

ANDREA FARINA* - SILVIA CAMPAGNA** - MICOL TRILLO***

I DIRITTI DEI MINORI E LA RESPONSABILITÀ DEGLI EDUCATORI





L'età contemporanea è caratterizzata da profonde trasformazioni. Non c'è ambito o settore della società che non sia interessato e che non stia passando per un qualitativo processo di cambiamento.

Il presente Dossier si propone di evidenziare, alla luce di un quadro sociale e culturale in movimento, gli strumenti normativi per la promozione e la tutela della persona di minore età.

Il contesto civile, nelle sue varie articolazioni, ha individuato nel "paradigma dei diritti" una sorta di "bussola" in grado di orientare strategie politiche e risposte efficaci ai bisogni dei bambini e degli adolescenti. In modo sintetico l'Autorità Garante per l'infanzia e l'adolescenza¹ afferma: "nel

*movimento continuo che contraddistingue la società liquida in cui viviamo, i diritti conferiscono stabilità, tengono a galla, sono compatti, non polverizzati, sono effettivi e di tutti. Riconoscere che i bambini e i ragazzi sono titolari di diritti non significa delegarli ad avventurarsi da soli nei meandri della vita, rinunciare a far loro da guida, e da guida solida. Al contrario, i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza chiamano in causa la responsabilità degli adulti. La sfida corrente consiste nel ritrovare un nuovo punto di equilibrio nel rapporto tra generazioni"*².

I diritti vengono così intesi come punti di riferimento che tutta la società è chiamata a riconoscere per la protezione, la cura e la promozione dell'infanzia e dell'adolescenza.

Chi opera in ambito pastorale si muove in un contesto ecclesiale che ha sempre più a che fare con altre istituzioni: amministrazioni pubbliche, fondazioni, imprese, associazioni, enti del Terzo Settore. L'azione ecclesiale non può prescindere da una conoscenza appropriata e da un confronto costruttivo con il "paradigma dei diritti" che offre tanti punti in comune per operare in sinergia e

* Avvocato e Docente di Legislazione minorile presso l'Università Pontificia Salesiana. Coordinatore dal 2016 dell'Osservatorio Salesiano per i diritti dei minori

** Avvocato e membro dell'Osservatorio Salesiano per i diritti dei minori

*** Pedagogista

1 L'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza (AGIA) è un organo governativo italiano istituito nel 2011 (legge n. 112 del 12 luglio 2011) con il compito di promuovere l'attuazione delle misure previste dalla convenzione di New York e da altri strumenti internazionali finalizzati alla promozione e alla tutela dei diritti dell'infanzia e adolescenza. Il titolare dell'autorità è nominato d'intesa dai presidenti della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica con mandato di 4 anni e incarico di carattere esclusivo. L'attuale responsabile è la dott.ssa Filomena Albano. Sito: www.garanteinfanzia.org.

2 Autorità Garante per l'infanzia e l'adolescenza, *Relazione al Parlamento* 2018.

suscita talvolta perplessità per l'enfasi che agli stessi viene data. Il presente lavoro vuole aprire una finestra di conoscenza per un dialogo costruttivo. L'esperienza pastorale della Chiesa e di Istituzioni carismatiche al suo interno vede un ricco patrimonio pedagogico, frutto di secoli di pratica e di studio, che si è sempre confrontato con l'evoluzione culturale e ha contribuito fattivamente, spesso in modo riconosciuto, alla "costruzione della città" a misura della dignità dei "figli di Dio".

Il Dossier è suddiviso in tre parti

La prima, dopo aver tracciato il percorso storico dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, si sofferma sul ruolo educativo - culturale della *Convenzione sui diritti dell'infanzia e adolescenza* evidenziando che per cogliere la profonda "rivoluzione" messa in atto nel 1989 è necessario conoscerne attentamente il contenuto, comprenderne i principi antropologici sottesi e le finalità educative esplicitate. Sia il Magistero ecclesiale che quello salesiano hanno fatto proprie tali finalità ribadendo la prioritaria attenzione nei confronti del mondo dell'infanzia la cui "tutela", unitamente a quella delle "persone vulnerabili", fa "parte integrante del messaggio evangelico che la Chiesa e tutti i suoi membri sono chiamati a diffondere nel mondo"³.

La seconda parte intende illustrare come, attraverso il "paradigma dei diritti" delle persone di minore età e dei suoi ambiti principali (così come declinati nella Convenzione di New York), si sviluppano ricerche e iniziative che danno origine a progetti specifici, leggi, politiche dell'infanzia in grado di attivare risposte significative ed efficaci.

La terza parte infine, partendo dall'assunto in base al quale la relazione che lega le persone di minore età con i propri educatori ha un'inevitabile implicazione giuridica da cui deriva una precisa responsabilità, cerca di illustrarla in modo sintetico con l'obiettivo di evidenziare l'atteggiamento adeguato che un educatore deve avere di fronte alla norma e alla legge in generale, intesa come uno degli strumenti indispensabili per comprendere e adempiere ciò che professionalmente deve essere fatto. Si chiude con un Glossario, una bibliografia e sitografia.

Sito MINORI DI DIRITTO: <https://minorididiritto.org>

 minorididiritto  @Sal_MinDiritto mail: oddirittiminori@gmail.com

3 PAPA FRANCESCO, Lettera Apostolica in forma di "Motu Proprio" *Sulla protezione dei minori e delle persone vulnerabili* - Roma, 26 marzo 2019.



PARTE PRIMA

Il secolo dei bambini

- EVOLUZIONE STORICA DEI DIRITTI DELL'INFANZIA E ADOLESCENZA
- IL RUOLO EDUCATIVO - CULTURALE DELLA CONVENZIONE SUI DIRITTI DELL'INFANZIA E ADOLESCENZA
- UN COMPITO

PARTE SECONDA

Riconoscere i diritti per generare futuro

- EDUCAZIONE E POVERTÀ EDUCATIVA
- LA CURA DEI LEGAMI FAMILIARI
- VIOLENZA
- INCLUSIONE
- MINORI E GIUSTIZIA
- SALUTE
- AMBIENTE/SOSTENIBILITÀ

PARTE TERZA

Elementi di responsabilità giuridica degli educatori

- RESPONSABILITÀ CIVILE DEI GENITORI, DEI SORVEGLIANTI E DEI PRECETTORI:
INQUADRAMENTO GENERALE
- LA RESPONSABILITÀ DEI GENITORI EX ART. 2048, PRIMO COMMA, C.C.
- RESPONSABILITÀ DEI PRECETTORI EX ART. 2048, SECONDO COMMA, C.C.
- LA PROVA LIBERATORIA
- LA PROVA LIBERATORIA DEI GENITORI
- LA PROVA LIBERATORIA DEI PRECETTORI
- LA RESPONSABILITÀ CIVILE DELL'EDUCATORE.
- IL SOTTILE CONFINE DELLE RESPONSABILITÀ: TRA EDUCAZIONE E CUSTODI

GLOSSARIO

BIBLIOGRAFIA E SITOGRAFIA

1. Il secolo dei bambini



© Foto di Paolo Galdiero

Evoluzione storica dei diritti dell'infanzia e adolescenza

Il Novecento - secondo la pedagogista svedese Ellen Key - è passato alla storia dell'educazione come il "secolo dei fanciulli".¹

È fuori dubbio infatti che, dalla fine dell'Ottocento in poi, la considerazione del valore dell'infanzia sia stata al centro di teorizzazioni e di ricerche in campo psicopedagogico e medico, nonché di una serie di interventi legislativi e di offerte educative e culturali volte alla protezione e alla valorizzazione dei fanciulli, a livello nazionale e internazionale.

Se ad oggi la considerazione per il mondo della persona minore di età appare certamente come uno dei tratti caratteristici della cultura occidentale contemporanea, questo è dovuto anche al riconoscimento dei diritti dei minori.

Tale riconoscimento è avvenuto attraverso un progressivo processo di maturazione rispetto alla peculiarità minorile, ed è stato accompagnato e sollecitato da importanti documenti internazionali, che hanno sostenuto il bisogno di protezione e valorizzazione dell'infanzia.

Philip Alston e John Tobin² hanno identificato - a livello internazionale - cinque fasi evolutive dei diritti del fanciullo a partire dal Ventesimo secolo.

¹ Cfr. E. KEY, *Il Secolo del bambino*, Junior, 2019.

² Cfr. P. ALSTON-J. TOBIN, *Laying the foundation for children's rights*, Unicef, 2005.

La *prima fase* (1901-1947) è caratterizzata dalla conclusione della cosiddetta relativa invisibilità sociale dei bambini.

In questo periodo, l'attenzione sociale, politica e giuridica si concentra intorno alle questioni riguardanti la protezione e la regolamentazione del lavoro minorile. Le Organizzazioni internazionali, oltre a reagire con forza contro lo sfruttamento dei bambini sul mercato del lavoro, si muovono anche contro lo sfruttamento sessuale e, in particolare, reagiscono contro la dimensione transnazionale del fenomeno.

Si assiste, subito dopo la creazione dell'OIL (Organizzazione internazionale del lavoro), nel 1919, all'adozione di precisi standard internazionali che assicurano al bambino lavoratore una serie di diritti.

- Convenzione OIL (1919) n.5 l'età minima per il lavoro nelle miniere e nell'industria;
- Convenzione OIL (1919) n.6 sul lavoro notturno nell'industria;
- Convenzione OIL (1920) n.7 sull'età minima di accesso al lavoro marittimo;
- Convenzione OIL (1921) n.16 sugli accertamenti medici per il lavoro marittimo.

Si deve proprio all'Organizzazione Internazionale del Lavoro (OIL) il merito di aver evidenziato il problema di una tutela concreta dei diritti del minore, sebbene le varie Convenzioni siano ancora settoriali e prevedano la tutela del minore solo sul piano dell'integrità fisica.

Un ulteriore passo in avanti è stato compiuto con la Dichiarazione dei diritti del fanciullo, comunemente nota come "*Dichiarazione di Ginevra*", approvata dalla Società delle Nazioni a Ginevra nel 1924, nella quale si rileva una prima, seppur sommaria, formulazione di alcuni diritti fondamentali, funzionali ad un adeguato sviluppo del minore, impegnando gli Stati ad adoperarsi in questo senso.

L'importanza di questa Dichiarazione risiede nel fatto che ha invertito la precedente logica cui afferivano gli ordinamenti giuridici del tempo, secondo la quale al minore si attribuivano solo doveri e non diritti, e si riconosceva solo un interesse a certi comportamenti che gli adulti dovevano tenere nei suoi confronti.

La *Dichiarazione Universale dei diritti umani* approvata e proclamata il 10 dicembre 1948 dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite non parla delle persone di minore età, ma il fatto che la Carta del'48 non riservi un trattamento "specifico" per i soggetti in formazione non costituisce un problema rilevante, in quanto - riferendosi a tutti gli "esseri umani" - costituisce un punto di riferimento imprescindibile anche per i minori che da essa traggono beneficio per la tutela dei diritti e delle libertà in essa enunciati.³

« La Dichiarazione di Ginevra ha invertito la precedente logica secondo la quale al minore si attribuivano solo doveri e non diritti »

3 Tra i principali che riguardano le persone di minore età ricordiamo il "diritto alla vita", il diritto "all' aiuto e ad un'assistenza particolari", il diritto alla famiglia intesa come "nucleo naturale e fondamentale della società", il diritto a "speciali cure e assistenza" e il "diritto all'istruzione" che deve essere gratuita almeno per quanto riguarda le classi elementari e fondamentali.

Sono quei diritti⁴ che si ritroveranno espressi nelle Costituzioni di alcuni Stati europei i quali - ispirandosi ad essa - ne hanno colto la sua anima profonda costituita dalla sintesi delle tradizioni giusnaturalistiche americana e francese con il personalismo cristiano.⁵

La *seconda fase* (1948-1977) si caratterizza principalmente per la proclamazione delle Nazioni Unite sui *Diritti del fanciullo del 1959* e l'adozione dei due Patti internazionali sui diritti civili, politici e sui diritti economici, sociali e culturali del 1966.

Nella Dichiarazione del 1959 si sanciscono importanti principi, tra cui si possono menzionare: il riconoscimento che il minore ha bisogno di particolare protezione e cure speciali, inclusa un'adeguata protezione giuridica (non si parla più di diritto sui minori, ma per i minori); la rilevazione che la soddisfazione dei diritti e delle libertà enunciate rappresenta un interesse dell'intera società, funzionale al suo sviluppo; la sottolineatura che il minore, per uno sviluppo positivo della sua personalità, ha bisogno di amore e comprensione e che il diritto alla crescita richiede uno sviluppo positivo non solo a livello fisico, ma anche intellettuale, morale, spirituale e sociale, in condizioni di libertà e dignità.

La *terza fase* (1978-1989) è essenzialmente dedicata all'organizzazione del primo anno internazionale dell'infanzia e dell'adolescenza e alla lenta elaborazione della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti dell'infanzia e adolescenza adottata a New York nel 1989.

La genesi di tale documento risale alla vigilia dell'Anno Internazionale del Fanciullo (1979), allorché le autorità polacche⁶ lanciarono la proposta di una Convenzione sui diritti del bambino per ridefinire, attraverso uno strumento internazionale di carattere vincolante, le norme applicabili ai diritti dell'uomo in relazione alla specifica condizione dei fanciulli.

Dalla proposta alla stesura definitiva del testo, però, il lavoro dell'elaborazione è stato lungo e tormentato.

Esso spettò ad un gruppo di lavoro "ad hoc"⁷ istituito per volere della Commissione dei diritti dell'uomo che si riunì dall'80 all'87 una settimana l'anno, a Ginevra, per poi accelerare il ritmo dall'88 all'89 (23 sedute).

Si trattava di conciliare la pluralità delle impostazioni culturali e giuridiche e in particolare quella dei Paesi Occidentali, per i quali do-

« Il minore, per uno sviluppo positivo della sua personalità, ha bisogno di amore e comprensione; il diritto alla crescita richiede uno sviluppo positivo non solo a livello fisico, ma anche intellettuale, morale, spirituale e sociale, in condizioni di libertà e dignità »

⁴ Ci si riferisce ai diritti di prima generazione (diritti civili e politici, storicamente derivati dalle rivoluzioni di tipo liberale) e quelli di seconda generazione (diritti sociali: lavoro, assistenza, istruzione e cultura, derivanti dai movimenti solidaristici ottocenteschi).

⁵ La sintesi traspare, ad esempio nel termine "dignità", aggiunto al termine "diritti" (art.1: Tutti gli esseri umani nascono liberi ed eguali in dignità e diritti).

⁶ La Polonia ha perso un gran numero di fanciulli durante la seconda guerra mondiale.

⁷ Il gruppo era composto dai rappresentanti di 43 Stati membri della Commissione sui Diritti dell'Uomo, anche se i delegati di ogni altro paese potevano ugualmente assistere a titolo di "osservatori" e partecipare a pieno titolo ai dibattiti. Le Organizzazioni Intergovernative (OIT, HCR, UNICEF) e le Organizzazioni Non Governative, purché dotate di statuto consultivo presso il Consiglio Economico e Sociale dell'Organizzazione delle Nazioni Unite potevano anch'esse essere rappresentate e prendere parte pienamente alla discussione del progetto.



vevano essere privilegiati i diritti civili e politici e quella dei Paesi Socialisti per i quali invece erano più importanti i diritti economici e sociali.⁸

Non è mancata l'attenzione ai diritti dei bambini appartenenti a gruppi di minoranze etniche e linguistiche e alla difesa della loro identità culturale.⁹

Il testo definitivo¹⁰ è stato adottato a New York dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite all'unanimità il 20 novembre 1989 e rappre-

8 Un ruolo ben diverso rispetto al passato è stato assunto in compenso dai Paesi in via di sviluppo: mentre altri Trattati precedenti, e la stessa Dichiarazione dei diritti del bambino del 1959 erano, di fatto, espressione della cultura giuridica dell'Occidente industrializzato, nella discussione sulla Convenzione, i Paesi in via di sviluppo hanno giocato un ruolo notevole, intervenendo spesso e portando modifiche ed adattamenti sostanziali.

9 Esempio principale di ciò è l'art. 20 relativo all'adozione e all'affidamento ove per la prima volta in un atto internazionale, viene prevista una forma specifica prevista dal diritto islamico, la *kafalah*.

10 La Convenzione consta di un Preambolo che indica le ragioni d'essere e le finalità della stessa e 54 articoli suddivisi in tre parti: artt.1-41 contenenti un ampio repertorio di diritti e alcuni principi di carattere generale, artt. 42-45 che prevedono le disposizioni di monitoraggio e applicazione della convenzione, artt. 46-54 che precisano le modalità della sua attuazione. In particolare nella Convenzione troviamo il diritto innato alla vita (art. 6), il diritto al nome e cittadinanza (art. 7), alla propria identità e nazionalità (art. 8), il diritto di conoscere i propri genitori e ad essere allevato da questi, il diritto alla libertà di espressione (art. 13), il diritto alla libertà di pensiero, coscienza, religione (art. 14), il diritto di associarsi e riunirsi liberamente (art. 15) il diritto al godimento del dei più alti livelli di salute fisica e mentale (art. 24), il diritto all'educazione (art. 28), il diritto ad una propria vita culturale linguistica (art. 30), il diritto al riposo, allo svago e a dedicarsi al gioco (art. 31), il diritto di potersi avvalere dell'assistenza legale, di non essere arbitrariamente privato della libertà, il diritto ad essere tutelato dalla legge contro interferenze arbitrarie nella vita privata (art. 16), nella propria famiglia, casa e corrispondenza, contro lesioni illecite del proprio onore e della propria reputazione; il diritto a speciale protezione e assistenza nel caso in cui il minore venga privato temporaneamente o definitivamente dal suo ambiente familiare (art. 20); il diritto alla protezione contro lo sfruttamento economico e il lavoro rischioso (art. 32); il diritto alla protezione contro ogni forma di violenza, abuso, sfruttamento o maltrattamento (artt. 19, 34, 37, 39).



