

Capitolo VII

MISURE SPECIALI PER LA TUTELA DEI MINORI

1. MINORI STRANIERI NON ACCOMPAGNATI - IL DIRITTO ALLA PROTEZIONE E ALL'ACCOGLIENZA

66. Il Comitato esprime preoccupazione per la mancanza, all'interno dell'Italia, di un approccio comune e di natura olistica nei confronti dei minori non accompagnati, tra cui l'assenza di linee guida complete e di un quadro legislativo in materia. Teme inoltre che le misure di protezione legale esistenti e le procedure in materia di nomina di tutori e concessione di permessi di residenza per minori non accompagnati non siano applicate in maniera uniforme nelle diverse Regioni dell'Italia. Pur prendendo atto degli sforzi compiuti da parte del Comitato per i minori stranieri al fine di migliorare le condizioni dei minori temporaneamente ospitati in Italia, il Comitato rileva che la competenza di tale organo è limitata ai minori che non fanno richiesta di asilo. Ulteriore fonte di preoccupazione è il progressivo utilizzo dell'approccio medico per l'accertamento dell'età dei minori non accompagnati, il quale mette a rischio l'applicazione del principio del beneficio del dubbio.

67. Il Comitato raccomanda che, in riferimento al Commento Generale n. 6, l'Italia introduca una legislazione completa che garantisca assistenza e protezione a tali minori. In particolare, raccomanda che l'Italia istituisca un'autorità nazionale specifica e permanente per il monitoraggio delle condizioni dei minori non accompagnati, che ne identifichi le esigenze, faccia fronte ai problemi dell'attuale sistema ed elabori linee guida in materia, ivi comprese misure di accoglienza, identificazione, valutazione delle esigenze e strategia di protezione. Il Comitato raccomanda inoltre che l'Italia adotti una procedura unificata per l'accertamento dell'età dei minori non accompagnati che si basi su un approccio multidisciplinare e che rispetti il principio del beneficio del dubbio.

CRC/C/ITA/CO/3-4, punti 66- 67

Nel 2013 sono arrivati in Italia **via mare** quasi 43.000 migranti, di cui circa 5.200 minori non accompagnati (MNA)¹ e 3.000 minori in nucleo familiare. Mentre il numero di adulti si è quasi triplicato rispetto al 2012, quello dei MNA è poco

più che raddoppiato, ma è il numero dei minori giunti in nucleo familiare a essere aumentato esponenzialmente: il dato del 2013 è dieci volte superiore a quello dell'anno precedente. È cambiata anche la provenienza dei minori: la quasi totalità (2.440) dei minori accompagnati sono siriani, mentre la maggior parte dei MNA proviene dalla Siria (1.224), dall'Egitto (1.144), dalla Somalia (820) e dall'Eritrea (685)².

All'incremento degli arrivi via mare, non corrisponde lo stesso aumento nelle presenze dei MNA in Italia, che si mantiene quasi costante rispetto all'anno precedente.

Al 31 gennaio 2014 risultano essere **7.824 i MNA segnalati dalle comunità** al Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali – D.G. dell'immigrazione e delle politiche di integrazione³, di cui 1.872, alla stessa data, risultavano essere irreperibili. La maggior parte dei MNA segnalati (6.150) sono ragazzi con un'età compresa tra i 16 (1.962) e i 17 anni (4.238). Per quanto riguarda le nazionalità, si rileva un aumento del numero di MNA egiziani (1.697) e albanesi (915), mentre sono in lieve diminuzione i MNA del Bangladesh (1.026)⁴. I MNA resisi irreperibili dopo aver fatto ingresso in comunità sono principalmente somali e afgani. La differenza tra il numero di MNA eritrei e siriani arrivati via mare e quelli segnalati da parte delle comunità evidenzia con preoccupazione il fatto che si siano resi irreperibili prima dell'inserimento in comunità, così come si sono resi irreperibili anche i c.d. **“minori in transito”**, ovvero i minori stranieri (principalmente afgani) che transitano in Italia, diretti verso altri Paesi europei, in questo caso senza neanche en-

2 Dati forniti dal Ministero dell'Interno a Save the Children – partner del Progetto Praesidium. Per maggiori informazioni sul profilo dei minori in arrivo via mare, si vd. Save the Children, *Dossier minori migranti in arrivo via mare 2013*, dicembre 2013, disponibile al link:

http://risorse.savethechildren.it/files/comunicazione/Ufficio%20Stampa/1%20MINORI%20IN%20ARRIVO%20VIA%20MARE_2013.pdf.

3 Dal 2012 la Direzione Generale dell'immigrazione e delle politiche di integrazione del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali ha assorbito ruolo e funzioni del Comitato per i Minori Stranieri (Decreto Legge n. 95/2012, art. 12, comma 20, convertito con modifiche nella Legge n. 135/2012).

4 Fonte: Report Nazionale Minori Stranieri non Accompagnati al 31/01/2014, Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali - D.G. dell'Immigrazione e delle Politiche di Integrazione - Divisione IV. Disponibile online al link: http://www.lavoro.gov.it/AreaSociale/Immigrazione/minori_stranieri/Documents/Report%20MSNA31012014.pdf. I dati aggiornati vengono pubblicati mensilmente/bimestralmente.

1 Per “minori non accompagnati” s'intendono i minori che si trovano in Italia privi di assistenza e rappresentanza da parte di genitori o di altri adulti per loro legalmente responsabili.



trare in contatto con le Istituzioni⁵.

In merito ai dati sui MNA comunitari, l'OCR⁶ ha comunicato che sono stati segnalati "a partire dal 2008 (anno in cui è stato firmato l'Accordo tra il Governo della Repubblica Italiana ed il Governo della Romania) al 31 dicembre 2013 complessivamente 724 minori rumeni non accompagnati". Poiché il dato del 6° Rapporto CRC faceva riferimento a 623 minorenni, si deduce che nel corso dell'ultimo anno sono stati segnalati 101 minori di nazionalità rumena.

Sono invece incerti i dati relativi ai MNA intercettati a bordo di traghetti arrivati nei porti di Bari, Brindisi, Ancona e Venezia e riammessi in Grecia, con conseguente grave violazione dei loro diritti⁷. Anche nel 2013 non si è provveduto a una riforma del **sistema di accoglienza** dei MNA⁸, non è stata affrontata in modo strutturale la questione inerente l'onere finanziario della loro accoglienza e l'ospitalità ai MNA continua ad essere affrontata in modo emergenziale.

Un disegno di legge per la riforma del sistema di tutela e protezione dei minori stranieri non accompagnati è all'esame del Parlamento⁹ e il Mi-

nistero del Lavoro e delle Politiche Sociali – D.G. dell'immigrazione e delle politiche di integrazione – a fine novembre 2013 ha avviato in 6 province (Ancona, Bari, Bologna, Siracusa, Torino e Venezia) la sperimentazione di un Sistema Informativo *online* (SIM) per la tracciabilità del percorso di accoglienza dei MNA sul territorio nazionale; a dicembre, a seguito di una consultazione pubblica, ha inoltre diffuso le nuove **Linee Guida sui MNA**, in cui vengono chiarite le competenze dell'ufficio (in materia di censimento, indagini familiari, rimpatrio assistito, richiesta di parere per la conversione del permesso di soggiorno) e aggiornate le procedure da seguire e i relativi moduli per attivarle¹⁰.

Relativamente agli aspetti finanziari si rileva che il **Fondo nazionale per l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati**¹¹ è stato dotato per il 2013 di € 5.000.000, che sono stati ripartiti, con un contributo *pro die pro capite* di € 20, tra i Comuni che hanno erogato almeno 10 giornate di accoglienza a favore di minori stranieri non accompagnati¹². Per il 2014 sono stati stanziati € 40.000.000¹³.

Anche nel 2013 sono state riscontrate importanti problematiche, già rilevate nei precedenti Rapporti, soprattutto per quanto riguarda la disomogeneità delle condizioni di accoglienza sul territorio nazionale e, in particolare, l'inadeguatezza dei luoghi individuati in frontiera Sud per la pri-

5 Si tratta di un fenomeno che si rileva principalmente nella città di Roma, in particolare, nei pressi della Stazione Ferroviaria "Ostiense". Sulla base delle informazioni raccolte dalla Fondazione "L'Albero della vita", nel 2013 sono stati 270 i minori in transito intercettati dallo Sportello Orientamento della stessa Fondazione e 431 quelli che hanno frequentato A28, il Centro notturno per minori in transito gestito dalla Coop. "CivicoZero".

6 Organismo Centrale di Raccordo per la protezione dei MNA comunitari e per l'attuazione dell'Accordo bilaterale fra Romania e Italia sulla questione dei MNA romeni, istituito nel 2007 presso il Ministero dell'Interno.

7 L'Associazione MEDU ha raccolto la testimonianza di 15 migranti che sono stati rimandati in Grecia dall'Italia e hanno dichiarato di essere MNA; dal momento che di questi alcuni hanno raccontato di essere stati respinti più di una volta, i casi di riammissione di MNA dall'Italia alla Grecia sarebbero stati almeno 26, dei quali 16 si sarebbero verificati nei primi nove mesi del 2013. Fonte: MEDU, *Porti Insicuri. Le riammissioni dai porti italiani alla Grecia e le violazioni dei diritti fondamentali dei migranti*, novembre 2013. Disponibile al link: http://www.mediciperidiritiumani.org/pdf/low_rapporto_Medu_2013.pdf.

8 Nel documento congiunto "Un impegno di cittadinanza europea responsabile: il diritto dei migranti ad avere diritti e la tutela dei minori non accompagnati", del 18 ottobre 2013, l'Associazione Italiana dei Magistrati per i Minorenni e per la Famiglia e l'Associazione Nazionale Magistrati sottolineano le raccomandazioni del Commissario per i diritti umani del Consiglio d'Europa del 18 settembre 2012 sulla necessità di "sostituire l'apparato esistente con un sistema di accoglienza integrato e unificato, in grado di rispondere a un fabbisogno variabile e di garantire la stessa qualità di tutela su tutto il territorio italiano, sostenuto da norme nazionali chiare e da un monitoraggio indipendente". Cfr. <http://www.minoriefamiglia.it/download/aimmf-anm-documento-migranti.pdf>.

9 A.C. 1658: "Modifiche al testo unico di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, e altre disposizioni concernenti misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati", depositato alla Camera il 4 ottobre 2013. Al momento della stesura del presente Rapporto è all'esame della Commissione Affari costituzionali. Testo disponibile al link: http://www.camera.it/_dati/leg17/lavori/stampati/pdf/17PDL0014820.pdf.

10 La consultazione pubblica si è svolta dal 24 ottobre al 25 novembre 2013 e il resoconto dei contributi ricevuti è disponibile al link:

http://www.lavoro.gov.it/AreaSociale/Immigrazione/minori_stranieri/Documents/Resoconto%20consultazione%20pubblica%20linee%20guida%20%20msna%201.pdf. Le Linee Guida sono disponibili a questo link: http://www.lavoro.gov.it/AreaSociale/Immigrazione/minori_stranieri/Documents/linee%20guida%20minori%20stranieri%20non%20accompagnati.pdf.

11 Istituito presso il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali nel 2012 (D.L. 95/2012, art. 23, comma 11 convertito con modifiche in Legge 135/2012) per assicurare la prosecuzione degli interventi a favore dei MNA connessi al superamento dell'emergenza umanitaria e consentire una gestione ordinaria dell'accoglienza.

12 Decreto di riparto a firma del Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali del 27 novembre 2013, disponibile al link: http://www.lavoro.gov.it/AreaSociale/Immigrazione/minori_stranieri/Documents/D.M_27_11_2013_tabella.pdf.

13 Legge 147/2013, art. 1, comma 203, *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato*, in G.U. n. 302 del 27/12/2013, Suppl. Ordinario n. 87 (<http://www.altalex.com/index.php?idnot=65572>). Tale norma ha previsto che 30 milioni di Euro sono a valere sul Fondo di solidarietà comunale, che viene conseguentemente ridotto, e 10 milioni di Euro sono a valere sulle risorse del Fondo di credito per i nuovi nati, di cui all'art. 4 del D.L. 185/2008, convertito con modifiche dalla Legge n. 2/2009, e all'art. 12 della Legge n. 183/2001.



ma accoglienza dei MNA in arrivo via mare¹⁴ e le procedure utilizzate per l'accertamento dell'età, rispetto alle quali, in mancanza di una normativa nazionale di riferimento, si continuano a rilevare prassi diverse a livello locale¹⁵.

Continua inoltre a essere oggetto di attenzione e preoccupazione anche la questione relativa ai **tutori dei minori non accompagnati**¹⁶. Il frequente ritardo nella nomina da parte dei Giudici e la non applicazione della norma di legge che consente ai responsabili della struttura in cui il minore si trova di esercitare, in via temporanea, i poteri tutelari¹⁷ recano ai MNA gravi pregiudizi per l'esercizio dei loro diritti, specialmente se richiedenti asilo. Mancano, inoltre, "albi" e/o "elenchi" appositi riservati a persone adeguatamente selezionate e formate per esercitare il ruolo di tutore¹⁸, nonostante ci siano Garanti regionali per l'infanzia che ne stanno promuovendo la creazione¹⁹.

vendo la creazione¹⁹.

Infine, si rileva che nel lungo periodo l'istituto dell'affido familiare continua a essere insufficientemente utilizzato, mentre prevale la tendenza ad accogliere i MNA in comunità²⁰.

Il Gruppo CRC raccomanda:

1. Al **Parlamento** di approvare la proposta di legge A.C. 1658 contenente misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati;
2. A **tutti i Garanti regionali per l'infanzia** di promuovere la creazione presso le sedi giudiziarie di albi e/o elenchi riservati ai tutori volontari, nonché la stipula di protocolli di intesa che li rendano operativi, e di realizzare corsi di formazione interdisciplinare per i tutori dei minori stranieri non accompagnati;
3. Alle **Regioni, agli Enti locali e alle Autorità giudiziarie minorili** di predisporre adeguati progetti di presa in carico complessiva dei MNA stranieri e di promuovere e applicare l'affido familiare laddove rispondente al loro interesse.

¹⁴ Si vd. Save the Children, *Dossier minori migranti in arrivo via mare 2013*, dicembre 2013, p. 18 e sgg. Disponibile al link: http://risorse.savethechildren.it/files/comunicazione/Ufficio%20Stampa/l%20MINORI%20IN%20ARRIVO%20VIA%20MARE_2013.pdf. Cfr. anche Save the Children, *Immigrazione: quasi 300 minori non accompagnati in condizioni di accoglienza critiche*, 10 febbraio 2014. Disponibile al link:

http://www.savethechildren.it/informati/comunicati/immigrazione__quasi_300_minori_non_accompagnati_in_condizioni_di_accoglienza_critiche_3year=2014; Save the Children, *Naufragio Lampedusa: condizioni di accoglienza non degne di un paese civile. Necessario immediato trasferimento per i 228 minori presenti nella struttura*, 6 ottobre 2013. Disponibile al link:

http://www.savethechildren.it/informati/comunicati/naufragio_lampedusa_condizioni_di_accoglienza_non_degne_di_un_paese_civile_necessario_immediato_trasferimento_per_i_228_minori_presenti_nella_struttura; Save the Children, *Il centro di Lampedusa di nuovo al collasso, in Sicilia centinaia di minori stranieri in un limbo burocratico*, 22 luglio 2013. Disponibile al link: http://www.savethechildren.it/informati/comunicati/il_centro_di_lampedusa_di_nuovo_al_collasso_in_sicilia_centinaia_di_minori_stranieri_in_un_limbo_burocratico.

¹⁵ Il 13 novembre 2013 il Comune di Napoli ha approvato un Protocollo d'intesa per l'accertamento dell'età dei minori migranti in ambito civile e penale. Disponibile al link:

<http://www.giustiziaminorile.it/public/gestreg/2013/ProtocolloIntesaAccertamentoEtaMinoriAccompagnati.pdf>.

¹⁶ Defence for Children Italia, "Verso una riforma del sistema di tutela", Seminario di studio e orientamento nell'ambito del progetto europeo *Closing a protection gap 2.o. Promuovere l'applicazione degli standard di riferimento per i tutori di minori non accompagnati nelle pratiche, nelle politiche e nella legislazione*, Roma 24 gennaio 2014.

¹⁷ Legge n. 184/1983, art. 3, comma 1.

¹⁸ Come rilevato nel precedente Rapporto CRC, in assenza di prescrizioni normative precise, i Giudici Tutelari tendono a nominare come tutori dei MNA i Sindaci dei Comuni in cui i MNA si trovano. Altrimenti la scelta ricade sugli Avvocati, in base alla conoscenza personale di un determinato avvocato e della sua sensibilità, oppure attingendo dagli elenchi dei difensori d'ufficio (per la materia penale) del Tribunale per i Minorenni, come rilevato in particolare dall'Unione Nazionale Camere Minorili.

¹⁹ Oltre alla storica esperienza del Pubblico tutore dei minori del Veneto, anche nelle Marche nel 2013 è stato avviato un nuovo corso di formazione di base per tutori e curatori, e nel giugno 2012 uno sportello di consulenza e accompagnamento all'esercizio pratico delle tutele e curatele assunte; sempre nel 2013, il Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza dell'Emilia Romagna, in partenariato con il Centro Servizi per il Volontariato della Provincia di Bologna, ha organizzato un corso per 25 "aspiranti tutori"; mentre il Garante della Puglia ha indetto un bando per la selezione e formazione di 100 tutori legali di minori a titolo volontario, nelle province di Bari e Barletta, ai fini dell'istituzione dell'Elenco regionale dei tutori Legali Volontari per i minori. Il corso di formazione si è concluso a marzo 2014.

²⁰ Circa l'85% dei MNA è accolto in misure residenziali anziché in famiglia (dati del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali aggiornati al 28/02/2013). Fra i Comuni che hanno attivato l'affidamento familiare dei MNA stranieri si segnalano in particolare il Comune di Parma, con l'affido omoculturale (vd. <http://www.vita.it/societa/immigrazione/per-i-bimbi-di-lampedusa-non-c-solo-la-comunita.html>), e i Comuni di Lampedusa e Messina, con la collaborazione di Ai.Bi. Associazione Amici dei Bambini, per la formazione di affidatari (vd. <http://www.vita.it/comitatoeditoriale/news-comitato-editoriale/lampedusa-accordo-tra-aibi-e-comune-per-i-minori.html>; <http://www.aibi.it/ita/messina-siglato-accordo-fra-ai-bi-e-comune-per-laccoglienza-dei-misna/>; <http://www.liberoquotidiano.it/news/cronaca/1380519/Immigrati-Ai-bi-famiglia-di-Messina-adotta-ragazzo-somalo.html>).



