Io ho diritto

2020

Relazione annuale
della Commissione parlamentare
per l'infanzia e l'adolescenza

XVIII LEGISLATURA

Senato
della Repubblica

Camera
dei deputati

Io ho diritto

2020

Relazione annuale
della Commissione parlamentare
per l'infanzia e l'adolescenza

XVIII LEGISLATURA

Senato
della Repubblica

Camera
dei deputati

La pubblicazione della
Relazione sull'attività svolta nell'anno 2020
è stata curata dall'Ufficio di segreteria
della Commissione parlamentare per l'infanzia e l'adolescenza

Gli aspetti grafici ed editoriali sono stati curati
dall'Ufficio delle informazioni parlamentari,
dell'archivio e delle pubblicazioni del Senato

Le pubblicazioni del Senato sono disponibili
gratuitamente online in formato elettronico
www.senato.it/pubblicazioni
La versione a stampa, ove disponibile, può essere richiesta
al Centro di In-Form@zione - Libreria multimediale
Via della Maddalena 27, 00186 Roma
libreria@senato.it

© - Senato della Repubblica 2021

Commissione parlamentare per l'infanzia e l'adolescenza[1]

Composizione della Commissione al 22 settembre 2021,
data di approvazione della Relazione

Presidente RONZULLI Licia, FIBP-UDC, *Senatrice*

Vicepresidenti PILLON Simone, L-SP-PSd'Az, *Senatore*
SIANI Paolo, PD, *Deputato*

Segretari D'ANGELO Grazia, M5S, *Senatrice*
GIANNONE Veronica, FI, *Deputata*

Senatori ANGRISANI Luisa, Misto, l'Alternativa c'è – Lista del Popolo per la Costituzione
BINETTI Paola, FIBP-UDC
BOLDRINI Paola, PD
CIAMPOLILLO Lello, Misto
DRAGO Tiziana Carmela Rosaria, FDI
GIRO Francesco Maria, FIBP-UDC
IORI, Vanna, PD
MALAN Lucio, FDI
MANTOVANI Maria Laura, M5S
MARIN Raffaella Fiormaria, L-SP-PSd'Az
MATRISCIANO Susy, M5S
MAUTONE Raffaele, M5S
SANTANGELO, Vincenzo, M5S
SAPONARA Maria, L-SP-PSd'Az
SEGRE Liliana, Misto

Deputati UNTERBERGER Julia, Aut (SVP-PATT, UV)
BELLUCCI Maria Teresa, FDI
BOLDI Rossana, Lega
BOLOGNA Fabiola, CI
DI GIORGI Rosa Maria, PD
FANTUZ Marica, Lega
GOBBATO Claudia, Lega
GRIPPA Carmela, M5S
LATTANZIO Paolo, PD
MARROCCO Patrizia, FI
MURONI, Rossella, Misto, MAIE-PSI-FACCIAMOECO
OCCHIONERO Giuseppina, IV
ROSSINI Roberto, M5S
RUGGIERO Francesca Anna, M5S
SPENA Maria, FI
SPORTIELLO Gilda, M5S
VERSACE Giuseppina, FI
VOLPI Leda, Misto, L'ALTERNATIVA C'È
ZANELLA Federica, Lega

[1] Legge 23 dicembre 1997, n. 451, art. 1 e legge 3 agosto 2009, n. 112

INDICE

1. L'attività della Commissione ..... *Pag.* 3

2. I principali temi trattati nel 2020 ..... » 4

2.1. Violenza ai danni dei minori e fenomeni violenti fra bambini e adolescenti ..... » 4

2.2. Le dipendenze patologiche ..... » 6

2.3. La crisi epidemiologica da Covid-19 e il mondo dell'infanzia e dell'adolescenza ..... » 7

2.3.a. La crisi epidemiologica e le audizioni dei Ministri . » 10

2.3.b. Pandemia e problemi nel funzionamento dei servizi sociali ..... » 12

2.4. A dieci anni dall'istituzione dell'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza ..... » 13

2.5. La circoncisione rituale minorile ..... » 14

1. L'attività della Commissione

Il 2020 sarà senza dubbio ricordato come l'anno della pandemia da Covid-19. Un'esperienza traumatica e inaspettata che ha profondamente segnato la vita non solo degli adulti ma anche dei bambini, delle bambine, dei ragazzi e delle ragazze. La crisi epidemiologica ha influito anche sull'attività parlamentare della Commissione bicamerale, la quale, in particolare nei mesi del primo *lockdown*, ha subito un indubbio rallentamento.

La Commissione ha ritenuto di proseguire comunque nel solco tracciato nella prima relazione, predisponendo, coerentemente quindi con quanto previsto dalla legge istitutiva, anche per il 2020, una relazione riassuntiva dell'intera attività svolta.

Attraverso la relazione « generale » la Commissione intende focalizzare e sollecitare l'attenzione del Parlamento, e più ampiamente del dibattito politico, sulle tematiche connesse al mondo dell'infanzia e alla concreta attuazione dei diritti che, oltre trenta anni fa, sono stati riconosciuti dalla Convenzione ONU a bambini e adolescenti e che nel periodo drammatico della pandemia da Covid-19 sono stati messi a dura prova. Nella relazione, oltre a riassumere il lavoro svolto nell'anno 2020 e a menzionare alcune informazioni relative agli sviluppi più recenti nell'attività, si dà conto, senza pretese di esaustività, anche di eventuali interventi legislativi – *de jure condendo* e *de jure condito* – relativi ai temi legati al mondo dell'infanzia e dell'adolescenza.