« La quasi totalità della comunità mondiale si è impegnata a rendere effettivi i principi della Convenzione ONU, che costituisce il testo base cui fanno riferimento tutti i documenti successivi dedicati a specifici settori di tutela »

senta un Trattato di carattere “universale” che ha codificato e sviluppato in maniera significativa le norme internazionali applicabili ai bambini.

In meno di un anno (20 settembre 1990) è entrata in vigore ed è oggi il Trattato internazionale che conta il più alto numero di ratifiche (196 Paesi). Così facendo, la quasi totalità della comunità mondiale, si è impegnata a rendere effettivi i principi in essa espressi e costituisce il testo base cui fanno riferimento tutti i documenti successivi dedicati a specifici settori di tutela.

A distanza di trent'anni dalla sua proclamazione permane l'attualità e la necessità di una Carta che sancisca in maniera esplicita diritti che riguardano specificatamente le persone di minore età.

Nella *quarta fase* (1989-2000) si assiste alla continua proliferazione di standard internazionali. Ne sono un esempio la Convenzione OIL sulle peggiori forme di sfruttamento del lavoro minorile e l'adozione dei Protocolli opzionali alla Convenzione sui diritti del fanciullo del 1989.¹¹

Durante tale periodo la stessa Commissione per i diritti umani dedica crescente attenzione alla condizione dell'infanzia e dell'adolescenza. Il XX secolo si conclude con la predisposizione di un sistema normativo internazionale interamente dedicato ai diritti dei fanciulli che solo un quarto di secolo prima sarebbe stato inimmaginabile.

Nella *quinta fase* che va dal 2001 ad oggi vi è il consolidamento dei diritti. È un periodo in cui i vari attori (organizzazioni internazionali governative e non, governi e agenzie internazionali) sembrano realizzare l'enormità del loro impegno e i governi avvertono la loro crescente responsabilità nell'attuazione della stessa Convenzione ONU.

¹¹ Protocollo opzionale alla Convenzione sui diritti dell'infanzia e adolescenza concernente il coinvolgimento dei bambini nei conflitti armati; Protocollo opzionale alla Convenzione sui diritti dell'infanzia e adolescenza concernente la vendita, la prostituzione e la pornografia rappresentante i bambini; Protocollo opzionale alla Convenzione sui diritti dell'infanzia e adolescenza concernente la procedura di presentazione di reclami.

Il ruolo educativo-culturale della Convenzione sui diritti dell'infanzia e adolescenza

Dal 1989 la Convenzione ha avviato una vera e propria “rivoluzione culturale”, elevando la persona di minore età da oggetto di protezione a soggetto titolare di diritti, determinando una rottura con il passato e gettando solide basi per costruire una “nuova” identità del minore, quale soggetto di diritto, attivo, partecipe, che va ascoltato, informato e rispettato. A partire dalla Convenzione, è dunque, mutata la relazione che ha connotato la storia nel corso dei secoli tra minorenni e adulti.

Per cogliere la profonda trasformazione messa in atto dalla Convenzione sotto il profilo educativo, culturale e pastorale¹² è necessario conoscere attentamente il contenuto della stessa per comprenderne i principi antropologici sottesi e le finalità educative esplicitate¹³ che sono lo “sviluppo della personalità del fanciullo”, la “comprensione e attenzione al rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali”, il “rispetto dei suoi genitori, della sua identità, della sua lingua e dei suoi valori culturali”, una “preparazione adeguata” perché possa assumere “la responsabilità della vita in una società libera”, il “rispetto dell'ambiente naturale”.

La “visione antropologica, che sottende i diritti dei minori così come enunciati nella Convenzione, non si preclude a nessuna prospettiva di pienezza specifica e, nello stesso tempo si ispira a una visione etica che promuove libertà e responsabilità”.¹⁴

Gli effetti di questa radicale trasformazione in favore della persona di minore età sono tangibili sia sotto il profilo legislativo,¹⁵ che ter-

« La visione antropologica, che sottende i diritti dei minori così come enunciati nella Convenzione, non si preclude a nessuna prospettiva di pienezza specifica e, nello stesso tempo si ispira a una visione etica che promuove libertà e responsabilità »

12 La riflessione che segue in questo paragrafo è debitrice del testo di V. Orlando, *La via dei diritti umani e la missione educativa pastorale salesiana oggi*, LAS, Roma, 2008. Il testo, ancora valido nelle sue intuizioni principali, è stato elaborato in occasione del Congresso Internazionale su “Sistema Preventivo e Diritti Umani” organizzato a Roma nel 2009, in collaborazione con il Volontariato Internazionale per lo Sviluppo (VIS).

13 Convenzione sui diritti dell'infanzia e adolescenza art. 29 comma 1: “Gli Stati parti convengono che l'educazione del fanciullo deve avere come finalità: 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; b) sviluppare nel fanciullo il rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e dei principi consacrati nella Carta delle Nazioni Unite; c) sviluppare nel fanciullo il rispetto dei suoi genitori, della sua identità, della sua lingua e dei suoi valori culturali, nonché il rispetto dei valori nazionali del paese nel quale vive, del paese di cui può essere originario e delle civiltà diverse dalla sua; d) preparare il fanciullo ad assumere le responsabilità della vita in una società libera, in uno spirito di comprensione, di pace, di tolleranza, di uguaglianza tra i sessi e di amicizia tra tutti i popoli e gruppi etnici, nazionali e religiosi e delle persone di origine autoctona; e) sviluppare nel fanciullo il rispetto dell'ambiente naturale”.

14 V. Orlando, *cit.*, p. 131.

15 Il carattere precettivo per gli Stati che hanno ratificato la Convenzione li ha indotti ad uniformare le norme di diritto interno nonché ad attuare tutti i provvedimenti di carattere normativo e amministrativo necessari affinché non incorressero nella violazione della Convenzione stessa. Si è intervenuti, così, con leggi per contrastare la “violenza sessuale” (L. 66/1996), lo “sfruttamento della prostituzione, della pornografia, del turismo sessuale in danno di minori, quali nuove forme di riduzione in schiavitù” (L. 269/1998), per affermare il diritto prioritario di ogni bambino a crescere nella propria famiglia (L. 149/2001), prevedendo il superamento del ricovero in Istituto entro il 31 dicembre 2006, per la tutela della “continuità affettiva” (L. 173/2015). Da ultimo per tutelare i “minori stranieri non accompagnati” (L. 47/2017). Sono state inoltre ratificate importanti convenzioni per la promozione e tutela delle persone di minore età: si pensi ad esempio alla Convenzione di Strasburgo sull'esercizio dei diritti

minologico. Si pensi, in Italia, al settore del diritto di famiglia ove la “responsabilità genitoriale” ha sostituito l’originaria “potestà”, apportando un cambiamento terminologico che ha un valore culturale profondo, in termini di abbandono di qualsiasi logica di possesso sulle persone minorenni.

La Convenzione contiene disposizioni che introducono diritti nuovi¹⁶ affermando che dalla nascita al raggiungimento della maggiore età, fissato al diciottesimo anno, il soggetto in formazione è portatore e titolare di tutti i diritti civili riconosciuti all’uomo, quali il diritto alla vita, alla salute e alla protezione da ogni tipo di violenza, danno, abuso, trascuratezza o sfruttamento. Il diritto anche a veder rispettati i suoi diritti di personalità, quali il diritto alla riservatezza, ad una propria identità, ad un ambiente familiare valido, alla libertà di opinione/pensiero, di espressione, di informazione, di coscienza, di religione e di associazione. Così come riconosce anche una serie di diritti sociali, tra cui il diritto all’istruzione, all’assistenza, alla mutualità e alla sicurezza, ad uno standard di vita adeguato al suo sviluppo, al riposo e allo svago.

Grazie alla Convenzione, la coscienza collettiva è andata progressivamente accentuando una sensibilità nei confronti del minore riconoscendo i fondamentali diritti dell’essere umano e da questo è discesa l’esigenza di una tutela particolare per i soggetti in età evolutiva.

A questo cambiamento ha fatto seguito anche una nuova prospettiva, che ha portato ad accostare al concetto di protezione del minore quello di promozione. Così, se prima si guardava al minore quale destinatario d’interventi di protezione, attivati esclusivamente in risposta a casi di emergenza, in presenza di patologie, di grave difficoltà o di disagio, ora si è giunti alla consapevolezza che il riconoscimento dei diritti presuppone anche interventi promozionali, che aiutino a sviluppare costantemente la pienezza della propria personalità, anche in mancanza di situazioni di compromissione.

Di fronte al protagonismo delle persone di minore età che diventano i primi e i principali promotori del proprio sviluppo sono richiesti atteggiamenti e approcci adeguati che modificano in modo sostanziale il rapporto intergenerazionale. Tale prospettiva attribuisce alla Convenzione anche un ruolo pedagogico ed educativo nella sua dimensione culturale¹⁷ divenendo un riferimento significativo per gli educatori in tutto il mondo.

I quattro principi guida della Convenzione assumerebbero in tale

« La coscienza collettiva è andata progressivamente accentuando una sensibilità nei confronti del minore riconoscendo i fondamentali diritti dell’essere umano e da questo è discesa l’esigenza di una tutela particolare per i soggetti in età evolutiva »

ti dei minori (L. 77/2003); alla Convenzione di Lanzarote per la protezione dei minori dall’abuso e dallo sfruttamento sessuale (L. 172/2012). L’Italia ha, inoltre, ratificato nel 2009 la Convenzione sui diritti delle persone con disabilità, che dedica un apposito articolo ai diritti dei bambini e degli adolescenti. Da non dimenticare infine la ratifica dei Protocolli Opzionali alla Convenzione: sul coinvolgimento dei minori nei conflitti armati sulla vendita di bambini, sulla prostituzione minorile e la pornografia rappresentante minori, e sul diritto dei minori di segnalare la violazione dei loro diritti.

¹⁶ Si pensi al diritto all’educazione, al gioco o allo svago.

¹⁷ Cfr. I. Biemmi - N. Scognamiglio, *Verso una pedagogia dei diritti. Guida per insegnanti*, Save the Children, 2007.



prospettiva il ruolo stimolo sfidante di coordinate per un'azione educativa trasformativa e di cambiamento.

Il principio di non discriminazione (art. 2), in base al quale *tutti i diritti sanciti dalla Convenzione si applicano a tutti i bambini e adolescenti senza distinzione del colore della pelle, della religione, della provenienza geografica*, richiederebbe un radicale cambiamento rispetto ai pregiudizi, stereotipi, pratiche educative abituali nei confronti di ogni minore, ma in particolare di quanti rischiano di essere più marginalizzati: disabili, stranieri, rifugiati. Il principio del *Best interest of child* (art. 3), il quale prevede che *in ogni decisione, azione legislativa, provvedimento giuridico, iniziativa pubblica o privata di assistenza sociale, l'interesse superiore del bambino deve essere una considerazione preminente* richiederebbe la conoscenza concreta della situazione del minore, la sua opinione per scegliere e orientare un cambiamento in linea con le sue capacità, inclinazioni e aspirazioni. Il principio del *diritto alla vita, alla sopravvivenza e allo sviluppo umano* (art. 6) richiederebbe di considerare l'impatto che ha il contesto nella vita di un minore e di garantire, quindi, un ambiente adatto che li protegga, li curi e li stimoli; Il principio di partecipazione (art. 12) secondo il quale *il minore, in ogni procedura giudiziaria o amministrativa che lo riguarda deve essere messo nella possibilità di essere ascoltato (direttamente o tramite un rappresentante o un organo appropriato)* richiederebbe ascolto e spazi ove il minore sia protagonista condividendo la responsabilità per divenire cittadino attivo della società in cui vive.¹⁸

Sotto il profilo della dimensione carismatica-salesiana (ma il discorso potrebbe essere allargato alla nuova cultura ecclesiale) si deve all'emerito Rettor Maggiore dei Salesiani don Pascual Chávez Villanueva l'intuizione e l'invito a riflettere sul ruolo e la portata dei

¹⁸ Cfr. V. Orlando, *cit.*, p. 135.

diritti dei minori come “la via privilegiata per realizzare nei diversi contesti l’impegno di prevenzione, di sviluppo umano integrale, di costruzione di un mondo più equo, più giusto, più salubre”.¹⁹

Egli compie una rilettura del Sistema Preventivo alla luce della radicale trasformazione avvenuta con la Convenzione, evidenziando che “l’educazione integrale salesiana non può prescindere da un impegno per i diritti fondamentali perché educare in questo ambito equivale a prevenire la violazione dei diritti stessi, equivale a formare cittadini onesti, responsabili e costruttori attivi di una sana democrazia”.²⁰

La via dei diritti umani rappresenta dunque una reale possibilità di globalizzare l’impegno educativo e di accrescere le opportunità di collaborazione con tutti “i benefattori dell’umanità” disposti a condividerlo. Don Bosco stesso, scrive sempre don Chávez “sarebbe pronto a sottoscrivere”, oggi, la Convenzione sui diritti dei minori.²¹ Ne segue la necessità di educare ai principi sanciti nella Convenzione, perché se scelti e perseguiti dalla politica, e trasformati in strumenti legislativi sono capaci di incidere in modo più profondo e duraturo sugli orientamenti educativi della comunità sociale di riferimento producendo cambiamenti istituzionali che a loro volta avranno effetti benefici sui minori stessi.

Per quanto riguarda il mondo salesiano, anche i Capitoli Generali successivi e l’attuale Rettor Maggiore Angel Fernández Artime hanno confermato “l’orientamento della Congregazione verso la cultura dei diritti umani, in particolare dei minori”,²² “dando priorità soprattutto ai più indifesi, ai più bisognosi, ai più fragili, ai più poveri. Non possiamo essere complici di alcun abuso di potere, economico, di coscienza, sessuale”.²³

Ma allargando il discorso a una visione di Chiesa, la pubblicazione delle “Linee guida per la tutela dei minori e delle persone vulnerabili” da parte della Conferenza Episcopale Italiana e della Conferenza Italiana Superiori Maggiori²⁴ sono un altro segno tangibile della crescente attenzione e consapevolezza nei confronti del mondo dell’infanzia la cui “tutela” unitamente alle “persone vulnerabili” fa “parte integrante del messaggio evangelico che la Chiesa e tutti i suoi membri sono chiamati a diffondere nel mondo”.²⁵

Se il Magistero ecclesiale e quello salesiano hanno fatto proprie le dimensioni antropologiche e culturali della Convenzione occorre, al tempo stesso – per inoltrarsi in modo efficace sulla via dei diritti dei minori – lavorare per una base condivisa di informazione e di meto-

« La pubblicazione delle “Linee guida per la tutela dei minori e delle persone vulnerabili” da parte della CEI e della CISM sono un altro segno tangibile della crescente attenzione e consapevolezza nei confronti del mondo dell’infanzia »

19 P. Chávez V., *Commento alla Strenna 2008: Educiamo con il cuore di Don Bosco per lo sviluppo integrale della vita dei giovani, soprattutto i più poveri svantaggiati promuovendo i loro diritti*, Istituto Figlie di Maria Ausiatiche, Roma, 2007, p.17.

20 P. Chávez V., *cit.*, p. 5.

21 *Idem*, p. 21.

22 CG 27, 22.

23 A. F. Artime, *Strenna 2020, Presentazione: Buoni Cristiani e onesti cittadini*, 9.

24 Conferenza Episcopale Italiana e Conferenza Italiana Superiori Maggiori, *Linee guida per la tutela dei minori e delle persone vulnerabili*, Roma, 24 giugno 2019.

25 Papa Francesco, Lettera Apostolica “Motu Proprio”, *Sulla protezione dei minori e delle persone vulnerabili*, 26 marzo 2019.



dologia operativa, che riesca a far intravedere come possibile questa via e che sgombri il campo da ogni incomprensione e possibile diffidenza.²⁶

Ma non solo. La via dei diritti dei minori presuppone anche la necessità di maturare sempre di più la convinzione dell'irrinunciabile mutualità tra educazione e pastorale, tra Vangelo ed educazione. Svolgere un compito educativo pastorale di qualità comporta la capacità e l'intelligenza pedagogica di realizzare un rapporto irrinunciabile tra maturazione umana e crescita cristiana, di assumere il compito educativo come un modo concreto di collaborare con Dio alla crescita della persona.²⁷

La via dei diritti dei minori può aiutare a ricomporre la frattura tra il compito culturale - di cui fa parte l'attività educativa - e il compito pastorale determinante per la crescita e il destino eterno dell'uomo.²⁸

È necessario convincersi, però, che non si può fare tutto da soli, muoversi in modo autoreferenziale ma urge una mentalità di rete sia tra le diverse realtà della Congregazione, sia con altri soggetti che hanno a cuore la vita dei giovani. Il tema di diritti dei minori può diventare anche un contenuto privilegiato di relazioni collaborative per le quali sono richieste nuove competenze legate alla capacità di lettura della realtà e alla progettazione pedagogica.²⁹

Investire in queste azioni non significa sottrarre energie e tempo ai ragazzi, ma moltiplicare le risorse loro destinate con un'azione

« La via dei diritti dei minori presuppone anche la necessità di maturare sempre di più la convinzione dell'irrinunciabile mutualità tra educazione e pastorale, tra Vangelo ed educazione »

26 Cfr. V. Orlando, *cit.*, p. 131.

27 Cfr. E. Viganò, *Nuova educazione*, Atti del Consiglio Generale, LXXII (1991), 337, 19.

28 Cfr. P. Chávez V., *Strenna 2008. Educare con il cuore di DB.: Educare Evangelizzando*, Bollettino Salesiano, CXXXII (2008), 5, 2-3; P. Chavez Villanueva, *Strenna 2008. Educare con il cuore di DB.: Evangelizzare Educando*, Bollettino Salesiano, CXXXII (2008), 6, 2-3;

29 Cfr. V. Orlando, *cit.*, p. 141.

diffusa che migliori le condizioni in cui ragazzi vivono, crescono ed esplicano i loro diritti e doveri.³⁰

Occorre quindi una “rinnovata intenzione pastorale”,³¹ “formazione e aggiornamento”³² affinché il “sistema preventivo trasformi sia l’educatore che l’educando in un protagonista cosciente, responsabile del dovere di difendere e promuovere i diritti umani, per lo sviluppo umano personale e del mondo intero”.³³



Un compito

Senza dubbio, la Convenzione rappresenta insieme la testimonianza e l’espressione più tangibile della nuova prospettiva con cui si guarda oggi ai soggetti di minore età, che vengono concepiti non solo come portatori di diritti e interessi, ma anche come soggetti dotati di autonomia di giudizio ed autodeterminazione. Soggetti attivi ai quali va assicurata non solo la tutela da prevaricazioni, abusi, violenze (la *difesa da*), ma anche garantita e insieme permessa un’adeguata partecipazione (la *promozione verso*).