2. L'ATTUAZIONE DEL PROTOCOLLO OPZIONALE ALLA CRC SUL COINVOLGIMENTO DEI MINORI NEI CONFLITTI ARMATI

70. Il Comitato esprime preoccupazione in merito alla mancata applicazione delle precedenti raccomandazioni che prevedevano:

(a) l'esplicita introduzione nella legislazione nazionale del reato di reclutamento e utilizzo di individui sotto i 15 anni di età da parte di forze e gruppi armati (CRC/C/OPAC/ITA/CO/1, par. 12);

(b) la definizione del concetto di "partecipazione diretta" da parte delle leggi nazionali (CRC/C/OPAC/ITA/CO/1, par. 11), in linea con gli articoli da 1 a 4 del Protocollo Opzionale concernente il coinvolgimento dei bambini nei conflitti armati.

71. Pur apprezzando l'allineamento con l'articolo 29 della Convenzione, il Comitato lamenta l'assenza, nei programmi delle quattro scuole militari operanti in Italia, di materie specifiche che abbiano come oggetto i diritti umani, la Convenzione e il Protocollo Opzionale. Lamenta inoltre la mancata applicazione della precedente raccomandazione relativa all'introduzione del divieto e della perseguibilità penale della vendita di armi di piccolo calibro e armi leggere a Paesi in cui i minori siano coinvolti in conflitti armati (CRC/C/OPAC/ITA/CO/1, par. 17). Il Comitato si rammarica inoltre per la mancanza, nel rapporto elaborato dall'Italia, di informazioni sulla riabilitazione e la reintegrazione sociale dei minori vittime dei crimini oggetto del Protocollo Opzionale.

72. Ribadendo le proprie raccomandazioni precedenti, il Comitato sollecita l'Italia affinché intensifichi l'impegno nell'applicazione del Protocollo Opzionale concernente il coinvolgimento dei bambini nei conflitti armati e:

(a) emendi la propria dichiarazione apposta al Protocollo Opzionale sull'età minima per il reclutamento al fine di conformarsi alla legislazione nazionale che prevede un'età minima di 18 anni;

(b) emendi il Codice Penale vietando e perseguendo in maniera esplicita il reclutamento e l'utilizzo, da parte di forze e gruppi armati, in conflitti armati, di individui al di sotto dei 18 anni di età;

(c) vieti e persegua penalmente nella legislazione nazionale la vendita di armi di piccolo calibro e armi leggere a paesi in cui i minori siano coinvolti in conflitti armati;

(d) includa il reclutamento e l'utilizzo di minori in conflitti armati tra i motivi previsti dalla legislazione nazionale per la concessione dello status di rifugiato;

(e) ratifichi la Convenzione sulle munizioni a grappolo.

CRC/C/ITA/CO/3-4, punti 70-71-72

Come già più volte evidenziato nei precedenti Rapporti CRC²¹, l'Italia purtroppo continua a fornire aiuti militari ai Paesi che arruolano e utilizzano i minori nei conflitti armati.

La Legge n. 185/1990, così come modificata dal decreto legislativo n. 105 del 22 giugno 2012²², che disciplina le esportazioni, le importazioni e il transito delle armi, vieta in particolare le esportazioni ai Paesi belligeranti e responsabili di accertate violazioni delle convenzioni internazionali dei diritti umani, sottoposti a embargo sulle armi da parte di ONU, Unione Europea e Consiglio d'Europa. Sarebbe quindi importante, recependo le richieste del Comitato ONU, che le armi non siano vendute a Paesi che utilizzano i minori nei conflitti. Invece l'Italia ha esportato armi anche ai Paesi che, secondo il rapporto del Segretario Generale dell'ONU *Le sort des enfant en temps de conflit armé*²³, hanno **reclutato e impiegato minori**. Nel 2012, il nostro Paese ha autorizzato la vendita di due aerei da trasporto (classificati come militari), per un ammontare di 88 milioni di Euro²⁴, al Ciad, nonostante le forze armate del Paese siano citate nel predetto rapporto dell'ONU.

La vendita e l'esportazione di armi leggere e di piccolo calibro (pistole, fucili e loro parti e accessori), considerate "armi civili" e in quanto tali escluse dal campo di applicazione della Legge n. 185 che prevede criteri più rigorosi, sono regolamentate dalla Legge 110/1975²⁵, che non prevede nessuna misura di trasparenza e nessun controllo parlamentare.

Per poter avere una visione completa del fenomeno, è necessario esaminare anche altre forme di aiuti militari, che non riguardano direttamente l'uso o la vendita di armi. In particolare, l'addestramento effettuato dalle forze armate

21 Per approfondimenti vd. la sezione del sito del Gruppo CRC dedicata: <http://www.gruppocrc.net/Minori-in-situazione-di-emergenza-Minori-nei-conflitti-armati>.

22 Vd. D.L. 105/2012 (<http://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legislativo:2012-06-22;105>).

23 Il Rapporto annuale, che copre il periodo gennaio-dicembre 2012, è scaricabile dal seguente link: http://www.un.org/fr/documents/view_doc.asp?symbol=S/2013/245.

24 Presidenza del Consiglio dei Ministri, "Relazione sulle operazioni autorizzate e svolte per il controllo dell'esportazione, importazione e transito dei materiali di armamento nonché dell'esportazione e del transito dei prodotti ad alta tecnologia", anno 2012, disponibile al link: http://www.camera.it/_dati/leg17/lavori/documentiparlamentari/IndiceETesti/067/001v03/INTERO.pdf.

25 Legge n. 110/1975 (http://www.fmj.it/110_75.htm).



italiane a corpi di polizia di Paesi che utilizzano bambine, bambini e adolescenti, e le missioni militari all'estero. L'Arma dei Carabinieri continua a svolgere attività di addestramento per la polizia dell'Afghanistan²⁶, che secondo il predetto rapporto del Segretario Generale ONU coinvolge i minori in attività militari. Anche al suddetto Paese asiatico nel 2012 sono state autorizzate vendite di armi, sempre secondo il citato documento della Presidenza del Consiglio dei Ministri, per un importo di 8 milioni di Euro per apparecchiature elettroniche.

Con riferimento al **primo semestre 2014**, il Decreto Legge n. 2 del 16/01/2014²⁷, all'art. 3, comma 5, ha prorogato la missione dell'Unione Europea in **Somalia** (EUTM) con l'impiego di militari nell'addestramento della polizia somala, rifinanziando la missione stessa con circa 7 milioni di Euro comprensivi del finanziamento delle altre missioni nel Corno d'Africa e nell'Oceano Indiano. L'Italia attualmente partecipa alla missione con 148 militari (in precedenza erano 155) e ha il compito di favorire lo sviluppo delle forze di sicurezza somale, con una formazione militare specifica per ufficiali e sottufficiali, e con il sostegno alla formazione fornita dall'Uganda e destinata a 2.000 reclute somale. Dal 2014, le attività formative si svolgono anche a Mogadiscio. Inoltre, il citato Decreto Legge n. 2/2014, all'articolo 4, comma 4, ha autorizzato anche la fornitura gratuita alle Forze Armate somale di 50 camion militari, di effetti di vestiario ed equipaggiamenti per un importo di 805.000 Euro. Si evidenzia che le Forze Armate nazionali somale compaiono nella lista redatta dal Segretario Generale ONU di coloro che arruolano e/o utilizzano i minori nei conflitti armati e che il Governo di Mogadiscio è stato denunciato dal Segretario Generale ONU²⁸ per l'arruolamento e l'utilizzo dei minori in combattimento, anche se il Governo Federale di Transizione ha siglato con l'Onu, nel 2012, un Piano d'azione per porvi fine. Il sostegno dovrebbe dunque essere subordinato al rispetto dei diritti umani e, quanto meno, alla cessazione del fenomeno

dei bambini-soldato.

Nella lista pubblicata dal Segretario Generale dell'ONU compaiono **anche il Sud Sudan e l'Afghanistan**, Paesi in cui l'Italia ha partecipato a missioni²⁹. Sarebbe auspicabile compiere, anche in questi territori, azioni di sensibilizzazione e contrasto all'uso dei bambini e delle bambine nei conflitti armati.

Pertanto il Gruppo CRC raccomanda:

1. Al **Governo** di vigilare e adoperarsi affinché sia vietata ogni forma di aiuto militare (ivi compresa l'esportazione di armi) ai Paesi che utilizzano i minori nei conflitti armati;
2. Al **Parlamento** di legiferare per specificare il concetto di "partecipazione diretta" dei minori di 18 anni a un conflitto armato; rendere più rigorosa la normativa in materia di esportazioni e transazioni di armamenti (L. 185/1990 e successive modifiche e integrazioni), vietando e perseguendo penalmente le esportazioni verso Paesi che reclutano e/o utilizzano bambini soldato; migliorare in termini di trasparenza e monitoraggio la L. 110/1975 sull'esportazione di "armi ad uso civile".

3. MINORI IN STATO DI DETENZIONE O SOTTOPOSTI A MISURE ALTERNATIVE

76. Il Comitato accoglie in maniera positiva l'enfasi posta sulle misure alternative e la reintegrazione, nel sistema di giustizia minorile dell'Italia. Ciononostante, si dichiara preoccupato in merito alla mancata adozione del disegno di legge sul sistema carcerario minorile volto a diversificare ulteriormente la risposta da parte del sistema di giustizia minorile, e in merito ai tagli di natura finanziaria che minacciano l'attuale sistema. A tale proposito, il Comitato esprime particolare

²⁶ Le missioni operative fuori area dell'Arma dei Carabinieri: <http://www.carabinieri.it/Internet/Arma/Oggi/Missioni/Oggi/>.

²⁷ D.L. 2/2014 (<http://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto:legge:2014;2>).

²⁸ Rapporto del Segretario Generale ONU del maggio 2013, op. cit.

²⁹ Il Decreto Legge n. 227/2012 ha autorizzato la spesa di 128.026 Euro per prorogare per i primi nove mesi del 2013 la partecipazione di militari alla missione dell'ONU in Sud Sudan (UNMISS). In seguito, il Decreto Legge n. 114/2013, all'articolo 1, comma 1, ha autorizzato la spesa di circa 42.000 Euro per il periodo rimanente del 2013. La missione non è stata prorogata nel 2014. Lo stesso Decreto Legge n. 2/2014 (convertito nella legge 14 marzo 2014, n.28) all'art. 2, ha prorogato la missione ISAF in Afghanistan, missione militare istituita in base ad una risoluzione adottata dal Consiglio di Sicurezza ONU, ma gestita in ambito NATO.



preoccupazione in merito alle segnalazioni relative all'eccessivo ricorso a misure detentive, alla prolungata custodia cautelare di minori e all'accesso inadeguato a istruzione e formazione da parte dei minori detenuti presso gli Istituti Penali Minorili (IPM).

77. Il Comitato esprime inoltre profonda preoccupazione in merito alle segnalazioni riguardanti il collocamento di minori presso Istituti Penali Minorili e centri di accoglienza sulla sola base della mancanza di documenti. L'aumento del numero di minori stranieri e rom fermati dalle autorità giudiziarie, durante il periodo di riferimento, costituisce un ulteriore motivo di preoccupazione, così come il fatto che tali minori godano delle pene sostitutive e delle misure alternative previste dalla legge in misura minore rispetto ai coetanei di nazionalità italiana.

78. Il Comitato raccomanda che l'Italia conformi pienamente il proprio sistema di giustizia minorile a quanto stabilito dalla Convenzione e in particolare dagli articoli 37, 39 e 40, e ad altri standard rilevanti, ivi comprese le Regole sugli standard minimi per l'amministrazione della giustizia minorile (Regole di Pechino), le Linee guida per la prevenzione della delinquenza minorile (Linee guida di Riyadh), le Regole per la protezione dei minori privati della loro libertà (Regole dell'Avana), le Linee guida per i bambini coinvolti nel sistema giudiziario penale, il Commento Generale n. 10 (2007) del Comitato sui diritti dell'infanzia in materia di giustizia minorile. In particolare, il Comitato sollecita lo Stato parte affinché:

- (a) adotti il disegno di legge sul sistema carcerario minorile senza ingiustificate proroghe;
- (b) destini al sistema di giustizia minorile risorse umane, tecniche e finanziarie adeguate, al fine di garantire pene sostitutive e altre misure alternative alla privazione della libertà, secondo quanto raccomandato dal Gruppo di lavoro sulla detenzione arbitraria (A/HRC/10/21/Add. 5, par. 116 e 122);
- (c) conduca un'analisi approfondita sulla numerosa presenza di minori stranieri e rom nel sistema di giustizia minorile;
- (d) istituisca un sistema di monitoraggio indipendente al fine di effettuare visite regolari ai luoghi in cui i minori sono detenuti.

CRC/C/15/Add.198, punti 76-77-78

Come segnalato nei precedenti Rapporti, il sistema italiano della giustizia minorile disattende alcune prescrizioni della CRC³⁰, delle Regole

di Pechino sull'amministrazione della giustizia minorile, delle Regole dell'Avana per la protezione dei minori privati della libertà e della Convenzione Europea sull'esercizio dei diritti dei minori³¹. In particolare, il Parlamento non ha ancora adottato una legge di ordinamento penitenziario minorile, da tempo sollecitata dal Comitato ONU, dal Consiglio d'Europa³² e dalla Corte Costituzionale Italiana³³. La questione non è stata inserita nell'agenda dei governi che pure negli ultimi anni, su sollecitazione della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, si sono impegnati per migliorare le condizioni di detenzione nei penitenziari per gli adulti. Alcuni progetti di ordinamento penitenziario minorile sono stati elaborati, ma nessuno di questi è stato discusso³⁴. Anche la creazione di un osservatorio nazionale sulla condizione dei minori detenuti, che veda la collaborazione di attori istituzionali, ONG e centri di ricerca, non è mai stata avviata. Con la Legge n. 10 del 21 febbraio 2014 è stato convertito il Decreto n. 146 del 23 dicembre 2013, recante misure urgenti in tema di tutela dei diritti fondamentali dei detenuti e di riduzione controllata della popolazione carceraria. La legge istituisce un Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o comunque private della libertà personale, con il compito di garantire l'effettività dei diritti anche dei minori privati della libertà personale. Questa figura accomuna l'intervento in ambito minorile con quello rivolto agli adulti, di fatto subordinando il primo al secondo, in termini di importanza. La legge, inoltre, non prevede alcun tipo di coordinamento delle

31 In particolare, artt. 1-10 Regole di Pechino; artt. 2-4 Regole dell'Avana, artt. 3-6 Convenzione Europea sull'esercizio dei diritti dei minori (1996).

32 Comitato dei Ministri, REC (2003) 20, II, 5.

33 Corte Costituzionale, sentenze 125/1992, 109/1997, 403/1997, 450/1998, 436/1999.

34 Nel 2008 il Dipartimento per la Giustizia Minorile (DGM) aveva steso una "Proposta di modifiche al D.P.R. 448/88 e al D.Lgs. 272/89 in materia di sanzioni previste nella sentenza di condanna e al codice penale in materia di pene irrogabili ai soggetti che hanno commesso reati nella minore età". Un gruppo di parlamentari, facendo propria questa proposta, aveva presentato un apposito disegno di legge il cui iter si è tuttavia interrotto (Disegno di legge n. 3912, presentato alla Camera dei Deputati il 29/11/2010). Si segnala che al momento della stesura del presente Rapporto risultano depositati alla Camera AC 2151 Norme sull'ordinamento penitenziario minorile e sull'esecuzione delle misure privative e limitative della libertà nei confronti dei minorenni, nonché modifiche al codice penale in materia di pene e di sanzioni sostitutive per i soggetti che hanno commesso reati nella minore età, ed analogo disegno in Senato AS1352.

30 CRC, artt. 2, 3, 6, 12, 37, 40.



competenze di questo Garante con l'Autorità Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza. Auspichiamo che queste autorità possano operare nella consapevolezza degli specifici problemi dell'ambito minorile e che i diritti dei minori non siano sacrificati. La giustizia dei minori non è una "giustizia minore", ci teniamo perciò a chiedere che non sia eliminata l'operatività del Dipartimento per la Giustizia Minorile (DGM)³⁵, che è minacciata dal progetto di "Regolamento di organizzazione del Ministero della Giustizia e riduzione degli uffici dirigenziali e delle dotazioni organiche"³⁶.

La specificità del sistema della giustizia penale minorile deve essere preservata e rafforzata. Gli operatori di questo settore devono essere messi in grado di lavorare attraverso interventi integrati con operatori di altri servizi, con gli Enti Locali e con il Terzo Settore, per rimediare a quei "fattori di discriminazione multipla" che riguardano i minori che entrano nel circuito penale, "fra i quali la minore età, la condizione giuridica di autore di reato, l'esposizione al rischio di disagio psicologico e sociale"³⁷. Vi è da segnalare che la detenzione è utilizzata soprattutto nei confronti di minori appartenenti ad alcuni gruppi sociali. Negli Istituti Penali per i Minorenni (IPM) i minori stranieri e figli di stranieri e i minori rom e sinti sono sovrarappresentati³⁸. Negli ultimi anni vi è stato un incremento del ricorso alle misure alternative alla detenzione³⁹. Ciò ha tuttavia reso più evi-

dente il fatto che gli IPM tendono a trasformarsi in luoghi preposti alla incapacitazione di minori devianti nei confronti dei quali non si riescono a far funzionare i meccanismi di inclusione sociale⁴⁰. Gli IPM si trovano a 'gestire' i minorenni che presentano particolari disagi di ordine sociale, familiare, psicologico e che sono spesso incorsi nella recidiva.

È da valutare positivamente la riduzione del numero dei minori detenuti negli IPM, a fronte di un aumento dei minori collocati in comunità⁴¹, così come la riduzione del numero di minorenni detenuti in attesa di primo giudizio⁴². Questi dati dovrebbero incoraggiare a potenziare il carattere non carcerario degli IPM, consentendo di anteporre la ricerca di soluzioni individualizzate per i minori reclusi, alle esigenze legate al mantenimento della sicurezza.