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

Nonostante le difficoltà, il bilancio dei lavori, anche in questo secondo anno di attività della Commissione, non può che ritenersi positivo.

In linea con le modalità operative già inaugurate si è scelto di affrontare le varie problematiche relative al mondo dell'infanzia ricorrendo non solo allo strumento della indagine conoscitiva, ma « sfruttando » tutti gli istituti contemplati dal Regolamento del Senato, quali gli affari assegnati. A causa delle limitazioni legate alla crisi epidemiologica, quest'anno la Commissione non ha potuto ricorrere, per l'approfondimento di alcune puntuali questioni, a missioni e sopralluoghi. Alcuni sopralluoghi, quali quello all'istituto penitenziario minorile di Treviso, e alcune missioni all'estero sul tema della giustizia di famiglia, già deliberati dall'ufficio di presidenza, non hanno potuto avere luogo.

In continuità con le esperienze delle precedenti legislature e dello scorso anno il metodo di lavoro seguito è stato contraddistinto da un clima di ampia condivisione, che ha consentito di evitare di riprodurre sui temi relativi ai diritti dell'infanzia le forti contrapposizioni tra forze politiche che sono proprie della normale dialettica parlamentare. Il principio del superiore

interesse del minore ha ispirato e orientato tutti i lavori, consentendo alla Commissione parlamentare per l'infanzia di svolgere un ruolo significativo nell'elaborazione di orientamenti in materia di promozione e tutela dei diritti dei minori, fornendo elementi rivelatisi utili in altre sedi parlamentari, quali l'esame di provvedimenti legislativi.

Anche nel 2020 ampio è stato il ricorso allo strumento conoscitivo: oltre alla conclusione, con l'approvazione all'unanimità di un documento conclusivo, della indagine conoscitiva sulla violenza tra minori e ai danni di bambini e adolescenti avviata nel 2019, la Commissione ha deliberato di svolgere due nuove indagini conoscitive l'una sul tema delle dipendenze patologiche e l'altra sul funzionamento dei servizi sociali in particolare durante la pandemia.

2. I principali temi trattati nel 2020

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

La Commissione aveva nel 2019 deliberato lo svolgimento di una specifica indagine conoscitiva sulla questione connessa alla diffusione della violenza fra i minori, proponendosi di analizzare il contesto di violenza nel quale vivono tanti bambini ed adolescenti e del quale, anche se non formalmente, finiscono per essere vittima.

Nel corso dell'indagine conoscitiva, che si è sostanziata in un lungo ciclo di audizioni e nell'acquisizione di documentazione scritta, sono stati esaminati, senza pretese di esaustività, vista la complessità e poliedricità della tematica, i principali aspetti legati alla violenza sia ai danni di minori che fra bambini, bambine e adolescenti. Le forme di violenza subite dai minori sono molte, pertanto la Commissione ha ritenuto di focalizzare la propria attenzione solo su alcune, rinviando ad altro momento la trattazione di alcuni temi, quali ad esempio la questione della vittimizzazione dei bambini, delle bambine, dei ragazzi e delle ragazze nelle cause di separazione particolarmente conflittuali o il tema delle cosiddette *baby star*, cioè di quelle forme di sfruttamento che si celano dietro le attività economiche connesse al mondo dello spettacolo (*showbiz*), con *baby* modelle costrette durante le sfilate a mangiare e bere poco per poter essere performanti al meglio.

All'esito della lunga attività conoscitiva, che si è protratta per quasi due anni, nel novembre del 2020, la Commissione ha approvato all'unanimità un articolato documento conclusivo.

L'indagine svolta ha consentito alla Commissione di rilevare la complessità e l'ampiezza dei temi trattati e di individuare alcuni punti critici sui quali intervenire. In primo luogo una delle principali criticità dell'attuale sistema è rappresentato dall'assenza di una uniforme e completa rilevazione del fenomeno della violenza sui minori. Ciò che occorre non è un semplice censimento di reati commessi da minori o a loro danno, serve una visione più ampia e di sistema, che fornisca elementi utili per una completa comprensione del fenomeno anche sul piano dei costi, non solo sociali ma

anche economici. In altri termini deve essere realizzata una banca dati nazionale che consenta di prendere in carico la vittima di violenza e di seguirla in tutto il suo percorso. Acquisire i dati in merito alla diffusione del fenomeno significa renderlo conoscibile, concreto, reale e divulgabile.

In proposito, anche se legato più in generale al fenomeno della violenza sulle donne, nel novembre 2020 il Senato ha approvato il disegno di legge atto Senato n. 1762, il quale introduce un articolato sistema di rilevazione statistica della violenza, anche di quella assistita, che vede il coinvolgimento non solo dell'Istituto nazionale di statistica (ISTAT), ma anche dei Ministeri della giustizia, dell'interno e della salute, nonché delle realtà regionali e locali.

