

Osservazioni conclusive sul quinto e sesto rapporto periodico dell'Italia

La Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza è il testo giuridicamente vincolante che riconosce tutti i bambini e le bambine, gli e le adolescenti del mondo come titolari di diritti civili, sociali, politici, culturali ed economici. Approvata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 20 novembre 1989, e ratificata dall'Italia il 27 maggio 1991 con la legge n. 176, è il trattato in materia di diritti umani con il più alto numero di ratifiche: oggi sono **196** gli Stati che si sono impegnati nel rispetto dei diritti in esso sanciti.

Nei suoi **54 articoli** e tre Protocolli opzionali, concernenti i bambini in guerra, lo sfruttamento sessuale e le procedure di reclamo, la Convenzione si fonda su quattro principi fondamentali: la **non discriminazione**; il **superiore interesse** del minorenne; il **diritto alla vita, alla sopravvivenza e allo sviluppo** del bambino e dell'adolescente e **l'ascolto delle sue opinioni**.

Periodicamente, gli Stati parte devono presentare al Comitato ONU sui diritti dell'infanzia un rapporto sulla tutela e l'effettività dei diritti di bambini e adolescenti, nel rispetto degli impegni assunti. Il Comitato esamina dunque i progressi compiuti dagli Stati nell'attuazione degli obblighi derivanti dal trattato, pubblicando al termine della sua revisione le cosiddette **Osservazioni conclusive**, in cui sono evidenziati i miglioramenti e le criticità che ostacolano la piena realizzazione dei diritti delle e degli under 18, nonché le raccomandazioni che ogni Stato dovrebbe impegnarsi ad accogliere concretamente.

Tali raccomandazioni sono rivolte ai Governi, alle Istituzioni, a tutti gli attori sociali e ad ogni singolo individui che esercitano pubbliche funzioni. affinché si adoperino per modificare il quadro normativo e le scelte politiche ed organizzative in ambito nazionale e locale.

Le Osservazioni conclusive, adottate il primo febbraio 2019 a seguito dell'analisi e della valutazione del quinto e del sesto Rapporto periodico presentati dall'Italia, individuano rispetto al nostro Paese quattro principali aree di preoccupazione, rispetto alle quali *"devono essere adottate misure urgenti"* (Osservazioni conclusive 2019, III.4, pag. 4):

- **Allocazione delle risorse**
- **Non discriminazione**
- **Istruzione**
- **Minorenni richiedenti asilo e rifugiati e minorenni coinvolti nelle migrazioni**

Il diritto all'istruzione (art. 28) e il diritto all'educazione (art.29) appaiono dunque, all'analisi del Comitato, come aree di fragilità rispetto all'impegno dell'Italia nell'attuazione della Convenzione.

Si raccomanda che l'Italia, al fine di realizzare i diritti di bambine, bambini e adolescenti contestualmente al processo di attuazione dell'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile, si impegni *"a garantire la partecipazione attiva dei minorenni nell'ideazione e nell'attuazione di politiche e programmi volti a raggiungere i 17 Obiettivi di Sviluppo Sostenibile che li riguardano"* (Osservazioni conclusive 2019, III.5, pagg. 4-5).

Il Comitato ONU sottolinea, tra le misure generali di attuazione della Convenzione, l'importanza della *diffusione, sensibilizzazione e formazione* ed esorta l'Italia a diffondere il contenuto della Convenzione e dei suoi tre protocolli opzionali, rivolgendosi *“ai genitori, al grande pubblico e ai minorenni in modo fruibile, alle organizzazioni religiose, al Legislatore e alla Magistratura”*, per assicurare il rispetto e l'applicazione della Convenzione stessa nei processi legislativi e giudiziari.

Il Comitato, inoltre, evidenzia la centralità della formazione di **tutti i professionisti che lavorano con e per i minorenni**, non tanto e non solo perché ne siano arricchite le conoscenze quanto affinché venga promosso e adottato *“un approccio basato sui diritti dei minorenni e sulla formazione dei formatori”*.

L'articolo 2 della Convenzione sancisce il **principio di non discriminazione**, per realizzare il quale agli Stati parti si chiede di porre in atto ogni misura utile. Il Comitato richiama l'Italia alla necessità di potenziare tali attività preventive di tutela contro le forme di discriminazione, in particolare verso i minorenni in situazioni svantaggiate e di emarginazione. È alla scuola che si chiede un particolare impegno in tal senso, attraverso una azione educativa e culturale mirata a decostruire i pregiudizi verso chi è percepito come diverso. Sono espressamente menzionati, tra gli altri, i minorenni Rom, Sinti e Caminanti, bambine e bambini nati da genitori non sposati tra loro, minorenni LGBT o che vivono in famiglie LGBT, e intersessuati.