Soluzioni adeguate dovrebbero essere ricercate per i minorenni di nazionalità straniera che entrano più facilmente nel circuito penale rispetto ai loro coetanei italiani. Ciò deriva da un insieme di fattori: 1. le denunce nei loro confronti producono l'avvio dell'azione penale più frequentemente di quelle sporte nei confronti degli italiani⁴³; 2. sono condannati più spesso degli italiani; 3. soffrono periodi di detenzione cautelare più lunghi; 4. hanno minore accesso alle misure alternative alla detenzione, al perdono giudiziale e alla messa alla prova⁴⁴, anche se per questi ultimi aspetti la situazione è migliorata; 5. la carenza di prospettive legali di permanenza sul territorio italiano vanifica qualsiasi percorso di inserimento sociale avviato durante la detenzione o le misure cautelari. L'articolo 18, comma 6, del D.lgs. 286/98, che consente la loro regolarizzazione al compimento della maggiore età, è ancora

35 Vd. <http://www.giustiziaminorile.it>.

36 Cfr. http://www.cnoas.it/Press_and_Media/Comunicati_Stampa/2014_154.html e <http://www.cameraminorilepadova.it/wp-content/uploads/2014/03/Comunicato-stampa-U-N-C-M-su-Regolam-organizzazione-Ministero-Giustizia.pdf>.

37 Terzo Piano biennale nazionale di azioni e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva, adottato con il D.P.R. del 21 gennaio 2011, p. 111.

38 Al 28 febbraio 2014 erano detenuti negli IPM 218 minori italiani e 151 stranieri. Cfr. http://www.giustiziaminorile.it/statistica/dati_statistici/DatiAggiornati/dati_aggiornati.pdf, p. 14. Le minori rom e sinti sono la maggioranza delle minori detenute nel nostro Paese (cfr. Terzo Piano biennale nazionale di azioni e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva, p. 112; cfr. anche la Premessa). Segnaliamo ancora una volta la difficoltà di rilevare la sovra-rappresentazione dei minori rom e sinti che sono classificati ora come italiani, ora come stranieri, ora come apolidi. Cfr. anche Campesi, G., Re, L., Torrente, G. (a cura di), *Dietro le sbarre e oltre. Due ricerche sul carcere in Italia*, L'Harmattan, Torino 2009.

39 Cfr. <http://www.giustiziaminorile.it/statistica/index.html>; in particolare, per quanto concerne il collocamento in comunità, cfr. http://www.giustiziaminorile.it/statistica/dati_statistici/DatiAggiornati/dati_aggiornati.pdf, p. 8, tab. 12.

40 Non è un caso che un numero significativo di minori entri negli IPM a seguito di aggravamento della misura del collocamento in comunità. Cfr. http://www.giustiziaminorile.it/statistica/dati_statistici/DatiAggiornati/dati_aggiornati.pdf, p. 10, tab. 14.

41 Cfr. http://www.giustiziaminorile.it/statistica/dati_statistici/DatiAggiornati/dati_aggiornati.pdf.

42 *Ibidem*. Vd. anche http://www.giustiziaminorile.it/statistica/dati_statistici/2013/IPM_1sem_2013.pdf.

43 Totaro, M.S., Pagliaroli, T., "I minori stranieri devianti: il quadro generale", in Mastropasqua, I., Pagliaroli, T., Totaro, M.S. (a cura di), *I numeri pensati. Minori stranieri e giustizia minorile in Italia*, Dipartimento della Giustizia Minorile, Ufficio del capo del Dipartimento, Roma 2008, p. 79, tab. 1.

44 Totaro, M.S., Pagliaroli, T., "L'analisi statistica delle misure applicate", in *I numeri pensati*, op. cit., p. 174, tab. 5.



non pienamente applicato, benché sia sorto un indirizzo giurisprudenziale favorevole alla sua applicazione da parte di alcuni Tribunali per i Minorenni.

Il presente rapporto torna a sottolineare l'importanza della specializzazione degli operatori – magistrati, educatori, pedagogisti, psicologi, funzionari, agenti di Polizia Penitenziaria – nonché di una migliore comunicazione e collaborazione fra questi, che consenta la costruzione di progetti mirati, nell'interesse delle persone di minore età. In particolare, si auspica un migliore collegamento fra Tribunali di sorveglianza e IPM, affinché i giudici possano conoscere individualmente i minorenni reclusi e progettare con gli educatori penitenziari percorsi alternativi alla detenzione. Si segnala il consolidamento negli IPM di progetti formativi svolti in collaborazione con gli Enti Locali e le ONG. Sarebbe auspicabile un coordinamento nazionale che consenta di offrire ai minori detenuti e sottoposti a misure alternative progetti coerenti di reinserimento sociale, anche tenendo conto del fatto che un numero consistente di minorenni è soggetto al trasferimento da un istituto all'altro; prassi questa che, in conformità con la normativa internazionale sopra richiamata, dovrebbe essere drasticamente ridimensionata⁴⁵. Il trasferimento interrompe i percorsi formativi intrapresi e mette a rischio i legami sociali, familiari e lavorativi dei minori. Ribadiamo che un'armonizzazione e un potenziamento dell'offerta formativa, in particolare scolastica, all'interno del circuito penale minorile a livello nazionale, consentirebbe di dare continuità ai percorsi intrapresi dalle persone di minore età che passano attraverso istituti e comunità. Attualmente l'offerta formativa è molto diversa e muta di anno in anno a seconda delle risorse economiche messe a disposizione dagli Enti nazionali e locali, risorse spesso insufficienti. I percorsi di risocializzazione sono frammentari anche per un orientamento non sempre attento alle esigenze pratiche dei minorenni, in primo luogo all'inserimento lavorativo e – per gli stranieri – alla regolarizzazione del loro *status* giuridico.

Sarebbe inoltre utile un potenziamento quantitativo e qualitativo di quelle comunità atte ad affrontare problemi particolari (tossicodipendenza, disagio psichico ecc.). Il tema della gestione del disturbo psichiatrico appare particolarmente trascurato. È stato per la prima volta esplicitamente affrontato nell'ambito delle Linee di Indirizzo del 2009⁴⁶, ma non sono state attivate le risorse necessarie per un'effettiva applicazione. La presenza, tipologia e gravità dei disturbi psichiatrici tra i minori detenuti e sottoposti a misure restrittive non è monitorata in modo sistematico, limitandosi spesso alla sola rilevazione degli inserimenti in comunità terapeutiche e impedendo così la messa in campo di adeguate azioni programmatiche. A ciò sono da aggiungere le criticità esistenti nell'ambito dei servizi per la salute mentale dell'età evolutiva⁴⁷, che sono amplificate dalla mancanza di una formazione e di un'organizzazione specifiche per l'accoglienza delle persone di minore età del circuito penale, per quanto riguarda l'eventuale bisogno di ricovero, l'inserimento in comunità terapeutica e la presa in carico da parte dei servizi territoriali.

Alla luce di tali osservazioni **il Gruppo CRC reitera le raccomandazioni del 2013, in particolare:**

1. Al **Parlamento** l'adozione di una legge di ordinamento penitenziario minorile, coerente con la funzione che il nostro ordinamento attribuisce alla pena in ambito minorile e finalizzata a ridurre il ricorso alla carcerazione e a trasformare il ruolo e il funzionamento degli IPM;
2. Al **Governo e agli Enti Locali** l'allocatione di maggiori risorse economiche e di qualificate risorse umane alla giustizia penale minorile, ai servizi sociali e alle comunità;
3. Al **Parlamento, al Governo e agli Enti Locali** l'adozione di specifiche *policies* e programmi di intervento volti a rimediare alla discriminazione dei minorenni stranieri, rom, sinti e residenti nel Sud Italia. Nello

⁴⁵ Cfr. i dati relativi ai singoli IPM: http://www.giustiziaminorile.it/statistica/dati_statistici/2013/IPM_1sem_2013.pdf.

⁴⁶ "Linee di indirizzo per l'assistenza ai minori sottoposti a provvedimento dell'Autorità giudiziaria", Accordo in Conferenza Unificata Stato-Regioni, Rep. Atti n. 82 - CU del 26 novembre 2009 (http://www.statoregioni.it/Documenti/DOC_024563_82%20cu.pdf).

⁴⁷ Vd. Capitolo V, par. "Salute Mentale", del presente Rapporto.



specifico per gli stranieri lo stanziamento di appositi fondi per la realizzazione dei programmi di cui all'art. 18, comma 6, del T.U. 286/1998.

4. LO SFRUTTAMENTO ECONOMICO: IL LAVORO MINORILE IN ITALIA

Da diversi anni nei Rapporti annuali del Gruppo CRC, viene trattata la questione del lavoro minorile nel nostro Paese, a partire da una consapevolezza ormai diffusa che il fenomeno abbia una consistenza e delle caratteristiche da non sottovalutare. Lo ha evidenziato l'ISTAT con l'indagine del 2000⁴⁸, lo hanno ribadito i numerosi studi e le varie ricerche compiute dalle organizzazioni sindacali, dal mondo non-profit e da singoli studiosi sul tema, che hanno contribuito a rimarcare l'esistenza del lavoro minorile anche in Italia e a evidenziarne le diverse caratteristiche e i significati rispetto ai percorsi di vita, ai rischi di marginalizzazione ed esclusione sociale, alle condizioni socio-economiche familiari e territoriali. Nonostante le sollecitazioni provenienti da vari soggetti socio-istituzionali è però ancora assente un monitoraggio del fenomeno, così come sono ferme iniziative istituzionali di prevenzione e contrasto⁴⁹.

Nel 2013 due associazioni del Gruppo CRC hanno promosso e realizzato una nuova indagine nazionale sul lavoro minorile⁵⁰, con la super-

visione di un Comitato scientifico composto delle principali istituzioni nazionali con competenze sul tema⁵¹. In assenza di una definizione statistica standard del fenomeno, in attesa che venga realizzato quel Sistema di statistiche sul lavoro minorile auspicato nel 2008 dalla Commissione della Camera, del Senato e del CNEL⁵², la fotografia degli under-16 italiani⁵³ con qualche esperienza di lavoro restituita da questa indagine è stata condivisa con le istituzioni coinvolte, nella convinzione che occorra superare l'annosa questione sul numero dei minori coinvolti nel lavoro precoce, ripartire dal fatto che il fenomeno ha una sua evidenza empirica in Italia e che sia fondamentale definire in modo chiaro criteri di selezione dell'oggetto di indagine e metodi di rilevazione. Secondo i dati più recenti forniti da questa nuova indagine⁵⁴, i minori tra 7 e 15 anni con una qualche esperienza di lavoro sono stimabili in circa 340.000: quasi il 7% della popolazione in età. Confermando quanto emerso anche da precedenti indagini sul tema⁵⁵, al crescere dell'età aumenta la quota di chi fa un'esperienza di lavoro: l'incidenza è minima prima degli 11 anni (0,4%), è quasi il 4% tra gli 11-13 anni e ha un picco nella classe 14-15 anni (24%). Tra i minorenni che oggi lavorano⁵⁶, più di due su tre sono maschi e circa il 7% è di nazionalità

143

i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia

48 L'unica indagine dell'ISTAT sul lavoro minorile risale al 2000 e riguarda in chiave retrospettiva le esperienze di lavoro prima dei 15 anni dei 15-18enni. Era dal 1967 che l'ISTAT non si occupava di lavoro minorile. Vd. ISTAT, *Bambini, lavori e lavoretti. Verso un sistema informativo sul lavoro minorile. Primi risultati*, Roma 2002.

49 Al di là della Carta di impegni contro lo sfruttamento del lavoro minorile, sottoscritta dalle istituzioni e dalle parti sociali più di 10 anni fa (nel 1998), il Tavolo di coordinamento presso il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali non ha mai individuato interventi concreti. Inoltre, da parte del Ministero non è stato ancora concluso l'aggiornamento della nuova Carta di impegni, comprensiva di un Piano d'Azione contro le forme peggiori di lavoro minorile, secondo quanto previsto dalla Convenzione ILO n. 182.

50 L'Associazione Bruno Trentin e Save the Children. L'indagine si è articolata in una parte quantitativa e in una qualitativa. L'indagine quantitativa, basata su un campione probabilistico, è stata realizzata nelle scuole: sono stati intervistati oltre 2.000 minori iscritti al biennio della scuola secondaria superiore in 15 province italiane campione – del Nord, Centro, Sud e Isole – e in quasi 80 scuole campione, licei e istituti tecnici e professionali. L'indagine qualitativa si è basata sulla realizzazione di focus groups e interviste in alcune città italiane. Sono state condotte anche due ricerche partecipate, per ricostruire il punto di vista dei ragazzini sul lavoro precoce e sul loro coinvolgimento in queste attività.

51 Autorità Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza, Banca d'Italia, CNEL, Conferenza delle Regioni, International Labour Office (ILO), International Organization for Migration (IOM), ISTAT, Ministero dell'Istruzione dell'Università e della Ricerca, Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali.

52 Nella Relazione tematica sul lavoro minorile, presentata nell'iniziativa "Il lavoro che cambia", promossa da CNEL, Camera dei Deputati e Senato della Repubblica, si raccomanda di implementare un Sistema di statistiche sul lavoro minorile "che preveda indagini a valenza nazionale e a cadenza periodica sulle diverse componenti del lavoro minorile nel Paese", dal momento che "il bisogno conoscitivo sul fenomeno è ampio, ma i metodi e le fonti di informazione ancora non sono in grado di tenere conto di un fenomeno così articolato". Cfr. Coccia, G., Righi, A. (a cura di), *Il lavoro minorile: esperienze e problematiche di stima*, Roma 2008.

53 In questo paragrafo per lavoro minorile si intende l'insieme di attività svolte dai minori di 16 anni, quindi illegali ai sensi della legge di accesso al lavoro, così come confermato dalla Legge Finanziaria del 2006 (L. 296/2006) che, a partire dall'A.S. 2007/2008, ha innalzato a 16 anni l'età dell'obbligo scolastico e portato a 10 gli anni di istruzione obbligatoria.

54 I risultati preliminari dell'indagine sono stati presentati in un'iniziativa pubblica l'11 giugno del 2013, conclusa dal Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali. L'indagine definitiva in Scannavini, K., Teselli, A., *Game over. Indagine sul lavoro minorile in Italia*, Ediesse, Roma 2014.

55 Nell'indagine ISTAT del 2002, l'incidenza di esperienze di lavoro è risultata dello 0,5% per i bambini tra i 7 e i 10 anni, del 3,7% per quelli tra gli 11 e i 13 anni, dell'11,6% per i 14enni.

56 Nell'indagine le caratteristiche principali del lavoro minorile nel nostro Paese sono state ricostruite analizzando le esperienze di lavoro svolte dai 14-15enni.



straniera. Inoltre, il 61% è alla prima esperienza di lavoro, uno su 4 ha già avuto altre esperienze oltre quella attuale e il 13% non lavora oggi, ma ha fatto esperienze di lavoro in passato. Quasi 3 ragazzi su 4 fanno un'esperienza di lavoro per la famiglia, aiutando i genitori nelle loro attività professionali, quindi nel mondo delle piccole e piccolissime imprese a gestione familiare, oppure sostenendoli nei lavori domestici e di cura in casa propria⁵⁷. Gli altri – circa il 30% – lavorano nella cerchia dei parenti e degli amici o collaborano per altre persone.

Prevalentemente, le esperienze di lavoro vengono svolte in quattro ambiti: quello della ristorazione, il settore agricolo, il commercio e l'artigianato⁵⁸. Oltre il 40% è impegnato in attività occasionali, di brevissima durata (al massimo 10 giorni in un anno) o di breve durata (fino a un mese all'anno). Un minore su 4 svolge attività regolari, di lunga durata, per più di 6 mesi l'anno. Quasi il 40% lavora qualche volta a settimana e una quota equivalente fino a 2 ore al giorno. Il 30% collabora in modo molto saltuario, una volta al mese o qualche volta durante l'anno. Lavori più impegnativi riguardano quei ragazzi che sono impegnati per oltre 5 ore al giorno (27%) o più o meno tutti i giorni (26%). Oltre il 60% lavora di pomeriggio, alcuni di mattina (il 16%) e il 13% di sera o di notte. Un minore su 2 lavora solo nei giorni o nei periodi di vacanza, gli altri lavorano anche nei giorni di scuola di pomeriggio, senza interferenze con la frequenza scolastica, in pochissimi interrompono periodicamente la scuola per lavorare. Quasi un ragazzo su 2 dice di guadagnare dei soldi per il proprio lavoro. Circa 55.000 minori – 1 su 5 dei minori che hanno qualche esperienza lavorativa – fanno un 'lavoro continuativo': sono quei lavori che coinvolgono i minori per almeno 3 mesi all'an-

no, almeno una volta a settimana e almeno 2 ore al giorno. La continuità di queste esperienze, in quanto sinonimo di maggiore intensità di tempo dedicato, espone maggiormente un minore al disinvestimento nei confronti del proprio percorso scolastico-formativo, degli spazi per il tempo libero, dello sport, della socializzazione extra-scolastica con il gruppo dei pari. Una misura soggettiva del rischio di questo disinvestimento è data dall'analisi delle percezioni e dei vissuti in relazione alle proprie esperienze di lavoro. Oltre il 60% non avverte problemi nel lavorare e studiare insieme. Un minore su 3 percepisce una qualche difficoltà nel conciliare queste due attività: di media intensità ("è stancante"), di forte intensità ("l'impegno è troppo", "qualche volta mi dedico solo al lavoro"). Inoltre, i ragazzi che lavorano segnalano di avere meno tempo per divertirsi, stare con gli amici, fare sport o semplicemente riposare. Alcuni indicano come un po' pericoloso il lavoro che svolgono. Molti si impegnano per aiutare le famiglie nell'attività di lavoro, coerentemente con il fatto che la maggior parte di loro lavora per e nelle famiglie. Un ragazzo su 2 segnala comunque ragioni personali, come quella di avere soldi propri o perché gli piace. Nel riportare cosa pensano i propri genitori delle esperienze di lavoro svolte, i ragazzi restituiscono una pluralità di opinioni, quasi tutte in chiave positiva.