Ancora, la Commissione ritiene estremamente importante proseguire nelle campagne informative volte a diffondere la conoscenza del numero verde di pubblica utilità 114 emergenza infanzia, ma anche del numero verde 1522 contro la violenza. Altrettanto essenziale è spingere i minori a denunciare la violenza rivolgendosi ad « adulti » di fiducia. In questo contesto educatori, insegnanti e pediatri possono svolgere un ruolo essenziale in virtù dell'attività svolta che li porta ad avere contatti, anche continuativi, con soggetti minori. Questi soggetti, in tal modo, possono contribuire ad intercettare gli eventuali segnali di presenza di abusi. E possono farlo anche a prescindere dalla capacità del minore di denunciare il maltrattamento. Solo il riconoscimento precoce dell'abuso può contribuire ad evitare pericolose e letali derive. Per poter riconoscere i segni della presenza della violenza però è necessario che l'adulto sia adeguatamente formato. È innegabile poi il ruolo che nella emersione della violenza e nella immediata individuazione dei segni dell'abuso può essere svolto dai pronto soccorsi. Importante da questo punto di vista è la previsione, con riguardo ai minori, di specifici protocolli per la gestione dei casi di violenza. Con riguardo alla violenza perpetrata ai danni dei minori in ambito scolastico non si può trascurare, poi, l'importanza di giungere alla approvazione del disegno di legge atto Senato n. 897, già peraltro esaminato dalla Camera, e che prevede l'installazione di telecamere all'interno di asili nido e scuole dell'infanzia. Per quanto concerne la violenza tra pari, e in particolare con riguardo al fenomeno delle *baby gang,* la Commissione ritiene che l'intervento repressivo non risolva, da solo, le origini del problema, per cui è importante un approccio volto a porre in essere misure di prevenzione del dilagare del fenomeno della violenza tra i giovani e interventi di natura culturale volti a rafforzare il sistema valoriale e il senso di appartenenza a una comunità, a offrire più solidi strumenti emotivi ai giovani, sia nei territori a maggior disagio sociale così come negli ambienti in cui l'accesso alle risorse – soprattutto economiche – spinge i ragazzi a cercare stimoli in azioni estreme. Si tratta di educare e, nel caso, di rieducare, cioè di far conoscere le regole, i principi, i valori sociali e giuridici, che, molto spesso, a causa del contesto familiare, territoriale, sociale in cui questi ragazzi sono cresciuti, non hanno conosciuto o non hanno assimilato. Una volta commesso il reato, questo compito educativo spetta al carcere. In questo percorso rieducativo sono gli educatori a rivestire un ruolo

fondamentale. È importante che, soprattutto in considerazione della giovane età, come del resto emerge già in alcune realtà detentive, il percorso di rieducazione sia « personalizzato ». L'avvento della rete e la progressiva diffusione di *internet* e degli strumenti che ne permettono l'accesso hanno profondamente inciso sulla modalità di esercizio della violenza, sia di quella commessa tra minori che di quella perpetrata ai loro danni, non solo mutando le caratteristiche di fenomeni già noti, si pensi al bullismo, alla pedopornografia e alla pedofilia, ma anche favorendo lo sviluppo di nuovi e più insidiosi pericoli. Pregevole è il lavoro che le Forze dell'ordine, e la Polizia postale in particolare, portano avanti monitorando la rete e tentando di preservare l'utenza dai tanti *cyber*-rischi. È parere della Commissione che sia comunque auspicabile la costituzione di una « cabina di regia » istituzionale in grado di coordinare le suddette misure, pianificandole e strutturandole anche coinvolgendo istituzioni centrali e locali dello Stato nonché tutti gli attori che, direttamente o indirettamente, entrano in contatto con soggetti minori. In particolare, se il ruolo della famiglia nell'educazione dei minori è essenziale, altrettanto importante è il ruolo di agenzia educativa che compete alla scuola. Con riguardo alla prevenzione della violenza, oltre alla già ricordata necessità di prevedere una formazione specifica per i docenti, la Commissione ritiene importante procedere nella istituzione presso le scuole di ogni ordine e grado di veri e propri sportelli di ascolto gestiti da psicologi scolastici. L'importanza del sostegno psicologico a livello scolastico è stato del resto alla base di alcune iniziative adottate dal Governo proprio in questo periodo di pandemia.

2.2. Le dipendenze patologiche

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

Le dipendenze patologiche diffuse fra i minori possono essere ricondotte a due categorie: le dipendenze da sostanze (droghe più o meno leggere, metanfetamine, steroidi, alcool e tabacco e alcooliche) e le dipendenze comportamentali, quali il disturbo da gioco d'azzardo, le dipendenze tecnologiche, lo *shopping* compulsivo, i disturbi dell'alimentazione e le dipendenze sessuali. Si tratta di un tema di grande attualità, che coinvolge molti giovani in età evolutiva e in relazione al quale la Commissione ha ritenuto necessario un approfondimento chiedendo, nel 1° novembre 2019, l'assegnazione di un affare.

La Commissione, successivamente, avendo colto l'ampiezza dei profili nei quali si sostanzia il tema, ha ritenuto di « convertire » l'affare in una indagine conoscitiva. La Commissione ha quindi ascoltato dai rappresentanti delle comunità terapeutiche ad esperti; da alcuni magistrati al Ministro per le politiche giovanili, titolare delle deleghe per le politiche antidroga, e al presidente dell'ISTAT. L'attività conoscitiva non si è ancora conclusa. In ogni caso la Commissione si ripromettere di approvare entro la fine del

2021 un documento conclusivo, nel quale, fra le altre, prevedere una valutazione della congruità della legislazione vigente.

