
XIX LEGISLATURA

Doc. **XVI-bis**
n. **2**

**COMMISSIONE PARLAMENTARE
PER L'INFANZIA E L'ADOLESCENZA**

(composta dai deputati: *Brambilla*, Presidente; *Berruto*, *Di Biase*, *Di Lauro*, Segretario; *Di Maggio*, *Dori*, *D'Orso*, *Iacono*, *L'Abbate*, *Latini*, *Madia*, *Mantovani*, *Marchetto Aliprandi*, *Miele*, *Rossi Fabrizio*, *Ruffino*, *Saccani Jotti*, Vicepresidente; *Sasso*, *Tassinari*, *Vietri*, Segretario; e dai senatori: *Ambrogio*, *Cantù*, *Cosenza*, *Craxi*, *D'Elia*, *Delrio*, *Farolfi*, *Leonardi*, *Malpezzi*, Vicepresidente; *Melchiorre*, *Mennuni*, *Paganella*, *Pirondini*, *Pucciarelli*, *Segre*, *Sironi*, *Spinelli*, *Ternullo*, *Unterberger*, *Versace*)

RELAZIONE SULL'ATTIVITÀ SVOLTA

Approvata nella seduta del 28 gennaio 2025

(Rel.: on. **BRAMBILLA**)

Trasmessa alle Presidenze il 30 gennaio 2025

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

PAGINA BIANCA

INDICE

1. Costituzione della Commissione	Pag.	5
2. Programma dei lavori e attività conoscitiva	»	5
3. L'indagine conoscitiva sul degrado materiale, morale e culturale nella condizione dei minori con <i>focus</i> sulla diffusione di alcool, nuove droghe, aggressività e violenza e relative conclusioni	»	7
4. Le ulteriori indagini conoscitive della Commissione	»	9
5. Le giornate nazionali per l'infanzia e l'adolescenza	»	11

PAGINA BIANCA

RELAZIONE SULL'ATTIVITÀ SVOLTA

1. Costituzione della Commissione.

La Commissione parlamentare per l'infanzia e l'adolescenza si è costituita, nella XIX legislatura, il 25 luglio 2023 con l'elezione dell'Ufficio di Presidenza. La legge istitutiva (l. 23 dicembre 1997, n. 451) assegna alla Commissione compiti di indirizzo e controllo sulla concreta attuazione della legislazione e degli accordi internazionali relativi ai diritti e allo sviluppo dei soggetti in età evolutiva, prevedendo che la Commissione riferisca alle Camere con cadenza almeno annuale, sui risultati della propria attività e formuli osservazioni e proposte sugli effetti, sui limiti e sulle eventuali esigenze di adeguare le norme vigenti, in particolare per assicurarne la rispondenza alla normativa dell'Unione europea e ai diritti previsti dalla Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo, approvata il 20 novembre 1989 e ratificata ai sensi della legge 27 maggio 1991, n. 176. L'approvazione della relazione annuale è finalizzata a focalizzare e sollecitare l'attenzione del Parlamento, e più ampiamente del dibattito politico, sulle tematiche connesse al mondo dell'infanzia e alla concreta attuazione dei diritti che sono stati riconosciuti ai bambini e agli adolescenti dalla citata Convenzione ONU. Il dibattito e il confronto politico sulla relazione annuale possono inoltre fornire utili spunti e stimoli per l'orientamento dell'attività della Commissione.

Alla Commissione spetta anche determinare, d'intesa col Governo, le modalità di svolgimento della Giornata italiana per i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, da celebrare il 20 novembre di ogni anno, nella ricorrenza della firma della citata Convenzione, nonché esprimere un parere sul piano nazionale di azione e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva.

2. Programma dei lavori e attività conoscitiva.

All'inizio della propria attività, l'Ufficio di Presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, nella riunione del 20 settembre 2023, ha convenuto sullo svolgimento di cinque indagini conoscitive, approvando i relativi programmi sui quali è stata acquisita l'intesa con il Presidente della Camera, ai sensi dell'articolo 144, comma 1, del Regolamento, e con il Presidente del Senato.