Circa 28.000 ragazzi – l'11% dei minori che oggi lavorano – sono coinvolti in un'attività definibile 'a rischio di sfruttamento', lavorano cioè in fasce orarie notturne (dopo le 22.00) e/o svolgono un lavoro continuativo e indicano almeno due delle seguenti condizioni: lavoro nelle ore serali (dalle 20.00 alle 22.00); interruzione nella frequenza scolastica per ragioni di lavoro; il lavoro interferisce con lo studio; il lavoro non lascia tempo per il divertimento con gli amici e per riposare; il lavoro viene percepito moderatamente pericoloso⁵⁹.

⁵⁷ Per quanto riguarda quest'ultima tipologia di esperienza, sono state escluse dall'analisi tutte quelle attività che venivano descritte dai minori come "piccoli aiuti in casa" e incluse viceversa quelle collaborazioni che per tipo di attività, quantità dell'impegno (molte ore al giorno, continuità), interferenza con la scuola, sono state raccontate come esperienze di lavoro vero e proprio.

⁵⁸ In questo ambito i minori collaborano come barista, cameriere, aiuto cuoco, aiuto in pasticceria o nei panifici ecc.; nel settore agricolo fanno attività come la raccolta, l'aiuto nell'allevamento o nel maneggio; nell'artigianato collaborano come manutentore, meccanico, parrucchiere, aiuto elettricista o aiuto calzolaio e così via.

⁵⁹ Come è noto, nel nostro Paese non è ancora stato stilato un catalogo dei lavori più pericolosi per i minori. Ad oggi il riferimento principale su questi aspetti è la *Convenzione sulle forme peggiori di lavoro minorile* dell'ILO (1999), che definisce tra le forme peggiori – oltre al lavoro forzato, le forme di schiavitù, prostituzione ed altre attività illecite – "qualsiasi attività di lavoro che, per sua natura o per le circostanze in cui viene svolta, rischia di compromettere la salute, la sicurezza o la moralità del minore".



L'analisi qualitativa ha poi messo ulteriormente in evidenza come il fenomeno del coinvolgimento dei minori in attività lavorative tagli in modo trasversale più dimensioni: l'istruzione, la salute, il mercato del lavoro, la sicurezza sociale, la crescita economica, la distribuzione del reddito e quindi la povertà economica e culturale dei territori e delle famiglie di appartenenza. I minori coinvolti nelle *peer researches* raccontano di tantissimi casi ai quali assistono quotidianamente: i giovani non finiscono la scuola oppure la continuano fino a quando sono legalmente obbligati, ma con discontinuità e con inevitabili scarsi risultati, che a loro volta spingono i minori a rimanere nella propria scelta di esperienza di lavoro precoce. Il lavoro precoce diviene quindi un'esperienza difficilmente reversibile, soprattutto quando i ragazzi e le ragazze sono coinvolti in esperienze molto impegnative.

In sintesi, l'indagine ha messo in luce come la questione del lavoro minorile in Italia possa essere meglio compresa, se la si mette in relazione con il fenomeno dei giovani che abbandonano il percorso formativo secondario, i cosiddetti **Early School Leavers**, piuttosto che con quello dello sfruttamento. Non si tratta di puntare l'attenzione su una fotografia del fenomeno che non appartiene ai Paesi cosiddetti avanzati – ossia quella dei minori sfruttati in forme di lavoro facilmente identificabili come nocivi alla crescita e legate a condizioni di arretratezza e povertà, tratti che largamente rappresentano il lavoro minorile in altre zone del mondo e che invece sono residuali in Europa e in Italia – quanto di evidenziarne il legame con quell'ampia fetta di giovani italiani che non hanno un titolo di scuola secondaria superiore o una qualifica professionale, quel 18% di dispersi che secondo l'Europa dovrebbe dimezzarsi⁶⁰, perché per loro è alto il rischio di un inserimento debole nel mercato del lavoro, caratterizzato da bassi salari, mansioni non specialistiche, scarso apprendimento di conte-

nuti professionali. Questo tasso di abbandono degli studi post-obbligo e di mancata acquisizione di un titolo di studio secondario si sposa con la diffusione del lavoro minorile, in particolar modo nelle età di passaggio dalla scuola media a quella superiore, transizione segnata frequentemente da difficoltà e insuccessi.

Se i legami tra l'insuccesso scolastico e formativo e il lavoro precoce sono così visibili, per il futuro del nostro Paese saranno centrali quelle politiche capaci di integrare il rinnovamento del nostro sistema educativo, la crescita economica dei territori e il sostegno alle famiglie, non solo dal punto di vista di integrazione del reddito, ma in particolare sul versante dello sviluppo di modelli e stili culturali capaci di indurre i genitori a scommettere, per i propri figli, sui percorsi formativi superiori e sulla ricerca di 'un buon lavoro', anche sul lungo periodo. In tal senso il lavoro precoce rappresenterebbe una misura non solo della povertà materiale infantile, in senso stretto, quanto di una combinazione generale di scarsità di mezzi economici e di beni culturali, che può tradursi nel tempo in una situazione di svantaggio sociale, cognitivo e relazionale difficilmente colmabile. Il lavoro precoce rappresenterebbe uno strumento per replicare modelli sociali che predeterminano i percorsi individuali: il processo di mobilità sociale intergenerazionale sarebbe influenzato da meccanismi che tendono a riprodurre sui destini individuali lo squilibrio delle posizioni di partenza⁶¹.

Pertanto il Gruppo CRC raccomanda:

1. Al **Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali**, di incaricare l'ISTAT, così come anche sollecitato da altri soggetti istituzionali, di intraprendere un monitoraggio del lavoro precoce, attraverso l'implementazione di un Sistema statistico del lavoro minorile;
2. Al **Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali**, di attivare strumenti operativi di promozione, di policy e interventi sul tema, attraverso attività di concertazione tra le istituzioni pubbliche, nazionali e locali, le

⁶⁰ Nel nostro Paese (dati al 2012), il 17,8% dei giovani tra i 18 e i 24 anni hanno conseguito al massimo il titolo di scuola media e non hanno concluso un corso di formazione professionale riconosciuto dalla regione di durata superiore ai 2 anni, né frequentano corsi scolastici, né svolgono attività formative (di contro a una media europea pari al 12,8%). Cfr. Capitolo VI, par. "La dispersione scolastico formativa", del presente Rapporto.

⁶¹ Sulla questione della mobilità sociale tra generazioni cfr., tra gli altri, Checchi, D., (a cura di), *Immobilità diffusa*, Il Mulino, Bologna 2010.



parti sociali e le organizzazioni della società civile;

3. Al **Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali**, di riconvocare il Tavolo di coordinamento tra Governo e parti sociali per il contrasto dello sfruttamento del lavoro minorile, in modo da concludere l'aggiornamento e la sottoscrizione della nuova Carta di impegni contro lo sfruttamento del lavoro minorile, comprensiva di un Piano d'Azione contro le forme peggiori di lavoro minorile, secondo quanto previsto dalla Convenzione ILO n. 182, prevedendo strumenti idonei a garantirne il monitoraggio.

5. MINORI CON COMPORTAMENTI DI ABUSO E DIPENDENZE DA SOSTANZE PSICOATTIVE

54. Il Comitato, riferendosi al proprio Commento Generale n. 4, raccomanda che l'Italia 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 inerenti la 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.

CRC/C/ITA/CO/3-4, punto 54

Le sostanze psicoattive illegali

Nel 2013 si registra **un aumento del consumo**⁶² di sostanze psicoattive illegali nei giovani tra i 15 e i 19 anni, in particolare per quanto riguarda la cannabis (hashish e marijuana). L'aumento rilevato nel 2013, rispetto all'anno precedente, è del 2,29%.

Su un campione di 38.150 studenti delle scuole medie superiori, tramite autocompilazione di

un questionario anonimo, gli studi SPS-DPA⁶³ del maggio 2013 segnalano che il **77,6% degli studenti non ha mai fatto uso di "droghe"** nel corso degli ultimi 12 mesi (al contrario del restante 21,4%, di cui 26% maschi e 19% femmine, che hanno fatto uso soprattutto di cannabis).

Il consumo di cannabis relativo agli ultimi 30 giorni riguarda il 15,1% degli adolescenti (18,8% maschi e 11,3% femmine). La diffusione del consumo è correlata al crescere dell'età: per i maschi si passa dal 10,4% dei quindicenni al 38,8% dei diciannovenni, per le femmine dal 6,8% al 22%.

Il consumo di cocaina è stato sperimentato nell'ultimo anno dal 2% degli studenti (2,8% maschi, 1,2% femmine), cifra che si dimezza se si considera il consumo rilevato nell'ultimo mese (1%). Anche per il consumo di cocaina si assiste a una progressione dell'aumento col crescere dell'età (da 0,9% per i quindicenni a 3,4% per i diciannovenni), minore per le femmine rispetto ai maschi.

Il 99,5% degli studenti non consuma eroina. Lo 0,3% l'ha consumata nell'ultimo anno e lo 0,2% nell'ultimo mese.

Gli stimolanti, soprattutto l'ecstasy, sono stati usati dall'1,3% degli studenti nell'ultimo anno e dallo 0,7% nell'ultimo mese.

Gli allucinogeni (LSD, Ketamina, funghi allucinogeni, ecc.) sono stati consumati dal 2,1% degli studenti nell'ultimo anno e dall'1,1% nell'ultimo mese (0,97% di quindicenni e 2,96% di diciannovenni).

Sono **732 i minori in regime di restrizione della libertà** per reati connessi al consumo di sostanze psicoattive illegali, di cui 359 negli Istituti di pena minorili. Considerato che gli ingressi nel carcere minorile hanno coinvolto, per tutto il 2012, 1.252 minorenni, si calcola che il 30,7% dei minori carcerati è affetto da problematiche che riguardano l'abuso e la dipendenza da droghe (96% maschi e 53,4% di nazionalità straniera). Il 28% è in attesa di giudizio, il 10% della sentenza di appello, il 13% è stato condannato definitivamente.

Nel corso del 2013, **i minori** trovati in possesso

⁶² Relazione al Parlamento sulle Tossicodipendenze 2013, Dipartimento Politiche Antidroga, Presidenza del Consiglio dei Ministri.

⁶³ Studi SPS-DPA 2013, Dipartimento Politiche Antidroga, Presidenza del Consiglio dei Ministri.



di sostanze per uso personale e **inviati in Prefettura** (art. 75 della Legge n. 309/1990) sono stati 2.801 (il 9% del numero complessivo). L'età si è leggermente abbassata e all'uso prevalente di cannabis si associa anche un abuso alcolico.

Il consumo di alcol

Nel 2013, il 41,4% degli studenti tra i 15 e i 19 anni dichiara di non aver bevuto nell'ultimo mese (chi asserisce di non avere mai assunto alcol nel corso della vita è il 15,6%)⁶⁴. Rispetto alla differenza di genere, **le studentesse che hanno consumato alcol negli ultimi 30 giorni costituiscono il 52,7%, mentre gli studenti maschi il 64,3%**. Il consumo di alcol aumenta progressivamente con il crescere dell'età e l'abitudine al consumo dei diciottenni è quasi doppia (68,9%) rispetto a quella dei quindicenni (37,2%). Rispetto a quante volte si beve nel corso dell'ultimo mese, l'85,9% consuma alcol da 1 a 9 volte, l'8,6% da 10 a 19 volte, il 5,5% più di 20 volte. L'esperienza dell'**ubriacatura** riguarda meno della metà degli studenti, anche rispetto al parametro di una sola volta nella vita. Tuttavia una percentuale consistente tra i 15 e i 19 anni (15,8%) dichiara di essersi ubriacato negli ultimi 30 giorni (risultato medio tra il 18,3% dei maschi e il 13,3% delle femmine). Gli episodi di ubriachezza riscontrano una percentuale significativa già a 15 anni (7,7%), crescendo progressivamente, fino a stabilizzarsi al 20,5% a 18 anni. L'aumento del fenomeno tra gli studenti dell'ultimo anno si mantiene al di sotto dell'1% (0,9%). L'ubriacatura, come il "binge drinking" (l'abbuffata alcolica), solitamente avviene al di fuori del pasto, così come l'abitudine a consumare bevande alcoliche senza ingestione di cibo, che dopo una crescita fino al 2011 ha riscontrato una successiva stabilizzazione intorno al dato del 15,1% dei giovani (risultato medio tra il 18,5% dei maschi e l'11,7% delle femmine). Per **binge drinking** s'intende il consumo di 5 o più bevande alcoliche in un arco ristretto di tempo. Il fenomeno è collegato ad alcune culture del divertimento notturno e alla forte esposizione all'offerta di

alcol. Il 29,4% degli studenti tra i 15 e i 19 anni hanno riportato episodi di binge drinking nell'ultimo mese (risultato medio tra il 35,7% di maschi e il 22,9% di femmine)⁶⁵. È da sottolineare come, fino ai 17 anni inclusi, la percentuale di ragazze coinvolte in episodi di binge drinking sia maggiore di quella dei ragazzi (a 15 anni 10,7% femmine vs. 9,0% maschi; a 16 anni 18,5% femmine vs. 17,1% maschi; a 17 anni 23,1% femmine vs. 22,9% maschi). Con i 18 anni, e poi a seguire, il rapporto si inverte (25% femmine vs. 26% maschi).

Secondo l'Istituto Superiore di Sanità sono da considerare **a rischio** i giovani tra i 16 e i 18 anni che superano il consumo di 1 unità alcolica giornaliera e tutti gli adolescenti sotto i 16 anni che non si astengono totalmente dal bere: complessivamente, in Italia, circa 400.000 ragazzi⁶⁶.

I rischi più gravi riguardano gli incidenti stradali, il coma etilico, il coinvolgimento in episodi di violenza e l'incubazione di una dipendenza alcolica.

Lo sviluppo di una dipendenza alcolica e la richiesta di un trattamento maturano in un lasso di tempo che può durare anche 10 anni. Ciò spiega come mai, al di sotto dei 20 anni, sia **in cura** solo lo 0,8% dei pazienti alcolodipendenti, mentre la percentuale delle persone tra i 20 e i 30 anni, in carico ai servizi, sale al 9,1%.

Il tabacco

Secondo l'OMS il fumo di tabacco rappresenta la seconda causa di morte nel mondo e la principale causa di morte evitabile. Sono quasi 6 milioni le persone che perdono la vita ogni anno per i danni da tabagismo e fra le vittime oltre 600.000 sono non fumatori esposti al fumo passivo. Nella UE si registrano 700.000 morti l'anno, mentre in Italia si stima che siano attribuibili al consumo di tabacco dalle 70.000 alle 83.000 morti l'anno⁶⁷.

Nel nostro Paese è vietato fumare in uffici pubblici, ospedali e locali aperti al pubblico (privati e non), compresi bar, ristoranti, luoghi di

64 Relazione al Parlamento sulle Tossicodipendenze 2013, Dipartimento Politiche Antidroga, Presidenza del Consiglio dei Ministri.

65 Relazione al Parlamento sulle Tossicodipendenze 2013, Dipartimento Politiche Antidroga, Presidenza del Consiglio dei Ministri.

66 Vd. http://www.epicentro.iss.it/temi/alcol/pdf/alcol-aids_abstract.pdf.

67 Dati Ministero della Salute: http://www.salute.gov.it/portale/salute/p1_5.jsp?lingua=italiano&id=53&area=Vivi_sano%20-%2056k.



svago, palestre e centri sportivi, con le sole eccezioni dei locali riservati ai fumatori e in casa propria.

Il fumo di sigaretta rappresenta una delle principali fonti inquinanti indoor e viene generalmente suddiviso in fumo attivo, passivo e fumo di “terza mano”⁶⁸. Si calcola che i non fumatori esposti a fumo passivo siano costretti a “fumare” un equivalente di 1-3 sigarette al giorno e, secondo l'ISTAT⁶⁹, il tabagismo dei genitori e di altri componenti della famiglia condiziona fortemente il comportamento giovanile. In generale, va considerato che la qualità di vita del fumatore è seriamente compromessa, a causa della maggior frequenza di patologie respiratorie (tosse, catarro, bronchiti ricorrenti, asma ecc.) e cardiache (ipertensione, ictus, infarto); numerosi studi hanno osservato che l'asma bronchiale esordisce più precocemente e con una sintomatologia più grave nei bambini che vivono con adulti fumatori. Con l'approvazione del Decreto Legge n. 104 del 12 settembre 2013, *Misure urgenti in materia di istruzione, università e ricerca*, viene ampliato il divieto di fumo negli edifici scolastici estendendolo anche alle aree all'aperto, ad esempio i cortili, che sono di pertinenza degli istituti. Il decreto prevede anche il divieto dell'uso della sigaretta elettronica nei locali chiusi delle scuole. Inoltre, a marzo 2014, sono state pubblicate dal Ministero della Salute le “Linee guida relative alla regolarità/irregolarità di etichettatura dei liquidi per sigaretta elettronica” ai sensi del regolamento (CE) n. 1272/2008 CLP⁷⁰.

Il rapporto “Il fumo in Italia 2012”, realizzato in collaborazione con la Doxa⁷¹, rilevava come, nella fascia di età tra i 15 e i 24 anni, fumasse il 20,9% dei maschi e il 16% delle femmine. I dati rilevati a distanza di un anno

dall'indagine Doxa “Il fumo in Italia 2013” fanno emergere un significativo aumento dei consumi nella fascia di età 15-24 anni. La prevalenza del fumo di sigaretta è pari al 21,9% nei maschi e al 19,1% nelle femmine. L'80,3% fuma da 1 a 15 sigarette al giorno e il 19,3% ne fuma da 15 a 24. Il 14% inizia a fumare prima dei 15 anni, il 46,2% tra i 15 e i 17 anni e il 24,7% tra i 18 e i 20 anni. Nella fascia di età 15-24 anni, inoltre, si registra il più alto consumo di sigarette fatte a mano (22,4%), certamente dovuto al minor costo del tabacco sfuso, mentre il 23,6% fa uso abituale della sigaretta elettronica. Da notare che il motivo principale per cui si inizia a fumare è l'influenza degli amici e/o compagni di scuola (70%). Il Parlamento Europeo ha approvato nel mese di febbraio 2014 la nuova direttiva sui derivati del tabacco, che sostituisce la Direttiva 2001/37/CE, che si pone l'obiettivo di dissuadere soprattutto i giovani dal fumare, prevenendo che una nuova generazione di fumatori (la maggioranza dei fumatori inizia prima del compimento dei 18 anni) sia reclutata⁷².

