive* di cui riferisce in Parlamento (http://parlamento.camera.it/organismi_bicamerali/16/71/73/80/scheda_commissione.asp).

⁷ 1) Il [Piano nazionale di azione e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva](#), elaborato ogni due anni per dare priorità ai programmi riferiti sui minori e per rafforzare la cooperazione per lo sviluppo dell'infanzia nel mondo.

2) La [Relazione Biennale sulla condizione dell'infanzia in Italia e sull'attuazione dei relativi diritti](#). L'ultima relazione si riferisce agli anni 2008-2009 ed ha costituito la base per l'ultimo Piano Nazionale per l'Infanzia.

3) Il [Rapporto del Governo all'ONU sull'applicazione della Convenzione internazionale sui diritti del fanciullo del 1989](#), alle scadenze indicate all'art. 44 della [Convenzione](#). L'ultimo rapporto disponibile si intitola "DIRITTI IN CRESCITA - Terzo-quarto rapporto alle Nazioni Unite sulla condizione dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia" è stato pubblicato a febbraio 2009 e si riferisce a ricerche effettuate negli anni 2006-2008.

⁸ www.minori.it

Il problema reale è che poi non si verifica quello che le leggi stabiliscono. E ciò anche per le difficoltà reali legate a due fattori principali:

- Le varie crisi politiche degli ultimi anni non hanno certo favorito un lavoro regolare e continuato di nessuna delle suddette istituzioni, specialmente la prima e più importante: la Commissione parlamentare per l'Infanzia e l'Adolescenza.
- La crisi economica con i tagli della spesa pubblica hanno ridotto drasticamente i fondi a disposizione sia dell'Osservatorio Nazionale che del Centro di Documentazione, condizionandone la possibilità operativa.

RACCOMANDAZIONE:

- Implementare in maniera completa la legge 451/1997 per un efficace coordinamento tra l'Osservatorio nazionale per l'Infanzia e l'Adolescenza e gli enti e istituzioni suoi interlocutori, in vista del miglioramento dei diritti dell'infanzia.

C. Un Garante dei Diritti dell'Infanzia

Su questo punto l'Italia ha dato una risposta: il 12 luglio 2011 infatti è stata istituita, con la legge 112, **l'Autorità garante per l'Infanzia e l'Adolescenza** con i seguenti poteri:

- Vigilare sull'applicazione della Convenzione Onu del 1989;
- Diffondere la conoscenza e la cultura dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza;
- Segnalare alle autorità competenti casi di violazione dei diritti dei minorenni;
- Verificare che alle persone di minore età siano garantite pari opportunità nell'accesso ai diritti;
- Esprimere pareri sul *Piano Nazionale di Azione* per la tutela dei diritti dei soggetti in età evolutiva;
- Esprimere pareri sui disegni di legge del Governo e sulle proposte normative delle Camere riguardanti i minorenni;
- Segnalare al Governo, alle regioni e agli enti locali interessati tutte le iniziative opportune per assicurare la piena promozione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza.

E' suo compito anche l'organizzazione della **Conferenza nazionale per la garanzia dei diritti dell'Infanzia e Adolescenza** composta dai garanti regionali.

Il 30 novembre dello stesso anno è stato nominato Garante dei Diritti dell'Infanzia Vincenzo Spadafora, ex Presidente del Comitato Italiano per l'UNICEF. Quanto ai garanti regionali ne risultano nominati solo alcuni (9 regioni e le province autonome di Trento e Bolzano) e con differenze notevoli circa le competenze, le risorse e le modalità nell'operare.⁹

RACCOMANDAZIONE:

- Completare le nomine dei garanti regionali attribuendo a tutti competenze, risorse e modalità operative adeguate, e favorire il loro coordinamento della Conferenza nazionale da parte dell'Autorità garante per l'Infanzia e l'Adolescenza, affinché la legge 112 trovi piena applicazione.

2. **Applicare la legge n. 91/1992 in modo da rispettare i diritti di tutti i bambini nati in Italia (racc. 40)¹⁰**

La legge che in Italia disciplina l'acquisto della cittadinanza è la L. 91/1992 (con successive modifiche/integrazioni) i cui principi fondamentali possono essere così riassunti:

⁹ Vedere *I DIRITTI DELL'INFANZIA E DELL'ADOLESCENZA IN ITALIA - 6° Rapporto di aggiornamento e monitoraggio della Convenzione sui diritti dell'Infanzia e Adolescenza in Italia 2012-2013*, a cura del Gruppo di lavoro per la Convenzione sui Diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza pag. 21 e seguenti (<http://www.gruppocrc.net/-documenti->)

¹⁰ Consiglio delle Nazioni Unite per i Diritti Umani. Documento A/HRC/14/4.

- Trasmissibilità della cittadinanza *iure sanguinis*, ovvero per nascita da padre o madre cittadini italiani o, in caso di minore età, per acquisto della cittadinanza italiana da parte di genitore convivente (Artt. 1 e 2);
- Acquisto della cittadinanza per nascita sul territorio italiano (*iure soli*) solo per alcuni casi: genitori ignoti o apolidi (che non possono trasmettere la propria cittadinanza al figlio secondo la legge dello Stato di provenienza) o se il figlio di ignoti è trovato sul territorio italiano, non in possesso di altra cittadinanza;
- Concessione della cittadinanza italiana a cittadini stranieri coniugati con italiani e a cittadini stranieri residenti in Italia, a determinate condizioni (Artt. 4, 5 e 9);
- Possibilità di mantenere la doppia cittadinanza (Art.11);
- Il minore di origine straniera i cui genitori stranieri sono diventati cittadini italiani, acquista automaticamente la cittadinanza italiana.

