

## Processo verbale n. 5

Seduta del 7 marzo 2024

Il giorno 7 marzo 2024, alle ore 10,00, la Commissione Cultura, Scuola, Formazione, Lavoro, Sport e Legalità è convocata in seduta congiunta con la Commissione Politiche per la Salute e Politiche sociali e con la Commissione per la parità e per i diritti delle persone in modalità mista, in applicazione dell'art. 124, comma 4 bis del Regolamento interno dell'Assemblea legislativa dell'Emilia-Romagna e della delibera dell'Ufficio di Presidenza 26 maggio 2022, n. 26, con nota prot. n. PG/2024/5688 del 01/03/2024, presso Sala Polivalente, Assemblea legislativa - Viale Aldo Moro 50, Bologna.

Cognome e nome	Qualifica	Gruppo	Voto	
MARCHETTI Francesca	Presidente	PARTITO DEMOCRATICO BONACCINI PRESIDENTE	8	Presente
BONDAVALLI Stefania	Vicepresidente	BONACCINI PRESIDENTE	1	Presente
LIVERANI Andrea	Vicepresidente	LEGA SALVINI EMILIA-ROMAGNA	5	Presente
AMICO Federico Alessandro	Componente	EMILIA-ROMAGNA CORAGGIOSA, ECOLOGISTA, PROGRESSISTA	2	Presente
BERGAMINI Fabio	Componente	LEGA SALVINI EMILIA-ROMAGNA	1	Assente
CASTALDINI Valentina	Componente	FORZA ITALIA	1	Presente
COSTA Andrea	Componente	PARTITO DEMOCRATICO BONACCINI PRESIDENTE	2	Presente
CUOGHI Luca	Componente	FRATELLI D'ITALIA-GIORGIA MELONI	3	Presente
FABBRI Marco	Componente	PARTITO DEMOCRATICO BONACCINI PRESIDENTE	2	Presente
FACCI Michele	Componente	GRUPPO MISTO	1	Presente
FELICORI Mauro	Componente	ITALIA VIVA - IL CENTRO - RENEW EUROPE	1	Presente
GERACE Pasquale	Componente	ITALIA VIVA - IL CENTRO - RENEW EUROPE	1	Presente
GIBERTONI Giulia	Componente	GRUPPO MISTO	1	Assente
MALETTI Francesca	Componente	PARTITO DEMOCRATICO BONACCINI PRESIDENTE	7	Assente
MASTACCHI Marco	Componente	RETE CIVICA PROGETTO EMILIA-ROMAGNA	2	Presente
MONTEVECCHI Matteo	Componente	LEGA SALVINI EMILIA-ROMAGNA	3	Presente
MORI Roberta	Componente	PARTITO DEMOCRATICO BONACCINI PRESIDENTE	1	Presente
PICCININI Silvia	Componente	MOVIMENTO 5 STELLE	1	Presente
PIGONI Giulia	Componente	ITALIA VIVA - IL CENTRO - RENEW EUROPE	1	Presente
PILLATI Marilena	Componente	PARTITO DEMOCRATICO BONACCINI PRESIDENTE	2	Presente
RANCAN Matteo	Componente	LEGA SALVINI EMILIA-ROMAGNA	1	Assente
STRAGLIATI Valentina	Componente	LEGA SALVINI EMILIA-ROMAGNA	2	Presente
ZAMBONI Silvia	Componente	EUROPA VERDE	1	Assente

È presente il consigliere Lia MONTALTI in sostituzione di Francesca MALETTI.

Presiede la seduta: Francesca Marchetti

Assiste la segretaria: Monica Bernardi

Funzionario estensore: Daniela Biondi

Assume la presidenza della Commissione per la parità e per i diritti delle persone il vicepresidente **PELLONI**, ai sensi dell'art. 15, comma 3 del Regolamento.

I presidenti **MARCHETTI**, **PELLONI** e **SONCINI** dichiarano aperta la seduta alle ore 10,25 procedendo preliminarmente all'appello, ciascuno per la propria commissione, ai sensi della deliberazione dell'Assemblea legislativa n. 3 del 27 marzo 2020, per poi proseguire con un secondo appello degli assenti, ai fini dell'identificazione certa dei partecipanti.

**8008** - Relazione per la Sessione europea dell'Assemblea legislativa per l'anno 2024, ai sensi dell'art. 5 della L.R. n. 16/2008.

La presidente **MARCHETTI** introduce l'oggetto n. 8008 sul quale le commissioni sono chiamate ad esprimere i pareri consultivi alla commissione referente Bilancio, Affari generali e istituzionali, ricordando che i consiglieri hanno già ricevuto la bozza di parere. Ringrazia gli uffici per il lavoro di coordinamento svolto e cede la parola alla relatrice.

La relatrice **MONTALTI** interviene soffermandosi sull'iter procedurale che farà confluire i pareri delle commissioni nella risoluzione finale dell'Assemblea legislativa, contenente la posizione della Regione sulle iniziative europee di interesse.

In assenza di ulteriori interventi, la presidente **MARCHETTI** ringrazia la dott.ssa Lucertini, la dott.ssa Malossi e la dott.ssa Pellegrini per il lavoro svolto e pone in votazione il parere relativo all'oggetto 8008.

*La commissione Cultura, Scuola, Formazione, Lavoro, Sport e Legalità esprime, per quanto di competenza, con 28 voti a favore (PD, BP, ERCEP, IV), 17 astenuti (Lega, FDI, RCPER, FI, Misto) e nessun contrario il seguente parere:*

“La V Commissione assembleare “Cultura Scuola Formazione Lavoro Sport e Legalità”, ai sensi dell'articolo 38, comma 1 del regolamento interno, nella seduta del 07 marzo 2024 ha preso in esame, per quanto di competenza, il Programma di lavoro della Commissione europea per il 2024, la Relazione sullo stato di conformità dell'ordinamento regionale all'ordinamento europeo per il 2023 e il Rapporto conoscitivo della Giunta regionale all'Assemblea legislativa per la Sessione europea 2024 (delibera di Giunta n. 192 del 05 febbraio 2024).

Con riferimento agli atti preannunciati dalla Commissione europea nel proprio Programma di lavoro per il 2024 la Commissione assembleare V - Cultura Scuola Formazione Lavoro Sport e Legalità **ritiene di particolare interesse**, tra le nuove iniziative previste dall'**Allegato I**, la seguente:

**Obiettivo n. 15 – Protezione dei minori**

**Raccomandazione della Commissione sui sistemi integrati di protezione dei minori**  
(carattere non legislativo, articolo 292 TFUE, 1° trimestre 2024)

Con riferimento alla partecipazione, alla formazione e attuazione delle politiche e del diritto dell'Unione europea, la **Commissione Cultura Scuola Formazione Lavoro Sport e Legalità** pone l'accento sul succitato obiettivo, che risulta focale in quanto si interseca con l'attività svolta dalla presente commissione assembleare con riferimento alle attività della Sessione europea degli anni precedenti.

La relatrice di maggioranza Lia Montalti illustra le priorità chiave del programma di lavoro annuale della Commissione europea per il 2024, come descritto nel documento COM(2023)638 del 17 ottobre 2023. In vista del termine del mandato, la Commissione ha enfatizzato l'importanza di due obiettivi strategici: la riduzione della burocrazia e il perfezionamento della regolamentazione europea, nonché la realizzazione delle linee guida politiche introdotte nel 2019, soprattutto in relazione al Green Deal europeo. Questi obiettivi sono cruciali per migliorare l'efficienza e l'efficacia dell'Unione Europea, e, insieme all'ambizione digitale, delineano le prospettive di sviluppo futuro dell'UE. Nel contesto del completamento del programma dell'attuale Commissione europea, un'enfasi particolare è stata data alle politiche sull'infanzia, con il programma Garanzia Infanzia che ha rappresentato un elemento centrale dell'azione della Commissione nel 2023 attraverso cui è stato possibile evidenziare come le politiche regionali possano allinearsi con le direttive europee per formulare proposte legislative efficaci a livello regionale. Tale metodologia è stata riconosciuta come esemplare per il suo impatto nell'identificare e promuovere temi strategici pertinenti, fungendo da ponte per l'implementazione a livello nazionale. Proseguendo su questa linea, in occasione di recenti Sessioni europee sono state ulteriormente approfondite le politiche regionali di tutela dell'infanzia al fine di stimolare sviluppi e miglioramenti significativi.