Il tema dell'inclusione delle diversità e della non discriminazione è dunque cruciale: il Comitato raccomanda infatti all'Italia di adottare standard nazionali minimi sull'educazione della prima infanzia relativi alla qualità dei servizi ed alla qualifica e formazione del personale educativo, che siano appropriati ai bisogni educativi specifici dei minorenni con disabilità e ai minorenni con difficoltà di apprendimento, per i quali è richiesta la formazione di personale specializzato da impiegare in classi inclusive. L'Italia è inoltre esortata a intraprendere campagne di sensibilizzazione per contrastare la stigmatizzazione e il pregiudizio nei confronti dei minorenni con disabilità.

In merito al **superiore interesse del minorenne**, uno dei quattro pilastri su cui si fonda la Convenzione, viene richiesto all'Italia di sviluppare procedure e criteri che siano di indirizzo per tutti i professionisti, affinché in ogni ambito il miglior interesse sia individuabile per ogni persona di minore età. Agli adulti la responsabilità di agire nel rispetto di questo diritto, che può essere riconosciuto soltanto garantendo l'ascolto delle voci di bambine, bambini e adolescenti, creando contesti adeguati grazie ad una formazione specificamente orientata.

Anche nelle scuole è dunque necessario sostenere le/i docenti in percorsi di costruzione di strumenti e competenze per favorire la libera espressione di alunne e alunni e promuoverne la partecipazione attiva nei processi educativi.

Il rispetto delle opinioni del minorenne è delineato come prassi ancora di difficile attuazione. In merito si raccomanda, tra l'altro, di:

- *condurre ricerche per identificare le questioni più importanti per i minorenni e individuare quanto le loro voci vengano ascoltate nelle decisioni familiari che riguardano la loro vita, nelle comunità e nelle scuole, e i canali attraverso i quali, attualmente e potenzialmente, esse possano influenzare in modo maggiore il processo decisionale nazionale e locale;*

- *promuovere la significativa e rafforzata partecipazione di tutti i minorenni all'interno della famiglia, delle comunità e delle scuole, e includere i minorenni nel processo decisionale relativo a tutte le questioni che li riguardano, anche in materia ambientale*

(Osservazioni conclusive, III C.17 par. b, c, pag. 12)

In riferimento al **diritto del minorenne a non essere soggetto ad alcuna forma di violenza** e in relazione all'Obiettivo di Sviluppo Sostenibile 16.2 (*"Porre fine all'abuso, allo sfruttamento, al traffico di bambini e a tutte le forme di violenza e tortura nei loro confronti"*), il Comitato sottolinea come la scuola sia parte integrante e fondamentale della comunità e quanto è importante che sia coinvolta nella protezione di bambini e ragazzi. I programmi volti a prevenire e contrastare la violenza domestica, l'abuso e l'abbandono dei minorenni, da svolgersi anche coinvolgendo le vittime, i volontari e i membri della comunità, devono definire quali siano le forme della violenza sui minorenni, per aiutarli a comprendere come anch'essi possono essere artefici di violenza dentro e fuori la scuola. È inoltre necessario informare e formare sulle modalità non violente di risposta, sulla centralità delle segnalazioni e sul non considerare mai alcuna forma di bullismo come gesto giustificabile o accettabile.

Il Comitato apprezza l'impegno dell'Italia nel garantire che tutte le ragazze e i ragazzi completino un ciclo di istruzione primaria e secondaria gratuito, equo e di qualità che conduca a risultati di apprendimento pertinenti ed efficaci. Il Comitato è, tuttavia, preoccupato per gli elevati tassi di **abbandono scolastico**, anche nella scuola dell'obbligo, dei minorenni Rom, Sinti e Caminanti, anche in conseguenza di sgomberi forzati, nonché per lo stato fatiscente di numerosi edifici scolastici che ha portato, ad esempio, al crollo dei soffitti in 112 occasioni tra il 2014 e il 2016, e per la mancanza di disposizioni di base nelle scuole. Sono inoltre menzionati, in quanto allarmanti, il fenomeno del bullismo e del cyberbullismo, che si verifica principalmente nell'ambiente scolastico, e il basso tasso di assistenza ed educazione della prima infanzia nell'Italia meridionale.