Il caso più discusso (oggi molto frequente) è quello dei minori nati in Italia da genitori non cittadini, ma regolarmente residenti. I minorenni nati in Italia da genitori stranieri possono richiedere la cittadinanza italiana al compimento dei 18 anni, ma hanno solo un anno di tempo per provvedere e in ogni caso devono dimostrare di aver vissuto fino a quel momento con continuità sul territorio italiano. In più la permanenza sul territorio italiano del minore può essere compromessa e interrotta in qualunque momento da vicende riguardanti i genitori, quali la perdita del lavoro, la diminuzione del reddito o la risoluzione di un contratto di affitto: se si verifica uno di questi casi i genitori devono rientrare al paese di origine.

Anche da adulti il mancato possesso della cittadinanza compromette il diritto della persona di vivere una vita piena: ad esempio non ci si può iscrivere agli albi professionali per lo svolgimento di determinate professioni.

Si tratta di una chiara ingiustizia, basti pensare che nel 2012 sul totale delle nascite in Italia circa il 15% erano figli di cittadini stranieri, con un forte contributo alla crescita demografica che serve all'Italia.

Da più parti si auspica la revisione della legge 91/1992 proprio perché non rispetta il diritto di tutti (bambini, adolescenti e adulti) a vivere con piena dignità nel paese di residenza.

La voce di protesta più autorevole viene dal **Presidente della Repubblica Giorgio Napolitano** che ribadisce l'articolo 3 della Costituzione italiana¹¹: "*Mi auguro che in Parlamento si possa affrontare anche la questione della cittadinanza ai bambini nati in Italia da immigrati stranieri*"

Esistono una proposta di **Legge di iniziativa popolare (N. 5030)**¹² presso la Camera dei Deputati e iniziative della società civile, promosse sia dall'**Unicef**, che per prima auspica che si utilizzino criteri legati alla residenza e si tenga conto dei principi di non discriminazione e del superiore interesse del minore¹³, sia dalla **Caritas Italiana** che ha lanciato una campagna per il diritto di cittadinanza dal titolo **L'Italia sono anch'io**¹⁴ a cui hanno aderito moltissime associazioni e perfino sindaci e interi consigli comunali di città e piccoli comuni italiani¹⁵

RACCOMANDAZIONE:

¹¹ "*Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono uguali davanti alla legge senza distinzione di sesso, razza, lingua, religione, di opinione politica e di condizioni personali e sociali. E' compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di origine economica e sociale che limitano di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica e sociale del paese*".

¹² http://www.camera.it/dati/leg16/lavori/schedela/apriTelecomando_wai.asp?codice=16PDL0058120

¹³ <https://www.unicef.it/doc/3576/cittadinanza-iocometu.htm>

¹⁴ <http://www.litaliasonoanchio.it/>

¹⁵ http://www.istitutosanti.org/cm_page.asp?vCodice=20030004&vLink

- Modificare la normativa corrente in tema di acquisto della cittadinanza, recependo le indicazioni dei soggetti della società civile interessati e lo spirito della proposta di legge popolare (N. 5030), superando le posizioni partitiche, in favore di una legge faccia diventare italiani i figli degli immigrati.

3. **Un Piano di Azione Nazionale a favore dell'infanzia (Racc. 42)¹⁶**

La raccomandazione è stata accettata dall'Italia; tuttavia, rimangono dei miglioramenti da fare, come si illustra di seguito.

Il Piano Nazionale per l'Infanzia (PNI) esiste dal 2003¹⁷, ma è nato con grossi limiti: a) non è stato rispettato l'impianto originale voluto dall'Osservatorio Nazionale Infanzia e Adolescenza; b) manca di coordinamento con il Piano Nazionale per la Famiglia; c) è privo di copertura finanziaria¹⁸.

Il Piano Nazionale inoltre non funziona in maniera regolare: si tratta di un piano biennale elaborato per gli anni 2000-2001, poi per il 2002-2004 e infine per il 2009-2011 che resta l'ultimo disponibile.¹⁹

Esprime lamentele sul Piano di Azione Nazionale anche in il Comitato ONU per i Diritti dell'Infanzia, che ha esaminato l'Italia durante la 58ª sessione²⁰: *“Il Comitato è preoccupato che tale Piano non sia stato ancora attuato, che non siano state stanziare risorse, e che il processo di assegnazione dei fondi per il Piano di azione a livello regionale possa ulteriormente ritardarne l'attuazione. Inoltre, il Comitato è preoccupato che il Piano sia privo di uno specifico sistema di monitoraggio e valutazione”* (Racc. 10).²¹

RACCOMANDAZIONE:

- Implementare il Piano Nazionale per l'Infanzia del 2003 rispettando l'impianto originale in accordo con l'Osservatorio Nazionale Infanzia e Adolescenza, in coordinamento con il Piano Nazionale per la Famiglia e allocando le necessarie risorse finanziarie.

4. **Approvare un piano di azione nazionale per i bambini, e fornire formazione specializzata agli insegnanti ed operatori in fatto di educazione dei bambini con disabilità (Racc. 43)²²**

L'Italia ha dichiarato di accettare la raccomandazione *“considerandola già attuata o in corso di attuazione”*.