Le cinque indagini, deliberate nella seduta del 18 ottobre 2023, hanno ad oggetto in particolare:

il degrado materiale, morale e culturale nella condizione dei minori, con *focus* sulla diffusione di alcool, nuove droghe, aggressività e violenza (conclusa il 26 novembre 2024);

i disturbi dell'alimentazione in età infantile e adolescenziale e le relative strategie di prevenzione (in fase conclusiva);

la fragilità emotiva e psicologica dei più giovani anche da un punto di vista neuropsichiatrico, con *focus* su depressione, autolesionismo, disordine alimentare fino anche alla forma più grave, il suicidio (avviata);

la disabilità fisica e psichica dei minori, con *focus* sulle lesioni cerebrali e sull'autismo: sostegno alle famiglie e nella scuola (da avviare);

l'impatto di *internet* e delle nuove tecnologie sulla salute psico-fisica dei minori (da avviare).

La scelta della Commissione di affrontare le varie problematiche relative al mondo dell'infanzia con lo strumento dell'indagine, riconosce l'importanza dell'attività conoscitiva che con i suoi esiti può orientare anche l'attività legislativa, rafforzando il ruolo di indirizzo dell'organismo parlamentare. L'indagine conoscitiva è una procedura di indubbio rilievo che consente, con riguardo ad una tematica specifica, di acquisire, principalmente attraverso audizioni, notizie, informazioni e documenti. L'attività di indagine assume rilevanza, come evidenziato, anche sul piano legislativo: non solo come stimolo per la presentazione di nuove proposte di legge, ma anche ai fini dell'istruttoria legislativa di provvedimenti il cui esame è già in corso.

Al riguardo, si citano due esempi:

la legge 4 luglio 2024, n. 104 « *Disposizioni in materia di politiche sociali e di enti del Terzo settore* », che istituisce il Tavolo nazionale di lavoro in materia di interventi di integrazione e inclusione sociale sui minori fuori famiglia, sui minori affidati e in carico ai servizi sociali territoriali e sui neomaggiorenni in prosieguo amministrativo, che prevede la presentazione annuale di una relazione alla Commissione parlamentare per l'Infanzia e l'adolescenza da parte del Presidente del Tavolo tecnico, che è il Ministro del Lavoro e delle politiche sociali o un suo delegato;

il disegno di legge, recante « *Disposizioni in materia di tutela dei minori in affidamento* » (A.C.1866), di cui è in corso l'esame in sede referente presso la Commissione Giustizia della Camera.

Entrambi i provvedimenti richiamati muovono proprio dalle risultanze dell'indagine sui minori fuori famiglia, svolta dalla Commissione parlamentare nella XVII legislatura (Doc. XVII-bis n. 12). Il documento conclusivo evidenziava la mancanza di dati completi e attendibili sui minori fuori famiglia, nonché di una specifica relazione annuale al Parlamento sulla loro condizione nelle comunità di tipo familiare e sulle prestazioni ivi erogate. Pertanto, la Commissione, a conclusione dell'indagine, nel 2018, auspicava la rapida introduzione a livello normativo di un sistema integrato di raccolta dati — un sistema informativo nazionale — per conoscere in tempo reale il numero complessivo dei minori fuori famiglia e la loro effettiva collocazione.

Gli strumenti normativi citati consentiranno di colmare le lacune evidenziate a suo tempo dalla Commissione nell'attività d'indagine svolta.

L'avvio delle cinque indagini conoscitive citate è stato preceduto dall'audizione, ai sensi dell'articolo 143, comma 2, del Regolamento,

della Ministra per la Famiglia, la natalità e le pari opportunità, on. Eugenia Maria Roccella, il 20 settembre 2023, sulle linee programmatiche del Governo in materia di politiche dell'infanzia e dell'adolescenza, anche in riferimento ai fatti di cronaca di quel periodo. Nel corso dell'audizione, la Ministra ha fornito un prospetto dettagliato delle competenze del suo dicastero, del quadro normativo di riferimento, degli strumenti e delle risorse a disposizione, delle azioni e degli interventi avviati, nonché delle iniziative legislative in corso.