2.3. La crisi epidemiologica da Covid-19 e il mondo dell'infanzia e dell'adolescenza

La pandemia da Covid-19, che ha connotato il 2020, è stata una esperienza traumatica che ha impattato pesantemente anche sul mondo dell'infanzia e dell'adolescenza.

Se da un lato, è vero che il Covid-19 ha, almeno sul piano strettamente medico-clinico, colpito in modo grave solo in modo limitato i più piccoli, dall'altro, è innegabile che la pandemia ha cambiato la vita dei bambini, delle bambine, dei ragazzi e delle ragazze.

Non si può ignorare il trauma legato alla chiusura delle scuole e alla limitazione alla libertà di movimento. Grave è stata la perdita sul piano strettamente didattico e sul livello degli apprendimenti, in quanto la didattica a distanza ha contribuito ad accentuare le diseguaglianze e ad ampliare maggiormente il divario culturale già esistente, soprattutto in alcuni territori del Paese, con un aggravio ulteriore del livello di povertà educativa. Povertà che è destinata peraltro ad accentuarsi ulteriormente a causa della crisi economica che ha impoverito ulteriormente le famiglie. Considerato lo stretto nesso esistente tra povertà economica e povertà educativa, non soltanto dal punto di vista dell'accesso all'istruzione, ma dell'accesso alla cultura, in genere, altrettanto grave è stata la perdita sul piano umano e della socialità.

La didattica a distanza ha anche inciso negativamente sulle carriere scolastiche e sull'inclusione degli studenti e delle studentesse con disabilità e bisogni educativi speciali (BES) che, secondo i dati ISTAT, nel 23 per cento dei casi sono stati di fatto esclusi dalla didattica a distanza (rispetto all'8 per cento della media).

L'epidemia poi ha costretto a riscrivere le norme di comportamento e a ridisegnare i rapporti personali anche, e soprattutto, a livello familiare.

Dove la vita familiare era già critica, la situazione è precipitata, perché le limitazioni hanno costretto in casa per intere giornate le famiglie, accentuando litigi e tensioni, ma anche, purtroppo le violenze.

Come è stato anche evidenziato dalla Commissione nel ricordato documento conclusivo dell'indagine conoscitiva sul fenomeno della violenza tra e ai danni dei minori, da un lato, la permanenza forzata nelle case dei nuclei familiari ha determinato un incremento della violenza domestica, lasciando in non pochi casi bambini e bambine bloccati in casa, alla mercé di soggetti abusanti sempre più frustrati. Situazione aggravata dall'impatto del *lockdown* sui servizi di protezione e sull'operatività degli assistenti sociali che ha fatto sì che i bambini e le bambine non avessero risorse a cui rivolgersi per chiedere aiuto. Vittime delle vittime sono stati i bambini e le bambine con disabilità, che come non mai hanno vissuto sulla loro pelle la duplice violenza di subire maltrattamenti e di non poterli denunciare.

Dall'altro lato, il maggior uso di strumenti informatici e telematici e l'aumento dei periodi di permanenza in rete, spesso lontano dal controllo genitoriale, hanno favorito l'emersione di nuovi rischi per la sicurezza dei

minori. Oltre ad un aumento dei « tradizionali » *cybercrime* si sono affacciati sullo scenario virtuale nuovi e pericolosi fenomeni criminogeni, quali quello delle *baby gang* virtuali (la rete è diventato il veicolo non solo per l'organizzazione dei pestaggi, ma anche lo strumento di diffusione e di scambio dei video della violenza. Vittime e carnefici sono diventati in pratica protagonisti di *web stories*), dei *fight club* (anche qui la rete è strumento per l'organizzazione del combattimento e mezzo di diffusione dello scontro) o dello scambio di tutto quel materiale definito « *gore* » (immagini e filmati di abusi sessuali di indubbia ferocia ai danni di bambini, bambini, ragazzi e ragazze) su *social network*.

Pesanti sono state anche le ricadute « strettamente sanitarie » del Covid-19. Il trattamento del virus ha monopolizzato il sistema sanitario a scapito della cura e della prevenzione delle altre patologie, anche croniche, non riconducibili al Covid-19, che colpiscono anche bambini, bambine ed adolescenti.

È importante che le tante criticità ma anche i pochi aspetti positivi legati all'emergenza epidemiologica non vengano dimenticati, ma rappresentino uno stimolo per il futuro, per ripensare anche le politiche per l'infanzia e per dare piena attuazione a quei diritti, che, ormai oltre trent'anni fa, sono stati sanciti nella Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza.

La Convenzione ONU del 1989 riconosce ad ogni bambino e bambina il diritto ad una famiglia. È quindi compito delle istituzioni sostenere con politiche attive le famiglie. Soprattutto in questo momento in cui la crisi economica, acuita dalla emergenza epidemiologica, sta impoverendo molti nuclei familiari. Occorre un vero e proprio *welfare* per l'infanzia. Alle famiglie va garantito un sistema di misure certe, organiche e adeguatamente finanziate. Da questo punto di vista la Commissione ritiene che la legge 1° aprile 2021, n. 46, che ha istituito l'assegno unico e universale, sia un importante primo passo. È auspicabile che tale riforma sia quanto prima accompagnata da ulteriori misure per le famiglie: dal sostegno all'occupazione femminile, al riconoscimento di benefici fiscali ed agevolazioni per le spese sostenute per la crescita, per il mantenimento e per l'educazione della prole, alle misure organizzative, di comunicazione e di semplificazione che favoriscano l'accesso delle famiglie ai servizi offerti e l'individuazione dei medesimi.

