

COMMISSIONE PARLAMENTARE

per l'infanzia e l'adolescenza

S O M M A R I O

MATERIE DI COMPETENZA:

| | |
|--|----|
| Sull'attività svolta dalla Commissione nell'anno 2019: proposta di relazione (<i>Esame, ai sensi dell'articolo 1, comma 5, della legge 23 dicembre 1997, n. 451. Approvazione della relazione: Doc. XVI-bis, n. 2</i>) | 17 |
| <i>ALLEGATO (Relazione approvata dalla Commissione sull'attività svolta dalla Commissione nell'anno 2019. Doc. XVI-bis, n. 2)</i> | 21 |
| Sui lavori della Commissione | 20 |
| Sulla pubblicità dei lavori | 20 |

PROCEDURE INFORMATIVE:

| | |
|---|----|
| Seguito dell'indagine conoscitiva sulle forme di violenza fra i minori e ai danni di bambini e adolescenti. | |
| Audizione del Ministro dell'interno | 20 |

MATERIE DI COMPETENZA

Martedì 18 febbraio 2020. – Presidenza della presidente RONZULLI. – Interviene, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, il ministro dell'interno Luciana Lamorgese.

La seduta comincia alle 12.30.

Sull'attività svolta dalla Commissione nell'anno 2019: proposta di relazione.

(Esame, ai sensi dell'articolo 1, comma 5, della legge 23 dicembre 1997, n. 451. Approvazione della relazione: Doc. XVI-bis, n. 2).

La PRESIDENTE avverte che nella prima parte della seduta odierna la Commissione è chiamata ad esaminare la proposta di relazione sull'attività svolta nell'anno 2019.

Tale documento si compone di tre capitoli. Il capitolo primo riguarda in

generale le modalità operative del lavoro svolto in Commissione. In proposito sottolinea come un'importante innovazione rispetto al passato e alle prassi seguite nelle ultime legislature sia proprio la decisione della Commissione, coerentemente con quanto previsto dalla legge istitutiva, di impegnarsi ad approvare – con cadenza annuale – una relazione riassuntiva dell'intera attività svolta nel corso dell'anno precedente. Questa scelta è finalizzata a focalizzare e sollecitare l'attenzione del Parlamento, e più ampiamente del dibattito politico, sulle tematiche connesse al mondo dell'infanzia e alla concreta attuazione dei diritti che, oltre trent'anni fa, sono stati riconosciuti dalla Convenzione ONU a bambini e adolescenti. Nel secondo capitolo sono puntualmente indicati i temi trattati dalla Commissione nel 2019. Nell'analisi dei singoli argomenti, oltre a ricordare il lavoro svolto dalla Commissione sono stati segnalati anche gli eventuali « seguiti » parlamentari, quali ad esempio

la presentazione di disegni di legge che hanno recepito le riflessioni emerse nei lavori della Commissione. Infine nell'ultimo capitolo – tenuto conto che nel 2019 sono stati celebrati i trent'anni della su ricordata Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia – sono riassunte le attività che la Commissione si propone di svolgere nel 2020 nell'ambito della generale attuazione dei principi sanciti nella Convenzione del 1989.

La PRESIDENTE dichiara quindi aperto il dibattito.

Non essendovi richieste di intervento, la PRESIDENTE avverte che si passerà direttamente alla votazione, previa dichiarazioni di voto.

L'onorevole Carmela GRIPPA (M5S) esprime vivo apprezzamento per la proposta di relazione che la Commissione è chiamata in questa sede a votare. Ritiene particolarmente apprezzabile la decisione della Commissione stessa di impegnarsi ad approvare annualmente una relazione riassuntiva dell'attività svolta; in quanto in questo modo si può sollecitare l'attenzione del Parlamento e dell'intero dibattito politico, sulle tematiche connesse al mondo della infanzia. Auspica quindi che le conclusioni e le osservazioni formulate dalla Commissione nella relazione possano avere un seguito non solo sul piano strettamente parlamentare, ma anche e soprattutto al di fuori del Parlamento attraverso l'organizzazione di convegni e di iniziative rivolte in particolare alle scuole e alle famiglie.

Conclude preannunciando il voto favorevole del proprio Gruppo sulla proposta.

La senatrice Paola BINETTI (FIBP-UDC) esprime pieno apprezzamento per il contenuto della proposta di relazione la quale riassume egregiamente le numerose attività svolte dalla Commissione durante questo primo anno di attività. Dal documento in votazione emerge altresì come i temi dell'infanzia vedano il coinvolgimento anche di altri organi parlamentari, e in particolare soprattutto le Commissioni

permanenti, in ragione delle competenze legislative loro spettanti. Lamenta in proposito una carenza nella circolazione delle informazioni e delle attività svolte tra le Commissioni. Si sofferma poi sulla questione relativa alla prostituzione e alla necessità di intervenire per contrastare questo fenomeno. Conclude associandosi alle considerazioni svolte dall'onorevole Grippa sull'esigenza di promuovere la conoscenza e la diffusione del documento che la Commissione si sta accingendo a votare anche al di fuori delle aule parlamentari.

L'onorevole Maria SPENA (FI), nel preannunciare il voto favorevole del proprio Gruppo sulla proposta di relazione, esprime pieno apprezzamento per il contenuto della stessa. Si sofferma in particolare sulla parte della relazione relativa ai fenomeni del bullismo e del cyberbullismo. Si tratta di tematiche che la Commissione ha ampiamente approfondito nella indagine conoscitiva svolta in questo primo anno di lavori e che si è conclusa con l'approvazione di un documento conclusivo. Proprio questo documento rappresenta un importante strumento di lavoro anche per coloro che concretamente si trovano ad affrontare questi terribili fenomeni. Fa presente in proposito di aver distribuito, in più occasioni, a scolaresche che ha incontrato in Parlamento, copia di questo documento. A suo parere, inoltre, particolarmente apprezzabile è il risultato raggiunto con l'approvazione di un emendamento – nel corso dell'esame in Senato del disegno di legge di bilancio – sottoscritto da tutti componenti della Commissione che ha stanziato tre milioni di euro proprio per la formazione dei docenti sui temi del bullismo e del cyberbullismo.

Auspica che anche la relazione che la Commissione si accinge a votare possa avere una ampia diffusione non solo a livello istituzionale, ma anche e soprattutto nelle scuole.

L'onorevole SIANI (PD) nell'associarsi al giudizio positivo sul contenuto della proposta in esame, esprime il proprio

rammarico per il mancato recepimento delle conclusioni della indagine conoscitiva della Commissione bicamerale nel contenuto del disegno di legge sul bullismo da poco licenziato, in prima lettura, dalla Camera dei deputati. È importante, a suo parere, che i documenti approvati dalla Commissione infanzia siano veicolati non solo a livello governativo e parlamentare, promuovendone la conoscenza soprattutto nelle Commissioni permanenti e nei dicasteri competenti, ma anche nella società civile, al fine di evitare di dare concreta attuazione al lavoro svolto. Conclude preannunciando il voto favorevole del proprio Gruppo.

La presidente RONZULLI osserva con rammarico come il disegno di legge licenziato dalla Camera dei deputati in tema di contrasto al bullismo non recepisca, come rilevato anche dall'onorevole Siani, le conclusioni del documento conclusivo approvato dalla Commissione infanzia. In quest'ultimo documento emerge con chiarezza come il fenomeno del bullismo si debba affrontare con interventi di prevenzione e con misure di protezione delle vittime: la via della repressione rappresenta una opzione del tutto marginale e poco efficace. È pertanto incomprensibile la scelta, compiuta col disegno di legge su ricordato, di introdurre una disposizione che intervenendo sulla disciplina delle misure coercitive applicabili dal Tribunale dei minorenni ai minori, contempla la possibilità che in esito al progetto di intervento educativo con finalità rieducativa e riparativa, l'autorità giudiziaria possa decretare il collocamento del minore in una comunità, sebbene anche solo come *extrema ratio*.

Si augura che tali criticità possano essere corrette nel corso dell'esame in Senato del provvedimento.

L'onorevole Maria Teresa BELLUCCI (FDI) ritiene che la relazione che la Commissione si appresta a votare costituisca una preziosa sintesi dell'intenso lavoro svolto nel corso di questo primo anno di attività. Con questo documento la Com-

missione evidentemente ribadisce il proprio ruolo di organismo di controllo e vigilanza sull'attuazione dei diritti che la Costituzione e la Convenzione ONU del 1989 hanno riconosciuto a bambini e adolescenti. È di fondamentale importanza questo compito di vigilanza e di monitoraggio che la legge istitutiva riconosce alla Commissione bicamerale. Un compito che impone di verificare se ed in che modo in concreto si possa dire attuato il principio del *best interests of the child*. Nel merito della proposta di relazione ritiene particolarmente apprezzabili i rilievi formulati con riguardo alla questione degli affidi e alla constatazione di non infrequenti casi di violazione del divieto di sottrazione dei minori alle famiglie di origine per ragioni legate all'indigenza economica. Altrettanto apprezzabili sono le osservazioni relative alle tematiche del bullismo. In proposito condivide le perplessità espresse dalla Presidente, rammaricandosi del fatto che la Commissione giustizia, prima, e l'aula della Camera, poi, non abbiano ritenuto di migliorare il testo recependo i contenuti del documento conclusivo approvato dalla Commissione infanzia. È importante, a suo parere, che il legislatore intervenga in modo tempestivo per fronteggiare i problemi, ma senza che ciò pregiudichi il contenuto delle misure approvate, soprattutto quando si tratta della tutela dei più deboli e in particolare dei bambini e degli adolescenti.

La senatrice Maria SAPONARA (L-SP-PSd'Az) si associa ai giudizi positivi espressi sul contenuto della proposta oggi all'esame della Commissione, la quale riassume egregiamente l'ampio ed approfondito lavoro svolto nel corso di questo primo anno di attività. Auspica che similmente al documento conclusivo della indagine conoscitiva sul bullismo e sul cyberbullismo anche questa relazione possa avere « un seguito » non solo parlamentare ma anche e soprattutto al di fuori, attraverso una capillare diffusione nelle scuole e nelle famiglie. Conclude preannunciando il voto favorevole del proprio Gruppo.

La PRESIDENTE, nel prendere atto che non vi sono ulteriori richieste di intervento per dichiarazione di voto, pone in votazione la proposta di relazione, che, previa verifica del prescritto numero legale, è approvata all'unanimità (*pubblicata in allegato*).

La seduta, sospesa alle 13.05, è ripresa alle 13.10.

Sui lavori della Commissione.

La PRESIDENTE ricorda che venerdì 6 marzo una delegazione della Commissione si recherà in missione all'Istituto penitenziario minorile di Treviso. Fa presente che hanno comunicato l'intenzione di prendere parte alla suddetta missione le senatrici Luisa Angrisani e Paola Boldrini; le deputate Carmela Grippa, Veronica Giannone e Giuseppina Versace.

Sulla pubblicità dei lavori.

La PRESIDENTE avverte che della seduta odierna verrà redatto il resoconto sommario e quello stenografico e che, ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento del Senato, è stata richiesta l'attivazione dell'impianto audiovisivo, con contestuale registrazione audio, e che la Presidenza del Senato ha fatto preventivamente conoscere il proprio assenso.

I lavori della Commissione, che saranno oggetto di registrazione, potranno essere quindi seguiti – dall'esterno – sia sulla web TV Camera che su quella del Senato.

Se non vi sono osservazioni, tale forma di pubblicità è dunque adottata per il prosieguo dei lavori.

PROCEDURE INFORMATIVE

Seguito dell'indagine conoscitiva sulle forme di violenza fra i minori e ai danni di bambini e adolescenti.

Audizione del Ministro dell'interno.

Prosegue la procedura informativa, sospesa nella seduta del 12 febbraio scorso.

La PRESIDENTE ringrazia il Ministro per la disponibilità a partecipare ai lavori della Commissione e a fornire il suo contributo sulle questioni afferenti alla violenza tra i minori e ai danni di bambini e adolescenti.

Il ministro LAMORGESE riferisce sulle tematiche oggetto dell'indagine conoscitiva.

La PRESIDENTE dichiara aperto il dibattito.

Intervengono per porre quesiti le senatrici Maria SAPONARA (*L-SP-PSd'Az*) e Caterina BINI (PD), l'onorevole Maria SPENA (FI), la senatrice Maria Laura MANTOVANI (*M5S*) e l'onorevole SIANI (PD).

Dopo una breve precisazione del ministro LAMORGESE, che si riserva di rispondere per iscritto ai quesiti posti da commissari, la PRESIDENTE, ringrazia il Ministro per il prezioso contributo, dichiara conclusa l'audizione.

Il seguito dell'indagine conoscitiva è quindi rinviato.

La seduta termina alle 14.30.

ALLEGATO

RELAZIONE APPROVATA DALLA COMMISSIONE
SULL'ATTIVITÀ SVOLTA DALLA COMMISSIONE NELL'ANNO 2019
(Doc. XVI-bis, n. 2)

1. L'attività della Commissione

La Commissione parlamentare per l'infanzia e l'adolescenza si è costituita, in questa legislatura, il 14 novembre 2018 con l'elezione dell'Ufficio di Presidenza.

La legge istitutiva (legge n. 451 del 1997) attribuisce alla Commissione bicamerale compiti di indirizzo e controllo sulla concreta attuazione degli accordi internazionali e della legislazione relativi ai diritti e allo sviluppo dei soggetti in età evolutiva, prevedendo altresì che la Commissione riferisca alle Camere, con cadenza almeno annuale, i risultati della propria attività e formuli osservazioni e proposte sugli effetti, sui limiti e sull'eventuale necessità di adeguamento della legislazione vigente, in particolare per assicurarne la rispondenza alla normativa dell'Unione europea e in riferimento ai diritti previsti dalla Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo. Alla Commissione spetta anche determinare, d'intesa col Governo, le modalità di svolgimento della giornata italiana per i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, da celebrare il 20 novembre di ogni anno, nella ricorrenza della firma della Convenzione citata (*si veda* 3), nonché esprimere un parere sul piano nazionale di azione e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva.

L'attività della Commissione parlamentare per l'infanzia nella presente legislatura si è configurata secondo prassi e criteri che per alcuni profili hanno seguito l'impostazione avviata nelle precedenti legislature, mentre per vari altri se ne sono discostati.

