



**Dipartimento  
per le politiche della famiglia**

Presidenza del Consiglio dei ministri



# RELAZIONE BIENNALE SULLA CONDIZIONE DELL'INFANZIA E DELL'ADOLESCENZA IN ITALIA 2016-2017

---

Istituto  
degli  
Innocenti







**Dipartimento  
per le politiche della famiglia**

Presidenza del Consiglio dei ministri



# RELAZIONE BIENNALE SULLA CONDIZIONE DELL'INFANZIA E DELL'ADOLESCENZA IN ITALIA 2016-2017

---

Istituto  
degli  
Innocenti



**Capo del Dipartimento**

Ilaria Antonini

**Ufficio II - Politiche per la famiglia**

**Dirigente coordinatore**

Tiziana Zannini

**Servizio II - Promozione dei servizi per la famiglia, relazioni internazionali e comunitarie**

**Dirigente coordinatore**

Alfredo Ferrante

**Presidente**

Maria Grazia Giuffrida

**Consiglieri**

Loredana Blasi, Mariangela Bucci,  
Francesco Neri, Giuseppe Sparnacci

**Direttore Generale**

Sabrina Breschi

**Direttore Area Infanzia e Adolescenza**

Aldo Fortunati

**Servizio documentazione, biblioteca e archivio storico**

Anna Maria Maccelli

## **RELAZIONE BIENNALE SULLA CONDIZIONE DELL'INFANZIA E DELL'ADOLESCENZA IN ITALIA 2016-2017**

**Gruppo di redazione**

Anna Maria Maccelli (coordinamento), Lucia Bianchi,  
Enrico Moretti, Tessa Onida, Marco Zelano

2022, Istituto degli Innocenti, Firenze

Il presente rapporto è stato realizzato in attuazione dell'accordo di collaborazione stipulato in data 12/01/2021 fra la Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento per le politiche della famiglia e l'Istituto degli Innocenti di Firenze.

**Componenti dell'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza 2020-2023**  
(nominati con decreto 18 febbraio 2020 della Ministra per le pari opportunità e la famiglia  
Elena Bonetti)

Ilaria Antonini (*Presidenza del Consiglio dei ministri, Dipartimento per le politiche della famiglia*)  
Paola Paduano (*Presidenza del Consiglio dei ministri, Dipartimento per le pari opportunità*)  
Dario De Vincentiis (*Dipartimento per le politiche giovanili*)  
Adriana Ciampa (*Ministero del lavoro e delle politiche sociali*)  
Stefania Congia (*Ministero del lavoro e delle politiche sociali*)  
Cristiana Coviello (*Ministero della salute*)  
Alessandra Baldi (*Ministero dell'istruzione*)  
Michela Carboniero (*Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale*)  
Paolo Formicola (*Ministero dell'interno*)  
Giacomo Ebner (*Ministero della giustizia*)  
Paola Sorgente (*Ministero dello sviluppo economico*)  
Cristina Maltese (*Ministero dell'economia e delle finanze*)  
Maria Grazia Giuffrida (*Istituto degli Innocenti*)  
Sabrina Prati (*Istituto nazionale di statistica*)  
Federica Borelli (*Conferenza delle regioni e delle province autonome*)  
Marina Gori (*Conferenza delle regioni e delle province autonome*)  
Giovanni Deiana (*Conferenza delle regioni e delle province autonome*)  
Giovanni Santarelli (*Conferenza delle regioni e delle province autonome*)  
Mariateresa Paladino (*Conferenza delle regioni e delle province autonome*)  
Laura Colantonio (*Conferenza delle regioni e delle province autonome*)  
Laura Baldassarre (*Associazione nazionale dei comuni italiani*)  
Laura Galimberti (*Associazione nazionale dei comuni italiani*)  
Giovanna Marano (*Associazione nazionale dei comuni italiani*)  
Barbara Perluigi (*Unione province d'Italia*)  
Marco Bussoni (*Presidente dell'Unione nazionale comuni comunità enti montani*)  
Giuseppina Maria Patrizia Surace (*Comitato italiano per l'Unicef*)  
Alberto Villani (*Società italiana di pediatria*)  
Maria Guidotti (*Cgil*)  
Silvia Stefanovichj (*Cisl*)  
Valentina Verduni (*Uil*)  
Claudio Cottatellucci (*Associazione italiana dei magistrati per i minorenni e per la famiglia*)  
Salvatore Poidomani (*Sindacato unitario nazionale degli assistenti sociali*)  
Gianmarco Gazzi (*Consiglio nazionale ordine degli assistenti sociali*)  
David Lazzari (*Consiglio nazionale ordine degli psicologi*)  
Damiana Stocco (*Associazione italiana degli avvocati per la famiglia e per i minori*)  
Nadia Monetti (*Consiglio nazionale ordine dei giornalisti*)  
Gianfranco De Lorenzo (*Associazione nazionale pedagogisti italiani*)  
Maria Rita Venturini (*Associazione nazionale degli educatori professionali*)  
Katia Scannavini (*ActionAid International Italia Onlus*)  
Chiara Pacifici (*Amnesty International Italia*)  
Donatella Turri (*Caritas Italiana*)  
Liviana Marelli (*Coordinamento nazionale comunità di accoglienza*)  
Sergio Bottiglioni (*Federazione italiana dello scautismo*)  
Elisa Crupi (*Associazione Libera*)  
Arianna Saulini (*Save the Children Italia Onlus*)  
Federica Giannotta (*Terre des hommes Italia Onlus*)  
Andrea Bonsignori (*Esperto*)  
Mario De Curtis (*Esperto*)  
Paola Milani (*Esperta*)  
Fausta Ongaro (*Esperta*)  
Maria Rita Parsi (*Esperta*)  
Rosa Rosnati (*Esperta*)  
Maria Sandra Telesca (*Esperta*)  
Federico Tonioni (*Esperto*)

### **Invitati permanenti**

Carla Garlatti (*Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza*)

Fabrizio Petri (*Comitato interministeriale per i diritti umani*)

Giuseppe Lococo (*Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati – UNHCR*)

Franco Taverna (*Fondazione Exodus Onlus*)

Lucia Celesti (*Ospedale pediatrico Bambin Gesù*)

Ernesto Caffo (*SOS il Telefono Azzurro Onlus*)

Ivano Abbruzzi (*Fondazione L'Albero della vita*)

---

# Sommario

|   |           |
|---|-----------|
| <b>Presentazione</b>  | <b>6</b>  |
| <b>Il quadro statistico</b>   | <b>9</b>  |
| La condizione dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia: uno sguardo d'insieme sul biennio 2016-2017   | 10        |
| <b>Il quadro normativo e cenni di giurisprudenza</b>  | <b>25</b> |
| I principali interventi normativi del biennio in base agli ambiti tematici della Convenzione Onu sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza | 26        |
| Prospettive di sviluppo   | 61        |
| <b>Il focus tematico</b>  | <b>65</b> |
| La natalità in Italia al 2017: i dati e le possibili cause della bassa natalità   | 66        |

# Presentazione

La presente relazione biennale sulle condizioni dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia è stata realizzata dal Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, ai sensi dell'articolo 3, comma 2, lettera *d*) del decreto del Presidente della Repubblica 14 maggio 2007, n. 103. La relazione biennale 2016-2017, come le precedenti, si occupa dei diritti e dello sviluppo dei soggetti in età evolutiva e offre riflessioni su questioni aperte e su ipotesi di strategie per migliorare la vita di bambini e bambine, ragazzi e ragazze. Un riferimento generale della relazione è costituito anche dal *IV Piano nazionale di azione e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva - 2016-2017*, adottato con decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 2016.

La presente relazione si compone di tre parti:

- *Il quadro statistico*, in cui si ricostruisce la situazione generale della condizione dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia nel biennio di riferimento, attraverso l'analisi di diversi indicatori. L'esame del quadro statistico evidenzia il calo della popolazione a causa dalla diminuzione delle nascite, perché le coppie, più di prima, posticipano la decisione di avere un figlio, sia per motivi economici ma anche per la difficoltà di conciliare i tempi del lavoro con i tempi per la famiglia. Al contrario, il numero delle famiglie cresce, in quanto diminuiscono i nuclei complessi e sempre più persone vivono da sole. Relativamente all'affidamento familiare, si registra una fase di stallo del fenomeno, mentre risultano in crescita le denunce di violenza verso bambini e adolescenti. Il tasso della mortalità infantile è decisamente diminuito e le condizioni di salute sono migliorate. È invece cresciuta la povertà assoluta e l'esclusione sociale di bambini e bambine, di ragazzi e ragazze, fenomeno che pone questioni di giustizia sociale e di accesso alle misure di protezione.
- *Il quadro normativo*, in cui si analizzano i principali interventi normativi del biennio riguardo a bambini e bambine e adolescenti. Gli interventi sono stati ripartiti in base agli ambiti tematici dello schema predisposto dal Comitato Onu sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza (Linee guida del Comitato Onu per la redazione dei rapporti governativi periodici), utilizzato per l'elaborazione del rapporto quinquennale all'Onu sullo stato di applicazione della Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, adottata a New York il 20 novembre 1989 e resa esecutiva in Italia con legge 27 maggio 1991, n. 176 (in seguito Convenzione Onu).

Gli ambiti tematici sono i seguenti:

- > Misure generali di attuazione della Convenzione
- > Definizione di minore di età
- > Principi generali
- > Diritti civili e libertà
- > Violenza
- > Ambiente familiare e misure alternative
- > Disabilità, salute e assistenza
- > Educazione, gioco e attività culturali
- > Misure speciali di protezione
- > *Follow-up* del Protocollo opzionale sulla vendita, la prostituzione e la pornografia riguardanti bambini e ragazzi
- > *Follow-up* del Protocollo opzionale sul coinvolgimento di bambini e ragazzi nei conflitti armati

Secondo questa suddivisione, è stata esaminata la normativa nazionale, quella regionale e delle province autonome e sono stati fatti alcuni cenni di giurisprudenza.

- *Il focus tematico*, in cui si approfondisce il tema della natalità in Italia. In particolare, si rileva che il tasso di fecondità totale è tra i più bassi dell'Unione europea, la quota di nati da donne più giovani è in continua diminuzione, mentre la quota di donne senza figli è in aumento. Tra le possibili cause del fenomeno ci sono la precarietà economica e abitativa che possono portare a precarietà affettiva e instabilità coniugale, i costi di mantenimento dei figli, la conciliazione dei tempi di lavoro con i tempi per la famiglia, l'emigrazione dei giovani italiani, tutti fattori che evidenziano la necessità di continuare a implementare gli investimenti sulle politiche familiari.



# IL QUADRO STATISTICO

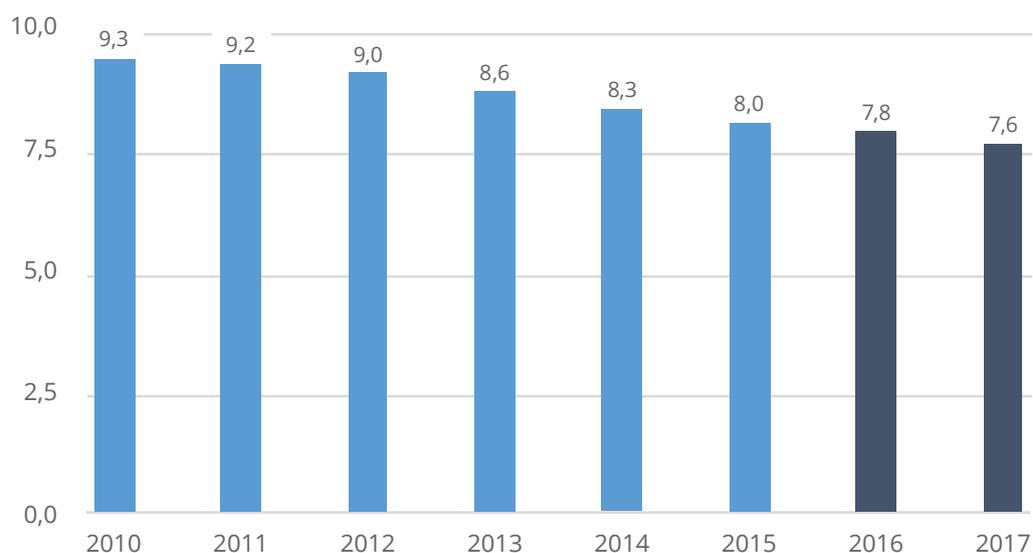
## LA CONDIZIONE DELL'INFANZIA E DELL'ADOLESCENZA IN ITALIA: UN SGUARDO D'INSIEME SUL BIENNIO 2016-2017

### POCHI BAMBINI E POCHE BAMBINE

Nel corso del 2015 l'Istituto nazionale di statistica dava conto del più significativo calo della popolazione residente occorso nell'ultimo secolo, un evento di portata storica per il nostro Paese. La riduzione era addebitabile per intero alla popolazione di cittadinanza italiana e risultava mitigata soltanto dalla componente migratoria il cui saldo, seppure su livelli estremamente più bassi rispetto a quanto verificato negli anni precedenti, restava positivo. Nel biennio 2016-2017 la dimensione quantitativa della popolazione residente si attesta su valori di poco superiori ai 60 milioni<sup>1</sup>.

Tra le principali componenti del calo della popolazione c'è la progressiva e inesorabile diminuzione delle nascite. Nelle donne il limite conclusivo del periodo fertile rimane pressoché fermo attorno ai 45 anni, mentre aumenta l'età in cui si inizia a gettare le basi per un progetto familiare – in media superiore ai 30 anni – comprimendo così il tempo disponibile per la procreazione. Ad aggravare il quadro vi è la consapevolezza che l'Italia è tra i Paesi occidentali in cui si posticipa maggiormente la decisione di avere un figlio e al contempo è uno di quelli più carenti in strumenti di conciliazione tra lavoro e famiglia, mentre la cura dei figli e dei genitori, sempre più vecchi, è fortemente sbilanciata nella coppia e addossata quasi per intero sulle spalle della donna. Come detto in precedenza, le nascite sono in costante diminuzione attestandosi oramai stabilmente sotto la soglia critica del mezzo milione: 473.438 nati nel corso del 2016 e 458.151 nati del 2017. Il *trend* di profonda depressione delle nascite è ben testimoniato dall'andamento del quoziente di natalità (figura 1).

**Figura 1. Quoziente di natalità (rapporto tra il numero dei nati vivi nell'anno e l'ammontare medio della popolazione residente per 1.000) - Anni 2010-2017**



Fonte: Istat - <https://demo.istat.it/>

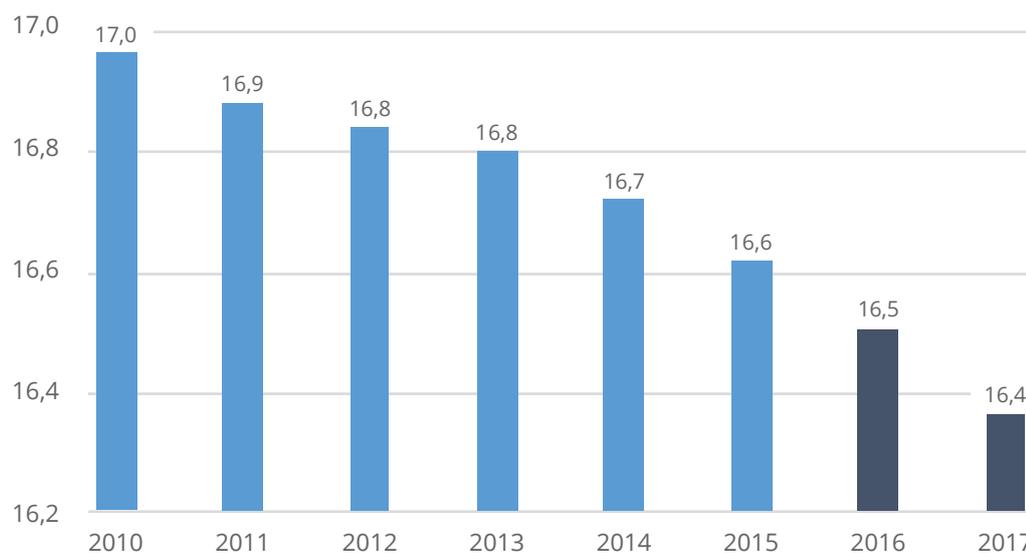
1 Al riguardo si consulti <https://demo.istat.it/>

Le previsioni per il prossimo futuro non appaiono incoraggianti. Se negli scorsi decenni l'ampia consistenza numerica delle trentenni ha tamponato la caduta delle nascite, nel tempo presente la schiera delle potenziali madri si sta progressivamente riducendo. Per dirla in breve: meno figli ieri significano meno madri oggi e ancor meno figli domani.

Pertanto se non si riesce a invertire la tendenza secondo la quale le donne italiane mettono al mondo al più un solo figlio, il numero di nascite nel Paese continuerà ad essere in declino, accelerando ulteriormente il passo. Se un fattore non trascurabile della diminuzione delle nascite risiede nel mutamento culturale della società, segnato da una deriva individualistica in cui i progetti riproduttivi non assumono carattere di priorità, resta compito centrale delle politiche pubbliche il rilancio della natalità, valorizzando le potenziali madri e i potenziali padri che, in assenza di prospettive e opportunità lavorative, di validi meccanismi di conciliazione dei tempi di cura e lavoro rimandano, se non rinunciano del tutto, i propri progetti familiari.

In ragione di tali considerazioni, non sorprende verificare che la percentuale della popolazione minorile è il 16,5% della popolazione totale residente in Italia nel 2016 e il 16,4% nel 2017, mentre quella dei bambini, delle bambine e degli adolescenti di 0-14 anni è di poco superiore al 13,5% (figura 2).

**Figura 2. Incidenza percentuale dei residenti di 0-17 anni sul totale - Anni 2010-2017**



Fonte: Istat - <https://demo.istat.it/>

Al contempo l'indice di vecchiaia – ultrasessantacinquenni ogni 100 residenti 0-14enni – che sintetizza efficacemente il rapporto numerico tra generazioni raggiunge nel nostro Paese valori pari a 161 nel 2016 e a 165 nel 2017<sup>2</sup>, testimoniando un sostanziale rovesciamento della piramide relativa all'età della popolazione residente. Complessivamente considerate, si tratta di linee di tendenza ampiamente omogenee nei diversi contesti regionali, mentre le differenze, che pur sussistono, sono riconducibili ai diversi punti di partenza e ai diversi tassi di velocità delle trasformazioni.

<sup>2</sup> Elaborazione Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza su dati Istat <https://demo.istat.it/>

Gli squilibri sin qui illustrati certificano la rarefazione dell'infanzia e dell'adolescenza, ovvero la perdita di peso demografico delle più giovani generazioni, cosa che implica significativi rischi per la tenuta del Paese, per la sostenibilità ed equità del nostro welfare, nonché per un'adeguata qualità della vita materiale, affettiva e relazionale dei bambini e delle bambine, dei ragazzi e delle ragazze in linea con i principi espressi dalla Convenzione Onu.

In quest'ultima accezione la crescita in contesti di vita fortemente adulti in cui si sperimenta sempre meno la condivisione con fratelli, cugini, pari di età, implica non di rado una diversa geografia della loro quotidianità, una concentrazione di attenzioni e di compiti, un eccesso di aspettative sovente soffocanti.

## FAMIGLIE IN EVOLUZIONE

Numericamente parlando se la popolazione residente è ferma, con segnali di preoccupante riduzione, il numero totale delle famiglie è cresciuto. Nel biennio 2016-2017 di interesse precipuo della Relazione, le famiglie nel nostro Paese sono passate da 25.937.723 a 25.981.996<sup>3</sup> proseguendo il *trend* di crescita già registrato negli anni precedenti. Inoltre le famiglie sono state soggette a trasformazioni caratterizzate da processi di nuclearizzazione (riduzione delle forme familiari estese e plurinucleari), di denuclearizzazione (venir meno dello stesso nucleo, laddove si vive soli) e di polverizzazione (diminuzione del numero medio di componenti della famiglia). Pertanto, a seguito delle diverse modalità di fare famiglia, molto più complesso si è fatto il dibattito pubblico su di esse. Nel corso degli ultimi decenni ha infatti sempre più senso parlare di differenti modelli di famiglie quali destinatarie di politiche pubbliche di supporto.

I mutamenti nel profilo e nella composizione della famiglia non implicano di per sé un peggioramento delle relazioni e dei legami, piuttosto un loro riposizionamento alla ricerca di nuovi equilibri. In tal senso, un ruolo non secondario riguarda l'impatto dell'instabilità coniugale misurabile attraverso i crescenti fenomeni di separazione e divorzio che molto incidono sulla durata media del periodo riproduttivo: nel 2016 come nel 2017 si registra una separazione ogni due matrimoni celebrati, valore di poco inferiore si rileva per i divorzi<sup>4</sup>. L'affidamento dei figli minorenni riguarda circa una separazione su due e un terzo dei divorzi con un conseguente alto coinvolgimento di bambini e bambine, ragazzi e ragazze che vivono nel nostro Paese: nel biennio 2016-2017 sono stati affidati annualmente poco più di 74mila minori di età nelle separazioni e 44mila nei divorzi<sup>5</sup>.

D'altro canto va rimarcato positivamente il dato relativo all'affidamento condiviso che aumenta nel tempo, raggiungendo quote superiori a nove casi su dieci, sia nelle separazioni che nei divorzi, testimoniando la possibilità del bambino e della bambina, del ragazzo e della ragazza di crescere sperimentando una quotidianità di relazione con entrambi i genitori. Se la famiglia è il luogo principe per la crescita dei bambini e delle bambine, dei ragazzi e delle ragazze, al suo interno possono verificarsi situazioni di crisi. Il nostro ordinamento riconosce a bambini e bambine, ragazzi e ragazze, il diritto a essere protetti prioritariamente nell'ambito della propria famiglia d'origine.

3 Al riguardo si consulti <https://demo.istat.it/>

4 Elaborazione Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza su dati Istat <http://dati.istat.it/>

5 Al riguardo si consulti <http://dati.istat.it/>

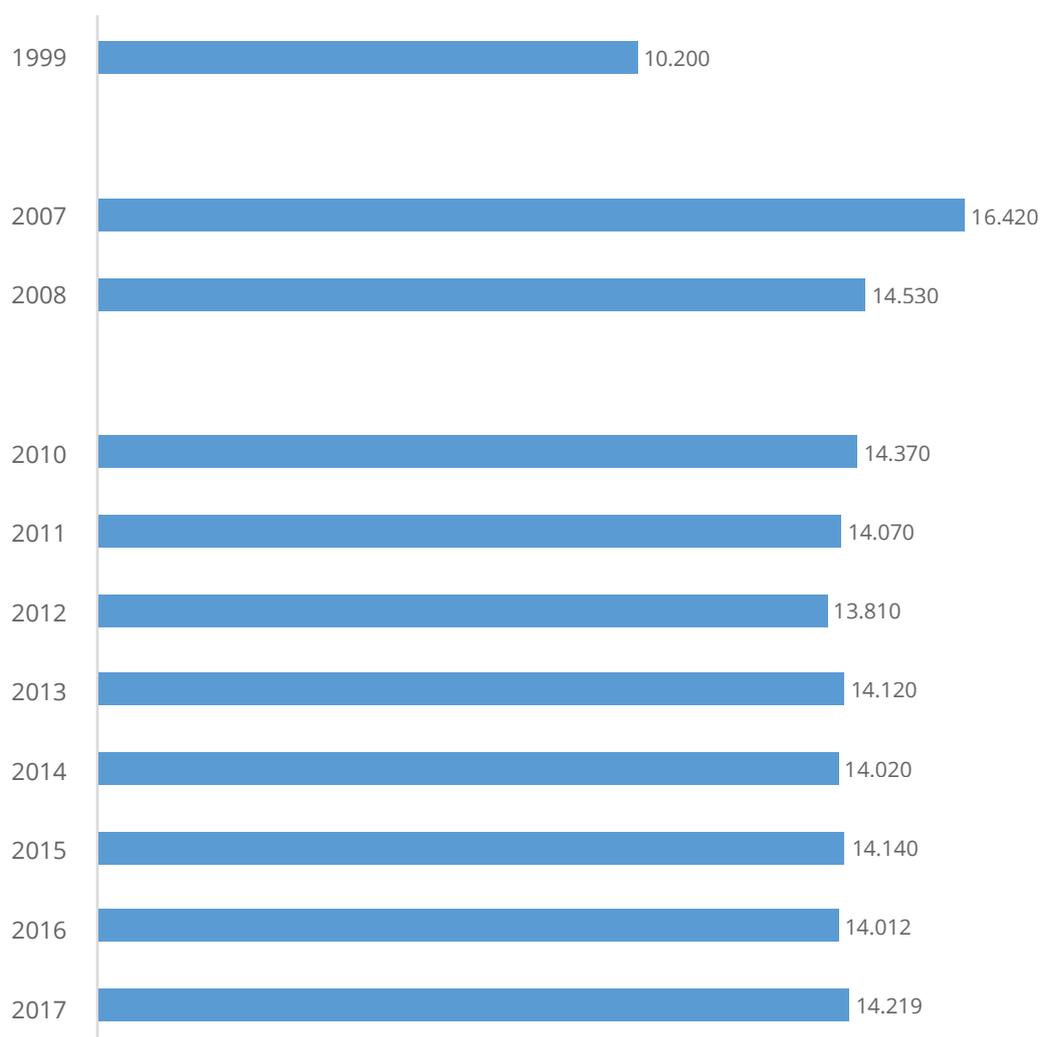
Vi sono tuttavia situazioni in cui la famiglia non è in grado di offrire un'adeguata protezione e, in questi casi, viene disposto il collocamento esterno del minore, che può avere natura definitiva o temporanea. Nel primo caso viene in rilievo l'istituto dell'adozione che comporta la cessazione definitiva della responsabilità genitoriale; nel secondo caso quello dell'affidamento che può essere familiare o a una comunità residenziale. Al tal riguardo, dal monitoraggio dell'accoglienza in affidamento familiare e nelle comunità residenziali – realizzato annualmente dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali in collaborazione con le regioni e le province autonome, da cui sono tratti tutti i dati sul tema di seguito presentati<sup>6</sup> – risulta che al 31 dicembre 2017 i minori di età fuori dalla famiglia di origine sono stimati poco più di 27mila – al netto dei minori stranieri non accompagnati (Msna)<sup>7</sup> – ovvero poco meno di tre minori di età ogni 1.000 abitanti di 0-17 anni.

Nello specifico, relativamente all'affidamento familiare a singoli, famiglie e parenti, le informazioni a disposizione mostrano una prolungata fase di stallo del fenomeno. A seguito della forte crescita dei casi susseguente all'entrata in vigore della legge 28 marzo 2001, n. 149, recante *Modifiche alla legge 4 maggio 1983, n. 184, recante "Disciplina dell'adozione e dell'affidamento dei minori", nonché al titolo VIII del libro primo del codice civile*, che ne prevedeva la priorità quale strumento di accoglienza per i bambini e i ragazzi temporaneamente allontanati dal proprio nucleo familiare, il fenomeno si è stabilizzato su valori di poco superiori ai 14mila casi (figura 3).

6 Al riguardo si consulti: <https://www.lavoro.gov.it/documenti-e-norme/studi-e-statistiche/Documents/Quaderni%20della%20Ricerca%20Sociale%2046,%20Rilevazione%20dati%20e%20ragazzi%20in%20affidamento%20anno%202017/QRS-46-Rilevazione-Coordinata-Anno-2017.pdf>

7 Per il dimensionamento e le caratteristiche dei minori stranieri non accompagnati si rimanda in questa sede alle pubblicazioni del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, Direzione generale dell'immigrazione e delle politiche di integrazione sui minori stranieri non accompagnati (Msna) in Italia, Report di monitoraggio, anni vari.

