2°rapportosupplementare



35

- Comitato sull'eliminazione della discriminazione razziale (A/56/18, par. 298/320);
- (b) aumenti i propri sforzi per incriminare e applicare appropriate misure penali nei confronti di ogni atto di razzismo, discriminazione razziale, xenofobia e intolleranza;
- (c) valuti con regolarità e attenzione le disparità esistenti nel godimento dei diritti da parte dei bambini e prenda, sulla base della valutazione compiuta, i provvedimenti necessari a prevenire ed eliminare la discriminazione attraverso misure efficaci;
- (d)assicuri che il processo di decentramento favorisca l'eliminazione delle disparità fra bambini dovute alla ricchezza delle Regioni di provenienza;
- (e) continui a dare priorità, a destinare risorse mirate e servizi sociali ai bambini appartenenti ai gruppi sociali più vulnerabili;
- (f) studi puntualmente la situazione di bambini stranieri detenuti, assicuri loro il pieno godimento dei diritti senza discriminazione, soprattutto in merito all'istruzione, e garantisca il loro diritto all'integrazione nella società.

CRC/C/15/Add. 198, punto 21

A partire dal 4º Rapporto CRC¹ il Gruppo CRC ha analizzato l'attuazione in Italia del principio di non discriminazione, uno dei principi fondamentali della Convenzione, che dovrebbe essere tenuto in considerazione e applicato in tutti gli ambiti di vita soprattutto dei minori, in quanto soggetti maggiormente vulnerabili alle discriminazioni.

Particolarmente a rischio di discriminazione sono i bambini/e e ragazzi/e che si trovano in situazioni di svantaggio o bisogno o le minoranze: i minori stranieri, specie se non accompagnati, richiedenti asilo o rifugiati; i bambini disabili e/o ospedalizzati; i bambini che appartengono a famiglie in situazioni di disagio economico; i bambini nati al di fuori del matrimonio, i minori appartenenti a minoranze etniche, linguistiche, religiose; i minori rom, sinti e camminanti; i bambini senza una famiglia; i minorenni negli istituti penali.

In proposito si evidenzia come la mancanza di un Garante nazionale per l'infanzia e l'adolescenza, oltre ad essere una grave lacuna del sistema di garanzia dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, costituisca inevitabilmente anche un

1. IL PRINCIPIO DI NON DISCRIMI-NAZIONE (ART. 2 CRC)

- 21. Ai sensi dell'art. 2 e di altri articoli correlati della Convenzione e in linea con le proprie precedenti raccomandazioni (*ibid.* parr. 17 e 18), il Comitato raccomanda che l'Italia:
- (a) prenda tutte le misure appropriate, come campagne educative rivolte all'opinione pubblica, per prevenire e combattere atteggiamenti sociali negativi e promuovere l'applicazione delle raccomandazioni del

¹ Si veda www.gruppocrc.net/non-discriminazione

2°rapportosupplementare



36

forte limite al riconoscimento e alla piena attuazione del principio di non discriminazione.

Come già ricordato nel 4º Rapporto CRC, la situazione dell'Italia è stata messa in luce sia nel resoconto della missione intrapresa nel 2006 nel nostro Paese da parte dello *Special Rapporteur* delle Nazioni Unite in materia di razzismo, discriminazione razziale, xenofobia e intolleranza², sia dall'ultimo Rapporto della Commissione del Consiglio d'Europa contro il razzismo e l'intolleranza (ECRI) sull'Italia (2006), che dal Rapporto-ombra 2006 del Network Europeo contro il Razzismo (ENAR). Nel marzo 2008 il Comitato ONU sull'eliminazione della discriminazione razziale (CERD)³ ha rivolto all'Italia le proprie Raccomandazioni e Osservazioni, e si evidenzia come lo stesso Comitato ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza ha espressamente raccomandato all'Italia di promuovere l'applicazione delle raccomandazioni del Comitato sull'eliminazione della discriminazione razziale.

In diversi capitoli del presente Rapporto sono evidenziate situazioni di discriminazione nei confronti dei bambini e degli adolescenti, in vari contesti, ma abbiamo ritenuto opportuno affrontare e riprendere in un unico paragrafo i rilievi formulati sull'applicazione del principio di non discriminazione dal Comitato ONU, rinviando ai singoli paragrafi per gli approfondimenti.

