

Doc. XVI-bis
n. 2

COMMISSIONE PARLAMENTARE
PER L'INFANZIA E L'ADOLESCENZA

(composta dai senatori: *Angrisani, Bertocco, Binetti, Bini, Boldrini, Ciampolillo, D'Angelo, Giro, Malan, Mantovani, Marin, Matrisciano, Mautone, Pillon, Ronzulli, Santangelo, Saponara, Segre, Unterberger*; e dai deputati: *Bellucci, Boldi, Bologna, Casa, Cavandoli, Di Giorgi, Giannone, Gobbato, Grippa, Macina, Marrocco, Pagano, Prestipino, Rostan, Sasso, Siani, Spena, Sportiello, Versace e Volpi*)

RELAZIONE SULL'ATTIVITA SVOLTA NELL'ANNO 2019

approvata nella seduta del 18 febbraio 2020

Relatrice: Licia RONZULLI

—————

Trasmessa alle Presidenze il 4 marzo 2020

(ai sensi dell'articolo 1, comma 5, della legge 23 dicembre 1997, n. 451)

—————

INDICE

1. L'attività della Commissione	Pag.	3
2. I principali temi esaminati nel 2019	»	5
2.1. Bullismo e cyberbullismo	»	5
2.2. Violenza ai danni dei minori e fenomeni violenti fra bambini e adolescenti	»	10
2.3. Alcune problematiche connesse ai minori fuori famiglia	»	13
2.3.1 <i>Affidamenti dei minori</i>	»	13
2.3.2 <i>La questione dell'accesso alle origini biologiche</i>	»	19
2.4. Salute e infanzia	»	22
2.4.1 <i>Le problematiche connesse alla circoncisione ri- tuale minorile</i>	»	22
2.4.2 <i>Le dipendenze patologiche</i>	»	24
2.5. Minori e trasporto scolastico	»	25
2.6. I minori e la giustizia	»	26
2.6.1 <i>Madri detenute e bambini dietro le sbarre</i>	»	26
2.6.2 <i>Riforma della «giustizia della famiglia»: uno sguardo al modello inglese</i>	»	28
2.7. Le conseguenze della migrazione dei lavoratori sui loro figli rimasti nel paese d'origine	»	32
3. Osservazioni conclusive: una riflessione sui trent'anni della Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adole- scenza	»	33

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 23 dicembre 1997, n. 451) 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 ai diritti previsti dalla Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo, approvata il 20 novembre 1989 e ratificata ai sensi della legge 27 maggio 1991, n. 176. 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 il paragrafo 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 e l'adolescenza 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.

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 trent'anni fa, sono stati riconosciuti ai bambini e agli adolescenti dalla citata Convenzione delle Nazioni Unite. Nella relazione, peraltro, si darà

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)

conto, senza pretese di esaustività, anche di eventuali interventi legislativi – *de jure condendo e de jure condito* – relativi ai temi trattati dalla Commissione bicamerale.

Il dibattito e il confronto politico sulla relazione annuale potranno fornire inoltre utili spunti e stimoli per l'orientamento dell'attività della Commissione e la contestuale individuazione delle priorità nella predisposizione dell'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 dell'indagine conoscitiva, ma sfruttando altresì tutti gli istituti contemplati dal Regolamento del Senato, quali gli affari assegnati (si vedano i paragrafi 2.4 e 2.5) con eventuale possibilità di approvazione di risoluzioni. È necessario infatti che la Commissione, pur ribadendo l'importanza dell'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 sopra, è stato ritenuto la votazione di risoluzioni. Il Regolamento del Senato, all'articolo 50, indica 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 istituti a custodia attenuata per detenute madri (Icam) e alla verifica del reale trattamento riservato ai bambini reclusi con le madri detenute (si veda il paragrafo 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 il paragrafo 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 summenzionata «giustizia di famiglia» in un determinato Stato, al fine di 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 contrap-

posizioni 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 di 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 (si vedano rispettivamente, i paragrafi 2.1 e 2.2), riservandosi di avviare, al termine di entrambe, due ulteriori indagini, l'una, più circoscritta afferente alle tematiche dell'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 e così via) che, soprattutto, come nuovi *media* (dalle piattaforme digitali come *Netflix* e *Youtube* ai *social network*). 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, come accennato (si veda il paragrafo 1.1), anche 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 il paragrafo 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 un'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 suici-