Il relatore di minoranza cons. Stefano Bargi, sottolinea che l'attuale programma di lavoro della Commissione europea prevede un numero ridotto di iniziative, in vista delle imminenti elezioni per il Parlamento europeo. Questo approccio segnala l'intenzione della Commissione di portare a termine il ciclo politico corrente, aprendo la strada a una fase di riflessione e bilanci. Nel contesto della discussione su specifiche iniziative, il Consigliere Bargi mostra particolare interesse nel capire le prospettive future che riguardano la raccomandazione sui sistemi integrati di protezione dei minori.

Rispetto all'**obiettivo n. 15 - Protezione dei minori - Raccomandazione della Commissione sui sistemi integrati di protezione dei minori** la Commissione V in congiunta con la Commissione IV e la Commissione per la parità e per i diritti delle persone hanno ritenuto opportuno proporre una audizione invitando due esperti: il dott. Alessandro Barazza (dottorando di ricerca in Diritto Europeo presso l'Università di Bologna) e la dott.ssa Silvia Testi (Direzione Generale della Giustizia e dei consumatori DG JUST della Commissione europea).

L'intervento del dott. Barazza è articolato in quattro punti: evoluzione nel tempo dell'azione dell'Unione europea nell'ambito della tutela dei minori; confini e possibilità dell'azione normativa dell'Unione sul tema; politiche e azioni poste in essere; ruolo dello Stato e delle Regioni in questo contesto.

Si evidenzia che nella prima fase storica dell'Unione europea, e fino alla fine degli anni '90, i diritti dei minori sono stati o scarsamente considerati dalle istituzioni europee o individuati in termini di potenziali soggetti del mercato comune e toccati pertanto da interventi normativi parcellizzati e settoriali (si pensi alla Direttiva sulla sicurezza dei giocattoli). È solo a partire dagli anni 2000 che, su impulso della Convenzione ONU sui diritti del fanciullo del 1989, l'Unione recepisce un diverso indirizzo che, attraverso l'articolo 24 "Diritti del bambino" della Carta dei diritti fondamentali, porta ad identificare i minori come oggetto di tutela, ma soprattutto come soggetti di diritto e conferisce loro per la prima volta una dimensione giuridica autonoma, meritevole di specifiche tutele.

Rispetto al secondo punto relativo al quadro normativo si richiama innanzitutto il valore giuridicamente vincolante che la citata Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea ha

assunto con il Trattato di Lisbona: a partire dal 2009 l'articolo 24 risulta quindi cogente nei confronti tanto delle istituzioni europee quanto degli Stati membri che attuano il diritto europeo. Si richiamano inoltre gli obiettivi che l'Unione europea, a mente dell'articolo 3 del Trattato sull'Unione europea, è chiamata a perseguire, mediante la sua azione sia interna che esterna, e che includono quelli legati alla tutela dei diritti del minore.

In base all'articolo 24 della Carta si specifica che i minori hanno diritto alla protezione e alle cure necessarie per il loro benessere (c.d. versante difensivo della disposizione) e hanno diritto a poter incidere nelle scelte che li riguardano in modo proporzionale alla loro età (c.d. versante affermativo). I minori hanno inoltre il diritto di intrattenere rapporti con i genitori ed è attraverso questa norma che viene stabilito il principio cardine del *"best interest of the child"* o *"interesse superiore del minore"*, che orienterà l'individuazione dei diritti dei minori e la prospettiva della loro tutela in tutti gli atti relativi ai minori siano essi compiuti da autorità pubbliche o da istituzioni private.

In questo quadro normativo non può tuttavia sfuggire che all'Unione Europea non è attribuita dai Trattati una competenza specifica in questa materia e che quindi essa può agire in modo mediato, ricorrendo ad altre sue competenze e adottando degli atti in forza di diverse basi giuridiche, e altresì può fare in modo che tutte le sue politiche siano adottate tenendo in considerazione il loro impatto sui minori, stante il carattere vincolante della Carta sui diritti fondamentali.

Sotto il profilo delle politiche europee poste in essere, si sottolinea che l'Unione europea sta agendo con strategie politiche ad ampio raggio che vengono declinate in strategie, iniziative e progetti di *soft law*, ma anche mediante l'emanazione di atti vincolanti e che, nello specifico, sono stati posti in essere i seguenti interventi:

- Strategia UE sui diritti dei minori "Programma UE per i diritti dei minori" del 2011, di cui alla COM(2011) 60 definitivo, che fissa una serie di principi fondamentali tra cui la politica del *mainstreaming*, ovvero l'integrazione dei principi di tutela dei diritti umani che interessano quindi anche i minori in tutte le sue politiche, e l'approccio multilivello volto a garantire le tutele e i diritti dei minori attraverso la cooperazione fra i vari livelli politici, (sovranazionale, nazionali e subnazionali), associazioni e società civile;
- Direttiva 2011/36/UE concernente la prevenzione e la repressione della tratta di esseri umani e la protezione delle vittime, e che sostituisce la decisione quadro del Consiglio 2002/629/GAI e Direttiva 2011/92/UE relativa alla lotta contro l'abuso e lo sfruttamento sessuale dei minori e la pornografia minorile, e che sostituisce la decisione quadro 2004/68/GAI del Consiglio;
- nuova Strategia UE sui diritti dei minori, di cui alla COM(2021)142 final del 24 marzo 2021, che mira a garantire una protezione efficace e su misura per i bambini attraverso un approccio intersettoriale integrato e di vasta portata che coinvolga a livello europeo, nazionale e locale i settori che si occupano di salute, istruzione, psicosociale e giustizia. La strategia ha riservato un'attenzione particolare al rapporto tra minori e digitale e ha individuato 6 linee direttrici strategiche: 1) **Partecipazione alla vita politica e democratica:** un'Unione che consente ai minori di essere cittadini e membri attivi di società democratiche anche attraverso la *Child participation platform*; 2) **Inclusione socioeconomica, salute e istruzione:** un'Unione europea che lotta contro la povertà infantile e promuove società e sistemi sanitari ed educativi inclusivi e a misura di minore, su cui si inserisce la Garanzia europea per l'infanzia; 3) **Lotta contro la violenza nei confronti di minori e garanzia della**

**tutela dei minori:** un'Unione europea che aiuta i minori a crescere senza subire violenze, rispetto alla quale è in discussione la Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce norme per la prevenzione e la lotta contro l'abuso sessuale su minori COM(2022)209 final; 4) **Giustizia a misura di minore:** un'UE nella quale il sistema giudiziario sostiene i diritti e le esigenze dei minori o giustizia *child friendly*; 5) **Società digitale e dell'informazione:** un'UE nella quale i minori possano utilizzare in modo sicuro l'ambiente digitale e sfruttarne le opportunità; 6) **La dimensione globale:** un'UE che sostiene, protegge e consente l'emancipazione dei minori a livello globale, anche durante crisi e conflitti, che riguarda la tutela dei minori nell'ambito dell'azione esterna dell'UE.