Discriminazione dei figli nati fuori dal matrimonio

Si rileva ancora una diversità di trattamento tra figli naturali e legittimi. In particolare, la decisione in materia di affidamento e di mantenimento dei figli naturali è di competenza del Tribunale per i Minorenni, mentre l'analogo provvedimento per i figli legittimi viene emanato dal Tribunale Ordinario. La differente competenza rende la tutela del figlio naturale meno certa e non di facile accesso rispetto alla tutela del figlio nato all'interno dell'unione matrimoniale, sia per la mancanza di norme procedurali che regolamentino il procedimento minorile instaurato ai sensi dell'art. 317 bis c.c., sia per la vastità dell'ambito di competenza territoriale del Tribunale per i Minorenni che, da un lato può rendere difficile l'accesso alle famiglie e dall'altro accorpa all'interno del medesimo Tribunale una competenza enorme⁴. Si auspica

che il Parlamento proceda alla riforma del sistema della giustizia minorile prevedendo competenze esclusive in capo ad un unico organo effettivamente specializzato. Inoltre, in materia di successione⁵ e di rapporti che intercorrono tra il figlio naturale e l'eventuale famiglia legittima del genitore⁶ persistono trattamenti diversificati e sarebbe pertanto opportuno un intervento legislativo volto alla totale equiparazione delle due figure.

Discriminazione dei minori in nuclei familiari non legalmente soggiornanti sul territorio

Il rischio di mancato accesso ai diritti fondamentali per i minori che vivono in nuclei familiari non regolarmente soggiornanti è aumentato a seguito dell'introduzione del reato di ingresso e soggiorno illegale nello Stato italiano e del conseguente obbligo di denuncia da parte di ogni pubblico ufficiale o incaricato di pubblico servizio che venga a conoscenza della situazione di irregolarità di un migrante . Si ritiene che genitori irregolarmente soggiornanti, per paura di essere identificati come irregolari e quindi espulsi, potrebbero evitare di accedere a pubblici servizi, come strutture scolastiche e sanitarie, nonché uffici comunali (compresi quelli anagrafici).

Discriminazione dei minori stranieri nell'accesso ai servizi sanitari

I minori stranieri regolarmente presenti sul territorio nazionale hanno il diritto all'iscrizione al Servizio Sanitario Nazionale (SSN) ed al pediatra di libera scelta. Per coloro presenti irregolarmente, sono garantite prestazioni sanitarie urgenti ed essenziali e solo alcune Regioni (Umbria e Puglia, in qualche modo la Toscana e per un periodo il Friuli Venezia Giulia) hanno previsto il pediatra di riferimento⁷. I minori comunitari per i soggiorni brevi hanno garantita la tutela della loro salute attraverso la possibilità di utilizzare gratuitamente le strutture sanitarie italiane, se in possesso della Tessera Europea Assicurazione Malattia (TEAM) rilasciata dal Paese di provenienza (e per una tipologia limitata di prestazioni urgenti o in qualche modo indifferibili); per coloro presenti per studio ci sono specifici accordi, mentre per

² Doudou Diène, A/HRC/4/19/Add.4, 15 febbraio 2007.

³ Osservazioni Conclusive relative all'Italia del Comitato ONU per l'eliminazione della discriminazione razziale, 2008, traduzione italiana a cura del Comitato per la promozione e protezione dei diritti umani, www.comitatodirittiumani.org

⁴ Ad esempio, nel solo Tribunale per i Minorenni di Milano gli interventi su famiglie di fatto ex art.317 bis c.c. sono stati nel corso del 2008 ben 908. Fonte: relazione del Dottor Giovanni Tarzia, Giudice Onorario al Tribunale per i Minorenni di Milano, Seminario «Le misure di protezione per i minori stranieri in Italia: legislazioni e giurisprudenza a confronto», 21 aprile 2009, atti in corso di pubblicazione.

⁵ Ad esempio, l'art. 537 c.c. stabilisce che pur essendo la quota di legittima riservata ai figli naturali e legittimi la medesima, questi ultimi hanno il diritto di commutare in denaro o in altri beni la quota dei figli naturali che non vi si oppongano e che, in caso di opposizione la decisione spetta al giudice.