Poiché in età minorile il consumo problematico è la spia di situazioni sociali e contesti familiari ad alta insufficienza educativa, diventa importante l'intercettazione precoce con interventi non solo diretti al consumo, ma mirati a offrire opportunità complessive di crescita e a migliorare l'ambiente di vita dei minorenni coinvolti, incrementando le azioni preventive sia “universali” che “selettive e indicate”, con la finalità di aumentare la consapevolezza dei rischi tra i consumatori e limitare l'uso di sostanze psicoattive.

Il gioco d'azzardo

La progressiva deregulation che, a partire dal 1999 ad oggi, di fatto ha largamente vanificato il divieto del codice penale e dato luogo a una vera e propria liberalizzazione del gioco d'azzardo in Italia, ha comportato, contestualmente con l'enorme aumento dell'offerta di giochi, una altrettanto notevole crescita del consumo,

68 Vd. <http://www.gruppocrc.net/STANDARD-DI-VITA-Ambiente-e-salute-infantile>.

69 Vd. ISS - Istituto Superiore di Sanità: http://www.iss.it/binary/fumo4/cont/Indagine_DOXA2012.pdf.

70 Regolamento unione europea CLP – Classificazione, etichettatura e imballaggio delle sostanze e delle miscele: http://www.salute.gov.it/portale/documentazione/p6_2_2_1.jsp?lingua=italiano&id=2115; <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/ALL/?jsessionid=Nrk7TnyQZ4JKFnJnrVLTcCYxd8TZW2TCFnGTcyh1wY9TvP1vWQJ!-486787384?uri=OJ:L:2008:353:TOC>.

71 Hanno partecipato alla stesura del Rapporto anche l'Osservatorio Fumo, Alcol e Droga dell'Istituto Superiore di Sanità e l'Istituto di Ricerche Farmacologiche Mario Negri.

72 Il testo, approvato dal Parlamento Europeo, dovrà poi essere ratificato dal Consiglio dei Ministri il 14 marzo e gli Stati membri avranno due anni di tempo per implementare le nuove regole.



del numero dei giocatori e della relativa spesa. Il fatturato dell'“industria del gioco d'azzardo” in Italia è di 76 miliardi di Euro⁷³. Come “merce di dissipazione”, il gioco d'azzardo ha creato in Italia il mercato più ricco d'Europa e il terzo a livello mondiale: la spesa in gioco d'azzardo, in Italia, è stimata intorno a 1.260 Euro pro capite nel 2011, con la stima a salire negli anni successivi tra i 1.703 Euro e i 1.890 Euro pro capite⁷⁴. Con la crescita a dismisura dei centri scommesse e delle sale giochi, sintomo dell'aggressività dell'offerta, è mutato lo stesso panorama urbano in molti quartieri delle città.

Nel 2013, circa 1.250.000 studenti delle scuole superiori di II grado hanno effettuato almeno una giocata⁷⁵.

Negli studenti la frequenza di gioco d'azzardo almeno settimanale avviene in relazione, soprattutto, alle scommesse sportive, col coinvolgimento dell'8% degli intervistati. Successivamente alla liberalizzazione del poker online vengono segnalati molti adolescenti dediti a questa pratica.

Nei giocatori adolescenti problematici si è evidenziata una marcata correlazione con l'uso di sostanze psicoattive, soprattutto legali (alcol e tabacco), ma anche illegali (cannabis in primo luogo). In generale, si sottolinea come vi sia una preoccupante **associazione tra la frequenza della pratica del gioco d'azzardo e il consumo di sostanze**, che mostra una correlazione lineare tra i due fenomeni. Sempre secondo i dati⁷⁶ del 2013, il 35,2% degli studenti che gioca ogni giorno o quasi, fa anche uso di sostanze stupefacenti.

Dai dati di un'indagine condotta nel 2012⁷⁷, emerge come tra il 12% degli adolescenti che si dichiarano giocatori, il 2,5% gioca spesso, il 3,4% qualche volta e il 6,1% raramente.

Dati più consistenti emergono sul gioco d'azzardo offline (videopoker, slot machine): del 27% dei giocatori tra i 12 e i 18 anni, il 4,6% gioca spesso, il 10,4% qualche volta e il 12% raramente.

Nonostante le iniziative di sensibilizzazione che sono state realizzate⁷⁸ e le numerose proposte di legge presentate in Parlamento al fine di limitare l'offerta e i luoghi⁷⁹, il fenomeno è in crescita e sarebbe pertanto auspicabile un intervento normativo al fine di tutelare i minorenni.

Internet

Una ricerca condotta nel 2013⁸⁰ dimostra che la navigazione Internet impegna il 35,4% dei bambini di 9 anni fino a un'ora al giorno. Per quanto riguarda i preadolescenti e gli adolescenti i dati variano da stime minime a massime: 23,4% naviga per un'ora al giorno, 32,2% da una a due ore giornalmente, il 22,8% da due a quattro ore e il 16,2% ben oltre le quattro ore. È evidente come l'utilizzo di Internet rappresenti una grossa opportunità per tutti. Tuttavia, non si possono sottovalutare i rischi che il mezzo può presentare. Bambini e ragazzi sono affascinati dalla comunicazione sulla rete, e su questa base virtuale vengono modellati linguaggio, sistema di relazioni e di emozioni, fino a raggiungere la costruzione di proprie identità alternative da proporre in rete. La ricerca di stimoli nuovi avviene in un mondo, quello digitale, che è molto potente e può aiutare l'informazione e la socializzazione. Può però anche esporre a materiale non adatto alla propria età e a situazioni che comportano seri rischi per la propria incolumità o a danni difficilmente reversibili all'identità personale e all'autostima (come nel caso, abituale, che informazioni, foto e video diventino di pubblico dominio). Può altresì causare disturbi della personalità legati allo svilimento, attivo o pas-

73 Libera - Associazioni nomi e numeri contro le mafie, *Dossier Azzardopoli 2.0*, 2012.

74 *Ibidem*.

75 Studi SPS-DPA 2013, Dipartimento Politiche Antidroga, Presidenza del Consiglio dei Ministri.

76 Relazione al Parlamento sulle Tossicodipendenze 2013, Dipartimento Politiche Antidroga, Presidenza del Consiglio dei Ministri.

77 Telefono Azzurro-Eurispes, “Indagine conoscitiva sulla condizione dell'Infanzia e dell'Adolescenza in Italia”, 2012 (<http://www.eurispes.eu/content/sintesi-indagine-conoscitiva-sulla-condizione-dell%E2%80%9999infanzia-e-dell%E2%80%9999adolescenza-italia-2012-o>).

78 Si citano tra le più recenti “Mi azzardo a dirlo” (www.miazzardoadirlo.it), “L'azzardo non è un gioco”, “Metiamoci in gioco”.

79 1633 (in corso di esame in Commissione), AC 1509, AC 1228, AC 1196, AC 1068; in Senato AS 1338, AS 956, AS 931, AS 873. Si vd. anche <http://www.legautonomie.it/Documenti/Dossier/Gioco-d-azzardo-ed-enti-locali.-Dossier-di-Legautonomie>.

80 Vd. Telefono Azzurro-Eurispes, “Indagine conoscitiva sulla condizione dell'Infanzia e dell'Adolescenza in Italia”, *op. cit.* (<http://www.eurispes.eu/content/sintesi-indagine-conoscitiva-sulla-condizione-dell%E2%80%9999infanzia-e-dell%E2%80%9999adolescenza-italia-2012-o>).



sivo, della sessualità e dell'intimità personale, o contribuire a causare uno stato depressivo quando i ragazzi non trovano sufficiente rispondenza nella società reale. Infine, l'utilizzo ossessivo di Internet può portare a forme di vera e propria dipendenza, quando ogni altra attività viene messa in secondo piano per restare *online*. Questa condizione, riconosciuta tra le patologie del *Diagnostic and Statistical Manual of Mental Disorders V* (2014), riguarda ormai un numero crescente di ragazzi che devono ricorrere ai servizi di psicologia e neuropsichiatria, non riuscendo più a condurre le normali attività. Le chat dei social network e i giochi online sono considerati la causa maggiore della dipendenza da Internet tra i giovani. Le iniziative di informazione e sensibilizzazione rivolte ai ragazzi, ai genitori e alle scuole si stanno moltiplicando.

Pertanto il Gruppo CRC raccomanda:

- 1. Al Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, d'intesa con il Ministero della Salute**, di incrementare gli interventi di educazione alla salute in particolare per quanto riguarda i comportamenti di consumo e gli interventi di contrasto alla dispersione scolastica e ai quadri di disagio comportamentali che molto spesso favoriscono e accompagnano il consumo problematico;
- 2. Al Parlamento** di disporre una legge quadro sul gioco d'azzardo che tuteli la popolazione in generale, e in particolare la fascia minorile, attraverso il divieto di pubblicità e la distanza minima delle sale gioco e dei centri scommesse dalle scuole e dai centri di aggregazione giovanile.

6. IL TURISMO SESSUALE A DANNO DI MINORI

Rispetto ai precedenti Rapporti⁸¹, la situazione resta sostanzialmente immutata. Le Organizzazioni Non Governative continuano a rilevare la

presenza di italiani nei paesi "di destinazione" di turismo sessuale a danno di bambini, bambine e adolescenti. Purtroppo, la mancanza di banche dati non consente di quantificare il numero di nostri connazionali arrestati che scelgono il processo nel paese estero; né è possibile conoscere le condanne per numero, entità e capi d'imputazione.

L'unica forma di monitoraggio sull'applicazione della Legge n. 269/1998⁸², sono le relazioni prodotte dal Dipartimento per le Pari Opportunità⁸³, a cura dell'Osservatorio per il contrasto della pedofilia e della pornografia minorile. Non c'è alcun monitoraggio istituzionale per la verifica dell'applicazione di quanto previsto all'art. 17 della Legge n. 38/2006⁸⁴. L'attività di verifica è condotta solo dalle Associazioni del settore turistico e da Organizzazioni Non Governative⁸⁵, con tutti i limiti rappresentati dall'iniziativa privata. Dal 2008⁸⁶, presso l'Istituto Diplomatico sono previsti corsi di formazione sul tema, a cura di una delle associazioni del Gruppo CRC⁸⁷, rivolti al personale del Ministero degli Affari Esteri italiano (MAE) destinato a prestare servizio all'estero.

Nell'industria turistica si constata una maggiore attenzione al problema: nell'ultimo anno c'è stato un notevole incremento di aziende che hanno aderito a iniziative di sensibilizzazione promosse da Organizzazioni Non Governative e confederazioni sindacali. Si comincia a registrare un certo interesse anche in aziende che

82 L. 269/98: <http://www.camera.it/parlam/leggi/98269l.htm>.

83 Vd. <http://www.pariopportunita.gov.it/index.php/organismi-collegiali/osservatorio-per-il-contrasto-della-pedofilia-e-della-pornografia-minorile>.

84 L. 38/2006: <http://www.camera.it/parlam/leggi/06038l.htm>.

85 La Legge n. 38/2006, all'art. 17 recita: 1. Gli operatori turistici che organizzano viaggi collettivi o individuali in Paesi esteri hanno l'obbligo, a decorrere dalla data di cui al comma 2, di inserire in maniera evidente nei materiali propagandistici, nei programmi, nei documenti di viaggio consegnati agli utenti, nonché nei propri cataloghi generali o relativi a singole destinazioni, la seguente avvertenza: "Comunicazione obbligatoria ai sensi dell'articolo ... della legge n. ... - La legge italiana punisce con la reclusione i reati concernenti la prostituzione e la pornografia minorile, anche se commessi all'estero". 2. La disposizione di cui al comma 1 si applica con riferimento ai materiali illustrativi o pubblicitari o ai documenti utilizzati successivamente al novantesimo giorno dalla data di entrata in vigore della presente legge. 3. Gli operatori turistici che violano l'obbligo di cui al comma 1 sono puniti con la sanzione amministrativa del pagamento di una somma da Euro 1.500 a Euro 6.000. All'irrogazione della sanzione provvede il Ministero delle Attività Produttive.

86 Vd. attività dell'Osservatorio Nazionale (costituito dall'EBNT) per l'applicazione della Legge n. 269/1998 e del Codice di Condotta recepito dal CCNL Turismo. Nel biennio 2009-2010, in collaborazione con la SL&A, hanno condotto un'indagine sull'applicazione dell'art. 17.

87 ECPAT Italia.

81 Per approfondimenti, si vd. la sezione dedicata al "Turismo Sessuale" nel sito del Gruppo CRC: <http://www.gruppocrc.net/Minori-in-situazione-di-sfruttamento-Abuso-Turismo-sessuale>.



operano in altri settori: l'attenzione non è più rivolta solo alle campagne di sensibilizzazione, ma anche all'approfondimento sul fenomeno e sugli aspetti normativi⁸⁸.

In generale, tra l'opinione pubblica si nota una maggiore attenzione al problema, complici le iniziative di sensibilizzazione di alcune Organizzazioni Non Governative, tese a disincentivare il compimento di questo reato in occasione dei prossimi mondiali di calcio (2014) e dei giochi olimpici (2016), che avranno luogo in Brasile⁸⁹.

Roma, che nel 2010 ha introdotto un Codice di Condotta contro lo sfruttamento sessuale dei minori a fini commerciali nei viaggi e nel turismo⁹⁰, ad oggi resta l'unica città ad aver scelto di impegnarsi nell'attività di prevenzione; tuttavia altre città hanno manifestato interesse nel voler contrastare il fenomeno attraverso interventi resi possibili grazie alla progettazione Europea⁹¹.

Pertanto il Gruppo CRC raccomanda:

1. Al Ministero degli Affari Esteri, al Ministero della Giustizia e al Ministero dell'Interno, come già raccomandato nei pre-

cedenti Rapporti CRC, di adoperarsi per garantire una maggiore cooperazione tra l'Italia e i principali paesi di destinazione, attraverso la stipula di protocolli d'intesa che facilitino l'attività investigativa e dunque l'applicazione del principio di extraterritorialità, previsto dalla Legge n. 269/1998;

2. Al Ministero della Giustizia, nella piena accezione del principio di extraterritorialità, di sollecitare la procedibilità d'ufficio per il reato di cui all'art. 609 *quater* (atti sessuali con minorenni) nei confronti dei reati commessi all'estero;

3. Al Ministero dello Sviluppo Economico di prevedere moduli formativi, all'interno della formazione continua, per gli operatori del settore turistico e alberghiero, che illustrino il problema e forniscano strumenti per l'attivazione di misure di contrasto.

7. LA PEDOPORNOGRAFIA

75. Il Comitato raccomanda vivamente che l'Italia: (a) armonizzi la legislazione nazionale con il Protocollo opzionale sulla vendita dei bambini, la prostituzione dei bambini e la pornografia rappresentante bambini, introducendo, in particolare, una definizione del concetto di pornografia minorile all'interno del proprio Codice Penale;

(c) provveda all'identificazione e alla protezione delle vittime, anche attraverso la formazione specialistica e il potenziamento delle risorse assegnate all'Unità di analisi del materiale pedopornografico; (d) garantisca il funzionamento efficace dell'Osservatorio per il contrasto della pedofilia e della pornografia minorile, nominandone i membri e rendendo funzionale il database volto al monitoraggio di tali reati.

CRC/C/ITA/CO/3-4, punto 75

L'Osservatorio per il contrasto della pedofilia e della pornografia minorile è uno strumento previsto dalla Legge n. 38/2006 recante "*Disposizioni in materia di lotta contro lo sfruttamento sessuale dei bambini e la pedopornografia anche a mezzo Internet*", al fine di acquisire e monitorare i dati e le informazioni relativi alle attività, svolte da tutte le pubbliche amministrazioni, per la prevenzione e la repressione

⁸⁸ Così, ad esempio, aziende appartenenti al settore farmaceutico e aziende che offrono servizi di comunicazione hanno richiesto percorsi di formazione specifici sul fenomeno dello sfruttamento sessuale dei minori e sulla normativa vigente, in occasione di viaggi e turismo (fonte ECPAT Italia).

⁸⁹ Iniziative rivolte alla formazione dei rappresentanti italiani (diplomatici, consolari e degli Istituti di Cultura all'estero) in partenza per 33 Paesi che ECPAT definisce "a rischio", a causa dell'alto tasso di turisti sessuali italiani. Si tratta di paesi come la Thailandia o la Cambogia, Brasile e Repubblica Dominicana, Kenya e Nigeria, Romania e Moldavia.

⁹⁰ Campagna di sensibilizzazione "Don't Look Away!", finanziata dall'Unione Europea e dal Sesi (Servizi Sociali per l'Industria del Brasile). Coordinata da ECPAT France, è stata realizzata in collaborazione con altre cinque sedi ECPAT (Germania, Austria, Olanda, Lussemburgo e Ncf Polonia) e con 16 Paesi associati (Belgio, Brasile, Bulgaria, Estonia, Gambia, Italia, Kenya, Madagascar, Regno Unito, Repubblica Ceca, Romania, Senegal, Sud Africa, Spagna, Svizzera e Ucraina). In Italia la campagna, che porta il nome di "Non voltarti dall'altra parte!", è stata lanciata il 27 settembre 2013, in occasione della Giornata Mondiale del Turismo e ha visto l'adesione di diversi soggetti istituzionali e associazioni: l'ex-Ministro dei Beni e delle Attività Culturali e del Turismo Massimo Bray, la Polizia Postale e delle Comunicazioni, l'Autorità Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza, CGIL, CISL e UIL, Terre di Mezzo, l'Associazione Italiana Turismo Responsabile (AITR) e l'Alitalia.