In questo quadro normativo, **si inserisce** la Garanzia per l'infanzia, di cui alla Raccomandazione del Consiglio (UE) 2021/1004 adottata all'unanimità dagli Stati membri dell'UE. L'obiettivo della Garanzia per l'infanzia è compensare l'impatto della povertà sui bambini e prevenire e combattere la loro esclusione sociale. A tal fine, agli Stati membri si raccomanda di garantire per i "bambini in condizioni di bisogno" (definiti come persone sotto i 18 anni che sono a rischio di povertà o esclusione sociale): l'accesso effettivo a un'alimentazione sana e a un alloggio adeguato e l'accesso effettivo e gratuito all'educazione e cura della prima infanzia, all'istruzione (comprese le attività scolastiche), a un pasto sano per ogni giorno di scuola e all'assistenza sanitaria, con particolare attenzione anche alla dimensione di genere e a forme di svantaggio specifiche. Per implementare la Raccomandazione, gli Stati membri hanno nominato i loro Coordinatori della Garanzia per l'infanzia e preparato piani di azione nazionali, che coprono il periodo fino al 2030.

Dalle più recenti statistiche dell'Unione europea **emerge che** un quarto dei bambini e degli adolescenti europei sono a rischio povertà ed esclusione sociale. I bambini e gli adolescenti italiani sono esposti a un rischio di rimanere vittime di povertà ed esclusione sociale pari al 30%, ben oltre la media UE del 24,4%: secondo i dati recentemente diffusi dall'Istat, nel 2021 la povertà assoluta in Italia conferma i massimi storici raggiunti in periodo di pandemia, toccando ben 1,4 milioni di bambine/i (pari al 14,2%) e 762.000 famiglie con minori, una situazione che ha possibili ripercussioni anche nell'accesso a beni e servizi, tra cui assistenza sanitaria e istruzione gratuite e di qualità, condizioni abitative dignitose e alimentazione adeguata, secondo i principi e le norme della Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza.

A questo proposito si segnala che la Child Guarantee prevede che gli Stati membri con un livello di povertà infantile superiore alla media dell'UE (23,4% - AROPE 2017 – 2019), tra cui l'Italia, debbano destinare almeno il 5% delle loro risorse del Fondo Sociale Europeo (FSE+) per colmare questo divario e promuovere modelli di intervento volti a ridurre la povertà minorile e favorire l'inclusione sociale.

Si segnala che l'Italia ha presentato a marzo 2022, rispettando i termini, il Piano di azione nazionale della Garanzia Infanzia (PANGI), un documento di programmazione che si proietta fino al 2030 e che affronta due questioni fondamentali: la prima riguarda come coniugare l'universalità dei diritti dei soggetti minorenni con l'azione specifica rivolta ad alcuni di essi, l'altra attiene a come la riorganizzazione dei diversi sistemi- a partire da quello amministrativo, sociale, sanitario scolastico- possa migliorare la governance a tutti i livelli e promuovere l'intersectorialità e l'interprofessionalità; altro aspetto importante riguarda l'aumento e la qualificazione continua di tutte le figure professionali che operano nel mondo dell'infanzia e dell'adolescenza. Il PANGI stabilisce un cronoprogramma molto dettagliato sia rispetto alla governance, sia alle azioni da realizzare e prevede una implementazione tramite una Cabina di regia, che è stata istituita nell'autunno 2022 e

che coinvolge quattro ministeri (Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, Dipartimento per le politiche della famiglia, Ministero dell'Istruzione, Ministero della Salute), le Regioni e i Comuni e prevede scadenze e responsabilità precise, nonché un gruppo di lavoro con tutte le parti sociali.

A questo proposito, si richiama la Risoluzione n. 7020 approvata il 12/10/2023 con cui si **evidenzia** che sino ad ora né la Cabina di regia né il gruppo di lavoro previsti dal Piano nazionale sono mai stati convocati dal Governo ed il rischio è ora quello di perdere risorse necessarie a rafforzare il sistema educativo e di welfare. Si tratta di risorse riconducibili non solo al PNRR, necessarie per aumentare il numero degli asili nido, ma anche quelle previste dall'attuazione del Piano Nazionale Garanzia Infanzia: se non saranno prese decisioni rapide, sono a rischio fondi europei per 635 milioni di euro, pari al cinque per cento del FSE+, risorse fondamentali per aumentare i posti a tempo pieno nei nidi, cancellare progressivamente le rette di frequenza, aumentare il servizio di refezione a scuola, estendere le fasce di gratuità, promuovere interventi finalizzati a rafforzare il benessere psicosociale di bambine e bambini, preadolescenti e adolescenti, mettere in campo azioni di sostegno per minori in contesti di povertà materiale, abitativa, relazionale, affettiva o che vivono in situazioni di fragilità.

Sempre nell'ambito della Strategia UE sui diritti dei minori del 2021 si richiama la strategia europea per una migliore Internet per i bambini (BIK+) adottata l'11 maggio 2022, che garantirà una partecipazione inclusiva dei minori rafforzandone le tutele online. Tale strategia mette a disposizione il Portale *Better Internet for Kids* per promuovere lo scambio di conoscenze, competenze, risorse e migliori pratiche tra gli stakeholder principali della sicurezza online, compresa l'industria, al fine di migliorare l'accesso a contenuti di alta qualità per i giovani, aumentare la consapevolezza e l'empowerment, garantire un ambiente online sicuro per i bambini e combattere l'abuso sessuale e lo sfruttamento dei minori. La piattaforma BIK si compone di vari elementi chiave, tra cui un portale pubblico, che è il punto di accesso centrale a informazioni e risorse per un internet migliore, e una comunità privata che offre strumenti collaborativi per facilitare lo scambio di conoscenze, idee, competenze e pratiche migliori. Inoltre, è disponibile un minisito BIK Youth, integrato nella piattaforma che offre ulteriori informazioni sul coinvolgimento giovanile nell'agenda BIK e mostra i risultati dei processi di co-creazione per sviluppare materiali di orientamento, apprendimento e campagne per la sicurezza online, contribuendo ai processi decisionali per realizzare un internet migliore. A questo proposito nel quadro delle normative europee si ricorda che il GDPR include già innovative e specifiche disposizioni riguardanti i minori e che la citata Strategia BIK+ contribuirà a rafforzare il quadro complessivo delle tutele online.

Rispetto alla dimensione del digitale si evidenzia che dalle consultazioni è emerso quanto Internet possa essere oggi pericoloso per i minori. Poiché con i *deep fake* e l'AI i pericoli si sono moltiplicati, si sottolinea l'importanza di promuovere l'educazione dei bambini e anche delle famiglie prima che i minori abbiano accesso ai dispositivi.

Quanto all'ultimo punto concernente il ruolo delle Regioni, si evidenzia che, se per molto tempo esse sono state assenti dallo sguardo delle Istituzioni europee, tanto da parlarsi di "cecità regionale", oggi la loro presenza e incidenza risulta preminente, soprattutto per quanto riguarda la tutela dei diritti fondamentali tanto nella fase ascendente quanto in quella discendente del diritto europeo. Le Regioni in questo senso possono svolgere diverse funzioni di grande rilevanza, ad esempio, essere delle efficaci *rule enforcers*, cioè esecutrici delle regole (ruolo nella fase c.d "discendente"); svolgere un'efficace azione di *monitoraggio* e di *raccolta di reclami* e lamentele

provenienti dalla cittadinanza; promuovere *best practices* e *proposte* volte alla tutela dei minori da proporre poi nei vari *fora* di confronto predisposti a livello UE; contribuire alla c.d *awareness raising*, cioè a creare consapevolezza nei cittadini, e soprattutto nei minori e di chi si trova a contatto stretto con loro (insegnanti, genitori etc.), di quali sono i loro diritti e delle modalità attraverso le quali possono essere fatti valere.

Alla luce del quadro qui rappresentato si evidenzia pertanto che, pur a fronte di competenze formalmente limitate, gli standard fissati dall'Unione europea appaiono particolarmente alti e sfidanti, anche comparativamente parlando, e si sottolinea da un lato l'importanza dell'approccio olistico adottato dall'Unione, che vede i minori e come oggetto di tutela e come soggetti di diritto, e dall'altro la capacità che hanno oggi le Regioni di agire in sinergia con la UE rispetto per garantire l'attuazione della strategia a tutti i livelli.