⁶ Ad esempio, l'art. 252 c.c. stabilisce che l'eventuale inserimento del figlio naturale nella famiglia legittima di uno dei genitori necessita del consenso del coniuge.

⁷ Geraci S., Marceca M., Aspetti demografici e legislativi d'interesse sanitario, in Bona G. (a cura di), Il bambino immigrato, Editeam s.a.s Gruppo Editoriale, Cento (Fe), 2003.

2°rapportosupplementare



i figli di coloro che lavorano regolarmente in Italia è prevista l'iscrizione al SSN. Sono di fatto esclusi dalla tutela sanitaria i minori comunitari figli di genitori irregolari e solo alcune Regioni hanno si sono espresse in merito alla possibilità di accesso ai servizi sanitari per questo gruppo di minori⁸. Una serie di problematiche sanitarie che accomunano i minori stranieri inoltre dipendono dalla possibilità reale di accesso ai servizi di prevenzione e di medicina di base, ed in particolare dal ritardo con cui i minori stranieri accedono alle strutture sanitarie e lo scarso uso che fanno del pediatra di libera scelta. Non esistono dati nazionali sulla fruizione reale del pediatra di libera scelta da parte delle famiglie straniere regolari, ma alcune indicazioni possono essere tratte da indagini a carattere locale9 dalle quali si evince che appare sproporzionato l'utilizzo del pronto soccorso e dei ricoveri ospedalieri.

La Legge 94/2009 ha introdotto il reato di ingresso e soggiorno irregolare, con successivo obbligo di denuncia per pubblici ufficiali ed incaricati di pubblico servizio. Tale norma ha creato incertezza e paura da parte dei genitori immigrati irregolarmente presenti, con il rischio di una riduzione di accesso ai servizi sanitari, nonostante permanga il divieto di segnalazione, previsto dal Testo Unico sull'immigrazione, che fa sì che gli operatori pubblici dei servizi sanitari (non solo medici ed infermieri ma anche tutte le altre figure, comprese quelle non sanitarie) siano esentati dal dovere di denuncia³⁰. Si segnala anche che alcune Regioni si sono espresse esplicitamente in tal senso³¹.

■ Discriminazione di bambini e adolescenti con disabilità L'integrazione e l'inclusione scolastica sono due importanti obiettivi per ben 192.873 bambini, bambine e adolescenti iscritti a scuola nell'anno scolastico 2008/2009. L'istruzione dei bambini e degli adolescenti con disabilità dovrebbe avere come obiettivo l'educazione inclusiva ed essere quindi finalizzata a favorire «lo sviluppo della personalità del bambino e dell'adolescente nonché lo sviluppo delle sue facoltà e delle sue attitudini mentali e fisiche, in tutta la loro poten-

lità vengano isolati dal gruppo-classe di appartenenza e condotti in spazi riservati ad interventi individuali, creando di fatto «classi speciali»; ci sono docenti che si trovano impreparati e in difficoltà nella gestione della classe frequentata da uno o più alunni con disabilità e l'inclusione tende ad essere delegata all'insegnante di sostegno anziché essere prevista un'azione sinergica, con il coinvolgimento anche di figure quali assistenti all'autonomia, alla comunicazione e all'igiene personale, docenti di educazione motoria opportunamente formati; visite guidate e viaggi d'istruzione, momenti ludico-ricreativi ed attività culturali possono diventare «paradossalmente» situazioni di emarginazione, in particolare per gli alunni con grave disabilità.

Si evidenzia inoltre la mancanza in Italia di dati certi sui bambini e adolescenti italiani e stranieri con disabilità. In particolare la lacuna riguarda la fascia d'età o-5 anni, in quanto è l'iscrizione a scuola che segna il momento in cui si raccolgono dati statistici. Si rileva invece, per la piena realizzazione del diritto alla salute, la necessità di una più puntuale disponibilità di dati (quantitativi e qualitativi), fin dalla nascita, che consenta di realizzare un'adeguata programmazione e si propone un approccio alla tematica che preveda una «presa in carico precoce, complessiva e duratura per tutto l'arco della vita», basata su un modello di intervento valido su tutto il territorio nazionale.