dio; 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 di vessazioni in ambito scolastico. Altrettanto lungo 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, ovviamente contro la volontà delle persone riprese, 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 *liker*; 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 la legge 29 maggio 2017, n. 71 (nota anche come «legge Ferrara»), volta proprio 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 ricordarlo 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 l'oscuramento, la rimozione, il blocco di qualsiasi altro dato personale del minore diffuso su *internet*, con conservazione dei dati originali. Dall'indagine è emerso un giudizio sostanzialmente positivo sulla legge n. 71 del 2017 e sulle misure ivi contemplate. L'approccio preventivo-educativo ad essa sotteso è stato condiviso pienamente dalla Commissione nelle conclusioni dell'indagine. La legge n. 71 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 ad 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, ad esempio l'ammonimento del questore, dovrebbero trovare applicazione anche agli atti di bullismo. Appare quindi quanto mai necessario un intervento correttivo volto ad estendere l'ambito di applicazione delle misure contemplate dalla legge n. 71 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 l'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. È 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 n. 71 del 2017 è rappresentato dalle modalità con le quali è realizzata l'attività formativo-educativa, principale strumento di contrasto al fenomeno: 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 e 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 del 2017 siano coordinate con quanto previsto dalla recente legge 20 agosto 2019, n. 92, con la quale è stato introdotto l'insegnamento dell'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 per il 2020 (legge 27 dicembre 2019, n. 160), 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 per il 2020, 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. Non occorrono nuove fattispecie di reato; sarebbe piuttosto preferibile verificare l'opportunità di introdurre specifiche aggravanti per i reati già contemplati, i quali determinano le varie condotte di bullismo compiuto attraverso il *web*. È 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 non terrebbero nella vita reale. È 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. Un'occasione per mettere mano a tali interventi potrebbe essere rappresentata dalla necessaria trasposizione, entro il 19 settembre 2020, della direttiva 2018/1808/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 novembre 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 dispositivi. Tali sistemi, che attualmente o devono essere attivati dall'utente o addirittura sono a pagamento, devono essere previsti per tutti gli *smartphone*, i *tablet* e gli 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.

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

³ Il reato di "Diffusione illecita di immagini o video sessualmente espliciti" è stato introdotto all'articolo 612-ter del codice penale dall'articolo 10, comma 1 della legge 19 luglio 2019, n. 69 (la cosiddetta «legge sul codice rosso»).

Sul piano della prevenzione, oltre ai rilievi già formulati riguardo alla legge n. 71 del 2017, si inserisce la richiesta della Commissione di prevedere non solo l'obbligatoria e periodica, con cadenza ad esempio biennale, rilevazione dei dati relativi al bullismo da parte dell'Istituto nazionale di statistica (Istat), 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 all'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 una proposta di legge (atto Camera n. 1524) volta a prevenire e contrastare il bullismo, attraverso misure di natura penale, con la modifica dell'articolo 612-*bis* del codice penale, e 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 del Senato e della 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 dell'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.

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* del codice penale, 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'ammenda, attualmente prevista fino a 30 euro, ad un ammontare compreso tra 100 e 1000 euro, e prevedendo l'applicazione della norma penale in caso di violazione dell'istruzione obbligatoria, e non più solo elementare. La proposta di legge inoltre interviene sulla disciplina delle misure coercitive di carattere non penale nei confronti di minorenni che, oltre a risultare irregolari per condotta o per carattere, tengano condotte aggressive, anche di gruppo, nei confronti di persone, animali o cose, o lesive della dignità altrui. In questi casi il pubblico ministero può attivare un percorso di mediazione o chiedere al tribunale per i minorenni di disporre, sentiti il minore e i genitori, un progetto di intervento educativo con finalità rieducativa e riparativa, sotto la direzione e il controllo dei servizi sociali minorili.

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 di cyberbullismo, accessibile tramite un numero di telefono pubblico e gratuito attivo ventiquattr'ore su ventiquattro, e tramite un'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'Istat, nell'ambito delle proprie risorse e competenze istituzionali, assicuri lo svolgimento di una rilevazione, a cadenza triennale sugli atti di bullismo, misurando le caratteristiche fondamentali di tale fenomeno e individuando i soggetti più esposti al relativo rischio.