Nell'intervento della dott.ssa Testi, si richiama la prossima adozione della Raccomandazione sui sistemi integrati di protezione dei minori con cui si dà risposta ad una delle linee strategiche contenute nella succitata Strategia UE sui diritti dei minori del 2021, e segnatamente a quella relativa alla lotta contro la violenza nei confronti di minori e garanzia della tutela dei minori. I sistemi integrati sono concepiti per rispondere in modo olistico e sensibile alle necessità dei minori, attraverso un supporto continuo che include strumenti di prevenzione contro abusi e violenze, meccanismi di identificazione precoce e interventi adeguati.

Si evidenzia che l'obiettivo della raccomandazione è quello di sintetizzare e potenziare gli strumenti esistenti dell'Unione europea per fornire un quadro completo e raccomandazioni specifiche agli Stati membri su come implementare al meglio queste strategie di protezione. Il fondamento della raccomandazione oggetto dell'audizione si basa su un approccio *evidence based*, supportato da una vasta raccolta di dati e analisi, tra cui spicca quella condotta dall'Agenzia europea sui diritti fondamentali, pubblicata nel gennaio 2024. Questa analisi comparativa dettagliata esamina l'attuazione dei sistemi di tutela dei minori in tutti gli Stati membri e sarà accompagnata da report specifici per ciascun paese. Inoltre, si segnala l'innovativo coinvolgimento dei minori nel processo di elaborazione delle politiche europee, attraverso la *Children Participation Platform* che è stata per la prima volta utilizzata per raccogliere i punti di vista dei bambini nell'elaborazione delle politiche europee. Al momento alla piattaforma possono accedere i minori di età e le organizzazioni, sulla base di specifici criteri, a livello europeo e non locale. Si evidenzia che è stato interessante il feedback sulle preferenze dei minori a confidarsi con amici o familiari in caso di abusi o violenze in quanto questo dà un'indicazione circa la necessità di un sistema di protezione consapevole e accessibile, che possa guidare i bambini verso le risorse adeguate a chiedere aiuto. La Commissione ha inoltre utilizzato altri due strumenti di partecipazione, cioè un invito a presentare contributi e una consultazione pubblica ospitate sul sito della Commissione, che hanno generato rispettivamente circa 60 e 100 contributi, con una notevole partecipazione da parte delle organizzazioni della società civile, autorità pubbliche, istituti di ricerca, università e cittadini europei. Oltre a queste consultazioni pubbliche, ci sono state diverse sessioni di discussioni interne attraverso l'Interservice Group, nonché consultazioni con gli Stati membri e altre parti interessate, tra cui organizzazioni internazionali come l'UNICEF. Particolarmente importante è stata l'ultima riunione dell'European Union Network for Children's Rights il 28 novembre 2023, che ha contribuito a raffinare ulteriormente i contenuti della raccomandazione.

Inoltre, si segnala che l'Agenzia UE per i diritti fondamentali ha condotto un monitoraggio sui riferimenti normativi relativi alla protezione dei minori negli Stati membri, rivelando che, sebbene tutti gli Stati membri riconoscano la protezione dei minori a livello legislativo o costituzionale, solo alcuni, come la Spagna e la Svezia, hanno consolidato queste protezioni in un unico strumento giuridico.

Si evidenzia che questo ampio processo di consultazione e raccolta dati ha fornito una base solida per la formulazione di raccomandazioni che mirano a unire e potenziare i sistemi di protezione dei minori attraverso l'Unione Europea, ponendo un'enfasi particolare sull'inclusione delle voci dei bambini stessi nel processo decisionale. Tuttavia, nel contesto degli sforzi volti a rafforzare la protezione dei minori all'interno dell'Unione Europea, l'autorità responsabile per la protezione dei minori varia significativamente tra gli Stati membri: in otto di questi, tale responsabilità è stata assegnata direttamente a un Ministero, mentre i restanti tredici hanno optato per la creazione di un'autorità ad hoc. Questo mostra un approccio diversificato alla governance in questo ambito critico. A tal proposito, si richiama l'Autorità garante per l'infanzia e adolescenza istituita in Italia che è considerata una pratica virtuosa in quanto risponde al diritto dei minori di essere ascoltati e di poter presentare denunce e lamentele attraverso sportelli dedicati.

Si specifica inoltre che la raccomandazione sarà accompagnata da un documento di lavoro e da un allegato, entrambi finalizzati a consolidare le informazioni raccolte durante le consultazioni e a presentare un'analisi delle pratiche correnti. Il documento di lavoro, pubblicato esclusivamente in inglese, raccoglierà tutti i dati delle consultazioni svolte e, relativamente ai sistemi integrati di protezione dei minori, descriverà problemi, sfide e buone prassi registrate negli Stati membri oltre ad una panoramica degli strumenti UE esistenti. L'allegato raccoglierà invece un elenco di norme, di strumenti politici e di bandi dell'Unione europea collegati alla materia della raccomandazione.

Si evidenzia che la cooperazione intersettoriale e il coordinamento tra autorità a livello locale sono essenziali per il successo di qualsiasi sistema integrato di protezione dei minori, che deve essere adattato alle specificità del contesto locale per essere efficace. Le raccomandazioni della Commissione, quindi, non sono solo dirette agli Stati membri ma anche alle Regioni. Si richiama a tal proposito il lavoro in corso del Comitato europeo delle Regioni, che sta discutendo un'iniziativa correlata, dimostrando un impegno a vari livelli di governance per migliorare la protezione e il benessere dei minori in tutta l'UE.

Considerato quanto sopra e tenuto conto anche della profonda crisi demografica che minaccia lo sviluppo e la crescita, anche economica, dell'Unione europea e dell'Italia in particolare, si auspica lo sviluppo di una normativa che, attraverso un approccio trasversale e intersezionale, tuteli i minori nel loro percorso di crescita e di formazione e dia piena attuazione al Pilastro europeo dei diritti sociali, alla Child Guarantee e alla Strategia europea sui diritti per i minori, tanto da potersi configurare come "Children New Deal".

Si invita pertanto la Giunta a seguire l'iter dell'iniziativa per valutare il suo eventuale l'impatto sulla normativa regionale.

Con riferimento al tema del ritiro sociale dei giovani, si rileva che questo fenomeno, che ha registrato un aumento dopo la pandemia, si manifesta con un esordio sempre più precoce, il che comporta un'interruzione del percorso evolutivo e un importante rischio per lo sviluppo di bambini e bambine, ragazzi e ragazze. In proposito si sottolinea l'importanza di proseguire l'implementazione delle "Linee di indirizzo su ritiro sociale: prevenzione, rilevazione precoce ed attivazione di interventi di primo e secondo livello", approvate con DGR 1016/2022, che mettono al centro il lavoro di rete tra famiglie, servizi e scuole e si focalizzano sulle azioni da porre in essere in materia di prevenzione, rilevazione precoce e attivazione tempestiva di azioni di primo e secondo livello.

Su questo tema si richiama il lavoro di illustrazione svolto congiuntamente nella Commissione Politiche per la salute e Politiche sociali, Commissione Cultura Scuola Formazione Lavoro Sport e Legalità e Commissione per la parità e per i diritti delle persone in occasione della seduta del 26 ottobre 2023, assieme alla Giunta regionale ed alla Garante per l'infanzia e l'adolescenza, sulla ricerca condotta un anno dopo l'approvazione delle Linee di indirizzo sul ritiro sociale. Si mette in evidenza che i dati emersi appaiono preoccupanti: al 15 giugno 2023 in Emilia-Romagna sono stati segnalati 762 casi di minori in situazione di "ritiro sociale", ovvero con problemi di relazione con gli altri e tendenza a isolarsi, situazione resasi ancora più drammatica dopo il Covid e le misure di restrizione sociale. Il 49,6% sono maschi, il 50,4% femmine, il 38% ha 15-16, mentre il 26% ne ha 13-14%; il 44% non va più a scuola, il 28% ci va un solo un giorno a settimana, mentre il 21% frequenta regolarmente le lezioni salvo poi chiudersi in casa non appena esce da scuola. I numeri relativi all'abbandono scolastico sono ancora più drammatici quando dalla scuola si passa alla formazione professionale dove il 55% non va più a lezione, mentre solo il 14% vi si reca regolarmente. Le classi scolastiche più a rischio sono la seconda e terza media e la prima superiore. Anche dentro le mura domestiche il quadro del "ritiro sociale" è drammatico: se il 70% pranza e cena coi genitori, il 30% lo fa da solo, il 49% ha relazioni con l'esterno attraverso le chat online, mentre solo il 7,7% frequenta un partner. Segnalati anche disturbi nel ciclo sonno-veglia (il 40% sta alzato fino a tardi, mentre il 16% ha invertito il giorno con la notte, percentuali che arrivano rispettivamente al 48% e al 20% se si considera chi è iscritto a corsi di formazione professionale), persone affette da ansia (32%), da depressione (16%) e disturbo della personalità (4,7%). Interessante anche il quadro familiare di questi ragazzi: se il 50% vive con entrambi i genitori, l'altra metà vive solo con uno dei due.