Un'importante innovazione, rispetto al passato e alle prassi seguite nelle ultime tre legislature¹, è anzitutto la decisione della Commissione, coerentemente con quanto previsto dalla legge istitutiva, di impegnarsi ad approvare - con cadenza annuale - una relazione riassuntiva dell'intera attività svolta nel corso dell'anno precedente.

¹ Nella XIV legislatura, la Commissione di allora aveva optato per più relazioni annuali di carattere tematico cui si era aggiunta una relazione finale riepilogativa. Nella XIII legislatura, la prima legislatura per la Commissione parlamentare per l'infanzia, invece, fu approvata una sola relazione alle Camere, comprensiva di molteplici materie e riassuntiva dell'intera attività, e venne svolta una singola indagine conoscitiva, su un tema pressoché onnicomprensivo (l'applicazione della Convenzione sui diritti del fanciullo).

La scelta della Commissione bicamerale di approvare ogni anno una relazione "generale" è finalizzata a focalizzare e sollecitare l'attenzione del Parlamento, e più ampiamente del dibattito politico, sulle tematiche connesse al mondo dell'infanzia e alla concreta attuazione dei diritti che, oltre 30 anni fa, sono stati riconosciuti dalla Convenzione ONU a bambini e adolescenti. Nella relazione, peraltro, si darà conto, senza pretese di esaustività, anche di eventuali interventi legislativi - *de jure condendo* e *de jure condito* - relativi ai temi trattati dalla Commissione infanzia.

Il dibattito e il confronto politico sulla relazione annuale potranno fornire inoltre utili spunti e stimoli per l'orientamento dell'attività della stessa Commissione e la contestuale individuazione delle priorità nella predisposizione della agenda dei lavori nell'anno successivo.

Un'altra rilevante novità che ha caratterizzato le modalità operative della Commissione è stata la scelta di affrontare le varie problematiche relative al mondo dell'infanzia ricorrendo non solo allo strumento della indagine conoscitiva, ma "sfruttando" tutti gli istituti contemplati dal Regolamento del Senato, quali gli affari assegnati (*si vedano 2.4 e 2.5*) con eventuale possibilità di approvazione di risoluzioni. E' necessario infatti che la Commissione, pur ribadendo l'importanza della attività conoscitiva, che con i suoi esiti può orientare anche l'attività legislativa, recuperi e rafforzi il proprio ruolo di indirizzo. Lo strumento più opportuno per fare ciò, come detto, è stato ritenuto la votazione di risoluzioni. Il Regolamento del Senato, all'articolo 50, precisa le modalità mediante le quali le Commissioni possono votare risoluzioni. E precisamente: al termine dell'esame di affari ad esse assegnati. Attraverso la votazione di risoluzioni la Commissione può esprimere il proprio pensiero e gli indirizzi che ne derivano in ordine all'argomento oggetto di discussione.

Infine, per l'approfondimento di alcune puntuali questioni, quali la "giustizia della famiglia" e le modalità di esecuzione della pena per le detenute madri, la Commissione ha ritenuto di ricorrere a missioni e sopralluoghi non solo in Italia, ma anche all'estero. Questi strumenti consentono, infatti alla Commissione, da un lato, di verificare direttamente *in loco* il funzionamento e le eventuali criticità del sistema - si pensi al caso degli Icam e alla verifica del reale trattamento riservato ai bambini reclusi con le madri detenute (*si veda 2.6.1*) - e, dall'altro, di conoscere e approfondire, attraverso il confronto diretto (concentrato in pochissimi giorni) con i soggetti a vario titolo coinvolti, una determinata problematica, si pensi al caso della giustizia della famiglia (*si veda 2.6.2*). L'opzione per questo approccio di tipo comparativo può consentire al legislatore di confrontare le soluzioni date ad alcuni problemi di natura giuridica, come la su ricordata giustizia "di famiglia" in un determinato Stato per poterne trarne indicazioni anche per orientare future iniziative legislative. La comparazione in altri termini rende possibile un "*dialogo fra legislatori*" parlamentari.

Nell'operato della Commissione si deve registrare però anche una forte linea di continuità con il passato.

Un elemento di importante continuità con le esperienze delle precedenti legislature è rappresentato dal metodo di lavoro: tutta l'attività è stata svolta dalla Commissione in un clima di ampia condivisione, evitando di riprodurre sui temi relativi ai diritti dell'infanzia le forti contrapposizioni tra forze politiche che sono proprie della normale dialettica parlamentare. Il principio del superiore interesse del minore ha ispirato e orientato tutti i lavori, consentendo alla Commissione parlamentare per l'infanzia di svolgere un ruolo significativo nell'elaborazione di orientamenti in materia di promozione e tutela dei diritti dei minori, fornendo elementi rivelatisi utili in altre sedi parlamentari, quali l'esame di provvedimenti legislativi.

Altrettanto in linea con le esperienze delle ultime legislature è l'ampio ricorso allo strumento conoscitivo: già all'indomani della propria costituzione la Commissione ha deliberato di svolgere due diverse indagini conoscitive l'una sul tema del bullismo e del cyberbullismo e la seconda relativa al fenomeno della violenza sui minori e fra i minori, all'interno della quale trattare anche il tema della pornografia minorile e del turismo sessuale (*si vedano rispettivamente 2.1. e 2.2.*), riservandosi di avviare al termine di entrambe, due ulteriori indagini, l'una, più circoscritta afferente alle tematiche della alimentazione infantile (intesa come "fisiologia" dell'alimentazione, quindi escludendo le questioni dei disturbi alimentari) e l'altra sul rapporto tra minori e *media*, intesi sia come tradizionali mezzi di comunicazione (giornali, libri, televisione, radio...), ma soprattutto come nuovi *media* (dalle piattaforme digitali tipo *Netflix* e *Youtube* ai *social networks*). L'indagine conoscitiva è una procedura di indubbio rilievo che consente - con riguardo ad una tematica specifica - di acquisire, principalmente attraverso audizioni, notizie, informazioni e documenti. Il lavoro conoscitivo è importante anche, come accennato (*si veda 1.1.*), sul piano legislativo: non solo come "stimolo" per la presentazione di nuove proposte di legge, ma anche per "l'istruttoria legislativa" di provvedimenti già all'ordine del giorno (*si veda 2.1.*).

2. I principali temi esaminati nel 2019

2.1. Bullismo e cyberbullismo

Nel corso di questo primo anno di attività, la Commissione ha dedicato particolare attenzione alla questione relativa ai fenomeni del bullismo e del cyberbullismo, attraverso lo svolgimento di una indagine conoscitiva *ad hoc*, che si è conclusa, al termine di un ampio e articolato ciclo di audizioni, lo scorso 29 ottobre, con l'approvazione, all'unanimità, del documento conclusivo (*Doc. XVII-bis n. 1*).

Bullismo e cyberbullismo sono problemi attuali e non ancora risolti, come è confermato dall'elevato numero di vittime, soprattutto adolescenti, che periodicamente notizie di cronaca riportano e che indagini statistiche confermano.

Solo nel corso dell'ultimo anno: si è verificato un grave episodio di bullismo di carattere antisemita in una scuola media di Ferrara; un quindicenne di Avellino, affetto peraltro da autismo, ha reagito ai quotidiani scherni e alle vessazioni subiti dai compagni di classe, tentando il suicidio; e una tredicenne italiana di Conegliano Veneto, per le numerose testate prese da un gruppo di bulli, è finita al pronto soccorso.

Questi sono solo i casi più eclatanti ai quali si aggiunge una lunga lista di vittime "silenziose" che subiscono atti di violenza e vessazioni in ambito scolastico. Altrettanto lunga è l'elenco di vittime del cyberbullismo e in particolare del *sexting* che proprio del bullismo rappresenta una delle forme più lesive: la diffusione sul *web* di immagini e video privati sessualmente espliciti (contro la volontà delle persone riprese, ovviamente) può provocare effetti devastanti sulla psiche delle vittime soprattutto quelle più giovani, spingendole addirittura a togliersi la vita. Quest'ultimo fenomeno, pur condividendo una matrice comune con il bullismo tradizionale, è senza dubbio più aggressivo e pericoloso: lo strumento del *web* attraverso il quale sono veicolate le vessazioni ne muta le caratteristiche. Scompare ogni forma di empatia fra autore della violenza e vittima; si amplifica l'effetto "folla" dei terzi commentatori o *likers*; si sottrae alla vittima ogni possibilità di rifugio.

La Commissione ha ritenuto di affrontare prioritariamente queste tematiche per la loro oggettiva attualità, confermata dai numerosi e a volte gravi fatti di cronaca e riconosciuta anche dalle altre istituzioni, come è dimostrato dalla scelta di dedicare proprio a questo tema l'evento annuale organizzato in occasione della Giornata internazionale per l'infanzia del 2018 (la prima di questa legislatura).

L'indagine conoscitiva ha consentito inoltre alla Commissione di effettuare una prima valutazione dell'impatto di precedenti interventi legislativi in materia. Sul finire della passata legislatura, infatti, il Parlamento aveva approvato una legge, la legge 29 maggio 2017, n. 71 (nota anche come "legge Ferrara"), proprio volta a contrastare e prevenire il cyberbullismo. Attraverso l'indagine conoscitiva la Commissione ha potuto così verificare quale sia stata la concreta attuazione della legge e valutare l'effettiva efficacia delle misure ivi previste sul piano del contrasto del fenomeno. Questa legge - è appena il caso di ricordare in questa sede - ha previsto, da un lato, una serie di misure di carattere preventivo ed educativo nei confronti dei minori - vittime e autori del bullismo sul *web* -, da attuare anche in ambito scolastico e, dall'altro, ha introdotto la possibilità - nel caso di bullismo informatico - di ottenere provvedimenti inibitori e prescrittivi a tutela dei minorenni (quali ad esempio l'oscuramento, la rimozione, il blocco di qualsiasi altro dato personale del minore diffuso su internet, con conservazione dei dati originali). Dalla indagine è emerso un giudizio sostanzialmente positivo sulla legge n. 71 e sulle misure ivi contemplate. L'approccio preventivo-educativo sotteso ad essa è stato condiviso pienamente dalla Commissione nelle conclusioni della indagine. La legge del 2017 ha rappresentato un primo importante passo nella lotta al fenomeno, ma dai lavori della Commissione è emersa l'esigenza di puntuali interventi correttivi, volti ad ovviare alcuni limiti riscontratisi in sede applicativa. Un primo limite è stato ravvisato nell'ambito di applicazione della legge, circoscritto al solo fenomeno del

cyberbullismo. La mancata considerazione del bullismo tradizionale è per la Commissione un evidente limite. Alcuni istituti quale ad esempio l'ammonimento del questore dovrebbero trovare applicazione anche ad atti di bullismo. Appare quindi quanto mai necessario un intervento correttivo volto ad estendere l'ambito di applicazione delle misure contemplate dalla legge del 2017 anche al bullismo tradizionale.

Un secondo aspetto da rivedere è stato individuato nella composizione del Tavolo tecnico contemplato dalla legge e al quale è demandata la elaborazione di un piano d'azione. I ritardi nel funzionamento del Tavolo tecnico sembrano doversi ricondurre alla scelta legislativa di incardinare il Tavolo presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, demandando però il ruolo di coordinamento al Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca. E' necessario quindi restituire coerenza al sistema, prevedendo che tale Tavolo sia incardinato presso il Ministero dell'istruzione e ampliandone nel contempo, ovviamente, l'ambito di operatività anche al contrasto del bullismo.

Un ulteriore limite della legge del 2017 è rappresentato dalle modalità con le quali l'attività formativo-educativa, principale strumento di contrasto al fenomeno, viene realizzata: tale attività è infatti demandata all'autonomia delle singole scuole e al coinvolgimento di associazioni, con evidenti disparità a livello territoriale. Tale sistema merita una revisione, da un lato, attraverso la previsione di una formazione continua, "strutturata" ed uniforme in tutto il Paese, e dall'altro, nel quadro delle linee di orientamento previste a livello nazionale, attraverso un rafforzamento dell'autonomia di ciascuna scuola. Ogni Istituto scolastico deve infatti essere libero di istituire un tavolo permanente di monitoraggio del fenomeno con il coinvolgimento dei rappresentanti degli studenti, degli insegnanti, delle famiglie e degli esperti di settore. La Commissione ritiene necessario che le previsioni della legge n. 71 siano coordinate con quanto previsto dalla recente legge n. 92 del 2019, con la quale è stato introdotto l'insegnamento della educazione civica, nel cui ambito trova spazio anche l'educazione alla cittadinanza digitale. Ed ancora la Commissione ritiene che una più piena prevenzione del fenomeno non possa prescindere da un rafforzamento del ruolo educativo delle famiglie da attuarsi mediante la realizzazione di laboratori scolastici di educazione digitale rivolti non solo ai ragazzi ma anche ai loro genitori e volti a favorire la conoscenza della rete e dei suoi rischi.

Sul piano della formazione, come imprescindibile strumento di prevenzione, un importante risultato è stato peraltro raggiunto dalla Commissione con l'approvazione, nel corso dell'esame in Senato del disegno di legge di bilancio 2020, di un emendamento, sottoscritto da tutti i componenti della Commissione, con il quale sono state stanziare risorse proprio volte alla formazione dei docenti in materia di prevenzione e contrasto del bullismo e del cyberbullismo. Il comma 256 dell'articolo 1 della legge di bilancio 2020 (legge 27 dicembre 2019, n. 160) - introdotto proprio con l'emendamento su ricordato - stanziava un milione di euro per ciascuno degli anni dal 2020 al 2022 per la realizzazione, fra le altre, di misure per il potenziamento della qualificazione dei docenti in materia di prevenzione e

contrasto al bullismo e al cyberbullismo, tenuto conto delle linee di orientamento di cui all'articolo 4 della legge n. 71 del 2017.

Nel documento conclusivo oltre ad individuare le criticità dell'assetto normativo vigente la Commissione ha individuato - mutuando una espressione legata alla Convenzione di Istanbul² e alla sua attuazione - nelle "3 P: Prevenzione, Protezione e Punizione" le linee di intervento da seguire per un efficace contrasto del fenomeno.