Nel **Rapporto di sintesi sul Monitoraggio del III Piano Nazionale dell'Infanzia**, pubblicato a inizio 2013 a cura del *Centro Nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza*, si riconosce che il tema dell'accoglienza e dell'integrazione dei bambini con disabilità rappresenta una sfida fondamentale per superare barriere, non tanto architettoniche, quanto culturali, sociali ed economiche e che l'inclusione dei bambini con disabilità è un indicatore di qualità delle politiche per l'infanzia.

¹⁶ Consiglio delle Nazioni Unite per i Diritti Umani. Documento A/HRC/14/4.

¹⁷ D.P.R. 2 luglio 2003, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 254 del 31 ottobre 2003.

¹⁸ L'ITALIA AD UN ANNO DALLE RACCOMANDAZIONI DEL CONSIGLIO ONU PER I DIRITTI UMANI pag. 63 (http://unipd-centrodirittiumani.it/public/docs/19_06_2011_Final_con_6_doc_UPR_e_pledge.pdf)

¹⁹ Vedere <http://www.gruppocrc.net/Il-Piano-Nazionale-d-azione-per-l>

²⁰ 19 settembre – 9 ottobre 2011.

²¹ *“The Committee is concerned that this Plan is not implemented, that no budget has been allocated and that the process of allocating funds for the Plan at the regional level could further delay its implementation. Furthermore, the Committee is concerned that the Plan of Action lacks a specific monitoring and evaluation system”* (CRC/C/ITA/CO/3-4 del 31 ottobre 2011).

²² Consiglio delle Nazioni Unite per i Diritti Umani. Documento A/HRC/14/4.

In Italia – dice il documento - è stato superato l'approccio specialistico e il modello medico riabilitativo che considerava la disabilità solo come una questione medica e le iniziative in ambito scolastico seguono il modello ICF (International Classification of Functioning) dell'OMS. L'ICF infatti interpreta la disabilità come interazione fra una carenza nel funzionamento e il contesto sociale/culturale in cui la persona vive, ponendo l'attenzione sulle barriere che ostacolano o i meccanismi facilitatori che promuovono la partecipazione del bambino con disabilità alla vita sociale della scuola e ai processi di apprendimento.

Tale processo prese avvio nella scuola italiana nei primi anni 70, come contestazione degli istituti e strutture emarginanti, e nei decenni successivi si determinò una consistente evoluzione culturale e concettuale rispetto al tema dell'handicap: il bambino con disabilità doveva essere il più possibile come gli altri... e il termine **integrazione** ha sostituito gradualmente quello di semplice inserimento.²³ Nel 2009 l'Italia ha ratificato la **Convenzione sui Diritti delle Persone con Disabilità**²⁴ e il relativo protocollo opzionale, adottati dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 13 dicembre 2006. La Convenzione non riconosce "nuovi" diritti alle persone con disabilità, ma ne riformula i bisogni in termini di diritti umani. Nel 2010 la DGCS (Direzione Generale per la Cooperazione e lo Sviluppo) ha approvato le **Linee Guida**²⁵ per introdurre il tema della disabilità nelle politiche e nelle attività della Cooperazione Italiana sulla base degli enunciati della Convenzione Onu e degli standard di riferimento internazionale. Il 5 settembre 2011 è stato costituito un *Tavolo di Lavoro* (Rete Italiana Disabilità e Sviluppo, costituita dalle associazioni Aifo, Dpi Italia Onlus, EducAid e Fish) per redigere un piano di azione per l'applicazione delle stesse.

Il Piano d'Azione sulla Disabilità

A luglio 2013 è stato reso pubblico il **Piano d'Azione sulla Disabilità**, tutto incentrato sul concetto di **inclusione** negli ambienti sociali, nelle strutture, nel territorio. A ciò va aggiunto l'**Osservatorio Nazionale sulla condizione delle persone con disabilità**, creato con la Legge 18 del 2009, per il controllo sul Piano stesso e per preparare il rapporto italiano sull'applicazione della Convenzione al Comitato sui diritti delle persone con disabilità delle Nazioni Unite.

Il documento **Primo Rapporto italiano alle Nazioni Unite sull'implementazione della Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità** elaborato a cura del *Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali* nel novembre 2012, evidenzia una sostanziale rispondenza dell'ordinamento italiano ai dettami della CRPD (Convention on the Rights of Persons with Disabilities) in materia di inclusione scolastica.

Meno ottimista appare invece il **Gruppo di Lavoro per la Convenzione sui Diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza** (Gruppo CRC)²⁶, che nel 6° *Rapporto sull'applicazione in Italia della Convenzione ONU sui diritti dell'Infanzia* pone alcune note sulla situazione reale²⁷:

²³ http://www.minori.it/sites/default/files/pianoinfanzia2011_rapportodisintesi.pdf pagine 66-69

²⁴ <http://www.governo.it/backoffice/allegati/42085-5202.pdf>

²⁵ http://www.cooperazioneallosviluppo.esteri.it/pgdcs/documentazione/PubblicazioniTrattati/2010-07-01_LineeGuidaDisabilita.pdf

²⁶ Network di 82 soggetti del Terzo Settore che si occupano della promozione e tutela dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, coordinati da Save the Children Italia, con l'obiettivo prioritario di preparare il **Rapporto sull'attuazione della Convenzione sui diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza**, alternativo a quello degli organismi governativi, da sottoporre al Comitato sui Diritti dell'Infanzia presso l'Alto Commissariato per i Diritti Umani delle Nazioni Unite. I rapporti finora pubblicati sono sei. In questo lavoro si fa riferimento all'ultimo, relativo al 2012-2013 (<http://www.gruppocrc.net/-documenti>).