Anche sulla base dei risultati emersi dalla ricerca effettuata si rileva come sia necessario prima di tutto realizzare azioni mirate al riconoscimento delle situazioni di isolamento, che sempre più si manifestano anche all'interno delle mura domestiche, e delle ricadute dell'uso delle tecnologie e del digitale sul piano nelle interazioni interpersonali, nonché sviluppare ulteriori azioni di contrasto all'abbandono scolastico e di prevenzione, educazione e cura rispetto ai disturbi legati agli stati d'ansia e insicurezza degli adolescenti e preadolescenti.

Con riferimento all'ambito di prevenzione e promozione della genitorialità positiva, si richiama la DGR 391/2015 contenente le linee guida regionali sui centri per le famiglie, che sono luoghi di sensibilizzazione e prevenzione orientati alla promozione della genitorialità con un approccio mirato ad affiancare le risorse delle persone e delle famiglie e a prendersi cura delle relazioni e dei legami che si sviluppano nel contesto familiare e comunitario. In proposito si evidenzia che nel corso del 2023 sono stati sostenuti da Regione ER 42 centri attivi su tutto il territorio regionale per attività di sostegno alla natalità e adolescenza, anche a fronte di un

Programma straordinario famiglie 2023-2024 approvato con DGR 2143/2022. Inoltre, nel 2023 si è concluso presso il Dipartimento per le Politiche della famiglia il progetto relativo alla stesura delle linee guida per il modello condiviso di Centro per le famiglie, coerente con gli orientamenti nazionali ed i principi ispiratori contenuti nel 5° Piano infanzia e adolescenza e nella *European Child Guarantee*, a cui Regione Emilia-Romagna ha collaborato. Si evidenzia inoltre che è proseguita l'implementazione delle Linee di indirizzo nazionali aventi ad oggetto "L'intervento con bambini e famiglie in situazioni di vulnerabilità" (P.I.P.P.I). Attraverso il coordinamento regionale si accompagnano e coordinano tutti gli ambiti territoriali della regione nell'implementazione, nei momenti formativi, di tutoraggio e di monitoraggio del modello cd. Pippi definito nel nuovo Piano sociale nazionale quale Livello Essenziale delle Prestazioni in ambito Sociale (LEPS). Il suddetto Pippi è stato esteso a valere anche sulle risorse del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), Missione 5 "inclusione e coesione" sub-investimento 1.1.1 "Sostegno alle capacità genitoriali e prevenzione della vulnerabilità delle famiglie".

All'interno del Piano regionale della Prevenzione 2022-25, si evidenzia che nel 2023 la Regione ha proseguito il sostegno alla realizzazione del Programma Libero n. 11 "Interventi nei primi 1000 giorni di vita" che integra interventi preventivi, protettivi o curativi da realizzare con tempestività nella primissima fase della vita. Le evidenze scientifiche dimostrano, infatti, che questi interventi portano a risultati di salute positivi a breve, medio e lungo termine, non solo per il bambino e l'adulto che sarà, ma anche per i genitori, la collettività e le generazioni future. Infatti, è stato dimostrato che i bambini che crescono in condizioni di povertà o difficoltà ambientale dimostrano nel tempo maggiori difficoltà di comportamento, apprendimento e integrazione sociale, più elevata probabilità di fallimenti scolastici, di difficoltà nell'inserimento del mondo del lavoro. Si sottolinea come sia quindi strategico prestare attenzione a tutti i genitori e alle famiglie che si trovano ad accogliere un nuovo bambino in situazioni di possibile fragilità.

A livello regionale, tra le esperienze più significative di promozione e valorizzazione della partecipazione attiva di ragazze e ragazzi svolte in Assemblea legislativa, **si richiama** il progetto "L'Assemblea dei ragazzi e delle ragazze" realizzato nel biennio 2021-2023 dal Garante per l'infanzia e l'adolescenza regionale che ha coinvolto 50 giovani adolescenti tra i 9 e 18 anni provenienti da tutto il territorio regionale con funzioni consultive e propositive. Nel primo anno di attività sono state presentate riflessioni e proposte in tema di sostenibilità ambientale, mentre nel 2023 è stato presentato il manifesto "Gli spazi che vogliamo - Idee e proposte concrete per migliorare gli spazi quotidiani dei giovani".

Per quanto concerne la protezione e promozione dell'infanzia e dell'adolescenza, si richiama l'impegno costante della Regione nel sostenere e qualificare il sistema integrato dei servizi educativi per l'infanzia, che è considerato strategico anche sul piano sociale ed economico, e si evidenzia come l'azione amministrativa della Regione Emilia-Romagna ed i provvedimenti emessi siano in linea con il "**Pilastro europeo dei diritti sociali**" (Principio n. 11 "Assistenza all'infanzia e sostegno ai minori"), con la "**Strategia dell'UE sui diritti dei minori**" che istituisce una garanzia europea per l'infanzia e con la Proposta di Raccomandazione del Consiglio relativa alla revisione degli obiettivi di Barcellona in materia di educazione e cura della prima infanzia del 07 settembre 2022. In particolare, nel corso del 2023 sono stati approvati numerosi provvedimenti volti a qualificare e migliorare l'offerta dei servizi educativi per l'infanzia, a garantire la disponibilità dei servizi anche nei territori periferici e ad aiutare le famiglie con misure di sostegno economico.

Nel quadro delle politiche per il capitale umano si segnala l'approvazione della legge regionale n. 2 del 22 febbraio 2023 "Attrazione, permanenza e valorizzazione dei talenti ad elevata specializzazione in Emilia-Romagna" con cui di fatto è stata anticipata la riflessione europea su come attrarre talenti sul territorio, che trova il suo riferimento principale nella Comunicazione sull'utilizzo dei talenti nelle Regioni d'Europa - COM (2023) 32 del 17/1/2023, adottata dalla Commissione europea in attuazione della Nuova Agenda europea per l'Innovazione. La legge prevede una definizione generale dei talenti ad elevata specializzazione, i quali vengono riferiti a soggetti che abbiano maturato (o che stiano acquisendo) conoscenze ed esperienze di particolare rilevanza in ambiti della formazione, ricerca o innovazione con particolare riferimento a quelli previsti dalla Strategia Regionale di Specializzazione Intelligente. La legge ha promosso diverse misure già varate nel 2023, fra le quali l'avviso pubblico per il finanziamento di servizi a supporto dell'attrazione e valorizzazione di talenti ad elevata specializzazione in Emilia-Romagna a cura delle Amministrazioni Comunali e della Città Metropolitana di Bologna e l'avviso pubblico approvato al termine del 2023, per il finanziamento di servizi di placement a supporto dell'attrazione e valorizzazione dei talenti presso gli Atenei con sede regionale e delle AFAM in Emilia-Romagna.