3. *L'indagine conoscitiva sul degrado materiale, morale e culturale nella condizione dei minori con focus sulla diffusione di alcool, nuove droghe, aggressività e violenza e relative conclusioni.*

Del fenomeno, sul quale richiamano l'attenzione numerosi fatti di cronaca, la Commissione si è proposta di approfondire le caratteristiche, individuando soluzioni atte ad arginarlo, a contrastare il consumo di sostanze psicotrope e lo sviluppo di comportamenti additivi come il consumo di alcool, a promuovere nei giovanissimi l'empatia e il rispetto per gli altri, ad alimentare relazioni positive tra pari e ad insegnare come comunicare, anche sui *social media*, in forma non violenta. Nel corso dello svolgimento, l'Ufficio di presidenza ha deliberato un'integrazione al programma per includere nell'oggetto anche la condizione di disagio dei giovani negli Istituti penali per i minorenni (IPM).

Complessivamente, l'indagine ha impegnato la Commissione dal 18 ottobre 2023 al 1° ottobre 2024, per un totale di 17 sedute e 32 audizioni, 21 di esperti della materia (attivi nell'ambito accademico o ospedaliero o nelle associazioni o ancora nelle comunità terapeutiche) e 11 di rappresentanti istituzionali, tra cui due Ministri (famiglia, cultura), un Viceministro (lavoro e politiche sociali), due Sottosegretari (alla Presidenza del Consiglio dei ministri e alla salute), un Capo dipartimento (giustizia minorile) e l'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza. L'indagine, il cui termine conclusivo era fissato inizialmente al 30 giugno 2024, è stato successivamente prorogato al 31 dicembre 2024, anche se la Commissione ha terminato in anticipo l'attività di indagine.

Il documento conclusivo, approvato nella seduta del 26 novembre 2024, è suddiviso in sei parti, che illustrano gli obiettivi dell'indagine e riassumono i contenuti delle audizioni: « Il fenomeno del degrado urbano nella condizione dei minori: il caso Caivano »; « Diffusione del consumo di alcol e nuove droghe: i dati a disposizione della Commissione »; « Le conseguenze sulla salute psicofisica: aggressività e violenza »; « Prevenzione ed educazione: il ruolo della scuola e le attività del Ministero della Salute », nonché il ruolo dello sport e della cultura; « La condizione di disagio dei giovani negli Istituti penali per i minorenni »; « Gli interventi del Governo per il contrasto al degrado e le politiche di sostegno alle famiglie ».

Nella parte finale, « Conclusioni e proposte », la Commissione ha formulato valutazioni e raccomandazioni per arginare il fenomeno e contrastarne la diffusione. Secondo la pressoché unanime opinione degli esperti, le politiche di contrasto alle dipendenze e i sistemi di prevenzione non hanno dato i risultati sperati, quantomeno tra gli adolescenti. Questo, ovviamente, nonostante le ottime intenzioni e l'impegno di tutti gli attori

coinvolti, dalle istituzioni agli operatori di base. L'esito appare insoddisfacente, secondo quanto emerge dall'indagine, non per carenze normative (anche se l'apparato normativo è sempre perfettibile), ma perché le politiche di prevenzione e di contrasto alle dipendenze richiedono una revisione. Finora le campagne informative e le iniziative sul campo, che chiamano in causa le principali agenzie educative hanno riguardato per lo più adolescenti e giovani adulti, una fase dell'età evolutiva in cui si sono già manifestati comportamenti additivi o devianze. A quel punto è più difficile far arrivare il messaggio e cambiare direzione. Perciò gli specialisti auditi nel corso dell'indagine insistono sulla necessità di intervenire in una fase precedente dello sviluppo e di « formare i formatori »: genitori, insegnanti, catechisti, allenatori, insomma tutte le figure che per il bambino/ragazzo rappresentano a vario titolo un punto di riferimento.