Richiamando l'Obiettivo di Sviluppo Sostenibile 4.A (*"Costruire e adeguare le strutture scolastiche in modo che siano adatte alle esigenze dei bambini, alla disabilità e alle differenze di genere e fornire ambienti di apprendimento sicuri, non violenti, inclusivi ed efficaci per tutti"*), il Comitato raccomanda all'Italia di accelerare l'integrazione dell'anagrafe nazionale e delle anagrafi regionali degli studenti per individuare tutti i minorenni in età di obbligo scolastico che non frequentano la scuola e non sono in formazione professionale né in apprendistato, e di sviluppare e promuovere una formazione professionale di qualità per migliorare le competenze di minorenni e giovani, specialmente di coloro che abbandonano la scuola. L'Italia è inoltre sollecitata ad utilizzare un approccio basato sui diritti umani per l'intero sistema scolastico, che sia maggiormente inclusivo dei minorenni appartenenti a minoranze e dei minorenni migranti e che sostenga le loro aspirazioni. Il tutto, dunque, in previsione e con l'obiettivo di attuare in modo efficace la Strategia nazionale di inclusione di Rom, Sinti e Caminanti 2012-2020.

Il Comitato sottolinea, inoltre, la necessità di accelerare la creazione di un registro degli edifici scolastici e di garantire che i cittadini abbiano accesso al registro, raccomandando che gli ambienti scolastici siano accoglienti e sicuri e che si provveda alla manutenzione costante degli edifici scolastici fatiscenti.

Sul tema del **bullismo e del cyberbullismo**, il Comitato raccomanda di aumentare la consapevolezza degli effetti negativi dei due fenomeni, applicando le Linee guida nazionali contenute nel Piano nazionale per la prevenzione e il contrasto del bullismo e del cyberbullismo a scuola 2016/2017 e adottando e attuando un Piano d'azione integrato come previsto dalla Legge n. 71/2017.

Emerge inoltre la necessità di creare un organismo di coordinamento presso il Ministero dell'Istruzione per la collaborazione con le Regioni e le amministrazioni locali e di introdurre standard strutturali, organizzativi e qualitativi uniformi relativi ai servizi di assistenza e educazione per la prima infanzia basati su una politica complessiva e olistica di assistenza e sviluppo per la prima infanzia in tutte le Regioni.

Il Comitato è inoltre preoccupato per la **Legge n. 132/2018**, recante misure urgenti in materia di protezione internazionale, immigrazione e sicurezza pubblica, che prevede misure di sospensione del processo di asilo per le persone, compresi i minorenni, considerate "socialmente pericolose" o condannate per un reato. La legge abolisce inoltre la protezione umanitaria in favore di un sistema di permessi speciali rilasciati in circostanze limitate e aumenta i periodi di detenzione da 90 a 180 giorni, circoscrivendo il sistema di accoglienza e di inclusione costituito dagli enti locali solo a coloro riconosciuti titolari di protezione internazionale e alle persone vulnerabili, compresi i minorenni non accompagnati. Allarmanti sono inoltre le carenze nei centri di emergenza e di accoglienza di primo e di secondo livello per i minorenni non accompagnati, riguardanti la procedura di accertamento dell'età, la mancanza di informazioni adeguate e di attività sociali per i minorenni, la lunghezza della durata del soggiorno dei minorenni nei centri di emergenza o di primo livello e il ritardo nelle nomine dei tutori.

Il tema della lotta alla discriminazione, costantemente richiamato nelle Osservazioni, emerge inoltre nella raccomandazione del Comitato di rafforzare le misure per fornire un'istruzione di qualità inclusiva ed equa ai minorenni migranti e facilitare il loro accesso alle opportunità di apprendimento permanente. Tali obiettivi sono da raggiungere anche rafforzando le capacità dei sistemi di istruzione e facilitando l'accesso non discriminatorio allo sviluppo e alle cure per la prima infanzia, all'istruzione formale, ai programmi non formali di istruzione per i minorenni per i quali il sistema formale è inaccessibile, alla formazione sul lavoro e all'orientamento professionale, all'istruzione tecnica e alla formazione linguistica, e promuovendo collaborazioni fra tutti gli attori in grado di sostenere questo impegno.