Sempre con riferimento alle politiche di promozione del capitale umano e promozione dell'occupazione, oltre alla nuova programmazione FSE+, la Regione si è impegnata a mettere in campo altri interventi previsti all'interno di altre programmazioni si richiama il programma regionale Garanzia Occupabilità Lavoro "Gol", a cui è stata data continuità attraverso fondi PNRR per l'attuazione della missione sulle politiche attive del lavoro e della formazione. Il nuovo piano, definito sulla base dell'Accordo tra Ministero del lavoro e delle politiche sociali, Agenzia regionale per le politiche attive del lavoro, Regione Emilia-Romagna e Agenzia per il lavoro, individua quali potenziali beneficiari del Programma persone accomunate da una condizione di fragilità legata al mercato del lavoro: disoccupati, lavoratori fragili e vulnerabili, NEET, donne in condizioni di svantaggio, persone con disabilità, lavoratori over 55, lavoratori autonomi che cessano l'attività e lavoratori con redditi molto bassi.

Sul piano delle azioni di sistema si evidenzia che con la DGR n. 201/2022 si è data applicazione al nuovo sistema di accreditamento degli enti di formazione professionale ed è stata adeguata la normativa per l'accredimento degli enti di formazione che sono attualmente più di duecento, per dare maggiore solidità e attualità all'offerta proposta.".

A seguire, anche il presidente **PELLONI** invita i consiglieri a esprimere il voto.

*La commissione per la parità e per i diritti delle persone esprime, per quanto di competenza, con 29 voti a favore (PD, BP, ERCEP, IV, RCPER), 18 astenuti (Lega, FDI, FI, M5S, MISTO) e nessun contrario il seguente parere:*

"La Commissione per la parità e per i diritti delle persone, riunitasi in sede consultiva ai sensi dell'articolo 38, comma 1, del Regolamento interno, nella seduta del 07 marzo 2024 ha preso in esame, per quanto di competenza, il Programma di lavoro della Commissione europea per il 2024, la Relazione sullo stato di conformità dell'ordinamento regionale all'ordinamento europeo per il 2023 e il Rapporto conoscitivo della Giunta regionale all'Assemblea legislativa per la Sessione europea 2024 (delibera di Giunta n. 192 del 05 febbraio 2024).

Con riferimento agli atti preannunciati dalla Commissione europea nel proprio Programma di lavoro per il 2024 la Commissione assembleare per la parità e per i diritti delle persone **ritiene di particolare interesse**, tra le nuove iniziative previste dall'**Allegato I**, la seguente:

**Obiettivo n. 15 – Protezione dei minori**

**Raccomandazione della Commissione sui sistemi integrati di protezione dei minori**  
(carattere non legislativo, articolo 292 TFUE, 1° trimestre 2024)

Con riferimento alla partecipazione, alla formazione e attuazione delle politiche e del diritto dell'Unione europea, **la Commissione per la parità e per i diritti delle persone** pone l'accento sul suddetto obiettivo, che risulta focale in quanto si interseca con l'attività svolta dalla presente commissione assembleare con riferimento alle attività della Sessione europea degli anni precedenti.

La relatrice di maggioranza Lia Montalti illustra le priorità chiave del programma di lavoro annuale della Commissione europea per il 2024, come descritto nel documento COM(2023)638 del 17 ottobre 2023. In vista del termine del mandato, la Commissione ha enfatizzato l'importanza di due obiettivi strategici: la riduzione della burocrazia e il perfezionamento della regolamentazione europea, nonché la realizzazione delle linee guida politiche introdotte nel 2019, soprattutto in relazione al Green Deal europeo. Questi obiettivi sono cruciali per migliorare l'efficienza e l'efficacia dell'Unione Europea, e, insieme all'ambizione digitale, delineano le prospettive di sviluppo futuro dell'UE. Nel contesto del completamento del programma dell'attuale Commissione europea, un'enfasi particolare è stata data alle politiche sull'infanzia, con il programma Garanzia Infanzia che ha rappresentato un elemento centrale dell'azione della Commissione nel 2023 attraverso cui è stato possibile evidenziare come le politiche regionali possano allinearsi con le direttive europee per formulare proposte legislative efficaci a livello regionale. Tale metodologia è stata riconosciuta come esemplare per il suo impatto nell'identificare e promuovere temi strategici pertinenti, fungendo da ponte per l'implementazione a livello nazionale. Proseguendo su questa linea, in occasione di recenti Sessioni europee sono state ulteriormente approfondite le politiche regionali di tutela dell'infanzia al fine di stimolare sviluppi e miglioramenti significativi.

Il relatore di minoranza cons. Stefano Bargi, sottolinea che l'attuale programma di lavoro della Commissione europea prevede un numero ridotto di iniziative, in vista delle imminenti elezioni per il Parlamento europeo. Questo approccio segnala l'intenzione della Commissione di portare a termine il ciclo politico corrente, aprendo la strada a una fase di riflessione e bilanci. Nel contesto della discussione su specifiche iniziative, il Consigliere Bargi mostra particolare interesse nel capire le prospettive future che riguardano la raccomandazione sui sistemi integrati di protezione dei minori.

Rispetto all'**obiettivo n. 15 - Protezione dei minori - Raccomandazione della Commissione sui sistemi integrati di protezione dei minori** la Commissione per la parità e per i diritti delle persone in congiunta con le Commissioni IV e V hanno ritenuto opportuno proporre una audizione invitando due esperti: il dott. Alessandro Barazza (dottorando di ricerca in Diritto Europeo presso l'Università di Bologna) e la dott.ssa Silvia Testi (Direzione Generale della Giustizia e dei consumatori DG JUST della Commissione europea).

L'intervento del dott. Barazza è articolato in quattro punti: evoluzione nel tempo dell'azione dell'Unione europea nell'ambito della tutela dei minori; confini e possibilità dell'azione normativa

dell'Unione sul tema; politiche e azioni poste in essere; ruolo dello Stato e delle Regioni in questo contesto.

Si evidenzia che nella prima fase storica dell'Unione europea, e fino alla fine degli anni '90, i diritti dei minori sono stati o scarsamente considerati dalle istituzioni europee o individuati in termini di potenziali soggetti del mercato comune e toccati pertanto da interventi normativi parcellizzati e settoriali (si pensi alla Direttiva sulla sicurezza dei giocattoli). È solo a partire dagli anni 2000 che, su impulso della Convenzione ONU sui diritti del fanciullo del 1989, l'Unione recepisce un diverso indirizzo che, attraverso l'articolo 24 "Diritti del bambino" della Carta dei diritti fondamentali, porta ad identificare i minori come oggetto di tutela, ma soprattutto come soggetti di diritto e conferisce loro per la prima volta una dimensione giuridica autonoma, meritevole di specifiche tutele.

Rispetto al secondo punto relativo al quadro normativo si richiama innanzitutto il valore giuridicamente vincolante che la citata Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea ha assunto con il Trattato di Lisbona: a partire dal 2009 l'articolo 24 risulta quindi cogente nei confronti tanto delle istituzioni europee quanto degli Stati membri che attuano il diritto europeo. Si richiamano inoltre gli obiettivi che l'Unione europea, a mente dell'articolo 3 del Trattato sull'Unione europea, è chiamata a perseguire, mediante la sua azione sia interna che esterna, e che includono quelli legati alla tutela dei diritti del minore.

In base all'articolo 24 della Carta si specifica che i minori hanno diritto alla protezione e alle cure necessarie per il loro benessere (c.d. versante difensivo della disposizione) e hanno diritto a poter incidere nelle scelte che li riguardano in modo proporzionale alla loro età (c.d. versante affermativo). I minori hanno inoltre il diritto di intrattenere rapporti con i genitori ed è attraverso questa norma che viene stabilito il principio cardine del "*best interest of the child*" o "interesse superiore del minore", che orienterà l'individuazione dei diritti dei minori e la prospettiva della loro tutela in tutti gli atti relativi ai minori siano essi compiuti da autorità pubbliche o da istituzioni private.