La Convenzione impegna gli Stati su tre linee direttrici: a *prevenire*, disponendo adeguati servizi (provision), a *proteggere* (protection), ma anche a *promuovere* la partecipazione sociale, favorendo l’esercizio attivo dei diritti riconosciuti ai minori (participation).

³⁰ *Idem.*, p. 142.

³¹ P. Chávez V., *Commento alla Strenna 2008: Educiamo con il cuore di Don Bosco per lo sviluppo integrale della vita dei giovani, soprattutto i più poveri svantaggiati promuovendo i loro diritti*, Istituto Figlie di Maria Ausiatrice, Roma, 2007, p. 22.

³² *Idem.*, p. 21.

³³ *Idem.*

Inoltre, predisporre un insieme di controlli e relativi strumenti, in modo da assicurarsi che il riconoscimento dei diritti, da parte degli Stati, non avvenga solo formalmente, ma che questi siano realmente garantiti e resi esecutivi.

La grande rilevanza della Convenzione risiede, come anzidetto, nel fatto che questa non si limita ad essere solo un codice di diritti, ma anche un documento di valenza pedagogica per lo sviluppo umano del minore.

Acquisire consapevolezza di questa valenza significa avere la consapevolezza del mondo in cui viviamo per poter “fare educazione” in modo autentico ed efficace soprattutto in un momento storico caratterizzato dall'emersione di nuove povertà, dal fenomeno dell'immigrazione di numerosi minori stranieri non accompagnati e da diverse forme di sfruttamento dei minori (lavoro minorile, commercio sessuale, dipendenza da droghe).

La Convenzione dei diritti del fanciullo impegna il legislatore, l'amministratore, il giurista e ogni persona, Istituzione o agenzia che si occupa di un itinerario educativo, in quanto rispettare e tutelare un diritto umano significa riconoscere e rispondere al bisogno soggettivo.

Per questo la tutela di un diritto non riguarda solo il ruolo dei magistrati o avvocati i quali devono intervenire quando sono state perpetrate delle violazioni per ristabilire la giustizia, ma coinvolge tutta la società che deve attrezzarsi per rispondere a quei bisogni fondamentali di cui i diritti sono l'espressione.

L'attuazione pratica della Convenzione Internazionale dei diritti del fanciullo costituisce il parametro di una democrazia matura che può definirsi tale solo quando pone tra i suoi obiettivi primari politiche di promozione, di *welfare* che rimuovano le diseguaglianze e favoriscano lo sviluppo della persona nella sua integralità.

Una democrazia che esprime tutto il suo valore quando è fondamento di una progettualità sociale e politica più giusta e più equa, di una rete di servizi, di un'offerta di opportunità, di un sistema di relazioni sociali capace di tutelare e promuovere soprattutto i diritti dei soggetti più deboli.

Rimane chiaro che occorre far osservare i diritti dei minori, rivedendo gli strumenti internazionali di controllo in quanto il richiamo doveroso, seppur nelle forme solenni, ai diritti dei bambini nelle sedi internazionali come all'interno dei singoli Stati oramai non basta più. Per gli operatori pastorali l'impegno per l'educazione rimane attuale ma con la Convenzione esso è divenuto un diritto il cui scopo è sviluppare al meglio la personalità di tutti i bambini e le loro capacità mentali e fisiche (art. 29), in piena linea con il pensiero del Santo dei giovani secondo il quale l'educazione è il mezzo più radicale per formare la persona umana e svilupparne tutte le dimensioni.

I diritti dei minori possono contribuire efficacemente in questa direzione contribuendo a realizzare l'impegno di prevenzione, di sviluppo umano integrale, di costruzione di un mondo più equo, dove i minori sono protagonisti principali e soggetti dei propri diritti.

« La tutela di un diritto non riguarda solo il ruolo dei magistrati o avvocati i quali devono intervenire quando sono state perpetrate delle violazioni per ristabilire la giustizia, ma coinvolge tutta la società che deve attrezzarsi per rispondere a quei bisogni fondamentali di cui i diritti sono l'espressione »



2. Riconoscere i diritti per generare futuro

La Convenzione ONU del 1989 rappresenta il primo strumento internazionale a carattere vincolante in materia di diritti delle persone di minore età, che si fregia di aver raggiunto il più alto numero di Stati contraenti nella storia dei diritti umani.

Tale strumento ha operato una trasformazione epocale nella considerazione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, assumendo una diversa impostazione in ordine alla loro definizione e alla loro titolarità. La Convenzione, infatti, riconosce per la prima volta il minore non più come destinatario passivo di diritti, bensì come soggetto titolare degli stessi e provvede alla descrizione di tali diritti, non rifacendosi solamente ai contenuti e ai principi già espressi nelle convenzioni precedenti, ma introducendone di nuovi, disciplinando così in modo autonomo e completo l'ambito della protezione dei diritti dei minori, dalla nascita al raggiungimento della maggiore età, fissata al compimento dei 18 anni.

La Convenzione, pertanto, non si limita ad essere uno strumento internazionale dichiarativo di diritti e garante del loro rispetto mediante procedure di controllo dell'azione degli Stati parte, ma rap-

presenta uno strumento dalla portata ben più ampia, assurgendo a divenire un riferimento centrale per tutte le azioni delle Nazioni Unite in materia di protezione dell'infanzia e dell'adolescenza.

I suoi stessi articoli possono, inoltre, essere tradotti in obiettivi di politica sociale e di intervento pedagogico e socio-educativo.

La grande ricchezza della Convenzione risiede nel fatto che essa non è solo un corpus giuridico a cui ricorrere per denunciare violazioni, ma anche uno strumento pedagogico ed educativo nella sua dimensione culturale: i diritti ivi proclamati incidono sugli orientamenti educativi della comunità sociale di riferimento producendo cambiamenti istituzionali profondi e duraturi.

È, infatti, proprio grazie alla Convenzione e ai temi generativi che essa pone, se in Italia sono state promulgate numerose leggi e sottoscrritte importanti Convenzioni a tutela delle persone di minore età. Più precisamente la Convenzione è divenuta un potente e mirabile strumento polifunzionale, attraverso cui è possibile potenziare la normativa ed adottare politiche in favore dei minori, nonché favorire l'osservazione della gioventù e misurarne le risposte di carattere politico, sociale e legislativo di fronte alle sfide che essa pone.

I paragrafi che seguono configurano un esempio di questa forza della Convenzione, ponendo un focus su alcuni raggruppamenti tematici relativi ai diritti enunciati nella stessa, come suggerito dal Comitato ONU.

Proprio a partire da tali nuclei tematici, declinati all'interno della Convenzione, è possibile riflettere, approfondire, sensibilizzare, ideare percorsi educativi, portare all'attenzione delle istituzioni o ancora denunciare quanto sancito dalla Convenzione, ma non ancora effettivamente realizzato in favore dell'infanzia e di ogni singolo bambino.

Da quando l'Italia ha dato esecuzione alla Convenzione con legge n. 176/1991, molto è cambiato e tanti progressi sono stati compiuti, ma la strada per dare piena applicazione ai diritti enunciati al suo interno è ancora lunga.

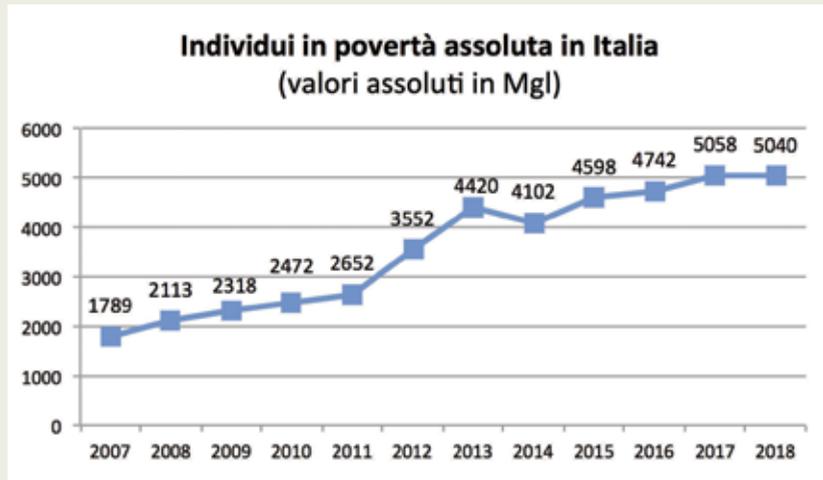
Proprio la ricorrenza del trentennale dell'adozione della Convenzione di New York, celebratasi il 20 novembre 2019, rappresenta una preziosa occasione per riflettere sul cammino dei diritti: per fare un bilancio dei traguardi raggiunti ed il punto dello stato di effettiva attuazione in Italia, ma al contempo, anche per tracciare le linee di sviluppo futuro che potrebbero garantire una maggiore attuazione dei diritti delle persone di minore età in essa sanciti.

Educazione e povertà educativa

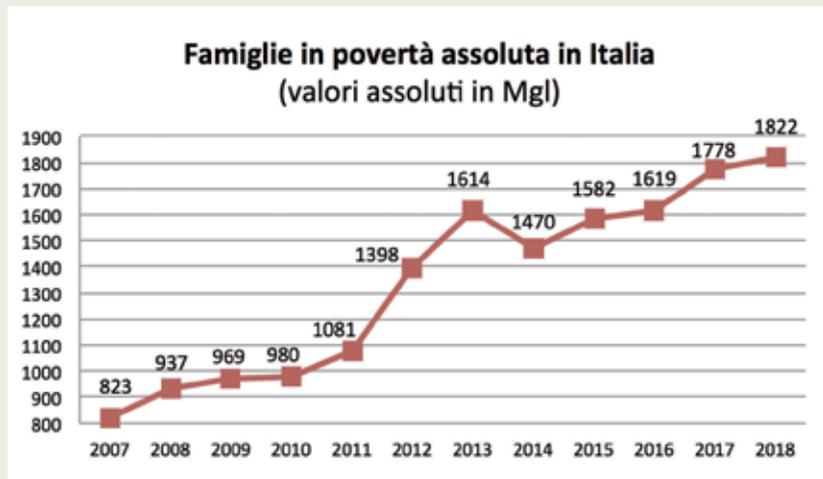
Un fenomeno che appare particolarmente allarmante, soprattutto alla luce del trend fortemente peggiorativo in atto, è quello relativo alla povertà educativa che investe le persone di minore età.

In Italia, il numero dei poveri assoluti (cioè le persone che non riescono a raggiungere uno standard di vita dignitoso) continua ad aumentare vertiginosamente: dagli anni pre-crisi ad oggi si registra un incremento esponenziale del 182%.

« Proprio a partire dai nuclei tematici della Convenzione, è possibile riflettere, approfondire, sensibilizzare, ideare percorsi educativi, portare all'attenzione delle istituzioni o ancora denunciare quanto sancito dalla Convenzione, ma non ancora effettivamente realizzato in favore dell'infanzia e di ogni singolo bambino »

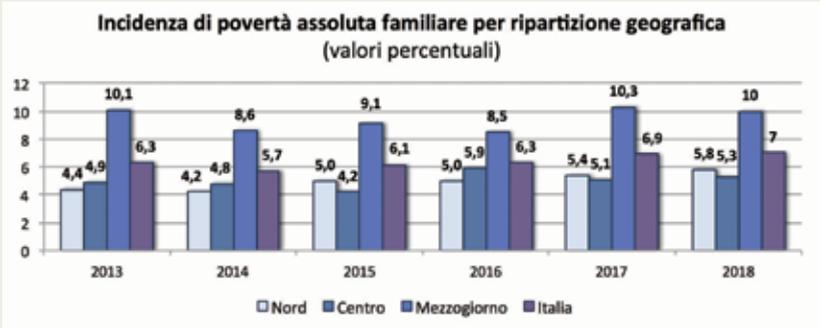


Secondi i dati ISTAT, nel 2018, si attestano più di 3 milioni di famiglie in condizioni di povertà relativa nel nostro Paese (con un'incidenza dell'11,8%), quasi 9 milioni di persone (15% del totale), mentre si stima siano oltre 1,8 milioni le famiglie in condizioni di povertà assoluta (con un'incidenza pari al 7%), per un totale di 5 milioni di individui (incidenza pari all'8,4%).



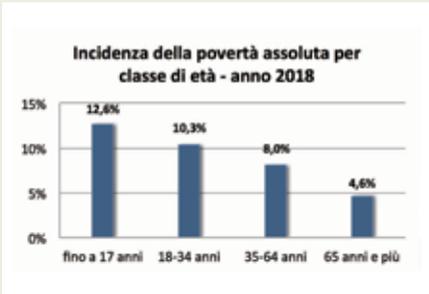
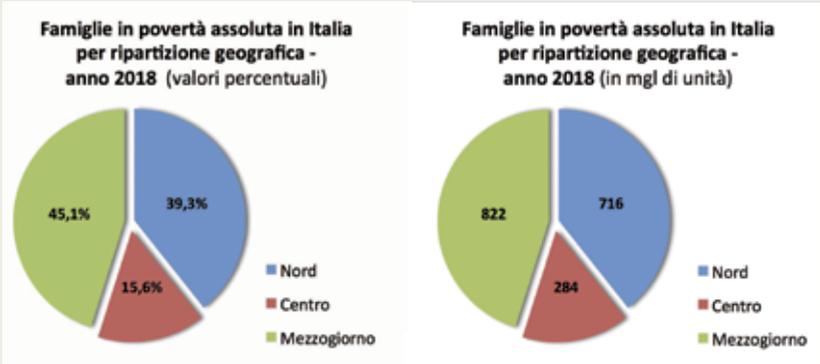
Di rilievo appare anche il dato relativo alla disaggregazione per area geografica, dal quale si evince che l'incidenza delle famiglie in povertà assoluta varia a seconda del collocamento geografico, confermandosi notevolmente superiore nel Mezzogiorno (9,6% nel Sud e 10,8% nelle Isole) rispetto alle altre ripartizioni (6,1% nel Nord-Ovest e 5,3% nel Nord-est e del Centro).

Analogamente agli anni passati, il maggior numero di famiglie povere è presente nel Mezzogiorno (il 45,1%), mentre nel Nord si trova il 39,3% e nel Centro il restante 15,6%.



La povertà, poi, ha un impatto più elevato sulle famiglie con figli minorenni ed aumenta col crescere del numero di persone di minore età presenti al suo interno, passando dal 9,7% delle famiglie con un figlio minore al 19,7% di quelle con 3 o più figli minori.

Le famiglie con minorenni in povertà assoluta risultano essere oltre 725mila. Per queste famiglie, si rileva una maggiore criticità non solo in termini di incidenza (l'11,3% contro il 7,0% della media nazionale), ma anche di intensità della povertà (il 20,8% rispetto al 19,4% del dato nazionale).



Le famiglie con minori sono, dunque, più frequentemente povere e, in generale, le più povere.³⁴

Dall'analisi dei dati, inoltre, emerge che negli ultimi anni l'incidenza della povertà assoluta tende ad aumentare al diminuire dell'età, identificando i minori e i giovani come le

categorie più svantaggiate. Se nel 2008 1 minore su 25 (il 3,7%) era in povertà assoluta, a distanza di dieci anni si trova in questa condizione 1 minore su 8 (il 12,6%).

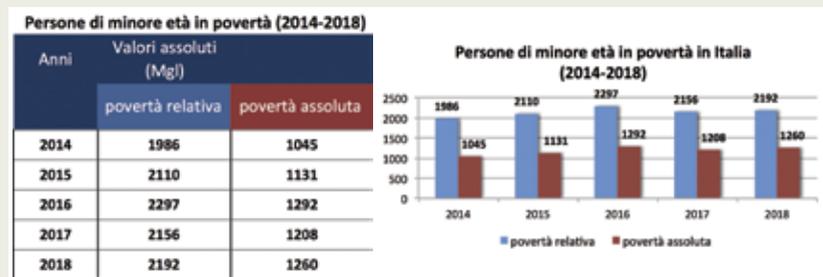
34 ISTAT (18 giugno 2019), *Le statistiche dell'ISTAT sulla povertà. Anno 2018*, disponibile su <https://www.istat.it/it/files//2019/06/La-povertà-in-Italia-2018.pdf>

In Italia, le persone di minore età in condizione di povertà, ad oggi, rappresentano una quota decisamente elevata ed allarmante; un dato che desta ancor più preoccupazione se correlato al fatto che negli ultimi anni questo numero è cresciuto a dismisura.

Secondo i dati ISTAT, nel 2008 i minorenni in condizioni di povertà assoluta erano circa 375mila, nel 2018 si stima siano 1.260.000 (il 12,6% della popolazione di riferimento), oltre 50mila in più rispetto all'anno precedente, con un'incidenza che varia da un minimo del 10,1% nel Centro fino a un massimo del 15,7% nel Mezzogiorno.



Anche i dati sulla povertà relativa non offrono un quadro più rassicurante, confermando un progressivo peggioramento negli ultimi anni.³⁵



La povertà minorile rappresenta un fenomeno complesso, la cui nascita non ha a che fare solo con un'indigenza economica, ma anche con difficoltà familiari, abitative, sanitarie, disponibilità di spazi adeguati, assenza di servizi e di cure.

Si tratta dunque di una povertà non solo legata a condizioni econo-

35 ISTAT (18 giugno 2019), Le statistiche dell'ISTAT sulla povertà. Anno 2018, disponibile su <https://www.istat.it/it/files//2019/06/La-poverta-in-Italia-2018.pdf>

miche svantaggiate, ma soprattutto ad una vita in isolamento, con scarse relazioni, cattiva alimentazione e cura della salute, carenza di servizi e di opportunità educative e formative.