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

Parallelamente all'indagine conoscitiva sul bullismo e il cyberbullismo (si veda il paragrafo 2.1) la Commissione ha deliberato di svolgere un'indagine conoscitiva sulle forme di violenza fra i minori e ai danni di minori e adolescenti.

Senza voler anticipare gli esiti di tale indagine, i cui lavori presumibilmente si concluderanno nel corso del 2020, 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 dell'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, in relazione al 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 punti, impegna il Governo a promuovere politiche educative e di sensibilizzazione dell'opinione pubblica, degli operatori delle comunità scolastiche, dei medici e degli 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 dei minori, 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 prevenendo 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 direttore dell'Istituto penale per minorenni di Nisida, dottor Gianluca Guida; il direttore della Fondazione centro educativo diocesano *Regina pacis* e cappellano all'interno della stessa struttura detentiva, Don Gennaro Pagano; il prefetto di Venezia, dottor Vittorio Zappalorto, e il vice direttore generale della pubblica sicurezza e direttore centrale della Polizia criminale, professor Vittorio Rizzi.

Una seconda tipologia di violenza è rappresentata da quella 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, e dall'altro come fruitori di materiale pornografico; in quest'ultimo caso i minori, trasgredendo di-

vieti previsti dalla legislazione vigente, accedono a materiale vietati, con evidenti effetti negativi sul loro sviluppo psico-emotivo.

A ciò si aggiunge che il ritmo frenetico delle innovazioni tecnologiche e dei nuovi mezzi di comunicazione, derivanti dalla diffusione dei dispositivi (*smartphone* e *tablet*) 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, come le condotte autolesioniste, le cosiddette *challenge* (ad esempio il *blue whale*). Pornografia e pedopornografia virtuale sono fra i *cybercrime* 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 del relativo 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 state 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 parlamentare per l'infanzia e l'adolescenza, 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 80.000 italiani, ma le condanne fino al 2015 per tale reato sono state soltanto sette – è costituito dal turismo sessuale, ovvero dall'organizzazione o dalla partecipazione a viaggi verso destinazioni dove la prostituzione minorile è, seppure formalmente vietata, nei fatti 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, soprattutto penale, 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 etero-familiare 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 (atto n. 281) 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 28 marzo 2001, n. 149, oltre a prevedere come residuale e limitato nel tempo l'affidamento etero-familiare 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.

È 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. È 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. È 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 da 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 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 vari soggetti, 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 in relazione alle gravi vicende di cronaca in tema di affidamento dei minori, si sottolinea l'opportunità di una riflessione sull'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; 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 educative e assistenziali dei bambini.

Nella prassi si rilevano poi, nonostante la disciplina dettata dall'articolo 7 della circolare del Consiglio superiore della magistratura (CSM) sulla nomina e conferma dei giudici onorari minorili 2020-2022 dell'11 luglio 2018, non infrequenti situazioni di cointeressenza 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. Circonstanza 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 ventiquattr'ore all'autorità giudiziaria competente, che dovrà instaurare il contraddittorio con i genitori nelle successive quarantott'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 faccia 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 etero-familiare 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 (affari costituzionali) e 2^a (giustizia) del Senato, nel mese di agosto 2019, hanno approvato un disegno di legge (atto Senato 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, in-

⁴ È 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».

troduce anche disposizioni in materia di diritto del minore una famiglia. In particolare la proposta, attualmente all'esame delle Commissioni riunite II (giustizia) e XII (affari sociali) della Camera dei deputati (congiuntamente agli atti Camera nn. 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 atto Camera 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 parlamentare per l'infanzia l'adolescenza denuncia.

DIPARTIMENTO PER LA GIUSTIZIA MINORILE E DI COMUNITÀ
Sezione StatisticaProvvedimenti 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	616	-	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	-	-	361	-	449
TOTALE	380	1.823	2.418	16.263	378	8.027

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

DIPARTIMENTO PER LA GIUSTIZIA MINORILE E DI COMUNITÀ
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	-	-	68
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, svolta nel mese di maggio, presso l'Istituto degli Innocenti di Firenze. Tale istituto – del quale ricorreva proprio 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 settantacinque persone, mentre nei primi tre mesi del 2019 sono stati registrati sessantuno 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 (atto Senato n. 1978).