Ancora, la Convenzione riconosce a tutti i bambini e a tutte le bambine il diritto all'istruzione. Anche qui la crisi epidemiologica deve essere uno stimolo a fare meglio. Occorre ripartire da una visione unitaria dell'infanzia e dell'adolescenza, che riconnetta la dimensione della scuola e dell'istruzione con quella della famiglia, del lavoro e delle comunità locali, dell'ambiente e degli spazi aperti. La scuola contribuisce in maniera significativa a rafforzare nei bambini e negli adolescenti il senso di appartenenza alla comunità. E ciò non vale soltanto per la scuola dell'obbligo. Da questo punto di vista apprezzabile è stata l'attenzione e lo sforzo per la riapertura in sicurezza e la ripartenza delle attività dei servizi del sistema integrato 0-6 anni.

La difficile fase che ancora stiamo vivendo può rappresentare un'occasione per ripensare coraggiosamente e responsabilmente il sistema dei servizi socio-educativi e scolastici, tenendo in maggior conto i bisogni e le peculiarità delle differenti età e dei diversi cicli di studio, nonché le diverse caratteristiche delle risorse territoriali e regionali, promuovendo sinergie tra gli organi scolastici e gli enti locali, per la valorizzazione e l'efficientamento degli spazi pubblici esistenti, aperti e chiusi, da destinare a servizi per l'infanzia, ripensando per il futuro le logiche di edilizia scolastica, anche sulla base di una revisione delle metodologie educative e formative, alla luce del maggiore utilizzo delle tecnologie digitali.

Il Covid-19 può rappresentare un'opportunità anche dal punto di vista didattico. Il ricorso alla didattica a distanza (DAD), reso necessario dalla pandemia, ha sicuramente determinato effetti traumatici e non prevedibili. Da molte fonti giunge il richiamo a prestare attenzione al rischio che l'accumulo di perdita di apprendimento (*learning loss*) sia ormai difficilmente colmabile. È necessario, nel breve periodo, affrontare i ritardi e le carenze ormai certificati nel livello di apprendimento. La DAD, adottata quale mera trasposizione della lezione in presenza sul formato digitale, non può sostituire la didattica in presenza, soprattutto per i più piccoli di età, per gli studenti e per le studentesse con disabilità e con bisogni educativi speciali, ma può essere una occasione per ripensare un modello di scuola basato esclusivamente sulle lezioni frontali, introducendo nuove metodologie didattiche, adottando un approccio multidisciplinare e introducendo innovazioni di natura organizzativa, culturale e didattica. Alcune scuole con la ripresa dell'anno scolastico 2020/2021 hanno studiato modalità « alternative ». Si pensi alla didattica diffusa, alla scelta di ricorrere, ove possibile, ad attività all'aperto o di svolgere le lezioni in spazi più ampi, rendendo più efficiente la rete degli edifici scolastici (e non) ad oggi in disuso. Ma è necessario allargare l'orizzonte. Il dibattito non può più essere polarizzato dallo scontro DAD/didattica in presenza. La DAD può essere uno stimolo per investire sull'innovazione tecnologica. Un ammodernamento che richiede un intervento anche sul piano della formazione tecnologica dei docenti stessi. È importante in questo contesto che siano incrementati gli stanziamenti economici per promuovere i percorsi formativi dei minori con disabilità che, più di ogni altro coetaneo, hanno subito le ripercussioni negative della DAD.

Sempre la Convenzione ONU, all'articolo 24, riconosce, poi, il diritto alla salute del minore. Proprio con riguardo al diritto alla salute la pandemia ha posto in luce alcune criticità del sistema nel suo complesso. Se è vero che il *coronavirus* sembra colpire meno i bambini e le bambine, i rischi per la loro salute non mancano. Rischi psicologici prima di tutto. Oggi come non mai è importante sostenere psicologicamente bambini, bambine ed adolescenti. Il protocollo d'intesa sottoscritto tra il Ministero dell'istruzione e il Consiglio nazionale dell'Ordine degli psicologi, con l'obiettivo di fornire supporto psicologico a studenti e docenti per rispondere a traumi e disagi derivanti dall'emergenza Covid-19 e per fornire supporto nei casi di *stress* lavorativo, difficoltà relazionali, traumi psicologici e per prevenire

l'insorgere di forme di disagio e malessere psico-fisico, è utile, ma occorre andare fino in fondo, istituendo la figura dello psicologo scolastico.

Proprio per l'approfondimento di questi specifici temi la Commissione ha, da un lato, svolto puntuali audizioni, ascoltando fra gli altri il Ministro per le pari opportunità e la famiglia, Elena Bonetti, l'allora Ministro del lavoro e delle politiche sociali, Nunzia Catalfo, e infine il Ministro della salute, Roberto Speranza, e, dall'altro, deliberato una indagine conoscitiva specifica sul funzionamento e la gestione dei servizi sociali.