**Figura 3. Bambini e bambine, ragazzi e ragazze di 0-17 anni in affidamento familiare a singoli, famiglie e parenti (al netto dei Msna). Italia (stime) - Anni 1999, 2007, 2008, 2010-2017**



Fonte: Ministero del lavoro e delle politiche sociali

Analizzando le caratteristiche dell'affidamento familiare emerge al 2017<sup>8</sup>:

- la sostanziale prevalenza dell'età preadolescenziale e adolescenziale (il 56% degli affidati ha tra i 6 e i 14 anni);
- una quota relativamente alta (19%) di stranieri (componente che si è stabilizzata nel corso degli ultimi anni);
- l'equilibrio tra affidamento intrafamiliare (48%) – che si realizza quando il bambino, la bambina o il ragazzo e la ragazza vengono accolti presso parenti sino al quarto grado – e affidamento eterofamiliare (52%);
- la netta prevalenza dell'affidamento giudiziale – decretato dal tribunale per i minorenni quando non esiste consenso da parte di coloro che esercitano la

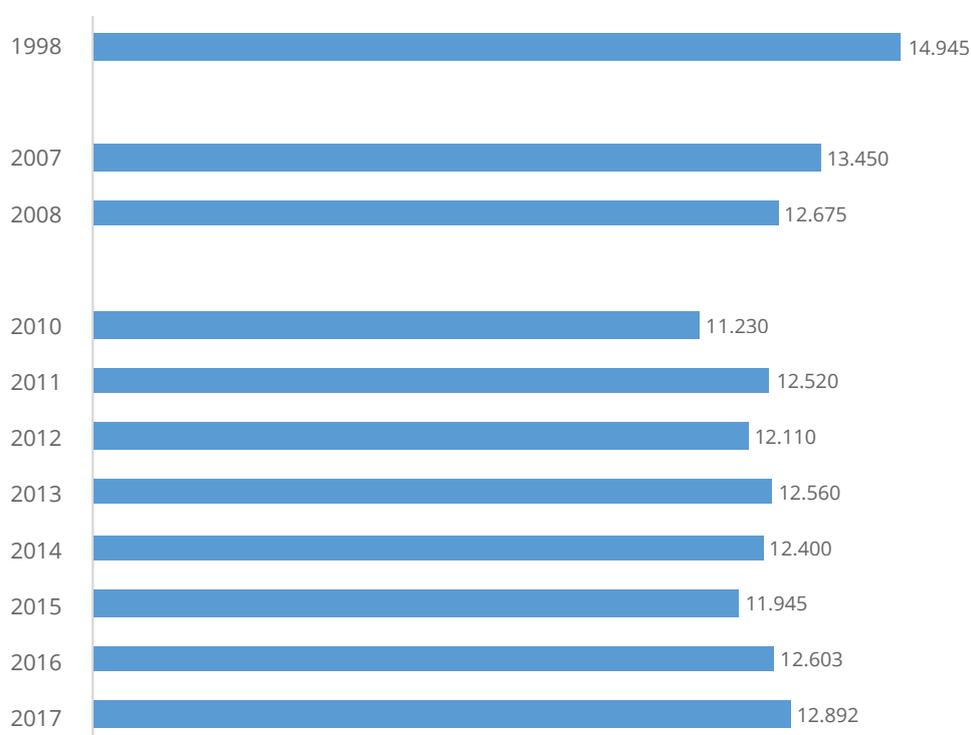
8 È utile ricordare che il *format* di rilevazione concordato tra il Ministero del lavoro e delle politiche sociali e le regioni e province autonome non permette, raccogliendo dati aggregati, di scorporare per ciascuna caratteristica trattata la quota riferita ai Msna. Pertanto, se i dati distributivi da qui in avanti presentati contengono anche i Msna accolti in affidamento familiare è importante sottolineare d'altro canto che l'effetto distorsivo che ne consegue sulle valutazioni che si possono fare sull'insieme degli allontanati dal nucleo familiare di origine a seguito di un decreto e accolti in affidamento familiare è molto limitato in considerazione dell'esigua numerosità di Msna collocati in affidamento familiare.

responsabilità genitoriale – rispetto al consensuale, disposto dai servizi sociali in accordo con la famiglia, con ratifica del giudice tutelare, nella misura di tre affidamenti su quattro;

- le lunghe durate medie di permanenza degli accolti, due minorenni su tre lo sono da oltre 2 anni.

Sul fronte complementare dell'accoglienza nei servizi residenziali per minorenni, in una visione ampia che apre a un confronto temporale che corre a ritroso sino alla fine degli anni Novanta, si osserva una riduzione delle accoglienze di poco meno del 20% a partire dalla fine degli anni Novanta, che lascia successivamente spazio nell'ultimo decennio a una stabilizzazione del fenomeno, arrivando a conteggiare annualmente poco più di 12mila presenze.

**Figura 4. Bambini e bambine, ragazzi e ragazze di 0-17 anni nei servizi residenziali per minorenni (al netto dei Msna). Italia (stime) - Anni 1998, 2007, 2008, 2010-2017**



*Fonte: Ministero del lavoro e delle politiche sociali*

Questo quadro conoscitivo assumerebbe una diversa valenza se fossero considerati nel conteggio i Msna. Negli ultimi anni, infatti, la maggior apertura dei servizi residenziali per minorenni a questa tipologia di soggetti è un dato trasversale a tutte le realtà regionali, sebbene sia utile sottolineare che i Msna vivono fuori della famiglia di origine per la loro specifica condizione di essere minorenni soli sul territorio e non allontanati dal nucleo familiare con una misura disposta dal tribunale per i minorenni o dal giudice tutelare. Pertanto i Msna sono solo in parte assimilabili per caratteristiche alla generalità dei minorenni che vivono l'esperienza di accoglienza nei servizi residenziali per minorenni.

Rispetto alle caratteristiche degli accolti nelle comunità residenziali – tutte fortemente influenzate dall'alta presenza straniera per lo più maschile – nell'anno 2017<sup>9</sup> emerge che:

- il periodo di vita in cui si sperimenta prevalentemente il rischio di accoglienza è la tarda adolescenza (il 54% degli accolti ha un'età compresa tra i 15 e i 17 anni);
- in media un minore di età ogni tre ospitato in accoglienza residenziale a carattere comunitario è straniero (a ciò si aggiunga poi che i minorenni stranieri non accompagnati trovano accoglienza quasi esclusivamente nei servizi residenziali);
- la netta prevalenza di una breve durata dell'accoglienza (il 46% resta nel servizio per meno di 1 anno).

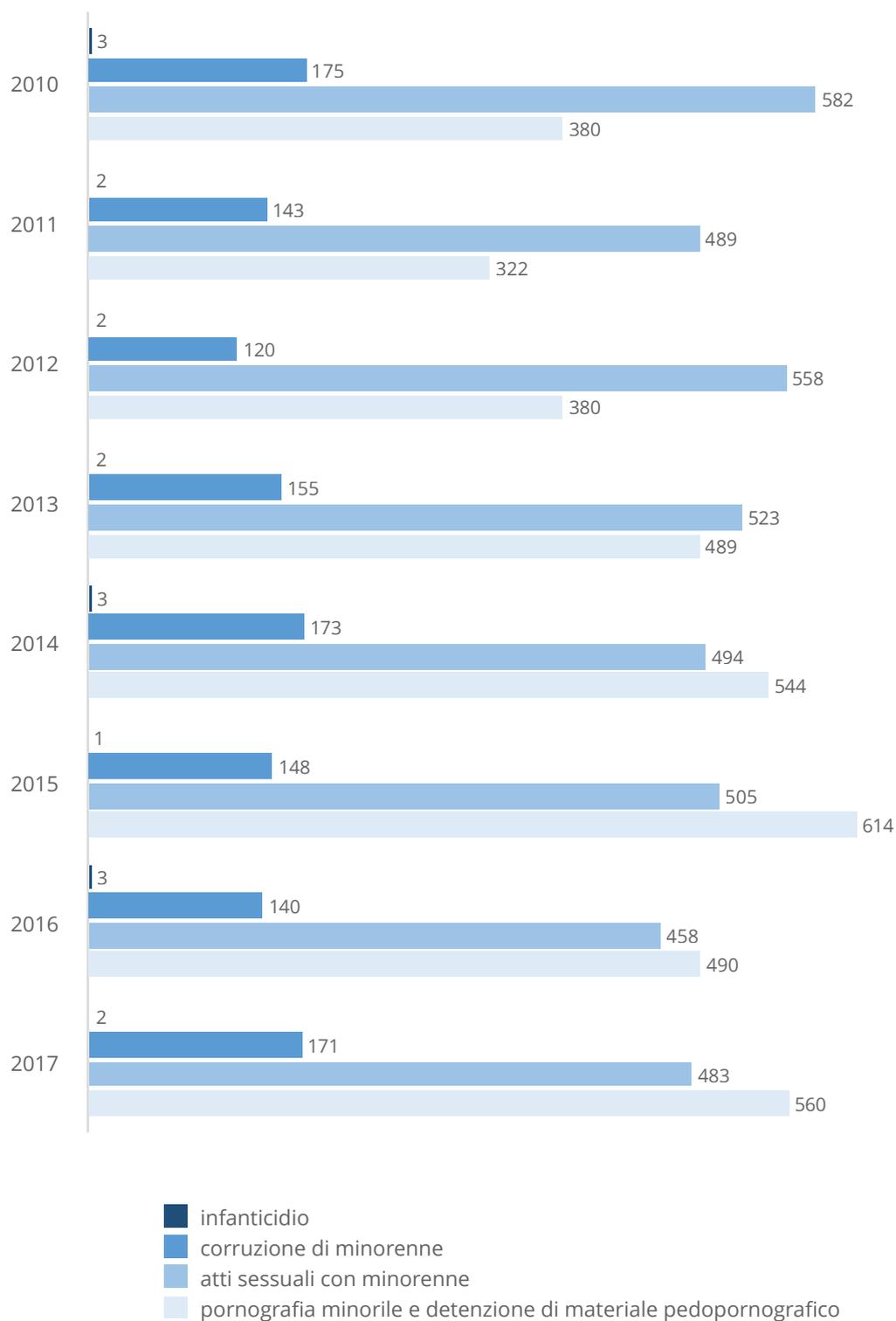
Relativamente al fenomeno del maltrattamento e dell'abuso all'infanzia e all'adolescenza non si dispone di dati raccolti stabilmente nell'ambito di un sistema di sorveglianza nazionale regolarmente implementato, ciò nonostante alcune fonti statistiche, in particolare di ambito giudiziario, permettono – pur nella consapevolezza che la violenza sui bambini è un fenomeno ancora largamente sommerso – di fornire alcune evidenze. I dati relativi alle denunce di violenza alle forze dell'ordine inerenti ai minorenni registrano incrementi significativi in questi ultimi anni, in una qualche misura in ragione di una maggior attenzione al tema e una maggior propensione alla denuncia, anche se resta evidente che restano a tutt'oggi nell'ombra la gran parte degli episodi di violenza, specie quelli intrafamiliari, con il risultato che i dati circolanti non possono altro che sottostimare la reale entità del fenomeno.

Tra i reati numericamente più consistenti a danno di bambini e bambine, ragazzi e ragazze si registrano: gli atti sessuali con minorenne – che passano dalle 582 denunce del 2010 alle 483 del 2017, registrando una diminuzione – e la crescita delle denunce per pornografia minorile e detenzione di materiale pedopornografico che sono passate dalle 380 del 2010 alle 560 del 2017 (figura 5).

---

9 In linea con quanto già espresso per l'affidamento familiare, il *format* di rilevazione in uso non permette, raccogliendo dati aggregati, di scorporare per ciascuna caratteristica trattata la quota riferita ai Msna. Pertanto i dati distributivi da qui in avanti presentati, contengono anche quelli riferiti ai Msna accolti che hanno con tutta evidenza un effetto non secondario su di essi, essendo i Msna nei servizi residenziali per minorenni un insieme di soggetti numericamente rilevante – migliaia di casi l'anno – e concentrati nella fascia d'età prossima al raggiungimento della maggiore età.

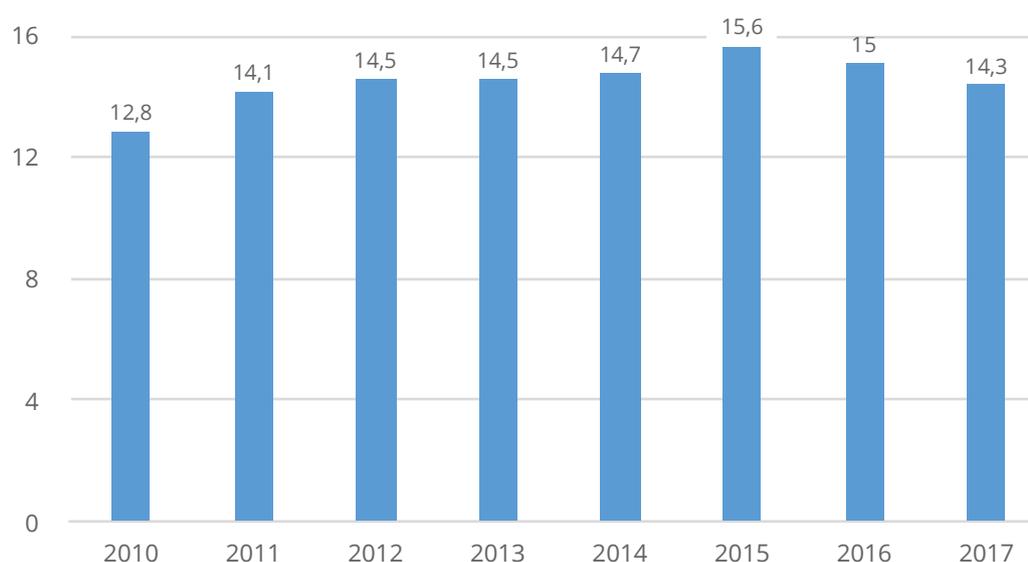
**Figura 5. Denunce alle forze dell'ordine di infanticidio, corruzione di minorenni, pornografia minorile e detenzione di materiale pedopornografico, atti sessuali con minorenni. Italia - Anni 2010-2017**



Fonte: Istat - <http://dati.istat.it/>

Talvolta anche i minorenni si rendono essi stessi autori di reati. Nel periodo 2010-2017 il tasso di criminalità minorile riferito ai soggetti imputabili di 14-17 anni oscilla, in media, tra le 12 e le 16 denunce ogni 1.000 residenti. Osservando le caratteristiche sociodemografiche degli autori dei reati emerge una fortissima prevalenza al contempo di maschi e di soggetti stranieri che interroga con forza la capacità di mettere in campo politiche di integrazione e di inclusione efficaci. Se i tassi di criminalità evidenziano una diversa distribuzione tra italiani e stranieri, nessuna sostanziale differenza si rileva in merito al raggio d'azione dei reati, fra i quali prevalgono i furti, le rapine e la ricettazione, le lesioni dolose e i reati relativi alla normativa sugli stupefacenti.

**Figura 6. Tasso di criminalità minorile (autori di delitto denunciati/arrestati dalle forze di polizia per 1.000 14-17enni residenti) - Anni 2010-2017**



Fonte: Elaborazione Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza su <http://dati.istat.it/>

## SALUTE E MORTALITÀ DI BAMBINI E BAMBINE, RAGAZZI E RAGAZZE

Buone notizie giungono sul fronte delle condizioni di salute e in particolare sulla mortalità dei bambini e delle bambine, dei ragazzi e delle ragazze.

Nel corso degli anni Novanta, così come nel primo decennio del nuovo secolo, i tassi di mortalità infantile avevano dato importanti segnali di diminuzione, tale decremento si conferma anche nel corso del periodo 2010-2017.

Eccezion fatta per il primo anno di vita, si muore poco, pochissimo in età minorile, ancor meno che nel restante arco dell'esistenza. Questo stato di cose è il risultato del regredire di tutte le principali cause di morte.

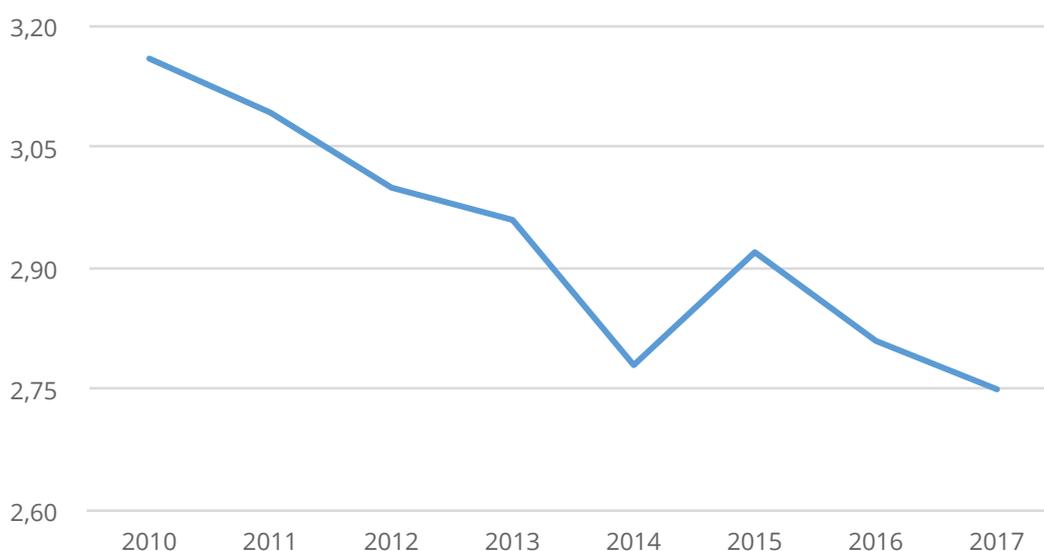
Tra il 2010 e il 2017 le quattro principali cause di morte degli 0-14enni (condizioni morbose di origine perinatale, traumatismi e avvelenamenti, malformazioni congenite, tumori) vista anche la loro consistenza quantitativa, hanno fatto segnare le riduzioni percentuali proporzionalmente più significative.

Complessivamente i morti di 0-14 anni sono passati in valori assoluti dai 2.575 del 2010 ai 1.900 del 2017, con uno scarto di 675 morti in meno per una riduzione percentuale di oltre il 26%, mentre erano oltre 6mila negli anni Novanta e oltre 3mila all'avvio del nuovo secolo. Il fortissimo ridimensionamento dei morti

infraquattordicenni si traduce in un'analogia riduzione del tasso specifico di mortalità per 100mila abitanti di minorenni con età compresa tra 0-14 anni, che passa dal 30,4% del 2010 al 23,2% del 2017.

La riduzione della mortalità ha interessato tutte le classi d'età dei minorenni, in particolare i bambini e le bambine fino a 1 anno d'età, come riportato dalla seguente figura e, in misura minore ma altamente significativa, i bambini e le bambine da 1 a 4 anni e da 5 a 14 anni.

**Figura 7. Tasso di mortalità infantile (rapporto tra il numero di decessi avvenuti nel primo anno di vita e il numero di nati vivi per 1.000) - Anni 2010-2017**



Fonte: Istat - <http://dati.istat.it/>

Tale riduzione di mortalità ha inciso più sui maschi che sulle femmine, in considerazione dei più alti livelli di mortalità di partenza di questi rispetto alle coetanee. Non c'è regione italiana che non abbia goduto di una significativa riduzione della mortalità. La diminuzione è massima nelle regioni meridionali, ovvero proprio in quelle realtà che hanno da recuperare uno svantaggio rispetto al resto del Paese. In generale, il differenziale di mortalità tra le regioni del Centro-Nord da un lato e quelle del Sud e delle Isole dall'altro sta tutto nella mortalità perinatale. Il calo generalizzato che pure questa mortalità ha conosciuto negli ultimi anni non ha però eliminato del tutto gli squilibri dei livelli di partenza, connotati da forti differenze regionali.

La mortalità per condizioni morbose di origine perinatale, che incide massimamente nella prima settimana di vita del bambino e della bambina ed è la prima causa di morte in termini di rilevanza tra gli infraquattordicenni, è strettamente e più di ogni altra causa di morte correlata all'efficienza del sistema sanitario e può essere considerata, a ragione, un indicatore – il termometro vero e proprio – dello stato di salute delle strutture sanitarie, sia per quanto concerne le cure preparatorie e di accompagnamento al parto prestate alla gestante, sia per le cure rivolte al nascituro e alla nascita nei primissimi giorni di vita. È dunque su questo fronte che è necessario mobilitare risorse e progettare interventi per comprimere al minimo la mortalità dei piccoli e dei piccolissimi, agendo in primo luogo sulla riduzione, se non proprio sull'eliminazione, della distanza che ancora esiste tra le diverse aree del Paese. Infine, buone nuove

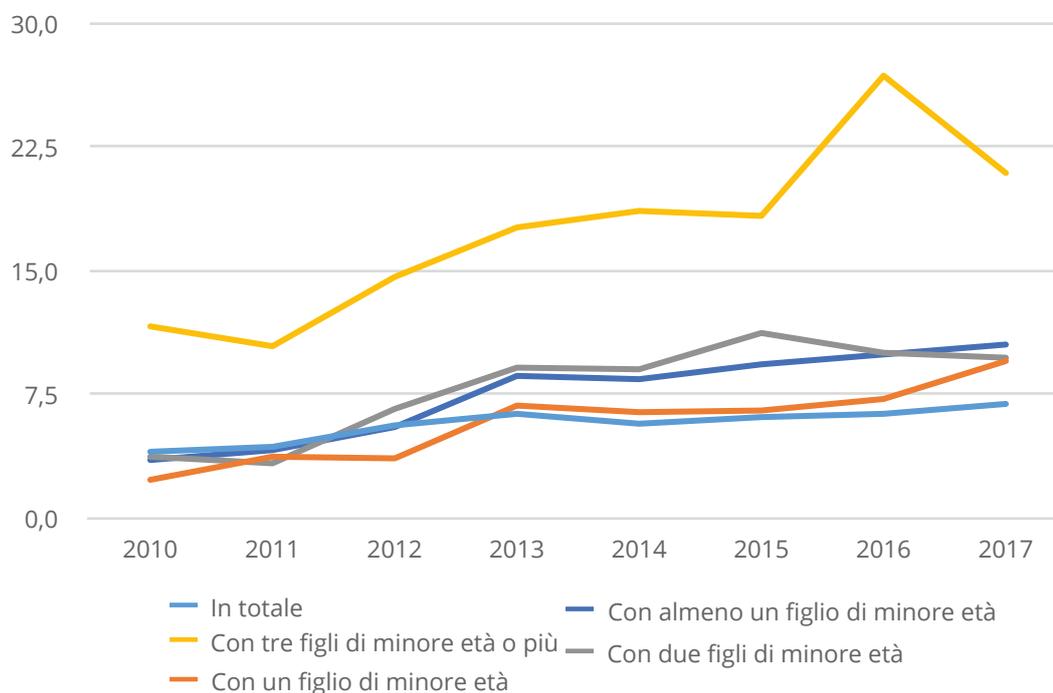
arrivano anche sul fronte delle morti per cause non naturali. È letteralmente crollata la mortalità per cause violente tra i bambini e le bambine di 0-14 anni e le istantanee di questo crollo verticale sono inequivocabili: le statistiche sulle cause di morte dell'Istat certificano che i decessi sono passati dagli oltre 2mila casi del 1975 ai 650 all'inizio degli anni Novanta, ai 370 casi di inizio Duemila, ai 187 del 2010 e infine ai 135 del 2017.

Proprio gli ultimi anni di monitoraggio sembrano indicare che si è giunti a una soglia che potrebbe preludere a una stabilizzazione del fenomeno quasi fisiologica. Risulta quanto mai importante sottolineare e approfondire le ragioni di tali decessi e le peculiarità che contraddistinguono le diverse fasce d'età. È principalmente il soffocamento da ingestione di cibo e in minor misura di oggetti la causa di gran lunga prevalente nelle morti violente fino a 1 anno d'età, mentre nella fascia d'età 1-14 anni prevale la mortalità per incidenti stradali, che si pone saldamente come prima causa di morte violenta, e che cresce al crescere dell'età.

#### **LA CRESCITA DELLA POVERTÀ E DELL'ESCLUSIONE SOCIALE DEI BAMBINI E DELLE BAMBINE, DEI RAGAZZI E DELLE RAGAZZE E DELLE FAMIGLIE**

I dati di realtà e le evidenze a disposizione dimostrano che non c'è periodo di vita più esposto al rischio povertà dell'infanzia e dell'adolescenza. Nel 2016 e nel 2017 si contano rispettivamente 1 milione e 292mila e 1 milione e 208mila bambini e bambine, ragazzi e ragazze in povertà assoluta, ovvero in condizione di non poter accedere a un paniere di beni ritenuti essenziali nel contesto italiano a conseguire uno standard di vita minimamente accettabile, ovvero oltre il 12% della popolazione minorile residente. Complessivamente nel 2017 si stimano in povertà assoluta 1 milione e 778mila famiglie residenti in cui vivono 5 milioni e 58mila individui. Questi pochi dati, oltre a testimoniare l'emergenza in atto, sottolineano quanto bambini e bambine e ragazzi e ragazze risultino sovraesposti al fenomeno. Al riguardo basti osservare che i soggetti di 0-17 anni rappresentano, come visto in precedenza, il 16% della popolazione residente e il 35% dei soggetti in condizione di povertà assoluta nel nostro Paese. Passando dagli individui alla valutazione della povertà assoluta tra le famiglie il discorso non cambia.

**Figura 8. Incidenza della povertà assoluta delle famiglie in complesso e secondo il numero di figli minorenni – Anni 2010-2017**

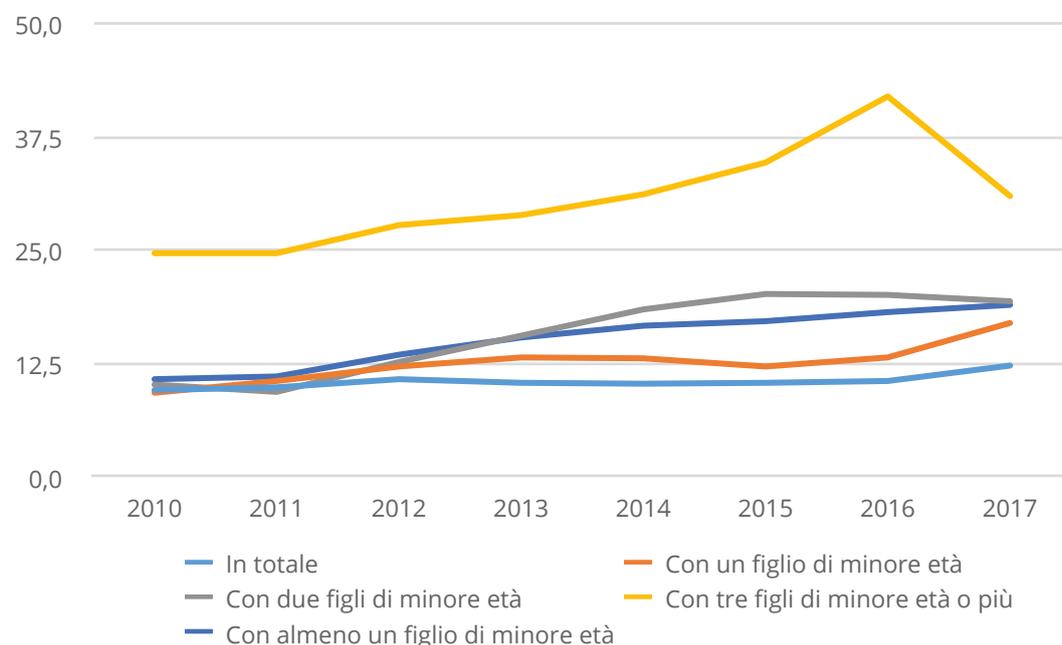


Fonte: Istat - <http://dati.istat.it/>

Se nel 2017 la povertà assoluta colpisce il 6,9% delle famiglie, nel complesso essa riguarda nello stesso anno il 10,5% delle famiglie con almeno un figlio minorenni, facendo segnare un peggioramento rispetto al 2010 molto differenziato: meno del doppio tra le prime e del triplo tra le seconde. È noto che il rischio povertà cresce con il crescere del numero dei figli, ma tale rischio è ancor più accentuato se i figli non hanno ancora raggiunto la maggiore età.

Quanto sin qui illustrato trova ulteriore conferma nei dati della povertà relativa<sup>10</sup>. In Italia i bambini e le bambine, e i ragazzi e le ragazze che al 2017 vivono questa condizione sono 2 milioni e 156mila, ovvero il 21,5% della popolazione minorile residente. Dal confronto tra tipologie familiari – sono stimate in 3 milioni e 171mila le famiglie in condizione di povertà relativa (12,3% di quelle residenti) – emerge che quella maggiormente penalizzata nel corso degli anni è la famiglia in cui si riscontra la presenza di almeno un figlio o una figlia minorenni.

<sup>10</sup> La povertà relativa si misura in relazione alla linea di povertà relativa delle famiglie italiane – definita per convenzione in riferimento a una famiglia composta da due componenti che prende in considerazione sia la variazione dei prezzi al consumo che la spesa per consumi in termini reali – e restituisce la quota di famiglie o individui che ha consumi *pro capite* equivalenti a meno della metà del consumo medio *pro capite* nazionale, ovvero si trova al di sotto di detta linea di povertà. La povertà relativa fornisce una valutazione della disuguaglianza nella distribuzione della spesa per consumi e individua le famiglie povere tra quelle che presentano una condizione di svantaggio rispetto alle altre. Ai fini della nostra indagine è una misura meno interessante di quanto non lo sia la povertà assoluta, in quanto, essendo fondata su un concetto relativo, può paradossalmente aumentare anche se il benessere di tutti, compreso chi sta peggio, cresce, mentre la povertà assoluta diminuisce.