Per un bambino, infatti, essere povero non equivale solo a non avere una casa o cibo adeguati, ma significa anche non potersi curare, essere privato di molte opportunità educative, nonché essere costretto a rinunciare ad importanti occasioni di socializzazione.

Questo tipo di povertà, dunque, è particolarmente insidiosa, poiché priva i bambini e gli adolescenti di molte occasioni di apprendimento e sperimentazione, non potendo così crescere conoscendo le proprie capacità, coltivando i propri talenti e sviluppando le proprie competenze.

In questo senso, la povertà minorile, associandosi ad una generale carenza di opportunità ed ostacolando la realizzazione del proprio potenziale, è innanzitutto una negazione dei diritti umani fondamentali dei bambini e degli adolescenti, che può precluderne lo sviluppo e pregiudicarne sia il presente sia il futuro.

Nel nostro Paese la correlazione tra povertà educativa minorile e condizioni di svantaggio socio-economico risulta essere particolarmente accentuata. La povertà educativa, quindi, rappresenta un fenomeno prevalentemente ereditario, che colpisce, per lo più, famiglie soggette a povertà socio-economica. Ad esempio, si evidenziano situazioni di maggior svantaggio, sia sul fronte dei servizi sia su quello delle possibilità individuali, proprio nelle regioni del Mezzogiorno, dove si attestano i più alti tassi di povertà assoluta. Al Sud e nelle Isole, infatti, vi è una minore copertura di asili nido, di scuole primarie e secondarie con tempo pieno, una percentuale più bassa di offerte culturali e/o sportive, nonché una maggiore incidenza dell'abbandono scolastico.

È necessario, allora, rompere il circolo vizioso che vede la condizione di povertà economica causa e conseguenza della povertà educativa.

A determinare il preoccupante quadro finora evidenziato hanno certamente contribuito alcuni fattori, quali la persistente crisi economica, iniziata nel 2008, le misure di austerità intraprese dal Governo, il taglio di investimenti sociali per l'infanzia e l'assenza di misure strutturali di contrasto alla povertà economica.

Il vertiginoso aumento delle povertà minorili riflette e denuncia proprio la mancanza di un approccio organico e strategico alle politiche per l'infanzia.

Un altro allarmante segnale dei possibili effetti delle povertà e della mancanza di riforme ed investimenti nel settore educativo, che ha caratterizzato l'ultimo decennio, è rappresentato dall'incremento dell'incidenza degli *Early School Leavers*, registratosi nel 2017 e nel 2018, dopo anni di progressiva diminuzione. La quota di *Early School Leavers* nel 2007 copriva il 19,5% della popolazione, ad oggi tale incidenza è diminuita, assestandosi al 14,5% (Eurostat, 2018); un dato che, seppur apprezzabile, continua a penalizzare fortemente l'Italia rispetto alla media europea (10,6%), collocandola al quarto

« Nel nostro Paese la correlazione tra povertà educativa minorile e condizioni di svantaggio socio-economico risulta essere particolarmente accentuata »

posto in Europa per incidenza di abbandono precoce degli studi.³⁶ Tuttavia, se negli anni passati è possibile riscontrare come la lotta alla povertà, soprattutto minorile, non si traducesse ancora in precisi interventi e azioni adeguatamente finanziati, nell'ultimo periodo è emersa in positivo la volontà del Governo di adottare un Piano nazionale di lotta alla povertà e di misure specifiche per la lotta alla povertà minorile. Dopo anni di silenzio, quindi, il tema del contrasto alla povertà ha occupato finalmente un posto nell'agenda politica del nostro Paese. In tal senso, sono state varate una serie di misure di contrasto alla povertà, che si sono avvicinate a distanza di poco tempo, quali: il Sostegno all'Inclusione Attiva (SIA) nel 2017, il Reddito di Inclusione (REI) nel 2018 e il Reddito di Cittadinanza (RdC) nel 2019.

Il SIA e il REI, destinate alla popolazione in povertà assoluta, hanno rivolto particolare attenzione alle situazioni dei nuclei in povertà con minorenni, identificati specificamente tra le categorie destinarie degli interventi.

Nel periodo in cui il REI è stato in vigore (gennaio 2018-marzo 2019), il 51% dei nuclei percettori sono stati nuclei con minorenni. Pur in mancanza di dati pubblici relativi agli impatti di tale misura, un elemento di grande pregio del processo di attuazione del REI è stato il potenziamento degli interventi socio-educativi erogati dai servizi sociali, a seguito di un incremento di organici.

Rispetto al Reddito di Cittadinanza, invece, i dati resi noti dall'INPS mostrano che su 825.349 famiglie destinatarie, solo 339.642 hanno un minorenne al proprio interno. In più, per effetto di una caratteristica insita nel suo stesso impianto, il contributo economico non aumenta proporzionalmente al crescere del numero di componenti e di persone di minore età e questo potrebbe, di fatto, sfavorire le famiglie numerose e con minorenni, pur essendo quelle in cui si riscontrano i principali fattori di impoverimento.

In conclusione, se, da un lato, è possibile osservare che a partire dal 2018 è aumentata la quantità di risorse immesse dallo Stato anche a favore dei minorenni; dall'altro si deve sottolineare che la qualità e la coerenza delle misure a sostegno delle famiglie e delle persone di minore età appaiono ancora piuttosto sporadiche e selettive. La mancanza di un approccio strategico e coerente, nonché la presenza di una *governance* ancora frammentata e scoordinata degli interventi a favore dell'infanzia e dell'adolescenza, è testimoniata anche dall'incremento, nell'ultimo decennio, dei divari territoriali. I bambini, a seconda della regione o del territorio in cui nascono e crescono, sperimentano "destini divergenti", profonde disparità e forti divari di opportunità e di diritti, che non hanno eguali in nessun'altra nazionalità europea.

È, allora, una precisa responsabilità dello Stato impegnarsi a rimuov-

« Se, da un lato, è possibile osservare che a partire dal 2018 è aumentata la quantità di risorse immesse dallo Stato anche a favore dei minorenni, dall'altro si deve sottolineare che la qualità e la coerenza delle misure a sostegno delle famiglie e delle persone di minore età appaiono ancora piuttosto sporadiche e selettive »

³⁶ Eurostat, *Smarter, greener, more inclusive? Indicators to support the Europe 2020 strategy*, 2019, disponibile su <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/3217494/10155585/KS-04-19-559-EN-N.pdf/b8528d01-4f4f-9c1e-4cd4-86c2328559de>

vere gli squilibri economici e sociali esistenti, definendo i livelli essenziali delle prestazioni (LEP) relativi alle persone di minore età, in modo da superare un'attuazione dei diritti differenziata a livello regionale, in contrasto con il principio di pari opportunità sancito all'art. 2 della Convenzione di New York.

La cura dei legami familiari

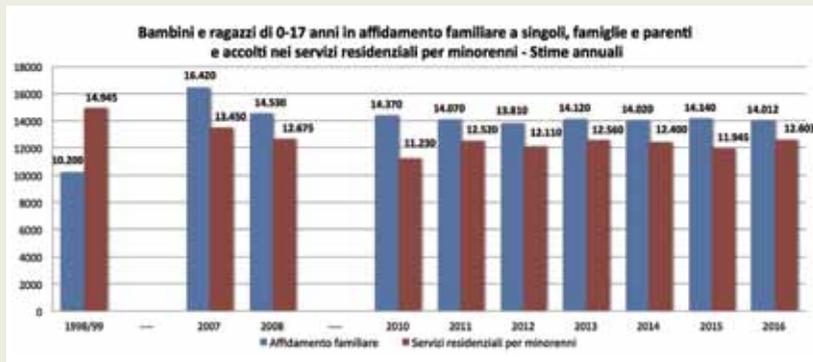
Numerose disposizioni contenute all'interno della Convenzioni di New York ruotano attorno alla famiglia.

Pur in assenza di un'esplicita enunciazione, dalla lettura complessiva di queste disposizioni si evince l'esistenza di un diritto del minore alla famiglia, che viene a declinarsi secondo una duplice accezione: innanzitutto come *diritto alla propria famiglia di origine*, cui si attribuisce una valenza prioritaria, e in mancanza di questa, come *diritto ad una famiglia*, mediante istituti alternativi che possano garantire al minore un nucleo familiare affettivo di riferimento.

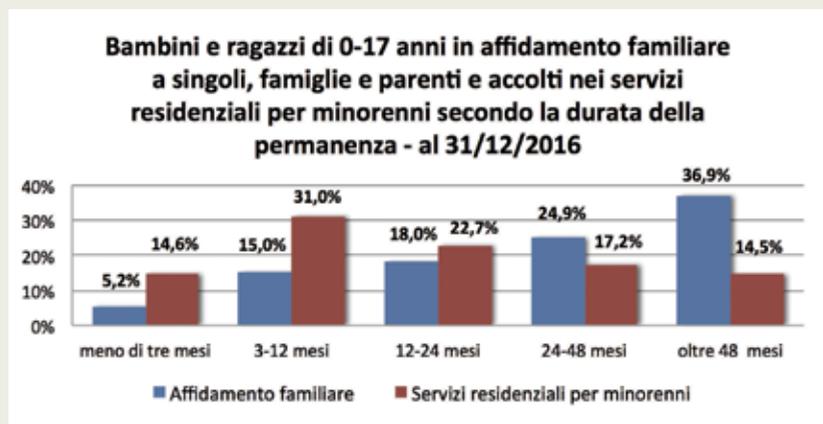
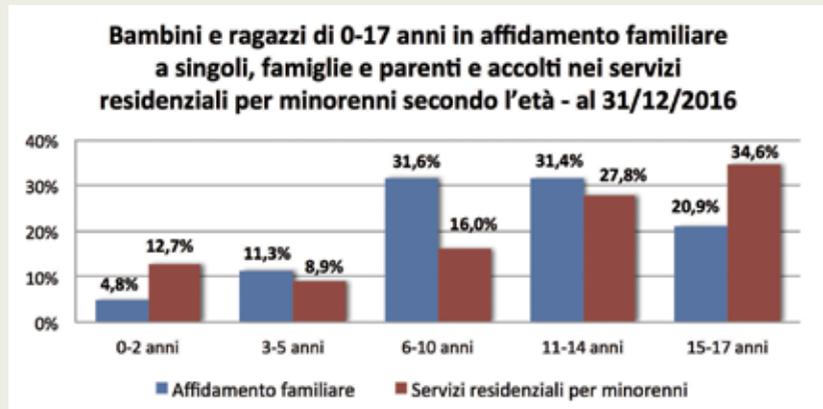
Nell'ordinamento italiano, sotto il profilo normativo, si è provveduto a riconoscere espressamente tale diritto. Nello specifico, la legge 28 marzo 2001, n. 149, a modifica della legge sulle adozioni n. 184/1983, all'art. 1 fa esplicito riferimento al "diritto del minore a crescere e ad essere educato nell'ambito della propria famiglia", prevedendo altresì, laddove l'ambiente familiare non risulti temporaneamente idoneo, l'applicazione di istituti, quali l'affidamento ad una famiglia e, ove ciò non sia possibile, l'inserimento in comunità di tipo familiare. Tale disposizione ha inoltre mutato la rubrica della legge in "*Diritto del minore ad una famiglia*", a sottolineare il diritto del minore, qualora la sua famiglia di origine manchi o sia connotata da forti criticità, ad avere comunque un nucleo affettivo di riferimento, dovendosi evitare, per quanto possibile, il suo collocamento in istituto.

In base a quanto stabilito dalla legge n. 149/2001, l'allontanamento dalla propria famiglia d'origine deve essere applicato in *extrema ratio*, quale forma di tutela del minore da condizioni pregiudizievoli e nel suo superiore interesse. In tale contesto, sia gli affidamenti familiari che il collocamento in comunità sono disposti come misure di supporto familiare, a carattere temporaneo, il cui fine ultimo è il reinserimento del ragazzo nella sua famiglia.

« L'esistenza di un diritto del minore alla famiglia viene a declinarsi secondo una duplice accezione: innanzitutto come diritto alla propria famiglia di origine, cui si attribuisce una valenza prioritaria, e in mancanza di questa, come diritto ad una famiglia »



In merito agli ultimi dati disponibili, che risalgono al 31/12/2016, si stima che i minorenni fuori famiglia d'origine siano 26.615, di cui 14.012 in affidamento familiare (parentale o eterofamiliare) e 12.603 in strutture comunitarie, dato rimasto sostanzialmente invariato negli ultimi anni.



Quanto alla durata, si sottolinea che il 62% dei minorenni in affidamento familiare e il 31,7% di quelli accolti nei servizi residenziali per minorenni lo sono da oltre due anni.³⁷

Come evidenziato nel X rapporto del gruppo CRC, dall'analisi dei dati a disposizione emergono alcuni preoccupanti elementi: il fatto che negli ultimi anni non sia aumentato il numero degli affidamenti familiari; l'altissima percentuale di affidamenti giudiziari (oltre il 70%); il ricorso all'inserimento nelle strutture residenziali di minorenni anche piccolissimi (0-3 anni); l'abbandono dei neomaggioren-

³⁷ Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (2018), *Quaderni della ricerca sociale 42 - Affidamenti familiari e collocamenti in comunità al 31/12/2016 - indagine campionaria*, disponibile su <https://www.lavoro.gov.it/documenti-e-norme/studi-e-statistiche/Documents/Quaderni%20della%20Ricerca%20Sociale%2042%20-%20Affidamenti%20familiari%20e%20collocamenti%20in%20comunità%20al%2031%20dicembre%202016/QR5-42-Affidamenti-familiari.pdf>

ni dimessi dalle stesse da parte delle Istituzioni; e l'elevata durata delle misure temporanee di allontanamento dalle famiglie di origine. Senza dubbio, una delle maggiori criticità riscontrate, come ampiamente denunciato nei Rapporti CRC, riguarda il fatto che permangono ancora fonti differenziate e tra loro non comparabili, determinanti un'indisponibilità e una carenza di dati certi e completi in riferimento ai minorenni fuori famiglia e alla tipologia dell'accoglienza (affido o comunità), reiterando conseguentemente l'impossibilità di acquisire importanti informazioni nel merito. Si segnala altresì la mancanza di un sistema informativo nazionale, che sia in grado di riferire con coerenza dati più accurati sul tema.

In linea con le raccomandazioni del Comitato ONU, si ritiene, dunque, urgente la strutturazione di una Banca Dati Nazionale, mediante l'estensione su tutto il territorio nazionale del sistema di rilevazione S.In.Ba (*Sistema informativo nazionale sulla cura e la protezione dei bambini e delle loro famiglie*).

Come buona prassi, inoltre, andrebbe rafforzato il sostegno delle capacità genitoriali e la prevenzione dell'allontanamento dei minori dal loro nucleo di origine.

Per prevenire gli allontanamenti e affinché l'affidamento mantenga la sua caratteristica di misura temporanea di prevenzione dell'abbandono e di supporto alle famiglie, si ritiene necessario definire i livelli essenziali per l'esercizio della funzione della tutela e della protezione. Al contrario, quotidianamente si sperimenta una costante diminuzione di politiche attive e di risorse a favore di azioni di prevenzione e di sostegno delle famiglie fragili ma non maltrattanti, una continua precarizzazione del lavoro sociale ed un'enorme diversificazione delle risposte sul territorio. Occorre, allora, incrementare i sostegni alla genitorialità nei confronti delle famiglie di origine anche dopo l'allontanamento.

In materia di affidamento, inoltre, è importante sottolineare che recentemente si è compiuto un altro essenziale passo in avanti sul piano legislativo. Riconosciuta l'importanza della componente affettiva, si è provveduto a garantire e tutelare la continuità dei legami affettivi che si creano nella famiglia affidataria. Si fa riferimento alla legge 19 ottobre 2015, n. 173, sul diritto alla continuità affettiva dei bambini e delle bambine in affido familiare, la quale prevede non solo la possibilità – qualora ne sussistano i presupposti – di convertire affidamenti prolungati nel tempo in adozione, ma tutela anche, nell'interesse del minore, la "continuità delle positive relazioni socio-affettive consolidate durante l'affidamento", nel caso di un nuovo e diverso collocamento del minorenne. Con la modifica normativa vigente, viene altresì riaffermato il dovere di ascolto, da parte dei giudici, del minore che ha compiuto 12 anni o anche di età inferiore se capace di discernimento; si riconosce e valorizza l'importante ruolo degli affidatari, introducendo l'obbligo per i giudici minorili di convocare gli stessi, prima di decidere sul futuro del minore; si conferma la responsabilità dei servizi sociali; viene riformata la lettera a) dell'art. 44 della L. 184/83, stabilendo che un minore,

« Occorre incrementare i sostegni alla genitorialità nei confronti delle famiglie di origine anche dopo l'allontanamento »

orfano di entrambi i genitori, potrà essere adottato anche da persone che non rispondono ai requisiti dell'art. 6 ma a lui unite da un preesistente rapporto stabile e duraturo.

Infine, occorre segnalare altre due novità di particolare rilievo, intervenute nel nostro panorama legislativo a tutela dei legami familiari con i propri genitori:

- la legge n. 54/2006 sull'affidamento condiviso, che ha introdotto il principio della bi-genitorialità, in modo da assicurare al minore, nel contesto della separazione, la possibilità di mantenere un rapporto continuativo ed equilibrato con entrambi i genitori;
- la legge n. 219/2012 sulla riforma della filiazione che ha parificato la situazione dei figli nati nel e fuori dal matrimonio ed introdotto la responsabilità genitoriale, la quale spetta ad entrambi i genitori con l'obbligo di esercitarla di comune accordo.