Da tali considerazioni, dai suggerimenti degli auditi e dai documenti depositati, la Commissione ha tratto spunto per alcune raccomandazioni per una politica di contrasto che rafforzi il ruolo delle agenzie educative — famiglia, scuola, centri sportivi — spostando il *focus* dall'età adolescenziale a quella preadolescenziale. In particolare, si dovrebbero prevedere forme di assistenza, anche domiciliare, destinate ai neogenitori per aiutarli ad impostare correttamente lo stile di vita dei figli; stabilizzare la figura dello psicologo scolastico o, meglio ancora, creare *équipe* psicosocio-sanitarie permanenti a servizio di uno o più gruppi di istituti scolastici di diversi gradi d'istruzione per la « prima accoglienza » del disagio o l'eventuale « presa in carico » successiva; si dovrebbero favorire progetti di educazione « tra pari » (*peer-to-peer education*), in cui i preadolescenti stessi diventano « ambasciatori » del corretto stile di vita presso i loro coetanei, e di « formazione dei formatori », anche quelle figure, come gli allenatori e gli educatori, che spesso trascorrono con i bambini e con i ragazzi più tempo dei genitori.

Poiché il degrado è più grave nei contesti più difficili, come le periferie delle grandi città, è importante osservare quello che è stato fatto a Caivano. Il modello del piano straordinario per Caivano, attraverso la creazione o la riqualificazione di centri d'aggregazione come impianti sportivi, *auditorium*, biblioteche e spazi per conferenze o altre attività culturali, dipartimenti universitari, può e deve essere replicato altrove. Anche sul « disagio dei giovani » negli IPM la Commissione ha fatto proprie alcune proposte. Tra queste, chiedere la promozione, la diffusione e l'implementazione della giustizia riparativa applicata ai reati commessi dai minorenni, per colmare il vuoto tra autore e vittima del reato; sollecitare l'assunzione di funzionari della professionalità pedagogica, di funzionari del servizio sociale, di mediatori culturali da impiegare negli IPM, nell'esecuzione esterna e in programmi di reinserimento; puntare sull'apertura di nuove comunità di accoglienza, alternative al carcere. Da ultimo, la questione della spesa per l'infanzia e l'adolescenza, sottoinsieme della spesa socioassistenziale nel nostro Paese, che passa attraverso molti fondi e fonti di finanziamento. Qui si sente forte, ad avviso della Commissione, l'esigenza di razionalizzazione e coordinamento.

Alle conclusioni dell'indagine la Commissione ha dedicato un convegno il 3 dicembre 2024, nella sala Zuccari del Senato della Repubblica, al quale hanno partecipato rappresentanti delle istituzioni ed esperti.

4. *Le ulteriori indagini conoscitive della Commissione.*

Delle indagini in corso o da avviare si riportano in sintesi i relativi programmi.

- *Indagine conoscitiva sui disturbi dell'alimentazione in età infantile e adolescenziale e sulle strategie di prevenzione.*

I disturbi della nutrizione costituiscono un problema di sanità pubblica di primaria importanza, sia per la loro diffusione che per la precoce insorgenza in età evolutiva, che per la complessa eziologia. In particolare l'Italia è uno dei Paesi europei con il più alto tasso di prevalenza di obesità infantile, preceduta solo da Cipro, Spagna e Grecia. I bambini con obesità sono il 9,4 per cento del totale e quelli in sovrappeso circa il 20 per cento. Perciò la Commissione si propone di analizzare il fenomeno dell'obesità infantile e adolescenziale e di individuare gli strumenti normativi, amministrativi e operativi (ivi comprese *app* gratuite per i più piccoli e campagne destinate agli adolescenti tramite i *social media*) per prevenirne l'insorgenza e le conseguenze nelle fasi successive della vita.