Sul piano repressivo è opportuno ricordare che proprio in questa legislatura il Parlamento è intervenuto normando il nuovo reato di *revenge porn*³. Nuove fattispecie di reato non occorrono, sarebbe piuttosto preferibile verificare l'opportunità di introdurre specifiche aggravanti per i reati già contemplati, i quali sanzionano le varie condotte di bullismo compiuto attraverso il *web*. E' urgente poi contrastare l'uso anonimo della rete *internet*. Molti utenti, nascondendosi dietro l'anonimato della rete e attraverso profili falsi, pongono in essere condotte aggressive, che, magari nella vita reale non commetterebbero. E' necessario intervenire per prevedere più stringenti forme di responsabilità, nonché un vero e proprio Codice di etica digitale, per coloro che navigano sul *web*, anche attraverso il coinvolgimento degli operatori di rete. Una possibile occasione per mettere mano a tali interventi potrebbe essere rappresentata dalla necessaria trasposizione entro il 19 settembre 2020 della direttiva n.1808 del 2018 in materia di fornitura di servizi di *media* audiovisivi.

Sul piano della protezione soprattutto degli utenti più piccoli è necessario prevedere come obbligatoria e gratuita l'installazione di filtri di protezione e di sistemi di *parental control* su tutti i *devices*. Tali sistemi, che attualmente, o devono essere attivati dall'utente o addirittura sono a pagamento, devono essere previsti per tutti gli *smartphone*, *tablet* e altri strumenti analoghi, fatta salva ovviamente la facoltà per gli utenti - adulti - di rimuoverli. Sarebbe altresì opportuno sostenere con campagne informative la conoscenza di questi strumenti, anche nel quadro di una diffusa sensibilizzazione sui rischi della rete. Altrettanto auspicabile è la previsione dell'obbligatorio inserimento nelle clausole contrattuali con gli operatori telefonici di un richiamo alla responsabilità genitoriale nel caso di condotte illecite poste in essere in rete dai minori; ciò potrebbe consentire una maggiore responsabilizzazione dell'adulto, il quale viene "allertato" sulle conseguenze che possono derivare da un uso illecito della rete da parte del proprio figlio minore. Da ultimo rilevante sul piano della protezione è la creazione di un numero verde nazionale per tutte le vittime di bullismo.

Sul piano della prevenzione, oltre ai rilievi già formulati con riguardo alla legge n. 71, si inserisce la richiesta della Commissione di prevedere non solo l'obbligatoria e periodica (con

² Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e il contrasto alla violenza contro le donne e della violenza domestica, 11 maggio 2011.

³ Il reato di "Diffusione illecita di immagini o video sessualmente espliciti" è stato introdotto all'articolo 613-ter del codice penale dall'articolo 10, comma 1 della legge 19 luglio 2019, n. 69 (c.d. legge sul codice rosso).

cadenza ad esempio biennale) rilevazione dei dati relativi al bullismo da parte dell'Istituto di statistica ma anche di promuovere l'istituzione di una banca dati nazionale, nella quale raccogliere, con regolarità, dati sul fenomeno. In altri termini solo dati certi possono assicurare una piena comprensione del fenomeno, funzionale alla individuazione anche dei più opportuni strumenti di contrasto.

Parallelamente all'attività conoscitiva della Commissione bicamerale, la Camera dei deputati, il 29 gennaio 2020, ha approvato la proposta di legge n.1524 volta a prevenire e contrastare il bullismo, attraverso misure di natura penale, con la modifica dell'articolo 612-*bis* c.p., modifiche alle misure coercitive di natura non penale applicabili dal Tribunale dei minorenni e misure di valutazione e analisi del fenomeno in ambito scolastico. I Regolamenti di Senato e Camera non prevedono forme di coinvolgimento della Commissione parlamentare per l'infanzia e l'adolescenza nel procedimento legislativo. Al fine di contribuire comunque all'esame parlamentare delle iniziative in materia di bullismo, evitando di "vanificare" di fatto l'ampio lavoro svolto, la Commissione ha ritenuto di trasmettere alla Presidenza della Commissione giustizia il testo del documento conclusivo della indagine conoscitiva, affinché delle considerazioni e degli spunti di riflessione ivi contenuti la Commissione di merito potesse tenere - in qualche modo - conto nell'esame parlamentare. Questi provvedimenti, licenziati dalla Commissione sono dal mese di novembre all'esame dell'Assemblea della Camera.

In questa sede, si ritiene opportuno ricordare solo alcune delle misure contemplate dal provvedimento. Sul piano repressivo la proposta, non aderendo del tutto alle indicazioni del documento conclusivo della indagine conoscitiva della Commissione bicamerale, oltre a modificare il codice penale intervenendo sul delitto di atti persecutori, previsto dall'articolo 612-*bis*, per estendere l'ambito oggettivo dell'illecito penale alle condotte di reiterata minaccia e molestia che pongono la vittima in una condizione di emarginazione e per introdurre la confisca obbligatoria degli strumenti informatici eventualmente utilizzati per commettere il reato, modifica la contravvenzione prevista in caso di inosservanza dell'obbligo scolastico, portando l'attuale ammenda fino a 30 euro ad una ammenda da 100 a 1.000 euro e prevedendo l'applicazione della norma penale in caso di violazione dell'istruzione obbligatoria, e non più solo elementare. Il disegno di legge inoltre interviene sulla disciplina delle misure coercitive di intervento non penale nei confronti di minorenni che, oltre a risultare irregolari per condotta o carattere, tengano condotte aggressive, anche di gruppo, nei confronti di persone, animali o cose o lesive della dignità altrui.

In linea con le indicazioni della Commissione, la proposta di legge modifica la legge n. 71 del 2017 estendendone il campo d'applicazione anche alla prevenzione e al contrasto del bullismo. Durante l'esame della proposta sono state approvate alcune proposte emendative attraverso le quali si prevede che il tavolo tecnico per la prevenzione e il contrasto del cyberbullismo sia convocato a cadenza semestrale anche con il coinvolgimento del Dipartimento per le politiche della famiglia.

La proposta prevede altresì l'istituzione di un servizio di assistenza alle vittime di bullismo e cyberbullismo, accessibile tramite un numero di telefono pubblico e gratuito, attivo 24 ore su 24, e tramite una applicazione informativa da installare sui cellulari che consenta anche un servizio di messaggistica istantanea, con la finalità di fornire alle vittime- o ai loro congiunti- assistenza psicologica e giuridica e di informare prontamente le autorità di polizia.

Inoltre, al fine di contrastare il fenomeno del bullismo, in tutte le sue manifestazioni, con azioni di carattere preventivo, è previsto che l'Istituto nazionale di statistica, nell'ambito delle proprie risorse e competenze istituzionali, assicuri lo svolgimento di una rilevazione, a cadenza triennale, sugli atti di bullismo che ne misuri le caratteristiche fondamentali e individui i soggetti più esposti al rischio.

2.2. Violenza ai danni dei minori e fenomeni violenti fra bambini e adolescenti

Parallelamente alla indagine conoscitiva sul bullismo e il cyberbullismo (*si veda 2.1.*) la Commissione ha deliberato di svolgere una indagine conoscitiva sulla violenza ai danni dei minori e fra bambini e adolescenti.

Senza voler anticipare gli esiti di tale indagine, i cui lavori presumibilmente si concluderanno nel corso di quest'anno, in questa sede, ci si limiterà a dare conto delle finalità della procedura informativa e dell'attività conoscitiva fino ad oggi svolta.

Con questa indagine conoscitiva la Commissione bicamerale si è proposta di affrontare la questione connessa alla diffusione della violenza fra i minori. Obiettivo della indagine è quindi l'analisi del contesto di violenza nel quale vivono i minori, e del quale, anche se non formalmente, finiscono per essere vittima.

Le forme di violenza possono essere le più varie, fra queste una prima tipologia è rappresentata dalla violenza domestica. Proprio su queste forme di maltrattamento si è focalizzata, nel corso del 2019, l'attività conoscitiva della Commissione.

Si tratta di un tema attuale, del quale peraltro, già nel mese di luglio del 2019, la Camera dei deputati ha approvato all'unanimità la mozione unitaria sottoscritta da tutti i gruppi parlamentari (1-00215) e da diversi componenti della Commissione parlamentare per l'infanzia e l'adolescenza.

La mozione, in linea generale, mira a predisporre risposte efficaci e mirate per una più incisiva e immediata opera di prevenzione da parte di tutti gli attori coinvolti anche attraverso una più attenta vigilanza sociale diffusa. A ciò si aggiunga che la mozione, solo per citarne alcuni, impegna il Governo a promuovere politiche educative e di sensibilizzazione dell'opinione pubblica, degli operatori delle comunità scolastiche, dei medici e psicologi di base e delle famiglie, al fine di formare in loro una piena coscienza e conoscenza dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza; nonché ad incrementare gli strumenti investigativi in dotazione alle forze dell'ordine per il contrasto dell'abuso sessuale in danno delle persone di

età minore, con particolare riguardo alla realizzazione di tali condotte tramite la rete internet e i *social network*.

Per approfondire la questione della violenza fisica sui minori la Commissione ha ascoltato, fra gli altri, oltre ai Ministri dell'istruzione, dell'università e della ricerca e della giustizia e alla Garante nazionale per l'infanzia e l'adolescenza, anche diversi esperti in psichiatria, psicologia e pediatria. Con riguardo alla violenza domestica ai danni di minori, soprattutto bambini, molti auditi, nel sottolineare il carattere per lo più sommerso del fenomeno, hanno evidenziato l'esigenza di intervenire prevedendo misure e protocolli in ambito sanitario e scolastico in grado di individuare precocemente i casi reali di maltrattamento, ma preservando nel contempo le famiglie e i minori stessi dai rischi connessi ai "falsi abusi", i quali determinano sullo sviluppo psicofisico dei bambini danni analoghi a quelli prodotti dai veri abusi. Oltre ai protocolli è necessario, ai fini di una rigorosa individuazione dei casi di maltrattamento, investire sulla formazione sia professionale, che prima ancora universitaria, di tutti gli operatori (dai pediatri di base, ai docenti, ai medici di pronto soccorso) che a vario titolo sono coinvolti nei casi di maltrattamento.

Con riguardo alla violenza fisica e più in generale al "clima di violenza" nel quale i minori si trovano a vivere, una particolare attenzione è stata riservata alla tematica delle *baby gang*, legate al mondo della criminalità organizzata. Per l'approfondimento di questi temi la Commissione ha ritenuto opportuno ascoltare, fra gli altri, il dottor Gianluca Guida, direttore dell'Istituto penale per minorenni di Nisida e Don Gennaro Pagano, direttore della Fondazione centro educativo diocesano *Regina pacis* e cappellano all'interno della stessa struttura detentiva.

Una seconda tipologia di violenza di carattere sessuale. Sotto questo aspetto viene in rilievo, in primo luogo, il fenomeno della pornografia minorile. La pornografia è una realtà che interessa i minori sotto un duplice profilo: da un lato, come vittime dirette, e quindi come pedopornografia ovvero come diffusione e circolazione di materiale erotico con bambini come oggetto; dall'altro come fruitori di materiale pornografico, in quest'ultimo caso i minori, trasgredendo divieti previsti dalla legislazione vigente, accedono a materiale vietati, con evidenti effetti negativi sul loro sviluppo psico-emotivo.

A ciò si aggiunga che il ritmo frenetico delle innovazioni tecnologiche e dei nuovi mezzi di comunicazione, derivanti dalla diffusione dei *device* (*smartphone* e *tablets*) tra i minori, sono solo alcuni degli elementi che agevolano le forme di aggressione in rete verso l'infanzia e l'adolescenza, determinando, di conseguenza, un notevole incremento non solo di reati che vedono coinvolti i minori *on line*, quali la pornografia minorile e il già ricordato *cyberbullismo*, ma anche della diffusione di altre forme di aggressione nei loro confronti, come le condotte autolesioniste, le c.d. *challenges* (es.: *Blue Whale*). Pornografia e la pedopornografia virtuale sono fra i *cybercrimes* più diffusi a danno dei minori, con ripercussioni preoccupanti sulla formazione e sviluppo degli stessi.

Sulle dimensioni del fenomeno, in particolare della pedopornografia virtuale e delle nuove modalità di scambio e condivisione in rete di tale materiale, importanti elementi sono

stati acquisiti dalla Commissione con l'audizione della dottoressa Nunzia Ciardi, Direttore del Servizio Polizia Postale e delle Comunicazioni. Sulla base dei dati rilevati dalla polizia postale relativi al 2018 sono stati 590 le persone indagate per reati di pedopornografia online; 33.086 i siti monitorati e 2.182 i siti inseriti in *black list*.

Con l'indagine la Commissione si propone inoltre di approfondire, attraverso audizioni specifiche che avranno luogo nel corso del 2020, i fenomeni - tra di loro strettamente collegati - della prostituzione minorile e del turismo sessuale.

La prostituzione minorile non è un tema nuovo per la Commissione infanzia, la quale nelle ultime due legislature ha dedicato ad esso puntuali indagini conoscitive. Anche in questa legislatura è necessario proseguire nella attività di indagine. Le statistiche mostrano infatti come il fenomeno sia ancora attuale. Un aspetto, particolarmente problematico per via, anche in questo caso, del suo carattere fondamentalmente sommerso - secondo alcuni studi il fenomeno risulta interessare circa 80 mila italiani, ma le condanne fino al 2015 per tale reato sono state soltanto 7 - è costituito dal turismo sessuale, ovvero dalla organizzazione o dalla partecipazione a viaggi verso destinazioni dove la prostituzione minorile è - seppure formalmente vietata - nei fatti è tollerata.

Nel corso del secondo anno di attività la Commissione si ripromette di concludere l'attività conoscitiva ascoltando, fra gli altri, il Ministro dell'interno, il Ministro per i beni e le attività culturali e per il turismo, il Ministro della salute e il Ministro per le pari opportunità e la famiglia; alcuni esperti in materie giuridiche, ai fini di una più attenta valutazione sulla congruità della legislazione vigente (penale soprattutto); nonché il Presidente dell'Istat per poter acquisire dati precisi sulle dimensioni del fenomeno.

2.3. Alcune problematiche connesse ai minori fuori famiglia

2.3.1 Affidamenti dei minori

Le problematiche connesse all'affidamento eterofamiliare e al collocamento in comunità di tipo familiare dei minori costituiscono temi sempre attuali - anche se non nuovi - per la Commissione bicamerale.

I fatti di cronaca dell'ultimo anno hanno indotto la Commissione a tornare ad occuparsi delle suddette tematiche, attraverso lo strumento dell'affare assegnato e l'audizione della dottoressa Albano, Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza, proprio sui minori fuori famiglia.

Tali questioni già nella scorsa legislatura erano state trattate dalla Commissione infanzia, nell'ambito di una lunga indagine conoscitiva sui minori fuori famiglia, conclusasi con l'approvazione di un puntuale documento conclusivo (*Doc. XVII-bis*, n. 12).