⁹¹ Il Comune di Genova ha realizzato il progetto ETTS – Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas e ao Turismo Sexual (Lotta alla tratta di persone e al turismo sessuale) – finanziato dall'Unione Europea. Per maggiori info vd. <http://www.etts.eu/?lang=it> Numerosi i momenti di sensibilizzazione sul tema; materiali e interventi di prevenzione nelle scuole; un convegno (dal quale è stato tratto un testo di riflessione sul ruolo del cti ente, a cura del Gruppo Abele) che, oltre ad analizzare il fenomeno, ha cercato di focalizzare il "che fare".



dell'abuso e dello sfruttamento sessuale dei minori, anche attraverso la creazione di una banca dati *ad hoc* per il monitoraggio del fenomeno. L'Osservatorio opera presso il Dipartimento per le Pari Opportunità della Presidenza del Consiglio dei Ministri e la sua attività è delineata dal Regolamento istitutivo del 2007⁹², così come modificato dal D.M. 254 del 21 dicembre 2010. Dopo oltre sei anni dall'adozione del suddetto regolamento e recuperando l'analisi sviluppata nei precedenti Rapporti, riteniamo sia doveroso evidenziare come di fatto tale meccanismo non sia ancora andato a regime. Infatti, al momento della stesura del presente Rapporto la banca dati è ancora "in fase di realizzazione", l'unico Piano biennale nazionale di prevenzione e contrasto dell'abuso e dello sfruttamento sessuale dei minori è quello risalente al 2002⁹³, e si rileva come l'ultima relazione al Parlamento sull'attività di coordinamento di cui all'art. 17, comma 1, della Legge n. 269/1998 è quella pubblicata nel 2010⁹⁴.

L'unica novità è l'attivazione del portale Web⁹⁵ dell'Osservatorio, per il quale come già evidenziato nel 6° Rapporto CRC sono stati investiti € 2.528.603,93 oltre a € 341.382,35, a cui si sono aggiunti € 427.777,35 nel 2013, per costi di hosting fino a maggio 2014.

In merito alle convocazioni di tale organismo si evidenzia che nel corso del 2013 non si è mai riunito. Se da un lato si rileva come il susseguirsi di continui cambi di Governo ne ha reso difficoltosa l'operatività, essendo le nomine governative di natura fiduciaria con la conseguenza che a ogni cambio di governo si deve procedere alla ricostituzione di tale organismo, dall'altro occorre rilevare come sia necessario perlomeno ripensare le modalità di funzionamento di un organismo che, dal 2011 al momento della stesura del presente Rapporto, è

stato convocato solo due volte⁹⁶, e peraltro in occasione di ricorrenze simboliche.

Infine, in merito ai fondi a disposizione dell'Osservatorio, ricordando che nei precedenti Rapporti era già stato evidenziato come, a fronte di ingenti somme messe a disposizione⁹⁷, non fosse stata ancora resa operativa la banca dati, il DPO ha fornito un aggiornamento per il 2013: sono stati stanziati per il Servizio Emergenza Infanzia 114 € 250.000, per la proroga, ed € 800.000 per una nuova convenzione dal 2 luglio 2013 al 1° luglio 2014, oltre ai costi di hosting del portale Web sopra riportati. Rimangono quindi disattese tutte le raccomandazioni del precedente Rapporto CRC, con cui si chiedeva un impegno per rendere effettivamente operativo tale organismo e soprattutto la banca dati.

Il Centro Nazionale per il Contrasto della Pedopornografia su Internet – C.N.C.P.O., istituito dalla Legge n. 38/2006 in seno alla Polizia Postale e delle Comunicazioni⁹⁸, è operativo. Conta un personale di 20 unità suddivise in 5 aree: coordinamento operativo, black-list, identificazione vittime, sotto-copertura e unità analisi crimine informatico.

96 Il 5 maggio 2011, in occasione della Giornata Nazionale contro la pedofilia, e il 20 novembre 2012, in occasione della Giornata Nazionale per l'infanzia.

97 Si vd. tabella spese contenuta nel 6° Rapporto CRC, che qui riportiamo sinteticamente: l'avviso pubblico n. 1/2011 per la concessione di contributi per il sostegno a progetti pilota per il trattamento di minori vittime di abuso e sfruttamento sessuale, previsto nella Direttiva Generale per l'azione amministrativa e la gestione dal Ministro pro-tempore per le Pari Opportunità per l'anno 2011 € 2.800.000,00; l'evento lancio della Campagna del Consiglio d'Europa per combattere la violenza sessuale sui minori, organizzato a Roma, il 29 e 30 Novembre 2010, e ospitato dal Ministro pro-tempore per le Pari Opportunità € 190.146,04; la diffusione di materiale illustrativo per la campagna di comunicazione Coe "One in five" € 19.637,64; il finanziamento per un triennio del Servizio Emergenza Infanzia 114, a partire da maggio 2010 € 4.500.000,00 + 250.000 (proroga) + 800.000 (nuova convenzione 2 luglio 2013 - 1 luglio 2014); il finanziamento della campagna di comunicazione "114: la Linea che divide i minori dalla violenza", per la promozione del Servizio Emergenza Infanzia 114 € 152.469,00; la Conferenza internazionale su "Il ruolo della cooperazione internazionale nel combattere la violenza sessuale sui minori", svoltosi a Roma il 29-30 novembre 2012 presso la sede del Ministero degli Affari Esteri (l'evento, organizzato d'intesa con il Consiglio d'Europa e il Ministero degli Affari Esteri, ha risposto alla finalità di promuovere l'implementazione della Convenzione di Lanzarote a livello internazionale) € 3.811,00; la realizzazione di un portale web dell'Osservatorio per il contrasto alla pedofilia, con aggiunta dei costi hosting € 2.528.603,93 + 341.382,35 + 427.777,35 (fino a maggio 2014); la realizzazione di una Banca dati € 94.800,00 + IVA; la Convenzione con l'Istituto degli Innocenti € 200.000,00.

98 Per maggiori informazioni sul Centro, vd. i precedenti Rapporti CRC: <http://www.gruppocrc.net/MINORI-IN-SITUAZIONE-DI-SFRUTTAMENTO-Sfruttamento-e-abuso-SESSUALE>.

92 Per il Regolamento istitutivo vd. D.M. 240 del 30 ottobre 2007 (http://www.osservatoriodopedofilia.gov.it/dpo/resources/cms/documents/Regolamento_osservatorio_aggiornato_DM_254.pdf).

93 Primo Piano Nazionale di prevenzione e contrasto della Pedofilia, Ottobre 2002, Ministero per le Pari Opportunità. Come risulta anche dalla relazione presentata dal DPO per il monitoraggio dell'applicazione della Convenzione di Lanzarote. Disponibile al link: http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/children/RepliesIT_en.asp.

94 Documento disponibile al link: http://www.osservatoriodopedofilia.gov.it/dpo/resources/cms/documents/2_relazione_2010.pdf.

95 Vd. <http://www.osservatoriodopedofilia.gov.it/dpo/it/homepage.wp>.



DATI attività C.N.C.P.O.

153

i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia

	Anno 2012 (al 30 novembre 2012)	Anno 2013 (al 31 dicembre 2013)
Attività di contrasto		
Arresti	78	55
Denunce	327	344
Identificazione di minori vittime di abusi	27	6
Identificazione di minori adescati	37	14
Attività di prevenzione		
Siti monitorati	24.610	28.063
Nuovi siti inseriti in black-list	461	165
Totali siti in black-list	1.486	1.641

Crea non poca preoccupazione la decisione associata alle attuali politiche di tagli, che prevede la chiusura delle Sezioni della Polizia Postale e che porterà gli Uffici sul territorio da 100 a circa 26, ovvero quelli aventi la medesima sede delle Procure Distrettuali. Ciò mira all'ottimizzazione di risorse e, in tal senso, è auspicabile che una compensazione avvenga sul piano dell'ulteriore qualificazione della Specialità della Polizia di Stato, che dovrebbe essere perseguita tramite l'assoluta e attenta preservazione delle competenze per materia su tutto il territorio, la non dispersione dei livelli di professionalità raggiunti in questi anni e l'ampliamento delle strutture residue, sia in termini di risorse umane che di formazione e mezzi.

Nel 2012 l'Italia ha ratificato con la **Legge n. 172/2012 la Convenzione di Lanzarote** e il Governo Italiano è stato invitato a presentare la prima relazione al Consiglio d'Europa, che ha avviato un processo di monitoraggio dell'implementazione della Convenzione nei paesi che hanno ratificato il testo. I primi risultati saranno presentati nel corso del 2014 dal Consiglio stesso. Lo Stato Italiano ha inserito importanti interventi per uniformarsi, introducendo alcune modifiche al Codice di Procedura Penale in relazione all'ascolto del minorenne, sia esso vittima o testimone di reato⁹⁹.

Per quanto riguarda la **Direttiva 2011/93/EU sullo sfruttamento e l'abuso sessuale dei minori**, entrata in vigore nel dicembre del 2011, è in corso un monitoraggio dell'applicazione delle misure in

essa previste coordinato dall'organizzazione Missing Children Europe, in collaborazione con ECPAT International ed eNACSO (NGO Alliance for Child Safety Online). I risultati saranno pubblicati a dicembre 2014. L'articolo 28 della Direttiva prevede inoltre che, entro il 18 dicembre 2015, la Commissione dovrà produrre al Parlamento e al Consiglio Europeo un report sullo stato di implementazione della direttiva nei paesi membri.

Sul piano delle iniziative di **sensibilizzazione** continuiamo a segnalare la mancanza a livello istituzionale di una strategia degli interventi, coerente, integrata e di lungo termine. Come esempio segnaliamo due iniziative, promosse dagli stessi Ministeri: il MIUR (in collaborazione con altri partner incluso il Ministero dell'Interno – Polizia Postale e delle Comunicazioni) ha promosso, lo scorso febbraio, il progetto *GenerazioniConnesse - Safer Internet Centre Italy*, che ha come obiettivo primario quello di sensibilizzare a un utilizzo positivo delle nuove tecnologie i più giovani, soprattutto attraverso il coinvolgimento delle scuole;¹⁰⁰ le stesse finalità si propone il progetto “Una vita da social” promosso dal Ministero dell'Interno – Polizia Postale e delle Comunicazioni (in collaborazione con altri partner incluso il MIUR)¹⁰¹, avviato a gennaio 2014. Queste due iniziative, assolutamente valide nella loro finalità, procedono su piani paralleli, e sono espressione della totale mancanza di una strategia comune che si rifletta nello sviluppo di sinergie in grado valorizzarle e di moltiplicarne gli effetti.

¹⁰⁰ www.generazioniconnesse.it.

¹⁰¹ Per maggiori informazioni, si vd. https://www.commissariatodips.it/uploads/media/Una_Vita_da_Social_01.pdf.

⁹⁹ Si vd. retro Capitolo II, par. “L'ascolto del minorenne in ambito giudiziario”.



Pertanto il Gruppo CRC raccomanda:

1. All'Osservatorio per il contrasto della pedofilia e della pornografia minorile di rendere operativa, senza ulteriori ritardi, la Banca Dati in relazione al fenomeno dell'abuso sessuale dei minori;
2. All'Osservatorio per il contrasto della pedofilia e della pornografia minorile di adottare entro il 2014 il Piano biennale nazionale di prevenzione e contrasto dell'abuso e dello sfruttamento sessuale dei minori, che dovrebbe contenere azioni finalizzate alla formazione degli operatori, alla sensibilizzazione sul fenomeno dell'abuso online e all'adozione di misure per la prevenzione della recidiva negli abusanti.

8. IL FENOMENO DELLA PROSTITUZIONE MINORILE IN ITALIA

75. Il Comitato raccomanda vivamente che lo Stato parte:

- (b) elabori e implementi una strategia per la prevenzione dello sfruttamento e degli abusi sessuali, ponendo l'accento sui gruppi di minori più vulnerabili, tra cui i minori rom;
- (e) riorganizzi l'Osservatorio sulla prostituzione e sui fenomeni delittuosi ad essa connessi o ne affidi il mandato e le attività a un organismo esistente, al fine di garantire il monitoraggio della prostituzione infantile e dell'abuso di minori.

CRC/C/ITA/CO/3-4, punto 75

Rispetto ai precedenti Rapporti CRC la situazione della prostituzione minorile è in evoluzione, sia per quanto riguarda le/i minori italiani che i/le minori straniere. Le percentuali stimate fanno riferimento¹⁰², in percentuale decisamente maggiore, a persone di minore età femminile, anche

se i maschi non sono del tutto assenti.

Rispetto alle **minorenni italiane**, le cronache hanno portato alla luce il fenomeno, certamente ancora molto sommerso e non totalmente 'nuovo', delle c.d. "baby squillo": giovani ragazze/i che si prostituiscono in quartieri benestanti per comprarsi gadget e accessori alla moda (il telefonino o l'abito firmato). I clienti in genere sono professionisti, impiegati, persone di status economico-sociale medio-alto. Il dato nuovo è rappresentato, in alcuni casi, dal ruolo dei genitori, in particolare le madri, che "sostengono" la prostituzione delle proprie figlie. Si tratta per lo più di adolescenti dagli atteggiamenti spavalidi, ma anche inconsapevoli delle ricadute che avranno su di loro simili condotte. Sembrano manifestare atteggiamenti confusi, frutto da un lato del bombardamento di messaggi mediatici, pubblicità e condotte di "personaggi famosi" che propongono tale comportamento come "vincente", e dall'altro di una vita trascorsa tra il virtuale e un mondo adulto di riferimento sovente assente o convivente o impreparato e fragile. Per quanto riguarda i clienti delle "baby prostitute" (ma il fenomeno della prostituzione minorile non si declina soltanto al femminile), emerge un atteggiamento irresponsabile, che non si pone alcun problema né sul piano legale/normativo (accompagnarsi con una minorenne è un reato grave, perseguibile penalmente), né sul piano etico/morale.

Rispetto alle **minorenni straniere**, le realtà messe in evidenza da coloro che lavorano sul tema della tratta, e soprattutto dall'osservazione di molte unità di strada¹⁰³, è un aumento delle "sospette" minorenni (in particolare nigeriane, ma anche albanesi, rumene e rom); sebbene il fenomeno non sia così manifesto, dato che generalmente le minorenni vengono tenute al chiuso, negli appartamenti e nei locali, e il "ponte" coi clienti avviene tramite donne adulte e quindi meno esposte ai controlli. Secondo una ricerca condotta nel 2009, le donne straniere coinvolte nella prostituzione coatta di strada erano 24.700. Di queste, dall'8 al 10% erano minorenni (indice medio tra la

¹⁰² In una recente ricerca in corso di pubblicazione si evidenzia che "in relazione all'età delle vittime di tratta la nostra ricerca evidenzia una presenza di 1.079 minori di 18 anni in strada (pari al 4,5% del totale), 25 indoor, 135 nei Centri di ascolto, 92 nell'Accoglienza residenziale (dato molto vicino a quello del Dipartimento per le Pari opportunità che ne censisce 114 nello stesso anno). Questi dati sui minori vittime di tratta sono indicativi, pur se parziali, del forte aumento di minori nei circuiti dello sfruttamento sessuale ma non solo (vedi accattonaggio), così come del resto già evidenziato da altri studi". Cfr. Punto e a capo sulla tratta, Uno studio sulle forme di sfruttamento di esseri umani in Italia e sul sistema di interventi a tutela delle vittime, a cura di Vincenzo Castelli, FrancoAngeli.

¹⁰³ Focus della ricerca "Punto e a capo sulla tratta", realizzata da Caritas Italiana, Gruppo Abele, CNCA, On the road.



percentuale di Castel Volturno stimata del 16% e il 5% di Bologna e Parma¹⁰⁴). Altro elemento critico contenuto nella ricerca, ed emerso dai focus territoriali, è il fatto che in alcune città, sebbene gli operatori abbiano lamentato, con segnalazione alle autorità competenti (Ente Locale e/o forze di Polizia) la presenza di sospette minorenni, non ci sia stato alcun intervento da parte delle autorità medesime. Secondo un recente “dossier tratta”¹⁰⁵, al di là dei dati quantitativi difficilmente reperibili, **il fenomeno dello sfruttamento sessuale di minori**, sia su strada che indoor, resta ancora complessivamente sommerso e, proprio per questo, più preoccupante. Sono infatti numerose le persone di minore età vittime di tratta e sfruttamento sessuale, che restano invisibili alle autorità e agli operatori sociali a causa della forte mobilità sul territorio, del controllo da parte degli sfruttatori o di altri adulti, o perché sfruttate al chiuso. Il fenomeno riguarda principalmente giovani o giovanissime di **nazionalità rumena e nigeriana**, ma si segnala anche la presenza (diversificata a seconda dei territori) di ungheresi, bulgare, albanesi, cinesi, sudamericane. Rispetto all'età, la maggior parte rientra nella fascia 16-18, ma in alcuni territori si segnala la presenza anche di ragazze più piccole. Spesso le ragazze appaiono in condizioni fisiche precarie, hanno una bassa scolarizzazione e non di rado subiscono un forte e veloce “addestramento” da parte degli sfruttatori. È molto difficile agganciarle, anche in strada, perché spostate continuamente e controllate a vista. Per quel che riguarda lo sfruttamento indoor, l'invisibilità dello stesso deriva, in parte, anche dal minor allarme sociale destato nell'opinione pubblica, rispetto allo sfruttamento su strada. Tuttavia, la sua collocazione al chiuso riduce le possibilità d'intervento e l'accesso da parte delle vittime ai servizi e alle opportunità offerti dal territorio, aggravandone la condizione segregante.

Altro elemento, che le associazioni che si occupano del tema della tratta lamentano, è la

scarsa attenzione e identificazione delle vittime di tratta tra coloro che presentano richiesta di asilo politico, da parte delle Commissioni Territoriali che valutano tali richieste e alle frontiere, dove proprio la giovane età – e, a volte, la nazionalità – dovrebbe essere un utile indicatore di cui tener conto per identificare le vittime di tratta. La richiesta di asilo politico, considerata spesso dalle forze di Polizia come “strumentale”, in quanto permette di girare liberamente sul territorio dello Stato fino alla valutazione della domanda, va invece considerata come “coercitiva”, in quanto sono gli sfruttatori a indicare alle vittime di tratta di seguire tale procedura. In occasione della cosiddetta emergenza Nord Africa, solo il Progetto Presidium, gestito in collaborazione con l'OIM, ha contribuito a fornire indicatori validi per individuare le vittime di tratta. Su questo, va detto, è stato avviato un lavoro specifico di studio, approfondimento e formazione, da parte di alcune realtà del Terzo Settore¹⁰⁶, a cui ha fatto seguito un progetto nazionale, sostenuto dall'Unione Europea e promosso da Cittalia in collaborazione con realtà del Terzo Settore¹⁰⁷, di cui sono partner il Ministero dell'Interno e il Dipartimento per le Pari Opportunità (Progetto No Tratta).