Discriminazione di bambini e adolescenti poveri

I minori in condizione di povertà relativa sono in Italia 1.728.000, all'incirca il 23% della popolazione povera (nonostante costituiscano appena il 18% della popolazione complessiva), con una forte prevalenza delle età infantili (il 61,2% ha meno di 11 anni) e una sproporzionata concentrazione nel Sud Italia, dove risiede il 72% dei minori poveri italiani13. Nel Sud Italia quindi si concentrano tuttora i due terzi delle famiglie povere (il 65% di esse, nonostante vi risieda solo il 32% del totale nazionale), e il livello di «intensità» della povertà è maggiore che nel resto d'Italia. In queste Regioni è povera più di un terzo delle famiglie numerose (il 37,5% di quelle con 5 o più componenti); è povera una su due famiglie con tre o più figli minori (48,9%). L'Italia si presenta come un Paese separato da un profondo livello di diseguaglianza che andrebbe affrontato con serie politiche di contrasto alla povertà minorile, combinando tra loro misure per l'occupazione, sostegno al reddito, disponibilità dei servizi, a cui dovrebbe essere attribuito il carattere di priorità anche nell'ambito del Piano Nazionale Infanzia14.

zialità»12. Nella prassi accade invece che alunni con disabi-

⁸ Si veda l'elenco delle Regioni che hanno istituito il codice ENI – Europeo non iscritto – che da diritto alle prestazioni urgenti ed essenziali, disponibile su www.simmweb.it/index.php?id=345

⁹ Gusmeroli A., Ortensi L., Pasini N. (a cura di), La domanda di salute degli immigrati. Rapporto 2004, Milano, Fondazione ISMU, 2005.

¹⁰ Si veda www.simmweb.it/fileadmin/documenti/Simm_x_news/ marzo oo/7 - lettera presidente.pdf

¹¹ Si veda www.simmweb.it/index.php?id= 363

¹² Si vedano artt. 28 e 29 CRC e Comitato ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, Commento Generale n. 1 Le finalità dell'educazione 2001, traduzione italiana non ufficiale a cura di UNICEF Italia, disponibile sul sito www.unicef.it

¹³ Si veda ISTAT, La povertà relativa in Italia 2007, op. cit.

²⁴ Si veda oltre Capitolo V, paragrafo «La condizione dei bambini e degli adolescenti poveri in Italia».

2°rapportosupplementare



38

Adozione di misure efficaci per prevenire ed eliminare le disparità su base regionale

La raccomandazione del Comitato ONU che sottolineava l'importanza di assicurare che il processo di decentramento favorisse l'eliminazione delle disparità fra bambini dovute alla ricchezza delle Regioni di provenienza, è stata ampiamente disattesa. Infatti, i Livelli Essenziali delle prestazioni sociali (LIVEAS), che dovrebbero individuare ed assicurare il rispetto di determinati livelli di diritti civili e sociali, in modo uniforme su tutto il territorio nazionale, senza alcuna discriminazione15, non sono stati ancora definiti, pur essendo previsto che la loro definizione dovesse costituire una priorità 16, e dopo ormai o anni dall'entrata in vigore della Legge 328/2000; il Fondo Nazionale per l'infanzia e l'adolescenza, previsto dalla Legge 285/1997, è stato inglobato per il 70% in un Fondo nazionale indistinto per le politiche sociali, mentre il restante 30% viene destinato a 15 città c.d. riservatarie¹⁷, creando di fatto una sostanziale differenza tra queste e il restante territorio nazionale; la mancanza di un Garante nazionale e di una chiara indicazione circa l'importanza che anche a livello regionale venga istituita e sia operativa tale figura ha determinato il fatto che il Garante per l'infanzia è stato nominato soltanto in 6 Regioni.

Discriminazione dei minorenni detenuti

Sussiste una forte selettività sociale del sistema penale minorile. Negli Istituti Penali Minorili (IPM) infatti tre gruppi di minori sono sovra-rappresentati: i minori migranti, in particolare non accompagnati¹⁸, i minori rom e sinti e gli italiani provenienti dai quartieri disagiati delle metropoli meridionali dove è diffusa la disoccupazione ed è radicata la criminalità organizzata¹⁹.