Le criticità, già allora ravvisate, non sembrano essere state superate. Si tratta di criticità "intrinseche" al sistema vigente e legate in parte ad una non corretta applicazione del dettato legislativo.

Come è noto, infatti, la legge n. 149 del 2001, oltre a prevedere come residuale e limitato nel tempo l'affidamento eterofamiliare o il collocamento in case famiglia, vieta che le condizioni di indigenza dei genitori o del genitore esercente la responsabilità genitoriale possano essere d'ostacolo all'esercizio del diritto del minore alla propria famiglia. Nella prassi tuttavia non solo si registra una eccessiva durata (ultra-biennale) della permanenza dei minori soprattutto nelle comunità familiari, ma si assiste ad un non infrequente allontanamento dei minori dalle famiglie di origine per ragioni legate all'indigenza.

E' necessario adottare quindi iniziative volte a garantire che l'affidamento sia effettivamente temporaneo, prevedendo che il termine biennale di durata dell'affidamento, previsto per legge, possa essere prorogato solo in base a precise motivazioni, laddove corrisponda ad un progetto determinato nell'interesse dello specifico minore per cui è richiesto e, comunque, per un tempo massimo di ulteriori dodici mesi.

Per prevenire gli allontanamenti, soprattutto quelli determinati dalle condizioni di indigenza del nucleo familiare, ma anche per favorire quanto più possibile il ritorno del minore nella famiglia di origine ove non vi siano accertati casi di violenza o di abusi occorrono puntuali misure di sostegno alle famiglie, sia di tipo economico sia di tipo sociale. E' chiaro che tutti gli interventi disposti dall'autorità giudiziaria al fine di prevenire l'allontanamento del minore o la dichiarazione dello stato di adottabilità -ivi compresi gli interventi educativi domiciliari e i collocamenti mamma-bambino in comunità educativa- non devono comportare oneri economici a carico della famiglia.

Un ulteriore aspetto critico è quello relativo al funzionamento delle case famiglia, al sistema di controllo sul loro operato e ai rapporti tra Magistratura (onoraria) minorile e strutture di accoglienza di minori.

A livello nazionale si registra una diversificazione circa il livello dei servizi e dell'assistenza assicurati dalle Regioni e, allo stesso modo, la spesa per singolo minore ospitato risulta disomogenea, in assenza di *standard* adeguati e commisurati agli specifici bisogni territoriali. Il tutto non si deve vedere come un semplice problema tariffario. E' necessario che le strutture siano finanziate senza ritardi e congruamente, ma anche che la loro gestione sia più trasparente e sottoposta a controlli contabili pubblici più stringenti. Vanno evitati gli arricchimenti e i risparmi ai danni dei bambini, il cui benessere psico-fisico deve essere il solo obiettivo da raggiungere e salvaguardare. Sarebbe utile in proposito aggiornare le linee guida per la definizione degli *standard* minimi dei servizi e dell'assistenza che devono essere forniti dalle comunità di tipo familiare, prevedendo una sorta di "un tariffario nazionale minimo" dei costi per il mantenimento dei minori collocati nelle strutture di accoglienza e di quelli di gestione delle strutture stesse in funzione delle tipologie di servizio educativo, sociale e sanitario con richiesta di relativa rendicontazione dettagliata.

Proprio il sistema di vigilanza e di controllo non solo sulle strutture e sul personale che vi lavora, ma anche rispetto all'attuazione e allo svolgimento dei vari piani e progetti educativi previsti a legislazione vigente presenta varie criticità. La legge prevede controlli "multilivello" che coinvolgono dalle Procure della Repubblica presso i Tribunali dei

minorenni alle Regioni. Occorrono interventi legislativi finalizzati a implementare - a monte - il sistema dei controlli sui criteri di scelta delle famiglie affidatarie e delle comunità di tipo familiare nelle quali sono collocati i minori, rafforzando il ruolo dell'autorità giurisdizionale nella scelta sulle modalità del collocamento, attualmente rimessa nella sostanza ai Servizi sociali locali. Alla luce dei rilievi critici formulati, nel corso della su ricordata audizione della dottoressa Albano, da alcuni componenti della Commissione, in merito alla mancanza di un espresso intervento da parte dell'Autorità garante nelle gravi vicende di cronaca in tema di affidamento dei minori, si sottolinea l'opportunità di una riflessione sulla adeguatezza del quadro normativo vigente e di una valutazione circa l'eventuale necessità di un rafforzamento del ruolo dell'Autorità attraverso il potenziamento non solo dei poteri di segnalazione e di ispezione ad essa attribuiti ma anche della dotazione organica e strumentale della stessa, così da assicurare una più capillare presenza sui territori.

Per quanto riguarda il potenziamento dei controlli "a livello centrale" l'attività delle procure dovrebbe essere supportata da una polizia giudiziaria specializzata e inoltre dovrebbero essere previsti - per legge - degli strumenti, quali tavoli tecnici, di raccordo tra procure, regioni e comuni. Per dare piena effettività all'attività di vigilanza e controllo sulle comunità familiari da parte dell'autorità giudiziaria occorre un incremento della dotazione organica delle stesse e il riconoscimento della possibilità di avvalersi della collaborazione diretta di personale qualificato.

Per quanto riguarda i controlli previsti dalla normativa regionale vanno introdotte regole più stringenti sulla vigilanza effettuata dagli assessorati regionali alle politiche sociali sia sulle autorizzazioni all'esercizio delle attività delle case famiglia sia sul rispetto dei requisiti minimi adeguati alle necessità educativo assistenziali dei bambini.

Nella prassi si rilevano poi non infrequenti situazioni di cointeressenza, nonostante la disciplina dettata dall'articolo 7 della circolare del Consiglio superiore della Magistratura (CSM) sulla nomina e conferma giudici onorari minorili 2020-2022 dell'11 luglio 2018, di molti giudici onorari componenti dei collegi giudicanti di primo grado presso il Tribunale per i minorenni o delle sezioni per i minorenni delle corti d'appello, con case famiglia. Circostanza questa, che potrebbe influire negativamente sulla loro imparzialità, compromettendo potenzialmente il benessere del minore. Sarebbe quindi opportuno introdurre nel regio decreto legge 20 luglio 1934, n. 1404, convertito con modificazioni, dalla legge 27 maggio 1935, n. 835, precise disposizioni volte a disciplinare le cause di incompatibilità dei giudici onorari minorili, sanzionandone l'eventuale violazione sul piano disciplinare, in linea con quanto stabilito dalla su citata circolare del CSM.

Ancora, perplessità desta l'istituto dell'allontanamento d'urgenza ad opera della pubblica utilità ai sensi dell'articolo 403 del codice civile. Si tratta di una norma ormai obsoleta, essendo espressione di una pubblica attività, svolta nell'interesse della "sanità fisica e morale della stirpe" e che mal si concilia - in particolare per la non tempestività del contraddittorio giudiziale - con i principi costituzionali del giusto processo. Appare necessario quindi un intervento riformatore, volto da un lato a circoscrivere le ipotesi nelle quali è consentito

l'intervento d'urgenza della pubblica autorità e dall'altro a prevedere che il provvedimento sia comunicato entro le successive 24 ore all'autorità giudiziaria competente, che dovrà instaurare il contraddittorio con i genitori nelle successive 48 ore garantendo il rispetto del diritto di difesa dei genitori e il necessario ascolto del minore.

Infine, si rileva l'assenza di dati nazionali certi, univoci e aggiornati sui minori fuori famiglia. Occorre quindi promuovere l'introduzione di una rete integrata di raccolta dati, a livello nazionale, per la cui gestione deve essere individuato un responsabile nazionale, che fa capo ad altrettanti responsabili regionali opportunamente individuati, al fine di consentire la conoscenza in tempo reale dei dati effettivi sul numero di minori dati in affidamento eterofamiliare ovvero collocati in comunità di tipo familiare e di ogni eventuale fatto relativo alle modalità dell'affidamento.

Sul piano legislativo-parlamentare le Commissioni riunite 1^a e 2^a del Senato, nel mese di agosto, hanno approvato il disegno di legge n.1187 il quale, oltre a prevedere l'istituzione di una Commissione bicamerale di inchiesta sulle attività connesse alle comunità di tipo familiare che accolgono minori⁴, introduce anche disposizioni in materia di diritto del minore ad una famiglia. In particolare la proposta, attualmente all'esame delle Commissioni riunite II e XII della Camera (congiuntamente agli AA.CC. 1731, 1887, 1958 e 2007) interviene sulla disciplina delle incompatibilità dei giudici onorari minorili; apporta alcune modifiche alla legge 4 maggio 1983, n. 184 e reca disposizioni in materia di *standard* minimi, costi e trasparenza delle comunità familiari che accolgono minori, demandandone la definizione ad un successivo decreto del Presidente del Consiglio dei ministri.

Parallelamente la sola Commissione giustizia della Camera dei deputati ha avviato, nel mese di settembre, l'esame della proposta di legge n. 2047, in materia di affidamento dei minori. Tale proposta, anche attraverso modifiche al codice civile e alla legge n. 184 del 1983, interviene sul sistema delle tutele del minore nei procedimenti in tema di responsabilità genitoriale, nonché sull'attuazione dei provvedimenti giurisdizionali di collocazione *extra* familiare del minore stesso.

È auspicabile che il Parlamento possa tornare quanto prima a discutere i progetti di modifica della disciplina in materia di affidamento. I problemi del sistema sono chiari: è giunta l'ora che il legislatore dia seguito a quello che da anni la Commissione infanzia denuncia.

⁴ E' opportuno ricordare che la legge 8 marzo 2019, n. 21 attribuisce alla istituenda Commissione bicamerale di inchiesta sui fatti accaduti presso la comunità «Il Forteto» anche il "compito di formulare proposte in ordine: a) all'adozione di nuovi strumenti di controllo delle comunità alloggio presenti sul territorio nazionale; b) al potenziamento del sistema dei controlli sui soggetti responsabili dell'affidamento familiare e, laddove siano emerse responsabilità e negligenze in capo ad essi, alle modalità con cui applicare gli opportuni provvedimenti sanzionatori."

DIPARTIMENTO GIUSTIZIA MINORILE E DI COMUNITA'
Sezione Statistica

Provvedimenti a tutela dei minori

Anno 2018

| Tribunali per i Minorenni | Provvedimenti di affidamento familiare (art.4 co.2) | Provvedimenti di affidamento a comunità o Istituti | Prescrizioni ai genitori (art. 12) | Provvedimenti limitativi della responsabilità genitoriale (art. 333 c.c.) | | Provvedimenti per la decadenza della responsabilità genitoriale (art. 330 c.c.) |
|---------------------------|---|--|------------------------------------|---|---|---|
| | | | | Totale | di cui: allontanamento del minore dalla residenza familiare | |
| ANCONA | 2 | - | 1 | 816 | - | 701 |
| BARI | 6 | 1 | - | 493 | 4 | 285 |
| BOLOGNA | - | - | - | 628 | - | 89 |
| BOLZANO | - | 2 | 9 | 352 | - | 17 |
| BRESCIA | 3 | - | - | 1.469 | - | 218 |
| CAGLIARI | 4 | 1 | - | 112 | 7 | 203 |
| CALTANISSETTA | 4 | 3 | 130 | 220 | - | 78 |
| CAMPOBASSO | 5 | 7 | 1 | 212 | - | 80 |
| CATANIA | - | - | 31 | 775 | - | 526 |
| CATANZARO | - | - | - | 840 | - | 103 |
| FIRENZE | 14 | - | - | 1.244 | 10 | 97 |
| GENOVA | - | - | 8 | 572 | - | 104 |
| L'AQUILA | 1 | 1 | 28 | 384 | - | 113 |
| LECCE | 1 | 1 | - | 579 | - | 30 |
| MESSINA | 1 | - | 1 | 130 | 126 | 25 |
| MILANO | - | - | - | 990 | - | 254 |
| NAPOLI | 12 | 16 | 62 | 3 | 3 | 237 |
| PALERMO | 75 | 71 | 58 | 1.379 | 143 | 216 |
| PERUGIA | - | - | - | 411 | - | 25 |
| POTENZA | 46 | 55 | 6 | 230 | 66 | 4 |
| REGGIO CALABRIA | 2 | - | - | 154 | - | 81 |
| ROMA | 33 | 1 | 12 | 324 | - | 1.504 |
| SALERNO | 29 | 271 | 144 | 16 | - | 45 |
| SASSARI | 11 | 17 | 110 | 147 | - | 21 |
| TARANTO | - | - | 1.390 | 536 | - | - |
| TORINO | 83 | - | - | 1.250 | - | 353 |
| TRENTO | 28 | - | - | 178 | - | 37 |
| TRIESTE | 5 | 1.176 | 427 | 448 | 31 | 132 |
| VENEZIA | 15 | - | - | 351 | - | 449 |
| TOTALE | 380 | 1.823 | 2.418 | 16.268 | 378 | 8.027 |

Fonte: Elaborazione su dati del Ministero della Giustizia - Direzione Generale di Statistica e Analisi organizzativa.

DIPARTIMENTO GIUSTIZIA MINORILE
Sezione Statistica

Provvedimenti di urgenza a tutela dei minori

Anno 2018

| Tribunali per i Minorenni | Allontanamento del minore dalla residenza familiare per: | | Provvedimenti relativi ai minori non accompagnati introdotti nel territorio dello Stato per fini adottivi (art. 33 co.5) |
|---------------------------|--|---|--|
| | Provvedimenti di urgenza a protezione del minore art. 336 c.c. | Provvedimenti di urgenza a protezione del minore art. 10 L.184/83 | |
| ANCONA | - | - | - |
| BARI | 2 | 2 | - |
| BOLOGNA | - | - | - |
| BOLZANO | - | - | - |
| BRESCIA | - | - | 2 |
| CAGLIARI | 0 | 10 | - |
| CALTANISSETTA | 4 | - | - |
| CAMPOBASSO | 1 | - | - |
| CATANIA | - | - | - |
| CATANZARO | 1 | - | - |
| FIRENZE | - | - | - |
| GENOVA | - | - | - |
| L'AQUILA | - | - | 66 |
| LECCE | - | 16 | - |
| MESSINA | - | 2 | - |
| MILANO | - | - | - |
| NAPOLI | 20 | 9 | - |
| PALERMO | 5 | 61 | - |
| PERUGIA | - | - | - |
| POTENZA | - | - | - |
| REGGIO CALABRIA | - | - | - |
| ROMA | - | - | - |
| SALERNO | - | 2 | - |
| SASSARI | - | - | - |
| TARANTO | - | - | - |
| TORINO | - | - | - |
| TRENTO | 4 | - | - |
| TRIESTE | - | 2 | - |
| VENEZIA | - | - | - |
| TOTALE | 37 | 104 | 68 |

Fonte: Elaborazione su dati del Ministero della Giustizia - Direzione Generale di Statistica e Analisi organizzativa.