L'analisi delle storie di vita delle minori migranti, sfruttate a fini sessuali e accolte dai servizi pubblici e dal privato sociale, denuncia la ricorrenza di violenze e maltrattamenti subiti in famiglia, unitamente a promiscuità e alcolismo. Si tratta di giovani molto spesso “dipendenti” dalla figura “forte” del padre o del fratello o, per le persone provenienti dall'Est Europa, da uno “pseudo-fidanzato” che promette loro sicurezza e protezione e poi, una volta giunte in Italia, le sfrutta a fini sessuali. Emergono inoltre – su segnalazione di alcune unità di strada per giovani adolescenti¹⁰⁸ – situazioni di disagio “misto”, in cui lo sfruttamento sessuale fa parte di una sorta di stra-

104 Unicri - Cooperazione Italiana - Associazione Parsec, *La tratta delle minorenni nigeriane in Italia. I dati, i racconti, i servizi sociali*, Roma 2010.

105 “Piccoli schiavi invisibili”, 2013. Realizzato da Save the Children Italia (anche con il contributo e sulla base di informazioni fornite da numerosi enti e associazioni intervistati).

106 È stato promosso dal Gruppo Abele un seminario dal titolo “Richiedenti asilo e vittime di tratta tra differenziazione dei sistemi di protezione e necessità di coordinamento”, in collaborazione con ASGI, Caritas, CNCA, Emmaus Italia, Migrantes, svoltosi il 28 e 29 marzo 2012 presso la Certosa di Avigliana. Dal seminario è stato tratto un documento sul tema.

107 Gruppo Abele e On the Road.

108 Unità di strada del Gruppo Abele per giovani adolescenti.



tegia di corteggiamento/protezione, attuata da giovani albanesi, nei confronti di adolescenti rumene con pochi strumenti, famiglie fragili e problematiche alle spalle, abbordate per strada o conosciute tramite Facebook. La richiesta di “accompagnarsi” ad amici di questi pseudo-fidanzati, viene vissuta dalle ragazze come un “favore” e non avviene, quindi, tramite scambio diretto di denaro. In questi casi, i luoghi del “consumo” sono generalmente le discoteche (nei bagni, nel parcheggio) e non è inusuale l'utilizzo di droghe, offerte anche alla ragazza (in particolare cocaina). In cambio, lo sfruttatore fa alla ragazza e alla sua famiglia molti regali.

Rispetto ai **maschi migranti**, va segnalata la presenza, in costante aumento nell'ambito della prostituzione gay, di minorenni marocchini e lo “scivolamento”, da parte di minori sia rom che marocchini, dall'accattonaggio alla prostituzione (per freddo e fame, per cercare cibo e un luogo caldo dove stare)¹⁰⁹.

In sostanza si tratta di due diversi fenomeni: quello della prostituzione a seguito di tratta e quello dell'uso del proprio corpo per perseguire benefici sociali. In entrambi i casi, comunque, dietro la persona di minore età che viene messa sulla strada, c'è una parte del mondo adulto che organizza il “giro” della “clientela”. Appare indifferibile l'adozione, accanto alle già esistenti sanzioni penali per gli organizzatori di quello che è un racket, di efficaci misure per la tutela del minore che rimane vittima e che necessita di un inserimento in contesto protetto e riabilitativo rispetto all'elaborazione del vissuto traumatico di cui è portatrice.

Sul punto, va segnalata la grave carenza di risorse e strumenti posti a presidio di queste necessità.

Altrettanto grave è **la mancanza di coordinamento tra le differenti esperienze locali**, che non permette di adottare un'efficace strategia di contrasto del fenomeno, di modo che, tolto il minore dalla strada, sia davvero in grado di inserirlo in un contesto in cui, privo della “etichetta” sociale che gli deriva dall'accaduto, possa nuovamente costruirsi un futuro. Le

esperienze di delocalizzazione e/o accoglienza in contesto riabilitativo/riparatorio sono necessariamente da mettere in rete, per consentire di adeguare la proposta alle effettive necessità dei minori coinvolti.

Ciò anche a prescindere dall'esito processuale penale nei confronti degli adulti coinvolti, poiché già lo strumento della gestione dell'inadeguatezza del contesto di vita basta a giustificare l'inserimento del minore in circuiti atti a costruire un futuro, che almeno in parte lo risarcisca di ciò di cui è stato privato.

Altra questione è quella della successiva **esperienza del processo penale** nei confronti degli adulti abusanti (e talvolta anche di alcuni “pari”): su questo piano, va rafforzata la prassi dell'immediata uscita dal processo della vittima, attraverso incidente probatorio (previsto legislativamente, ma con tempi di applicazione non “a misura” della vittima), e della opportuna possibilità (al momento non esistente) di intervento e/o supporto della vittima, senza dover aspettare i tempi dell'azione penale per non “inquinare” la fonte di prova.

Quando, come nella maggioranza dei casi, la vittima minore è straniera, occorre pensare anche a percorsi di **mediazione culturale e linguistica** davvero efficaci, che consentano di garantire il diritto alle radici e, al contempo, un'effettiva possibilità di comprensione/inserimento nel contesto sociale italiano.

È quindi importante che si stimoli la codificazione di sistemi e regole che – senza menomare in alcun modo il diritto alla difesa degli imputati (spesso questi procedimenti richiedono una difesa attenta, per evitare la condanna di persone estranee ai fatti) – garantiscano il perseguimento del benessere e della tutela della vittima, senza i quali non vi sarà mai vera giustizia riparativa, ovvero quella dimensione che per il minore è essenziale per riconquistare il suo diritto ad essere se stesso.

In particolare, concludendo l'analisi del fenomeno della prostituzione minorile e dei mezzi per contrastarla, va raccomandato che la strategia adottata sia su scala nazionale, per garantire uniforme efficacia e facilitare il dialogo con le omologhe autorità degli altri Paesi, giacché ci troviamo di fronte a un fenomeno che spes-

¹⁰⁹ Dato che trova conferma anche nel dossier “Piccoli schiavi invisibili”, *op. cit.*, p. 7



so è molto ben organizzato e ha connotazioni transnazionali, oltre a una connaturata capacità di prosperare nella disarmonia e/o disarticolazione della risposta statale.

Alla luce di tali riflessioni **il Gruppo CRC raccomanda:**

1. Al **Ministro dell'Interno, a quello della Giustizia e al Dipartimento per le Pari Opportunità**, la creazione di unità specializzate di forze dell'ordine e magistratura inquirente, messe in effettiva sinergia e capaci di applicare uniformemente e con prassi condivise e virtuose quanto già a loro disposizione in termini legislativi;
2. All'**ANCI**, di sollecitare i servizi sociali e le Forze di Polizia locali ad intervenire tempestivamente, ogni volta che ricevono segnalazioni di possibili minorenni dedite alla prostituzione forzata, per la loro tutela e presa in carico;
3. Alle **Commissioni Territoriali**, che valutano le richieste d'asilo, di prestare particolare attenzione all'individuazione delle possibili vittime di tratta tra i richiedenti asilo e di interagire con le associazioni e gli enti preposti.

9. ABUSO, SFRUTTAMENTO SESSUALE E MALTRATTAMENTO DEI MINORI

44. Il Comitato ribadisce le sue precedenti preoccupazioni e le osservazioni conclusive (CRC/C/15/Add. 198, parr. 37 e 38) e, richiamando l'attenzione al Commento Generale n. 13 (2011), raccomanda che lo Stato parte:

- (a) consideri prioritaria l'eliminazione di tutte le forme di violenza contro i bambini, anche attraverso l'applicazione delle raccomandazioni dello studio ONU sulla violenza contro i bambini (A/61/299), tenendo conto del risultato e delle raccomandazioni della Consultazione regionale per l'Europa e l'Asia Centrale (svoltasi a Lubiana, in Slovenia, nei giorni 5-7 luglio 2005) e prestando particolare attenzione agli aspetti legati al genere;
- (b) fornisca nel prossimo rapporto periodico informazioni in merito all'applicazione a carico dello Stato parte delle raccomandazioni del succitato studio, in particolare quelle messe in evidenza dal Rappresentante speciale del Segretario Generale, sulla violenza contro i bambini, e nello specifico:

- (i) lo sviluppo di una strategia generale nazionale per impedire e affrontare tutte le forme di violenza e di maltrattamento contro i bambini;
- (ii) l'introduzione di un esplicito divieto giuridico nazionale di tutte le forme di violenza contro i bambini, in tutte le situazioni;
- (iii) il consolidamento di un sistema nazionale di raccolta, analisi e distribuzione dei dati e di un'agenda di ricerca sulla violenza e il maltrattamento contro i bambini.

CRC/C/ITA/CO/3-4, punto 44

Le recenti raccomandazioni del Comitato ONU tornano ad evidenziare l'urgenza per l'Italia di investire nella **prevenzione, quale elemento chiave per la costruzione di un sistema efficace di contrasto della violenza sui bambini**.

Ciò peraltro non può prescindere da due fattori chiave: conoscenza del fenomeno e monitoraggio costante dello stesso.

Anche se purtroppo persiste nel nostro Paese l'assenza di un sistema nazionale di raccolta e di analisi dei dati relativi a tutte le forme di violenza che vedono vittime i bambini, proprio in risposta a queste lacune si registrano nel 2013 **alcuni importanti progressi**.

Segnaliamo, infatti, che l'anno scorso è stato compiuto un innovativo passo avanti proprio nella direzione conoscitiva del fenomeno, grazie all'indagine quali-quantitativa realizzata nel 2013 da due organizzazioni che da sempre partecipano al Gruppo CRC, indagine che fornisce per **la prima volta una fotografia dell'incidenza del maltrattamento in Italia**¹¹⁰. Il progetto è nato per contribuire ad arginare la storica assenza di un sistema di monitoraggio e ha avuto l'obiettivo di fornire dati attuali e più realistici, rispetto ai soli disponibili del Ministero dell'Interno che necessariamente fotografano solo la punta dell'iceberg del problema. I risultati dello studio hanno confermato che **ben 100.000 bambini sono presi in carico ogni anno dai Servizi Sociali italiani esclusivamente per maltrattamento e abuso sessuale**: dunque lo 0,98% della popolazione minorile. Se ad essi si aggiungono i casi di minori presi in carico per altre cause, il dato

¹¹⁰ "Maltrattamento sui bambini: quante le vittime in Italia?". Lo studio, condotto da CISMAI e Terre des Hommes, ha coinvolto una cinquantina di Comuni italiani. Per dettagli: <http://terredeshommes.it/cosa-facciamo/progetti-italia/>.



sale a 150.000 bambini. Tale numero è il primo che inizia ad allineare l'Italia agli altri Paesi in cui il fenomeno assume queste proporzioni: Stati Uniti 2011, 9,1 su 1000 (ovvero 0,91%); Australia 2010, 7,6 su 1000 (ovvero 0,76%), Regno Unito 2012, 50.573 bambini inseriti nel Registro di protezione (per grave maltrattamento). Per la sua portata fortemente innovativa e per poter incidere realmente nelle politiche nazionali di contrasto del maltrattamento, il progetto è stato riattivato nel 2014 su scala nazionale, con il coinvolgimento di 250 Comuni, grazie allo specifico mandato e contributo dell'Autorità Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza, in collaborazione con ANCI e ISTAT. Obiettivo del progetto è portare a 'sistema' questo innovativo strumento di monitoraggio sull'incidenza del maltrattamento su scala nazionale, in modo permanente, condividendo con Ministeri, ANCI e ISTAT i risultati e gli strumenti adottati dall'Indagine.

In aggiunta a ciò un altro progetto, unico nel suo genere, è stato condotto nel 2013 per approfondire la conoscenza del fenomeno della violenza sui bambini in Italia. Si tratta dello studio "Tagliare sui bambini è davvero un risparmio? Impatto sulla spesa pubblica della mancata prevenzione della violenza sui bambini"¹¹¹. Grazie a questa ricerca, oggi abbiamo la conferma che **anche nel nostro Paese l'impatto sul bilancio dello Stato della mancata prevenzione del maltrattamento è in linea con quanto rilevato dalle ricerche prodotte dall'Organizzazione Mondiale della Sanità e da altri qualificati centri di ricerca internazionali**¹¹². Il maltrattamento causa anche una spesa rilevante per la società: infatti gli interventi di protezione e cura delle vittime si traducono in costi sul bilancio pubblico. Secondo questo studio, tale costo ammonta nel nostro Paese a circa 13.056 miliardi di Euro, ovvero lo 0,84% del PIL. Tale quindi è il costo che politiche di mero contrasto del fenomeno della violenza sui bambini hanno ogni anno in

Italia. Se fossero invece sostituite da programmi di prevenzione, così come dettato dalla stessa OMS, procurerebbero notevoli risparmi non solo in termini economici, ma soprattutto di benessere sulla vita dei bambini.

A fronte di questi dati **non può non preoccupare la diminuzione del budget dedicato a infanzia e adolescenza disposto dalla Legge di Stabilità n. 147 del 27 dicembre 2013**¹¹³.

La necessità di intervenire a livello preventivo e di rinforzare il sistema di contrasto al maltrattamento è evidenziata anche da quanto emerso da un'indagine condotta a Milano¹¹⁴, nel 2013, su tutti i pediatri e medici di base, e volta a sondare la conoscenza e capacità di gestione del maltrattamento da parte di questa rete strategica di operatori, che svolge un ruolo chiave proprio in termini di prevenzione. Dai dati emerge che oltre il 60% dei medici ha percepito casi di maltrattamento sui propri assistiti, ma non li ha segnalati, perché non sicuro degli elementi a disposizione, non informato sul come e a chi fare la segnalazione, e intimorito dalle possibili conseguenze del proprio gesto. Come prima e tempestiva risposta a questa situazione preoccupante, è nato un **Vademecum per il pronto orientamento dei medici di base e pediatri**¹¹⁵. Sulla spinta delle lacune evidenziate dai medici è stato inoltre attivato, per la prima volta a Milano, un percorso specifico di formazione della categoria medica sul maltrattamento all'infanzia.

Se il coinvolgimento dei medici è senz'altro una nota positiva, non possiamo non rilevare che l'altra grande **categoria di adulti che si trovano in posizione privilegiata per rilevare situazioni di maltrattamento ai minori, ossia gli insegnanti, usufruisce solo sporadicamente di iniziative formative**, promosse su base locale, che si rivelano gravemente al di sotto di quanto sarebbe necessario. Dalle esperienze degli operatori e dei ser-

111 "Tagliare sui bambini è davvero un risparmio?". Studio condotto da CISMAI e Terres des Hommes, in collaborazione con l'Università Bocconi.

112 WHO, *The economic dimensions of interpersonal violence*, Ginevra, 2004; WHO, *Manual for estimating the economic costs of injuries due to interpersonal and self-directed violence*, 2008; Prevent Child Abuse America, *Total Estimated Cost of Child Abuse and Neglect in the United States*, Chicago, 2007 (stimati 33 miliardi di dollari di costi diretti e 103 miliardi di dollari di costi indiretti); Law Commission of Canada, *The Economic Cost of Child Abuse in Canada*, 2005.

113 L. 147/2013: <http://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:2013-12-27;147%vig>.

114 Indagine condotta da Terres des Hommes, SVSeD/SBAM, Clinica Mangiagalli di Milano.

115 Il Vademecum è stato realizzato da Terres des Hommes, in collaborazione con l'Ordine dei Medici, il Comune di Milano, ASL, SVSeD, e con il patrocinio di SIP e SICUPP. Per il testo vd. <http://www.west-info.eu/it/se-a-scoprire-gli-abusi-e-il-pediatra/terres-des-hommes-vademecum-per-lorientamento-di-medici-e-pediatri-nella-gestione-di-casi-di-maltrattamento-o-sospetto-a-danno-di-bambine-e-bambini-2014/>.



vizi preposti, risulta che: il mondo della scuola fatica a segnalare; se segnala, spesso lo fa con ritardo; è confuso di fronte alle forme emergenti di maltrattamento (cyberbullismo, sexual grooming ecc.); sovente sottovaluta la gravità dei fatti, soprattutto quando la vittima è adolescente¹¹⁶. A danno avvenuto, si pone **il problema della cura e della riabilitazione delle vittime**. Per quanto, come già ricordato nel precedente Rapporto CRC¹¹⁷, gli interventi di assistenza e recupero delle stesse siano inseriti a pieno titolo tra le prestazioni sanitarie garantite dal SSN a livello di assistenza territoriale, ambulatoriale e domiciliare (D.P.C.M. 14 febbraio 2001), persiste la mancanza di linee guida nazionali e di requisiti minimi dei servizi preposti, con conseguente mancato rispetto del diritto a usufruire di cure tempestive ed efficaci da parte delle vittime, in modo uniforme sul territorio nazionale.

Sul piano giudiziario, come già in precedenza segnalato, è frequente che il minore offeso non sia adeguatamente rappresentato nel processo attraverso la nomina di un curatore speciale, e anche l'indispensabile raccordo tra l'Autorità Giudiziaria penale, inquirente e giudicante, e l'Autorità Giudiziaria minorile, competente per gli interventi a tutela del minore vittima di reati, risulta spesso carente. **Ma anche nel caso in cui il minore sia stato assistito adeguatamente, durante la fase processuale, si rende indispensabile garantirgli un percorso adeguato di presa in carico, finalizzato alla cura delle ferite che una tale esperienza ha procurato**¹¹⁸. È quindi fondamentale garantire alle vittime un percorso psicoterapeutico *ad hoc*, che non può non essere allargato anche ai membri della famiglia del minore, se protettivi, o ai *caregiver* sostitutivi e alla rete affettiva, in piena coerenza con quanto richiesto dalla Direttiva 2011/93/UE art. 31¹¹⁹.

Di contro, una nota positiva va segnalata sul tema del **contrasto al fenomeno della violenza di genere e del femminicidio**. Mentre continuavamo a rilevare la crescita esponenziale dei dati relativi alle donne vittime di maltrattamenti, soprattutto all'interno delle mura domestiche, **cogliamo un segnale positivo nel Decreto Legge n. 93/2013**¹²⁰, diventato poi legge, che contiene alcuni articoli importanti su questo tema. In particolare, segnaliamo l'introduzione di una nuova aggravante, quella che riguarda la violenza commessa in presenza di minori di anni 18. Un passo importante, che rinforza la definizione di **violenza assistita** da parte dei bambini, come una vera e propria forma di maltrattamento, con le cui conseguenze gravissime si confrontano, con sempre maggior frequenza, gli operatori e i servizi. Ancora in questo ambito, va registrato come positivo **l'ampliamento dei fondi dedicati alle azioni di contrasto alla violenza di genere** (Legge n. 147 del 23 dicembre 2013).