**Figura 9. Incidenza della povertà relativa delle famiglie in complesso e secondo il numero di figli minorenni - Anni 2010-2017**

Fonte: Istat - <http://dati.istat.it/>

Analogamente a quanto riscontrato per il fenomeno assoluto, anche per la povertà relativa l'aumentare del numero di figli minorenni rappresenta un fattore di rischio rilevante e nell'andamento degli ultimi anni mostra una sensibile divaricazione della forbice dell'incidenza tra le famiglie con un solo figlio minorenni o con due figli minorenni, differenza che si è attenuata solo nel corso del 2017.

Com'è del tutto evidente, la povertà e l'esclusione sociale dei bambini e delle bambine, dei ragazzi e delle ragazze e delle loro famiglie interroga il sistema di welfare e pone evidenti questioni di giustizia sociale, di equità intergenerazionale e di accesso alle misure di protezione sociale.

Se storicamente le famiglie con almeno un anziano erano maggiormente soggette al rischio di povertà assoluta, il pesante lascito delle crisi economiche e finanziarie che hanno colpito l'Occidente ha implicato un'inversione di tendenza decisa, per cui i rischi risultano estremamente più elevati per le famiglie con al loro interno bambini e bambine, ragazzi e ragazze.

...the first of these is the fact that the ...

...the second of these is the fact that the ...

...the third of these is the fact that the ...

...the fourth of these is the fact that the ...

...the fifth of these is the fact that the ...

...the sixth of these is the fact that the ...

...the seventh of these is the fact that the ...

...the eighth of these is the fact that the ...

...the ninth of these is the fact that the ...

...the tenth of these is the fact that the ...

...the eleventh of these is the fact that the ...

...the twelfth of these is the fact that the ...

...the thirteenth of these is the fact that the ...

...the fourteenth of these is the fact that the ...

...the fifteenth of these is the fact that the ...

...the sixteenth of these is the fact that the ...

...the seventeenth of these is the fact that the ...

...the eighteenth of these is the fact that the ...



IL QUADRO  
NORMATIVO  
E CENNI DI  
GIURISPRUDENZA

## I PRINCIPALI INTERVENTI NORMATIVI DEL BIENNIO IN BASE AGLI AMBITI TEMATICI DELLA CONVENZIONE ONU SUI DIRITTI DELL'INFANZIA E DELL'ADOLESCENZA

### PREMESSA

Al fine di rendere al lettore un quadro il più completo e organico possibile di tutto ciò che ha contribuito a migliorare, a livello giuridico, la situazione della condizione dell'infanzia e dell'adolescenza nel nostro Paese dal 2016 al 2017 è stata ripresa, nel presente lavoro, la suddivisione tematica utilizzata nelle Linee guida del Comitato Onu per la redazione rapporti governativi periodici e riproposta nella suddivisione della normativa italiana che così vede all'interno di ogni raggruppamento tematico le norme riconducibili a ciascun tema, distinte fra norme nazionali, "assaggi" di giurisprudenza della Corte costituzionale e della Corte di cassazione e normativa regionale e delle province autonome (per comodità del lettore collocata in un *box* di leggi e regolamenti regionali e provinciali).

In particolare per quanto riguarda il supremo organo di giurisdizione italiana che ha il compito di assicurare l'uniforme interpretazione e applicazione del diritto – la Corte di cassazione – e l'organo a cui è demandato il compito di giudicare la legittimità delle leggi e dirimere eventuali conflitti di attribuzione tra Stato e regioni – la Corte costituzionale – abbiamo pensato di mettere in luce i temi più dibattuti e controversi e, quindi, di far emergere al di là delle questioni prevalentemente dottrinali il diritto vivente nel nostro Paese.

Infatti, la dualità tra diritto positivo (quello scritto e modificabile solo dal legislatore) e diritto vivente (fondato sulla continua evoluzione dei valori espressi dalla società che trova eco nelle questioni portate all'attenzione dei tribunali), costituisce senz'altro il banco di prova migliore per scoprire l'effettiva attuazione di un diritto.

Il diritto vivente rappresenta, difatti, il collegamento necessario tra il mondo delle norme astratte – provenienti da molteplici fonti talvolta tra loro contrastanti – e le concrete esigenze delle persone a cui fa fronte il diritto giurisprudenziale che trae origine dalle concrete applicazioni fatte dalle Corti, nazionali e sovranazionali. Si tratta di un aspetto particolarmente attuale in quanto è proprio da questo continuo dialogo tra diritto scritto e diritto effettivo che le norme si arricchiscono dei valori espressi dalle tradizioni costituzionali comuni e dalle radici storiche e culturali dei diversi ordinamenti.

La legislazione italiana in questi due anni si è interessata di diversi temi e, in alcuni ambiti, è stato compiuto un cambio di passo notevole nella materia minorile anche grazie ai moniti provenienti dagli organi internazionali che – prendendo in esame la situazione degli Stati – li spingono a una maggiore consapevolezza delle proprie lacune e a porvi rimedio.

Questo si evince chiaramente dai documenti degli organismi sovranazionali ed europei<sup>11</sup> nei quali si può trovare una buona corrispondenza/risposta relativamente alle varie tematiche.

A questo proposito ricordiamo innanzitutto il Comunicato del 6 febbraio 2016 con cui – grazie alla ratifica depositata presso il Ministero degli esteri dei Paesi Bassi – è stata annunciata l'entrata in vigore della Convenzione<sup>12</sup> sulla competenza, la legge applicabile, il riconoscimento, l'esecuzione e la cooperazione in materia di responsabilità genitoriale e di misure di protezione dei minori, fatta all'Aja il 19 ottobre 1996 e autorizzata con legge del 18 giugno 2015, n. 101. Si è trattato di un momento importante perché con essa l'Italia si è dotata di una normativa che regola nel dettaglio le modalità di attuazione di ogni misura a protezione dei minori di età, circa l'esercizio della responsabilità genitoriale, il diritto di affidamento e di visita, la tutela e curatela, la rappresentanza e l'assistenza, l'amministrazione patrimoniale, *ivi* compreso il collocamento del minore in *kafala* previsto dagli ordinamenti statali di provenienza islamica. Tuttavia, uno dei passaggi più importanti, anche se non ha riguardato specificatamente l'infanzia, è stato compiuto con la legge 15 marzo 2017, n. 33<sup>13</sup> che unitamente al decreto legislativo del 15 settembre 2017, n. 147<sup>14</sup> ha dotato l'Italia per la prima volta nella sua storia di una legge sulla povertà.

11 Primo fra tutti il Comitato Onu sui diritti dei bambini che nel 2011 nelle sue *Osservazioni conclusive* ha indicato attraverso alcune raccomandazioni le aree di maggiore criticità su cui l'Italia avrebbe dovuto intervenire sia a livello legislativo sia di pratiche significative negli anni di riferimento del presente lavoro. Inoltre sul tema dei diritti dei bambini in generale cfr. Comitato dei ministri, la *Strategia sui diritti dei bambini del Consiglio d'Europa*, CM(2015)175 del 3 marzo 2016, 6.4. Council of Europe, *Council of Europe Strategy for the Rights of the Child (2016-2021)*; sul tema della povertà: Unione europea, Comitato economico e sociale europeo, Parere del 18 febbraio 2016, *Lottare contro la povertà* (2016/C 133/03); Consiglio economico e sociale, Report del 5 maggio 2017, E/2017/64, *Eradicating poverty in all its forms and dimensions through promoting sustainable development, expanding opportunities and addressing related challenges: report of the Secretary-General*; sul cyberbullismo: le Risoluzioni dell'Assemblea Parlamentare (Risoluzioni n. 2144 (2017) del 25 gennaio 2017, e la Risoluzione n. 2098 del 26 gennaio 2017 su *Ending cyberdiscrimination and online hate*; sui minori stranieri non accompagnati la Risoluzione dell'Assemblea Parlamentare 2136, 13 ottobre 2016, *Harmonising the protection of unaccompanied minors in Europe*; Onu, Assemblea generale, Risoluzione del 25 febbraio 2016, A/RES/70/147, *Protection of migrants*; Unione europea, Comitato economico e sociale europeo, Parere del 24 febbraio 2016, 2016/C 071/12, *Piano d'azione dell'UE contro il traffico di migranti (2015-2020)*; Parlamento europeo del 9 marzo 2016, P7\_TA(2013)0387, *Situazione dei minori non accompagnati nell'UE*; Commissione e Parlamento Eu, Commissione europea, Comunicazione del 16 marzo 2016, COM/2016/165, *Prima relazione sulla ricollocazione e il reinsediamento*; sui diritti dei Rom: Assemblea Parlamentare, Risoluzione 2153 (2017) del 27 gennaio 2017, *Promoting the inclusion of Roma and Travellers*, Comitato dei ministri, CM/Cong. (2017) Rec388-final del 22 febbraio 2017, Risposta alla Raccomandazione 388 (2016) del Congresso delle autonomie locali e regionali, *The situation of Roma and Travellers in the context of rising extremism, xenophobia and the refugee crisis in Europe*; sulla tratta: Commissione europea, COM/2016/0267 final del 19 maggio 2016, *Relazione 2016 sui progressi compiuti nella lotta alla tratta di esseri umani a norma dell'articolo 20 della direttiva 2011/36/UE concernente la prevenzione e la repressione della tratta di esseri umani e la protezione delle vittime*.

12 Cfr. Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale, Comunicato del 6 febbraio 2016, *Entrata in vigore della Convenzione sulla competenza, la legge applicabile, il riconoscimento, l'esecuzione e la cooperazione in materia di responsabilità genitoriale e di misure di protezione dei minori, fatta all'Aja il 19 ottobre 1996*.

13 Legge del 15 marzo 2017, n. 33, recante *Delega recante norme relative al contrasto della povertà, al riordino delle prestazioni e al sistema degli interventi e dei servizi sociali*.

14 Decreto legislativo 15 settembre 2017, n. 147, recante *Disposizioni per l'introduzione di una misura nazionale di contrasto alla povertà*.

Non dissimilmente novità molto significative sono rappresentate dalla disciplina adottata con la legge 20 maggio 2016, n. 76<sup>15</sup> che ha regolamentato le convivenze delle persone sia eterosessuali che omosessuali che per anni si sono viste riconoscere dei diritti solo per mezzo di sentenze che applicavano norme nate per disciplinare il matrimonio tradizionale; dalla legge 7 aprile 2017, n. 47<sup>16</sup> approvata con l'obiettivo di proteggere i minori stranieri non accompagnati e dalla legge 29 maggio 2017, n. 71<sup>17</sup> sul *cyberbullismo*.

### Le misure generali di attuazione della Convenzione Onu sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza (CRC) in Italia e la povertà

In questo raggruppamento sono presenti norme riguardanti i piani nazionali, le politiche per bambini e adolescenti, le risorse a loro destinate, il tema dei bambini in situazioni di povertà, i livelli essenziali di assistenza.

#### La normativa nazionale più significativa

Il *IV Piano nazionale di azione e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva 2016-2017* riveste un'importanza particolare e la sua approvazione<sup>18</sup> rappresenta la prosecuzione dell'impegno assunto dall'Italia per dare attuazione ai principi espressi dalla Convenzione sui diritti del fanciullo del 1989 e ai suoi Protocolli opzionali, anche perché si è trattato di un piano innovativo grazie alla forte integrazione tra Amministrazione centrale, regioni ed enti locali che si è concretizzata a un livello sia politico che tecnico, anche attraverso la costituzione di un coordinamento tecnico-scientifico composto da membri dell'Osservatorio, rappresentanti delle regioni, Anci e da realtà non appartenenti alle Amministrazioni pubbliche. Relativamente a questo aspetto l'art. 4, in particolare, stabilisce che gli Stati debbano intraprendere tutte le iniziative legislative e amministrative utili per implementare i diritti espressi da tali principi.

15 Legge del 20 maggio 2016, n. 76, *Regolamentazione delle unioni civili tra persone dello stesso sesso e disciplina delle convivenze*.

16 Legge del 7 aprile 2017, n. 47, *Disposizioni in materia di misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati*.

17 Legge del 29 maggio 2017, n. 71, *Disposizioni a tutela dei minori per la prevenzione ed il contrasto del fenomeno del cyberbullismo*.

18 Decreto del Presidente della Repubblica del 31 agosto 2016, *IV Piano nazionale di azione e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva, 2016-2017*. Sul Piano hanno inciso in modo importante le raccomandazioni espresse nel Parere della Conferenza unificata dell'11 febbraio 2016, 23/CU, per prevedere: a) una definizione puntuale delle risorse economiche, con particolare riferimento alla necessità di un finanziamento statale per le politiche educative rivolte a questa fascia d'età, attualmente sostenute da regioni ed enti locali; b) una maggiore attenzione al ruolo delle regioni e province autonome; c) una precisa definizione del rapporto pubblico/privato; d) una maggiore attenzione all'area dell'adolescenza (il Piano è più centrato sulla fascia 0-6 anni); e) un raccordo puntuale con la legge n. 107 del 2015 e con il relativo decreto delegato, con particolare riferimento alla necessità di evitare la prescolarizzazione della fascia 0-3 anni (si sollecita quindi il coinvolgimento delle regioni e delle province autonome nell'elaborazione del citato decreto delegato); f) un coinvolgimento forte delle regioni e delle province autonome nella fase attuativa del Piano.

La proposta del Piano predisposta dall'Osservatorio nazionale è stata poi presentata al Consiglio dei ministri dal Ministro del lavoro e delle politiche sociali con delega alle politiche per la famiglia e, in seguito, al parere della Conferenza delle regioni e delle province autonome, il Piano in parola è stato adottato con decreto dal Presidente della Repubblica. Questo si snoda su quattro priorità tematiche:

- le linee di azione a contrasto della povertà dei bambini e delle famiglie;
- i servizi socioeducativi per la prima infanzia e qualità del sistema scolastico;
- le strategie e interventi per l'integrazione scolastica e sociale;
- il sostegno alla genitorialità, sistema integrato dei servizi e sistema dell'accoglienza.

In relazione a ciascuna priorità tematica sono stati quindi individuati differenti tipi di interventi-azioni. Il successivo monitoraggio e la verifica finale costituiscono una parte integrante del processo attuativo del Piano d'azione che coinvolge tutto l'Osservatorio. I risultati dell'analisi condotta nel Piano d'azione si riassumono nella richiesta di una misura centrata sul contrasto alla povertà assoluta, a carattere universale, considerando come criterio preferenziale la presenza di figli minorenni all'interno del nucleo familiare, nel rafforzare l'influenza del sistema educativo per il contrasto del disagio sociale; nel migliorare la reattività dei sistemi sanitari nel rispondere alle esigenze dei minorenni svantaggiati; nell'incoraggiare la partecipazione di tutti i bambini e le bambine, i ragazzi e le ragazze ad attività ludiche, ricreative, sportive e culturali; nel ridurre le disuguaglianze fin dalla più tenera età investendo nei servizi di educazione e accoglienza per la prima infanzia.

Parte integrante del *IV Piano nazionale d'azione per l'infanzia*, è inoltre il *Piano nazionale di prevenzione e contrasto dell'abuso e dello sfruttamento sessuale dei minori 2015-2017*, che è uno strumento programmatico elaborato dall'Osservatorio per il contrasto della pedofilia e della pornografia minorile<sup>19</sup> in collaborazione con il Dipartimento pari opportunità della Presidenza del Consiglio dei ministri.

Con il decreto del 23 giugno 2016<sup>20</sup> viene concesso un contributo – *una tantum* – per il sostegno di bambini nati nel corso del 2014 appartenenti a famiglie residenti a basso reddito, secondo quanto stabilito dalla legge 27 dicembre 2013, n. 147 (legge di stabilità 2014). L'Istituto nazionale per la previdenza sociale, secondo le direttive impartite dalle amministrazioni responsabili, deve disporre l'accredito di un importo ai beneficiari della carta acquisti di cui all'art. 81, comma 32, del decreto legge n. 112 del 2008 a favore dei nati o adottati nel corso del 2014. Secondo la legge n. 147 del 2013 (comma 201) il beneficio di cui al comma 1 è infatti concesso anche per il sostegno di bambini appartenenti a famiglie residenti a basso reddito che sono stati eventualmente adottati nel corso dell'anno 2014.

19 La realizzazione del Piano costituisce infatti uno dei compiti dell'Osservatorio per il contrasto della pedofilia e della pornografia minorile previsti ai sensi del Regolamento istitutivo dello stesso organismo del decreto ministeriale n. 240 del 2007 modificato dal decreto ministeriale n. 254 del 2010.

20 Presidenza del Consiglio dei ministri, Dipartimento per le politiche della famiglia, decreto del 23 giugno 2016, *Concessione del contributo una tantum per il sostegno di bambini nati nel corso dell'anno 2014 appartenenti a famiglie residenti a basso reddito*.

Inoltre il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, con il decreto ministeriale del 1° settembre 2016<sup>21</sup>, ha previsto che le madri lavoratrici autonome o imprenditrici, comprese le coltivatrici dirette, mezzadre e colone, artigiane ed esercenti attività commerciali, imprenditrici agricole a titolo principale, nonché le pescatrici autonome, al termine del periodo di fruizione dell'indennità di maternità e nei 3 mesi successivi, ovvero per un periodo massimo di 3 mesi entro il primo anno di vita del bambino e della bambina, abbiano la facoltà di richiedere per l'anno 2016, in luogo del congedo parentale, un contributo utilizzabile alternativamente per il servizio di *baby-sitting* o per far fronte agli oneri della rete pubblica dei servizi per l'infanzia o dei servizi privati accreditati. Si specifica poi che la richiesta può essere presentata anche dalle lavoratrici che abbiano usufruito in parte del congedo parentale.

La legge di stabilità del 2016<sup>22</sup> è intervenuta istituendo per la prima volta un fondo destinato a realizzare un Piano triennale di lotta alla povertà – il Fondo nazionale per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale – a cui, l'art. 1 comma 386 destina 600 milioni di euro per il 2016 e 1 miliardo di euro a decorrere dal 2017. Questo ha rappresentato evidentemente un importante intervento anche per l'istituzione, in via sperimentale, di un fondo per il contrasto della povertà educativa minorile per gli anni 2016, 2017 e 2018, alimentato dalle fondazioni bancarie, a fronte di un credito d'imposta (fino a 100 milioni l'anno) pari al 75% dei versamenti effettuati al Fondo.

Di particolare importanza – anche perché rappresentano le prime prese di posizione su questo tema – sono poi le norme di secondo livello che hanno preannunciato le importanti leggi per il contrasto della povertà in Italia, in particolare: l'Accordo in Conferenza unificata, dell'11 febbraio 2016, n. 13/CU, sul documento recante *Linee guida per la predisposizione e attuazione dei progetti di presa in carico del sostegno per l'inclusione attiva* e l'Accordo del 25 febbraio 2016, n. 29/CU, in merito al Parere sul disegno di legge *Delega recante norme relative al contrasto alla povertà, al riordino delle prestazioni e al sistema degli interventi e dei servizi sociali* sul quale la Conferenza ha espresso parere favorevole. Nell'Accordo 13/CU è infatti chiara la necessità di definire linee di intervento comuni su cui basare l'attuazione del Sostegno per l'inclusione attiva con riferimento ai progetti personalizzati di presa in carico dei beneficiari, nonché ai fini dell'erogazione agli ambiti territoriali delle risorse previste dal Pon Inclusione (sperimentazione del Sostegno per l'inclusione attiva - Sia) per supportarne l'implementazione nei territori. Il Pon Inclusione prevede l'erogazione di un sussidio economico a nuclei familiari in condizioni di povertà condizionato all'adesione a un progetto di attivazione sociale e lavorativa attraverso il «rafforzamento dei servizi di accompagnamento e delle misure di attivazione rivolte ai beneficiari».

Le Linee guida costituiscono un riferimento anche per altri interventi territoriali basati sulla presa in carico multidimensionale delle famiglie e delle persone, con particolare riguardo alla fase dell'accesso ai servizi da parte del singolo cittadino o del nucleo familiare con bisogni complessi e delle modalità di avvio della sua presa in carico, nonché per le altre misure di sostegno al reddito condizionali a meccanismi di attivazione, al fine di assicurare la coerenza tra

21 Decreto ministeriale 1° settembre 2016, *Estensione dell'erogazione del voucher per l'acquisto dei servizi di baby-sitting o per far fronte agli oneri dei servizi per l'infanzia, alle madri lavoratrici autonome o imprenditrici*.

22 Legge del 28 dicembre 2015, n. 208, *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato* (legge di stabilità 2016).

gli interventi previsti dal Sia e gli interventi definiti nell'ambito del sistema regionale di programmazione dei servizi sociali e sociosanitari e degli interventi di formazione e attivazione sul mercato del lavoro.

Nelle more della definizione del Piano nazionale triennale per la lotta alla povertà e all'esclusione previsto dalla legge di stabilità 2016 il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, con decreto del 26 maggio 2016, ha approvato su tutto il territorio nazionale l'avvio del Sostegno per l'inclusione attiva (Sia) istituito presso il Ministero stesso, il cui fine è di aiutare le famiglie a superare la condizione di povertà e riconquistare l'autonomia. È il comma 387 che individua come priorità del Piano l'avvio su tutto il territorio nazionale della misura di contrasto alla povertà estendendo così a livello nazionale (e quindi a tutti i comuni italiani)<sup>23</sup> la carta acquisti introdotta in via sperimentale nei 12 comuni italiani con più di 250mila abitanti.

Per il 2017<sup>24</sup>, i criteri di accesso al Sia sono stati ulteriormente ampliati dal decreto del 16 marzo 2017, *Allargamento del sostegno per l'inclusione attiva (SIA)* prevedendo:

- un abbassamento della soglia di accesso relativa alla valutazione multidimensionale del bisogno (accedendo al beneficio le famiglie in cui sia presente almeno un figlio minorenni o disabile o ci sia un figlio in arrivo e aventi un Isee fino a 3mila euro);
- incrementando ulteriormente la somma prevista di 80 euro per le famiglie composte esclusivamente da un genitore solo e da figli minorenni;
- in caso di presenza nel nucleo di persona non autosufficiente l'innalzamento da 600 a 900 euro mensili della soglia riferita al valore complessivo dei trattamenti economici, anche fiscalmente esenti.

La legge di stabilità 2016 ha tratteggiato poi una serie di interventi per il contrasto alla povertà prevedendo dei provvedimenti legislativi di riordino della normativa in materia di strumenti e trattamenti, indennità, integrazioni di reddito e assegni di natura assistenziale finalizzati all'introduzione di un'unica misura nazionale di contrasto alla povertà, correlata alla differenza tra il reddito familiare del beneficiario e la soglia di povertà assoluta. Il disegno di legge *Delega recante norme relative al contrasto della povertà, al riordino delle prestazioni e al sistema degli interventi e dei servizi sociali collegato alla stabilità 2016* (C. 3594), diventato la legge del 15 marzo 2017, n. 33, *Delega recante norme relative al contrasto della povertà, al riordino delle prestazioni e al sistema degli interventi e dei servizi sociali*, ha delegato il Governo ad adottare uno o più decreti legislativi volti a:

- introdurre una misura nazionale di contrasto alla povertà (intesa come

23 Per procedere all'avvio dell'intervento, il decreto ha disciplinato l'attivazione del nuovo servizio fissandone le Linee guida nonché i nuovi criteri e le procedure operative prevedendo l'erogazione di un sussidio economico alle famiglie in condizioni economiche disagiate, nelle quali siano presenti minorenni, figli disabili o donne in stato di gravidanza accertata. Il sussidio è subordinato a un progetto personalizzato di attivazione sociale e lavorativa predisposto dai servizi sociali del comune, in rete con i servizi per l'impiego, i servizi sanitari e le scuole, nonché con soggetti privati ed enti *no profit*. Il progetto coinvolge tutti i componenti del nucleo familiare e prevede specifici impegni per adulti e minori di età dopo averne valutato le problematiche e i bisogni.

24 Sul Sia cfr. i seguenti decreti del Ministero del lavoro e delle politiche sociali: Dec. Dirett. 11 del 31.1.2017, Dec. Dirett. 64 del 13.3.2017, Dec. Dirett. 120 del 6.4.2017, Dec. Dirett. 238 del 28.6.2017, Dec. Intermin. del 16.3.2017 n. 8439, Dec. Dirett. 392 del 12.9.2017, Dec. del 26.7.2017 n. 1786.

impossibilità di disporre di beni e servizi necessari a condurre una vita dignitosa) e all'esclusione sociale, individuata come livello essenziale delle prestazioni da garantire su tutto il territorio nazionale. La misura di contrasto alla povertà, denominata Reddito di inclusione (Rei), unica a livello nazionale, si articola in un beneficio economico e in una componente di servizi alla persona, assicurata dalla rete dei servizi sociali mediante un progetto personalizzato aderente ai bisogni del nucleo familiare beneficiario della misura. La misura nazionale, intesa come rafforzamento, estensione e consolidamento della carta acquisti sperimentale - Sia - è condizionata alla prova dei mezzi, sulla base dell'indicatore della situazione economica equivalente (Isee), tenendo conto dell'effettivo reddito disponibile e di indicatori della capacità di spesa. I beneficiari della misura sono individuati, prevedendo un requisito di durata minima della residenza sul territorio nazionale nel rispetto dell'ordinamento dell'Unione europea, prioritariamente tra i nuclei familiari con figli minori di età o con disabilità grave o con donne in stato di gravidanza accertata o con persone con più di 55 anni di età in stato di disoccupazione;

- riordinare le prestazioni di natura assistenziale sottoposte alla prova dei mezzi finalizzate al contrasto della povertà, fatta eccezione per le prestazioni rivolte alla fascia di popolazione anziana non più in età di attivazione lavorativa, per le prestazioni a sostegno della genitorialità e per quelle legate alla condizione di disabilità e di invalidità del beneficiario;
- rafforzare il coordinamento degli interventi in materia di servizi sociali, al fine di garantire, su tutto il territorio nazionale, i livelli essenziali delle prestazioni, nell'ambito dei principi di cui alla legge 8 novembre 2000, n. 328 (*Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali*). Per favorire una maggiore omogeneità territoriale nell'erogazione delle prestazioni, la legge ha previsto un organismo di coordinamento denominato Rete della protezione e dell'inclusione sociale, istituito presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali. Al medesimo Ministero vengono anche attribuite delle competenze in materia di verifica e controllo del rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni sul territorio nazionale.

Con l'approvazione del decreto legislativo 15 settembre 2017, n. 147 *Disposizioni per l'introduzione di una misura nazionale di contrasto alla povertà*, è stato istituito, dal 1° gennaio 2018, il Reddito di inclusione (Rei), la misura unica a livello nazionale di contrasto alla povertà e all'esclusione sociale. Il Rei è articolato in un beneficio economico e in una componente di servizi alla persona, ovvero nell'adesione a un progetto personalizzato di attivazione e di inclusione sociale e lavorativa<sup>25</sup> e finanziato nei limiti delle risorse del Fondo povertà, prioritariamente volto alla copertura del beneficio economico versato sulla Carta Rei, lo strumento finanziario scelto per erogare la misura - cioè una carta di pagamento utilizzabile per l'acquisto di beni alimentari o farmaceutici e per il pagamento di bollette, oltre che per ritirare contante. Importante e innovativo è poi il fatto che i servizi che si accompagnano al Rei non sono solo quelli ordinariamente erogati a livello territoriale - come era stato, ad esempio, per la sperimentazione del Sia - ma interventi e servizi specificamente finanziati a valere sulle risorse del Fondo povertà che acquisiscono la natura di livelli essenziali delle prestazioni, nei limiti delle risorse disponibili (è alla programmazione degli interventi a valere su tali risorse che è destinato il Piano povertà). L'intervento della legge di

25 Dal 1° gennaio 2018, il Rei ha sostituito il Sia (Sostegno per l'inclusione attiva) e l'Asdi (Assegno di disoccupazione).

bilancio 2017<sup>26</sup> ha rifinanziato il Fondo per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale (sezione I e sezione II). Così, l'art. 1, comma 238, della legge di bilancio 2017 (legge n. 232 del 2016) ha autorizzato, dal 2017, un incremento a regime di 150 milioni di euro a valere sullo stanziamento del Fondo per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale. La Sezione II della legge di bilancio 2017 ha poi incrementato di 500 milioni la dotazione del Fondo per ciascun anno del biennio 2017-2018.

Sulla povertà educativa è intervenuta la legge del 3 agosto 2017, n. 123, conversione in legge, con modificazioni, del decreto legge del 20 giugno 2017, n. 91, recante disposizioni urgenti per la crescita economica nel Mezzogiorno (la Commissione europea e il Consiglio dell'Unione europea avevano già raccomandato l'opportunità dell'introduzione di una misura nazionale di contrasto alla povertà minorile, valutando «i regimi di assistenza sociale frammentati e inefficaci nell'affrontare questo problema») che ha realizzato specifici interventi educativi urgenti nelle regioni del Mezzogiorno, volti a favorire il corretto sviluppo dei processi cognitivi e comunicativi dei bambini sordi e la loro inclusione sociale.