2.3.2 La questione dell' accesso alle origini biologiche

La Commissione ha affrontato la delicata questione della ricerca di informazioni sui genitori biologici nel caso di persone non riconosciute alla nascita in occasione di una missione, nel mese di maggio, presso l'Istituto degli Innocenti di Firenze. Tale Istituto - del quale ricorreva nel 2019 il seicentenario - è una delle più antiche istituzioni pubbliche italiane dedicate all'accoglienza dei bambini e alla loro educazione e tutela. In considerazione del vasto patrimonio documentale di cui dispone, l'Istituto ha promosso con la Regione Toscana l'attivazione di un Servizio per le Informazioni sulle Origini (Ser.I.O.), il quale, attraverso la

collaborazione fra i diversi soggetti del “sistema adozioni” toscano, mette a disposizione della persona adottata che vuole ricercare le proprie origini un *team* di esperti per un'azione di informazione e accompagnamento. Nei primi sei mesi di attività allo sportello informativo del suddetto servizio si sono rivolte 75 persone, nei primi tre mesi del 2019 sono stati registrati 61 accessi al Servizio alcuni dei quali relativi a persone residenti al di fuori della Regione Toscana.

Con riguardo alla questione dell'accesso alle origini biologiche nel corso della missione è emersa l'esigenza di un puntuale intervento del legislatore sulla materia.

Nel 2015 la Camera dei deputati aveva approvato un disegno di legge, il cui esame si è interrotto in Senato con il finire della XVII legislatura (AS. 1978).

Nella XVIII legislatura risultano assegnati alle competenti Commissioni permanenti, ma non ancora esaminati, i disegni di legge nn. 66, 922 e 1039.

Il tema è di particolare attualità, tenuto conto che il legislatore non ha di fatto ancora dato seguito al monito, formulato quasi sette anni fa, della Corte costituzionale ad "introdurre apposite disposizioni volte a consentire la verifica della perdurante attualità della scelta della madre naturale di non voler essere nominata e, nello stesso tempo, ... cautelare in termini rigorosi il suo diritto all'anonimato, secondo scelte procedurali che circoscrivano adeguatamente le modalità di accesso, anche da parte degli uffici competenti, ai dati di tipo identificativo...".

Per poter meglio comprendere i termini della questione appare opportuno, in questa sede dare brevemente conto del quadro normativo vigente anche alla luce della giurisprudenza costituzionale e di legittimità.

La materia relativa alla possibilità di accesso per il figlio adottato alle informazioni sulle proprie origini biologiche è disciplinata dalla legge 4 maggio 1983, n. 184. In particolare l'articolo 28 della stessa prevede che l'adottato, al compimento dei 25 anni di età, possa accedere alle informazioni relative ai suoi genitori biologici (comma 5). Tale possibilità gli è, invece, preclusa ove la madre si sia avvalsa del cd. parto anonimo ai sensi dell'articolo 30 del DPR n. 396 del 2000, chiedendo cioè di non essere nominata negli atti di stato civile (comma 7); né sussiste per l'adottato la possibilità di verificare la permanenza o meno della volontà materna di rimanere nell'anonimato. Il quadro normativo vigente è poi completato dall'articolo 93 del codice della *privacy*, il quale prevede il decorso di almeno 100 anni perché si possa aver accesso al certificato di assistenza al parto o alla cartella clinica contenenti i dati personali che rendono identificabile la madre che abbia dichiarato di non voler essere nominata. La modifica al codice civile intervenuta con la legge n. 219 del 2012, in materia di riconoscimento dei figli naturali, ha lasciato peraltro intatta (articolo 250, primo comma, c.c.) la possibilità per uno dei genitori di non riconoscere il figlio, restando nell'anonimato.

Per quanto riguarda poi la giurisprudenza nazionale si segnala in primo luogo la sentenza 12 ottobre 2005, n. 425 con la quale la Corte costituzionale è stata chiamata a valutare la legittimità costituzionale del comma 7 dell'articolo 28 della legge n. 184 «nella parte in cui esclude la possibilità di autorizzare l'adottato all'accesso alle informazioni sulle origini senza

avere previamente verificato la persistenza della volontà di non volere essere nominato (*recte*: nominata) da parte della madre biologica» ha ritenuto la questione infondata, precisando - fra l'altro- che la previsione in esame "in quanto espressione di una ragionevole valutazione comparativa dei diritti inviolabili dei soggetti della vicenda, non si pone in contrasto con l'articolo 2 della Costituzione".

Sulla compatibilità costituzionale della "irretrattabilità" dell'anonimato è, più recentemente, re-intervenuto il Giudice delle leggi, con la sentenza 22 novembre 2013, n. 278, con la quale è stata dichiarata l'incostituzionalità parziale del comma 7 dell'articolo 28 della legge 184 del 1983 per contrasto con gli articoli 2 e 3 della Costituzione, nella parte in cui tale disposizione non prevede – attraverso un procedimento, stabilito dalla legge, che assicuri la massima riservatezza - la possibilità per il giudice, su richiesta del figlio di conoscere le proprie informazioni biologiche, di interpellare la madre che abbia dichiarato di non voler essere nominata ai sensi dell'articolo 30, comma 1, del D.P.R. n. 396 del 2000, ai fini di una eventuale revoca dell'anonimato.

Successivamente alla decisione del Giudice delle leggi la giurisprudenza di legittimità è più volte intervenuta sulla questione del diritto all'accesso alle origini biologiche con particolare riguardo all'ipotesi in cui la madre sia defunta. La Corte di Cassazione (si vedano per tutte Cass. sentenza 21 luglio 2016, n. 15024 e Cass., ordinanza 7 febbraio 2018, n. 3004) ha affermato e difeso il diritto dell'adottato a conoscere le proprie origini attraverso l'accesso alle informazioni sull'identità della madre biologica nonostante la morte di costei. La Corte ha riconosciuto un diritto della persona che si sostanzierebbe nella possibilità di costruire la propria identità attraverso l'accesso alle informazioni sulla nascita. Secondo la Cassazione l'interpretazione della norma che consideri l'intervenuta morte della donna, un ostacolo assoluto al riconoscimento del diritto a conoscere le proprie origini da parte dell'adottato, determinerebbe una ingiustificata disparità di trattamento tra i figli nati da donne che hanno scelto l'anonimato ma non sono più in vita e, dall'altro, i figli di donne che possono essere interpellate sulla persistenza della scelta fatta al momento del parto.

Ancora la Corte di Cassazione con la sentenza n. 6963 del 20 marzo 2018 si è espressa, ampliandone i confini, sulla possibilità di accedere alle informazioni sulle proprie origini e in particolare sul proprio nucleo familiare di nascita. In accoglimento del ricorso presentato da un adulto adottato da una famiglia diversa da quella che aveva adottato le sorelle biologiche con cui desiderava riprendere i contatti, la Corte ha osservato che un'interpretazione costituzionalmente e convenzionalmente orientata dell'articolo 28, comma 5 della legge n. 184 del 193 può ampliare e valorizzare il diritto di accedere alle informazioni sulla propria origine in modo da includervi oltre ai genitori biologici, in particolare nel caso in cui non sia possibile risalire a essi, anche i più stretti congiunti, quali fratelli e sorelle, ancorché non espressamente richiamati nella norma.

La questione relativa al parto anonimo e alla compatibilità con i principi stabiliti nella Convenzione europea dei diritti dell'uomo è stata oggetto di valutazione anche da parte della Corte di Strasburgo. Si segnala in proposito in primo luogo la sentenza *Gaskin vs Regno Unito*

nella quale si è affermata l'esistenza di un "interesse primordiale" della persona a ricevere le informazioni necessarie a conoscere e a comprendere i primi anni di vita e la propria infanzia, manifestazione del diritto alla vita privata e familiare. Di rilievo è poi la sentenza Odièvre vs. Francia (CEDU, Grande Camera, 13 febbraio 2003, ric. 42326/1998), nella quale la Corte europea dei diritti dell'uomo ha fornito un'interpretazione molto chiara delle caratteristiche che la normativa sul parto anonimo (contemplata per l'appunto anche dall'ordinamento francese) dovrebbe avere per essere conforme all'articolo 8 della Carta. Nel caso in esame la ricorrente, abbandonata da madre avvalsasi del diritto all'anonimato, in età adulta aveva cercato di ricostruire le sue origini, ma era venuta a conoscenza solo di informazioni parziali, fra cui la presenza di fratelli e sorelle. Impossibilitata a conoscerne l'identità, la donna si era rivolta alla Corte europea, che però ha giudicato ragionevole il sistema francese di bilanciamento tra il diritto dell'adottato alla conoscenza delle proprie origini e quello della madre all'anonimato del parto. Tale sistema, basato sul principio del consenso, vede la presenza di un ente (il CNAOP) preposto, a richiesta dell'adottato, a mettersi in contatto con la madre naturale rimasta anonima, per ricercarne il consenso a rivelare la sua identità al figlio abbandonato; solo nel caso la donna lo accetti, le sue generalità vengono rivelate, in caso contrario restano sconosciute.

La compatibilità con i principi sanciti nella Convenzione europea dei diritti dell'uomo della legislazione italiana è stata poi oggetto di diretta – negativa – valutazione da parte della Corte europea dei diritti dell'uomo. Il giudice di Strasburgo, con la sentenza Godelli (CEDU, 25 settembre 2012, ric. 33783/2009) ha rilevato infatti, con riferimento all'articolo 28, comma 7, della legge n. 184, che "la normativa italiana non tenta di mantenere alcun equilibrio tra i diritti e gli interessi concorrenti in causa. In assenza di meccanismi destinati a bilanciare il diritto della ricorrente a conoscere le proprie origini con i diritti e gli interessi della madre a mantenere l'anonimato, viene inevitabilmente data una preferenza incondizionata a questi ultimi".

Alla luce delle suddette considerazioni sarebbe auspicabile che il Parlamento mettesse mano ad un intervento riformatore, richiesto non solo dalla Corte costituzionale e dalla Grande Europa, ma atteso ormai da troppi anni da tanti figli e madri.

2.4. Salute e infanzia

2.4.1. Le problematiche connesse alla circoncisione rituale minorile

Nel corso di questo primo anno di lavori la Commissione si è poi occupata della delicata questione della circoncisione rituale minorile, in relazione alla quale è stata chiesta l'assegnazione di un affare.

Si tratta di un problema che ha assunto particolare rilievo nel nostro Paese in seguito all'aumento di famiglie straniere che la eseguono usualmente per motivi religiosi e/o culturali. L'esecuzione di tali pratiche - che consistono nell'asportazione della pelle del prepuzio del

pene, che ricopre il glande e nell'allargamento dell'anello prepuziale - in moltissimi casi, è demandata a "circoncisori tradizionali" ed effettuata in ambiti spesso non igienicamente sicuri. Sono queste le ragioni per le quali molti bambini, come confermano alcuni casi di cronaca, riportano complicanze gravi e in alcuni casi addirittura letali.

A legislazione vigente, peraltro, la circoncisione non è ricompresa tra le prestazioni assicurate fra i livelli essenziali di assistenza (LEA) previsti dal Servizio sanitario nazionale. Ne consegue che ogni Regione decide sul punto in modo differente.

Nell'ambito dell'esame dell'affare assegnato la Commissione ha ascoltato in primo luogo alcuni esperti in pediatria, i quali pur condividendo l'esigenza che tali pratiche siano svolte nel rispetto di puntuali protocolli medici e in sicurezza sanitaria, hanno però espresso posizioni divergenti sull'opportunità non solo di inserire tali pratiche nei livelli essenziali di assistenza (LEA), ma addirittura di consentire l'esecuzione di circoncisioni per ragioni unicamente culturali e religiose e non a fronte di motivi sanitari (quali la presenza di fimosi).

Con particolare riguardo al trattamento delle circoncisioni rituali all'interno dei diversi Servizi sanitari regionali la Commissione ha acquisito gli esiti del monitoraggio effettuato dalla Società italiana di pediatria (SIP), effettuato in collaborazione con il Gruppo di lavoro nazionale per il bambino migrante (GLNBM) proprio sulla circoncisione rituale maschile nelle diverse realtà regionali.

Il quadro emerso dal monitoraggio mostra una eterogeneità nell'offerta all'interno dei diversi Servizi sanitari regionali e nella stessa Regione tra le diverse aziende sanitarie, e quindi nelle modalità di accesso. Infatti, in alcune Regioni, fra le quali la Calabria, la Campania, la Puglia, la Basilicata, la Sardegna, il Molise, l'Abruzzo, le Marche, la Liguria, la Lombardia, il Trentino, e la Valle d'Aosta, la pratica della circoncisione rituale non può essere eseguita in ambito ospedaliero se non attraverso "*l'escamotage*" della fimosi, in altri termini la circoncisione rituale è svolta in quanto qualificata come terapeutica. Per quanto riguarda le altre Regioni - esclusa la Toscana dove la procedura è inserita nei livelli essenziali di assistenza (LEA) e quindi è a totale carico del servizio sanitario- in Piemonte, Veneto, Friuli Venezia Giulia, Emilia Romagna, Lazio, Umbria e Sicilia, si accede o con impegnativa e comunque compartecipazione alla spesa, oppure in libera professione con un costo per l'utenza spesso ancora più oneroso.

Altrettanta eterogeneità si rileva nel tipo di percorso assistenziale previsto nelle diverse aziende sanitarie. La procedura, infatti, viene eseguita: in ricovero ordinario, in *Day Surgery* o, ancora, in regime ambulatoriale. Diversificate sono anche le professionalità coinvolte in fase pre e post-operatoria (dai pediatri ai chirurghi/urologi, anestesisti e infermieri pediatrici), gli accertamenti diagnostico-strumentali pre-intervento e infine le modalità del *follow-up*.

Il problema in esame tenuto conto del suo carattere culturale e religioso ha indotto la Commissione a procedere, nel mese di ottobre, all'audizione anche dei rappresentanti delle comunità ebraiche ed islamiche.