²⁷ Pagg. 92-93; 104-106 (http://www.gruppocrc.net/IMG/pdf/6_rapporto_CRC.pdf).

- La situazione sul territorio nazionale è ancora caratterizzata da elevata difformità e frammentazione: raramente il diritto alla diagnosi precoce e al trattamento abilitativo individualizzato è riconosciuto nei modelli di welfare regionali tra i livelli essenziali di assistenza sanitaria. L'organizzazione dei servizi risulta ancora carente e in troppe realtà lasciata all'impegno oneroso dei genitori.
 - Mancano molti dati nella fascia d'età 0-5 anni e sono disponibili solo informazioni parziali a partire dai 6 anni. Pertanto non si conoscono ancora bene l'entità e le caratteristiche della disabilità.
 - Prevalle nelle Leggi fondamentali ancora il concetto di **handicap**, impedendo così il diffondersi di una cultura adeguata ai tempi, a cominciare dalla Legge quadro per l'assistenza 104/1992.
- Tuttavia – osserva il Gruppo CRC - l'avvio dell'*Osservatorio sulla condizione delle persone con disabilità* citato sopra rappresenta una novità importante specialmente in materia di *inclusione scolastica*.

Formazione specializzata dei professori e del personale scolastico

Sempre secondo le osservazioni del Gruppo CRC, la formazione del personale resta un punto altamente critico. Risultano ancora carenti iniziative capaci di garantire adeguata formazione a tutti i docenti (soprattutto quelli in servizio effettivo), ai dirigenti scolastici e al personale ausiliario. Ciò rappresenta un serio ostacolo all'inclusione scolastica degli alunni con disabilità, alimentando il fenomeno della "delega" ai soli insegnanti di sostegno (peraltro essi stessi non sempre adeguatamente formati) e seri rischi di esclusione e discriminazione.

I. Problemi evidenti restano nell'**assegnazione degli insegnanti di sostegno**:

- sempre più famiglie fanno ricorso ai tribunali per ottenere un aumento delle ore;
- un numero considerevole di alunni ha cambiato insegnante di sostegno nel corso dello stesso anno scolastico o nel passaggio da un anno all'altro;
- Situazione particolarmente rilevante nel Sud del Paese.

In generale il numero dei docenti specializzati è cresciuto negli anni ma, specialmente in alcune province, è ancora molto esiguo. Sono previsti da tempo nuovi corsi specialistici per insegnanti, ma di fatto non sono ancora stati avviati;

- II. Sono piuttosto scoraggianti i dati relativi alla partecipazione degli alunni con disabilità alle attività extra-scolastiche: secondo i dati ISTAT (Istituto Nazionale di Statistica), solo un alunno su due le svolge ed è minimo il numero di quelli che partecipano a gite scolastiche e viaggi di istruzione;
- III. Molto spesso non si rispetta il tetto massimo di 20-22 alunni per classe (come previsto dal DPR 81/2009);
- IV. Ancora molti insegnanti faticano ad utilizzare il Piano Educativo Individualizzato e mancano indicazioni chiare sui criteri di valutazione del percorso educativo degli alunni con disabilità.

In generale – afferma ancora il 6° Rapporto del gruppo CRC – *“c'è un significativo scollamento tra le norme esistenti e le prassi adottate dai soggetti competenti ai più diversi livelli, insieme alla carenza di sistemi di monitoraggio e verifica circa il rispetto delle leggi e la reale qualità dell'inclusione scolastica”*.²⁸

²⁸ 6° Rapporto in http://www.gruppocrc.net/IMG/pdf/6_rapporto_CRC.pdf pag. 92-93; 104-106.

Seguono le **Raccomandazioni del Gruppo di Lavoro CRC**: (pag. 106)

Al Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali di mettere in atto con urgenza quanto necessario alla definitiva adozione del Programma biennale sulla disabilità e sua successiva completa attuazione.

Al Ministero dell'Istruzione, Università e Ricerca: **a)** riconvocare e garantire un'attività continuativa e stabile dell'Osservatorio Nazionale Permanente per l'integrazione degli alunni con disabilità; **b)** avviare meccanismi di monitoraggio e verifica, anche tramite la raccolta di dati qualitativi ed azioni di promozione, sulla reale inclusione

RACCOMANDAZIONE:

- Rendere disponibili i dati sui minori con disabilità in Italia;
- Aumentare in numero degli insegnanti di sostegno e migliorare la preparazione di docenti e personale scolastico specializzato;
- Favorire nelle istituzioni e nella società una cultura di integrazione e di non discriminazione in tema di handicap, utilizzando in tutte le leggi e nel linguaggio istituzionale l'espressione "persona con disabilità" e simili (invece di disabile e simili), in coerenza con la Convenzione ONU sulle Persone con Disabilità.