Sui livelli essenziali il decreto approvato dalla Presidenza del Consiglio dei ministri, del 12 gennaio 2017, *Definizione e aggiornamento dei livelli essenziali di assistenza, di cui all'articolo 1, comma 7, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502*<sup>27</sup> stabilisce che il Servizio sanitario nazionale assicura, come si legge all'art.1, «attraverso le risorse finanziarie pubbliche e in coerenza con i principi e i criteri indicati dalla legge del 23 dicembre 1978, n. 833 e dal decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, e successive modifiche e integrazioni» i livelli essenziali di assistenza in riferimento alla prevenzione collettiva e sanità pubblica, assistenza distrettuale, assistenza ospedaliera rappresentati dalle attività, dai servizi e prestazioni individuati all'interno del presente decreto. Le indicazioni riguardanti i minori di età sono evidenti in alcuni articoli: l'art. 24 che riguarda l'assistenza sociosanitaria ai minorenni, alle donne, alle coppie, alle famiglie; l'art. 25 in riferimento all'assistenza sociosanitaria ai minorenni con disturbi in ambito neuropsichiatrico e del neuro sviluppo; l'art. 32 sull'assistenza sociosanitaria semiresidenziale e residenziale ai minori con i disturbi sopracitati; l'art. 60 che interessa le persone con disturbi dello spettro autistico. Si segnala, inoltre, il comma 4 dell'art. 63 in riferimento ai minori stranieri presenti sul territorio nazionale, i quali, anche «se non in regola con le norme relative all'ingresso ed al soggiorno sono iscritti al Servizio sanitario nazionale ed usufruiscono dell'assistenza sanitaria in condizioni di parità con i cittadini italiani».

26 Legge dell'11 dicembre 2016, n. 232, *Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019*.

27 Cfr. Conferenza Stato-Regioni, Intesa del 7 settembre 2016, 157/CSR, *Intesa sullo schema di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di aggiornamento dei livelli essenziali di assistenza (LEA). Parte I* e Conferenza Stato-Regioni, Intesa del 7 settembre 2016, 157/CSR, *Intesa sullo schema di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di aggiornamento dei livelli essenziali di assistenza (LEA). Parte II*.

### La normativa delle regioni e delle province autonome:

Abruzzo, Calabria, Campania, Emilia-Romagna, Friuli-Venezia Giulia, Lombardia, Marche, Molise, Piemonte, Puglia, Sardegna, Veneto

Con riferimento alle misure di attuazione sono numerose le regioni che hanno approvato leggi o regolamenti e modifiche di leggi nei 2 anni di riferimento, in particolare: Abruzzo, Calabria, Campania, Emilia-Romagna, Friuli-Venezia Giulia, Lombardia, Marche, Molise, Piemonte, Puglia, Sardegna, Veneto che, in ambiti diversi, hanno riguardato l'istituzione di osservatori e di autorità garanti specifici per i minori di età e nuove politiche per i giovani, fondi, il riordino del sistema regionale integrato di alcune regioni, le norme sulla lotta alla povertà.

|                       |  |
|-----------------------|--|
| <b>Calabria</b>       | Legge regionale 1° febbraio 2017, n. 2, Istituzione dell'Osservatorio regionale per i minori   |
| <b>Campania</b>       | Legge regionale 8 agosto 2016, n. 26, Costruire il futuro. Nuove politiche per i giovani   |
| <b>Emilia-Romagna</b> | Legge regionale 15 luglio 2016, n. 11, Modifiche legislative in materia di politiche sociali, abitative, per le giovani generazioni e servizi educativi per la prima infanzia, conseguenti alla riforma del sistema di governo regionale e locale  |
| <b>Marche</b>         | Legge regionale 19 aprile 2017, n. 14, Disposizioni per la tutela dell'infanzia e dell'adolescenza e lo sviluppo di progetti a sostegno delle Città sostenibili e amiche dei bambini e degli adolescenti della Regione Marche  |
| <b>Molise</b>         | Regolamento regionale di attuazione della legge regionale 6 maggio 2014, n. 13, Riordino del sistema regionale integrato degli interventi e servizi sociali - Sperimentazione di due strutture socio assistenziali denominate Gruppo appartamento per minori e Casa famiglia multiutenza complementare |
| <b>Puglia</b>         | Regolamento regionale 23 giugno 2016, n. 8, l.r. 14 marzo 2016, n. 3 recante la disciplina del Reddito di dignità regionale e politiche per l'inclusione sociale attiva. Regolamento attuativo della l.r., ai sensi dell'art. 44 della l.r. n. 7/2004 come modificato dalla l.r. n. 44/2014            |
| <b>Sardegna</b>       | Legge regionale 13 aprile 2017, n. 5, legge di stabilità 2017  |
| <b>Trento</b>         | Legge provinciale 20 giugno 2017, n. 5, Modificazioni della legge provinciale sul difensore civico 1982: istituzione del garante dei diritti dei detenuti e del garante dei diritti dei minori   |

## Povert 

|                              |  |
|------------------------------|--|
| <b>Abruzzo</b>               | Legge regionale 12 gennaio 2016, n. 4, Lotta agli sprechi alimentari   |
| <b>Emilia-Romagna</b>        | Decreto del presidente giunta regionale 5 aprile 2017, n. 45: Emanazione del Regolamento di attuazione ai sensi dell'art. 8 della l.r. n. 24/2016 Misure di contrasto alla povert  e sostegno al reddito<br>Regolamento regionale 6 aprile 2017, n. 2, Regolamento di attuazione ai sensi dell'art. 8 l.r. n. 24/2016, Misure di contrasto alla povert  e sostegno al reddito                                |
| <b>Friuli-Venezia Giulia</b> | Legge regionale 6 novembre 2017, n. 35, Disposizioni per l'ampliamento del Reddito di Inclusione e il suo coordinamento con la Misura attiva di sostegno al reddito  |
| <b>Lombardia</b>             | Legge regionale 8 luglio 2016, n. 16, Disciplina regionale dei servizi abitativi<br>Regolamento regionale 4 agosto 2017, n. 4, Disciplina della programmazione dell'offerta abitativa pubblica e sociale e dell'accesso e della permanenza nei servizi abitativi pubblici  |
| <b>Piemonte</b>              | Legge regionale 20 marzo 2017, n. 2, Disposizioni in materia di decadenza dall'assegnazione degli alloggi di edilizia sociale. Modifiche alla l.r. 17 febbraio 2010, n. 3 (Norme in materia di edilizia sociale)   |
| <b>Puglia</b>                | Legge regionale 14 marzo 2016, n. 3, Reddito di dignit  regionale e politiche per l'inclusione sociale attiva<br>Regolamento regionale 23 giugno 2016, n. 8, l.r. 14 marzo 2016, n. 3 recante la disciplina del Reddito di dignit  regionale e politiche per l'inclusione sociale attiva. Regolamento attuativo della l.r., ai sensi dell'art. 44 della l.r. n. 7/2004 come modificato dalla l.r. n. 44/2014 |
| <b>Sardegna</b>              | Legge regionale 2 agosto 2016, n. 18, Reddito di inclusione sociale. Fondo regionale per il Reddito di inclusione sociale - Agiudu Torrau  |
| <b>Veneto</b>                | Legge regionale 3 novembre 2017, n. 39, Norme in materia di edilizia residenziale pubblica   |

### I principi generali della Convenzione

Questo raggruppamento contiene le norme che tutelano le persone minori di et  a rischio di discriminazione sia perch  si trovano in particolari situazioni di svantaggio sia perch  appartengono a minoranze, le persone minori di et  con disabilit , quelle con orientamento sessuale e identit  di genere minoritari rispetto alla popolazione di riferimento. Sono presenti anche il tema del superiore interesse dei bambini e il diritto a essere ascoltati.

### La normativa nazionale pi  significativa

Nel IV Piano infanzia sono numerose le parti sulla valorizzazione delle differenze e sulle diverse culture, nel pi  profondo senso di sviluppare la cultura del valore delle differenze, contrastando gli stereotipi e le discriminazioni basate sulle diversit  di genere, cultura, abilit  e orientamento sessuale. In tal senso, relativamente all'ambito scolastico nell'ottobre 2017 emerge per importanza

il *Piano nazionale per l'educazione al rispetto*<sup>28</sup>, frutto del lavoro del Miur unitamente alle Linee guida in esso contenute – previste dal comma 16, art. 1 della legge 13 luglio 2015, n. 107 (Riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione e delega per il riordino delle disposizioni legislative vigenti) – che sono finalizzate a promuovere nelle scuole «l'educazione alla parità tra i sessi, la prevenzione della violenza di genere e di tutte le altre discriminazioni», che punta all'educazione al rispetto delle differenze, che resta lo strumento decisivo per contrastare violenze, discriminazioni e comportamenti aggressivi di ogni tipo. Si tratta di un documento di indirizzo per fornire alle scuole di ogni ordine e grado spunti di riflessione per approfondire i valori e i principi funzionali a una corretta "educazione al rispetto" ispirati dall'art. 3 della Costituzione. Con queste Linee guida vengono infatti promosse nelle istituzioni scolastiche un insieme di azioni educative e formative finalizzate ad assicurare lo sviluppo di competenze trasversali, sociali e civiche in un contesto di cittadinanza attiva e in un impianto complessivo che promuove azioni specifiche (mettendo a disposizione risorse e strumenti operativi specifici) per un uso consapevole del linguaggio e per la diffusione della cultura del rispetto, con l'obiettivo di arrivare a un reale superamento delle disuguaglianze e dei pregiudizi, coinvolgendo le studentesse e gli studenti, il corpo docente e le famiglie.

Sul tema delle discriminazioni *online* e degli episodi di *stalking* tra adolescenti e di bullismo già nelle scuole primarie si è intervenuti attraverso l'approvazione delle *Linee di orientamento per la prevenzione e il contrasto del cyberbullismo*, previste dall'art. 4 della legge n. 71 del 2017 come strumento flessibile e aggiornabile per rispondere anche ai cambiamenti delle tecnologie. La legge attribuisce a una pluralità di soggetti compiti e responsabilità ben precisi, ribadendo il ruolo centrale delle scuole che devono individuare un docente referente per raccogliere e diffondere le buone pratiche educative.

Sul tema dell'ascolto è invece intervenuta la legge n. 47 del 2017 che, nell'armonizzare la protezione dei minorenni stranieri non accompagnati, ha previsto in ogni fase dell'entrata e della permanenza del minorenne in Italia il «diritto di essere ascoltati» nei procedimenti amministrativi e giudiziari, anche in assenza del tutore.

Non solo: relativamente al problema dell'accesso alle cure mediche l'art. 14 della legge afferma a loro vantaggio il diritto alla salute, anche nelle more del rilascio del permesso di soggiorno. In particolare la richiesta obbligatoria d'iscrizione al servizio sanitario nazionale può essere effettuata da chi esercita in via temporanea la responsabilità genitoriale o dal responsabile della struttura di accoglienza.

---

28 Ministero dell'istruzione, Linee guida nazionali (art. 1, comma 16 legge n. 107 del 2015), *Educare al rispetto: per la parità tra i sessi, la prevenzione della violenza di genere e di tutte le forme di discriminazione*.

Nell'ambito delle persone<sup>29</sup> con orientamento sessuale o identità di genere minoritario rispetto al resto della popolazione, l'approvazione della legge n. 76 del 2016 sulle cosiddette "unioni civili" che ha elevato legislativamente la convivenza di fatto, eterosessuale ed omosessuale, a formazione sociale meritevole di tutela, ha senza dubbio migliorato la situazione di queste persone sebbene resti ancora estremamente delicata sotto alcuni aspetti, quale per esempio quello relativo al fatto che la legge non abbia affrontato il tema dei figli nati in queste unioni o che entrano a far parte di esse.

#### Cenni di giurisprudenza

In tema di principi generali, e in particolare relativamente alla possibilità che il partner omosessuale del genitore della persona di minore età possa adottare la figlia/il figlio del compagno (la c.d. *stepchild adoption*) è intervenuta la Cassazione civile con la sentenza del 22 giugno 2016, n. 12962 che – come richiesto nel ricorso proposto dalla Procura generale di Roma – ha fatto chiarezza sul punto stabilendo che: «l'esame dei requisiti per l'adozione ex art. 44 lett. d) non può dar rilievo all'orientamento sessuale del richiedente». Inoltre, la Suprema Corte – confermando la legittimità dell'adozione da parte della coppia omosessuale richiedente già consentita dai giudici di 1° grado e poi negata da quelli di appello – ha anche chiarito che la *stepchild adoption* non determina in astratto un conflitto di interessi tra il genitore biologico e il minore adottando, ma richiede che l'eventuale conflitto «sia accertato in concreto dal giudice e che può essere ammessa sempreché, alla luce di una rigorosa indagine di fatto svolta dal giudice, realizzi effettivamente il preminente interesse del minore». Sempre con riferimento ai principi generali la sentenza del 30 settembre 2016, n. 19599 della Cassazione civile riguardante la richiesta di trascrizione dell'atto di nascita nei registri dello stato civile di Torino di un bambino nato in Spagna da due donne, e dichiarato figlio di due madri nei registri di quello Stato, ha offerto l'occasione per chiarire che: il riconoscimento e la trascrizione nei registri dello stato civile in Italia di un atto straniero, validamente formato all'estero, nel quale risulti la nascita di un figlio da due donne (in particolare, da una donna italiana che ha donato l'ovulo ad una donna spagnola che l'ha partorito, nell'ambito di un progetto genitoriale realizzato dalla coppia, coniugata in quel Paese) non contrastano con l'ordine pubblico per il solo fatto che il legislatore nazionale non preveda o vieti il verificarsi di una simile fattispecie sul territorio italiano «dovendosi avere riguardo al principio, di rilevanza costituzionale primaria, dell'interesse superiore del minore, che si sostanzia nel suo diritto alla continuità dello *status filiationis*, validamente acquisito all'estero (nella specie,

29 Sebbene il beneficio della legge si ripercuota su tutte le persone a prescindere dall'età (minorenni e adulti) perché la legge eleva il tema a passaggio culturale fondamentale per tutti, è stato osservato in dottrina che a differenza dell'art. 84 cc, questa legge non annovera espressamente la minore età tra gli impedimenti alla costituzione dell'unione civile (è certo però che l'unione civile tra minorenni sia annullabile secondo quanto previsto dall'art. 117, comma 2, cc) e che, in ogni caso, la mancanza di una previsione specifica sull'età viene presa in considerazione per la scelta del legislatore di non riservare al minorenne che abbia almeno 16 anni la possibilità – prevista dal secondo comma dell'art. 84 cc nell'ambito del matrimonio – di essere ugualmente ammesso al compimento dell'atto, previa autorizzazione del tribunale per i minorenni, là dove vengano accertate la maturità psicofisica dell'interessato, la fondatezza delle ragioni addotte e ricorrano altresì gravi motivi.

in un altro Paese dell'Unione europea)». Rimanendo nell'ambito dei principi generali, la Corte costituzionale con la sentenza del 20 ottobre 2016 n. 225 sul diritto del minore di età a mantenere rapporti significativi con l'ex partner omosessuale del proprio genitore biologico, ha censurato il giudice *a quo* che aveva intravisto un vuoto di tutela nell'ordinamento stabilendo che nel caso di interruzione ingiustificata e contraria all'interesse del minore, da parte di uno o di entrambi i genitori, di un rapporto significativo instaurato dal minore di età con soggetti che non siano parenti dello stesso non sussiste un vuoto di tutela giuridica; infatti, tale fattispecie integra «un'ipotesi di condotta del genitore «*comunque pregiudizievole*» e, pertanto, l'ordinamento già consente al giudice di intervenire per adottare «*i provvedimenti convenienti*» nel caso concreto a tutela del minore (art. 333 cc)».

#### La normativa delle regioni e delle province autonome:

Piemonte, Toscana, Umbria

|                 |  |
|-----------------|--|
| <b>Piemonte</b> | Legge regionale 23 marzo 2016, n. 5, Norme di attuazione del divieto di ogni forma di discriminazione e della parità di trattamento nelle materie di competenza regionale  |
| <b>Toscana</b>  | Art. 9, legge regionale 27 dicembre 2017, n. 77, Disposizioni di carattere finanziario. Collegato alla legge di stabilità 2018   |
| <b>Umbria</b>   | Legge regionale 25 novembre 2016, n. 14, Norme per le politiche di genere e per una nuova civiltà delle relazioni tra uomini e donne<br>Legge regionale 11 aprile 2017, n. 3, Norme contro le discriminazioni e le violenze determinate dall'orientamento sessuale e dall'identità di genere |

#### Diritti civili e libertà

Questo raggruppamento racchiude le norme relative al diritto della partoriente di decidere in merito al riconoscimento del proprio nato, al diritto del minore di età all'identità, al diritto della persona a veder riconosciuto giudizialmente il suo rapporto di filiazione, al rapporto tra bambini, bambine e adolescenti e media, al contrasto delle pratiche delle mutilazioni genitali femminili.

### La normativa nazionale più significativa

Relativamente al tema relativo al rapporto tra minori e media si segnalano la legge del 14 novembre 2016, n. 220, *Disciplina del cinema e dell'audiovisivo* e il decreto legislativo 7 dicembre 2017, n. 203, *Riforma delle disposizioni legislative in materia di tutela dei minori nel settore cinematografico e audiovisivo, a norma dell'articolo 33 della legge 14 novembre 2016, n. 220*.

Il d.lgs. n. 203 del 2017 in particolare delinea un sistema di tutela dei minori nella visione di opere cinematografiche e audiovisive ispirato ai principi di libertà e di responsabilità delle famiglie sostituendo le procedure vigenti con un meccanismo di responsabilizzazione degli operatori e di attenta vigilanza delle istituzioni, orientato all'effettività della tutela dei minori attraverso:

- l'abolizione della censura dell'opera: eliminazione del divieto assoluto di uscita in sala di un'opera, così come dell'uscita condizionata a tagli o modifiche della pellicola;
- la definizione di un sistema di classificazione più flessibile ispirato a una maggiore conformità alle diverse tipologie di opere e alla coerenza con l'allargamento del pubblico in sala anche ai bambini piccoli;
- l'introduzione del principio di responsabilizzazione degli operatori cinematografici che sono chiamati a individuare la corretta classificazione delle singole opere in base alla fascia d'età del pubblico destinatario e a sottoporla alla validazione della Commissione per la classificazione delle opere cinematografiche, che va a sostituire le attuali sette Commissioni per la revisione cinematografica;
- previsione di specifiche categorie per la classificazione delle opere, compresi gli spot pubblicitari (opere per tutti; opere non adatte ai minori di anni 6; opere vietate ai minori di anni 14; opere vietate ai minori di anni 18).

Inoltre si prevede che l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni disciplini anche la classificazione delle opere audiovisive destinate al web e dei videogiochi al fine di assicurare il giusto equilibrio tra la tutela dei minori e la libertà di manifestazione del pensiero e dell'espressione artistica.

### Cenni di giurisprudenza

Nell'ambito dei diritti civili, relativamente alla ricerca delle origini, occorre ricordare che in Italia se da una parte, con la legge n. 149 del 2001, era stato riconosciuto il diritto – sia pure a determinate condizioni – ad accedere alle informazioni riguardanti l'identità dei genitori naturali, dall'altra tale diritto non aveva ancora trovato – complice il silenzio del legislatore – un'applicazione uniforme nel caso andasse a confliggere con il diritto della madre a rimanere sconosciuta quando aveva partorito scegliendo di ricorrere all'istituto del parto anonimo. Infatti, dopo la pronuncia della Corte costituzionale n. 278 del 2013 che aveva sancito l'illegittimità costituzionale parziale dell'art. 28, comma 7, della legge n. 184 del 1983, nella parte in cui escludeva la possibilità di autorizzare la persona adottata all'accesso alle informazioni sulle origini senza avere previamente verificato la persistenza della volontà di non volere essere nominata da parte della madre biologica, era nato un contrasto giurisprudenziale tra chi riteneva necessario l'intervento del legislatore con

una disciplina di dettaglio e chi, invece, ammetteva l'interpello riservato anche senza una legge che lo regolamentasse. Adesso, con la sentenza della Corte di cassazione, a sezioni unite, sentenza del 25 gennaio 2017, n. 1946 è stato finalmente stabilito che «ancorché il legislatore non abbia ancora introdotto la disciplina procedimentale attuativa, sussiste la possibilità per il giudice, su richiesta del figlio desideroso di conoscere le proprie origini e di accedere alla propria storia parentale, di interpellare la madre che abbia dichiarato alla nascita di non voler essere nominata, ai fini di un'eventuale revoca di tale dichiarazione, e ciò con modalità procedimentali, tratte dal quadro normativo e dal principio della Corte costituzionale, idonee ad assicurare la massima riservatezza e il massimo rispetto della dignità della donna; ciò fermo restando che il diritto del figlio trova un limite insuperabile allorché la dichiarazione iniziale per l'anonimato non sia rimossa in seguito all'interpello e persista il diniego della madre di svelare la propria identità».

Relativamente al diritto della persona a veder riconosciuto giudizialmente il suo rapporto di filiazione con un genitore la Corte di cassazione è intervenuta con la sentenza del 27 luglio 2017, n. 18626 per sconfessare un orientamento espresso dalla Corte di appello di Bologna che – se confermato – avrebbe portato in un vicolo cieco una buona parte delle cause che vengono intentate per far riconoscere la paternità a un genitore che si è sottratto a questa responsabilità. La Suprema Corte ha chiarito che la parte resistente non ha diritto di sottrarsi all'esame genetico senza che questo comportamento vada a incidere profondamente nel libero convincimento del giudice. Infatti, il rifiuto immotivato della parte di sottoporsi all'esame genetico finalizzato a stabilire la sussistenza o meno di un rapporto di paternità costituisce un'importante fonte nella determinazione del giudice: ove si consideri l'elevato grado di certezza che si può conseguire attraverso l'acquisizione della prova scientifica in esame, appare evidente come al comportamento ingiustificato della parte che non consenta di raggiungere quel risultato debba attribuirsi un elevato grado di significatività, tale da renderlo, «autosufficiente ai fini del giudizio di fatto».

La normativa delle regioni e delle province autonome:

Cfr. le norme regionali sulla violenza che contengono gli articoli sul contrasto alle mutilazioni genitali femminili.

## Violenza

Questo raggruppamento racchiude le norme relative alla violenza familiare, all'abuso e al maltrattamento, alla violenza sessuale e di genere, al *cyberbullismo*.

La normativa nazionale più significativa

Il Ministero per le riforme costituzionali con delega alle pari opportunità ha provveduto con il decreto ministeriale 25 luglio 2016 alla ripartizione delle risorse previste dal Piano d'azione straordinario contro la violenza sessuale e di

genere<sup>30</sup>. Il decreto provvede a ripartire tra le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano risorse pari a 13 milioni di euro a valere sulle risorse del Fondo per le politiche relative ai diritti e alle pari opportunità, assegnate al Dipartimento per le pari opportunità per l'attuazione delle quattro linee di azione riguardanti:

- la formazione: avvalendosi della professionalità delle operatrici dei centri antiviolenza, del personale sanitario e sociosanitario che presta servizio presso i dipartimenti di emergenza e i pronto soccorso degli ospedali, anche al fine di promuovere modelli di soccorso e assistenza;
- l'inserimento lavorativo delle donne vittime di violenza;
- interventi per l'autonomia abitativa per le donne vittime di violenza, anche attraverso un accesso agevolato all'edilizia residenziale pubblica;
- implementazione dei sistemi informativi relativi ai dati sul fenomeno della violenza, *ivi* compreso il numero dei centri antiviolenza e delle case rifugio presenti sul territorio regionale.

Nell'ambito della violenza e maltrattamento sono stati approvati in Conferenza Stato-Regioni: l'Intesa del 23 novembre 2017, 211/CSR – ai sensi dell'art. 1, comma 791, della legge del 28 dicembre 2015, n. 208 (legge di stabilità 2016) –, il "Percorso per le donne che subiscono violenza" sullo schema di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di adozione delle Linee guida nazionali per le aziende sanitarie e ospedaliere e il Parere favorevole della Conferenza unificata sul Piano strategico, violenza maschile sulle donne<sup>31</sup> del 23 novembre del 2017, 158/CU. Parere, ai sensi dell'art. 9, comma 3, del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, sul Piano strategico nazionale sulla violenza maschile contro le donne 2017-2020 nel quale sono fatte presenti alcune raccomandazioni (fra le quali avere indicazioni di risorse certe per il finanziamento delle azioni previste).

Negli anni di riferimento il *cyberbullismo* – una delle forme più diffuse di violenza ai danni delle persone minorenni – ha trovato una regolazione a livello nazionale nella legge del 29 maggio 2017 n. 71<sup>32</sup> (contrasto del fenomeno del *cyberbullismo*) che mira a prevenire i danni, spesso irrimediabili, causati dalle manifestazioni di abuso, vessazione e denigrazione che hanno come protagonisti minorenni adolescenti, facendo leva sull'indicazione dei tempi e delle modalità

30 Ripartizione delle risorse del Fondo per le politiche relative ai diritti e alle pari opportunità previste dal par. 4 del *Piano d'azione straordinario contro la violenza sessuale e di genere*, di cui all'art. 5 del decreto legge del 14 agosto 2013, n. 93, per essere ripartite tra le regioni e le province autonome per la realizzazione delle quattro linee d'azione *ivi* previste, destinando le risorse nazionali in modo complementare rispetto all'impiego di risorse proprie. Inoltre con riferimento alle donne vittime di violenza e dei loro figli si vedano anche l'intesa in Conferenza Stato-Regioni, Intesa del 9 novembre 2017, 190/CSR, Intesa, ai sensi dell'art. 5-*bis*, comma 2 del decreto legge del 14 agosto 2013, n. 93, convertito, con modificazioni, nella legge del 15 ottobre 2013, n. 119, sullo schema di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri relativo alla ripartizione delle risorse del Fondo per le politiche relative ai diritti e alle pari opportunità per l'anno 2017 e il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 1° dicembre 2017, *Ripartizione delle risorse del «Fondo per le politiche relative ai diritti e alle pari opportunità» per l'anno 2017, di cui all'articolo 5-bis, comma 1, del decreto-legge 14 agosto 2013, n. 93, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 ottobre 2013, n. 119.*

31 Il Piano strategico nazionale sulla violenza maschile contro le donne (2017-2020) deriva dall'attuazione del Piano di azione straordinario contro la violenza sessuale e di genere adottato nell'estate del 2015, dal Ministro delegato per le pari opportunità, come previsto dall'art. 5 del decreto legge n. 93 del 2013 (legge n. 119 del 2013).

32 L'art. 1 sottolinea l'importanza delle azioni a carattere preventivo, la strategia di attenzione, tutela ed educazione nei confronti dei minori coinvolti, sia quando si tratta delle vittime che dei responsabili di illeciti, assicurando l'attuazione degli interventi senza distinzione di età nell'ambito delle istituzioni scolastiche.

per la rimozione di contenuti ritenuti dannosi e invitando i soggetti coinvolti a sviluppare una progettualità che abbia come fine la prevenzione e il contrasto di tale fenomeno attraverso interventi educativi e non punitivi.

A questo fine è stato anche istituito un tavolo di lavoro, presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, coordinato dal Miur, con il compito di redigere un piano di azione integrato e realizzare un sistema di raccolta di dati per il monitoraggio di questo fenomeno, avvalendosi anche della collaborazione della Polizia postale e delle comunicazioni e delle altre forze di polizia. In particolare la legge n. 71 del 2017 definisce *cyberbullismo* «qualunque forma di pressione, aggressione, molestia, ricatto, ingiuria, denigrazione, diffamazione, furto d'identità, alterazione, acquisizione illecita, manipolazione, trattamento illecito di dati personali in danno di minorenni, realizzata per via telematica, nonché la diffusione di contenuti *online* aventi ad oggetto anche uno o più componenti della famiglia del minore, il cui scopo intenzionale e predominante sia quello di isolare un minorenne o un gruppo di minori ponendo in atto un serio abuso, un attacco dannoso, o la loro messa in ridicolo». All'art. 2, specifica che il minore di 14 anni, ovvero il genitore o altro soggetto esercente la responsabilità sul minore che abbia subito un atto di *cyberbullismo*, può inoltrare un'istanza per l'oscuramento, la rimozione o il blocco di qualsiasi dato personale del minore, diffuso nella rete, sia al titolare del trattamento, sia al gestore del sito internet, sia al gestore del *social media*. Inoltre – con la Nota del Miur del 27 ottobre del 2017, prot. n. 5515<sup>33</sup> – nello stesso anno il Ministero ha provveduto ad aggiornare le *Linee di orientamento per la prevenzione e il contrasto del cyberbullismo* emanate nel 2015.