Per quanto concerne la comunità ebraica⁵, è stata sottolineata l'esigenza di affrontare la materia della circoncisione rituale nel quadro della legge n. 101 del 1989 recante norme per la regolazione dei rapporti tra lo Stato e l'Unione delle Comunità ebraiche italiane e nel rispetto del principio di libertà religiosa, evitando interventi legislativi frettolosi e adottati sulla spinta dell'emotività. Per le comunità ebraiche - tenuto conto dell'importanza che tale pratica riveste sul piano non solo religioso ma anche e soprattutto identitario (dalla circoncisione dipende infatti l'appartenenza alla religione ebraica) - è assolutamente prioritaria la garanzia della libertà di religione e di esecuzione di tale pratica, detta in ebraico *Milah*, secondo i prescritti canoni religiosi seppure nel rispetto di specifici protocolli sanitari.

E' stato preliminarmente ricordato come il Comitato Nazionale di Bioetica, nella seduta del 25 settembre 1998 abbia espressamente riconosciuto la liceità della circoncisione rituale maschile, espressione della libertà di espressione culturale e rituale che l'articolo 19 della Costituzione riconosce sia a livello individuale sia a livello collettivo.

Tale pratica deve essere eseguita entro l'ottavo giorno di vita del bambino. L'esecuzione di questo atto religioso è demandato ad un circoncisore rituale, il *mohel*. L'Unione delle comunità ebraiche italiane in collaborazione con l'Assemblea dei Rabbini d'Italia e l'Associazione medica ebraica ha definito i requisiti necessari affinché i *Mohalim* possano eseguire le circoncisioni rituali nell'ambito delle Comunità ebraiche italiane in assoluta sicurezza sanitaria. A tale scopo è stato istituito un Albo nazionale dei circoncisori rituali autorizzati. L'Albo è depositato presso la sede dell'Unione delle comunità ebraiche italiane e pubblicato sui relativi mezzi di informazione affinché siano riconosciuti pubblicamente coloro che detengono la certificazione completa e l'autorizzazione ad operare in accordo con la *Rabbanut* e nel rispetto della sicurezza sanitaria. Nell'esecuzione della circoncisione il *Mohel* è tenuto a seguire quindi un protocollo operativo, che prevede una serie di obblighi pre, durante e post *Milah*. L'Unione delle comunità ebraiche ha poi, soprattutto per venire incontro ad esigenze di altre realtà religiose, sottoscritto una convenzione con il Policlinico Umberto I di Roma in base alla quale i maschi di religione ebraica e di religione musulmana possono essere circoncisi ad un prezzo "convenzionato" presso la suddetta struttura ospedaliera.

Diversamente, nel mondo islamico⁶, la circoncisione non riveste il medesimo significato rituale: tale pratica è prescritta nei sacri testi (senza l'indicazione di una precisa età per la sua esecuzione), ma da essa non dipende l'appartenenza alla religione musulmana.

Attualmente la comunità islamica non solo non ha predisposto uno specifico albo di circoncisori, ma non ha neppure varato precisi protocolli di esecuzione. La comunità islamica peraltro, ben più numerosa di quella ebraica, non dispone di un adeguato numero di professionisti medici con competenze specifiche in grado di poter assolvere il ruolo di circoncisore.

⁵ La Commissione ha audito la dottoressa Noemi Di Segni, presidente dell'Unione delle comunità ebraiche italiane e il dottor Riccardo Shmuel Di Segni, direttore del collegio rabbinico italiano e rabbino capo di Roma.

⁶ La Commissione ha audito il dottor Yahya Sergio Yahe Pallavicini, presidente della comunità religiosa islamica italiana.

Prioritario per la comunità islamica è quindi evitare che siano eseguite circoncisioni in ambienti non igienicamente sicuri e da parte di personale non qualificato, con evidenti rischi per la salute del minore. La comunità religiosa islamica italiana non è pertanto, in linea di principio, contraria alla sottoscrizione di accordi o convenzioni con strutture ospedaliere per l'effettuazione in ambito clinico di tale pratica.

L'attività conoscitiva della Commissione sul tema oggetto dell'affare assegnato - in esito al quale ci si riserva di approvare anche una risoluzione - non si è ancora conclusa, infatti restano ancora da audire alcuni "tecnici" del Ministero della salute, dell'Istituto superiore di sanità e del Consiglio superiore di sanità.

2.4.2. Le dipendenze patologiche

Il clima "di violenza" nel quale vivono molti minori e il contesto di forte disagio legato all'assenza di certezze sul futuro che connota l'esistenza di molti adolescenti si sostanziano in un esponenziale aumento delle varie forme di dipendenza patologica.

Le dipendenze patologiche diffuse fra i minori possono essere ricondotte a due categorie: le dipendenze da sostanze (droghe più o meno leggere, metanfetamine, steroidi, alcol e tabacco e alcooliche) e le dipendenze comportamentali, quali il disturbo da gioco d'azzardo, le dipendenze tecnologiche, lo *shopping* compulsivo e le dipendenze sessuali. Si tratta di un tema di grande attualità, che coinvolge molti giovani in età evolutiva e in relazione al quale la Commissione ha ritenuto necessario un approfondimento chiedendo, nello scorso mese di novembre, l'assegnazione di un affare. La Commissione si riserva di approvare, alla conclusione dei lavori d'esame dell'affare assegnato, una risoluzione per poter indicare eventuali interventi o misure correttive anche del quadro legislativo vigente.

E' indubbio che l'uso sempre più diffuso tra i più giovani di sostanze stupefacenti e di alcool e la fruizione di videogiochi e di programmi violenti finiscono - seppure con modalità diverse - per alterare la stessa percezione della realtà.

Con riguardo alla diffusione di sostanze alcooliche e stupefacenti è necessario rilevare come esse oltre ad avere effetti nel breve termine, possono, nel caso di uso prolungato influire sulla salute dei minori nel aumentando il rischio di sviluppare varie patologie.

Relativamente all'accesso a videogiochi e a programmi violenti studi scientifici dimostrano come la violenza vista anche attraverso uno schermo oltre a formare un immaginario pregno di paure e di incertezze per il minore, genera spesso nei bambini comportamenti aggressivi, con conseguenze anche sui meccanismi cognitivi.

La Commissione, nell'esame dell'affare, si propone anche di valutare la congruità della legislazione vigente, la quale - formalmente - precisa e puntuale sotto il profilo del divieto penale, in concreto, dati i numeri, sembra essere in realtà poco efficace e troppo spesso disattesa.

2.5. Minori e trasporto scolastico

Un ulteriore tema, sul quale la Commissione ha avviato, anche in questo caso con il ricorso allo strumento dell'affare assegnato, una riflessione è rappresentato dalla questione della sicurezza del trasporto scolastico.

Il servizio di trasporto scolastico è istituito per agevolare l'accesso degli utenti al sistema scolastico pubblico e la fruizione delle opportunità didattiche presenti sul territorio. Si tratta di un corollario importante del diritto allo studio che è riconosciuto ad ogni bambino e adolescente.

Ma questo servizio deve essere assicurato nel rispetto di *standard* di sicurezza. Il problema della sicurezza del trasporto scolastico è serio e riguarda non solo la scarsa idoneità dei veicoli preposti a tal fine, ma anche i requisiti richiesti ai conducenti e le condotte che devono essere da questi tenute.

Sotto il primo profilo non sono pochi i mezzi con equipaggiamenti "alterati o non funzionanti", cioè con pneumatici lisci, con cinture di sicurezza non funzionanti, fari guasti, specchi retrovisori danneggiati, estintori inefficienti, uscite di sicurezza non agibili, numero di bambini trasportati superiore a quello consentito e altro. C'è da sottolineare che quando gli eventi accidentali avvengono in ambito urbano, la sagoma maggiormente rilevata rispetto alle normali autovetture e le basse velocità limitano i danni, ma quando questi veicoli percorrono strade extraurbane o di montagna, nel percorso casa-scuola, aumenta di molto la probabilità di ritrovarsi in condizioni di sicurezza insufficiente.

Riguardo all'aspetto delle norme sulla sicurezza sul lavoro e in particolare quelle che impongono un limite massimo di ore di guida, da alternare a periodi di riposo, sono spesso disattese.

A ciò si aggiunga i non pochi casi di conducenti che fanno uso di sostanze stupefacenti e psicotrope e che pur fermati dalle forze di polizia continuano a guidare pulmini scolastici.

In Paesi esteri (per esempio gli Usa), gli autisti vengono selezionati accuratamente e, prima di potersi mettere al volante di uno "Yellow Bus", sono sottoposti ad accurati *stage* di formazione, che prevedono anche prove di guida sicura, tecniche di primo soccorso pediatrico (BPLS) e programmi di gestione delle criticità. Nella vicina Svizzera, i conducenti di bus scolastici "imparano ad insegnare" ai bambini i primi rudimenti della sicurezza stradale, e così niente è lasciato al caso: il primo giorno di scuola, per un alunno della prima elementare, si apre con la spiegazione di come si indossa una cintura di sicurezza e del perché è necessario compiere questo semplice e vitale gesto. In Francia, si pensa di dotare alcune categorie di veicoli - quelle per trasporto pubblico e commerciale, scuolabus compresi - di *alcol-block*, in grado di inibire l'avviamento del motore in caso di positività al test.

La Commissione infanzia si riserva, nel 2020, di continuare nell'esame dell'affare assegnato, procedendo ad un ristretto ciclo di audizioni (ascoltando, fra gli altri, i rappresentanti dell'ANCI, della Conferenza Stato-Regioni e i tecnici del Ministero dei trasporti e degli interni) per poter dare il proprio "contributo" - la legge istitutiva consente alla Commissione bicamerale di "formulare osservazioni e proposte sugli effetti, sui limiti e

sull'eventuale necessità di adeguamento della legislazione vigente"- su questo tema attraverso l'approvazione finale di una risoluzione.

2.6. I minori e la giustizia

2.6.1. Madri detenute e bambini dietro le sbarre

La Commissione ha ritenuto di affrontare, nell'ambito del più ampio tema del rapporto "minori e giustizia", in primo luogo la questione della condizione dei bambini in età prescolare presenti nelle strutture detentive, in quanto figli di madri recluse.

Per approfondire tale questione, nel mese di marzo, una delegazione della Commissione si è recata in visita presso l'Istituto di custodia attenuata per detenute madri (Icam) di Lauro (AV).

L'Icam sito a Lauro è stato prescelto in quanto quello - dei cinque attualmente esistenti-, al momento della missione, con la più alta presenza di minori.

La legge n. 62 del 2011, al fine di evitare che vi fossero ancora bambini costretti a vivere in carcere con le loro madri, ha introdotto, fra le altre, misure volte a favorire la detenzione delle detenute con figli in età prescolare presso Istituti a custodia attenuata (Icam). In tali strutture, diversamente da quelle carcerarie tradizionali, i bambini possono vivere i primi anni di vita con la mamma-detenuta in un'atmosfera più positiva per la loro crescita. Nel corso del sopralluogo i membri della delegazione hanno incontrato il direttore della struttura; il Garante delle persone private della libertà personale della Regione Campania; il personale e gli educatori che lavorano nell'Icam, nonché le madri-detenute e i loro figli. Nell'Icam, al momento del sopralluogo, erano recluse 16 donne (alcune definitive, altre in attesa di giudizio) e 19 bambini, di età compresa tra i 18 mesi e i 5 anni.

Nella struttura sono presenti 20 "mini appartamenti", con bagno (comprensivo di doccia) e angolo cottura dove ogni donna vive con il proprio figlio, una cappella, una sala biblioteca, un soggiorno con la tv e un grande spazio all'aperto con giochi per bambini.

Gli operatori presenti nell'Icam vestiti in abiti civili - sono 34 ma soltanto 8 di sesso femminile donne. Per quanto concerne le attività svolte nell'Icam sono attivati per le detenute vari laboratori: di cucina, sartoriali, di bigiotteria. È inoltre in corso di avvio anche un laboratorio di ortoflorovivaismo. I bambini di età superiore ai tre anni frequentano la scuola dell'infanzia di Lauro, che raggiungono grazie ad un servizio di trasporto scolastico messo a disposizione dal Comune. Alcuni dei bambini più piccoli frequentano il nido comunale.

L'atmosfera che si respira non è quella di un vero e proprio carcere, anche se le sbarre alle finestre, i cancelli, gli spioncini alle camere, le porte blindate che di notte vengono serrate, fanno ricordare che ci si trova comunque in una casa di reclusione. Le detenute di Lauro hanno rivolto molte richieste alla Commissione, tutte finalizzate a tutelare i loro figli. Particolare attenzione è stata posta con riguardo alle esigenze sanitarie dei bambini e in particolare di quelli affetti da autismo. Attualmente i servizi sanitari sono gestiti dalla Asl

locale: è prevista la presenza all'interno della struttura di un infermiere e di un operatore socio-assistenziale tutte le mattine (fino alle 14) e l'assistenza, a richiesta, del pediatra di base della zona. Nell'infermeria non è inoltre disponibile un defibrillatore nel caso di emergenze. Non risultano inoltre effettuati accertamenti in merito allo stato vaccinale dei bambini stranieri.

La delegazione oltre a constatare l'assenza di libri adatti all'età dei bambini ha rilevato l'esigenza di un rafforzamento dell'organico, in particolare degli educatori, soprattutto per i bambini, degli psicologi (attualmente opera nell'Icam un solo psicologo per 13 ore al mese) e degli assistenti sociali. È emersa inoltre la necessità di prevedere specifiche attività formative per il personale penitenziario che è chiamato a lavorare nell'Icam e quindi a contatto con bambini in età prescolare, nonché corsi di alfabetizzazione per le detenute straniere al fine di favorirne l'integrazione e il futuro reinserimento e recupero.

Appare quanto mai necessario proseguire nella attuazione della legge del 2011, assicurando quanto meno in ogni Regione la presenza di un Icam. Gli Icam oltre a rappresentare un'opportunità per i bambini per poter continuare a vivere la loro quotidianità con le madri, possono offrire alle stesse detenute un supporto in un percorso di rieducazione di cui la genitorialità non può e non deve essere esclusa. Altrettanto opportuna sarebbe una riflessione sulla eventuale istituzione di ulteriori case famiglia protette, laddove non vi ostino ragioni di pericolosità sociale; nonché sull'esigenza di rivedere la disciplina in materia di misure cautelari, limitando al minimo la custodia cautelare in carcere nel caso di detenute madri, in ragione della necessità di garantire principalmente l'interesse supremo del minore.