Violenza

Il fenomeno della violenza perpetrata nei confronti di bambini e adolescenti costituisce una piaga sociale gravissima, dai toni drammatici. A tal proposito, la Convenzione di New York ha statuito in capo agli Stati contraenti precisi obblighi di prevenzione e di contrasto rispetto ad ogni forma di violenza, nonché l'obbligo di predisporre sistemi di riadattamento e reinserimento dei minori vittima di violenza. L'Italia ha dato altresì esecuzione a due strumenti giuridici adottati in seno al Consiglio d'Europa: la Convenzione di Lanzarote sulla protezione dei bambini contro lo sfruttamento e l'abuso sessuale del 2007 e la Convenzione di Istanbul sulla prevenzione e la lotta alla violenza nei confronti delle donne e alla violenza domestica del 2011. Tali strumenti amplificano la portata innovativa della Convenzione di New York, rafforzando la tutela dei minori dalla violenza e prevedendo obblighi in capo agli Stati parte di prevenzione, repressione e protezione.

Nello specifico, la Convenzione di Lanzarote ha apportato alcune modifiche all'ordinamento interno, introducendo nel sistema giuridico i nuovi reati di adescamento di minorenni, anche attraverso Internet, e di istigazione e apologia di pratiche di pedofilia e di pedopornografia.

In riferimento alla protezione dei minorenni dallo sfruttamento e dall'abuso sessuale commessi per mezzo delle nuove tecnologie si è pronunciata anche l'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza, evidenziando la necessità di approfondire il delicato tema della produzione e condivisione di materiale a contenuto sessuale da parte degli adolescenti, trattandosi di un argomento rispetto al quale non vi è sufficiente consapevolezza. È stata altresì sottolineata l'esigenza di sensibilizzare e responsabilizzare i ragazzi rispetto alle implicazioni sociali e giuridiche e ai possibili rischi a cui vanno incontro, nonché l'importanza di inserire all'interno dei programmi di prevenzione momenti di riflessione sulla sfera affettiva, l'intimità, la riservatezza e la sterilità del web rispetto a queste componenti.

« La Convenzione di Lanzarote ha apportato alcune modifiche all'ordinamento interno, introducendo nel sistema giuridico i nuovi reati di adescamento di minorenni, anche attraverso Internet, e di istigazione e apologia di pratiche di pedofilia e di pedopornografia »

L'altro strumento internazionale di grande rilevanza nel contrasto alla violenza sull'infanzia e sull'adolescenza è la Convenzione di Istanbul, la quale interviene specificamente nell'ambito della violenza domestica e fornisce, per la prima volta, riconoscimento giuridico alla "violenza assistita", dando voce ai minori, testimoni passivi e vittime della violenza perpetrata all'interno del contesto familiare. Oltre alla ratifica della Convenzione di Istanbul, il sistema di protezione nei confronti dei minori, si è di recente ulteriormente rafforzato con la legge n. 4/2018, contenente una serie di disposizioni di varia natura a tutela dei figli rimasti orfani a seguito di omicidi commessi da un genitore a danno dell'altro.

Tuttavia, si sottolinea che nonostante siano stati stanziati i fondi dedicati ad alcuni interventi a favore degli orfani di crimini domestici, non hanno ancora trovato risposta altri aspetti, evidenziati nei Rapporti CRC e dal Comitato ONU, quali ad esempio le campagne di prevenzione e sensibilizzazione o la formazione specifica dei professionisti che lavorano a contatto con minorenni.

L'elemento di maggior problematicità rilevato in Italia risiede nel fatto che, ad oggi, manca ancora una rilevazione costante e un sistema di monitoraggio, che sia in grado di fornire una fotografia nitida del fenomeno nella sua entità complessiva; ciò rende impossibile determinarne l'effettiva gravità, certamente sottostimata, e programmare coerenti ed efficaci politiche di prevenzione e contrasto. Sebbene alcune banche dati tentino di sopperire a tale lacuna, queste sono risultate inadeguate, in quanto si focalizzano su aspetti specifici e si avvalgono di fonti disomogenee e difficilmente raffrontabili, non comunicando tra loro.

Il Comitato ONU ha constatato con rammarico la perdurante assenza di una raccolta dati sistematica e capillare su tutto il territorio e di un programma di ricerca sulla violenza e sui maltrattamenti dei bambini, sollecitando altresì a colmare questo vuoto.

Sulla stessa scia, si è espressa l'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza con plurime raccomandazioni, adducendo che contrastare efficacemente la violenza sull'infanzia richiede innanzitutto l'emersione a livello statistico, sotto il profilo quantitativo e qualitativo.

Con riferimento alle prospettive future, per rafforzare il sistema di tutela nei confronti dei minori, si richiede l'adozione di ulteriori misure, quali: il rafforzamento dei programmi di sensibilizzazione e di educazione; l'introduzione di una definizione completa e precisa della violenza contro i bambini e una classificazione delle sue forme; la sensibilizzazione dei genitori sulle conseguenze dannose derivate dalle punizioni corporali sui minori; l'elaborazione di un nuovo piano nazionale per la prevenzione e la lotta contro gli abusi e lo sfruttamento sessuale minorile; l'obbligo di segnalazione dei casi di abuso; la formazione di magistrati, avvocati, pubblici ministeri, forze dell'ordine sulle procedure riguardanti le vittime di violenza; il potenziamento degli interventi di sostegno alle famiglie che versano in situazioni critiche.

« Il Comitato ONU ha constatato con rammarico la perdurante assenza di una raccolta dati sistematica e capillare su tutto il territorio e di un programma di ricerca sulla violenza e sui maltrattamenti dei bambini, sollecitando altresì a colmare questo vuoto »

In base a quanto emerso, ne deriva che il percorso teso ad uniformare pienamente il nostro ordinamento al sistema di tutela tratteggiato dalla Convenzione appare ancora incompiuto.

Infine, un ultimo elemento su cui occorre riflettere riguarda la violenza tra pari, che spesso viene a manifestarsi attraverso atti di bullismo e cyberbullismo.

La pervasiva diffusione della tecnologia digitale ha reso, di fatto, impossibile distinguere il confine tra vita online e vita offline ed anche i fenomeni di bullismo e cyberbullismo riflettono questa caratteristica, amplificata dal fatto che molto spesso episodi strettamente associati al bullismo vengono divulgati nei canali dei social media, aumentando così il danno.

Sul tema, è intervenuta la legge n. 71 del 2017, recante “Disposizioni a tutela dei minori per la prevenzione ed il contrasto del fenomeno del cyberbullismo”, prevedendo strumenti di tutela direttamente attivabili anche da parte dei ragazzi, quali la rimozione o l’oscuramento di contenuti offensivi online, ed investendo nella prevenzione, mediante il coinvolgimento della scuola, delle famiglie, delle forze dell’ordine, dei servizi territoriali nella costruzione di reti educative finalizzate al corretto uso della rete.

Internet e i *social media* rappresentano uno strumento potenzialmente utile e prezioso, che apporta numerosi vantaggi ed opportunità. Tuttavia, affinché la rete continui a rappresentare una risorsa ed evitare che diventi fonte di rischi, quali il cyberbullismo, l’isolamento o la dipendenza, è importante stimolare i ragazzi verso un’adeguata consapevolezza in merito al loro utilizzo, che li possa aiutare a non incorrere nei pericoli a cui le tecnologie li espongono. Per contrastare e prevenire il fenomeno del cyberbullismo, pertanto, è indispensabile educare all’uso consapevole e responsabile della rete e dei *social*, trasmettendo ai ragazzi un sistema di valori basato sul rispetto, contrario alla violenza, prevaricazioni ed omertà, così come è necessario attivare campagne di sensibilizzazione sul tema. I potenziali “bulli” devono essere resi consapevoli della gravità dei propri atti e le vittime devono comprendere di non essere sole e di avere a disposizione efficaci strumenti di aiuto sui quali poter far affidamento. In questo campo, indubbiamente la scuola assume un ruolo centrale, essendo anche il contesto in cui tale fenomeno viene più frequentemente perpetrato.

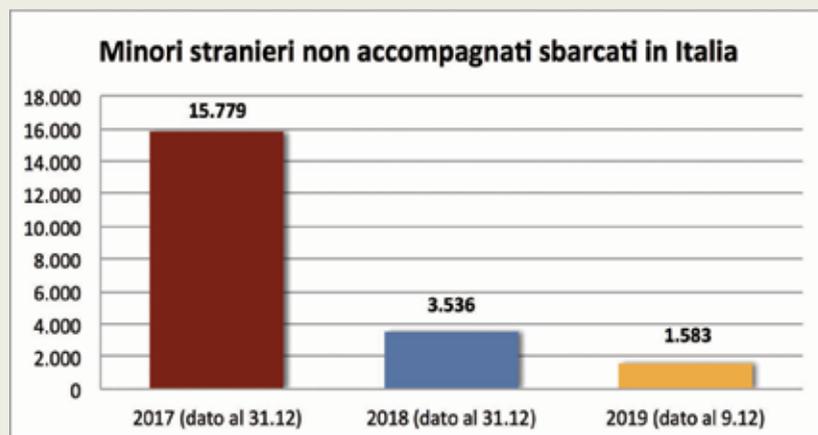
« Un elemento su cui occorre riflettere riguarda la violenza tra pari, che spesso viene a manifestarsi attraverso atti di bullismo e cyberbullismo »

Inclusione

La Convenzione di New York, pur non contenendo un’esplicita menzione al diritto all’inclusione, pone particolare enfasi su questo elemento. La portata e la centralità di questo diritto, infatti, emerge in maniera trasversale, quale caratteristica complessiva del sistema di protezione tratteggiato dalla Convenzione e riflesso degli obiettivi generali ivi perseguiti.

Il tema dell’inclusione richiama ad una riflessione sulla particolare condizione di vulnerabilità che investe i minorenni stranieri non accompagnati (MSNA).

Secondo i dati resi noti dal Ministero dell'Interno nell'ambito del Cruscotto Statistico Giornaliero, nel 2017 sono arrivati in Italia 15.779 MSNA, nel 2018 3.536, con una consistente diminuzione pari al 77,6%. I MSNA hanno rappresentato oltre il 14% degli arrivi totali, anch'essi oggetto di una analoga, forte diminuzione. Al 9 dicembre 2019, i MSNA giunti in Italia sono stati 1.583.³⁸



Riguardo alle presenze sul territorio nazionale, al 30 giugno 2019, i MSNA presenti e censiti in Italia erano 7.272, con un forte decremento rispetto all'anno precedente quando ne erano stati segnalati 13.151 e ancor più rispetto al 2017 in cui risultavano 17.864.

Rispetto alla tipologia di accoglienza, i MSNA accolti in strutture di seconda accoglienza sono stati il 79% del totale, mentre il 15% sono stati accolti presso strutture di prima accoglienza. Il restante 6% ha trovato accoglienza presso privati.³⁹

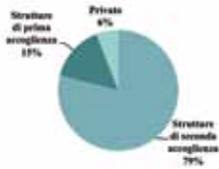
Nell'ordinamento italiano, l'adozione della legge n. 47/2017 recante "Disposizioni in materia di misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati" ha permesso un importante passo in avanti verso il rafforzamento della protezione dei minori, definendo una disciplina organica tesa a implementare gli strumenti di tutela garantiti dall'ordinamento e ad assicurare maggiore omogeneità nelle prassi. In particolare, tale legge se, da una parte, codifica e consolida principi già acquisiti, quali il divieto di respingimento, dall'altra introduce nuove misure, tra le quali:

- si prevede che il permesso di soggiorno per minore età possa essere rilasciato anche in assenza di un documento di identità;
- viene reso più efficace il sistema di accoglienza dei minori non accompagnati, predisponendo che il periodo di permanenza nel-

38 Ministero dell'Interno (2019), *Cruscotto Statistico Giornaliero al 9 dicembre 2019*, disponibile su http://www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/sites/default/files/allegati/cruscotto_statistico_giornaliero_11-12-2019.pdf

39 Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali – Direzione Generale dell'Immigrazione e delle Politiche di Integrazione (2019), *Report di monitoraggio. Dati al 30 giugno 2019*, disponibile su <http://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/immigrazione/focus-on/minori-stranieri/Pagine/Dati-minori-stranieri-non-accompagnati.aspx>

MSNA presenti sul territorio nazionale per tipologia di collocamento - al 31/12/2019



Distribuzione dei MSNA presenti sul territorio nazionale per tipologia di collocamento - al 31/12/2019

TIPOLOGIA DI ACCOGLIENZA	NUMERO MSNA PRESENTI	%
Strutture di seconda accoglienza	5.745	79,01
Strutture di prima accoglienza	1.093	15,03
Privato	434	5,96
Totale	7.272	100

le strutture di prima accoglienza sia ridotto da sessanta a trenta giorni (art. 4);

- viene istituito presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali il “Sistema informativo nazionale dei minori non accompagnati (SIM)”, nel quale sono destinate ad essere canalizzate e messe a sistema le cartelle sociali dei minori non accompagnati (art. 9);
- vengono disciplinate, per la prima volta, le modalità e le procedure di identificazione e di accertamento dell’età dei minori stranieri non accompagnati (art. 5);
- si prevede la figura del tutore volontario (art. 11), che incarna una nuova idea di tutela legale: non solo una figura con rappresentanza giuridica, ma attenta anche alla relazione con minori che vivono nel nostro Paese privi di adulti di riferimento, in grado di farsi carico dei loro problemi, interpretandone i bisogni e garantendone i diritti. Tale esperienza è stata accolta con un’entusiasta risposta, che ha visto il coinvolgimento, al 31 dicembre 2018, di 5.501 cittadini resi disponibili.

La legge n. 47/2017 rappresenta un esempio di piena attuazione delle disposizioni contenute nella Convenzione di New York, rendendo efficace, nel nostro ordinamento, il principio del superiore interesse del minore sancito all’art. 3 della Convenzione.

Tuttavia, si ravvisa che ad oggi vi sono aspetti che non hanno trovato ancora applicazione, per cui viene a prefigurarsi la necessità di ulteriori interventi normativi ed operativi che rendano effettivi i diritti dei minori stranieri non accompagnati ivi sanciti.

Tra gli interventi più urgenti, reiteratamente sollecitati dall’Autorità garante per l’infanzia e l’adolescenza e dallo stesso Comitato ONU, emerge che non sono ancora stati adottati né i regolamenti attuativi della legge né il decreto relativo alla procedura per lo svolgimento del primo colloquio con il minorenni.

Inoltre, si registra un’attuazione disomogenea rispetto all’accertamento multidisciplinare dell’età dei MSNA, essendovi ancora regioni dove la relativa procedura non risulta conforme ai criteri fissati dalla normativa vigente; violazioni gravi se si considera che espongono i minorenni erroneamente identificati come maggiorenni al rischio di espulsione. È ancora in itinere, invece, la procedura di adozione

« La legge n. 47/2017 rappresenta un esempio di piena attuazione delle disposizioni contenute nella Convenzione di New York, rendendo efficace, nel nostro ordinamento, il principio del superiore interesse del minore. Tuttavia si ravvisa che ad oggi vi sono aspetti che non hanno trovato ancora applicazione »

del Protocollo per l'accertamento olistico multidisciplinare dell'età dei MSNA, necessario per assicurare prassi uniformi e condivise in ordine all'accertamento.

Tra le questioni più sensibili, infine, rientra l'esigenza di garantire l'attuazione di un approccio fondato sui diritti umani e sul rispetto del superiore interesse della persona di età minore in ogni circostanza che riguardi i minorenni migranti. A tal proposito, nel 2018 e nei primi mesi del 2019 si sono verificati episodi in cui tale approccio è stato disatteso, tra cui la decisione del Governo di non consentire immediatamente lo sbarco a navi a bordo delle quali vi erano anche minorenni, esponendoli a gravissime condizioni di precarietà.

Giustizia

La Convenzione di New York, agli articoli 37 e 40, stabilisce precisi limiti e puntuali requisiti perché lo *ius puniendi* dell'ordinamento possa dirsi legittimo, attraverso la dettagliata enucleazione di una serie di garanzie processuali e sostanziali da assicurare alle persone di minore età che incontrano il sistema della giustizia penale.

In merito alle influenze esercitate dalla Convenzione sul nostro ordinamento interno in materia di rito penale minorile, occorre evidenziare che l'Italia si è dotata di un sistema penale specificatamente calibrato sui minori in tempi anteriori all'adozione della Convenzione, tramite l'emanazione del d.P.R. n. 448/88, recante "Disposizioni sul processo penale a carico di imputati minorenni".

Dal raffronto dei due testi, emerge una chiara consonanza e una sostanziale visione comune, in riferimento sia alle finalità ascritte all'intervento giuridico sia agli strumenti impiegati.

Gli stessi pilastri su cui si fonda l'impianto normativo contenuto nel d.P.R. n. 448/88 sono tutti riscontrabili anche nella Convenzione: basti pensare, ad esempio, al principio di minima lesività del processo, alla non interruzione dei processi educativi e formativi in atto, alle finalità di responsabilizzazione e di crescita del minore.

Tuttavia, se sul piano delle garanzie processuali, i progressi compiuti hanno anticipato la ratifica della Convenzione, lo stesso non è avvenuto sotto il profilo del trattamento da riservare alla persona di minore età nella fase di esecuzione penale.

Infatti, contrariamente a quanto previsto dalla Convenzione, in cui si richiede un trattamento che tenga conto dell'età, per lunghissimi decenni, nonostante la garanzia di una separazione dei minorenni dagli adulti, in Italia si è continuato ad applicare ai minori il medesimo ordinamento penitenziario previsto per adulti, con grave pregiudizio per la realizzazione delle loro esigenze educative.

Sebbene la legge 354/1975, che disciplina l'ordinamento penitenziario, prevedesse espressamente, all'art. 79, che le norme dovessero essere applicate nei confronti dei minori degli anni diciotto solo fino a quando non si fosse provveduto con apposita legge, da allora per giungere ad una legislazione sull'ordinamento penitenziario appositamente pensato per i minori, si è dovuto attendere oltre quarant'anni. Il vuoto normativo è stato finalmente colmato solo quan-

« La Convenzione di New York stabilisce precisi limiti e puntuali requisiti perché lo *ius puniendi* dell'ordinamento possa dirsi legittimo, attraverso la dettagliata enucleazione di una serie di garanzie processuali e sostanziali »

do, in ottemperanza alla legge delega 23 giugno 2017, n. 103, contenente i criteri per disciplinare l'ordinamento penitenziario minorile, è entrato in vigore il d. lgs. 2 ottobre 2018, n. 121, che lo istituisce.