Nella XVIII legislatura risultano assegnati⁵ alle competenti Commissioni permanenti, ma non ancora esaminati, i disegni di legge atti Senato 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, (...*omissis*...) 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 n.184 del 1983. In particolare l'articolo 28 della stessa prevede che l'adottato, al compimento dei venticinque 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 cosiddetto parto ano-

⁵ Alla data del 18 febbraio 2020.

nimo ai sensi dell'articolo 30 del decreto del Presidente della Repubblica 3 novembre 2000, n. 396, 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 in materia di protezione dei dati personali, di cui al decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, il quale prevede il decorso di almeno cento 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 10 dicembre 2012, n. 219, in materia di riconoscimento dei figli naturali, ha lasciato peraltro intatta (articolo 250, primo comma, del codice civile) 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 del 16 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 del 1983 «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 dell'irretrattabilità dell'anonimato è poi 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 n. 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 regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 3 novembre 2000, n. 396, 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: Cassazione, sentenza 21 luglio 2016, n. 15024, e Cassazione, 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 na-

scita. 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 un'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 1983, 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 europea dei diritti dell'uomo. 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* (Corte europea dei diritti dell'uomo, Grande Camera, 13 febbraio 2003, ricorso 42326/1998), nella quale la Corte di Strasburgo 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 dei diritti fondamentali dell'Unione europea. 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 dei diritti dell'uomo, 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 *Conseil national d'accès aux origines personnelles* - 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 della legislazione italiana con i principi sanciti nella Convenzione europea dei diritti dell'uomo è stata poi oggetto di diretta e negativa valutazione da parte della Corte europea dei diritti dell'uomo. Il giudice di Strasburgo, con la sentenza Godelli (Corte europea dei diritti dell'uomo, 25 settembre 2012, ricorso 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, non solo richiesto dalla Corte costituzionale e dalla Grande Europa ma anche, ormai, da troppi anni atteso 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 (atto n. 216).

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 o culturali. L'esecuzione di tali pratiche, consistenti 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 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 proprio sulla circoncisione rituale maschile nelle diverse realtà regionali.

Il quadro emerso dal monitoraggio mostra un'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 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 ebraica⁶, è stata sottolineata l'esigenza di affrontare la materia della circoncisione rituale nel quadro della legge 8 marzo 1989, n. 101, 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.

È 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.

⁶ 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.

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 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 islamico⁷, 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.

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.

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'esi-

⁷ La Commissione ha audito il dottor Yahya Sergio Yahe Pallavicini, presidente della comunità religiosa islamica italiana.

stenza 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, alcool 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 (atto n. 353), una risoluzione per poter indicare eventuali interventi o misure correttive anche del quadro legislativo vigente.

È 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 aumentando il rischio di sviluppare varie patologie.

Relativamente alla fruizione di videogiochi e alla visione di 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 una riflessione, anche in questo caso con il ricorso allo strumento dell'affare assegnato (atto n. 217), è rappresentato dalla questione della sicurezza del trasporto scolastico.

Tale servizio di trasporto 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, 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. È necessario 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 aggiungano 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 negli Stati Uniti d'America, gli autisti vengono selezionati accuratamente e, prima di potersi mettere al volante di una *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 *alcohol-block*, in grado di inibire l'avviamento del motore in caso di positività al test.

La Commissione parlamentare per l'infanzia e l'adolescenza 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'Associazione nazionale dei comuni italiani (ANCI), della Conferenza Stato-regioni e i tecnici del Ministero dei trasporti e dell'interno, 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 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'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 21 aprile 2011, n. 62, 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 presso gli Icam delle detenute con figli in età prescolare. 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 reclusi sedici donne (alcune definitive, altre in attesa di giudizio) e diciannove bambini, di età compresa tra i diciotto mesi e i cinque anni.

Nella struttura sono presenti venti «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 trentaquattro, ma soltanto otto 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 ortoflorovivismo. 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 alle esigenze sanitarie dei bambini e in particolare di quelli affetti da autismo. Attualmente i servizi sanitari sono gestiti dall'azienda sanitaria locale: è prevista la presenza all'interno della struttura di un infermiere e di un operatore socio-assistenziale tutte le mattine fino alle ore 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 tredici 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 n. 62 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 sull'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 minori⁸.