2.3.a. La crisi epidemiologica e le audizioni dei Ministri

A partire dal maggio del 2020, al termine della fase più dura della crisi epidemiologica, la Commissione ha ritenuto necessario ascoltare, con specifico riguardo alle misure a sostegno delle famiglie e dei minori nel contesto dell'emergenza epidemiologica da Covid-19, il Ministro per le pari opportunità e la famiglia, Elena Bonetti. Importanti contributi sono stati forniti anche dall'allora Ministro del lavoro e delle politiche sociali, Nunzia Catalfo, e dal Ministro della salute, Roberto Speranza, ascoltati nell'ambito della indagine conoscitiva sulla violenza.

L'attenzione all'impatto della crisi da Covid-19 sui minori è ancora alta: tanto che anche nel 2021 la Commissione ha ritenuto di proseguire in questa attività conoscitiva ascoltando il Ministro dell'istruzione, professor Patrizio Bianchi, con specifico riguardo alle conseguenze sul piano didattico ed educativo della pandemia.

Appare opportuno, in questa sede, dare conto unicamente del contributo fornito dal Ministro per le pari opportunità e la famiglia, in quanto degli interventi dei Ministri del lavoro e delle politiche sociali e della salute si è ampiamente riferito nel documento conclusivo della indagine conoscitiva sulla violenza tra e ai danni di minori, già approvato.

Il Ministro Bonetti, nell'evidenziare l'importante ruolo svolto dalle famiglie soprattutto nei periodi più duri della crisi epidemiologica, ha sottolineato l'importanza di portare avanti politiche in favore delle famiglie e, nel contempo, interventi per le nuove generazioni. È altrettanto vero che, almeno all'inizio della pandemia, si è assistito ad una fase nella quale i diritti dei bambini e delle bambine erano taciuti oppure considerati solo in termini funzionali ad una dimensione organizzativa del contesto in particolare familiare. Solo sul finire del primo *lockdown* ha iniziato ad emergere una visione più complessiva di quei diritti. L'impossibilità di accedere alla scuola e ai servizi educativi in genere purtroppo è stata letta, per troppi mesi, unicamente come un problema di gestione familiare e non correttamente valutato. Impedire la scuola « in presenza », ma anche la fruizione di attività ricreative e sportive, ha pregiudicato il diritto alla socialità, al gioco, alla crescita e a un pieno sviluppo di tanti bambini e adolescenti.

Si tratta di un impatto anche di lungo periodo: sta emergendo con chiarezza come la crisi pandemica abbia contribuito ad accentuare il problema della povertà educativa. Il Ministro, nel dare conto delle linee di intervento portate avanti dall'Esecutivo, ha posto in luce l'importanza del cosiddetto *Family Act*, « che si propone come una riforma integrata a

sostegno delle famiglie ma che ha come centralità nel suo costituirsi la possibilità di mettere il *focus* sulle nuove generazioni e sui bambini ».

Particolarmente significativi sono stati gli interventi portati avanti nell'ambito dell'attività dell'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza, chiamato peraltro a redigere il nuovo Piano nazionale di azione e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva, Piano sul quale peraltro la Commissione è chiamata a rendere parere.

In linea con le esigenze rappresentate dalla Commissione, il Governo ha avviato l'implementazione della banca dei dati dell'Osservatorio per il contrasto alla pedofilia e alla pedopornografia minorile. Questa banca dati, come ha precisato il Ministro per le pari opportunità e la famiglia, « ha l'obiettivo di consentire una lettura approfondita di questo fenomeno, in generale della violenza e poi con l'accezione anche della pedofilia e pedopornografia minorile ». L'importanza di tale Osservatorio è emersa soprattutto nel contesto epidemiologico in atto, nel quale, come del resto rilevato anche dalla Commissione, si è potuto constatare un aumento dei fenomeni violenti in danno dei minori.

Un ultimo rilevante tema affrontato dal Ministro Bonetti e sul quale peraltro la Commissione ha deciso di avviare un approfondimento, attraverso la deliberazione di una indagine conoscitiva *ad hoc*, è rappresentato dalla povertà minorile. Nonostante un crescente impegno, negli ultimi anni, per contrastare il ciclo intergenerazionale della povertà a partire dai bambini, la crisi economica e sociale dovuta alla pandemia di Covid-19 ha già avuto effetti tangibili sui tassi di povertà, troppo elevati rispetto ai *target* della Strategia Europa 2020, che prevedeva entro quest'anno l'uscita dalla sfera della povertà di 20 milioni di cittadini europei rispetto ai livelli del 2015. L'*EU Social Summit* di Porto, quindi, ha rappresentato una rilevante occasione di dialogo fra i diversi Paesi europei che hanno avuto l'opportunità di discutere i prossimi passi verso l'adozione della raccomandazione che istituisce una garanzia europea per l'infanzia (cosiddetta « *Child Guarantee* ») a livello dell'Unione europea. Tale strumento rappresenta quindi una tappa fondamentale per la definizione dell'agenda UE e di un piano di ripresa *post*-Covid-19 inclusivo, sostenibile e resiliente. Uno strumento essenziale, in relazione al quale il nostro Paese sta giocando, come ha rilevato il Ministro, un ruolo chiave. Secondo i dati recentemente diffusi dall'ISTAT nel 2020, nell'anno della pandemia, la povertà assoluta in Italia peraltro ha raggiunto i valori più alti dal 2005, toccando 1,3 milioni di bambini e 767.000 famiglie con minori. Sono 1 milione in più le persone in povertà assoluta, in tutto 335.000 famiglie in più rispetto al 2019. Una situazione che si riflette anche nei consumi della famiglia che, nel 2020, hanno registrato una netta contrazione, con possibili ripercussioni anche nell'accesso a beni e servizi, tra cui assistenza sanitaria e istruzione, condizioni abitative dignitose e alimentazione adeguata, in linea con i principi e le norme della Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza. È proprio alla luce di questi dati e degli stimoli europei che la Commissione si ripromette di affrontare in modo preciso e puntuale

il tema della povertà minorile, dedicando in questo contesto anche particolare spazio alla questione della povertà educativa.