La normativa delle regioni e delle province autonome:

Calabria, Campania, Friuli-Venezia Giulia, Lombardia, Piemonte, Toscana, Umbria

### Bullismo e *cyberbullismo*

|                              |  |
|------------------------------|--|
| <b>Campania</b>              | Legge regionale 22 maggio 2017, n. 11, Disposizioni per la prevenzione e il contrasto dei fenomeni del bullismo e del <i>cyberbullismo</i> nella Regione Campania  |
| <b>Friuli-Venezia Giulia</b> | Legge regionale 24 maggio 2017, n. 17, Modifiche alla l.r. 22 marzo 2012, n. 5 (Legge per l'autonomia dei giovani e sul Fondo di garanzia per le loro opportunità), concernenti gli interventi per la prevenzione e il contrasto del fenomeno del bullismo |
| <b>Lombardia</b>             | Legge regionale 7 febbraio 2017, n. 1, Disciplina degli interventi regionali in materia di prevenzione e contrasto al fenomeno del bullismo e del <i>cyberbullismo</i>   |

### Violenza di genere

|                 |   |
|-----------------|---|
| <b>Calabria</b> | Legge regionale 23 novembre 2016, n. 38, Istituzione dell'Osservatorio regionale sulla violenza di genere |
|-----------------|---|

<sup>33</sup> Nota del Miur del 27 ottobre 2017, prot. n. 5515, aggiornamento delle *Linee di orientamento per la prevenzione e il contrasto del cyberbullismo*.

|                              |  |
|------------------------------|--|
| <b>Campania</b>              | Legge regionale 31 marzo 2017, n. 10, Misure per l'efficiamento dell'azione amministrativa e l'attuazione degli obiettivi fissati dal DEFR 2017<br>Legge regionale 1° dicembre 2017, n. 34, Interventi per favorire l'autonomia personale, sociale ed economica delle donne vittime di violenza di genere e dei loro figli ed azioni di recupero rivolte agli uomini autori della violenza |
| <b>Friuli-Venezia Giulia</b> | Legge regionale 17 novembre 2017, n. 38, Modifiche alla l.r. 17/2000 (Realizzazione di progetti anti violenza e istituzione di centri per donne in difficoltà)   |
| <b>Piemonte</b>              | Legge regionale 24 febbraio 2016, n. 4, Interventi di prevenzione e contrasto della violenza di genere e per il sostegno alle donne vittime di violenza ed ai loro figli   |
| <b>Toscana</b>               | (Art. 9 comma 2) Legge regionale 27 dicembre 2017, n. 77, Disposizioni di carattere finanziario. Collegato alla legge di stabilità 2018  |
| <b>Umbria</b>                | Legge regionale 25 novembre 2016, n. 14, Norme per le politiche di genere e per una nuova civiltà delle relazioni tra donne e uomini   |

### Violenza e maltrattamento

|               |  |
|---------------|--|
| <b>Umbria</b> | Legge regionale 11 aprile 2017, n. 3, Norme contro le discriminazioni e le violenze determinate dall'orientamento sessuale e dall'identità di genere |
|---------------|--|

### Ambiente familiare e misure alternative<sup>34</sup>

In questo raggruppamento sono presenti i temi del sostegno alla genitorialità, affidamento familiare, servizi residenziali.

#### La normativa nazionale più significativa

I vari tipi di sostegno (economico, psicologico, di servizi) che le istituzioni riescono a dare ai genitori possono migliorare molto le prospettive di salute e di sviluppo cognitivo, sociorelazionale ed emotivo dei bambini, in particolare di quelli che si trovano a crescere in contesti familiari e comunitari poveri materialmente, culturalmente e affettivamente. Una chiara volontà di rispondere a questa evidenza emerge nel *IV Piano nazionale di azione e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva*, infatti quest'ultimo attraverso l'articolazione in quattro aree di intervento a cui abbiamo fatto cenno all'inizio del lavoro, ha nel supporto alla genitorialità una delle direttrici di azione più importanti. Peraltro, nel periodo di attuazione del Piano di azione sono stati approvati altri documenti importanti nell'ambito del sostegno alla genitorialità, in particolare: la direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri dell'1° giugno 2017, n. 3<sup>35</sup> e il decreto del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, Ministero

34 Per quanto riguarda l'attività di monitoraggio relativa a questa parte si ricorda l'atto approvato in Conferenza unificata del 6 dicembre 2017, 162/CU, *Acquisizione ai sensi dell'art. 39 della legge del 28 marzo 2001, n. 149, sulla quarta relazione sullo stato di attuazione della legge n. 149, del 28 marzo 2001, recante "Modifiche alla legge 4 maggio 1983, n. 184, «Disciplina dell'adozione e dell'affidamento dei minori», nonché al titolo VIII del libro primo del codice civile".*

35 Presidenza del Consiglio dei ministri, direttiva 1° giugno 2017, recante *Indirizzi per l'attuazione dei commi 1 e 2 dell'art. 14 della legge del 7 agosto 2015, n. 124 e Linee guida contenenti regole inerenti all'organizzazione del lavoro finalizzate a promuovere la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro dei dipendenti.*

dell'economia e della finanza – decreto 12 settembre 2017 recante le *Misure di conciliazione* – che definisce i criteri e le modalità di utilizzo delle risorse finanziarie destinate ai datori di lavoro del settore privato per la promozione della conciliazione tra vita professionale e vita privata attraverso la stipula di contratti collettivi aziendali in attuazione dell'art. 25 del decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 80 (Misure per la conciliazione delle esigenze di cura, di vita e di lavoro, in attuazione dell'articolo 1, commi 8 e 9, della legge 10 dicembre 2014, n. 183).

Inoltre, il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, unitamente alla Conferenza delle regioni e delle province autonome e al Gruppo scientifico dell'Università di Padova, che ha avviato l'implementazione del programma PIPPI (Programma di intervento per la prevenzione dell'istituzionalizzazione) a partire dal 2011, ha inteso costituire un tavolo istituzionale che ha avuto la responsabilità di produrre le *Linee di indirizzo nazionali sull'intervento con bambini e famiglie in situazione di vulnerabilità*<sup>36</sup> con l'obiettivo di affrontare concretamente le problematiche segnalate nel Piano nazionale. Tali Linee d'indirizzo volte a prevenire l'allontanamento dei bambini dalle loro famiglie, perché incapaci da un punto di vista genitoriale, sono da ritenersi complementari a quelle sull'affidamento familiare (2012) e alle Linee di indirizzo nazionali per l'accoglienza residenziale del 2017<sup>37</sup> (queste ultime sono uno strumento importante di orientamento politico e tecnico nel settore dell'accoglienza residenziale per i bambini e gli adolescenti, costruito attraverso la raccolta e la condivisione delle esperienze svolte nei territori italiani che propongono un quadro normativo regionale differenziato) e – insieme a queste – costituiscono un complesso organico volto a orientare l'intervento lungo un *continuum* di servizi, basato sulla nozione di «bisogni di sviluppo dei bambini». Per quanto riguarda il sostegno finanziario ricordiamo sia il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 17 febbraio 2017<sup>38</sup> che il decreto del 20 settembre 2017<sup>39</sup>: in particolare quest'ultimo disciplina i criteri per individuare i beneficiari della Carta della famiglia e le modalità per il suo rilascio, nonché la tipologia di benefici e agevolazioni previsti per i titolari della carta e definisce le modalità di rilascio del bollino Amico della famiglia.

#### La normativa delle regioni e delle province autonome:

Abruzzo, Campania, Liguria, Lombardia, Marche, Molise, Puglia, Umbria, Veneto

### Servizi e interventi sociali

|                 |   |
|-----------------|---|
| <b>Campania</b> | Legge regionale 22 maggio 2017, n. 13, Istituzione del servizio di sociologia del territorio della Regione Campania |
|-----------------|---|

36 Conferenza unificata del 21 dicembre 2017, 178/CU, Accordo, ai sensi dell'art. 9, comma 2, lett. c) del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, tra il Governo, le regioni, le province autonome di Trento e Bolzano e gli enti locali sul documento recante *Linee di indirizzo nazionali sull'intervento con bambini e famiglie in situazione di vulnerabilità*.

37 Conferenza unificata del 14 dicembre 2017, 172/CU, Accordo tra il Governo, le regioni e province autonome di Trento e Bolzano e gli enti locali sul documento recante *Linee di indirizzo per l'accoglienza nei servizi residenziali per minori*.

38 Disposizioni per l'attuazione dell'art. 1, comma 355, della legge dell'11 dicembre 2016, n. 232 (legge di bilancio 2017) - agevolazioni per la frequenza di asili nido pubblici e privati.

39 Definizione dei criteri e delle modalità per il rilascio della Carta della famiglia.

|               |  |
|---------------|--|
| <b>Puglia</b> | Legge regionale 24 luglio 2017, n. 29, Istituzione dell'agenzia regionale per la salute e il sociale (A.Re.S.S.)   |
| <b>Umbria</b> | Legge regionale 3 agosto 2017, n. 12, Modificazioni ed integrazioni di leggi regionali - Proroga di termini<br>Regolamento regionale 2 agosto 2017, n. 6, Disposizioni in materia di autorizzazioni all'esercizio di attività sanitarie e socio-sanitarie, in attuazione della legge regionale 9 aprile 2015, n. 11 (testo unico in materia di sanità e servizi sociali) |

### Servizi residenziali e semiresidenziali

|                |  |
|----------------|--|
| <b>Liguria</b> | Legge regionale 11 maggio 2017, n. 9, Norme in materia di autorizzazione e accreditamento delle strutture sanitarie, sociosanitarie e sociali pubbliche e private  |
| <b>Marche</b>  | Legge regionale 30 settembre 2016, n. 21, Autorizzazioni e accreditamento istituzionale delle strutture e dei servizi sanitari, sociosanitari e sociali pubblici e privati e disciplina degli accordi contrattuali delle strutture e dei servizi sanitari, socio-sanitari e sociali pubblici e privati |
| <b>Molise</b>  | Regolamento regionale 28 agosto 2017, n. 4, Modifiche ed integrazioni al regolamento regionale 27 febbraio 2015, n. 1<br>Regolamento regionale 15 giugno 2017, n. 3, Modifiche al regolamento regionale 27 febbraio 2015, n. 1 (Regolamento di attuazione della legge regionale n. 13 del 6.05.2014)   |
| <b>Umbria</b>  | Regolamento regionale 4 dicembre 2017, n. 7, Disciplina in materia di servizi residenziali per minorenni   |

### Sostegno alla genitorialità

|                |   |
|----------------|---|
| <b>Abruzzo</b> | Legge regionale 15 dicembre 2017, n. 63, Modifiche alla legge regionale 26 aprile 1978, n. 21 (Istituzione del servizio per l'assistenza alla famiglia, all'infanzia, alla maternità e alla paternità responsabili) e ulteriori disposizioni di carattere sociale |
| <b>Marche</b>  | Legge regionale 15 maggio 2017, n. 16, Modifiche alla legge regionale 10 agosto 1998, n. 30 Interventi a favore della famiglia  |
| <b>Puglia</b>  | Legge regionale 15 novembre 2017, n. 45, Interventi a sostegno dei coniugi separati o divorziati che versano in particolari condizioni di disagio economico   |

### Sostegno finanziario alle famiglie

|                  |  |
|------------------|--|
| <b>Lombardia</b> | Legge regionale 27 marzo 2017, n. 10, Norme integrative per la valutazione della posizione economica equivalente delle famiglie - Istituzione del fattore famiglia lombardo  |
| <b>Veneto</b>    | Legge regionale 17 ottobre 2017, n. 38, Norme per il sostegno delle famiglie e delle persone anziane, disabili, in condizioni di fragilità o non autosufficienza, per la qualificazione e il sostegno degli assistenti familiari |

## Disabilità, salute e assistenza

In questo raggruppamento sono presenti le norme per la protezione dei minori di età dal consumo di tabacco, tutela e promozione della salute, lo *screening* neonatale, vaccinazioni, disabilità e autismo, servizi di assistenza all'infanzia e alla famiglia, inquinamento ambientale.

### La normativa nazionale più significativa

Il decreto legislativo del 12 gennaio 2016, n. 6<sup>40</sup> recepisce la direttiva 2014/40/UE sul ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri relative alla lavorazione, alla presentazione e alla vendita dei prodotti del tabacco e dei prodotti correlati con l'obiettivo di assicurare un elevato livello di protezione della salute attraverso l'introduzione di maggiori restrizioni e avvertenze per dissuadere i consumatori – soprattutto i minorenni – dal consumo di prodotti a base di tabacco o contenenti nicotina. Con il decreto direttoriale del 26 luglio 2016 è stato istituito un tavolo tecnico del Ministero della salute in materia di tutela e promozione della salute nei primi mille giorni di vita, dal periodo del concepimento al secondo anno di età, che ha il compito di redigere un documento di indirizzo sui principali fattori di rischio prevenibili, destinato a operatori sanitari, genitori, educatori e *caregiver* e promuovere azioni preventive per ridurre tali rischi a partire dal periodo preconcezionale fino al secondo anno di vita.

Il 15 settembre 2016, con l'entrata in vigore della legge 19 agosto 2016, n. 167<sup>41</sup>, lo *screening* neonatale è stato inserito ufficialmente nei nuovi Livelli essenziali di assistenza (LEA), con una copertura finanziaria tale da assicurarne l'obbligatorietà su tutto il territorio nazionale e il decreto ministeriale 13 ottobre 2016, recante *Disposizioni per l'avvio dello screening neonatale per la*

---

40 Recepimento della direttiva 2014/40/UE sul ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri relative alla lavorazione, alla presentazione e alla vendita dei prodotti del tabacco e dei prodotti correlati e che abroga la direttiva 2001/37/CE. Si veda in particolare la disciplina contenuta nell'art. 24 relativa alle misure a tutela della salute dei minori di età che in tema di consumo di tabacco prevede: il divieto di fumo nelle pertinenze esterne delle strutture ospedaliere; il divieto di fumo in auto; il divieto di vendita ai minori di età dei prodotti del tabacco. L'art. 24, comma 2 estende il divieto di fumo al conducente di autoveicoli, in sosta o in movimento e ai passeggeri a bordo degli stessi in presenza di minori di anni 18 e di donne in stato di gravidanza al fine di tutelare i minori e il nascituro dal fumo passivo. Infine l'art. 24, comma 3, vieta la vendita ai minori di sigarette elettroniche e contenitori di liquido di ricarica con presenza di nicotina, nonché di prodotti del tabacco di nuova generazione.

41 Legge del 19 agosto 2016, n. 167, *Disposizioni in materia di accertamenti diagnostici neonatali obbligatori per la prevenzione e la cura delle malattie metaboliche ereditarie* che mira a garantire la prevenzione delle malattie metaboliche ereditarie attraverso l'inserimento nei livelli essenziali di assistenza (LEA) degli *screening* neonatali obbligatori – da effettuare su tutti i nati a seguito di parti effettuati in strutture ospedaliere o a domicilio – per consentire diagnosi precoci e un tempestivo trattamento delle patologie.

*diagnosi precoce di malattie metaboliche ereditarie*<sup>42</sup>, consente potenzialmente di darne l'avvio per tutti i nuovi nati, con modalità uniformi per una stessa lista di patologie e di trasferire opportune risorse economiche vincolate alle regioni che accedono al Fsn.

Il Ministero della salute ha emanato la circolare del 16 agosto 2017 con le prime indicazioni operative per l'attuazione del decreto legge del 7 giugno 2017, n. 73 convertito con modifiche nella legge del 31 luglio 2017, n. 119<sup>43</sup> recante *Disposizioni urgenti in materia di prevenzione vaccinale, di malattie infettive e di controversie relative alla somministrazione di farmaci* con la quale si sancisce, al momento dell'iscrizione ad asili e scuole dell'obbligo, l'obbligatorietà, per la frequenza scolastica di bambini e bambine, ragazzi e ragazze di età compresa fra 0 e 16 anni delle vaccinazioni per le seguenti malattie: difterite, tetano, pertosse, poliomielite, epatite B, *Haemophilus influenzae* tipo b, morbillo, parotite, rosolia e varicella. Inoltre, presso il Ministero della salute, d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, è stata istituita l'anagrafe nazionale vaccini per monitorare la situazione su tutto il territorio nazionale. Essa registra i soggetti vaccinati e quelli da sottoporre a vaccinazione, le dosi e i tempi di somministrazione delle vaccinazioni effettuate e gli eventuali effetti indesiderati. Si prevede infine l'avvio di un insieme di iniziative di formazione del personale docente ed educativo, nonché di educazione delle alunne e degli alunni, delle studentesse e degli studenti riguardanti i temi della prevenzione sanitaria e in particolare delle vaccinazioni, coinvolgendo anche le associazioni dei genitori.

Il passo importante nella definizione dei nuovi LEA, in base all'Accordo siglato in Conferenza delle Regioni il 7 luglio 2016, ha avuto lo scopo di adottare livelli essenziali uniformi e coordinati a livello nazionale e regionale e per questo sono stati stanziati circa 800 milioni di euro annui incrementando il Fondo sanitario nazionale. Nel decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 12 gennaio 2017 troviamo poi dei riferimenti alla disabilità seppure in forma parziale e indiretta per due condizioni: la sindrome di Down (art. 53 e allegato 8) e l'autismo (art. 60)<sup>44</sup>. La prima è stata trasferita dall'elenco delle malattie rare a quello delle malattie croniche e invalidanti. La seconda, recependo la legge 134 del 2015, prevede l'aggiornamento dei LEA per la diagnosi precoce, la cura e il trattamento individualizzato dei disturbi dello spettro autistico.

Le criticità per l'inquinamento ambientale in cui si trovano a vivere i minorenni e il problema dei cambiamenti climatici hanno trovato un punto di riferimento

42 Sul decreto ministeriale del 13 ottobre 2016 cfr. Conferenza Stato-Regioni, Parere del 29 settembre 2016, n. 177/CSR, *Parere sullo schema di decreto del Ministro della salute in materia di screening neonatale esteso*. Cfr. anche Conferenza Stato-Regioni, Intesa del 22 dicembre 2016, n. 243/CSR, Intesa, ai sensi dell'art. 39, comma 1, del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446 e dell'art. 115, comma 1, lett. a), del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, tra il Governo, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano sulla proposta del Ministro della salute di deliberazione CIPE concernente il riparto tra le regioni, triennio 2014-2016, delle risorse vincolate agli accertamenti diagnostici neonatali obbligatori per la prevenzione e la cura delle malattie metaboliche ereditarie di cui all'art. 1, comma 229, della legge 27 dicembre 2013, n. 147.

43 Legge 31 luglio 2017, n. 119, *Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 7 giugno 2017, n. 73, recante disposizioni urgenti in materia di prevenzione vaccinale*.

44 Conferenza unificata, Intesa del 22 dicembre 2016 n. 148/CU, *Intesa, ai sensi dell'articolo 1, comma 402, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, sullo schema di decreto del Ministro della salute, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze recante la definizione dei criteri e delle modalità di utilizzo del Fondo per la cura dei soggetti con disturbi dello spettro autistico*.

nell'Accordo di Parigi sui cambiamenti climatici che è il primo accordo universale, giuridicamente vincolante sul clima a livello mondiale, firmato il 22 aprile 2016 e ratificato dall'Unione europea il 5 ottobre 2016. Tale accordo è stato reso ancora più rilevante con la legge del 4 novembre 2016, n. 204 recante *Ratifica ed esecuzione dell'Accordo di Parigi collegato alla Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici, adottato a Parigi il 12 dicembre 2015*.

Il Ministero della salute, con decreto del 3 aprile 2017, ha approvato le Linee guida per la programmazione degli interventi di assistenza e riabilitazione nonché per il trattamento dei disturbi psichici dei titolari dello *status* di rifugiato e dello *status* di protezione sussidiaria che hanno subito torture, stupri. Al fine di garantire la programmazione degli interventi di assistenza e riabilitazione nonché il trattamento dei disturbi psichici dei titolari dello *status* di rifugiato e dello *status* di protezione sussidiaria, ha adottato tramite il decreto in parola le Linee guida così da rendere uniformi le modalità di intervento su tutto il territorio nazionale. All'art. 1 è specificato che le regioni e le province autonome, con propri provvedimenti, dovranno dare completa attuazione a quanto previsto nelle Linee guida, mantenendo comunque la loro autonomia nell'adottare le soluzioni organizzative ritenute più idonee, in relazione alle esigenze della propria programmazione. Inoltre ogni anno dovranno fornire al Ministero un rapporto sul relativo stato di attuazione, cosicché possa essere predisposto un rapporto a livello nazionale.

Sono state presentate il 24 luglio 2017, dall'Istituto nazionale di medicina e povertà (Inmp), l'Istituto superiore di sanità (Iss) e la Società italiana di medicina delle migrazioni (Simm), le Linee guida controlli sanitari e percorsi di tutela della salute per i migranti in arrivo in Italia con i recenti flussi migratori che rappresentano una prova concreta ed efficace di collaborazione tecnico-scientifica tra soggetti istituzionali e non istituzionali. La legge 22 dicembre 2017, n. 219, *Norme in materia di consenso informato e di disposizioni anticipate di trattamento disciplinando la materia del consenso informato e delle disposizioni anticipate di trattamento (Dat)* stabilisce, all'art.3, che le persone di minore età hanno diritto alla valorizzazione delle proprie capacità di comprensione e di decisione. Devono quindi esser loro fornite tutte le informazioni sulle scelte relative alla propria salute in modo consono alle loro capacità, cosicché siano messi nella condizione di esprimere la propria volontà. Al comma 2 si stabilisce, inoltre, che il consenso informato al trattamento sanitario deve essere espresso o rifiutato da chi ha la responsabilità genitoriale o dal tutore, sempre tenendo conto della volontà del minore, in relazione alla sua età e al suo grado di maturità.

#### La normativa delle regioni e delle province autonome:

Abruzzo, Basilicata, Bolzano, Campania, Lazio, Lombardia, Marche, Molise, Piemonte, Puglia, Sicilia, Toscana, Veneto

### Disabilità

#### Campania

Legge regionale 7 agosto 2017, n. 25, Istituzione del Garante regionale dei diritti delle persone con disabilità

|                |  |
|----------------|--|
| <b>Sicilia</b> | Legge regionale 1° marzo 2017, n. 4, Proroga dell'esercizio provvisorio per l'anno 2017 e istituzione del Fondo regionale per la disabilità. Norme urgenti per le procedure di nomina nel settore sanitario regionale  |
| <b>Toscana</b> | Legge regionale 18 ottobre 2017, n. 60, Disposizioni generali sui diritti e le politiche per le persone con disabilità<br>Legge regionale 28 dicembre 2017, n. 81, Interventi atti a favorire la mobilità individuale e l'autonomia personale delle persone con disabilità |

### Disturbi dello spettro autistico

|                 |   |
|-----------------|---|
| <b>Campania</b> | Legge regionale 28 settembre 2017, n. 26, Organizzazione dei servizi a favore delle persone in età evolutiva con disturbi del neurosviluppo e patologie neuropsichiatriche e delle persone con disturbi dello spettro autistico |
| <b>Molise</b>   | Legge regionale 24 ottobre 2017, n. 16, Disposizioni regionali in materia di disturbi dello spettro autistico e disturbi pervasivi dello sviluppo   |

### Prevenzione e tecniche salvavita

|                 |  |
|-----------------|--|
| <b>Lazio</b>    | Regolamento regionale 19 ottobre 2017, n. 25, Regolamento regionale di attuazione degli interventi di cui all'articolo 2 della legge regionale 28 maggio 2015 n. 6, Disposizioni per la promozione del riconoscimento della lingua italiana dei segni e per la piena accessibilità delle persone sorde alla vita collettiva. Screening uditivo neonatale |
| <b>Piemonte</b> | Legge regionale 26 aprile 2017, n. 7, Disposizioni in materia di disostruzione pediatrica e di rianimazione cardiopolmonare  |

### Salute fisica e mentale

|                  |   |
|------------------|---|
| <b>Abruzzo</b>   | Legge regionale 4 marzo 2016, n. 9, Norme per la prevenzione del soffocamento dei bambini   |
| <b>Campania</b>  | Legge regionale 9 ottobre 17, n. 30, Interventi di lotta al tabagismo per la tutela della salute<br>Legge regionale 20 novembre 17, n. 33, Norme per il riconoscimento e il sostegno del <i>caregiver</i> familiare |
| <b>Lombardia</b> | Legge regionale 29 giugno 2016, n. 15, Evoluzione del sistema sociosanitario lombardo: modifiche ai Titoli V e VIII della l.r. 30 dicembre 2009, n. 33 (Testo unico delle leggi regionali in materia di sanità)     |
| <b>Molise</b>    | Legge regionale 9 agosto 2017, n. 9, Interventi in materia di obesità infantile e giovanile   |

### Servizi di assistenza all'infanzia e alla famiglia

|               |   |
|---------------|---|
| <b>Puglia</b> | Regolamento regionale 11 aprile 2017, n. 10, Determinazione dei requisiti strutturali e organizzativi per l'autorizzazione e l'accreditamento delle strutture e dei servizi per la prevenzione, la cura, la riabilitazione e l'assistenza a persone con problemi di uso, abuso o dipendenza da sostanze o comunque affette da una dipendenza patologica. Fabbisogno<br>Legge regionale 20 dicembre 2017, n. 60, Disposizioni in materia di clownterapia |
| <b>Veneto</b> | Legge regionale 14 aprile 2017, n. 10, Norme per la valorizzazione dell'amministratore di sostegno a tutela dei soggetti deboli   |

## Servizio sanitario e vaccini

|                   |   |
|-------------------|---|
| <b>Basilicata</b> | Legge regionale 12 gennaio 2017, n. 2, Riordino del sistema sanitario regionale di Basilicata   |
| <b>Marche</b>     | Legge regionale 9 agosto 2017, n. 28, Disposizioni relative all'osservanza dell'obbligo vaccinale e all'esercizio delle funzioni regionali concernenti la prevenzione vaccinale   |
| <b>Toscana</b>    | Legge regionale 4 maggio 2017, n. 21, Nuove disposizioni in materia di accreditamento delle strutture e dei servizi alla persona del sistema sociale integrato - Modifiche alla l.r. 82/2009 e alla l.r. 51/2009<br>Legge regionale 23 marzo 2017, n. 11, Disposizioni in merito alla revisione degli ambiti territoriali delle zone-distretto. Modifiche alla l.r. 40/2005 e alla l.r. 41/2005 |
| <b>Bolzano</b>    | Legge provinciale 21 aprile 2017, n. 3, Struttura organizzativa del Servizio sanitario provinciale  |

## Educazione, gioco e attività culturali

Rientrano in questo raggruppamento il tema del diritto allo studio, le norme attuative della riforma del sistema educativo e scolastico, dell'inclusione scolastica degli studenti con disabilità, dell'alternanza scuola-lavoro.

### La normativa nazionale più significativa

Per assicurare il diritto allo studio, così come la disciplina della legge 13 luglio 2015, n. 107 aveva previsto<sup>45</sup> – vale a dire con un'attenzione particolare all'inclusione scolastica e sociale<sup>46</sup> di tutti i bambini e gli adolescenti –, il IV Piano infanzia del 2016 ha messo a punto diversi interventi che vanno dal rafforzamento del contrasto al disagio sociale (con un'attenzione particolare all'inclusione dei bambini e dei ragazzi provenienti da contesti migratori o Rom, Sinti e Caminanti), alle azioni di promozione della qualità dei servizi educativi per l'infanzia, al contrasto della dispersione scolastica fino dalla prima infanzia. Inoltre, tale modello inclusivo del sistema di istruzione è presente nel Protocollo d'intesa del 5 maggio 2017 tra il Ministero dell'istruzione e l'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza<sup>47</sup> che punta ad assicurare pari diritti e opportunità

45 Con azioni mirate a contrastare e ridurre la dispersione scolastica, al fine di garantire agli alunni e agli studenti delle scuole di ogni ordine e grado il raggiungimento del successo formativo e la garanzia delle pari opportunità su tutto il territorio nazionale.

46 Sul fronte dell'inclusione sociale dei minorenni stranieri un ruolo importante lo dobbiamo alla legge del 20 gennaio 2016, n. 12, *Disposizioni per favorire l'integrazione sociale dei minori stranieri residenti in Italia mediante l'ammissione nelle società sportive appartenenti alle federazioni nazionali, alle discipline associate o agli enti di promozione sportiva* che ha permesso a tutti gli stranieri minorenni residenti in Italia almeno dal compimento del decimo anno di età di essere regolarmente tesserati attraverso le medesime procedure dei cittadini italiani e di usufruire di una proroga che permette di mantenere in corso di validità il tesseramento anche dopo il compimento del diciottesimo anno di età, fino al pieno espletamento delle pratiche per l'acquisizione della cittadinanza italiana. Si tratta di una sostanziale equiparazione tra il minorenne italiano e quello straniero, purché in possesso del requisito della residenza, al fine di agevolarne non solo le procedure di tesseramento nelle realtà sportive presenti sul territorio nazionale, ma anche per favorirne un'integrazione culturale e sociale.