5. **Adottare misure idonee a prevenire ed eliminare ogni forma di discriminazione e abuso dei minori** (Racc. 37)²⁹

a. Discriminazione razziale, sessista, etnica e altre³⁰

Esiste in Italia un **Ufficio Nazionale Antidiscriminazione Razziale** (UNAR) con il compito di promuovere la parità tra tutti i cittadini e rimuovere le discriminazioni fondate in particolare sulla razza o sulle origini etniche, (Legge 9 luglio 2003, n. 215) che opera all'interno del Dipartimento per le Pari Opportunità della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Attraverso un "contact-center" (numero telefonico 1522) e altre informazioni, UNAR ogni anno elabora una relazione al Parlamento sull'effettiva applicazione del principio di parità di trattamento e sull'efficacia dei meccanismi di tutela. Tale relazione annuale, oltre ad un bilancio di quanto realizzato, porta a conoscenza degli organi politici e dell'opinione pubblica i problemi reali di azione e di cultura connessi alla discriminazioni razziali.

Nell'ultima relazione, relativa ai dati del 2012,³¹ l'UNAR riferisce di 1283 casi di discriminazione seguiti dall'Ufficio: oltre la metà (51,4%) ha riguardato episodi discriminatori di tipo etnico-razziale. A questa quota si possono aggiungere anche i 30 casi di discriminazione in ragione della confessione religiosa o delle convinzioni personali poiché, spesso, lo "straniero" viene offeso e aggredito proprio in virtù dell'appartenenza a uno specifico credo religioso (esempio tipico, gli episodi di islamofobia).

Più in generale, nonostante negli ultimi due anni l'Ufficio abbia iniziato a trattare in modo sistematico tutti i fattori di discriminazione, il razzismo e l'intolleranza etnica continuano a costituire il principale campo di attività. Molte segnalazioni provengono da individui, vittime o testimoni (68,8%) e altre da enti e istituzioni (31,2%). La relazione contiene tabelle dettagliate per regioni... ma in generale 53,6% dei casi sono nel Nord-Italia, 27,6% al centro, 14% nel Meridione e 4,9 direttamente da internet.

Tra gli episodi di discriminazione etnico-razziale trattati dall'UNAR nel 2012, il 19,6% si sono verificati nell'ambito dei mass-media, il 18,2% ha invece riguardato il lavoro, mentre il 17% la vita pubblica. Poco più di un caso su dieci (11,5%) si è verificato nell'erogazione di servizi da parte di enti pubblici, un altro 11,4% ha avuto luogo nell'ambito del tempo libero. Le discriminazioni nell'accesso alla casa e nella scuola sono rispettivamente il 7,3% e il 5% del totale dei casi; altri ambiti ottengono invece percentuali più basse.

scolastica degli alunni con disabilità e ciò a partire dalla predisposizione ed efficace utilizzo del Piano Educativo Individuale.

Altri dati: indagine del quotidiano "Avvenire" del 17/12/2013 <http://uicilombardia.org/articolo.php?id=845>

²⁹ Consiglio delle Nazioni Unite per i Diritti Umani. Documento A/HRC/14/4.

³⁰ Il riferimento è anche alle Raccomandazioni n. 18, 19, 20, 23, 24, 25, 28, 29, 30 e 33.

³¹ <http://cds.redattoresociale.it/File/Associato/439847.pdf>

Alcuni fatti del 2011³² avevano provocato un grido d'allarme da **Human Rights Watch**: «L'Italia fa poco contro la violenza xenofoba». Secondo detta agenzia dei diritti umani infatti il governo italiano non prende le giuste misure atte a prevenire e perseguire la violenza razzista e xenofoba dilagante nel paese³³

*b. Integrazione delle comunità rom, sinti e caminanti*³⁴

Il Comitato per i Diritti Umani ha raccomandato tra l'altro all'Italia di rivedere la situazione della popolazione Rom e, in consultazione con essi, adottare una legge nazionale ed elaborare un piano d'azione per garantire i loro diritti. Secondo il Relatore Speciale contro ogni forma di razzismo, discriminazione xenofobia e intolleranza, l'Italia dovrebbe riconoscere Rom e Sinti come minoranze nazionali, e tutelare e promuovere la loro lingua e cultura.

L'Italia effettivamente ha una legge sulle minoranze (n. 492 del 1999) che non include né i Rom né la loro lingua, il romanès, e manca anche un piano, una normativa nazionale, per fissare linee d'intervento flessibili e condivise che tengano conto delle diversità delle esigenze e del contesto territoriale delle minoranze. Esistono alcune leggi regionali e provvedimenti locali solitamente poco rispettosi dei diritti delle minoranze.

Il governo presieduto da Mario Monti (17 novembre 2011 – 18 dicembre 2012) aveva preso seriamente il tema, anche in attuazione della Comunicazione n. 173/2011 della Commissione Europea, cercando di affrontare la complessa questione con un approccio interministeriale: era pronto un documento programmatico: "**STRATEGIA NAZIONALE D'INCLUSIONE DEI ROM, DEI SINTI E DEI CAMINANTI**" con prospettiva 2012-2020, dove, oltre al superamento dei limiti della legge 492/1999, si pianificava una concreta attività di inclusione dei Rom, Sinti e Caminanti (RSC), superando definitivamente la fase emergenziale degli anni passati. Il governo Monti è caduto nel dicembre 2012 e ad oggi non si registrano novità politiche sul documento: Unico fatto nuovo è che dal 3 al 5 aprile 2014 è previsto un Convegno nazionale "**ITALIA ROMANI**" organizzata dall'Associazione no-profit "21 luglio" che avrà al centro del dibattito e delle riflessioni proprio la suddetta "Strategia Nazionale".