L'approvazione di un testo - specificamente rivolto ai minorenni costretti a scontare una pena - rappresenta un traguardo imprescindibile nel cammino di una piena conformazione della legislazione italiana alla Convenzione.

Certamente, la strada percorsa in questo senso è stata tanta, ma l'impulso esercitato dalla Convenzione nel campo della giustizia penale conserva, tutt'oggi, toni vivi ed accesi, invitandoci a compiere ulteriori passi in avanti.

La Convenzione, infatti, segna una traccia, in parte ancora inesplorata, ponendo l'accento su alcuni elementi propedeutici alla costruzione di un percorso che rimanda al paradigma della giustizia riparativa.

Questa nuova prospettiva, muovendo da una lettura relazionale del reato, si fonda sull'idea di proporre un incontro tra le persone coinvolte, sostenuto da mediatori esperti.

I percorsi di giustizia riparativa, ponendo l'accento sulla dimensione relazionale, consentono di valorizzare la dignità della persona minorenni, di educare al rispetto degli altrui diritti e libertà e favoriscono lo svolgimento di un ruolo costruttivo nella società, offrendo altresì un'opportunità di riparazione, non imposta ma conseguente alla comprensione del danno causato ad un altro essere umano.

La giustizia riparativa costituisce una preziosa risorsa, sia per i minorenni sottoposti ad un procedimento penale sia per le vittime di reato di minore età, in quanto assicurando uno spazio di ascolto e di parola permette di rielaborare il vissuto, anche emotivo, di quanto accaduto e di ridefinire il senso delle regole e del rispetto nei confronti delle altre persone, configurandosi così come una valida forma di prevenzione.

Senza dubbio, questa rappresenta un'importante sfida che l'Italia è chiamata a cogliere, nel settore della giustizia minorile, dalla Convenzione.

In tal senso, nonostante si registrino, sul nostro territorio, positive e consolidate esperienze di mediazione, l'itinerario da compiere è ancora lungo, sia in termini di diffusione di tali iniziative, sia sotto il profilo normativo. Si evidenzia, infatti, la necessità di una normativa, che possa conferire uniformità e garanzie a strumenti, ancora demandati, in assenza di una disciplina organica, a prassi giudiziarie e alla personale sensibilità e predisposizione degli operatori.

Nel merito, l'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza ha mostrato un vivace interesse e portato avanti un impegno attivo nel promuovere la giustizia riparativa. L'attenzione manifestata è confluita nella redazione di un documento contenente alcune raccomandazioni, in cui, da un lato, si sollecita a predisporre un'apposita legislazione per l'innesto della mediazione e dei percorsi di giustizia riparativa nel processo minorile, e, dall'altro, si invita a favorire l'accesso a tali istituti già oggi, a normativa invariata.

« I percorsi di giustizia riparativa consentono di valorizzare la dignità della persona minorenni, di educare al rispetto degli altrui diritti e libertà e favoriscono lo svolgimento di un ruolo costruttivo nella società, offrendo altresì un'opportunità di riparazione, non imposta ma conseguente alla comprensione del danno causato ad un altro essere umano »



Salute

Il tema della salute ricorre in diversi articoli della Convenzione di New York. Da una lettura combinata, emerge un quadro di diritti da garantire ai minorenni, riguardante il godimento del più alto livello di salute possibile, il loro pieno sviluppo e benessere psico-fisico, la parità di accesso ai servizi, la garanzia di adeguati sistemi di assistenza e protezione, nonché il diritto di ogni minorenne a raggiungere un livello di vita adeguato al suo sviluppo fisico, mentale, spirituale, morale e sociale.

Nell'ambito della salute, negli ultimi tempi suscita spiccato interesse il tema della salute mentale degli adolescenti, oggetto di particolare attenzione anche da parte del Comitato ONU, avendo constatato un preoccupante e consistente incremento, soprattutto tra gli adolescenti, di disturbi psichiatrici e disordini comportamentali, manifestati attraverso depressione, disturbi alimentari e comportamenti autolesivi o persino suicidari.

La salute mentale assume dei connotati particolarmente delicati durante l'età evolutiva. L'adolescenza, infatti, è un periodo di vita caratterizzato da profonde trasformazioni, in cui si alternano stati e sensazioni nel difficile cammino verso una ridefinizione dell'identità. In questa fase, diviene indispensabile saper intercettare e cogliere i possibili segnali di un disagio, che da fisiologico può divenire manifestazione di un problema più importante.

Le evidenze scientifiche mostrano come la maggior parte dei disturbi psichiatrici sorti in età evolutiva, se non adeguatamente e tempestivamente riconosciuti e trattati, permangano anche in età adulta. Parlare di salute mentale degli adolescenti è dunque una priorità emergente che richiede interventi precoci e cure adeguate.

In questa direzione, rappresenta una significativa novità l'intesa

« Nell'ambito della salute, negli ultimi tempi suscita spiccato interesse il tema della salute mentale degli adolescenti »

raggiunta tra il Governo, le Regioni, le Province Autonome e gli Enti locali sulle “Linee di indirizzo sui disturbi neuropsichiatrici e neuropsichici dell’infanzia e della adolescenza” a luglio 2019. Tuttavia, trattandosi di un documento di intenti, a determinarne l’efficacia sarà il recepimento a livello locale delle indicazioni riferite, le iniziative intraprese per il miglioramento dei servizi di cura, nonché la valutazione e il continuo monitoraggio degli interventi. Tale documento, inoltre, non fa riferimento ad alcuno standard o indicatore di qualità e questo rappresenta un evidente limite alla garanzia di cure adeguate, in una realtà nazionale, di per sé, già ampiamente cronicizzata da disuguaglianze regionali. Una delle maggiori criticità rilevate nel panorama italiano riguarda proprio la disomogeneità delle risposte diagnostico-terapeutiche. Permangono, infatti, significative e forti disparità territoriali sia nell’accesso ai servizi sia nelle tipologie e nella qualità dei servizi assicurati.

« Un elemento di problematicità risiede nella perdurante assenza di un sistema complessivo di monitoraggio della salute mentale in età evolutiva e dello stato dei servizi e delle iniziative avviate in questo campo »

La disomogeneità delle risposte da parte dei servizi di neuropsichiatria infantile e dell’adolescenza (NPIA) è ascrivibile, da un lato, all’insufficiente disponibilità di risorse (umane, economiche, tecnologiche) a fronte del continuo aumento delle domande, dall’altro alla mancata ottimizzazione delle risorse in termini organizzativi e culturali.

Sebbene ad oggi si registri l’assenza di un accurato e continuo quadro epidemiologico nazionale, dai documenti dei gruppi di lavoro di alcune regioni emerge che l’accesso ai servizi di NPIA interessa il 6-8% delle persone di età minore residenti, a fronte di una richiesta stimata ad oltre il doppio.

Sarebbe necessario, quindi, un aggiornamento dell’offerta, condivisa, integrata, omogenea e accessibile su tutto il territorio nazionale. Un ulteriore elemento di problematicità riscontrato a livello nazionale risiede, poi, nella perdurante assenza di un sistema complessivo di monitoraggio della salute mentale in età evolutiva e dello stato dei servizi e delle iniziative avviate in questo campo. La mancanza di tali informazioni preclude un’efficace organizzazione delle risposte diagnostiche, terapeutiche e riabilitative, impedendo un’adeguata pianificazione degli interventi e una ripartizione equa degli investimenti e delle risorse.

A fronte di quanto emerso, come sottolineato nelle raccomandazioni del Gruppo CRC e del Comitato ONU, in ambito sanitario appaiono prioritarie due esigenze: garantire un sistema uniforme e integrato di servizi di neuropsichiatria infantile, dotato di sufficienti risorse, e istituire un efficace sistema di monitoraggio della salute mentale dei bambini e degli adolescenti.

Tuttavia, la rete integrata dei servizi di NPIA anche con altri ambiti e servizi resta, ad oggi, nient’altro che un traguardo velleitario. I modelli organizzativi proposti nel tempo risentono della mancanza di continuità, aggiornamento, adeguamento e sostegno, nonché di un’adeguata valutazione e generalizzazione degli interventi risultati efficaci.



Ambiente/sostenibilità

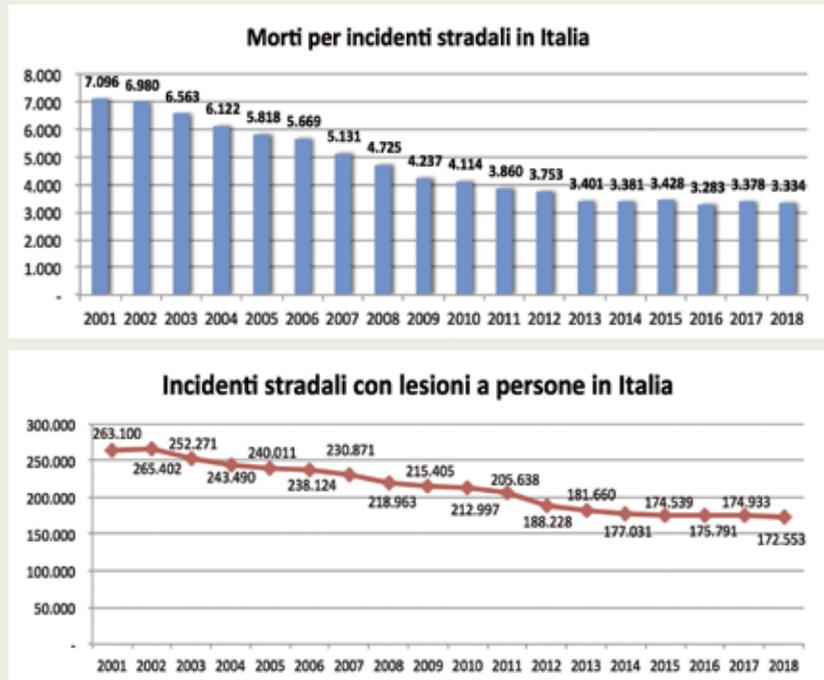
La sicurezza degli ambienti di vita dei bambini continua a presentare alcune criticità, relative al traffico automobilistico urbano, all'inquinamento atmosferico e all'esposizione agli agenti chimici nocivi.

Il traffico automobilistico è significativamente aumentato negli ultimi anni. L'Italia, nella classifica europea, figura come il Paese con la più alta densità di automobili, contando 616 vetture per 1.000 abitanti (contro le 497 della Francia e le 552 della Germania). Anche sul fronte della mobilità alternativa e sostenibile, l'Italia continua ad espriare un grave ritardo a confronto con altre città europee, determinato dallo sviluppo ridotto di metropolitane e tram, dall'invecchiamento delle reti ferroviarie suburbane e dai continui tagli al trasporto pubblico. Sebbene in alcune città italiane si sia registrato qualche segnale di progresso e siano state promosse alcune iniziative positive in questa direzione, il quadro complessivo rimane pressoché stazionario, non mostrando sostanziali miglioramenti, al contrario di quanto reclamerebbe la situazione diffusa di congestione, incidentalità, emissioni di gas serra ed inquinamento.

I provvedimenti disposti per aumentare la sicurezza degli automobilisti, sono riusciti a ridurre il numero assoluto di incidenti e di morti, ma non hanno avuto un grande impatto sulle fasce più vulnerabili degli utenti della strada, ovvero pedoni e ciclisti, soprattutto bambini e ragazzi.

I dati ISTAT mostrano che il tasso di mortalità per incidenti stradali si è considerevolmente dimezzato dal 2001 ad oggi. Se nel 2001 il numero di decessi per incidenti stradali ammontava a 7.096 e quello degli incidenti stradali con lesioni a persone a 263.100, nel 2018 si contano 3.334 vittime ed un totale di 172.553 incidenti stradali con lesioni a persone.

« La sicurezza degli ambienti di vita dei bambini continua a presentare alcune criticità, relative al traffico automobilistico urbano, all'inquinamento atmosferico e all'esposizione agli agenti chimici nocivi »



Nello stesso anno, si rileva siano morti a causa di incidenti stradali 34 bambini sotto i 14 anni, oltre a 10.906 feriti; mentre nella fascia tra i 15 e i 19 anni, si sono riscontrati 178 decessi e 19.059 feriti.⁴⁰

L'incremento del traffico, oltre a causare incidentalità, appare particolarmente nocivo per la salute dei bambini, in quanto disincentiva il movimento, con conseguente rischio di obesità, e contribuisce alla crescita dell'inquinamento atmosferico.

L'inquinamento atmosferico rappresenta un fenomeno piuttosto grave, in quanto ha un impatto particolarmente negativo e dannoso sulla salute dei bambini, notoriamente più vulnerabili ed esposti ai pericoli di salute ambientale.

Tra i maggiori rischi per la salute che l'inquinamento comporta si riscontrano: una maggiore prevalenza di sensibilizzazioni allergiche e di asma, una riduzione dello sviluppo dell'apparato respiratorio, la cancerogenicità, le possibili alterazioni dell'epigenoma fetale, l'incremento delle patologie cardiovascolari e la comparsa di possibili alterazioni nello sviluppo cognitivo dei bambini.

L'Agenzia Europea dell'Ambiente stima che le polveri sottili nel 2015 siano state responsabili di circa 391.000 morti premature solo nei Paesi Ue: un dato grave, che tuttavia rimane in sordina.

Sebbene nell'arco degli ultimi anni si sia registrata una progressiva riduzione delle concentrazioni di inquinanti in Italia e in Europa, nelle principali aree urbane italiane la situazione continua ad apparire piuttosto critica, tanto che l'Italia appare tra le nazioni con

⁴⁰ ISTAT (25 luglio 2019), *Incidenti Stradali. Anno 2018*, disponibile su https://www.istat.it/it/files//2019/07/Incidenti_stradali_2018_aggiornamento_Ottobre2019.pdf

gli indici di rischio sanitario più elevati. Per le aree urbane italiane, quindi, il tema dell'inquinamento atmosferico rappresenta un serio problema, con tutti i conseguenti pericoli relativi alla salute delle persone.

Nelle grandi città l'esposizione della popolazione urbana all'inquinamento atmosferico resta molto elevata: nel 2017, le aree urbane italiane erano significativamente al di sopra dei livelli delle aree urbane europee per $\text{Pm}_{2,5}$ (Ue 14,1 $\mu\text{g}/\text{m}^3$, Italia 19,4 $\mu\text{g}/\text{m}^3$), tanto che l'Italia è stata deferita alla Corte di giustizia europea per il superamento dei livelli di particolato Pm_{10} nell'ottobre 2018 e di quelli del biossido d'azoto nel marzo 2019.

La Direttiva 2008/50/CE, recepita in Italia dal D.Lgs. 155/2010, ha stabilito un valore limite comune per gli stati membri di 25 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ per il $\text{Pm}_{2,5}$, da raggiungere entro il 1° gennaio 2015, che diventerà di 20 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ entro il 2020; mentre le linee guida dell'OMS hanno fissato questo stesso limite a 10 $\mu\text{g}/\text{m}^3$. Secondo i dati disponibili, negli ultimi anni, in Italia i valori medi annuali rilevati sono risultati inferiori ai limiti previsti dalle normative, ma comunque notevolmente superiori a quelli raccomandati dall'OMS come riferimento per la salute umana. Una situazione preoccupante che minaccia anche e soprattutto la salute dei bambini, alla luce della loro peculiare vulnerabilità nell'esposizione agli agenti inquinanti.

Infine, un ultimo importante elemento da considerare a livello ambiente riguarda la superficie di verde urbano. L'importanza multifunzionale delle aree verdi urbane è ormai ampiamente consolidata, sia per l'assorbimento di CO_2 sia per la mitigazione climatica.

Dalla prospettiva dell'infanzia, il tema assume una rilevanza primaria, soprattutto se si considera che il 37% dei minorenni rilevati sul suolo italiano si concentra nelle 14 grandi città metropolitane, in territori che molto spesso non sono a misura di bambino.

Due città capoluogo su tre mostrano una percentuale di verde pubblico inferiore alla media e una su dieci non raggiunge la dotazione minima di 9 metri quadri per abitante prevista dalla legge.

Risultano ancora in minoranza i capoluoghi di provincia che piantano nuovi alberi a 6 mesi dalla registrazione di ogni neonato residente o minore adottato, come stabilito dalla legge 10/2013 "Norme per lo sviluppo degli spazi verdi urbani". Nel 2014 i capoluoghi adempienti erano appena 31, meno di un terzo; nel 2017 hanno raggiunto quota 50: le nuove piantumazioni sono state effettuate in più della metà dei capoluoghi del Nord, in poco meno di quelle del Centro, e nel 15% delle città del Mezzogiorno.⁴¹

Alla luce di questi dati, emerge l'esigenza di prestare maggiore attenzione a queste tematiche, aumentare la consapevolezza ambientale, promuovere la sostenibilità, sostenere ed incoraggiare comportamenti e azioni più responsabili, a livello sia individuale che collettivo.

« Il 37% dei minorenni rilevati sul suolo italiano si concentra nelle 14 grandi città metropolitane, in territori che molto spesso non sono a misura di bambino »

⁴¹ Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare (2019), *Comitato per lo sviluppo del verde pubblico, Rapporto 2019*, disponibile su www.minambiente.it/sites/default/files/archivio/allegati/comitato%20verde%20pubblico/relazione_annuale_csvp_2019.pdf



3. Elementi di responsabilità giuridica degli educatori

La relazione che lega le persone di minore età con i loro educatori ha un'inevitabile implicazione giuridica dalla quale derivano precisi profili di responsabilità connessi al loro ruolo.

Individuare il profilo di responsabilità degli educatori non è semplice, in quanto il dato normativo non fa alcun riferimento alla figura dell'educatore in quanto tale, ma ai genitori, ai sorveglianti, ai tutori, ai precettori e ai maestri d'arte.