Ma **sul piano culturale ed educativo** c'è ancora molto lavoro da fare: non possono non preoccuparci i risultati di un'indagine del febbraio 2014, mirata a rilevare il pensiero della popolazione italiana in merito al fenomeno del sesso, reale o virtuale, tra adulti e adolescenti, che evidenzia come il 38% degli intervistati la ritenga pratica accettabile¹²¹. Non è difficile cogliere una correlazione tra queste errate convinzioni e i **recenti e non isolati gravissimi fatti di cronaca, che vedono protagonisti adolescenti di genere femminile che fanno sesso a pagamento con uomini adulti**. A fronte di tutto questo, non possiamo che auspicare una celere messa in atto di campagne di sensibilizzazione e prevenzione rivolte alla popolazione adulta, circa la reale natura di questi fatti, che sono al tempo stesso reati gravi e azioni in grado di provocare danni di importante impatto traumatico sulle persone di minore età. È anche importante sottolineare che il fatto che il mi-

116 Fonte: operatori CISMAL.

117 6° Rapporto CRC: <http://www.gruppocrc.net/MINORI-IN-SITUAZIONE-DI>.

118 Si vd. ad esempio le "Linee Guida per l'ascolto del minore" e la "Deontologia dello psicologo forense", Ordine degli Psicologi della Regione Lazio, 2012.

119 Rettifica della direttiva 2011/93/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2011, relativa alla lotta contro l'abuso e lo sfruttamento sessuale dei minori e la pornografia minorile, che sostituisce la decisione quadro 2004/68/GAI del Consiglio (Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea - L. 335 del 17 dicembre 2011). Disponibile su: http://www.osservatoriopedofilia.gov.it/dpo/resources/cms/documents/DIRETTIVA_2011-92-UE_DEL_PARLAMENTO_EUROPEO_E_DEL_CONSIGLIO.pdf.

120 D.L. 93/2013: <http://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto-legge:2013-08-14;93&vig=>.

121 Indagine condotta dall'Istituto Ipsos per Save the Children in occasione del Safer Internet Day 2014 (<http://risorse.savethechildren.it/files/comunicazione/Ufficio%20Stampa/Safer%20Internet%20Day%20-%20Interazioni%20sessuali%20adulti-minori%20a%20partire%20da%20internet.pdf>).



nore sia attivo e propositivo all'interno di tali situazioni non implica né una diminuzione di responsabilità dell'adulto, né un alleggerimento dell'impatto traumatico dell'esperienza sul minore stesso. Dovranno inoltre essere messe a punto strategie di intervento rivolte ai minori e alle famiglie, in grado di incidere in maniera efficace sulla prevenzione di questi fenomeni e di curarne le vittime.

Ancora sul piano culturale, dobbiamo ribadire la presenza di **atteggiamenti spesso spregiudicati e non rispettosi del superiore interesse del minore, in relazione a fatti di cui bambini e adolescenti sono vittime da parte dei media**. Anche lo storico problema italiano del reclutamento di bambini e ragazzi in organizzazioni criminali, spesso di stampo mafioso, non sembra aver subito cambiamenti rispetto a quanto già denunciato nei precedenti Rapporti CRC. La crescita della disoccupazione giovanile, che tocca livelli estremamente preoccupanti soprattutto al Sud, non può che configurarsi come ulteriore e gravissimo fattore di rischio in relazione a questo fenomeno.

Pertanto il Gruppo CRC raccomanda:

1. Al **Governo** di adempiere alle richieste dell'ONU e delle Organizzazioni di protezione dell'infanzia, istituendo un sistema nazionale di rilevazione del maltrattamento dei bambini in Italia;
2. Al **Ministero della Salute** di inserire la prevenzione del maltrattamento nel Piano sanitario nazionale e nel Piano nazionale di prevenzione sanitaria, e di garantire, su tutto il Territorio nazionale, il diritto a cure tempestive, di alto livello qualitativo e di durata congrua alla gravità del problema, ai minori vittime di violenza;
3. Al **Ministero della Giustizia** di prevedere specifiche misure legislative e operative per gli addetti della comunicazione, al fine di garantire la dignità dei minori, con particolare attenzione al genere, e il pieno rispetto della privacy dei bambini coinvolti in procedimenti civili o penali, nonché la tutela degli operatori impegnati nelle azioni di protezione e cura. Si chiede altresì di garantire ai minori adeguata assistenza

all'interno dei procedimenti nei quali sono persona offesa.

10. MINORI APPARTENENTI A MINORANZE ETNICHE: I MINORI ROM, SINTI E CAMINANTI

80. Il Comitato ONU raccomanda che l'Italia:

- (a) sospenda lo stato di emergenza in relazione agli insediamenti delle comunità nomadi e le ordinanze del 30 maggio 2008;
- (b) elabori e adotti, con la partecipazione delle comunità interessate, un piano di azione, a livello nazionale, che promuova la reale integrazione sociale della comunità rom in Italia, tenendo conto della delicata situazione dei minori, in particolare in termini di salute e istruzione;
- (c) destini risorse umane, tecniche e finanziarie adeguate, al fine di garantire il miglioramento sostenibile delle condizioni socio-economiche dei minori rom;
- (d) adotti misure adeguate per contrastare pratiche dannose quali i matrimoni precoci;
- (e) elabori linee guida incisive e fornisca ai funzionari pubblici la formazione adeguata, al fine di migliorare la comprensione della cultura rom e prevenire una percezione stereotipata e discriminatoria dei minori appartenenti a tale etnia;
- (f) ratifichi la Carta Europea delle lingue regionali e minoritarie.

CRC/C/ITA/CO/3-4, punto 80

Il Consiglio d'Europa stima che la presenza in Italia di rom, sinti e caminanti sia tra i 120.000 e i 180.000, costituendo circa lo 0,25% della popolazione italiana; una percentuale tra le più basse del continente europeo¹²². Circa la metà sono cittadini italiani e, secondo più recenti stime, il 60% del totale ha meno di 18 anni¹²³. Il 22 aprile 2013 la Corte di Cassazione ha rigettato il ricorso presentato dal Governo Ita-

¹²² Cfr. Consiglio d'Europa, *Estimates and official numbers of Roma in Europe*, luglio 2012.

¹²³ Cfr. Commissione Straordinaria per la tutela e la promozione dei diritti umani del Senato della Repubblica, *Rapporto Conclusivo dell'indagine sulla condizione di Rom, Sinti e Camminanti in Italia*, 9 febbraio 2011, p. 19 e p. 45. Secondo le stime di Opera Nomadi il 60% ha meno di 18 anni e di questi il 30% ha meno di 5 anni, il 47% ha dai 6 ai 14 anni e il 23% tra i 15 e i 18 anni. La carenza di dati certi, riguardo la popolazione rom residente in Italia, è stata evidenziata dalla Commissione straordinaria per la tutela e la promozione dei diritti umani del Senato. Anche la Fundamental Rights Agency dell'Unione Europea ha sottolineato l'importanza di raccogliere dati oggettivi al fine di mettere in atto politiche efficaci ed efficienti.



liano contro la sentenza del Consiglio di Stato che, nel novembre 2011, aveva dichiarato illegittimo l'impianto dell'"emergenza nomadi"¹²⁴, sancendo la definitiva chiusura della stagione emergenziale. Tuttavia, si fatica a rilevare un sostanziale mutamento nelle condizioni di vita delle comunità rom e sinte. In seguito alla sentenza della Cassazione, il Governo non ha previsto alcun meccanismo di rimedio effettivo per le vittime delle violazioni di diritti umani occorse durante il periodo emergenziale, mentre i "campi" continuano a essere la principale soluzione alloggiativa riservata alle famiglie rom e sinte in condizione di emergenza abitativa dalle autorità.

Anche se si rileva un numero limitato di buone prassi, **l'Italia continua a essere il "paese dei campi"**¹²⁵, e in ragione di ciò riceve numerose critiche da parte delle istituzioni internazionali e delle più autorevoli organizzazioni a tutela dei diritti umani¹²⁶. La costruzione e gestione da parte delle autorità pubbliche di un sistema abitativo parallelo, i cosiddetti "campi nomadi" dedicati alle comunità rom, risalta come un'eccezione italiana nel quadro europeo. L'inadeguatezza e la precarietà delle condizioni abitative che si riscontrano in tali insediamenti, unite all'oggettiva emarginazione fisica e sociale, oltre a compromettere il godimento del diritto a un alloggio adeguato, hanno gravissime ricadute sul godimento dei diritti dei minori rom e sinti, *in primis* quelli all'istruzione e alla salute¹²⁷. Simili criticità legate all'inadeguatezza della soluzione abitativa si rilevano nei centri di accoglienza per soli rom esistenti in alcune città italiane¹²⁸.

Nel 2013 si continuano a registrare numerose operazioni di sgombero e trasferimento forzato¹²⁹ di comunità rom dagli insediamenti informali in cui vivono¹³⁰. Tali operazioni sono condotte in assenza delle tutele procedurali previste dal diritto internazionale e nella maggior parte dei casi non vengono accompagnate da consultazioni; non viene dato un adeguato preavviso, né una notifica formale dello sgombero, privando le persone coinvolte del diritto a ricorrere per vie legali; non viene offerta alcuna alternativa alloggiativa adeguata¹³¹. Si sottolinea come gli sgomberi forzati comportino un'elevatissima voce di spesa e non abbiano l'effetto di sanare l'inadeguatezza dell'alloggio, con l'esito anzi di replicarla altrove¹³². Gli sgomberi forzati hanno gravissime conseguenze sul consistente numero di minori coinvolti, soprattutto in termini di improvvisa interruzione dei percorsi scolastici.

Rispetto al precedente anno scolastico, nel 2012/2013, **gli alunni rom e sinti sono ulteriormente diminuiti**, attestandosi a 11.481 iscritti, il numero più basso degli ultimi sei anni¹³³. A incidere sui bassi livelli di scolarizzazione e sull'elevata dispersione scolastica¹³⁴ contribuiscono le condizioni abitative precarie degli insediamenti e la loro marginalizzazione spaziale. In molti casi, per far fronte all'ostacolo costituito dalla lontananza fisica dei "campi" dalle scuole, viene fornito un servizio di accompagnamento scolastico per mezzo di autobus "speciali" riservati ai minori rom che, per raggiungere tutti gli insediamenti, spesso li portano a destinazione in ritardo e li prelevano con notevole anticipo¹³⁵.

Da una ricerca condotta nel 2011 emerge come i rom e i sinti risultino sovra-rappresentati nelle

124 Corte di Cassazione, Sezione Unite Civili, Sentenza n. 9687/2013, depositata il 22 aprile 2013, vd. http://www.asgi.it/public/parser_download/save/1_013_cassazione_rom_itgiurisprudenza.pdf.

125 European Roma Rights Centre, *Il paese dei campi. La segregazione razziale dei Rom in Italia*, in "Rapporti nazionali", n. 9, ottobre 2000.

126 Cfr. Commissione Europea contro il razzismo e l'intolleranza, *Rapporto dell'ECRI sull'Italia. Quarto ciclo di monitoraggio*, febbraio 2012; Comitato per l'eliminazione della Discriminazione Razziale delle Nazioni Unite, *Osservazioni Conclusive: Italia*, marzo 2012; Comitato Europeo dei Diritti Sociali, *Conclusioni 2011 (Italia)*, Articoli 7, 8, 16, 17, 19, 27 e 31 della Carta Riveduta, gennaio 2012; Amnesty International, *Due pesi due misure*, ottobre 2013; European Roma Rights Centre, *Profilo del Paese 2011-2012: Italia*, luglio 2013.

127 Cfr. Associazione 21 luglio, *Figli dei "campi"*, dicembre 2013.

128 In questo senso risultano emblematici il centro di via Salaria e il "Best House Rom" di via Visso, entrambi a Roma. Cfr. Associazione 21 luglio, *Figli dei "campi"*, op. cit., e Associazione 21 luglio, *Senza luce*, marzo 2014.

129 Gli sgomberi forzati sono una "evidente violazione dei diritti umani", come sottolineato dalla Commissione dei Diritti Umani delle Nazioni Unite nella risoluzione 1993/77 nel marzo 1993.

130 Solo a Roma sono stati 78 gli sgomberi forzati eseguiti nel 2013.

131 CERD, *Osservazioni Conclusive: Italia*, op. cit.; Associazione 21 luglio, *Figli dei "campi"*, op. cit.

132 Berenice, Lunaria, Compare e Osservazione, *Segregare costa. La spesa dei "campi nomadi" a Napoli, Roma e Milano*, settembre 2013.

133 MIUR, *Gli alunni stranieri nel sistema scolastico italiano - A.S. 2012/2013*, ottobre 2013, p. 23.

134 Nell'anno scolastico 2012/2013 risultano iscritti alla scuola secondaria di II grado solamente 107 rom e sinti, a fronte di 3.215 iscritti alla scuola secondaria di I grado.

135 Cfr. Associazione 21 luglio, *Figli dei "campi"*, op. cit.



case famiglia visitate, costituendo il 10,4% dei bambini residenti, a fronte di una percentuale sulla popolazione totale dello 0,25%. La ricerca ha anche rilevato la diffusione di pregiudizi sulle capacità genitoriali dei rom e la scarsità di azioni mirate a incoraggiare il reinserimento del bambino rom nella propria famiglia¹³⁶. La sovra-rappresentazione dei minori rom e sinti nel sistema italiano di protezione dei minori viene confermata da altre due ricerche, che hanno documentato come un minore rom, rispetto a un minore non rom, possa arrivare ad avere fino a 40 volte la probabilità di essere dichiarato adottabile¹³⁷.

Il mancato riconoscimento dello status giuridico aggrava la condizione di molti minori, nati e cresciuti in Italia: **sono almeno 15.000 i minori rom apolidi o a rischio apolidia**¹³⁸. Privi della cittadinanza italiana, proprio per il fatto di essere nati e cresciuti in Italia, difficilmente ottengono la cittadinanza del paese di origine dei genitori, ritrovandosi in una condizione di apolidia *de facto* che ne pregiudica il godimento di diritti fondamentali. Con la “Strategia Nazionale di inclusione dei rom, dei sinti e dei caminanti”, varata nel febbraio 2012¹³⁹, l'Italia si è impegnata a livello europeo ad abbandonare l'approccio emergenziale in favore di politiche di inclusione rivolte alle comunità rom e sinte. La Strategia propone l'adozione di un approccio integrato che si articola su quattro assi fondamentali (istruzione, alloggio, impiego e salute) e, con particolare riguardo ai minori, afferma che “*è auspicabile un approccio globale, che non separi artificiosamente i temi della scolarizzazione, delle soluzioni abitative in ambienti decorosi, della valorizzazione delle specificità culturali, della salute, del tempo libero e dell'integrazione degli adulti di riferimento*”¹⁴⁰. Tuttavia, la sua concreta ap-

plicazione risulta in forte ritardo, così come rilevato anche dalla Commissione Straordinaria per i Diritti Umani del Senato¹⁴¹, lasciando per il momento le comunità in una fase di stallo, a cavallo tra l'abbandono dell'approccio improntato su logiche di sicurezza e controllo e l'effettiva applicazione della Strategia. Bisogna rilevare come tra gli elementi che ostacolano l'applicazione della Strategia Nazionale e il processo di inclusione sociale delle comunità rom e sinte, spicchi il fervente sentimento antizigano radicato nella società maggioritaria, su cui fa irresponsabilmente leva una porzione consistente del discorso politico, soprattutto a livello locale¹⁴².

Pertanto, il Gruppo CRC raccomanda:

1. Al **Governo** di dare nuovo impulso e rinnovato vigore all'applicazione della Strategia Nazionale, assicurandone una concreta attuazione e un efficace monitoraggio, che preveda la partecipazione attiva delle comunità rom e sinte, garantendo adeguate risorse finanziarie alla sua effettiva attuazione ed esplicitando chiari obiettivi quantificabili e indicatori di risultato;
2. Al **Governo** e agli **Enti Locali** di far cessare immediatamente gli sgomberi forzati su tutto il Territorio nazionale, anche attraverso l'adozione di un esplicito divieto di condurre sgomberi forzati, mediante una legislazione che preveda tutele procedurali fondate sugli standard internazionali vigenti e l'emanazione di Linee Guida in materia, rivolte alle forze pubbliche e alle autorità locali; e di perseguire il definitivo superamento dei “campi nomadi” partendo da un coinvolgimento reale ed effettivo delle diverse comunità interessate, attraverso l'attuazione di politiche abitative tese all'integrazione, che favoriscano la desegregazione delle comunità rom e sinte, anche permettendo l'accesso, in condizione di parità, a soluzioni di *housing* sociale;

¹³⁶ Osservazione, *La tutela dei diritti dei bambini rom nel sistema italiano di protezione dei minori*, 2012, p. 19. La ricerca si è concentrata sulle città di Bari, Napoli, Roma, Milano e Bolzano.

¹³⁷ Saletti Salza, C., *Dalla tutela al genocidio?*, CISU 2010; Associazione 21 luglio, *Mia madre era rom*, ottobre 2013.

¹³⁸ Commissione Straordinaria per la tutela e la promozione dei diritti umani del Senato della Repubblica, *Rapporto Conclusivo dell'indagine sulla condizione di Rom, Sinti e Camminanti in Italia*, op. cit., p. 23.

¹³⁹ Vd. <http://www.unar.it/unar/portal/wp-content/uploads/2014/02/Strategia-Rom-e-Sinti.pdf>.

¹⁴⁰ Strategia Nazionale di Inclusione dei Rom, dei Sinti e dei Caminanti, p. 56.

¹⁴¹ Commissione Straordinaria per la tutela e la promozione dei diritti umani del Senato della Repubblica, Risoluzione n. 201, 18 dicembre 2013.

¹⁴² Cfr. Associazione 21 luglio, *Antiziganismo 2.0*, settembre 2013.



3. Al **Ministero dell'Interno** di risolvere, di concerto con Prefetture, Questure e Rappresentanze Diplomatiche, la questione degli “apolidi di fatto” e di sanare, di concerto con le competenti autorità, le posizioni dei minori nati in Italia, figli di genitori scappati da Paesi in guerra, che si ritrovano a oggi a non avere uno status giuridico definito.