*c. Accesso al sistema educativo per tutti i minori, in particolare i bambini stranieri ed immigrati*³⁵

La presenza degli alunni stranieri nelle scuole italiane, è molto variegata (gli alunni provengono da circa 200 Paesi differenti) ed è sempre più numerosa: nell'anno scolastico 2012/2013 il numero degli alunni con cittadinanza non italiana è pari a 786.630 unità, ovvero 30.691 unità in più rispetto all'anno scolastico precedente.

Ciò che preoccupa è la differente regolarità del percorso scolastico rispetto agli alunni con cittadinanza italiana. Secondo i dati del 2012/2013 il 38,2% degli alunni stranieri si trova in una situazione di ritardo scolastico. La percentuale aumenta con l'innalzarsi dell'età: nella scuola primaria sono il 16,3% (contro il 2% dei bambini con cittadinanza italiana), nella scuola secondaria di primo grado sono il 44,1% (contro l'8%) e nella scuola secondaria di secondo grado il 67,1%, contro il 23,9% degli italiani.³⁶

³² L'attacco del 13 dicembre 2011 alla comunità senegalese di Firenze, con l'uccisione di due immigrati, la folle violenza due giorni prima a Torino contro un Campo Rom per una ragazza che denunciava uno stupro inventato, gli spari del 13 Agosto 2011 a Casal di Principe, contro un bus di immigrati, per non parlare della strage del 2008 a Castelvolturno, ordinata dal boss Giuseppe Setola che causò sei morti tra gli africani...

³³ Vedere <http://www.hrw.org/news/2011/03/21/italia-agire-subito-porre-fine-alla-violenza-razzista> e il documento dal titolo: "L'intolleranza quotidiana": <http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/italy0311itWebUseThisOne.pdf>

³⁴ Il riferimento è anche alle Raccomandazioni n. 56-62 e seguenti.

³⁵ Racc. n. 41

³⁶ Dati ufficiali del **Ministero dell'Istruzione**: http://www.istruzione.it/allegati/Notiziario_Stranieri_12_13.pdf

La maggior parte degli alunni senza cittadinanza italiana in realtà ha fatto tutto o parte del percorso scolastico italiano, mentre quelli che necessitano di forte attenzione sono gli iscritti per la prima volta al sistema scolastico italiano, con il problema prioritario di imparare la lingua.

Quanto alle comunità Rom e Sinti, il *Comitato per la promozione e protezione dei diritti umani in Italia*³⁷ nel 2° Rapporto di monitoraggio dopo la UPR, pubblicato il 27 giugno 2012, riporta le affermazioni del CERD (Comitato delle Nazioni Unite per l'eliminazione della discriminazione razziale) sull'Italia, che esprime la preoccupazione che tali comunità continuino a subire discriminazioni in materia di accesso all'istruzione (...), che in pochi siano iscritti alle scuole secondarie, che tra essi vi sia un alto tasso di abbandono e che pochissimi proseguono nell'istruzione superiore³⁸. Segnala anche che sarebbero almeno 20.000 i Rom sotto i dodici anni, in grandissima parte rumeni e dell'ex Jugoslavia, che evadono l'obbligo scolastico in Italia e si stima che «i restanti coetanei Rom e Sinti siano in un generalizzato ritardo didattico di non meno di tre anni».³⁹

Da più parti inoltre si lamenta fortemente la continua diminuzione delle risorse destinate all'Istruzione da parte dei governi italiani e quindi l'impossibilità di migliorare i servizi e adeguarli alle reali esigenze dei minori. Denunciano ciò gli organismi internazionali preposti all'Esame dei Diritti dei Minori, come il Comitato ONU per i Diritti dell'Infanzia (CRC)⁴⁰ e il Gruppo CRC italiano, la cui rete di ONG è impegnata in prima linea nel promuovere i diritti dei più emarginati⁴¹

d. Il fenomeno della dispersione scolastica

Nello scenario europeo l'Italia si colloca al quart'ultimo posto nella graduatoria dei ventisette paesi dell'UE. L'indicatore utilizzato per l'analisi del fenomeno in ambito europeo è quello degli *early school leavers*, cioè i giovani di 18-24 anni che hanno abbandonato gli studi senza aver conseguito un diploma di scuola superiore: quasi il 20 per cento nel 2009, leggera diminuzione nel 2012.

Soffre soprattutto il Sud Italia (Sicilia, Sardegna e Campania) e soprattutto il biennio delle superiori (14-16 anni). Inoltre il fenomeno riguarda in particolare gli studenti maschi⁴². E' noto anche che l'abbandono è abitualmente frutto dell'insuccesso scolastico, che matura molto presto lì dove esistono condizioni familiari di povertà, di scarsa cultura e integrazione sociale.

RACCOMANDAZIONI:

1. Non apportare ulteriori tagli alle spese per l'istruzione;
2. Garantire tutte le risorse umane, tecniche e finanziarie necessarie all'integrazione scolastica dei bambini stranieri e appartenenti a minoranze: corsi di lingua (italiano L2 per gli stranieri, ma anche lingue straniere per gli italiani e per i figli degli immigrati);
3. Diffondere in ogni scuola alcune iniziative pratiche per l'accoglienza:
 - una commissione per l'accoglienza degli alunni stranieri e delle loro famiglie,
 - un mediatore interculturale che aiuti in tanti problemi pratici,
 - materiali informativi e modulistica nella lingua di origine delle famiglie,

³⁷ Una rete di ONG italiane nata nel 2002 in vista della creazione di una istituzione nazionale indipendente per i diritti umani. Ha pubblicato due importanti monitoraggi che costituiscono il *follow-up* dell'Esame Periodico Universale dell'Italia avvenuto nel febbraio 2010 (<http://www.comitatodirittiumani.net>).