Alcuni componenti della Commissione, peraltro, recependo gli stimoli e le richieste formulati durante il sopralluogo, hanno presentato una proposta di legge *ad hoc* volta a modificare il quadro legislativo vigente in materia di tutela del rapporto tra detenute madri e figli minori⁷.

Detenute madri con figli al seguito presenti negli istituti penitenziari italiani distinte per nazionalità
Situazione al 31 dicembre 2019

| Regione di detenzione | Istituto di detenzione | Italiane | | Straniere | | Totale | |
|-----------------------|--|-----------|------------------|-----------|------------------|-----------|------------------|
| | | Presenti | Figli al seguito | Presenti | Figli al seguito | Presenti | Figli al seguito |
| ABRUZZO | TERAMO CC | 0 | 0 | 1 | 1 | 1 | 1 |
| CAMPANIA | LAURO ICAM | 5 | 6 | 1 | 1 | 6 | 7 |
| CAMPANIA | SALERNO"A. CAPUTO" CC | 1 | 1 | 0 | 0 | 1 | 1 |
| EMILIA ROMAGNA | BOLOGNA"R. D'AMATO" CC | 0 | 0 | 1 | 2 | 1 | 2 |
| LAZIO | ROMA"G. STEFANINI" REBIBBIA FEMMINILE CCF | 4 | 4 | 9 | 9 | 13 | 13 |
| LOMBARDIA | BOLLATE"II C.R." CR | 1 | 1 | 3 | 3 | 4 | 4 |
| LOMBARDIA | MILANO"F. DI CATALDO" SAN VITTORE CCF | 1 | 1 | 5 | 5 | 6 | 6 |
| PIEMONTE | TORINO"G. LORUSSO O L. CUTUGNO" LE VALLETTE O CC | 5 | 7 | 3 | 3 | 8 | 10 |
| TOSCANA | FIRENZE"SOLLICCIANO" CC | 1 | 1 | 1 | 1 | 2 | 2 |
| VENETO | VENEZIA"GIUDECCA" CRF | 2 | 2 | 0 | 0 | 2 | 2 |
| Totale | | 20 | 23 | 24 | 25 | 44 | 48 |

Nota: gli Istituti a Custodia Attenuata per detenute Madri (ICAM) attualmente sono Torino "Lorusso e Cutugno", Milano "San Vittore", Venezia "Giudecca", Cagliari e Lauro. In caso non siano presenti detenute madri con figli al seguito, l'Istituto non compare nella tabella.

Fonte: Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria - Ufficio del Capo del Dipartimento - Sezione Statistica

⁷ SIANI, SPORTIELLO, VISCOMI, LACARRA, RIZZO NERVO, ROSTAN, ANNIBALI, PINI, UBALDO PAGANO, TOPO: "Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e alla legge 21 aprile 2011, n. 62, in materia di tutela del rapporto tra detenute madri e figli minori" ([AC 2298](#))

2.6.2. Riforma della giustizia della "famiglia": uno sguardo al modello inglese

La questione della riforma della giustizia minorile e della opportunità di introdurre sezioni specializzate chiamate ad esaminare tutte le controversie civili e penali afferenti non solo ai minori ma più in generale alla famiglia ha rappresentato uno dei principali temi di confronto politico-parlamentare delle ultime legislature.

E' appena il caso di ricordare che proprio allo scadere della XVII legislatura il Senato stava esaminando un disegno di legge (A.S. 2284) - già approvato dalla Camera dei deputati - che delegava il Governo a effettuare un'ampia riforma del processo civile, prevedendo, fra le altre, la soppressione del Tribunale per i minorenni con contestuale istituzione di sezioni specializzate presso i tribunali e le corti d'appello, cui devolvere le controversie relative alla persona, alla famiglia e ai minori.

In particolare, avrebbero avuto competenze in primo grado le sezioni specializzate circondariali, istituite presso i tribunali ordinari (che si sarebbero occupate delle controversie attualmente di competenza del Tribunale ordinario relative a stato e capacità delle persone, separazioni e divorzi, rapporti di famiglia e minori; dei procedimenti civili attualmente di competenza del Tribunale per i minorenni (con limitate eccezioni); e dei procedimenti attribuiti oggi al giudice tutelare in materia di minori ed incapaci). Funzioni di primo grado su particolari materie avrebbero avuto anche le sezioni specializzate distrettuali, istituite - sul modello delle sezioni lavoro - presso le Corti d'appello e le sezioni distaccate di corti d'appello (procedimenti previsti dalla legge sulle adozioni; procedimenti previsti dagli articoli 330, 332 e 333 c.c.; procedimenti relativi ai minori non accompagnati ed ai minori richiedenti asilo; procedimenti attualmente devoluti al Tribunale per i minorenni, diversi da quelli previsti dall'articolo 38 disp.att. c.c. (che vengono attribuiti alle sezioni circondariali), tanto in materia civile, quanto in materia penale e amministrativa. Per il secondo grado, ulteriori apposite sezioni specializzate avrebbero dovuto essere istituite presso le Corti d'appello e le sezioni distaccate delle corti d'appello, con garanzia che le funzioni siano esercitate in via esclusiva da parte dei magistrati ovvero, ove ciò non sia possibile, che detti procedimenti siano comunque assegnati a un collegio specializzato. In sede penale, le competenze per i procedimenti penali a carico di minorenni, oggi del Tribunale per i minorenni, sarebbero state

attribuite alle sezioni specializzate distrettuali. Doveva inoltre essere stabilita una disciplina omogenea per i procedimenti di separazione e divorzio giudiziale e in materia di filiazione fuori del matrimonio.

Dopo la fallita riforma della scorsa legislatura, nella attuale il tema della giustizia di famiglia non è ancora stato esaminato dal Parlamento. Ad oggi sulla questione risultano assegnati due disegni di legge al Senato (AS 1406 e AS 306) e una proposta di legge alla Camera (AC 1961).

Nelle more di un eventuale intervento legislativo la Commissione bicamerale ha ritenuto di svolgere un approfondimento sulla questione relativa al funzionamento e all'organizzazione della giustizia minorile e all'opportunità di istituire presso i tribunali ordinari, delle sezioni specializzate “per la persona, la famiglia ed i minori”.

Proprio a tal fine è stato deliberato, nel 2019, lo svolgimento di una missione a Londra: in Inghilterra e Galles, infatti, agli inizi del nuovo millennio è stata attuata una riforma della giustizia che ha portato alla istituzione del sistema delle *Family courts*. L'analisi del modello britannico può rivelarsi particolarmente utile anche ai fini del dibattito a livello nazionale, in quanto gli anni trascorsi dal progetto riformatore consentono di effettuare un bilancio e una prima valutazione degli effetti (sia negativi che positivi) prodotti soprattutto con riguardo ai minori e al rispetto del principio del *the child's best interest*.

Attualmente nel sistema giurisdizionale del Regno Unito le questioni di diritto di famiglia e dei minori sono trattate da sezioni specializzate. In particolare oltre ad una sezione specializzata, la *Family division*, della *High Court*, sezioni specializzate in tema di famiglia sono istituite anche presso gli altri organi giurisdizionali di primo grado e d'appello. Competenze su questioni di famiglia sono altresì attribuite ai *Magistrates* (giudici onorari non necessariamente dotati di una specifica formazione giuridica). In particolare la *Family Division* della *High Court* si occupa di molte tra le più complesse questioni in materia di divorzio e delle relative questioni finanziarie e matrimoniali, nonché di cause riguardanti l'assistenza dei figli (in particolare la tutela, l'adozione e il rapimento), situazioni che riguardano cause dinanzi alla *Court of Protection* (una sorta di giudice tutelare) e le cause connesse al trattamento medico di minori che rientrano nell'intrinseca competenza della suddetta corte. Relativamente alla Magistratura onoraria alcune *Magistrates' Courts* prendono il nome di "*Youth Courts*" (tribunali dei minori) o "*family proceedings courts*" (tribunali specializzati nel diritto di famiglia). Essi sono composte da giudici in possesso di una formazione particolare - non necessariamente in materie giuridiche - e si occupano rispettivamente di imputazioni e istanze nei confronti di bambini e giovani o cause familiari.

Una delegazione della Commissione, costituita dal Vice presidente senatore Simone Pillon, dalle senatrici Paola Binetti, Grazia D'Angelo e Maria Laura Mantovani e dalle deputate Veronica Giannone e Patrizia Prestipino, si è così recata in missione nella capitale inglese il 9 e 10 gennaio 2020.

Di particolare interesse è stato l'incontro con la Sottosegretaria alla giustizia, onorevole Wendy Morton, e il suo *staff*. Questi hanno, infatti, dato conto dei risultati conseguiti in termini di riduzione della durata dei procedimenti (dalle precedenti 57 settimane alle attuali 27) conseguente alla riforma dell'inizio del 2000 con la quale si è proceduto alla istituzione dei tribunali della famiglia attraverso l'unificazione e la riduzione dei tribunali (attualmente sono operativi 44 tribunali di famiglia).

Peraltro per un ulteriore approfondimento delle questioni legate alla giustizia della famiglia l'11 febbraio 2020 la Commissione ha proceduto all'audizione informale, attraverso una specifica audio conferenza, della deputata Morton e dei suoi tecnici.

Attraverso l'istituzione dei tribunali della famiglia il legislatore inglese – come ha sottolineato il dottor Tim Jarrett della *Common Library*- si è proposto di dare vita ad un sistema di giustizia familiare "olistico", volto quindi al benessere non solo dei minori, ma dell'intero nucleo familiare. Con riguardo all'amministrazione della giustizia " di famiglia", sono state espresse talune critiche sul funzionamento della Magistratura onoraria (*Magistrates*) riconducibili proprio alla mancanza di una specifica formazione giuridica di tali giudici.

La giustizia di famiglia, peraltro, come è emerso da un incontro con i rappresentanti della *Law society*, nel corso dei prossimi anni, sarà investita da un nuovo processo riformatore legato alla digitalizzazione della giustizia. Sempre nel corso della missione, la delegazione si è recata presso la sede della *Children's Commissioner for England*, dove ha incontrato alcuni tecnici e la stessa Garante per l'infanzia.

Nelle cause di diritto di famiglia che vedono coinvolti minori un ruolo determinante è svolto dal Cafcass (*Children and Family Court Advisory and Support Service*). Questo è un organo indipendente dai Tribunale, dai servizi sociali e psicologici, dall'educazione, dalle autorità sanitarie e agenzie simili, il quale interviene nelle cause su citate effettuando una prima verifica sulla situazione familiare, partecipando nella fase processuale con la

presentazione di una relazione sul caso (ulteriore rispetto a quella formulata dai servizi sociali locali) ed eventualmente sottoponendo all'autorità giudiziaria la richiesta di nomina di un rappresentante legale per il minore. Con riguardo al *Cafcass* è opportuno rilevare come - pur operando, almeno formalmente, in modo autonomo rispetto ai servizi sociali locali - dubbi sulla sua oggettiva indipendenza ed autonomia sembrano potersi avanzare in ragione del fatto che il personale organico di tale ente è costituito in realtà da risorse umane già impiegate presso i servizi sociali territoriali.

Più in generale, il sistema degli affidi, nel suo complesso, in Inghilterra e Galles, non sembra esente da criticità. Proprio i rappresentanti del ricordato *Cafcass* ascoltati dalla delegazione hanno segnalato come in Inghilterra e Galles si registri un elevatissimo numero di minori seguiti dai servizi sociali (circa due milioni) e un altrettanto preoccupante (essendo il più alto a livello europeo) numero di minori fuori famiglia, collocati presso strutture (circa 46 mila). Le ragioni di tale situazione - non del tutto spiegabili - sembrerebbero in molti casi riconducibili alla inidoneità dei nuclei familiari di assolvere ai loro doveri di assistenza e di educazione della prole. Non sono infrequenti casi di minori presi in carico dai servizi sociali proprio su richiesta dei genitori non in grado di prendersene cura, ad esempio in quanto dediti al consumo (abuso) abituale di alcool o di sostanze stupefacenti.

Progressivamente, a partire dagli anni Novanta dello scorso secolo, si riscontra, come hanno segnalato i rappresentanti della Associazione *Christian Legal Concern*, un rafforzamento del potere decisionale dello Stato, soprattutto del potere giurisdizionale, nelle decisioni afferenti alla famiglia, in particolare per quanto concerne le questioni del fine vita e dei trattamenti sanitari destinati a minorenni o a soggetti in stato vegetativo. In proposito sono stati ricordati proprio dai vertici della Associazione tre noti casi di cronaca - che hanno peraltro coinvolto anche l'Italia - relativi a bambini affetti da gravi danni cerebrali (Charlie Gard, Alfie Evans e Tabita Raqueeb). Nei primi due casi i rispettivi genitori si erano opposti alla scelta dei medici, convalidata dalla giustizia britannica, di interrompere i sostegni vitali, ma tale decisione era stata alla fine portata a termine. Anche nell'ultimo caso la vicenda ha visto contrapporsi la decisione dei genitori a quella dell'ospedale, ma con un epilogo diverso: in esito ad una non breve vicenda giudiziaria, la *High Court* ha infatti, in fine permesso il

trasferimento della piccola paziente in Italia, presso l'ospedale Gaslini di Genova, per la prosecuzione delle cure (che in patria sarebbero state sospese).

E' appena il caso di rilevare che, differentemente dal sistema italiano, in Inghilterra e Galles, la riforma del sistema ha comportato anche, da un lato, la soppressione del *legal aid* (gratuito patrocinio), e, dall'altro, la possibilità per le parti di stare in giudizio, nelle cause di famiglia (divorzi e separazioni in particolare) senza il patrocinio di un legale. Tale circostanza ha determinato conseguenze negative sulla complessiva amministrazione della giustizia, a causa della difficoltà per i giudici di "rapportarsi" nelle varie fasi processuali con privati il più delle volte privi di una adeguata formazione giuridica.

Un ultimo aspetto legato alla giustizia di famiglia approfondito nella missione - attraverso l'incontro dei rappresentanti del *Family mediation council* - è stato quello legato al ruolo della mediazione familiare. Tale istituto - obbligatorio nella cause di divorzio e separazione (tranne che nei casi di violenza domestica) - riveste particolare importanza nel sistema inglese in quanto strumento ritenuto essenziale per snellire il lavoro dei giudici, per accelerare i processi civili, per evitare il ricorso stesso alla giustizia, ma anche per "facilitare" l'esercizio della funzione giurisdizionale soprattutto nelle cause nelle quali le parti si costituiscono in giudizio personalmente senza l'assistenza legale.