47 Protocollo d'intesa tra il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca e l'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza del 5 maggio 2017, *Pari opportunità nell'istruzione per le persone di minore età*.

a tutte le persone, secondo un modello che trova nell'inclusione dei bambini e degli adolescenti provenienti da contesti sociali complessi lo strumento per sciogliere i nodi educativi e creare le opportunità per spezzare il circolo dello svantaggio sociale. Infatti – fermo restando il principio dell'autonomia scolastica riguardo il piano di offerta formativa – il Protocollo ha come obiettivo la promozione di iniziative congiunte volte alla tutela dei diritti dei minorenni, in particolar modo quelle volte a garantire il diritto allo studio ma anche il benessere dei minori non accompagnati, di quelli fuori famiglia e di quelli appartenenti a minoranze etniche quali Rom, Sinti e Caminanti.

Poi la Ministra dell'istruzione, dell'università e della ricerca e la Garante per l'infanzia e l'adolescenza, l'11 dicembre 2017 hanno siglato le *Linee guida per il diritto allo studio delle alunne e degli alunni fuori dalla famiglia di origine*, al fine di assicurare le pari opportunità nel sistema dell'istruzione ai minori allontanati dai propri nuclei familiari (alunni in affidamento familiare, alunni ospiti delle strutture dei sistemi di protezione, alunni stranieri non accompagnati e in comunità sottoposti a provvedimenti dell'autorità giudiziaria minorile in ambito penale) fornendo al personale scolastico sia elementi di conoscenza generalizzata del sistema di tutela dei minorenni, costituito dall'organizzazione dei servizi sociali, dal tribunale per i minorenni, dai servizi di accoglienza, sia indicazioni utili a garantire, nell'istruzione, le pari opportunità agli alunni allontanati dalla loro famiglia di origine. Il riequilibrio dell'offerta educativa sul territorio nazionale e l'integrazione dei due segmenti dell'offerta educativa in un sistema di educazione e istruzione dalla nascita ai 6 anni sono invece il tema del decreto legislativo 13 aprile 2017, n. 65<sup>48</sup> che costituisce uno degli otto decreti attuativi della delega<sup>49</sup> per la riforma del sistema educativo e scolastico. Questo decreto ha previsto l'espansione del sistema in modo "integrato" alla fascia di età 0-6 anni con l'estensione dell'offerta educativa per i bambini sotto i 3 anni<sup>50</sup>, la generalizzazione della scuola dell'infanzia, ma anche la qualificazione di tutto il sistema educativo 0-6, mediante la formazione continua in servizio di tutto il personale, l'istituzione di coordinamenti pedagogici territoriali e la formulazione di linee pedagogiche per tutto il sistema integrato dalla nascita ai 6 anni.

48 Decreto legislativo 13 aprile 2017, n. 65, *Istituzione del sistema integrato di educazione e di istruzione dalla nascita sino a sei anni, a norma dell'articolo 1, commi 180 e 181, lettera e), della legge 13 luglio 2015, n. 107* e l'Accordo del 27 luglio 2017 86/CU con il Parere 9 marzo 2017, n. 22/CU, *Parere sullo schema di decreto legislativo recante istituzione del sistema integrato di educazione e di istruzione dalla nascita sino a sei anni, a norma dell'articolo 1, commi 180 e 181, lettera e) della legge 13 luglio 2015, n. 107*.

49 Fra gli altri si ricorda anche il decreto legislativo 13 aprile 2017, n. 60, *Norme sulla promozione della cultura umanistica, sulla valorizzazione del patrimonio e delle produzioni culturali e sul sostegno della creatività, a norma dell'articolo 1, commi 180 e 181, lettera g), della legge 13 luglio 2015, n. 107* che prevede che il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, il Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo, l'Istituto nazionale documentazione, innovazione e ricerca educativa (Indire), le istituzioni scolastiche, le Istituzioni dell'alta formazione artistica, musicale e coreutica (Afam), gli Istituti tecnici superiori (Its) e gli Istituti di cultura italiana all'estero concorrano a realizzare un sistema coordinato per la progettazione e la promozione della conoscenza delle arti e della loro pratica quale requisito fondamentale del percorso di ciascun grado di istruzione del sistema nazionale di istruzione e formazione.

50 Fino al 33% di copertura dell'utenza potenziale e fino alla copertura territoriale del 75% dei comuni.

La delibera del Consiglio dei ministri dell'11 dicembre 2017, ha poi dato attuazione all'art. 8 del d.lgs. n. 65 del 2017<sup>51</sup>. Infatti, uno degli elementi fondamentali previsti per la realizzazione del Piano è la programmazione pluriennale che le regioni e le province autonome, previa consultazione delle associazioni nazionali dei comuni italiani regionali, dovranno mettere in atto per realizzare gli interventi. Inoltre, è stata prevista la costituzione di una cabina di regia presso il Ministro dell'istruzione per le azioni di supporto, monitoraggio e valutazione dell'attuazione e dell'efficacia degli interventi del Piano<sup>52</sup>.

Il decreto legislativo 13 aprile 2017, n. 63<sup>53</sup>, riorganizza invece le prestazioni, anche accessorie, per il sostegno allo studio promuovendo un sistema di welfare studentesco fondato sull'uniformità territoriale dei servizi per il diritto allo studio e prevede stanziamenti per le borse di studio, per i sussidi didattici agli alunni con disabilità e per il comodato d'uso dei libri di testo e dei sussidi digitali. Il decreto legislativo 13 aprile 2017, n. 66<sup>54</sup>, i cui soggetti destinatari sono le bambine e i bambini della scuola dell'infanzia, le alunne e gli alunni della scuola primaria e della scuola secondaria di I grado, le studentesse e gli studenti della scuola secondaria di II grado, aventi una disabilità certificata ai sensi dell'art. 3 della legge n. 104 del 1992 è finalizzato alla promozione e la garanzia del diritto all'istruzione, all'educazione e alla formazione.

Si stabilisce infatti che l'inclusione scolastica è attuata attraverso la definizione e la condivisione del Piano educativo individualizzato (Pei), che rappresenta una parte integrante del progetto individuale.

Questo, per i soggetti destinatari dell'inclusione, risponde prima di tutto ai diversi bisogni educativi e si realizza attraverso strategie sia educative che didattiche diversificate, finalizzate allo sviluppo delle potenzialità del singolo nel rispetto dell'autodeterminazione e dell'accomodamento ragionevole, nella prospettiva di un miglioramento della qualità di vita.

Il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, con il decreto del 28 luglio 2016, n. 162, regolamento recante *Trattamento di dati sensibili idonei a rilevare lo stato di disabilità degli alunni censiti in Anagrafe nazionale degli studenti* in una partizione separata precisa che l'Anagrafe nazionale degli studenti raccoglie i dati idonei a rilevare lo stato di disabilità degli alunni, indispensabile per la loro integrazione scolastica, mediante l'assegnazione del personale docente di sostegno. Nello specifico, il decreto prevede la creazione, nel Sistema informativo dell'istruzione (Sidi) del Miur, di un fascicolo personale dello studente con disabilità finalizzato a trattare le informazioni relative alla

---

51 Delibera dell'11 dicembre 2017, *Piano di azione nazionale pluriennale per la promozione del Sistema integrato di educazione e di istruzione, di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 13 aprile 2017, n. 65, concernente l'istituzione del sistema integrato di educazione e di istruzione dalla nascita sino a sei anni.*

52 Cfr. anche decreto ministeriale del 22 dicembre 2017, n. 1012, *Piano di riparto del Fondo nazionale per il sistema integrato di educazione e di istruzione per le bambine e per i bambini in età compresa dalla nascita sino ai sei anni per l'e.f. 2017.*

53 Decreto legislativo 13 aprile 2017, n. 63, *Effettività del diritto allo studio attraverso la definizione delle prestazioni, in relazione ai servizi alla persona, con particolare riferimento alle condizioni di disagio e ai servizi strumentali, nonché potenziamento della carta dello studente, a norma dell'articolo 1, commi 180 e 181, lettera f), della legge 13 luglio 2015, n. 107.*

54 Decreto legislativo 13 aprile 2017, n. 66, *Norme per la promozione dell'inclusione scolastica degli studenti con disabilità, a norma dell'articolo 1, commi 180 e 181, lettera c), della legge 13 luglio 2015, n. 107 attraverso cui riforma il sistema nazionale di istruzione e formazione, per disciplinare il riordino e l'adeguamento della normativa relativa all'inclusione scolastica.*

certificazione, alla diagnosi funzionale, al Piano educativo individualizzato (Pei) e al Profilo dinamico funzionale (Pdf) necessarie per l'assegnazione di personale docente di sostegno e per favorire il costante miglioramento dell'inclusione scolastica degli alunni con disabilità<sup>55</sup>.

Inoltre il decreto del 25 settembre 2017, n. 692, sull'Anagrafe nazionale degli studenti<sup>56</sup> prevede che la stessa sia volta a sostenere e vigilare la realizzazione e l'assolvimento del diritto-dovere all'istruzione e alla formazione e sia utilizzata per prevenire e contrastare la dispersione scolastica oltre che per rilevare lo stato di disabilità degli alunni<sup>57</sup>.

Con riferimento al tema dell'alternanza scuola-lavoro<sup>58</sup>, il decreto del 3 novembre 2017, n. 195, recante<sup>59</sup> la *Carta dei diritti e dei doveri delle studentesse e degli studenti in alternanza scuola-lavoro* che è un regolamento composto da sette articoli, spiega i diritti e i doveri delle studentesse e degli studenti nel corso delle attività di alternanza negli ultimi tre anni della scuola superiore.

La Carta prevede che le ragazze e i ragazzi siano accolti in ambienti di formazione adeguati e sicuri che favoriscano la crescita della persona, coerenti con l'indirizzo di studio seguito e che garantiscano il rispetto delle regole di comportamento, funzionali e organizzative della struttura presso la quale è svolto il periodo di alternanza, nonché il regolamento degli studenti dell'istituzione scolastica di appartenenza.

#### Cenni di giurisprudenza

Sul tema dell'educazione la Corte costituzionale – a fronte di numerose censure di illegittimità costituzionale mosse da alcune regioni sulle disposizioni contenute nella legge del 13 luglio 2015, n. 107 – è intervenuta con la sentenza del 21 dicembre 2016, n. 284 per dichiarare l'illegittimità costituzionale di detta legge nella parte nella quale prevede (l'art. 1, comma 181, lett. e), n. 1.3) che la delega conferita al Governo contempli anche la determinazione degli «standard strutturali, organizzativi e qualitativi dei servizi educativi per l'infanzia e della scuola dell'infanzia» che, invece, appartengono alla competenza del legislatore regionale. È infatti il legislatore regionale il soggetto al quale è affidato – ai sensi dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione – il compito di definire l'individuazione degli standard strutturali e organizzativi in materia

55 Il decreto prevede che le scuole trasmettano per via telematica i dati e i documenti privi degli elementi identificativi degli alunni stessi (dati anagrafici), alla banca dati dell'anagrafe.

56 Cfr. anche l'Accordo sull'anagrafe dell'edilizia scolastica: Conferenza unificata Stato-Regioni, Accordo del 10 novembre 2016, n. 136/CU, *Accordo tra Governo, Regioni ed Enti locali sull'Anagrafe nazionale dell'edilizia scolastica, relativo alle modifiche al tracciato record dei dati ed alla modifica dell'architettura di sistema per lo scambio dei sistemi informativi*.

57 La consultazione da parte del Miur relativamente ai dati personali degli studenti contenuti nell'anagrafe deve avvenire in modo da non identificare l'interessato.

58 Cfr. nota del 28 marzo 2017 riguardante i chiarimenti interpretativi.

59 Parere 95/CU, 3/8/2017, *Parere sullo schema di decreto del Ministro istruzione università e ricerca recante regolamento ai sensi dell'articolo 1, comma 37 della legge 13 luglio 2015 n. 107 per la definizione della Carta dei diritti e dei doveri degli studenti in alternanza scuola-lavoro concernente i diritti e doveri degli studenti della scuola secondaria di II grado impegnati nei percorsi di formazione di cui all'articolo 4 della legge 28 marzo 2003 n. 53 e per la definizione delle Modalità di applicazione delle disposizioni di cui al D.Lgs. 9 aprile 2008 n. 81, agli studenti in alternanza scuola-lavoro ovvero impegnati in attività di stage, tirocinio senza pregiudizio per la tutela della salute e della sicurezza degli stessi nei luoghi di lavoro*.

di istituzioni che operano nell'ambito dell'istruzione. Sempre nell'ambito della tematica relativa all'educazione e all'istruzione, in particolare circa il diritto fondamentale all'istruzione e all'integrazione scolastica dei bambini e delle bambine con disabilità (assicurato anche grazie a quel fondamentale strumento che è l'assegnazione delle ore di sostegno calcolate sulla base delle specifiche esigenze di ciascun alunno), la sentenza del 20 aprile 2017, n. 9966 della Corte di cassazione civile pronunciata a sezioni unite mette un punto fermo nell'interpretazione della normativa in materia.

Infatti – muovendo dall'analisi dell'apparato normativo che prevede l'obbligo, a carico dello Stato, di corrispondere contributi periodici al fine di consentire alle scuole private paritarie di fornire agli studenti con disabilità i medesimi aiuti previsti dal sistema scolastico pubblico – ha stabilito la natura discriminatoria della decisione dell'amministrazione scolastica che, nel passaggio da una scuola primaria statale a una scuola privata paritaria, non aveva concesso ad un alunno con disabilità le stesse ore di sostegno, pari a 22 ore settimanali (+2) previste nel Piano educativo individualizzato (Pei), che gli erano riconosciute nella scuola pubblica. Infatti, la Corte ha stabilito che l'inottemperanza della scuola privata all'obbligo di garantire all'alunno disabile le medesime prestazioni di sostegno che gli sarebbero assicurate presso la scuola statale – i cui costi sono solo parzialmente coperti dallo Stato a mezzo di contributi stanziati –, costituisce una discriminazione indiretta, imputabile all'amministrazione statale, quando nel ridurre le ore di supporto assicurate dall'insegnante di sostegno all'alunno disabile si determina una riduzione del servizio educativo e assistenziale offerto dalla scuola paritaria privata, vietata dall'art. 2 della legge n. 67 del 2006.

La normativa delle regioni e delle province autonome:

Calabria, Campania, Friuli-Venezia Giulia, Lombardia, Puglia, Toscana, Umbria, Veneto

### Diritto al gioco

|                              |  |
|------------------------------|--|
| <b>Friuli-Venezia Giulia</b> | Legge regionale 6 ottobre 2017, n. 33, Norme per la promozione del diritto al gioco e all'attività ludico-motoria-ricreativa             |
| <b>Puglia</b>                | Legge regionale 5 luglio 2016, n. 17, Riconoscimento, valorizzazione e sostegno della funzione socioeducativa delle attività di oratorio |
| <b>Veneto</b>                | Legge regionale 31 marzo 2017, n. 8, Il sistema educativo della Regione Veneto   |

### Inserimento scolastico bambini adottati

|               |   |
|---------------|---|
| <b>Umbria</b> | Protocollo di intesa del 4 luglio 2017 in materia di inserimento scolastico del bambino adottato nella Regione Umbria |
|---------------|---|

### Bullismo e cyberbullismo

|                 |  |
|-----------------|--|
| <b>Campania</b> | Legge regionale 22 maggio 2017, n. 11, Disposizioni per la prevenzione ed il contrasto dei fenomeni del bullismo e del <i>cyberbullismo</i> nella Regione Campania |
|-----------------|--|

|                              |  |
|------------------------------|--|
| <b>Friuli-Venezia Giulia</b> | Legge regionale 24 maggio 2017, n. 17, Modifiche alla l.r. 22 marzo 2012, n. 5 (legge per l'autonomia dei giovani e sul Fondo di garanzia per le loro opportunità), concernenti gli interventi per la prevenzione e il contrasto del fenomeno del bullismo |
| <b>Lombardia</b>             | Legge regionale 7 gennaio 2017, n. 1, Disciplina degli interventi regionali in materia di prevenzione e contrasto al fenomeno del bullismo e del <i>cyberbullismo</i>  |

### Scuola dell'infanzia

|                 |   |
|-----------------|---|
| <b>Calabria</b> | Legge regionale 22 febbraio 2017, n. 6, Requisito di accesso ai servizi educativi per la prima infanzia. Modifiche alla l.r. 29 marzo 2013, n. 15 (Norme sui servizi educativi per la prima infanzia) |
| <b>Toscana</b>  | Legge regionale 3 febbraio 2017, n. 1, Disposizioni per il recupero del patrimonio edilizio esistente abbandonato situato nel territorio rurale e nei centri storici. Modifiche alla l.r. 65/2014     |

### Servizi educativi 0-6

|                 |  |
|-----------------|--|
| <b>Calabria</b> | Legge regionale 5 luglio 2016, n. 20, Modifiche alla l.r. 29 marzo 2013, n. 15 (Norme sui servizi educativi per la prima infanzia)   |
| <b>Veneto</b>   | Legge regionale 21 febbraio 2017, n. 6, Modifiche ed integrazioni alla l.r. 23 aprile 1990, n.32, Disciplina degli interventi regionali per i servizi educativi alla prima infanzia: asili nido e servizi innovativi |

### Scomparsa di minori

|                              |  |
|------------------------------|--|
| <b>Friuli-Venezia Giulia</b> | Legge regionale 1° dicembre 2017, n. 40, Disposizioni volte a sostenere percorsi scolastici atti a promuovere azioni di supporto nel caso di scomparsa di minori |
|------------------------------|--|

### Misure speciali di protezione

Rientrano in questo raggruppamento le tematiche del contrasto al fenomeno della tratta, dello sfruttamento, del sistema europeo di informazione sui casellari giudiziari, dei minori stranieri non accompagnati e delle misure per proteggerli e accoglierli.

### La normativa nazionale più significativa

L'11 febbraio 2016<sup>60</sup> la Conferenza unificata ha sancito – ai sensi dell'art. 13, comma 2-*bis*, della legge del 11 agosto 2003, n. 228, come modificato dal decreto legislativo 4 marzo 2014, n. 24 – l'Intesa sul Piano nazionale d'azione contro la

60 Conferenza unificata, Intesa dell'11 febbraio 2016, n. 14/CU, *Intesa ai sensi dell'articolo 13, comma 2-bis, della legge 11 agosto 2003, n. 228, come modificata dal decreto legislativo 4 marzo 2014, n. 24, sul Piano nazionale d'azione contro la tratta e il grave sfruttamento degli esseri umani* e Consiglio dei ministri 26 febbraio 2016, *Piano nazionale d'azione contro la tratta e il grave sfruttamento degli esseri umani*.

tratta e il grave sfruttamento degli esseri umani per gli anni 2016–2018<sup>61</sup>. Così, il 26 febbraio 2016 il Consiglio dei ministri ha potuto adottare il primo Piano nazionale contro la tratta e il grave sfruttamento degli esseri umani secondo quanto previsto dal decreto legislativo 4 marzo 2014, n. 24 in attuazione della direttiva 2011/36/UE al fine di individuare strategie pluriennali di intervento per la prevenzione e per il contrasto di tali fenomeni, nonché azioni finalizzate alla sensibilizzazione, alla prevenzione sociale, all'emersione e all'integrazione sociale delle vittime. Si tratta di un passo importante che poggia, da un lato, sul contrasto e la repressione del crimine di sfruttamento di esseri umani da parte di tutte le forze dell'ordine, dall'altro, sulla prevenzione e la protezione delle vittime che, logicamente, è affidata ai servizi sociali pubblici e al privato sociale accreditato. L'obiettivo è evidentemente quello di mettere in moto un meccanismo di riordino e di razionalizzazione delle azioni che finora mancava nell'integrazione dei programmi sociali nei diversi territori e favorire un approccio coordinato basato sulle sinergie tra le varie amministrazioni centrali, territoriali e locali coinvolte<sup>62</sup>.

Il Ministero per le riforme costituzionali con delega alle pari opportunità ha approvato il decreto 2 agosto 2016 che istituisce presso il Dipartimento per le pari opportunità, la cabina di regia di cui al Piano nazionale d'azione contro la tratta e il grave sfruttamento degli esseri umani 2016-2018, adottato dal Consiglio dei ministri nella riunione del 26 febbraio 2016, ai sensi del comma 2-*bis* dell'art. 13 della legge 11 agosto 2003, n. 228.

Nell'ottica di proteggere le persone a rischio di sfruttamento è intervenuta la legge del 29 ottobre 2016, n. 199<sup>63</sup> introducendo nel codice penale l'art. 603-*bis*, che punisce sia chi, approfittando dello stato di bisogno dei lavoratori, recluta manodopera per destinarla al lavoro presso terzi in condizioni di sfruttamento (l'intermediario-caporale), sia chi «utilizza, assume o impiega manodopera» sottoponendo i lavoratori a condizioni di sfruttamento anche, ma non necessariamente, avvalendosi di attività di intermediazione. L'elemento caratteristico di queste condotte delittuose è quindi lo sfruttamento di un lavoratore in condizioni di bisogno e, per evitare che possano sorgere dei dubbi circa l'individuazione di queste ultime, è la legge stessa a indicare gli indici di sfruttamento (art. 603-*bis*, comma 2). La pena viene inoltre aumentata da un terzo alla metà al verificarsi delle aggravanti specifiche (art. 603-*bis*, comma 3) come quando il numero dei lavoratori reclutati è superiore a tre e almeno uno dei lavoratori reclutati è minorenne in età non lavorativa. La legge 11 dicembre 2016, n. 232, art. 1, comma 371 (legge di bilancio 2017) ha aumentato di 5 milioni di euro le risorse del Fondo per le misure antitratta per l'anno 2017.

---

61 Si vedano i dati forniti dal Dipartimento per le pari opportunità che mostrano che nel 2016 i minorenni vittime di sfruttamento sul lavoro sono il 5,41% sul totale dei minori vittime di tratta e sfruttamento inseriti in protezione, e dunque emersi e censiti dalle statistiche nell'ambito di progetti ex art. 18 D.Lgs. 286/98 ed ex art. 13 L. 228/2003 (Rapporto CRC 2017 p. 186).

62 Cfr. Presidenza del Consiglio dei ministri, decreto del 10 novembre 2016, n. 234, *Regolamento recante definizione dei meccanismi per la determinazione dell'età dei minori non accompagnati vittime di tratta, in attuazione dell'articolo 4, comma 2, del decreto legislativo 4 marzo 2014, n. 24.*

63 Legge del 29 ottobre 2016, n. 199, *Disposizioni in materia di contrasto ai fenomeni del lavoro nero, dello sfruttamento del lavoro in agricoltura e di riallineamento retributivo nel settore agricolo.*

Il decreto legislativo 12 maggio 2016, n. 75<sup>64</sup> ha dato attuazione alla decisione 2009/316/GAI che ha istituito il Sistema europeo di informazione sui casellari giudiziari (di fatto già operativo dal 2012). Tale decreto ha infatti previsto che i Ministri della giustizia si comunichino le notizie riguardanti «sentenze penali e le misure adottate che abbiano costituito oggetto di una iscrizione al casellario giudiziale» almeno una volta all'anno allo scopo di conservare sia le condanne nazionali di una persona sia quelle estere (standardizzando ulteriormente le modalità di trasmissione delle informazioni ed evitando di incorrere in procedure di infrazione promosse dalla Commissione europea). Tale scambio di informazioni e dati tra Stati membri ha evidentemente l'importante obiettivo di restituire un tipo di comunicazione comprensibile a tutti, definendo un formato standard, omogeneo, elettronico e facilmente traducibile con dispositivi automatizzati<sup>65</sup>.

Con riferimento alle politiche di accoglienza e integrazione degli immigrati, negli anni presi in esame da questo lavoro, si è intervenuti più volte sulla disciplina delle tutele nei confronti dei minori stranieri non accompagnati. In particolare il Ministero dell'interno con decreto dell'1° settembre 2016<sup>66</sup>, ha individuato i requisiti strutturali e i servizi dei centri o strutture governative di prima accoglienza per i minori stranieri non accompagnati con l'obiettivo di assicurare un'accoglienza che risulti adeguata alla minore età, rispettando i diritti fondamentali della persona di età minore e attenendosi a quanto espresso nel decreto legislativo del 18 agosto 2015, n. 142<sup>67</sup> il quale all'art. 18 sottolinea alcuni principi fondamentali quali: «procedere all'ascolto del minore, tenendo conto della sua età, del suo grado di maturità e di sviluppo personale, anche per conoscere le esperienze pregresse e valutare il rischio che il minore sia vittima di tratta di esseri umani, nonché a verificare la possibilità di ricongiungimento familiare ai sensi dell'art. 8, par. 2, del regolamento Ue 604/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, purché corrisponda all'interesse superiore del minore».

Tale decreto, chiarisce poi le definizioni di minore straniero non accompagnato<sup>68</sup> e di centro o struttura governativa di prima accoglienza mentre negli articoli successivi che stabiliscono i requisiti dei centri e i servizi annessi si indica la capienza massima dei centri e si specifica che l'ubicazione deve essere in luoghi facilmente raggiungibili e comunque tali da garantire l'accesso ai servizi e alla vita sociale del territorio.

64 Decreto legislativo 12 maggio 2016, n. 75, *Attuazione della decisione 2009/316/GAI che istituisce il Sistema europeo di informazione sui casellari giudiziari (Ecris), in applicazione dell'articolo 11 della decisione quadro 2009/315/GAI.*

65 A questo scopo è il decreto stesso a stabilire protocolli comuni e una "base giuridica" per il funzionamento del Sistema informatizzato Ecris con l'obiettivo di far conoscere in tempo quasi reale tutti i precedenti penali di un cittadino europeo.

66 Decreto dell'1° settembre 2016, *Istituzione di centri governativi di prima accoglienza dedicati ai minori stranieri non accompagnati.*

67 Specifiche disposizioni sull'accoglienza dei minori non accompagnati sono previste proprio dal d.lgs. n. 142 del 2015 con cui è stata recepita la direttiva 2013/33/UE relativa all'accoglienza dei richiedenti asilo.

68 «Il cittadino di Stati non appartenenti all'Unione europea e l'apolide di età inferiore agli anni diciotto, che si trova, per qualsiasi causa, nel territorio nazionale, privo di assistenza e rappresentanza legale».

La legge del 7 agosto 2016, n. 160<sup>69</sup>, aggiunge un comma all'art. 19 del d.lgs. n. 142 del 2015 nel quale si prevede che – in presenza di arrivi consistenti e ravvicinati di minori non accompagnati, qualora l'accoglienza non possa essere assicurata dai comuni ai sensi del comma 3 – l'accoglienza è disposta dal prefetto attraverso l'attivazione di strutture ricettive temporanee esclusivamente dedicate ai minori non accompagnati, con una capienza massima di 50 posti per ciascuna struttura.

La legge sottolinea che l'accoglienza nelle strutture ricettive temporanee non può essere disposta nei confronti del minore di età inferiore a 14 anni ed è limitata al tempo strettamente necessario al trasferimento nelle strutture<sup>70</sup>. Il Ministero dell'interno, con il decreto del 10 agosto 2016<sup>71</sup>, ha provveduto a regolamentare concretamente due modalità di accesso ai finanziamenti del Fondo nazionale a vantaggio degli enti locali che vogliono presentare domanda per un nuovo progetto di accoglienza relativo alla rete Sprar: stabilendo che la domanda possa essere presentata in qualunque momento dell'anno dagli enti locali che hanno in corso progetti di accoglienza il cui finanziamento è in scadenza e approvando delle *Linee guida per il funzionamento del sistema di protezione per i richiedenti asilo e rifugiati* con cui vengono disciplinate le modalità di presentazione delle domande di accesso al Fondo nazionale per le politiche ed i servizi dell'asilo e i servizi di accoglienza.

Ma è stato soprattutto con l'approvazione della legge n. 47 del 2017<sup>72</sup> che la normativa sui minori stranieri non accompagnati ha fatto importanti passi avanti. Infatti questa legge ha sensibilmente rafforzato gli strumenti di tutela garantiti dall'ordinamento in favore dei minori stranieri e previsto una maggiore omogeneità nell'applicazione delle disposizioni riguardanti questi soggetti su tutto il territorio nazionale.

Il legislatore italiano, inoltre, nell'arco di tempo al quale il presente lavoro fa riferimento, ha ritenuto opportuno rivedere la nozione di minori stranieri non accompagnati specificando, tra l'altro, che sono titolari dei diritti in materia di protezione dei minori con un trattamento paritario a quello riservato ai minorenni cittadini italiani o europei.