Dall'8 novembre 2023 al 15 gennaio 2025, la Commissione ha audito 12 tra esperti e rappresentanti delle istituzioni, tra cui il Ministro per lo sport e i giovani e l'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza, in otto sedute. L'indagine, il cui termine finale era fissato inizialmente al 30 giugno 2024, è stata successivamente prorogata al 31 luglio 2025, per dar modo alla Commissione di concludere il ciclo di audizioni previste. L'attività conoscitiva è allo stato attuale in fase conclusiva.

- *Indagine conoscitiva sulla fragilità emotiva e psicologica dei più giovani anche da un punto di vista neuropsichiatrico, con focus su depressione, autolesionismo, disordine alimentare fino anche alla forma più grave, il suicidio.*

La salute mentale di bambini e adolescenti costituisce uno degli aspetti fondamentali per un corretto sviluppo psicofisico in età adulta. Peraltro, oltre la metà delle patologie neuropsichiatriche in età adulta, secondo dati del Ministero della Salute, sembrerebbe insorgere prima dei 14 anni. Le fragilità emotive e psicologiche dei minori che sfociano in situazioni patologiche sono aumentate notevolmente nell'ultimo decennio. Si è passati dai 155 accessi l'anno al pronto soccorso per richieste di supporto neuropsichiatrico nel 2011 ai 1824 nel 2021. La Commissione intende tra l'altro approfondire l'impatto e le conseguenze di tali disturbi della sfera emotiva dei minori, verificando il livello complessivo dell'emergenza neuropsichiatrica in rapporto alle strutture esistenti sul territorio e al numero dei posti letto a disposizione nei reparti di pediatria. Nell'ambito di tale indagine, già avviata, sono state svolte due sedute in cui sono stati auditi quattro esperti della tematica in oggetto.

- *Indagine conoscitiva sulla disabilità fisica e psichica dei minori, con focus sulle lesioni cerebrali e sull'autismo: sostegno alle famiglie e nella scuola (da avviare).*

Il problema delle disabilità fisiche e psichiche, sia congenite che acquisite, interessa una platea vastissima di bambini e adolescenti.

Secondo il XXII rapporto annuale pubblicato nel 2023 dall'Inps, nel nostro Paese sul fenomeno della disabilità dei minori occorre gettare luce poiché resta ancora oggi in un cono d'ombra. L'indagine prenderà in considerazione le più gravi e frequenti forme di disabilità infantili, tra le quali le paralisi e le lesioni cerebrali – la causa più comune di disabilità neurologica dell'infanzia – e i disturbi dello spettro autistico, tutte patologie complesse che richiedono cure e terapie specifiche la cui fruizione deve essere equamente garantita. La Commissione, in particolare, intende analizzare la legislazione vigente in materia, allo scopo di individuare le relative carenze sia per quanto riguarda la maggior diffusione possibile delle nuove cure, assicurandone la fruizione senza disparità, sia per quanto riguarda l'assistenza sanitaria domiciliare e nell'ambito scolastico. Saranno inoltre valutate proposte di riforma e di politiche atte a tutelare lo *status* dei bambini e degli adolescenti con disabilità.

- *Indagine conoscitiva sull'impatto di internet e delle nuove tecnologie sulla salute psicofisica dei minori (da avviare).*

La tutela dei minori dalle nuove tecnologie rappresenta ormai da anni una delle più importanti sfide in tema di sicurezza *on line*. Pur essendo nativi digitali, i minori non sono in grado di comprendere i reali rischi legati all'uso della rete.