2.3.b. Pandemia e problemi nel funzionamento dei servizi sociali

La Commissione parlamentare per l'infanzia e l'adolescenza, sul finire del 2020, ha ritenuto – come accennato – di deliberare una specifica indagine conoscitiva attraverso la quale analizzare la questione relativa al funzionamento e alla gestione dei servizi sociali, con particolare riferimento all'emergenza epidemiologica da Covid-19. Si tratta di un tema molto ampio che merita un attento approfondimento in considerazione delle problematiche emerse in modo particolare in seguito all'adozione delle misure di contenimento dell'emergenza epidemiologica da Covid-19. Soprattutto durante i mesi del *lockdown* sono state registrate numerose criticità in relazione al funzionamento della rete territoriale chiamata a fornire assistenza alle famiglie, ai bambini, alle bambine, ai ragazzi e alle ragazze anche con disabilità. L'emergenza epidemiologica da Covid-19 ha messo in luce forti fragilità del sistema dei servizi sociali che, durante la pandemia, non è stato in grado di fronteggiare al meglio le necessità delle famiglie e di rispondere all'aumentata domanda di assistenza. In alcuni territori il servizio si è fermato del tutto. Il sistema non aveva un piano di emergenza. L'assistenza domiciliare, in un momento in cui il ruolo dei servizi sociali era più cruciale, è stata sospesa; in molti casi, i risultati ottenuti con i bambini, con le bambine, con i ragazzi e le ragazze, sia con disabilità cognitive che motorie, si sono persi. La sospensione dell'erogazione del servizio, o la sua contrazione e spostamento su modalità telematica, si è intrecciata con la chiusura delle scuole – con conseguente venir meno dell'apporto dei docenti di sostegno –, l'adozione della DAD, la chiusura di palestre e centri sportivi, determinando effetti sui soggetti più fragili e vulnerabili.

L'emergenza ha implementato le difficoltà del cittadino nell'accesso ai servizi territoriali socio-sanitari, determinando un ulteriore allungamento delle liste d'attesa. Inoltre, si sono manifestate carenze significative sul piano dello svolgimento degli incontri protetti fra genitori e figli minori in spazio neutro e case famiglia.

A ciò si aggiunge l'aumento dei disagi psicologici registrati nei minori in seguito alle misure di chiusura e limitazione adottate a causa dell'emergenza sanitaria: aumento che richiede una capacità di intervento maggiore del passato e che preme sul sistema dei servizi sociali che dovrebbe garantire continuità e assistenza alle famiglie, ai bambini, alle bambine, ai ragazzi e alle ragazze, siano essi soggetti con disabilità o fragilità psicologiche.

Per la Commissione la prosecuzione dell'emergenza sanitaria rende necessario un approfondimento ed una riflessione sul funzionamento dell'intero sistema e dell'azione che i servizi sociali devono compiere in favore delle famiglie, soprattutto quelle in condizioni di maggiore fragilità. La Commissione ha ad oggi proceduto allo svolgimento di una serie di audizioni, ascoltando tra gli altri la neo insediata Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza, dottoressa Carla Garlatti, il presidente dell'I-

STAT e una serie di esperti. La Commissione si riserva di svolgere, ove necessario e possibile, anche eventuali sopralluoghi, presso alcune strutture, e missioni. I lavori dell'indagine confluiranno anche in questo caso in un documento conclusivo auspicabilmente approvabile nel corso dell'anno 2021.

2.4. A dieci anni dall'istituzione dell'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza

L'istituzione di un Garante nazionale dei diritti del bambino, operante nel quadro di un'istituzione nazionale per i diritti umani, ha costituito un obiettivo per anni raccomandato al nostro Paese da autorevoli voci della comunità internazionale, perseguito in sede parlamentare attraverso svariate proposte di legge e finalmente raggiunto nel corso del 2011, con l'adozione della legge istitutiva dell'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza.

Nel corso dell'ultimo decennio l'Autorità garante ha svolto un importante lavoro per la promozione dei diritti dei minori. Il quadro normativo vigente risente tuttavia di alcuni limiti legati all'attuale assetto organizzativo, finanziario e funzionale dell'Autorità. Limiti peraltro posti in luce dallo stesso Comitato sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza delle Nazioni Unite nelle osservazioni conclusive al quinto e sesto rapporto periodico dell'Italia sullo stato di attuazione della Convenzione, del febbraio 2019.

La Commissione ha ritenuto, all'indomani del suo insediamento, di audire la neo Autorità garante, dottoressa Carla Garlatti. L'Autorità, oltre ad avere fornito importanti elementi sulle linee di intervento che intende seguire nel corso del suo mandato, ha rappresentato alla Commissione le suddette criticità.