---

69 Conversione in legge, con modificazioni, del decreto legislativo 24 giugno 2016, n. 113, recante *Misure finanziarie urgenti per gli enti territoriali e il territorio*. La norma può essere considerata una risposta a quanto richiesto da alcuni comuni di andare in deroga a quanto previsto dall'art. 19, comma 3 del d.lgs. n. 142 del 2015, prevedendo che siano le prefetture, al fine di assicurare una pronta accoglienza, ad attivare strutture ricettive temporanee dedicate ai minori non accompagnati. Tuttavia la presa in carico del minore straniero non accompagnato rimane comunque responsabilità del comune presso il quale lo stesso è allocante sui minori stranieri non accompagnati.

70 La legge n. 47 del 2017 specifica che le strutture governative di prima accoglienza per le esigenze di soccorso e di protezione immediata di tutti i minori non accompagnati sono strutture specificamente destinate ai minori, centri attivati dal Ministero dell'interno e gestiti da quest'ultimo, anche in convenzione con gli enti locali, finanziati a valere sul Fondo asilo migrazione e integrazione (Fami) dove i minorenni possono restare per il tempo strettamente necessario all'identificazione e all'eventuale accertamento dell'età e, comunque, non più di 30 giorni.

71 *Modalità di accesso da parte degli enti locali ai finanziamenti del Fondo nazionale per le politiche ed i servizi dell'asilo per la predisposizione dei servizi di accoglienza per i richiedenti e i beneficiari di protezione internazionale e per i titolari del permesso umanitario, nonché approvazione delle linee guida per il funzionamento del Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (SPRAR)*.

72 Legge del 7 aprile 2017, n. 47, recante *Disposizioni in materia di misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati*.

L'art. 2 della legge del 7 aprile 2017, n. 47 definisce minore straniero non accompagnato «il minore non avente cittadinanza italiana o dell'Unione europea che si trova per qualsiasi causa nel territorio dello Stato o che è altrimenti sottoposto alla giurisdizione italiana, privo di assistenza e di rappresentanza da parte dei genitori o di altri adulti per lui legalmente responsabili in base alle leggi vigenti nell'ordinamento italiano<sup>73</sup>». Ulteriori interventi normativi sono poi stati definiti con la legge del 13 aprile 2017, n. 46<sup>74</sup> recante disposizioni urgenti per l'accelerazione dei procedimenti in materia di protezione internazionale, nonché per il contrasto dell'immigrazione illegale e con il decreto legislativo 22 dicembre 2017, n. 220 correttivo del d.lgs. n. 142 del 2015<sup>75</sup> che ha razionalizzato il quadro delle disposizioni previste per i minorenni stranieri non accompagnati, attribuendo al tribunale per i minorenni (anziché al giudice tutelare) il potere di nominare il tutore del minore non accompagnato.

Infine, posto che la prevenzione del rischio autolesivo e suicidario dei minorenni e giovani adulti sottoposti alla privazione della libertà personale assume un particolare rilievo anche alla luce di quanto previsto dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 1° aprile 2008 – circa l'adozione di procedure di accoglienza che consentano di attenuare gli effetti potenzialmente traumatici della privazione della libertà, nonché l'attivazione di specifici programmi mirati alla riduzione del rischio di suicidio – è risultato necessario ridefinire e/o definire i protocolli operativi locali in modo che ogni Ipm, Cpa e Comunità pubblica adotti specifiche prassi operative, integrate e interistituzionali, di valutazione e monitoraggio del rischio autolesivo e/o suicidario. Così con l'Accordo della Conferenza unificata del 26 ottobre 2017 n. 129/CU, Accordo, ai sensi dell'art. 9 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, tra il Governo, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano e gli enti locali sul documento recante *Piano Nazionale per la prevenzione del rischio autolesivo e suicidario nei servizi residenziali minorili del Dipartimento per la Giustizia Minorile e di Comunità* si accentua l'esigenza, fin dal primo momento dell'ingresso del minore nel circuito penale, di un intervento supportivo multidisciplinare e interistituzionale al fine di ridurre la messa in atto di comportamenti autolesivi o chiaramente autosoppressivi. Infatti, accanto all'esigenza e alla necessità del controllo sociale e della sorveglianza, la restrizione, ancor più in ambito minorile, deve caratterizzarsi quale intervento di sostegno e supporto per la specifica fase che il minore e/o giovane adulto si trova a vivere. L'équipe multidisciplinare e interistituzionale, dovrà agire coinvolgendo, quando possibile, anche i familiari e i compagni detenuti.

73 Successivamente la Corte di cassazione con ordinanza del 3 aprile 2019, n. 9199 ha precisato la definizione di minore straniero non accompagnato indicando le caratteristiche – cumulative – che devono ricorrere per essere definito tale, cfr. la *Relazione per gli anni 2018-2019*.

74 Cfr. *Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 17 febbraio 2017, n. 13* tenendo presente che ai minori stranieri non accompagnati si applicano solo in parte le disposizioni in materia di protezione internazionale e di contrasto all'immigrazione clandestina, introdotte con il decreto legge n. 13 del 2017: quelle relative alle nuove sezioni specializzate in materia di immigrazione, nonché di quelle concernenti i procedimenti giurisdizionali e i procedimenti amministrativi dinanzi alle Commissioni territoriali e alla Commissione nazionale per il diritto di asilo (art. 2, comma 4, d.lgs. n. 220 del 2017).

75 Decreto legislativo 22 dicembre 2017, n. 220, *Disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142, di attuazione della direttiva 2013/33/UE recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale nonché della direttiva 2013/32/UE recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale*.

## La normativa delle regioni e delle province autonome:

Basilicata, Friuli-Venezia Giulia, Marche

### Minori rifugiati e minori stranieri non accompagnati

|                              |  |
|------------------------------|--|
| <b>Basilicata</b>            | Legge regionale 6 luglio 2016, n. 13, Norme per l'accoglienza, la tutela e l'integrazione dei cittadini migranti e dei rifugiati                             |
| <b>Friuli Venezia Giulia</b> | Legge regionale 29 dicembre 2016, n. 25, legge di stabilità 2017<br>Legge regionale 12 gennaio 2017, n. 12, Norme in materia di cultura, sport e solidarietà |

### Gioco d'azzardo

|                 |  |
|-----------------|--|
| <b>Marche</b>   | Legge regionale 7 febbraio 2017, n. 3, Norme per la prevenzione e il trattamento del gioco d'azzardo patologico e della dipendenza da nuove tecnologie e <i>social network</i> |
| <b>Piemonte</b> | Legge regionale 2 maggio 2016, n. 9, Norme per la prevenzione e il contrasto alla diffusione del gioco d'azzardo patologico  |

### Follow-up del Protocollo opzionale sulla vendita, la prostituzione e la pornografia riguardanti bambini e ragazzi

Nell'ambito dell'abuso e sfruttamento sessuale, come accennato all'inizio del capitolo, il Piano nazionale di prevenzione e contrasto dell'abuso e dello sfruttamento sessuale dei minori 2015-2017 prevede che siano attuate misure volte a realizzare attività di formazione per i minorenni e gli operatori, attività di sensibilizzazione destinate al grande pubblico, azioni di contrasto al turismo sessuale e implementazione delle tecniche dell'ascolto della persona di età minore. Con decreto ministeriale del 30 agosto 2016 è stato poi ricostituito l'Osservatorio per il contrasto della pedofilia e della pornografia minorile, con il compito di acquisire e monitorare i dati e le informazioni relativi alle attività svolte da tutte le pubbliche amministrazioni per la prevenzione e la repressione dell'abuso e dello sfruttamento sessuale dei minorenni.

## PROSPETTIVE DI SVILUPPO

### BULLISMO

Al pari delle grandi tematiche nelle quali è difficile che le nuove regolamentazioni normative possano trovare da subito un'applicazione soddisfacente senza la necessità di ulteriori interventi da parte del legislatore (o, in sua assenza, della giurisprudenza) per definirne i contenuti – com'è successo, ad esempio, con la cd legge sulla povertà che ha visto il succedersi di diversi provvedimenti volti a migliorare la sua applicazione sul territorio – anche per alcune tematiche più circoscritte come il bullismo si è dovuti passare attraverso una prima fase, funzionale alla definizione del perimetro della nuova legge per individuarne esattamente la portata.

Infatti la legge del 29 maggio 2017, n. 71 – che di base è senz'altro una buona legge che ha compreso bene che la scuola rappresenta uno dei principali contesti per lo sviluppo dei minorenni sia in quanto istituzione preposta alla formazione e alla trasmissione della conoscenza sia in quanto spazio relazionale tra persone in formazione e adulti di riferimento<sup>76</sup> – ha avuto necessità di un percorso giurisprudenziale per definire a pieno le sue potenzialità. In questo caso la particolarità è stata piuttosto che tale percorso giurisprudenziale era di fatto già cominciato quando ancora tale legge non era vigente. Infatti la Corte di Cassazione penale con la sentenza 28623 del 2017<sup>77</sup> aveva già tratteggiato le regole di condotta per gli insegnanti nel contrasto al bullismo e al *cyberbullismo*, ponendosi in linea con la richiesta di applicazione dell'art. 612-bis cp sullo *stalking*. Infatti non si richiedeva che il capo di imputazione recasse la precisa indicazione del luogo e della data di ogni singolo episodio nel quale si era concretato il compimento di atti persecutori, essendo sufficiente a consentire un'adeguata difesa la descrizione in sequenza dei comportamenti tenuti, la loro collocazione temporale di massima e gli effetti alla persona offesa. Questi orientamenti giurisprudenziali hanno anticipato sotto più aspetti le più recenti sentenze che hanno ancora più espressamente chiamato in causa gli adulti di riferimento, soprattutto genitori e insegnanti. In particolare questi ultimi:

- hanno l'onere di vigilare nelle classi e controllare che non ci siano episodi di isolamento, minacce o violenze private in corso;
- devono mettere a punto tutti gli strumenti educativi e preventivi del caso, come corsi e laboratori pratici contro il bullismo;
- non devono sostenere atti di bullismo dimostrando di non rendersi conto della gravità dei fatti perché ciò non esula l'insegnante da sanzioni disciplinari.

Basta una sola segnalazione degli studenti per far scattare un obbligo di sorveglianza maggiore da parte della scuola.

<sup>76</sup> Dov'è importante un approccio di tipo formativo-educativo volto a combattere il fenomeno del *cyberbullismo*, prevenendo ed educando le scuole e le famiglie a una cultura dei valori nella quale la repressione è sentita non sufficiente a combattere il fenomeno.

<sup>77</sup> Cassazione penale, sezione V, sentenza 28623 del 27 aprile 2017 (dep. 8 giugno 2017).

Sebbene sia difficile in concreto dimostrare che l'evento derivante dal bullismo fosse prevedibile per gli insegnanti, i genitori hanno l'obbligo di controllare che il figlio non intraprenda attività illecite, non frequenti persone che potrebbero avere su di lui un'influenza negativa e in generale che abbia effettivamente assimilato l'educazione impartita e i valori trasmessi.

### **MINORI STRANIERI NON ACCOMPAGNATI**

Non diversamente è accaduto per la legge relativa alle misure di protezione e di accoglienza per i minori stranieri non accompagnati – la legge n. 47 del 2017 – che da più parti è considerata un modello a livello internazionale ma che non ha certamente avuto un'applicazione da subito omogenea e soddisfacente. Il suo contenuto è infatti chiaramente di valore, basti pensare, ad esempio, agli articoli relativi alla definizione di minore straniero non accompagnato; al divieto di respingimento alla frontiera; all'istituzione di un sistema informativo nazionale dei minori stranieri non accompagnati e di una cartella sociale; all'introduzione della figura del tutore volontario e alla relativa disciplina. Tuttavia, a livello operativo non sono mancate richieste di una sua più completa e corretta applicazione che hanno trovato una delle principali casse di risonanza nei lavori che hanno portato alla stesura del V Piano infanzia che è stato approvato dall'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza il 21 maggio 2021. In particolare, le "pastroie" che rendono problematica l'attuazione di questa legge sono state individuate nelle:

- difficoltà per la conversione del permesso di soggiorno per minore età nonostante le indicazioni chiare della legge n. 47 del 2017;
- prassi disomogenee sul territorio nazionale per l'iscrizione al servizio sanitario nazionale, spesso negato ai minori prima del rilascio del permesso di soggiorno per la necessità di inserire il codice fiscale per la richiesta di iscrizione;
- necessità di sostenere e favorire l'istituto dell'affidamento familiare;
- durata di permanenza dei minori stranieri non accompagnati nelle strutture di prima accoglienza che, spesso, si protrae oltre il termine di 30 giorni fissato dall'art. 4 comma 1 della legge n. 47 del 2017 dilatandosi fino ai 18 anni e impedendo, di fatto, di accedere ai progetti di seconda e terza accoglienza della rete degli enti locali per la realizzazione di progetti di accoglienza integrata ridenominata Siproimi.





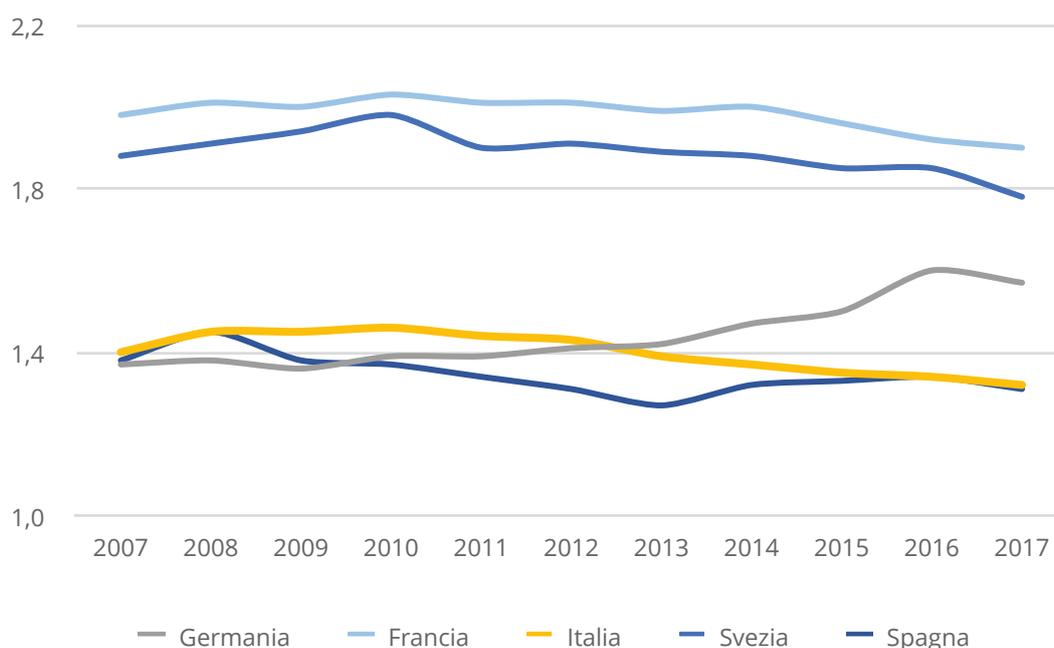
# IL FOCUS TEMATICO

## LA NATALITÀ IN ITALIA AL 2017: I DATI E LE POSSIBILI CAUSE DELLA BASSA NATALITÀ

### ITALIA E ALCUNI PAESI EUROPEI

L'Italia, nel 2017, presenta un tasso di fecondità totale (1,32) tra i più bassi nell'ambito dei Paesi della Ue28 (in linea con quello della Spagna che ha un valore pari a 1,31), ben al di sotto della media europea (1,59) ed è molto lontana dai livelli della Francia (1,89), che registra il valore più alto tra tutti i Paesi della Ue. Il dato per l'Italia risulta in costante decrescita dal 2009, diminuzione che accumuna la gran parte dei Paesi considerati, fatta eccezione per la Germania che, nel periodo considerato, registra una crescita continua.

**Figura 10. Tasso di fecondità totale. Anni 2007-2017**



Fonte: Eurostat - <https://ec.europa.eu/eurostat/data/database>

In Italia, nel 2017, il persistente basso numero medio di figli per donna, associato a un allungamento della vita media, ha determinato una composizione della popolazione in cui assumono un peso proporzionalmente più alto gli ultrasessantacinquenni (22,4%) e più basso la classe dei più giovani di 0-14 anni (13,5%), contro una media europea che vede, per i primi, una quota di tre punti percentuali inferiore e per i secondi un più 2%.

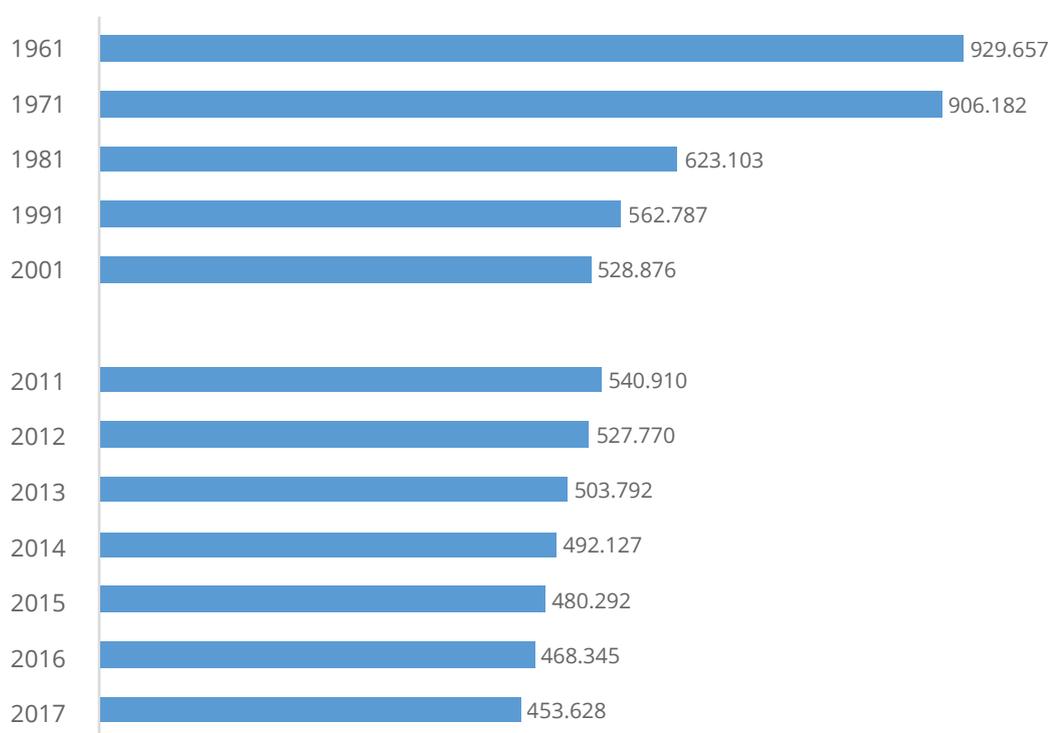
## LA SITUAZIONE ITALIANA

Secondo i dati pubblicati dall'Istat, la popolazione residente all'1° gennaio 2017 risulta pari a 60.066.734 unità, circa 97mila unità in meno rispetto all'anno precedente.

Il numero di nati vivi, componente positiva nel determinare l'ammontare della popolazione residente, in Italia mostra un preoccupante andamento decrescente a partire dagli anni successivi al *baby boom* degli anni Sessanta (vedi figura 11).

Nell'arco di 40 anni (dal 1961 al 2001) il numero di nati vivi si riduce di circa 400mila unità e negli anni più recenti il fenomeno non inverte il suo *trend*: negli anni che vanno dal 2011 al 2017 i nati vivi si riducono di 87mila.

**Figura 11. Nati vivi. Italia - Anni 1961-2017**



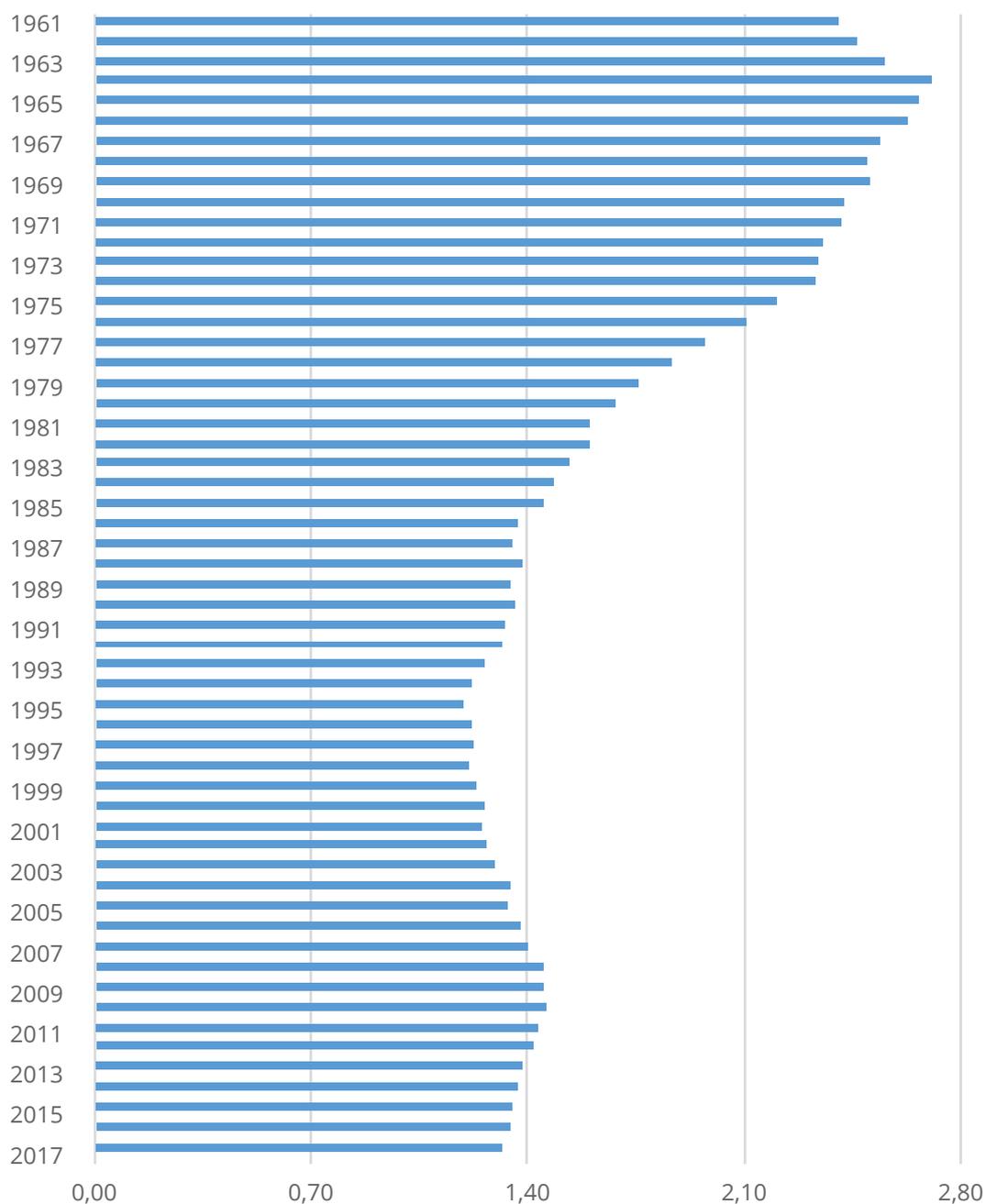
Fonte: Istat - <http://seriestoriche.istat.it/>

Per quanto riguarda i decessi, dopo il dato già rilevante del 2015 con 647.571 casi, nel 2017 salgono leggermente e risultano pari a 649mila, un livello elevato, in linea con la tendenza all'aumento dovuta all'invecchiamento della popolazione. Il saldo naturale (nascite meno decessi) registra nel 2016 un valore negativo (-141mila) che rappresenta il secondo maggior calo di sempre, superiore soltanto a quello del 2015 (-161mila).

Inoltre all'1° gennaio 2017 i residenti hanno un'età media di 44,9 anni, due decimi in più rispetto alla stessa data del 2016. Gli individui di 65 anni e più superano i 13,4 milioni e rappresentano, come detto, il 22,4% della popolazione totale; quelli di 80 anni e più sono 4,1 milioni, il 6,8% del totale, mentre gli ultranovantenni sono 711mila, l'1,2% del totale.

Gli ultracentenari ammontano a circa 16.500. La fecondità totale scende, come detto, a 1,32 figli per donna (da 1,34 del 2016); la figura che segue descrive in maniera eloquente l'andamento della fecondità negli ultimi 60 anni; si registra il costante decremento delle nascite a partire dalla metà degli anni Sessanta fino alla fine degli anni Novanta, con una lieve tendenza alla ripresa fino al 2010, anno in cui la tendenza si inverte e la fecondità torna a decrescere.

**Figura 12. Numero medio di figli per donna. Italia - Anni 1961-2017**



Fonte: Istat - <http://seriestoriche.istat.it/>

Peraltro il numero annuale di nascite è determinato non solo dai livelli riproduttivi delle madri ma, naturalmente, anche dalla loro dimensione assoluta e strutturale. I tassi specifici di fecondità per età della madre continuano a mostrare un sostanziale declino in età giovanile (fino a circa 30 anni).

L'età media al parto ha toccato nel 2017 i 31,9 anni, un decimo superiore al dato del 2016 (31,8). Considerando l'andamento dei nati secondo la classe d'età della madre<sup>78</sup>, negli anni che vanno dal 1999 al 2017, risulta evidente come la quota di nati da donne più giovani sia in continua diminuzione.

La figura 12 mostra in maniera evidente quanto appena detto ed evidenzia la crescita del contingente di nati da madri ultratrentacinquenni e la conseguente decrescita delle madri più giovani, particolarmente evidente per quelle con meno di 30 anni.

Inoltre, per completare il quadro sui cambiamenti dei comportamenti riproduttivi delle donne italiane, assumendo come riferimento quattro coorti, 1950, 1960, 1968 e 1978, emerge come siano cambiati i modelli di fecondità. A livello nazionale la quota di donne senza figli è in continuo aumento da una generazione all'altra e per le nate nel 1978, a fine età riproduttiva, si stima raddoppiata (22,5%) rispetto a quella delle nate nel 1950 (11,1%). L'aumento del numero di donne senza figli tra le generazioni più giovani pone rilevanti interrogativi circa la sua interpretazione e l'evoluzione futura della fecondità.

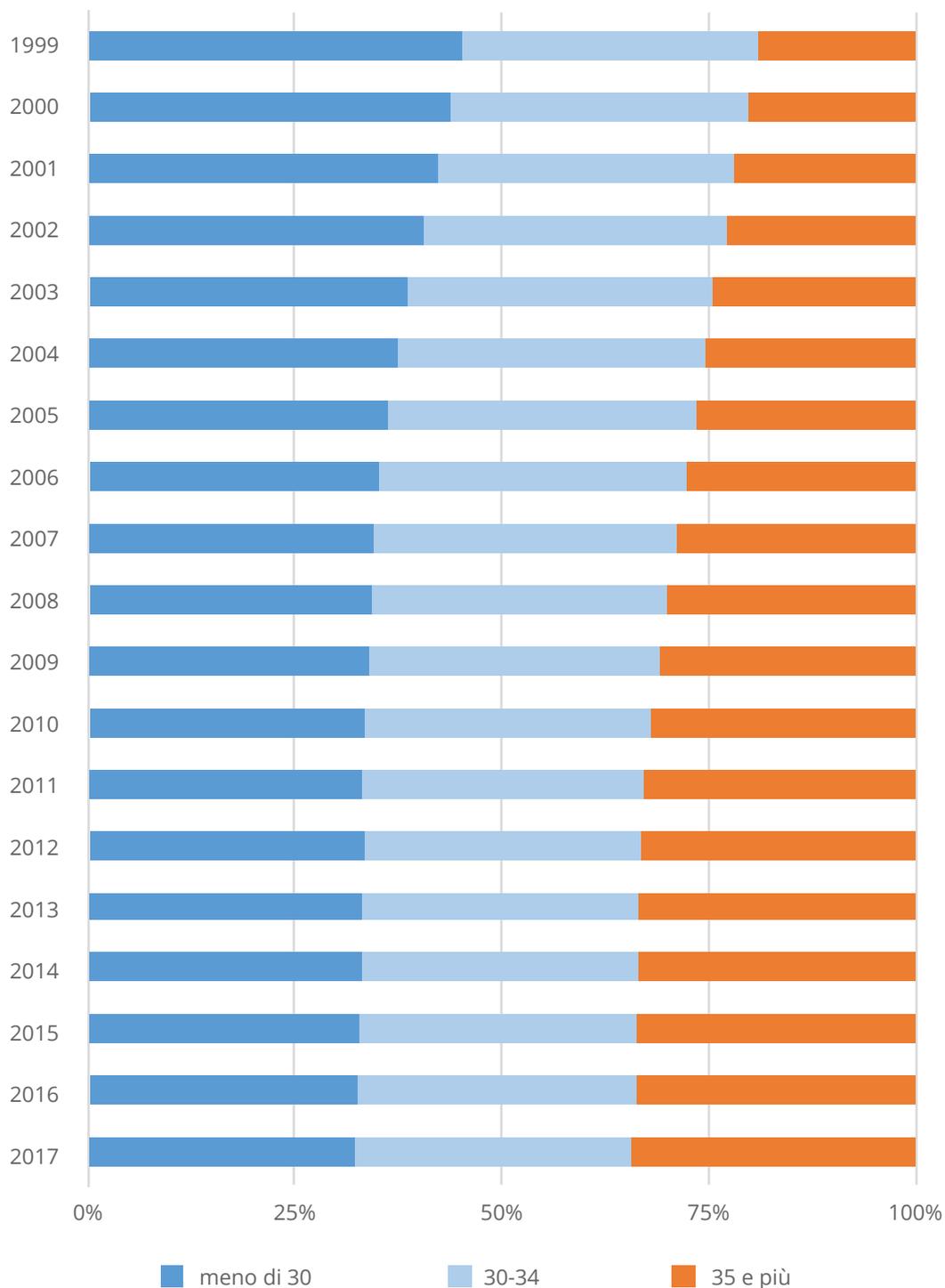
Per le donne straniere il tasso di fecondità è nel 2017 pari a 1,98, decisamente più elevato di quello delle donne italiane (1,24), ma in calo se si considera che solo 9 anni prima (2008) registrava un numero medio di figli pari a 2,31.