Per quanto concerne in particolare i **minori stranieri** si evidenzia che le denunce nei loro confronti producono l'avvio dell'azione penale più frequentemente di quelle sporte nei confronti degli italiani²⁰; sono condannati più spesso degli

italiani; soffrono periodi di detenzione cautelare più lunghi; hanno minore accesso alle misure alternative alla detenzione, al perdono giudiziale e alla messa alla prova21, anche se l'accesso alla messa alla prova e al provvedimento di custodia in comunità risultano essere in via di miglioramento. Nel 2008 la percentuale di minori stranieri giornalmente presenti negli IPM è tornata a livelli inferiori a quelli dei primi anni del 200022; tale flessione appare confermata nel 2009²³ ed indica una confortante tendenza al miglioramento, che però, allo stato attuale, non è sufficiente a rimediare alla sovrarappresentazione degli stranieri negli IPM. Anche i minori rom e i sinti sono sovrarappresentati nelle statistiche sulla detenzione, in particolare in quelle sulla detenzione femminile, benché siano pochi i dati certi riguardanti questi minori che sono registrati in base alle diverse nazionalità. Si segnala che la povertà e la difficoltà di accesso ai servizi sociali ostacolano l'inclusione di questi minori e li espongono a processi di criminalizzazione, e che la condizione dei rom e dei sinti ha suscitato ripetutamente la preoccupazione delle organizzazioni internazionali24.

Discriminazione di bambini e adolescenti appartenenti a minoranze

Persiste la difficile situazione sociale dei bambini, delle bambine e degli adolescenti rom, sinti e camminanti, siano essi italiani o stranieri, già rilevata dal Comitato ONU nelle Osservazioni Conclusive del 2003, in particolare nei settori della salute, dell'assistenza sociale, dell'istruzione e delle condizioni abitative²⁵. Si continua a rilevare l'utilizzo di un linguag-

¹⁵ Si veda infra Capitolo I, paragrafo «Le politiche sociali per l'infanzia e l'adolescenza».

¹⁶ Nel «Rapporto nazionale sulle strategie per la protezione sociale e l'inclusione sociale 2006 – 2008» (NAP Inclusione) a cura del Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale, del Ministero della Solidarietà Sociale e del Ministero della Salute, novembre 2006.

Venezia, Milano, Torino, Genova, Bologna, Firenze, Roma, Napoli, Bari, Brindisi, Taranto, Reggio Calabria, Catania, Palermo e Cagliari (Legge 285/1997, art. 1 comma 2).

¹⁸ Belotti V., Maurizio R., Moro A.C., Minori stranieri in carcere, Guerini e associati, Milano 2006.

¹⁹ Cavallo M., *Ragazzi senza*, Mondadori, Milano 2002.

²⁰ Totaro M.S, Pagliaroli T., I minori stranieri devianti: il quadro generale, in Mastropasqua I., Pagliaroli T., Totaro M.S., a cura di, I NUMERI pensati – Minori stranieri e Giustizia minorile in Italia, Dipartimento della giustizia minorile, Ufficio del capo del Dipartimento, Roma, 2008, pag. 79, tabella 1. I dati si riferiscono agli anni 2001-2004.

²¹ Totaro M.S., Pagliaroli T., L'analisi statistica delle misure applicate, ivi, p. 174, tabella 5.