³⁸ Vedere <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cerd/docs/CERD.C.ITA.CO.16-18.pdf> n. 20.

³⁹ **Comitato per la promozione e protezione dei diritti umani:** "2° Rapporto di monitoraggio" pag. 27.

⁴⁰ **Committee on The Rights of the Child** – session 58: Concluding observations-Italy: n. 61.

⁴¹ Vedere **Gruppo di Lavoro CRC:** "6° Rapporto di aggiornamento sul monitoraggio della Convenzione sui Diritti dell'Infanzia in Italia" in varie parti del cap. 6 (specialmente pag. 108).

⁴² Dati del Ministero dell'Istruzione su http://www.minori.it/sites/default/files/dati_miur_dispersione_scolastica.pdf

- attività di socializzazione extrascolastica, programmi di insegnamento che includano lo studio e la storia di tutti i continenti, ecc.),
 - specifici insegnamenti e approcci interculturali per favorire l'integrazione ;
4. Accelerare il processo di riconoscimento della cittadinanza italiana ai bambini figli di immigrati che nascono in Italia e/o che compiono un significativo ciclo di studi in Italia;
 5. Destinare nuove risorse per progetti di sostegno e di invito allo studio, per i ragazzi con situazioni familiari o ambientali più svantaggiate ed anche implementare il sistema informatico dell'anagrafe nazionale degli studenti, per poter seguire in maniera rapida tutto il percorso scolastico di ciascun allievo.

6. **Tutela dei minori in speciali situazioni e contrasto di specifici crimini.**⁴³

L'Italia ha accettato le raccomandazioni riferite a speciali situazioni e contrasto di crimini specifici.

a) *Minori stranieri non accompagnati*

I minori stranieri, anche se entrati irregolarmente in Italia, sono titolari di tutti i diritti sanciti dalla **Convenzione sui diritti del fanciullo**, ratificata dall'Italia e resa esecutiva con legge n. 176/91. La Convenzione stabilisce che in tutte le decisioni riguardanti i minori deve essere considerato il principio del *"superiore interesse del minore"* e che tale principio va applicato *a tutti i minori senza discriminazioni*. Essa riconosce poi a tutti i minori un'ampia serie di diritti, tra cui il *diritto alla protezione, alla salute, all'istruzione, all'unità familiare, alla tutela dallo sfruttamento, alla partecipazione*.

Ebbene, soprattutto dopo il clamore suscitato ovunque dagli sbarchi di immigrati sulle coste italiane, in particolare a Lampedusa, e tra essi molti ragazzi minorenni, il Comitato ONU per i Diritti dell'Infanzia mostra chiaramente la sua preoccupazione per il comportamento dell'Italia a proposito di *"minori non accompagnati"* (MNA): *"Il Comitato esprime preoccupazione per la mancanza, all'interno dello Stato parte, di un approccio comune e di natura olistica nei confronti dei MNA, tra cui l'assenza di linee guida complete e di un quadro legislativo in materia. Teme inoltre che le misure di protezione legale esistenti... non siano applicate in maniera uniforme nelle diverse regioni dello Stato parte..."*⁴⁴

*"Il Comitato raccomanda che lo Stato parte introduca una legislazione completa che garantisca assistenza e protezione a tali minori... un'autorità nazionale specifica e permanente per il monitoraggio delle condizioni dei MNA, che ne identifichi le esigenze, faccia fronte ai problemi dell'attuale sistema ed elabori linee guida in materia..."*⁴⁵

RACCOMANDAZIONI:

- Stabilire un Sistema Nazionale di accoglienza dei MNA, chiarendo procedure e responsabilità, e uno specifico fondo pluriennale.
- Stabilire un albo nazionale delle strutture adatte all'accoglienza dei minori.

b) *Consumo di droghe, alcool e tabacco tra i minori*

⁴³ Il riferimento è alle Raccomandazioni 44, 83, 84, 85 e 86 del Consiglio delle Nazioni Unite per i Diritti Umani. Documento A/HRC/14/4.

⁴⁴ Comitato dell'ONU per i Diritti dell'Infanzia, documento CRC/C/ITA/CO/3-4 del 31 ottobre 2011, par. 66.

⁴⁵ Comitato dell'ONU per i Diritti dell'Infanzia, documento CRC/C/ITA/CO/3-4 del 31 ottobre 2011, racc. 67.