**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.

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

La questione della riforma della giustizia minorile e dell'opportunità di introdurre sezioni specializzate chiamate ad esaminare tutte le contro-

⁸ 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» (Atto Camera n. 2298)

versie 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.

È appena il caso di ricordare che proprio allo scadere della XVII legislatura il Senato stava esaminando un disegno di legge (atto Senato n. 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 del codice civile; 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 delle disposizioni di attuazione del codice civile, 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 mancata riforma della scorsa legislatura, nell'attuale il tema della giustizia di famiglia non è ancora stato esaminato dal Parlamento. Sulla questione risultano assegnati⁹ due disegni di legge al Senato (atti Senato nn. 1406 e 306) e una proposta di legge alla Camera (atto Camera n. 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 al-

⁹ Alla data del 18 febbraio 2020.

l'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 all'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 best interest of the child*.

Attualmente nel sistema giurisdizionale dell'Inghilterra e del Galles 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 la sottrazione di minore, 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 nei giorni 9 e 10 gennaio 2020.

Di particolare interesse è stato l'incontro con il sottosegretario 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 cinquantasette settimane alle attuali ventisette) 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 quarantaquattro 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, del sottosegretario 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 *Children and family Court advisory and support Service (Cafcass)*. Questo è un organo indipendente dai tribunali, 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 46.000. Le ragioni di tale situazione, non del tutto spiegabili, sembrerebbero in molti casi riconducibili alla inidoneità dei nuclei familiari ad 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.

A partire dagli anni Novanta dello scorso secolo, si riscontra, nel sistema britannico, come hanno segnalato i rappresentanti dell'associazione *Christian legal concern*, un progressivo rafforzamento del potere decisio-

nale 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 dell'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 infine 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).

È appena il caso di rilevare che, diversamente 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 di 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 marzo 2019 il vice presidente Pillon, in rappresentanza dell'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, nella 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 delle Nazioni Unite sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza

Il 20 novembre 2019 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 delle Nazioni Unite 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 citata Convenzione 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 (legge 27 maggio 1991, n. 176), l'Italia ha compiuto numerosi passi avanti, adottando nuove leggi per dare attuazione a quanto previsto dal trattato. Si pensi alla legge 15 febbraio 1992, n.104, 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 1° ottobre 2012, n. 172, di ratifica della Convenzione di Lanzarote (Convenzione del Consiglio d'Europa per la protezione dei minori contro lo sfruttamento e l'abuso sessuale) con la quale, in linea con l'articolo 34 della Convenzione delle Nazioni Unite, è stata prevista una disciplina rigorosa contro ogni forma di prostituzione o sfruttamento sessuale minorile; e alla legge 8 febbraio 2006, n. 54, 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 delle Nazioni Unite 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 delle Nazioni Unite sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza sono espressamente richiamate le raccomandazioni rivolte all'Italia dal Comitato delle Nazioni Unite sui diritti dell'infanzia. In particolare, ribadendo le sue precedenti preoccupazioni il suddetto 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 delle Nazioni Unite all'articolo 29 impone agli Stati di promuovere una educazione del fanciullo volta, fra l'altro, «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 per l'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 e 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 o 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 il paragrafo 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 il paragrafo 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 e cyberbullismo (si veda il paragrafo 2.1).

L'attenzione ai minori vulnerabili impone di prestare poi particolare attenzione alle vittime minorenni di reati sessuali. È 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 cyberbullismo e sulla individuazione di rimedi, il 2020 vedrà impegnata la Commissione sul tema della violenza.

Ancora, l'articolo 33 della Convenzione 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 o le dipendenze tecnologiche, che in alcuni casi si rivelano letali: si pensi al fenomeno del *blue whale*, allo *shopping* compulsivo e alle dipendenze sessuali (si veda il paragrafo 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. È 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 26 luglio 1975, n. 354), è stato attuato quanto previsto per i minorenni dall'articolo 79 della stessa legge n.354 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. È 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 cosiddetti reati ostativi, quali quelli di terrorismo e per mafia¹⁰.

¹⁰ Si veda l'articolo 4-bis della legge n. 354 del 1975.

Nel 2019 la Commissione, come ricordato (si veda il paragrafo 2.6.1), ha ritenuto di affrontare l'emblematica forma di vulnerabilità minore 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 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.

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.