Fonte: Ministero della www.giustiziaminorile.it/statistica/dati_statistici/2008/IPM_2008.pdf 23 I minori stranieri presenti al 18 marzo del 2009 sono meno del 42% del totale dei detenuti negli IPM italiani (si veda Dipartimento della giustizia minorile, Capienze e presenze negli istituti penali per i minorenni, www.giustiziaminorile.it/statistica/dati statistici/2009/IPM Presenze.p df). Questo dato - l'unico che al momento è stato pubblicato sul 2009 non è omogeneo a quelli sopra riportati, poiché riguarda i detenuti presenti non giornalmente negli IPM, ma a una certa data. Si noti inoltre che in Italia, come nella maggioranza dei paesi europei, le presenze di detenuti a una certa data sono rilevate non in marzo, ma a fine giugno e a fine anno, in modo da rendere i dati relativi ai diversi anni comparabili fra loro. ²⁴ Commissioner for Human Rights, Memorandum. Following his visit to Italy on 19-20 June 2008; la Commissione Europea contro il Razzismo e l'Intolleranza, nella sua Raccomandazione di politica generale n. 3 del 6 marzo 1998 REC(98) 29, già invitava gli Stati membri del Consiglio d'Europa a: «mettere in atto e sostenere delle formazioni specifiche per le persone che intervengono a tutti i livelli dell'amministrazione della giustizia, allo scopo di promuovere la sensibilizzazione culturale e la consapevolezza dei pregiudizi» nei confronti dei rom. Essa suggeriva anche di intervenire a monte sui processi di criminalizzazione, invitando gli Stati a «incoraggiare lo sviluppo di disposizioni appropriate per un dialogo tra la polizia, le autorità locali e le comunità rom».

²⁵ Si veda oltre Capitolo VII, paragrafo «I minori rom, sinti e camminanti».

Capitolo III

Principi Generali Della CRC

2°rapportosupplementare



gio violento e aggressivo in interventi pubblici e a registrare il verificarsi episodi di razzismo nei confronti dei rom, fatti rispetto ai quali il Comitato ONU aveva già espresso la propria preoccupazione. La situazione delle comunità rom e sinte, che non sono ancora riconosciute come minoranze nazionali, viene affrontata con misure eccezionali, sia per il fatto che si tratta di provvedimenti non programmati sia perché sono rivolti esclusivamente ad un determinato gruppo di persone.

Discriminazione per orientamento sessuale

La discriminazione per orientamento sessuale non viene espressamente menzionata nella CRC, tuttavia viene considerata in più recenti trattati internazionali firmati dall'Italia, anzitutto nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea del 18 dicembre 2000 (la cosiddetta Carta di Nizza)26. In Italia attualmente non esistono ricerche ufficiali e dati statistici su cui fare riferimento; però una consolidata letteratura scientifica illustra come gli adolescenti omosessuali vengono colpiti con un'alta incidenza percentuale da «minority stress», nome che la psichiatria e psicologia dà al disagio psichico che deriva dalla discriminazione e dalla stigmatizzazione sociale di una minoranza e che può condurre a comportamenti auto-lesivi e suicidari. Anche l'Organizzazione Mondiale per la Sanità (OMS) nel World Report of Violence and Health scrive che sino al 30% dei suicidi adolescenziali è riferibile all'orientamento sessuale, segnato durante la crescita da un clima discriminatorio ed omofobo. Si segnala in tal senso che nel corso di questi anni sono state riportati casi di cronaca di suicidi o tentati suicidi legati a omofobia e gravi problemi di non accettazione familiare27.

Pertanto il Gruppo CRC raccomanda:

 Ai Ministeri competenti di stanziare adeguate risorse economiche per garantire che il principio di non discriminazione venga attuato, in particolare per l'integrazione di bambini e adolescenti appartenenti ai gruppi più vulnerabili. 20

²⁶ Dopo aver proclamato all'art. 1 che «la dignità umana è inviolabile. Essa deve essere rispettata e tutelata», all'art. 21, non discriminazione, vieta qualsiasi forma di discriminazione e aggiunge nell'elenco particolareggiato di cause su cui essa si può fondare, anche «le tendenze sessuali». Si ricorda inoltre la Risoluzione del Parlamento Europeo P6_TA(2006)00 18, che parifica l'omofobia alle altre forme di intolleranza.

²⁷ Si veda interrogazione parlamentare presentata in seguito a notizie della stampa, tra tutte il quotidiano La Repubblica di domenica 5 luglio 2009, sul caso di un ragazzo di 13 anni, di una scuola in Provincia di Pavia, che è stato deriso e perseguitato dai compagni che lo ritenevano gay; il ragazzo ha tentato due volte il suicidio. Interrogazione a risposta scritta del 09/07/2009 4/03562 disponibile su: http://banchedati.camera.it/sindacatoispettivo_16/showXhtml.Asp?idA tto=142628stile=68highLight=18paroleContenute=%27INTERROGAZI ONE-4A-RISPOSTA+SCRITTA%27