In questo quadro normativo non può tuttavia sfuggire che all'Unione Europea non è attribuita dai Trattati una competenza specifica in questa materia e che quindi essa può agire in modo mediato, ricorrendo ad altre sue competenze e adottando degli atti in forza di diverse basi giuridiche, e altresì può fare in modo che tutte le sue politiche siano adottate tenendo in considerazione il loro impatto sui minori, stante il carattere vincolante della Carta sui diritti fondamentali.

Sotto il profilo delle politiche europee poste in essere, si sottolinea che l'Unione europea sta agendo con strategie politiche ad ampio raggio che vengono declinate in strategie, iniziative e progetti di *soft law*, ma anche mediante l'emanazione di atti vincolanti e che, nello specifico, sono stati posti in essere i seguenti interventi:

- Strategia UE sui diritti dei minori "Programma UE per i diritti dei minori" del 2011, di cui alla COM(2011) 60 definitivo, che fissa una serie di principi fondamentali tra cui la politica del *mainstreaming*, ovvero l'integrazione dei principi di tutela dei diritti umani che interessano quindi anche i minori in tutte le sue politiche, e l'approccio multilivello volto a garantire le tutele e i diritti dei minori attraverso la cooperazione fra i vari livelli politici, (sovranazionale, nazionali e subnazionali), associazioni e società civile;
- Direttiva 2011/36/UE concernente la prevenzione e la repressione della tratta di esseri umani e la protezione delle vittime, e che sostituisce la decisione quadro del Consiglio 2002/629/GAI e Direttiva 2011/92/UE relativa alla lotta contro l'abuso e lo sfruttamento

sessuale dei minori e la pornografia minorile, e che sostituisce la decisione quadro 2004/68/GAI del Consiglio;

- nuova Strategia UE sui diritti dei minori, di cui alla COM(2021)142 final del 24 marzo 2021, che mira a garantire una protezione efficace e su misura per i bambini attraverso un approccio intersettoriale integrato e di vasta portata che coinvolga a livello europeo, nazionale e locale i settori che si occupano di salute, istruzione, psicosociale e giustizia. La strategia ha riservato un'attenzione particolare al rapporto tra minori e digitale e ha individuato 6 linee direttrici strategiche: 1) **Partecipazione alla vita politica e democratica:** un'Unione che consente ai minori di essere cittadini e membri attivi di società democratiche anche attraverso la *Child participation platform*; 2) **Inclusione socioeconomica, salute e istruzione:** un'Unione europea che lotta contro la povertà infantile e promuove società e sistemi sanitari ed educativi inclusivi e a misura di minore, su cui si inserisce la Garanzia europea per l'infanzia; 3) **Lotta contro la violenza nei confronti di minori e garanzia della tutela dei minori:** un'Unione europea che aiuta i minori a crescere senza subire violenze, rispetto alla quale è in discussione la Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce norme per la prevenzione e la lotta contro l'abuso sessuale su minori COM(2022)209 final; 4) **Giustizia a misura di minore:** un'UE nella quale il sistema giudiziario sostiene i diritti e le esigenze dei minori o giustizia *child friendly*; 5) **Società digitale e dell'informazione:** un'UE nella quale i minori possano utilizzare in modo sicuro l'ambiente digitale e sfruttarne le opportunità; 6) **La dimensione globale:** un'UE che sostiene, protegge e consente l'emancipazione dei minori a livello globale, anche durante crisi e conflitti, che riguarda la tutela dei minori nell'ambito dell'azione esterna dell'UE.

In questo quadro normativo, si inserisce la Garanzia per l'infanzia, di cui alla Raccomandazione del Consiglio (UE) 2021/1004 adottata all'unanimità dagli Stati membri dell'UE. L'obiettivo della Garanzia per l'infanzia è compensare l'impatto della povertà sui bambini e prevenire e combattere la loro esclusione sociale. A tal fine, agli Stati membri si raccomanda di garantire per i "bambini in condizioni di bisogno" (definiti come persone sotto i 18 anni che sono a rischio di povertà o esclusione sociale): l'accesso effettivo a un'alimentazione sana e a un alloggio adeguato e l'accesso effettivo e gratuito all'educazione e cura della prima infanzia, all'istruzione (comprese le attività scolastiche), a un pasto sano per ogni giorno di scuola e all'assistenza sanitaria, con particolare attenzione anche alla dimensione di genere e a forme di svantaggio specifiche. Per implementare la Raccomandazione, gli Stati membri hanno nominato i loro Coordinatori della Garanzia per l'infanzia e preparato piani di azione nazionali, che coprono il periodo fino al 2030.

Dalle più recenti statistiche dell'Unione europea emerge che un quarto dei bambini e degli adolescenti europei sono a rischio povertà ed esclusione sociale. I bambini e gli adolescenti italiani sono esposti a un rischio di rimanere vittime di povertà ed esclusione sociale pari al 30%, ben oltre la media UE del 24,4%: secondo i dati recentemente diffusi dall'Istat, nel 2021 la povertà assoluta in Italia conferma i massimi storici raggiunti in periodo di pandemia, toccando ben 1,4 milioni di bambine/i (pari al 14,2%) e 762.000 famiglie con minori, una situazione che ha possibili ripercussioni anche nell'accesso a beni e servizi, tra cui assistenza sanitaria e istruzione gratuite e di qualità, condizioni abitative dignitose e alimentazione adeguata, secondo i principi e le norme della Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza.

A questo proposito si segnala che la Child Guarantee prevede che gli Stati membri con un livello di povertà infantile superiore alla media dell'UE (23,4% - AROPE 2017 – 2019), tra cui l'Italia,

debbano destinare almeno il 5% delle loro risorse del Fondo Sociale Europeo (FSE+) per colmare questo divario e promuovere modelli di intervento volti a ridurre la povertà minorile e favorire l'inclusione sociale.

Si segnala che l'Italia ha presentato a marzo 2022, rispettando i termini, il Piano di azione nazionale della Garanzia Infanzia (PANGI), un documento di programmazione che si proietta fino al 2030 e che affronta due questioni fondamentali: la prima riguarda come coniugare l'universalità dei diritti dei soggetti minorenni con l'azione specifica rivolta ad alcuni di essi, l'altra attiene a come la riorganizzazione dei diversi sistemi- a partire da quello amministrativo, sociale, sanitario scolastico- possa migliorare la governance a tutti i livelli e promuovere l'intersectorialità e l'interprofessionalità; altro aspetto importante riguarda l'aumento e la qualificazione continua di tutte le figure professionali che operano nel mondo dell'infanzia e dell'adolescenza. Il PANGI stabilisce un cronoprogramma molto dettagliato sia rispetto alla governance, sia alle azioni da realizzare e prevede una implementazione tramite una Cabina di regia, che è stata istituita nell'autunno 2022 e che coinvolge quattro ministeri (Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, Dipartimento per le politiche della famiglia, Ministero dell'Istruzione, Ministero della Salute), le Regioni e i Comuni e prevede scadenze e responsabilità precise, nonché un gruppo di lavoro con tutte le parti sociali.

A questo proposito, si richiama la Risoluzione n. 7020 approvata il 12/10/2023 con cui si evidenzia che sino ad ora né la Cabina di regia né il gruppo di lavoro previsti dal Piano nazionale sono mai stati convocati dal Governo ed il rischio è ora quello di perdere risorse necessarie a rafforzare il sistema educativo e di welfare. Si tratta di risorse riconducibili non solo al PNRR, necessarie per aumentare il numero degli asili nido, ma anche quelle previste dall'attuazione del Piano Nazionale Garanzia Infanzia: se non saranno prese decisioni rapide, sono a rischio fondi europei per 635 milioni di euro, pari al cinque per cento del FSE+, risorse fondamentali per aumentare i posti a tempo pieno nei nidi, cancellare progressivamente le rette di frequenza, aumentare il servizio di refezione a scuola, estendere le fasce di gratuità, promuovere interventi finalizzati a rafforzare il benessere psicosociale di bambine e bambini, preadolescenti e adolescenti, mettere in campo azioni di sostegno per minori in contesti di povertà materiale, abitativa, relazionale, affettiva o che vivono in situazioni di fragilità.