Da tempo medici e psicologi segnalano che l'abuso di *internet*, *smartphone* e *social media* è tra le principali cause di comportamenti a rischio tra i minori. Si tratta di un dibattito che sta impegnando la comunità medico-scientifica e interessando l'opinione pubblica di tutto il mondo e che oggi più che mai necessita di attenzione da parte di tutte le istituzioni e le agenzie educative e su cui è già all'esame della IX Commissione della Camera la proposta di legge C. 1771, in materia di tutela dei minori nello spazio dei *social network*, cui ne sono state abbinate altre vertenti sulla medesima materia. L'indagine conoscitiva intende esaminare il fenomeno nel suo complesso raccogliendo osservazioni, dati, studi e proposte da parte di esperti della materia. In particolare, ha lo scopo di mettere in luce gli effetti negativi di un uso scorretto degli *smartphone* e dei *tablet* da parte dei giovani e giovanissimi, per comprendere come la stimolazione cognitiva ed emotiva derivante dall'uso quotidiano e costante di apparecchi informatici, possa generare pericolosi «effetti collaterali» ed esporre i nostri ragazzi a nuove forme di dipendenza patologica dalla rete come la nomofobia.

A completamento e per la valorizzazione delle indagini avviate e da avviare, si ritiene per il rafforzamento della prevenzione ed educazione sanitaria nelle scuole, di agire predittivamente e proattivamente per il benessere degli alunni e per il contrasto delle fragilità e delle patologie ad elevato rischio di cronicizzazione, promuovendo sani stili di vita mediante l'istituzione della figura dedicata alle attività sanitarie e socio-sanitarie, con particolare riferimento ai disturbi alimentari e alle fragilità comportamentali adolescenziali che imporrebbero di intervenire per fare di più e meglio sulla promozione dei sani stili di vita agendo in cultura della prevenzione, posto che molte delle malattie

croniche che si stanno palesando potrebbero essere sicuramente ridimensionate mediante opportuni accorgimenti di vita quotidiana siano essi alimentari che comportamentali, mettendo a punto quanto utile per promuovere un'iniziativa congiunta di Camera e Senato.

5. *Le giornate nazionali per l'infanzia e l'adolescenza.*

Il 20 novembre di ogni anno si celebra la Giornata internazionale per i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza. Questa data ricorda il giorno in cui l'Assemblea generale delle Nazioni Unite nel 1989, a New York, approvò la Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo ratificata da parte del nostro Parlamento nel 1991 (legge 27 maggio 1991, n. 176). La Giornata costituisce un'importante occasione per ricordare come la tutela dei diritti dei bambini sia una responsabilità della politica e di quanto occorra mettere ancora in campo affinché questi diritti vengano effettivamente garantiti. La citata Convenzione ha segnato una rivoluzione epocale: con essa, per la prima volta nello scenario internazionale, bambini e ragazzi sono divenuti soggetti titolari di diritti, persone, e non più unicamente « oggetto » di tutela.

Come previsto dalla legge istitutiva, la Commissione ha collaborato con il Governo per organizzare le Giornate nazionali dell'infanzia e dell'adolescenza del 20 novembre 2023 e 2024, ciascuna celebrata con un evento pubblico: nel 2023 è stato scelto un convegno dal titolo « Giovani in rete. Ombre e luci di una generazione interconnessa », tema di indiscutibile attualità che ha consentito di avviare una riflessione che proseguirà con l'indagine sull'impatto di *internet* e delle nuove tecnologie sulla salute psicofisica dei minori. Il 25 ottobre 2023, si è svolto, peraltro, in collaborazione con la Commissione, il Convegno « Il genitore e la tutela del benessere digitale dei minori », un'iniziativa della Fondazione Carolina Onlus e TikTok Italia in cui è stato approfondito il tema dell'alfabetizzazione digitale di genitori e tutori.

Nel 2024 il titolo scelto per l'evento, realizzato in collaborazione con l'Istituto degli Innocenti e il Comitato Italiano per l'Unicef, è stato « Il rispetto tiene banco ». Si è voluto affrontare il tema della violenza contro le donne da un particolare angolo visuale: quello delle persone di minore età. Ai ragazzi è stata data direttamente la parola tramite i cortometraggi realizzati sul tema della violenza di genere che sono stati premiati nel corso dell'ultima edizione della mostra del cinema di Venezia.



190162125940