Il rapporto annuale 2013 sullo stato delle **tossicodipendenze** in Italia è piuttosto allarmante: su un campione di 34.385 soggetti di età compresa tra i 15-19 anni il 21,43% ha fatto uso almeno una volta di **cannabis** negli ultimi 12 mesi (+ 2,29% sul 2012); leggero aumento della **cocaina** 2,01% (1,86% nel 2012), stabile l'**eroina** (0,33%), in ripresa le sostanze stimolanti: **metamfetamine e/o ecstasy** 1,33% (1,12% nel 2012) e **allucinogeni** 2,08% (1,72% nel 2012).⁴⁶

In Italia il primo contatto con le **bevande alcoliche** avviene in età molto precoce e secondo l'**indagine internazionale HBSC**, svolta in collaborazione con l'OMS sui comportamenti dei ragazzi in età scolare di 40 Stati europei, i ragazzi italiani di 11, 13 e 15 anni sono ai primi posti per il consumo settimanale di alcol. L'indagine europea **ESPAD** ci dice inoltre che la percezione della disponibilità di bevande alcoliche è tra i giovani studenti italiani fra le più alte in Europa. In particolare, è in crescita tra i giovani il fenomeno del "*binge drinking*"⁴⁷: tra i giovani maschi di 11-25 anni esso è passato dal 13,7% del 2003 al 14,7% del 2010 e tra le femmine di pari età dal 5,5% al 6,3%.⁴⁸

L'indagine DOXA "**Il Fumo in Italia, 2011**" effettuata dall'Istituto Superiore di Sanità ha riportato che in Italia nell'anno 2011 ci sono stati circa 11,8 milioni di fumatori, che corrispondono mediamente ad 1 persona su 4, con una prevalenza del genere maschile rispetto a quello femminile.

L'indagine ha messo in evidenza soprattutto la preoccupante situazione giovanile, infatti è emerso che nella fascia d'età tra i 15 e i 24 anni, fuma il 15,9% dei maschi e addirittura il 21,8% delle femmine.⁴⁹

Il problema visto dal Comitato ONU per i Diritti dei Minori al termine dell'esame dell'Italia (ottobre 2011): *"Il Comitato raccomanda allo Stato parte che adotti le opportune misure per eliminare l'uso di droghe illecite da parte dei minori, attraverso programmi e campagne di comunicazione, attività didattiche sulle competenze esistenziali e la formazione di insegnanti, operatori sociali e altre figure rilevanti. Devono essere inclusi programmi sulla promozione di stili di vita sani tra gli adolescenti per impedire l'uso di alcol e tabacco e sull'applicazione di norme sulla pubblicizzazione di tali prodotti presso i minori. Il Comitato invita lo Stato parte a presentare le informazioni su tali attività e dati sull'uso di droghe illecite da parte dei minori nel prossimo rapporto periodico al Comitato."*⁵⁰

RACCOMANDAZIONI:

- Il Governo e il Parlamento adottino una legislazione più restrittiva in merito alla pubblicità di bevande alcoliche e di accesso alle stesse da parte dei ragazzi minorenni.
- Il Governo incoraggi e promuova campagne sulla promozione di stili di vita sani tra gli adolescenti attraverso le scuole, le ASL e gli Enti Locali, dentro un Piano di promozione della Salute e destinando ad esso adeguate risorse.

c) Pornografia, sfruttamento sessuale, maltrattamento dei minori

Il Comitato ONU per i Diritti dei Minori aveva accolto con favore la creazione dell'**Osservatorio per il contrasto della pedofilia e pornografia minorile**, del **Centro nazionale per il monitoraggio della pornografia minorile su Internet**, dell'**Osservatorio sulla prostituzione e sui fenomeni delittuosi ad essa connessi** nonché dell'adozione della **legge n.11/2009**, che prevede quale aggravante i reati sessuali

⁴⁶ Relazione Annuale al Parlamento del Dipartimento per le Politiche Antidroga, consultabile in:

<http://www.politicheantidroga.it/progetti-e-ricerca/relazioni-al-parlamento/relazione-annuale-2013/presentazione.aspx>

⁴⁷ http://www.hbsc.unito.it/it/index.php?option=com_content&view=article&id=111&Itemid=175&ref=ISS_6&anno=2010&lang=it&campione=ita

⁴⁸ Dati del Ministero della Salute, reperibili in

http://www.salute.gov.it/portale/temi/p2_6.jsp?lingua=italiano&id=2351&area=alcol&menu=vuoto

⁴⁹ http://www.iss.it/binary/fumo/cont/fumo_2011_long_def2.pdf

⁵⁰ **Committee on The Rights of the Child** – session 58: Concluding observations-Italy: n. 54

perpetrati contro i minori. Nello stesso tempo lamentava varie mancanze, tra cui le scarse risorse assegnate, l'insufficienza dei dati riguardanti tali attività criminali, l'insufficiente attività di prevenzione degli abusi sessuali e lo sfruttamento di minori particolarmente vulnerabili

Tra le raccomandazioni:

- definizione del concetto di pornografia minorile all'interno del proprio Codice Penale;
- un efficace programma di prevenzione degli abusi sessuali;
- potenziamento delle risorse assegnate all'Unità di analisi del materiale pedopornografico;
- il funzionamento efficace dell'Osservatorio per il contrasto della pedofilia e pornografia minorile⁵¹.

RACCOMANDAZIONI:

- Approvare in via definitiva un Piano Nazionale per la prevenzione e il contrasto dell'abuso e dello sfruttamento sessuale dei minori.
- Rendere operativa una banca dati relativa al fenomeno dell'abuso sessuale sui minori.
- Destinare sufficienti risorse per combattere il fenomeno di tali abusi, in particolare potenziando il funzionamento dell'Osservatorio per il contrasto della pedofilia e pornografia minorile.

⁵¹ **Committee on The Rights of the Child** – session 58: Concluding observations-Italy: n. 74 e 75