2.7. Le conseguenze della migrazione dei lavoratori sui loro figli rimasti nel Paese d'origine

La questione delle conseguenze sui figli minori della migrazione per motivi lavorativi dei genitori costituisce un tema di attualità nello scenario europeo e internazionale, soprattutto per alcuni Paesi di origine. Nel mese di marzo 2019 il vice-presidente Pillon, in rappresentanza della intera Commissione, ha incontrato l'onorevole Badea, parlamentare rumeno componente dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa, nonché relatore di un rapporto proprio sul tema " Le conseguenze della migrazione dei lavoratori sui loro figli rimasti nel Paese d'origine".

Nel corso dell'incontro il parlamentare ha rappresentato la gravità della situazione in Romania, nel quale in conseguenza del massiccio flusso emigratorio, oltre 200.000 bambini vivono senza genitori, affidati alle cure di familiari. L'assenza dei genitori influisce evidentemente sullo sviluppo psico-fisico dei minori, con evidenti ripercussioni in termini sociali sia per il Paese di origine sia per gli altri Stati europei, in caso di migrazione. Inoltre

il fenomeno migratorio, qualificabile come una vera e propria "diaspora", oltre ad impoverire il Paese e a pregiudicare la ripresa economica della Romania, si ripercuote anche sul piano della natalità. Attualmente nascono più bambini rumeni all'estero che in Romania. L'incontro è stata una importante occasione di confronto: particolare apprezzamento l'onorevole Badea ha espresso proprio per la sensibilità mostrata dall'Italia per le esigenze dell'infanzia, confermata dalla istituzione di una Commissione parlamentare *ad hoc* e per la complessa legislazione a tutela dei minori, in particolare per la legge sull'affido e le adozioni e per la normativa in materia di minori non accompagnati.

3. Osservazioni conclusive: una riflessione sui trent'anni della Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza

Il 20 novembre di quest'anno si è celebrato il trentesimo anniversario della Giornata internazionale per i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza. Questa data ricorda il giorno in cui l'Assemblea generale delle Nazioni Unite, a New York, approvò la Convenzione ONU sui diritti del fanciullo.

La Giornata costituisce anche un' importante occasione per ricordare come la tutela dei diritti dei bambini sia una responsabilità della Politica e di quanta strada, purtroppo, sia ancora da fare affinché questi diritti vengano effettivamente garantiti.

La Convenzione ONU ha segnato una rivoluzione epocale: con essa per la prima volta nello scenario internazionale, bambini e ragazzi sono divenuti soggetti titolari di diritti, persone, e non più unicamente "oggetto" di tutela. Dalla ratifica della Convenzione da parte del nostro Parlamento, nel 1991, l'Italia ha compiuto numerosi passi avanti, adottando nuove leggi per dare attuazione a quanto previsto dal trattato. Si pensi alla legge n.104 del 1992, con la quale - in attuazione dell'articolo 23 della Convenzione - sono state introdotte norme a tutela anche dei bambini e ragazzi portatori di handicap; alla legge n. 172 del 2012 di ratifica della Convenzione di Lanzarote con la quale - in linea con l'articolo 34 della Convenzione- è stata prevista una disciplina rigorosa contro ogni forma di prostituzione o sfruttamento sessuale minorile; e alla legge n. 54 del 2006, che, nel superiore interesse del minore ad avere rapporti continuativi con entrambi i genitori, ha previsto come "regola" l'affidamento condiviso.

Molto si è fatto, quindi, ma senza dubbio ancora molto si può fare. Il trentesimo anniversario della Convenzione Onu impone una riflessione sulle prospettive e sul futuro di quei diritti.

In questo paragrafo conclusivo si intende ricapitolare il lavoro già svolto nel 2019 e inquadrare le attività che la Commissione si propone di svolgere nel 2020 nell'ambito della generale attuazione dei principi sanciti nella Convenzione del 1989.

L'ex segretario generale delle Nazioni Unite, Ban Ki-Moon, in occasione della Giornata internazionale della popolazione del 2016, disse: "Tutti meritano i benefici della crescita

economica e del progresso sociale. Cerchiamo di lavorare insieme per assicurare una vita di sicurezza, dignità e opportunità per tutti”. Primi fra "tutti", proprio bambini e adolescenti: è a loro che prima di tutto è necessario garantire sicurezza, dignità e pari opportunità.

Nel 10° Rapporto di aggiornamento sul monitoraggio della Convenzione ONU sui Diritti dell'infanzia e dell'Adolescenza, presentato nel mese di dicembre, sono espressamente richiamate le Raccomandazioni rivolte all'Italia dal Comitato ONU. In particolare, ribadendo le sue precedenti preoccupazioni il Comitato ONU ha raccomandato all'Italia *“l'adozione di misure urgenti per affrontare le disparità esistenti tra le Regioni relativamente all'accesso ai servizi sanitari, allo standard di vita essenziale, ad un alloggio adeguato e all'accesso all'istruzione di tutti i minorenni in tutto il Paese”*.

La fotografia riportata dall'Istat, nell'ultimo rapporto sulla condizione di povertà in Italia mostra infatti una situazione preoccupante. In Italia ci sono 1,26 milioni di bambini e adolescenti che vivono in povertà assoluta.

Povertà non è esclusivamente assenza di mezzi economici di sostentamento, ma è anche – e soprattutto – povertà educativa. Nella passata legislatura correttamente la Commissione bicamerale svolse una indagine conoscitiva sul tema della povertà e del disagio minorile (*Doc. XVII-bis*, n. 2).

Un bambino o un adolescente è soggetto a povertà educativa quando il suo diritto ad apprendere, formarsi, sviluppare capacità e competenze, coltivare le proprie aspirazioni e talenti è privato o compromesso. Non si tratta di una lesione solo del diritto allo studio, ma della mancanza di opportunità educative a tutto campo: da quelle connesse con la fruizione culturale al diritto al gioco e alle attività sportive. Opportunità apparentemente di minore rilievo ma che invece incidono negativamente sulla crescita del minore. Proprio la Convenzione ONU all'articolo 29 impone agli Stati di promuovere una educazione del fanciullo volta, fra le altre, "a favorire lo sviluppo della personalità del fanciullo, nonché lo sviluppo delle sue facoltà e delle sue attitudini mentali e fisiche, in tutta la loro potenzialità".

Povertà economica e povertà educativa si alimentano a vicenda, perché la carenza di mezzi culturali e di reti sociali riduce anche le opportunità occupazionali. Allo stesso tempo, le ristrettezze economiche limitano l'accesso alle risorse culturali e educative, costituendo un limite oggettivo - già dai primi anni di vita - per i bambini e i ragazzi che provengono da famiglie svantaggiate. Questa condizione nel breve periodo mina il diritto del minore alla realizzazione e alla gratificazione personale. Ma nel lungo periodo, riduce la stessa probabilità che da adulto riesca a sottrarsi da una condizione di disagio economico.

Ecco perché occorre investire sulle politiche per l'infanzia e adolescenza, promuovendo un vero e proprio *welfare* per l'infanzia. Misure economiche certamente, ma non solo. Sono necessari asili nido di qualità, perché l'investimento precoce nei primi mille giorni di vita è

quello più produttivo come dimostrato dal premio Nobel per l'economia Akermann. Attualmente c'è una grave disparità tra posti disponibili al nido nelle varie regioni d'Italia con le regioni del sud in grave ritardo.

Occorre assicurare ad ogni minore il diritto a nascere e crescere in "luoghi vivibili". Sono tanti gli aspetti che connotano la vivibilità di un luogo. Oltre al diritto di accesso ai servizi di base (quale il servizio scolastico, il servizio di trasporto pubblico), al diritto alla salute, all'educazione e all'incolumità, una città deve garantire il rispetto del diritto di partecipazione alla vita sociale, di influenza sulle decisioni e di libertà di espressione.

Ancora i trent'anni della Convenzione impongono una riflessione sul livello di inclusione dei minori vulnerabili. Tra i minori vulnerabili vanno ricompresi in primo luogo i minori fuori famiglia e in particolare quelli in affidamento. Questi sono bambini/adolescenti che versano in una evidente grave situazione di vulnerabilità. Gli articoli 7, 9 e 18 della Convenzione riconoscono - sotto vari punti di vista - il diritto alla famiglia di ogni bambino e il diritto ad essere cresciuto ed educato dai propri genitori (*si veda 2.3.1*).

Minori vulnerabili sono poi anche quei bambini e adolescenti vittime di reati, in particolare dei reati di maltrattamento in ambito domestico e di crimini sessuali (*si veda 2.2.*).

Minori vulnerabili non sono però solo le vittime, ma lo sono anche gli adolescenti autori di reati. Se, da un lato, l'articolo 39 della Convenzione impone agli Stati di adottare ogni adeguato provvedimento per agevolare il recupero fisico e psicologico e il reinserimento sociale di ogni fanciullo vittima di ogni forma di negligenza, di sfruttamento o di maltrattamenti, dall'altro, l'articolo 40 obbliga gli stessi Stati a garantire particolari diritti agli autori di quei reati, al fine di favorirne il recupero. Questa duplice attenzione alla vittima e all'autore del fatto criminoso ha ispirato l'attività della Commissione anche nella ricordata indagine conoscitiva sul bullismo (*si veda 2.1.*).

L'attenzione ai minori vulnerabili impone di prestare poi particolare attenzione alle vittime minorenni di reati sessuali. E' un obbligo imposto dall'articolo 34 della Convenzione in modo esplicito. Sul punto nelle passate legislature molto si è fatto sul piano penale, in occasione della ratifica della convenzione di Lanzarote. Violenze sessuali e prostituzione minorile sono piaghe sociali ancora presenti. Come ricordato la Commissione ha deliberato una indagine conoscitiva proprio su questi temi.

Ogni intervento legislativo di modifica per essere effettivamente efficace deve basarsi su una completa e puntuale ricognizione del fenomeno a tutto tondo. Se nel 2019 gli sforzi della Commissione si sono concentrati sul bullismo e sulla individuazione di rimedi, il 2020 vedrà impegnata la Commissione sul tema della violenza.

Ancora, l'articolo 33 impone agli Stati parte di adottare ogni adeguata misura per proteggere i fanciulli contro l'uso illecito di stupefacenti e di sostanze psicotrope. Della lettera della Convenzione la Commissione ha dato una lettura "evolutiva". Le dipendenze patologiche pericolose oggi per i minori non sono solo quelle legate all'uso di stupefacenti e di sostanze psicotrope ma anche quelle di natura comportamentale, quali il disturbo da gioco

d'azzardo; le dipendenze tecnologiche, che in alcuni casi si rivelano letali, penso al fenomeno del *blue whale*; lo *shopping* compulsivo e le dipendenze sessuali (*si veda* 2.4.2).

Minori vulnerabili sono anche gli autori dei reati. La giustizia penale minorile è condivisibilmente ispirata al principio costituzionale della finalità rieducativa della pena. E' evidente quindi che non può che essere residuale la risposta penale ai minori autori di reato attraverso la privazione della libertà personale. Ciò non significa “non punire”, ma punire in un modo diverso. Non bisogna dimenticare che un minore di età che delinque mette la società davanti ad una responsabilità, prima di tutto educativa. Se un minore delinque l'interazione fra le varie comunità educanti, dalla famiglia alla scuola, non ha funzionato.

Un importante passo è stato rappresentato dal decreto legislativo 2 ottobre 2018, n. 121, recante “Disciplina dell'esecuzione delle pene nei confronti dei condannati minorenni”. Con esso, dopo oltre quaranta anni dalla legge sull'ordinamento penitenziario (legge n. 354 del 1975), è stato attuato quanto previsto per i minorenni dall'articolo 79 della stessa legge del 1975, dando vita ad un vero e proprio ordinamento penitenziario minorile. Con esso sono state definite le misure penali di comunità, introdotte modifiche, in alcuni ambiti sostanziali, della disciplina dell'esecuzione penale per i minori di età ed i giovani adulti, con le relative ricadute a livello organizzativo e funzionale della vita all'interno degli Istituti penali per minorenni. E' appena il caso di ricordare che su tale legge si è recentemente pronunciata la Corte costituzionale con la sentenza n. 263 del 6 dicembre 2019. La Consulta, in linea con i principi sanciti nella Carta costituzionale, ha eliminato ogni preclusione assoluta nell'accesso ai benefici penitenziari. I minorenni detenuti negli istituti penali minorili potranno accedere, previa valutazione caso per caso da parte dei magistrati di sorveglianza, anche se dopo la condanna non hanno collaborato con la giustizia, a benefici come misure penali di comunità, permessi premio e lavoro esterno anche se condannati per i c.d. reati ostativi, quali quelli di terrorismo e per mafia⁸.

Nel 2019 la Commissione, come ricordato (*si veda* 2.6.1) ha ritenuto di affrontare l'emblematica forma di vulnerabilità minorile legata alla realtà carceraria, rappresentata dalla drammatica realtà dei bambini costretti a vivere detenuti con le loro mamme. Nel settembre 2018 una terribile tragedia si è consumata nel carcere di Rebibbia: una detenuta ha spinto giù dalle scale della sezione “nido” all'interno del carcere romano i suoi due figli. Queste tragedie devono indurre ad una riflessione sulla condizione dei bambini che crescono e vivono dietro le sbarre senza aver commesso alcun reato, da innocenti. Sicuramente la istituzione degli Icam, istituti a custodia attenuata, ha rappresentato un significativo passo in avanti, anche se è innegabile che essi – per la loro stessa natura detentiva - non sono in grado di soddisfare del tutto il bisogno fondamentale di un bambino di crescere in un ambiente familiare, con le stesse opportunità di crescita dei coetanei.

⁸ Si veda l'articolo 4-bis della legge n. 354 del 1975.

La Convenzione sui diritti del fanciullo ha fissato chiari obblighi per gli Stati in termini di promozione, protezione e difesa dei diritti di tutti i minori nelle rispettive giurisdizioni, ma i cambiamenti sociali, culturali e politici che si sono verificati negli ultimi trent'anni hanno fatto emergere nuove forme di vulnerabilità, rendendo necessaria “una lettura evolutiva” di quegli stessi diritti. Proprio a questo obiettivo sarà improntata l'attività della Commissione parlamentare per l'infanzia e l'adolescenza nel suo secondo anno di attività.