Circa un quinto delle 458mila nascite occorse nel 2017 è da parte di madre straniera. Tra queste, pari a un totale di 91mila, 68mila sono quelle che hanno avuto luogo con partner straniero (che quindi incrementano il numero di nati in Italia con cittadinanza estera), 24mila quelle con partner italiano. I nati da cittadine italiane sono invece 366mila, di cui 359mila con partner connazionale e circa 7mila con partner straniero.

L'età media al parto risulta pari a 28,9 anni di età tra le donne straniere, contro 32,5 anni per le cittadine italiane.

---

78 Saranno considerate le classi d'età: meno di 30 anni, 30-34 anni e 35 e più anni.

**Figura 13. Nati secondo la classe d'età della madre – Anni 1999-2017 (composizione %)**

Fonte: Istat - <http://demo.istat.it/altridati/IscrittiNascita/index.php>

Nel 2017, quattro delle cinque macroaree territoriali in cui sono raggruppate le regioni del nostro Paese (fa eccezione il Nord-est) mostrano una diminuzione della popolazione complessiva, in cui pesa un saldo naturale negativo, comune a tutte le zone e un saldo tra iscritti e cancellati che risulta negativo solo per Sud e Isole.

**Tabella 1. Bilancio demografico della popolazione residente per macroarea, all'1° gennaio 2017**

| Macroaree  | Popolazione residente all'1° gennaio | Saldo tra nati vivi e morti | Saldo tra iscritti e cancellati | Popolazione residente al 31 dicembre | Variazione |
|------------|--------------------------------------|-----------------------------|---------------------------------|--------------------------------------|------------|
| Nord-ovest | 16.018.823                           | -56.269                     | 42.073                          | 16.004.627                           | -14.196    |
| Nord-est   | 11.599.684                           | -36.898                     | 43.963                          | 11.606.749                           | 7.065      |
| Centro     | 11.908.935                           | -46.260                     | 26.787                          | 11.889.462                           | -19.473    |
| Sud        | 13.924.553                           | -31.973                     | -28.877                         | 13.863.703                           | -60.850    |
| Isole      | 6.614.739                            | -19.510                     | -22.001                         | 6.573.228                            | -41.511    |

Fonte: Istat - <http://demo.istat.it> - post-censimento

Per quanto riguarda la composizione della popolazione secondo le convenzionali tre macroclassi di età (0-14, 15-64 e 65 e più anni), utili al calcolo di importanti indici di natura socioeconomica, si può notare come il Sud possa vantare la più bassa quota di popolazione di ultrasessantacinquenni e al contempo la più alta, seppur di poco, di bambini e bambine, ragazzi e ragazze di 0-14 anni. La minore presenza proporzionale di *over 65* nella popolazione del Sud è il risultato di una storica, alta natalità delle famiglie del Mezzogiorno, la cui attenuazione negli ultimi anni sta facendo vedere i suoi effetti (si veda la tabella 2), tant'è che la quota di 0-14enni risulta superiore solo di pochi decimali rispetto alle altre macroaree.

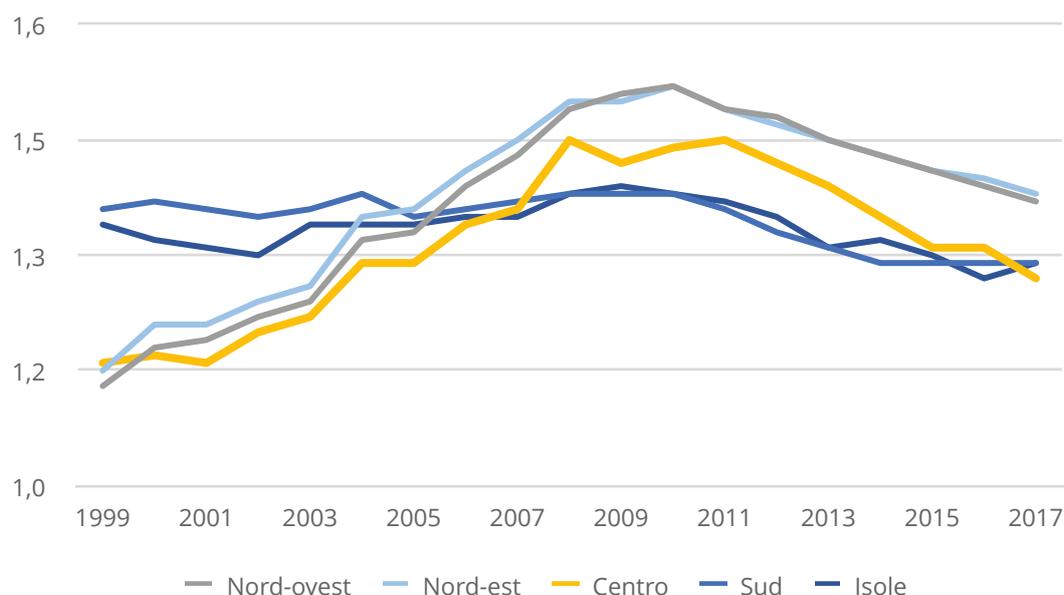
**Tabella 2. Composizione % della popolazione residente per grandi classi di età e per macroarea all'1° gennaio 2017**

| Macroaree  | Composizioni percentuali |            |                 |           | Indici                 |                          |
|------------|--------------------------|------------|-----------------|-----------|------------------------|--------------------------|
|            | 0-14 anni                | 15-64 anni | 65 anni e oltre | Vecchiaia | Dipendenza strutturale | Dipendenza degli anziani |
| Nord-ovest | 13,3                     | 63,1       | 23,6            | 177       | 59                     | 37                       |
| Nord-est   | 13,6                     | 63,4       | 23,1            | 170       | 58                     | 36                       |
| Centro     | 13,2                     | 63,8       | 23,1            | 175       | 57                     | 36                       |
| Sud        | 14,0                     | 65,8       | 20,3            | 145       | 52                     | 31                       |
| Isole      | 13,5                     | 65,5       | 21,1            | 156       | 53                     | 32                       |

Fonte: Istat - <http://demo.istat.it> - post-censimento

Le considerazioni appena esposte sulla composizione della popolazione residente non possono quindi prescindere dall'andamento della fecondità nelle varie macroaree italiane. Nel 2017, come ormai da qualche anno, la fecondità più elevata si manifesta nel Nord-ovest e nel Nord-est del Paese (1,37 e 1,38 figli per donna rispettivamente), davanti a quella del Mezzogiorno (1,29) e del Centro (1,27).

**Figura 14. Numero medio di figli per donna per macroarea. Anni 1999-2017**



Fonte: Istat - <http://dati.istat.it/>

Il primato della zona più prolifica spetta alla provincia di Bolzano con 1,74 figli per donna, che precede Trento (1,49) e Cuneo (1,48). A parte queste tre specifiche realtà del Nord, tutte le regioni di quest'area geografica hanno un tasso di fecondità totale intorno a 1,35, ad eccezione del Friuli (1,31). Nel resto d'Italia le regioni dove la propensione ad avere figli risulta più alta sono Sicilia e Campania (1,35). Per il resto delle regioni l'indicatore rimane al di sotto del valore di 1,30 e raggiunge il suo minimo in Molise con 1,19.

Come evidenzia la figura 14, è a partire dal 2005 che comincia il sorpasso della fecondità delle donne delle regioni del Nord a scapito di quelle del Mezzogiorno. Il Centro, dopo una continua crescita della natalità nel primo decennio di questo secolo, inverte la tendenza e nel 2017 risulta la meno prolifica tra le aree geografiche del Paese.

## LE POSSIBILI CAUSE DEL FENOMENO DELLA DENATALITÀ IN ITALIA

Un primo aspetto da prendere in considerazione nel cercare di capire quali siano le possibili cause della bassa natalità è senza dubbio legato alla crisi economica, che ha prodotto effetti anche sulle famiglie con figli.

Secondo il report pubblicato dall'Istat il 13 luglio 2017<sup>79</sup> l'incidenza della povertà assoluta nel 2016 sale al 26,8% dal 18,3% del 2015 tra le famiglie con tre o più figli di minorie età, coinvolgendo nell'ultimo anno 137.771 famiglie e 814.402

<sup>79</sup> La povertà in Italia, 13 luglio 2017.

individui e aumenta anche fra i minori di età, da 10,9% a 12,5% (1 milione e 292mila nel 2016). Si confermano, inoltre, livelli elevati di povertà assoluta per le famiglie con cinque o più componenti (17,2%), soprattutto per le coppie con tre o più figli (14,7%) e per le famiglie di altra tipologia, con membri aggregati (10,9%). L'incidenza sale se in famiglia ci sono tre o più figli minori di età (26,8%) mentre è più contenuta nelle famiglie di e con anziani (è pari a 3,5% tra le famiglie con almeno due anziani).

Infine, nel lungo periodo la crescita della povertà assoluta è più marcata tra le famiglie con quattro componenti (l'incidenza passa dal 2,2% del 2005 al 9,1% del 2016) e tra quelle con cinque componenti e oltre (da 6,3% a 17,2%).

Con riferimento al "costo" dei figli, la Federconsumatori ha pubblicato nel 2017 un interessante studio<sup>80</sup> dal quale è emerso che:

- in media i costi diretti di mantenimento e crescita di un figlio fino a 18 anni comportano tra il 25% e il 35% di spese in più rispetto a una coppia senza figli e di pari reddito. Se a questi costi si sommano anche quelli indiretti ne consegue che per le famiglie gli attuali oneri economici si possano definire quantomeno scoraggianti la natalità.

Dal medesimo studio si rileva che:

- destinare una stanza ai propri figli resta tuttora la spesa di maggiore entità per una famiglia e, come incidenza percentuale sul totale delle spese, negli ultimi anni è in continua crescita;
- le spese per trasporti e comunicazioni sono in crescita, seppur più contenute; sono in calo percentuale le spese per alimentazione mentre restano più o meno costanti quelle per l'abbigliamento;
- se restano basse in Italia le spese per la salute da 0 a 18 anni, crescono invece con velocità da due a quattro volte quella dell'inflazione, le spese per cura ed educazione dei figli (in Italia come in tutti i Paesi sviluppati). Una situazione che, se dovesse perdurare nel tempo, accrescerebbe il rischio di far perdere alla scuola pubblica la sua funzione di emancipazione sociale per i ceti più poveri.

Un altro fattore che sicuramente incide sul calo delle nascite è l'aumento della disoccupazione giovanile. Secondo l'Istat, il tasso di disoccupazione dei giovani tra i 15 e i 24 anni nel 2017 è pari al 34%.

Nel medesimo periodo, il tasso totale di disoccupazione della popolazione è al 11,4%, in lieve decrescita rispetto al dato del 2016 – dato rivisto al rialzo da 11,9% a 12% – e in crescita di 0,4 punti rispetto al dicembre 2015.

Il tasso di occupazione femminile in Italia è pari al 48,1% nel 2016 e al 48,9% nel 2017 (+0,8 punti in 1 anno). Pertanto valorizzare chi diventa madre e favorirne il reinserimento lavorativo rappresenta un elemento chiave per la produttività delle aziende stesse.

In un rapporto<sup>81</sup> pubblicato dall'associazione Save the Children è stata esaminata la condizione lavorativa delle donne in Italia e in Europa. In particolare, dallo studio è emerso che:

*[...] l'Europa sta vivendo una situazione particolarmente delicata dal punto di vista demografico: mentre l'aspettativa di vita aumenta, i tassi di fecondità*

80 <https://www.federconsumatori.it/news/foto/1%20costi%20per%20crescere%20un%20figlio.pdf>.

81 *Le equilibriste, la maternità tra ostacoli e visione del futuro*, 11 maggio 2017.

*diminuiscono, rendendo particolarmente pressante il problema della sostenibilità dei sistemi pensionistici e della diminuzione della forza lavoro, fattori che a loro volta hanno un impatto negativo sull'economia. Parallelamente, i giovani e le giovani europee rimandano la decisione di sposarsi e di avere figli ad un'età più matura rispetto al passato, ed hanno quindi meno figli, non solo per una preferenza verso famiglie più piccole, ma anche per ragioni legate alla crisi economica e al clima di incertezza in cui versa parte del vecchio continente. In questo contesto diventano quindi centrali le politiche sociali e di welfare rivolte alle famiglie e alle mamme che mirano a promuovere una migliore conciliazione tra vita e lavoro. A questo proposito il National Work-Life Balance Index (Indice nazionale equilibrio vita lavoro), che include 5 dimensioni (tempo/orario, lavoro, famiglia, salute e politiche), consente di evidenziare la varietà di politiche attuate e dunque i differenti risultati raggiunti nei diversi Stati europei per quanto riguarda la possibilità di conciliare vita lavorativa e professionale. Secondo l'indice, gli Stati europei più virtuosi per quanto riguarda la conciliazione sono la Danimarca, la Svezia e i Paesi Bassi, mentre agli ultimi posti ci sono la Lettonia, la Slovacchia e la Grecia (l'Italia si posiziona al diciassettesimo posto su ventisei Paesi considerati).*

Il tema della conciliazione rimanda, tra gli altri, al tema dell'offerta di servizi educativi per la prima infanzia e in particolare ai nidi d'infanzia, che per tipologia di offerta meglio riescono ad andare incontro alle esigenze di conciliazione delle famiglie. Al 31 dicembre 2016 in Italia sono attivi 11.017 nidi, per numero di posti autorizzati al funzionamento pari a 320.296.

Questi posti determinano una copertura del 21,7% dei bambini e delle bambine di 0-2 anni. Se a questi sommiamo i 33.412 posti nei servizi integrativi, otteniamo un totale di 353.708 posti e una copertura del 24%, ancora ben lontano dall'obiettivo europeo del 33%. Peraltro oltre a questo complessivo ritardo nella diffusione dei servizi nel Paese, si registra una non omogenea diffusione nelle varie realtà regionali, con il Sud con un forte *gap* di copertura rispetto alle regioni del Centro-Nord (11,5% per le prime e 30,3% per le seconde).

Compiendo una lettura combinata dei dati relativi alla diffusione dei servizi di cura, al tasso di occupazione femminile e al tasso di natalità nel nostro Paese, si può affermare che un'alta partecipazione delle donne alla vita economica e sociale non determina ricadute negative sul tasso di natalità. Anzi, pare possibile sostenere che – in Italia come in altri Paesi Ue – la presenza di adeguati servizi di cura e custodia per bambini e bambine e persone non autosufficienti, rappresenti una condizione di vantaggio per la partecipazione delle donne al lavoro senza alcuna compromissione per la famiglia.

Si può osservare infatti che nelle regioni italiane con un alto indice di diffusione dei servizi di cura, il tasso di occupazione femminile è particolarmente elevato e il tasso di natalità è superiore alla media nazionale (ad esempio nel 2012 in Emilia-Romagna: tasso di occupazione femminile pari al 61,4%, tasso di natalità pari all'1,47%, percentuale di bambini e bambine tra 0 e 3 anni che hanno usufruito dei servizi socioeducativi per la prima infanzia pari al 27,3%. Nel 2016 il tasso di occupazione femminile è giunto al 62,2%, nel 2015 il tasso di natalità è stato pari all'1,42%).

Al contrario, nelle regioni italiane con un indice di diffusione dei servizi non soddisfacente, il tasso di occupazione femminile risulta particolarmente basso e quello di natalità inferiore alla media nazionale.

Inoltre, alla luce dei dati relativi alle dimissioni e alle risoluzioni consensuali convalidate (*Rapporto annuale sulle convalide delle dimissioni e risoluzioni consensuali delle lavoratrici madri e dei lavoratori padri - 2015*), per il 31% esse sono dovute all'impossibilità di "affidare" la prole (assenza di parenti di supporto, mancato accoglimento al nido, elevata incidenza dei costi di assistenza del neonato) e solo per il 4% alla mancata concessione del part time/orario flessibile/modifica turni di lavoro.

Altro ostacolo all'aumento della natalità si ravvisa nella difficoltà delle famiglie di ricongiungersi. In effetti, soprattutto nel pubblico impiego in generale e, in particolare, nel settore della scuola, le assegnazioni dei dipendenti alle sedi lavorative prescindono del tutto dalla residenza della famiglia. Si moltiplica, di conseguenza, il fenomeno delle famiglie divise sul territorio, che scoraggia la natalità. Tra le cause da evidenziare come freno allo sviluppo della natalità, c'è poi il fenomeno dell'emigrazione dei giovani italiani che ha assunto particolare rilevanza in relazione alla popolazione residente in età fertile. In effetti, molti giovani si trasferiscono all'estero ogni anno per cercare lavoro e migliori condizioni di vita.

Nell'ultimo decennio l'emigrazione italiana è cresciuta notevolmente, passando dai 3.106.251 iscritti all'Aire nel 2006 ai 4.636.647 iscritti nel 2015, per un incremento pari al 49,3%.

Secondo il rapporto *Italiani nel mondo* pubblicato nel 2015 dalla Fondazione Migrantes, i Paesi che accolgono le comunità di italiani più numerose sono quelli che mostrano anche la crescita più incisiva nel decennio, come Argentina, Germania e Svizzera. Negli ultimi anni gli italiani si sono diretti prevalentemente in Spagna, Venezuela e, soprattutto dal 2013, in Irlanda, Cina ed Emirati Arabi.

Sulla scelta degli italiani incidono le competenze lavorative e linguistiche specificatamente richieste da questi Paesi emergenti; inoltre, aumentano i laureati che emigrano per lavoro. In effetti, tra i laureati negli ultimi anni il fenomeno dell'emigrazione per ragioni lavorative è tendenzialmente in crescita.

Secondo i dati, nella ricerca del lavoro il titolo di studio posseduto risulta più determinante per chi si è trasferito all'estero.

Va infine considerato che molti genitori italiani, negli ultimi anni, tendono ad avere meno figli perché non vogliono "fargli mancare nulla". Ciò in parte spiegherebbe alcune peculiarità dei rapporti familiari in Italia, come la maggior disponibilità ad accogliere a lungo i figli nella famiglia di origine, oltre il continuo interscambio affettivo e strumentale anche dopo l'uscita dalla casa dei genitori. Sul punto, occorre evidenziare che l'intensità dei rapporti familiari, che caratterizza il nostro Paese, ha consentito l'assorbimento degli effetti negativi della crisi, grazie alla solidarietà endofamiliare. Inoltre, molto spesso l'aiuto dei nonni diventa indispensabile per le giovani coppie che decidono di avere figli.

A una precarietà economica e abitativa si unisce una precarietà affettiva e una conseguente instabilità coniugale, che inevitabilmente fa da freno allo sviluppo della natalità.

I dati raccolti da Istat nel Rapporto annuale 2018<sup>82</sup> mostrano infatti una lieve ma positiva ripresa dei matrimoni ma una contemporanea crescita dell'instabilità coniugale.

82 Istat, *Rapporto annuale 2018, La situazione del Paese*, <https://www.istat.it/it/archivio/214230>.

Il matrimonio, in quanto formalizzazione di un progetto di vita familiare, è un fattore che inevitabilmente porta a una moltiplicazione degli attori presenti nella rete. Dopo una fase accentuata di rinvio delle nozze tra il 2009 e il 2014, dal 2015 i matrimoni hanno ripreso ad aumentare (oltre 4mila unità in più rispetto all'anno precedente) e la tendenza si è accentuata nel 2016 (+9mila), anno in cui è stata di nuovo superata la soglia delle 200 mila celebrazioni.

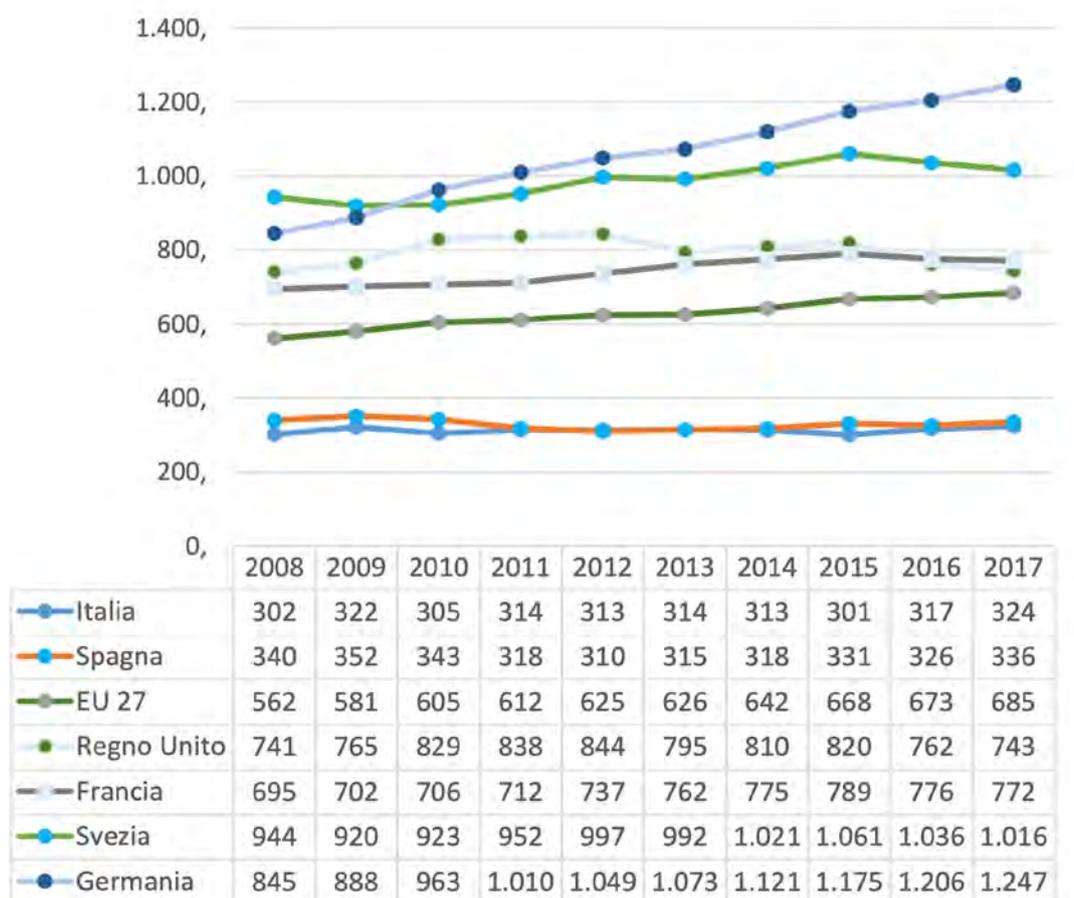
Anche la propensione al primo matrimonio, da anni in diminuzione, mostra una lieve ripresa a partire dal 2015. L'aumento osservato nel 2016-2017 riguarda trasversalmente tutte le età a partire dai 25 anni. L'età dei coniugi al primo matrimonio continua a crescere: gli sposi hanno in media 35 anni e le spose 32 (entrambi quasi 2 anni in più rispetto al 2008). L'innalzamento dell'età media al primo matrimonio è in atto dalla metà degli anni Settanta (quando l'età media al primo matrimonio era di circa 27 anni per gli sposi e di circa 24 per le spose) ed è la conseguenza dello spostamento, di generazione in generazione, di tutte le tappe salienti del processo di transizione allo stato adulto verso età sempre più mature. Le separazioni e i divorzi in Italia sono fenomeni in continua crescita, che modificano il corso della vita dei soggetti coinvolti (coniugi, eventuali figli e reti di parentela), con implicazioni a livello di individuo, famiglia e collettività. Le separazioni, primo (e talvolta unico) passo dello scioglimento delle unioni coniugali, registrano nel tempo una crescita sostenuta ma costante, con un'accelerazione particolare proprio nel 2016: sono quasi 100mila, 16,4 per 10mila abitanti (erano 14,3 nel 2003).

L'introduzione del divorzio breve, avvenuta con legge n. 55 del 6 maggio 2015, è alla base della forte crescita dei divorzi in quell'anno (+57,5% rispetto al 2014) e nel successivo (+20,1% nel 2016). Nel 2016 i divorzi sono stati 99mila, con un tasso per 10mila abitanti praticamente analogo a quello osservato per le separazioni (16,3 per 10mila); oltre il doppio rispetto al 2003, quando i divorzi erano 7,7 per 10mila abitanti. Le trasformazioni demografiche fin qui descritte impattano indirettamente sulle reti, producendo effetti su ampiezza, struttura e tipologia delle famiglie. Il processo di semplificazione delle strutture familiari che ha interessato l'Italia negli ultimi decenni continua a far registrare la crescita del numero di famiglie (alla quale corrisponde una progressiva riduzione del numero di componenti), l'aumento di quelle composte da una sola persona e la contrazione di quelle numerose. Nello stesso periodo il numero medio di componenti per famiglia è sceso da 2,7 a 2,4. La riduzione del numero medio di componenti per famiglia ha interessato tutte le ripartizioni geografiche, sebbene in misura differente. La contrazione maggiore si registra nel Mezzogiorno, dove la dimensione media, pur restando la più elevata, passa da 3,0 (media 1997-1998) a 2,5 (media 2015-2016). Nel volgere di poco meno di vent'anni, le famiglie sono passate da 21,2 milioni (media 1997-1998) a 25,4 milioni (media 2015-2016). Sono aumentate in misura marcata le famiglie composte da una sola persona (da 21,5 a 31,6%) e diminuite quelle con 5 o più componenti (da 7,7% a 5,4%). La maggioranza delle famiglie è costituita da un solo nucleo (64,9%), i cui componenti formano una relazione di coppia o di tipo genitore-figlio. Considerando quindi unicamente le famiglie composte da un solo nucleo, le coppie con figli sono 8,8 milioni e pesano per il 53,5% (media 2015-2016). Poco meno di 20 anni fa erano quasi 10 milioni e rappresentavano il 61,8% delle famiglie costituite da un solo nucleo (media 1997-1998). A seguito della contrazione della fecondità, infatti, le coppie con figli sono sempre meno numerose.

In un contesto complessivo che non offre le condizioni migliori per le coppie italiane per progettare un allargamento della famiglia, c'è inoltre da evidenziare la carenza di investimento nelle politiche familiari.

I Paesi economicamente più avanzati, con fecondità superiore alla nostra, non hanno un numero desiderato di figli più alto, ma offrono un sistema efficiente di sostegni e servizi per le famiglie: misure che favoriscono l'autonomia abitativa dei giovani, una rete solida di servizi per l'infanzia, misure chiare e facilmente accessibili di sostegno economico alle coppie con figli minori di età, un processo di continuo monitoraggio e miglioramento delle politiche a favore delle famiglie. Il confronto con altri Paesi sulle prestazioni sociali rispetto alla voce "famiglie e minori di età" è riportato in figura 15.

**Figura 15. Importo medio annuo per residente delle prestazioni sociali nell'area famiglie e minori di età. Anni 2008-2017 (valori in €)**



Il grafico precedente, se letto congiuntamente alla figura 10 della presente Relazione, evidenzia come i tassi di fecondità totali più alti si registrino proprio in quei Paesi (Francia e Svezia) in cui l'importo medio annuo per le prestazioni sociali nell'area famiglie e minori di età è tra i più alti. Interessante il caso della Germania che, partendo nel 2008 come fanalino di coda in termini di numero medio di figli per donna tra i Paesi della Ue, attraverso politiche e investimenti mirati è riuscita a riportare progressivamente la natalità sui livelli medi dell'Unione.