Occorre pertanto partire dagli articoli 2047-2048 del vigente codice civile italiano la cui disciplina ha ad oggetto proprio la responsabilità civile delle figure suddette.⁴²

Riflettere e trattare sulle conseguenze giuridiche civili che possono derivare da una o più azioni od omissioni di chi ha l'obbligo giuridico della "custodia" del minore, è fondamentale non tanto per indurlo a sottrarsi al suo dovere ma al fine di chiarire fin dove può spingersi la sua responsabilità giuridica e di quali condotte ed omissioni egli può essere ritenuto responsabile.

Promuovere la conoscenza dei riferimenti giuridici che regolano le attività cui normalmente si dedica un educatore con l'obiettivo di prevenire correttamente i rischi che si corrono, equivale, quindi, a sviluppare in lui un atteggiamento adeguato di fronte alla norma e alla legge in generale, intesa come uno degli strumenti indispensabili per comprendere e adempiere ciò che professionalmente deve essere fatto.

⁴² Per un inquadramento sul tema Cfr. A. FERRANTE, *La responsabilità civile dell'insegnante, del genitore e del tutore*, Giuffrè, Milano 2008.

Responsabilità civile dei genitori, dei sorveglianti e dei precettori: inquadramento generale

Come anzidetto, occorre muovere il discorso dalla responsabilità civile dei genitori, dei sorveglianti, dei tutori e dei precettori la cui disciplina nel vigente ordinamento si può ricostruire sulla base del coordinamento degli artt. 2047 e 2048 c.c.⁴³

Occorre distinguere, anzitutto, se il minore è capace di intendere e volere oppure no. Così nell'ipotesi di un illecito compiuto da un soggetto di minore età capace di intendere e volere troverà applicazione l'art. 2048 c.c. ai sensi del quale, come si vedrà successivamente, la responsabilità del minore concorre con quella dei genitori e dei tutori, dei precettori e dei maestri d'arte, ossia dei soggetti tenuti a vario titolo alla sua vigilanza.⁴⁴

Viceversa, troverà applicazione l'art. 2047 c.c., ancorché privo di specifico riferimento all'età del danneggiante, ove il danno verrà cagionato da un minore incapace di intendere e di volere⁴⁵: per tale danno, risponderà esclusivamente il sorvegliante, *salvo che provi di non aver potuto impedire il fatto*.

Risulta evidente, pertanto, che nell'ipotesi in cui il danno è causato da un minore in tenera età i genitori rispondono nella veste di sorveglianti e non secondo lo status o secondo le rispettive qualità.

La responsabilità dei genitori ex art. 2048, primo comma, c.c.

Alla luce della riforma del diritto di famiglia del 1975, l'esercizio della responsabilità genitoriale è conferito al fine di realizzare i compiti - consistenti nel mantenimento, nell'istruzione e nell'educazione della prole - "tenendo conto delle capacità, dell'inclinazione naturale e delle aspirazioni dei figli" secondo il combinato disposto degli artt. 30 Cost., 147 e 315 bis c.c.

Di conseguenza la funzione educativa non è più considerata come in passato come una sorta di "ortopedia costruttiva" nella quale l'obbedienza costituiva il primo dei doveri e la punizione il più ovvio dei metodi educativi, ma è adempiuta nell'interesse del minore, seguendo, cioè, la piena realizzazione della sua personalità.⁴⁶

« La funzione educativa è adempiuta nell'interesse del minore, seguendo, cioè, la piena realizzazione della sua personalità »

⁴³ Si riporta per utilità il testo delle norme: art. 2047, primo comma c.c.: "In caso di danno cagionato da persona incapace di intendere o di volere, il risarcimento è dovuto da chi è tenuto alla sorveglianza dell'incapace, salvo che provi di non aver potuto impedire il fatto"; art. 2048 c.c.: "Il padre e la madre, o il tutore, sono responsabili del danno cagionato dal fatto illecito dei figli minori non emancipati o delle persone soggette alla tutela, che abitano con essi. La stessa disposizione si applica all'affiliante. I precettori e coloro che insegnano un mestiere o un'arte sono responsabili del danno cagionato dal fatto illecito dei loro allievi e apprendisti nel tempo in cui sono sotto la loro vigilanza. Le persone indicate dai commi precedenti sono liberate dalla responsabilità soltanto se provano di non aver potuto impedire il fatto".

⁴⁴ Cfr. R. CAMPIONE, *Il fatto dannoso del minore incapace*, in M. Sesta (a cura di), *La responsabilità nelle relazioni familiari*, Utet, Torino 2008, p. 598.

⁴⁵ Cfr. *Ex multis*, Cass., 3.03.1995, n. 2463, in *Mass. giur. it.*, (1995).

⁴⁶ Così M. PARADISO, *La comunità familiare*, Giuffrè, Milano 1984, p. 315: "Compete ai genitori, infatti, un preciso dovere di assistenza morale e sorveglianza di beni fondamentali che può richiedere anche l'esercizio di poteri autoritativi, cui corrisponde una posizione di soggezione, se si vuole di obbedienza del figlio. Pertanto (...) sembra più corretto ricostruire i termini della relazione tra il momento educativo e la potestà non deducendo il primo da questa quanto ritenendo che le potestà dei genitori siano

« La giurisprudenza è fortemente rigorosa nel giudizio di responsabilità dei genitori »

Nonostante ciò la giurisprudenza è fortemente rigorosa nel giudizio di responsabilità dei genitori per il fatto illecito commesso dal minore, anche quando tale fatto, per le sue modalità e natura non evidenzia particolari deficienze educative. Si è arrivati, così, a configurare la responsabilità genitoriale come oggettiva, cosicché, i genitori finirebbero per rispondere per il solo fatto di essere tali e non per essere in colpa, ponendosi come mera garanzia risarcitoria verso i terzi per i danni causati dal minore.

Responsabilità dei precettori ex art. 2048, secondo comma, c.c.



In riferimento alla figura del precettore, il secondo comma dell'art. 2048 c.c. statuisce che *“i precettori e coloro che insegnano un mestiere o un'arte sono responsabili del danno cagionato dal fatto illecito dei loro allievi e apprendisti nel tempo in cui sono sotto la loro vigilanza”*. I suddetti soggetti, come i genitori e il tutore, sono liberati da tale responsabilità soltanto se *“provano di non aver potuto impedire il fatto”*. Al tempo della stesura il legislatore, riferendosi ai precettori, non aveva di certo in mente le moderne figure di educatori, come quelle impegnate in centri di rieducazione, istituti per minori, case famiglie o altri servizi, previsti dall'attuale sistema di assistenza a bambini e giovani in difficoltà.

Il precettore era il soggetto deputato all'educazione dei rampolli delle famiglie aristocratiche che ponendosi come ideale continuatore degli obblighi di educazione e vigilanza spettanti ai genitori, era loro equiparato sotto il profilo della responsabilità.

Con il mutare dei tempi e con il passaggio delle funzioni di insegnamento alle istituzioni scolastiche, i profili di responsabilità del pre-

uno degli aspetti e modi in cui si realizza il diritto - dovere di educare”. La correttezza dell'impostazione emerge del resto in termini generali già nell'art. 30 Cost., dove alla garanzia della privatezza del rapporto educativo - e così del diritto (dei soli) genitori ad allevare i figli - si affianca la preoccupazione di circoscrivere tale diritto nei termini di un vero e proprio dovere in funzione dell'interesse dei figli.

ettore si sono affrancati da quelli dei genitori e attualmente è pacifica la distinzione di ruolo e funzioni.

Pertanto i precettori rispondono dell'illecito commesso dagli allievi limitatamente al periodo in cui sono sotto la loro vigilanza e di conseguenza la loro responsabilità si fonda sull'omessa vigilanza e, dunque, non investe l'intero sistema educativo, come al contrario accade per i genitori.

Tale differenziazione, come vedremo successivamente, presenta notevoli conseguenze in relazione al contenuto della prova liberatoria.

Il termine precettore ricomprende "tutti quei soggetti che istituzionalmente svolgono funzioni di socializzazione del minore".

In tal modo si è riconosciuta la qualità di precettore a qualsiasi tipo di insegnante, indipendentemente dalla natura pubblica o privata, del rapporto che lo lega al discente, nonché dall'oggetto e dalla forma di insegnamento impartito; allo stesso modo la funzione di precettore si ritiene estensibile ai soggetti che svolgono qualsiasi funzione di carattere educativo nei confronti dei minori e ad ogni adulto che eserciti funzioni di vigilanza accessorie all'attività d'insegnamento.

Si è, così, riconosciuta la qualità di precettore agli istruttori sportivi, agli istruttori di guida, agli organizzatori di una settimana bianca, agli assistenti di colonie per il soggiorno estivo dei minori, agli addetti della vigilanza negli istituti di osservazione inquadri nei centri di rieducazione per i minorenni, al personale non docente in relazione ai minori usciti dalla classe con l'autorizzazione dell'insegnante. Si esclude, invece, che la qualifica di precettore spetti al direttore didattico o al preside dell'istituto scolastico in quanto svolge attività meramente amministrativa di organizzazione e di controllo dei maestri.

Se tra gli specifici doveri del dirigente scolastico non rientrano quelli di vigilanza sugli alunni, egli, però, è tenuto a garantire la sicurezza della scuola attraverso l'eliminazione di qualsiasi fonte di rischio, adottando al riguardo tutti quei provvedimenti organizzativi di sua competenza o, se necessario, sollecitando l'intervento di coloro sui quali i medesimi incombono.

Pertanto vi sarà responsabilità del dirigente scolastico nei casi in cui il danno risulti dipendente da carenze organizzative a lui imputabili, e cioè quando non abbia eliminato le fonti di pericolo, non abbia provveduto alla necessaria regolamentazione dell'ordinato afflusso o deflusso degli studenti in ingresso ed in uscita dalla scuola, non abbia provveduto a disciplinare l'avvicendamento degli insegnanti nelle classi o il controllo degli studenti durante gli intervalli e nel periodo di mensa e così via. Risponderà ex art. 2051 c.c., ove non abbia sufficientemente custodito cose ed attrezzature a lui affidate che possano cagionare danno al personale che opera nella scuola, agli alunni e ai terzi che frequentano per varie ragioni i locali scolastici.

Si precisa, infine, che il periodo di vigilanza non si limita a quello durante il quale si svolgono le lezioni ma si estende anche alla ri-

« Il termine precettore ricomprende "tutti quei soggetti che istituzionalmente svolgono funzioni di socializzazione del minore" »

creazione, alle gite scolastiche, alle ore di svago trascorse nei locali scolastici o di pertinenza della scuola fino al momento della presa in consegna da parte dei genitori.

La prova liberatoria



« La differenziazione dei ruoli tra genitori e precettori presenta notevoli conseguenze in relazione al contenuto della loro responsabilità per gli illeciti commessi dal minore »

Nel paragrafo precedente si è accennato che la differenziazione dei ruoli tra genitori e precettori presenta notevoli conseguenze in relazione al contenuto della loro responsabilità per gli illeciti commessi dal minore.

Infatti, mentre il precettore risponde solo per *culpa in vigilando* nel tempo in cui i minori sono sotto la sua vigilanza⁴⁷ in capo ai genitori, oltre a questa, sussiste un ulteriore criterio di imputazione che si concretizza nel non avergli impartito un'educazione idonea ad evitare il verificarsi di tale atto, la c.d. *culpa in educando*.

Viene da sé la marcata differenza tra la responsabilità dei genitori (o del tutore) di cui al primo comma dell'art. 2048 c.c., e quella dei soggetti, precettori e maestri d'arte, di cui al secondo comma dello stesso articolo, dato che per i secondi soltanto è data la più semplice prova dell'adempimento dell'obbligo di sorveglianza, mentre per i primi incombe anche quella diabolica di aver ben educato.

La prova liberatoria dei genitori

Per i genitori, quindi, non basta la dimostrazione di non aver potuto materialmente impedire (per lontananza od altro) il fatto illecito del figlio, ma occorre la prova di aver svolto nei riguardi dello stesso una vigilanza adeguata e di avergli impartito una buona educazione che non può limitarsi ad aver iscritto il figlio alla scuola dell'obbligo, poiché il dovere di educare e istruire i figli va inteso in senso ampio fino ad abbracciare l'intera personalità del minore in formazione.

⁴⁷ Lo ha stabilito con vigore la Cassazione il 6.02.1970, n. 263, in *Foro it.*, I (1970), p. 2163, precisando che l'obbligo di vigilanza sugli allievi incomincia in cui questi entrano nei locali della scuola, o in quelli pertinenziali, e cessa al momento dell'uscita terminate le lezioni.

In tal modo si rende sostanzialmente sempre responsabile il genitore e ciò contraddistingue il sistema italiano rispetto al francese, belga, tedesco e inglese, i quali non conoscono una prova così rigorosa per i genitori ai quali viene così attribuita una funzione garantista nei confronti dei terzi al fine di essere tutelati dai danni provenienti da persone, quali i minori, che normalmente sono prive di beni propri.

La prova liberatoria dei precettori

Anche con riferimento alla prova liberatoria dei precettori emerge chiaramente che essa non si esaurisce nella dimostrazione di non aver potuto impedire il fatto, come previsto testualmente dalla norma, ma si estende alla dimostrazione di aver adottato in via preventiva, tutte le misure organizzative e di vigilanza idonee ad evitarlo. Dall'orientamento giurisprudenziale prevalente, si deduce, infatti, che la responsabilità viene meno solo allorché il docente o la scuola dimostrano che non hanno potuto impedire il fatto, pur avendo esercitato sugli alunni la vigilanza nella misura dovuta e, nonostante ciò, l'evento dannoso, per la sua repentinità ed imprevedibilità, abbia impedito un tempestivo ed efficace intervento.⁴⁸

La misura della vigilanza dovuta, è comune opinione, che vada commisurata a tutte le circostanze del caso concreto e deve trovarsi in rapporto inversamente proporzionale al grado di maturità degli alunni. La prevedibilità dell'evento dannoso, invece, è legata sia alla ripetitività, sia alla ricorrenza statistica di alcune circostanze di fatto sia, infine, al particolare ambiente in cui si opera, in ordine al quale gli eventi dannosi risultano anche prevenibili.

Pertanto il grado di sorveglianza, oltre ad essere correlato all'età dei discenti è anche correlato alla prevedibilità di quanto può verificarsi, per cui se mancano anche le più elementari misure organizzative atte a mantenere l'ordine e la disciplina, non è dato invocare l'imprevedibilità del fatto dannoso, che invece esonera da responsabilità, laddove, nonostante la sussistenza di una condotta adeguata alle circostanze, non sia stato possibile evitare l'evento.

Infine ove l'insegnante fosse stato assente al momento dell'evento lesivo, potrà dimostrare che, avuto riguardo a tutte le circostanze del caso, l'attività svolta dai discenti non comportava alcun pericolo e che, anche se presente, non avrebbe comunque potuto impedire il fatto (in ogni caso, tale dimostrazione non sarebbe sufficiente ai fini dell'esonero da responsabilità, ove l'assenza fosse ingiustificata⁴⁹ e l'insegnante non si fosse premurato di farsi sostituire).

« Il grado di sorveglianza, oltre ad essere correlato all'età dei discenti, è anche correlato alla prevedibilità di quanto può verificarsi »

⁴⁸ Cfr. Cass., 3.06.1993, n. 4945; Cfr., anche Cass., 23.07.2003, n. 11453, in *Dir. e giust.*, (2003), p. 107, secondo la quale, in caso di caduta di un alunno di una scuola materna statale avvenuta accidentalmente nel corso di un gioco non presentante elementi di pericolo non è configurabile la responsabilità diretta dell'insegnante per il fatto illecito del minore che subisce il danno, qualora non risulti accertato né il concorso di colpa del minore né la responsabilità concorrente od esclusiva di altro minore.

⁴⁹ Cfr. Cass., 20.09.1979, n. 1961, in *Resp. civ. e prev.*, (1980), p. 534, che ha escluso la responsabilità dell'insegnante che si era allontanato dalla classe per adempiere ad un proprio dovere ed ha statuito invece la responsabilità della direzione didattica a causa delle carenze attinenti all'organizzazione del servizio scolastico.

La responsabilità civile dell'educatore



Il sottile confine delle responsabilità: tra educazione e custodia

Come anzidetto per analizzare la responsabilità civile dell'educatore bisogna muovere dal binario formale della responsabilità dei genitori e dei precettori.

È un dato certo, infatti, che gli educatori, il più delle volte, si affiancano alla figura dei genitori, senza prenderne interamente il posto. Sul punto si ritiene che occorre tener presenti diversi criteri.

Il primo riguarda la capacità che è legata all'età, all'educazione precedente, al grado di autonomia e all'acquisizione di comportamenti positivi. Ne discende che un bambino deve essere guardato a vista, non deve essere lasciato solo e deve essere protetto da eventuali pericoli che possono essere fonte di danno, mentre un adolescente può godere di una libertà maggiore adeguata ovviamente al grado di maturità raggiunto (un educatore non può essere ritenuto responsabile per non aver trattenuto un adolescente che si sia allontanato, salvo il suo dovere di avvertire immediatamente la pubblica autorità ex art. 716, comma secondo, c.p., o per non averlo controllato fisicamente nelle ore in cui egli è fuori dalla comunità).

Un secondo aspetto che viene in rilievo per quanto riguarda la responsabilità degli educatori è dato dal fatto che essa va considerata in relazione al progetto istituzionale della comunità o dell'opera, ai suoi obiettivi e al suo modo di strutturarsi e agire, che può variare da ente ad ente (è importante che ogni comunità si doti di strumenti normativi dai quali emerga in modo inequivoco l'insieme delle regole, degli obiettivi e delle scelte educative, utili per verificare se possa ravvisarsi una responsabilità della comunità o dei suoi operatori per le condotte dannose del ragazzo ospitato).

Occorre verificare, in alcune situazioni se per ogni ragazzo esiste anche un progetto educativo individuale, elaborato sulla sua persona e che risponda ai suoi bisogni educativi.

È indispensabile, comunque che ogni progetto sia redatto in forma scritta e sempre aggiornato poiché rappresenta un valido strumento di confronto per parametrare la responsabilità.