Proprio alla luce di tali rilievi è stato predisposto un disegno di legge (atto Senato n. 2270) di modifica dell'attuale assetto normativo, sottoscritto dalla Presidente Ronzulli e da vari componenti senatori della Commissione. Il disegno di legge, oltre a rafforzare il potere consultivo dell'Autorità, chiamata ad esprimere parere su tutti i disegni di legge sia governativi che parlamentari, nonché su tutti gli atti normativi in tema di infanzia, potenzia anche il potere ispettivo dell'Autorità, con la possibilità per essa di effettuare visite ed ispezioni senza la necessità di un preventivo accordo o della preventiva autorizzazione dell'amministrazione presso la quale si effettua la visita o l'ispezione. Al fine di ovviare all'attuale assenza di un sistema di coordinamento o di un collegamento funzionale tra l'Autorità garante e le figure di garanzia regionali, la proposta interviene sui compiti spettanti alla Conferenza nazionale per la garanzia dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, riconoscendo ad essa il compito di assicurare il raccordo e il coordinamento delle attività del Garante nazionale e dei garanti regionali. Sono previsti infine una serie di modifiche alla legge istitutiva volti a garantire la necessaria autonomia organizzativa e contabile all'amministrazione dell'Autorità.

Più circoscritto è l'ambito di applicazione della proposta di legge atto Camera n. 3031, di iniziativa di due componenti della Commissione, gli

onorevoli Lattanzio e Siani. Tale proposta, infatti, modifica l'articolo 3 della legge 12 luglio 2011, n. 112, introducendo tra le competenze dell'Autorità garante quella di esprimere pareri, nei limiti della propria competenza, in sede annuale di legge di bilancio, di Documento di economia e finanza e di eventuali relazioni sullo scostamento di bilancio, definendone termini e modalità.

La Commissione, nel ribadire l'importanza del ruolo svolto dall'Autorità garante, auspica, in linea anche con le indicazioni espresse dal Comitato ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza nelle raccomandazioni indirizzate all'Italia a febbraio del 2019, che le iniziative di riforma della legge n. 112 del 2011 possano essere quanto prima esaminate dal Parlamento, così da poter rafforzare in modo strutturale il ruolo di Autorità terza e indipendente, indispensabile per valorizzarne l'azione e non pregiudicare l'efficacia degli interventi già realizzati.

2.5. La circoncisione rituale minorile

La Commissione ha poi proseguito ad occuparsi della delicata questione della circoncisione rituale minorile, in relazione alla quale era stata chiesta l'assegnazione di un affare (n. 216).

Si tratta di un problema che ha assunto particolare rilievo nel nostro Paese, in seguito all'aumento di famiglie straniere che la eseguono usualmente per motivi religiosi o culturali. Se, da un lato, nell'ambito della comunità ebraica l'esecuzione di tali pratiche – che consistono nell'asportazione della pelle del prepuzio del pene, che ricopre il glande, e nell'allargamento dell'anello prepuziale – è svolta nel pieno rispetto di protocolli di sicurezza medico-sanitaria, dall'altro, in altri contesti religiosi-culturali essa è demandata a « circoncisori tradizionali » ed effettuata in ambiti spesso non igienicamente sicuri. Sono queste le ragioni per le quali molti bambini, come confermano alcuni casi di cronaca, riportano complicanze gravi e in alcuni casi addirittura letali.

Nell'ambito dell'esame dell'affare assegnato la Commissione ha svolto un breve ciclo di audizioni, ascoltando alcuni esperti in pediatria, nonché i rappresentanti delle comunità ebraiche ed islamiche.

Sulla base del materiale conoscitivo acquisito, la Commissione si riserva di approvare una precisa relazione proprio su questa questione. La relazione rappresenterà l'occasione per la Commissione per formulare specifiche indicazioni affinché sia effettivamente garantito il diritto alla salute di tutti i bambini.

Finito di stampare nel mese di ottobre 2021
presso Antica Tipografia dal *1876* srl
Corso del Rinascimento, 24 - 00186 Roma
Azienda certificata ISO 9001 – ISO 14001 – ISO 45001

Il 2020 sarà senza dubbio ricordato come l'anno della pandemia da Covid-19. Un'esperienza traumatica e inaspettata che ha profondamente segnato la vita non solo degli adulti ma anche dei bambini, delle bambine, dei ragazzi e delle ragazze.
Attraverso la relazione «generale» la Commissione intende focalizzare e sollecitare l'attenzione del Parlamento, e più ampiamente del dibattito politico, sulle tematiche connesse al mondo dell'infanzia e alla concreta attuazione dei diritti che, oltre trenta anni fa, sono stati riconosciuti dalla Convenzione ONU a bambini e adolescenti e che nel periodo drammatico della pandemia da Covid-19 sono stati messi a dura prova.

Anche nel 2020 ampio è stato il ricorso allo strumento conoscitivo: oltre alla conclusione, con l'approvazione all'unanimità di un documento conclusivo, della indagine conoscitiva sulla violenza tra minori e ai danni di bambini e adolescenti avviata nel 2019, la Commissione ha deliberato di svolgere due nuove indagini conoscitive l'una sul tema delle dipendenze patologiche e l'altra sul funzionamento dei servizi sociali in particolare durante la pandemia.
La Commissione ha poi proseguito ad occuparsi della delicata questione della circoncisione rituale minorile.

(dal Doc. XVI-bis n. 5)