Altri aspetti da prendere in considerazione sono il momento di ingresso e la durata della permanenza del ragazzo in comunità o

« La responsabilità degli educatori va considerata in relazione al progetto istituzionale della comunità o dell'opera, ai suoi obiettivi e al suo modo di strutturarsi e agire »

presso l'opera: l'educatore, l'operatore o l'insegnante non possono rispondere a delle condotte che siano attribuibili ad un disagio familiare e sociale precedente, sul quale non si è potuto intervenire a sufficienza.

In considerazione di quanto premesso occorre pertanto distinguere, quando si verifica una vicenda che richiama profili di responsabilità civile, se il fatto illecito è commesso da un minore capace oppure no di intendere e di volere (com'è il caso di minori piccoli o con problemi mentali particolarmente gravi).

In questo secondo caso, infatti, non vi è dubbio che si applichi all'educatore la norma sulla responsabilità dei sorveglianti ex art. 2047 c.c. e pertanto, in caso di danno del minore incapace verso un terzo risponderà esclusivamente il sorvegliante, *salvo che dimostri di non aver potuto impedire il fatto* attraverso la prova di aver adeguatamente vigilato e di non essere potuto intervenire tempestivamente ed efficacemente poiché l'evento dannoso è a lui non imputabile, in quanto si è verificato per caso fortuito o forza maggiore.⁵⁰

Nel caso in cui invece il minore è capace di intendere e volere, ferma restando sempre la responsabilità personale del minore per i danni che produce a terzi occorre valutare caso per caso.

Nella prima ipotesi risponderrebbe ai sensi dell'art. 2048, primo comma, c.c., similmente ai genitori, nella seconda invece si discute se sia più ragionevole assimilarlo ai genitori oppure ai "precettori", vale a dire agli insegnanti.⁵¹

Dall'analisi compiuta emerge chiaramente la necessità di costruire una regola sulla prova liberatoria dell'educatore, come da più parti auspicato, che dia alla formula legislativa *non aver potuto impedire il fatto* un contenuto misurato sul suo peculiare ruolo, su i suoi poteri e doveri, sull'effettiva possibilità che egli ha di indirizzare la vita e i comportamenti del minore.

Pertanto diventa essenziale il progetto educativo, quando è necessario, in modo da mettere in comune tutti gli aspetti dell'attività educativa svolta a tutela del minore in difficoltà dagli enti locali ai loro servizi sociali, dalle comunità e dai loro operatori.

Nel caso in cui il progetto educativo non è necessario o non previsto occorre valutare caso per caso tenendo conto che ogni educatore, operatore, insegnante, pur consapevole degli obblighi giuridici che derivano dal suo ruolo adempie al suo compito se consente al giovane la possibilità di svolgere attività autonome e di svago, di socializzazione e di sport in linea con la peculiare personalità e non può essere ritenuto responsabile per i danni, che nell'esercizio di tale attività, il minore possa arrecare a terzi (salvo ovviamente, non abbia agito diligentemente nei termini che abbiamo indicato e che, nel presente dossier sono definiti al solo scopo informativo il cui approfondimento richiede l'ausilio di consulenti esperti).

« Diventa essenziale il progetto educativo, quando è necessario, in modo da mettere in comune tutti gli aspetti dell'attività educativa svolta a tutela del minore in difficoltà »

⁵⁰ Cfr. Cass., 10.03.1980, n. 1601, in *Foro it.*, I (1980), p. 2526.

⁵¹ Cfr. UNEBA, CARITAS AMBROSIANA, CNCA (a cura di), *La responsabilità giuridica degli operatori educativi nelle comunità e nei servizi per i minori*, p. 181.

Glossario

Accountability

Oltre al significato principale di responsabilità nel garantire il rispetto, la protezione e l'attuazione dei diritti, il termine esprime il concetto di rendere conto. Accountability è, in fondo, l'esatto contrario di arbitrio, presuppone trasparenza, garanzie, assunzioni di responsabilità e rendiconto sulle attività svolte.

Advocacy

Trattasi di un termine inglese – che letteralmente può essere tradotto con vocaboli diversi in quanto manca un adeguato equivalente italiano – per indicare l'insieme di azioni con cui un soggetto collettivo sostiene attivamente la causa di qualcun altro, in ambito giudiziario ma anche politico.

Affido familiare

È un'istituzione dell'ordinamento civile italiano che si basa su un provvedimento temporaneo che si rivolge a bambini e a ragazzi fino ai diciotto anni di nazionalità italiana o straniera, che si trovano in situazioni di instabilità familiare.

Bambino/a, ragazzo/a, minore, fanciullo

Nel testo, a seconda dei vari contesti, sono usati tutte e tre i termini per riferirsi a persone di minore età, ben consapevoli dei limiti linguistici in essi racchiusi. Rispetto all'uso del solo maschile come falso neutro per indicare sia maschi che femmine, il Gruppo CRC è consapevole che la nominazione di entrambi i generi rientra nei diritti dei bambini e delle bambine. Si rivela che in alcuni recenti testi legislativi italiani viene anche usata la dicitura "persone di minore età", qualche volta utilizzata nel presente testo; non viene inoltre in

questa sede utilizzato il termine "fanciullo", pur traduzione ufficiale formale utilizzata nella legge di ratifica italiana, perché considerato desueto. Si sottolinea che nel presente testo il termine "child", riferito alla CRC viene tradotto con "infanzia e adolescenza".

Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza (CNDA)

È stato istituito con la Legge 451/1997 e riordinato dal DPR 103/2007. Il centro si occupa della raccolta e diffusione di normativa, dati statistici e pubblicazioni scientifiche, nonché di effettuare analisi della condizione dell'infanzia. La gestione delle attività connesse allo svolgimento delle funzioni del Centro nazionale è affidata, in rapporto convenzionale, all'Istituto degli Innocenti di Firenze.

Commissione parlamentare per l'infanzia e l'adolescenza

È stata istituita con la Legge 451/1997, recentemente emendata dalla Legge 112/2009. La Commissione ha compiti di indirizzo e di controllo sull'attuazione sia degli accordi internazionali che della legislazione relativi ai diritti ed allo sviluppo dei soggetti in età evolutiva. Riferisce alle Camere, con cadenza almeno annuale, sui risultati della propria attività e formula osservazioni e proposte sugli effetti, sui limiti e sull'eventuale necessità di adeguamento della legislazione vigente, in particolare per assicurarne la rispondenza ai diritti previsti dalla CRC.

Comitato ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza

Si colloca all'interno dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Diritti Umani. Verifica i progressi compiuti dagli Stati che hanno ratificato la CRC nell'attuazione dei diritti in essa sanciti, attraverso la presentazione e relativa discussione a Ginevra di Rapporti periodici governativi e dei Rapporti Supplementari delle Ong. www.ohrc.org/english/bodies/crc/.

CRC

Acronimo di "Convention on the Rights of the Child" la cui traduzione ufficiale in italiano è "Convenzione sui Diritti del Fanciullo", ma si preferisce usare la denominazione di uso corrente "Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza". È stata approvata dall'Assemblea Generale dell'ONU il 20 novembre 1989 e ratificata dall'Italia il 27 maggio 1991.

Darknet

È una rete virtuale privata nella quale gli utenti si connettono solamente con persone di cui si fidano. Il termine fu coniato negli anni settanta per designare reti isolate da ARPANET (la vecchia internet) per motivi di sicurezza.

DPCM

Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri.

Duty bearer

Chi è responsabile dell'attuazione o della violazione di un diritto.

Garante nazionale infanzia e adolescenza

Istituito con la Legge 112/2011, l'Autorità garante ha il compito di assicurare la promozione e la piena tutela dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, collaborando a tal fine con tutti i soggetti che, in

ambito nazionale e internazionale, operano in questo settore.

Gruppo CRC

Il Gruppo di Lavoro per la Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza (Gruppo CRC) è un network informale di associazioni italiane che opera al fine di garantire un sistema di monitoraggio indipendente sull'attuazione della CRC e delle Osservazioni finali del Comitato ONU in Italia.

IPM

Istituto Penale per Minorenni.

List of issues

Elenco di domande inviato dal Comitato ONU al Governo per avere chiarimenti in merito a questioni ritenute critiche.

MSNA

Minori stranieri non accompagnati.

ONG

Acronimo di Organizzazioni Non Governative, nel testo utilizzate in maniera generica per indicare le varie realtà del Terzo Settore parte del Gruppo CRC.

Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza

Ogni due anni predispone il Piano Nazionale di azione e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva. Inoltre ha il compito, ogni cinque anni, di redigere lo schema del Rapporto governativo alle Nazioni Unite sull'applicazione della CRC.

Osservazioni Conclusive

Documento pubblico attraverso il quale il Comitato ONU rende noto il proprio parere sullo stato di attuazione della CRC nel Paese

esaminato, sottolineando i progressi compiuti, evidenziando i punti critici ed esortando il relativo Governo, attraverso le Raccomandazioni, ad intervenire ove necessario.

Piano Nazionale di azione e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo in età evolutiva (Piano Nazionale Infanzia)

In Italia è previsto dalla Legge 451/1997, con l'obiettivo di conferire priorità ai programmi riferiti ai minori e di rafforzare la cooperazione per lo sviluppo dell'infanzia nel mondo. Il Piano individua altresì le modalità di finanziamento degli interventi da esso previsti nonché le forme di potenziamento e di coordinamento delle azioni svolte dalle pubbliche amministrazioni, dalle regioni e dagli Enti Locali. Il Piano Nazionale viene predisposto ogni due anni dall'Osservatorio, sentita la Commissione parlamentare per l'infanzia e l'adolescenza, ed approvato dal Consiglio dei Ministri.

Protocolli opzionali

Il termine "protocollo" indica uno strumento giuridico addizionale che completa e si associa al trattato. Alla CRC si affiancano due Protocolli Opzionali approvati dall'Assemblea ONU nel 2000 e ratificati dall'Italia nel 2002: il Protocollo sul coinvolgimento dei bambini nei conflitti armati e il Protocollo sulla vendita, la prostituzione e la pornografia riguardante i bambini.

Raccomandazioni CRC

Sono espresse alla fine di ogni paragrafo del Rapporto CRC e del Rapporto Supplementare per suggerire alle istituzioni italiane preposte modalità di intervento

per risolvere le criticità riscontrate.

Raccomandazioni ONU

Sono espresse nelle Osservazioni Concluse del Comitato ONU per esortare il Paese esaminato ad intervenire, ed in quale modo, al fine di risolvere le criticità rilevate.

Rapporto CRC

Rapporto di aggiornamento annuale sul monitoraggio dell'attuazione e applicazione della Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia. In Italia è elaborato dal Gruppo CRC e pubblicato ogni anno in occasione dell'anniversario della CRC il 27 maggio.

Rapporto Governativo

Rapporto sullo stato di attuazione della CRC che, in base all'art. 44 della CRC, gli Stati sono tenuti a sottoporre al Comitato ONU, entro due anni dalla ratifica della CRC e successivamente ogni cinque anni.

Rapporto Supplementare

Rapporto sullo stato di attuazione della CRC preparato dalle Ong per il Comitato ONU, in cui si prendono in considerazione le tematiche affrontate nel Rapporto Governativo, seguendo le linee guida predisposte dal Comitato ONU.

T.U.

Testo Unico

UPR

Universal Periodic Review, la nuova procedura delle Nazioni Unite per valutare periodicamente i progressi compiuti per la difesa e promozione dei diritti umani nei Paesi delle Nazioni Unite.

BIBLIOGRAFIA E SITOGRAFIA

- ALSTON P. – TOBIN J., *Laying the foundation for children's rights*, Unicef, Firenze, 2005.
- AUTORITÀ GARANTE PER L'INFANZIA E L'ADOLESCENZA, *La Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza. Conquiste e prospettive a 30 anni dall'adozione*, 2019, disponibile su https://www.garanteinfanzia.org/sites/default/files/agia_30_anni_convenzione.pdf
- AUTORITÀ GARANTE PER L'INFANZIA E L'ADOLESCENZA, *Relazione al Parlamento 2018*, disponibile su <https://www.garanteinfanzia.org/sites/default/files/agia-relazione-parlamento-2018-web.pdf>
- BIEMMI L. – SCOGNAMIGLIO N., *Verso una pedagogia dei diritti. Guida per insegnanti*, Save the Children, Roma, 2007.
- CAMPIONE R., *Il fatto dannoso del minore incapace*, in M. Sesta (a cura di), *La responsabilità nelle relazioni familiari*, Utet, Torino 2008.
- CARITAS ITALIANA, *Povertà in attesa. Rapporto 2018 su povertà e politiche di contrasto in Italia*, Maggiolini Editore, Santarcangelo di Romagna, 2018.
- CEDERNA GIULIO (a cura di), *Il tempo dei bambini. Atlante dell'infanzia a rischio 2019*, Save the Children, Roma, 2019.
- CHÁVEZ P. V., *Commento alla Strenna 2008: Educiamo con il cuore di Don Bosco per lo sviluppo integrale della vita dei giovani, soprattutto i più poveri svantaggiati promuovendo i loro diritti*, Istituto Figlie di Maria Ausiatrice, Roma, 2007.
- CHÁVEZ P. V., *Strenna 2008. Educare con il cuore di DB.: Educare Evangelizzando*, Bollettino Salesiano, CXXXII (2008), 5, 2-3.
- CHÁVEZ P. V., *Strenna 2008. Educare con il cuore di DB.: Evangelizzare Educando*, Bollettino Salesiano, CXXXII (2008), 6, 2-3.
- CONFERENZA EPISCOPALE ITALIANA E CONFERENZA ITALIANA SUPERIORI MAGGIORI, *Linee guida per la tutela dei minori e delle persone vulnerabili*, Roma, 24 giugno 2019.
- EUROSTAT, *Smarter, greener, more inclusive? Indicators to support the Europe 2020 strategy*, 2019, disponibile su <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/3217494/10155585/KS-04-19-559-EN-N.pdf/b8528d01-4f4f-9c1e-4cd4-86c2328559de>
- FARINA A., *Diritti umani e diritti dei minori* in: "Salesianum" 70 (2008) 693-709.
- FARINA A., *La Responsabilità civile dell'educatore*, in: Pudumai Doss J.-Graulich M. (a cura), *Iustitiam et iudicium facere*. Scritti in onore del Prof. Sabino Arditò S.d.B. (Roma, LAS 2011) 205-227.
- FARINA A., *Gli italiani non cittadini. I figli dell'immigrazione* in "Catechetica ed educazione" 2 (2017), 1, 28,38.
- FERRANTE A., *La responsabilità civile dell'insegnante, del genitore e del tutore*, Giuffrè, Milano 2008.
- GRUPPO DI LAVORO PER LA CONVENZIONE SUI DIRITTI DELL'INFANZIA E DELL'ADOLESCENZA, *I diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia. IX Rapporto di aggiornamento sul monitoraggio della Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia. 2015-2018*, Roma, 2016.
- GRUPPO DI LAVORO PER LA CONVENZIONE SUI DIRITTI DELL'INFANZIA E DELL'ADOLESCENZA, *I diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia, X Rapporto di aggiornamento sul monitoraggio della Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia*. 20 novembre 2019, Roma, 2019.
- ISTAT, *Incidenti Stradali. Anno 2018*, 25 luglio 2019, disponibile su https://www.istat.it/it/files/2019/07/Incidenti_stradali_2018_aggiornamento_Ottobre2019.pdf
- ISTAT, *Le statistiche dell'ISTAT sulla povertà. Anno 2018*, 18 giugno 2019, disponibile su <https://www.istat.it/it/files/2019/06/La-povertà-in-Italia-2018.pdf>
- ISTAT, *BES, il benessere equo e sostenibile in Italia*, 2018, disponibile su www.istat.it/it/files/2018/12/Bes_2018.pdf
- KEY E., *Il secolo del bambino*, Junior, Azzano San Paolo, 2019.
- MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI – Direzione Generale dell'Immigrazione e delle Politiche di Integrazione, *Report di monitoraggio. Dati al 30 giugno 2019*, 2019, disponibile su <http://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/immigrazione/focus-on/minoristranieri/Pagine/Dati-minori-stranieri-non-accompagnati.aspx>
- MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI, *Quaderni della ricerca sociale 42 - Affidamenti familiari e collocamenti in comunità al 31/12/2016 - indagine campionaria*, 2018, disponibile su <https://www.lavoro.gov.it/documenti-e-norme/studi-e-statistiche/Documents/Quaderni%20della%20Ricerca%20Sociale%2042%20-%20Affidamenti%20familiari%20e%20collocamenti%20in%20comunità%20al%2031%20dicembre%202016/QRS-42-Affidamenti-familiari.pdf>
- MINISTERO DELL'AMBIENTE E DELLA TUTELA DEL TERRITORIO E DEL MARE, *Il posizionamento Italiano rispetto ai 17 Obiettivi per lo Sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite. Versione 3.0 del 04/01/2017*, 2017, disponibile su https://www.minambiente.it/sites/default/files/archivio/allegati/sviluppo_sostenibile/posizionamento_Italia_SDGs_3.0.pdf
- MINISTERO DELL'AMBIENTE E DELLA TUTELA DEL TERRITORIO E DEL MARE, *Comitato per lo sviluppo del verde pubblico, Rapporto 2019*, 2019, disponibile su www.minambiente.it/sites/default/files/archivio/allegati/comitato%20verde%20pubblico/relazione_annuale_csvp_2019.pdf
- MINISTERO DELL'INTERNO, *Cruscotto Statistico Giornaliero al 9 dicembre 2019*, 2019, disponibile su http://www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/sites/default/files/allegati/cruscotto_statistico_giornaliero_11-12-2019.pdf
- ORLANDO V., *La via dei diritti umani e la missione educativa pastorale salesiana oggi*, LAS, Roma, 2008.
- PAPA FRANCESCO, *Lettera Apostolica in forma di "Motu Proprio", Sulla protezione dei minori e delle persone vulnerabili* – Roma, 26 marzo 2019.
- PARADISO M., *La comunità familiare*, Giuffrè, Milano 1984.
- UNEBA, Caritas Ambrosiana, CNCA (a cura di), *La responsabilità giuridica degli operatori educativi nelle comunità e nei servizi per i minori*.
- VIGANO E., *Nuova educazione*, Atti del Consiglio Generale, LXXII (1991), 337. 3-43.