Sempre nell'ambito della Strategia UE sui diritti dei minori del 2021 si richiama la strategia europea per una migliore Internet per i bambini (BIK+) adottata l'11 maggio 2022, che garantirà una partecipazione inclusiva dei minori rafforzandone le tutele online. Tale strategia mette a disposizione il Portale *Better Internet for Kids* per promuovere lo scambio di conoscenze, competenze, risorse e migliori pratiche tra gli stakeholder principali della sicurezza online, compresa l'industria, al fine di migliorare l'accesso a contenuti di alta qualità per i giovani, aumentare la consapevolezza e l'empowerment, garantire un ambiente online sicuro per i bambini e combattere l'abuso sessuale e lo sfruttamento dei minori. La piattaforma BIK si compone di vari elementi chiave, tra cui un portale pubblico, che è il punto di accesso centrale a informazioni e risorse per un internet migliore, e una comunità privata che offre strumenti collaborativi per facilitare lo scambio di conoscenze, idee, competenze e pratiche migliori. Inoltre, è disponibile un minisito BIK Youth, integrato nella piattaforma che offre ulteriori informazioni sul coinvolgimento giovanile nell'agenda BIK e mostra i risultati dei processi di co-creazione per sviluppare materiali di orientamento, apprendimento e campagne per la sicurezza online, contribuendo ai processi decisionali per realizzare un internet migliore. A questo proposito nel quadro delle normative europee si ricorda

che il GDPR include già innovative e specifiche disposizioni riguardanti i minori e che la citata Strategia BIK+ contribuirà a rafforzare il quadro complessivo delle tutele online.

Rispetto alla dimensione del digitale si evidenzia che dalle consultazioni è emerso quanto Internet possa essere oggi pericoloso per i minori. Poiché con i *deep fake* e l'AI i pericoli si sono moltiplicati, si sottolinea l'importanza di promuovere l'educazione dei bambini e anche delle famiglie prima che i minori abbiano accesso ai dispositivi.

Quanto all'ultimo punto concernente il ruolo delle Regioni, si evidenzia che, se per molto tempo esse sono state assenti dallo sguardo delle Istituzioni europee, tanto da parlarsi di "cecità regionale", oggi la loro presenza e incidenza risulta preminente, soprattutto per quanto riguarda la tutela dei diritti fondamentali tanto nella fase ascendente quanto in quella discendente del diritto europeo. Le Regioni in questo senso possono svolgere diverse funzioni di grande rilevanza, ad esempio, essere delle efficaci *rule enforcers*, cioè esecutrici delle regole (ruolo nella fase c.d. "discendente"); svolgere un'efficace azione di *monitoraggio* e di *raccolta di reclami* e lamentele provenienti dalla cittadinanza; promuovere *best practices* e *proposte* volte alla tutela dei minori da proporre poi nei vari *fora* di confronto predisposti a livello UE; contribuire alla c.d. *awareness raising*, cioè a creare consapevolezza nei cittadini, e soprattutto nei minori e di chi si trova a contatto stretto con loro (insegnanti, genitori etc.), di quali sono i loro diritti e delle modalità attraverso le quali possono essere fatti valere.

Alla luce del quadro qui rappresentato si evidenzia pertanto che, pur a fronte di competenze formalmente limitate, gli standard fissati dall'Unione europea appaiono particolarmente alti e sfidanti, anche comparativamente parlando, e si sottolinea da un lato l'importanza dell'approccio olistico adottato dall'Unione, che vede i minori e come oggetto di tutela e come soggetti di diritto, e dall'altro la capacità che hanno oggi le Regioni di agire in sinergia con la UE rispetto per garantire l'attuazione della strategia a tutti i livelli.

Nell'intervento della dott.ssa Testi, si richiama la prossima adozione della Raccomandazione sui sistemi integrati di protezione dei minori con cui si dà risposta ad una delle linee strategiche contenute nella succitata Strategia UE sui diritti dei minori del 2021, e segnatamente a quella relativa alla lotta contro la violenza nei confronti di minori e garanzia della tutela dei minori. I sistemi integrati sono concepiti per rispondere in modo olistico e sensibile alle necessità dei minori, attraverso un supporto continuo che include strumenti di prevenzione contro abusi e violenze, meccanismi di identificazione precoce e interventi adeguati.

Si evidenzia che l'obiettivo della raccomandazione è quello di sintetizzare e potenziare gli strumenti esistenti dell'Unione europea per fornire un quadro completo e raccomandazioni specifiche agli Stati membri su come implementare al meglio queste strategie di protezione. Il fondamento della raccomandazione oggetto dell'audizione si basa su un approccio *evidence based*, supportato da una vasta raccolta di dati e analisi, tra cui spicca quella condotta dall'Agenzia europea sui diritti fondamentali, pubblicata nel gennaio 2024. Questa analisi comparativa dettagliata esamina l'attuazione dei sistemi di tutela dei minori in tutti gli Stati membri e sarà accompagnata da report specifici per ciascun paese. Inoltre, si segnala l'innovativo coinvolgimento dei minori nel processo di elaborazione delle politiche europee, attraverso la *Children Participation Platform* che è stata per la prima volta utilizzata per raccogliere i punti di vista dei bambini nell'elaborazione delle politiche europee. Al momento alla piattaforma possono accedere i minori di età e le organizzazioni, sulla base di specifici criteri, a livello europeo e non locale. Si evidenzia che è stato interessante il

feedback sulle preferenze dei minori a confidarsi con amici o familiari in caso di abusi o violenze in quanto questo dà un'indicazione circa la necessità di un sistema di protezione consapevole e accessibile, che possa guidare i bambini verso le risorse adeguate a chiedere aiuto. La Commissione ha inoltre utilizzato altri due strumenti di partecipazione, cioè un invito a presentare contributi e una consultazione pubblica ospitate sul sito della Commissione, che hanno generato rispettivamente circa 60 e 100 contributi, con una notevole partecipazione da parte delle organizzazioni della società civile, autorità pubbliche, istituti di ricerca, università e cittadini europei. Oltre a queste consultazioni pubbliche, ci sono state diverse sessioni di discussioni interne attraverso l'Interservice Group, nonché consultazioni con gli Stati membri e altre parti interessate, tra cui organizzazioni internazionali come l'UNICEF. Particolarmente importante è stata l'ultima riunione dell'European Union Network for Children's Rights il 28 novembre 2023, che ha contribuito a raffinare ulteriormente i contenuti della raccomandazione.

Inoltre, si segnala che l'Agenzia UE per i diritti fondamentali ha condotto un monitoraggio sui riferimenti normativi relativi alla protezione dei minori negli Stati membri, rivelando che, sebbene tutti gli Stati membri riconoscano la protezione dei minori a livello legislativo o costituzionale, solo alcuni, come la Spagna e la Svezia, hanno consolidato queste protezioni in un unico strumento giuridico.

Si evidenzia che questo ampio processo di consultazione e raccolta dati ha fornito una base solida per la formulazione di raccomandazioni che mirano a unire e potenziare i sistemi di protezione dei minori attraverso l'Unione Europea, ponendo un'enfasi particolare sull'inclusione delle voci dei bambini stessi nel processo decisionale. Tuttavia, nel contesto degli sforzi volti a rafforzare la protezione dei minori all'interno dell'Unione Europea, l'autorità responsabile per la protezione dei minori varia significativamente tra gli Stati membri: in otto di questi, tale responsabilità è stata assegnata direttamente a un Ministero, mentre i restanti tredici hanno optato per la creazione di un'autorità ad hoc. Questo mostra un approccio diversificato alla governance in questo ambito critico. A tal proposito, si richiama l'Autorità garante per l'infanzia e adolescenza istituita in Italia che è considerata una pratica virtuosa in quanto risponde al diritto dei minori di essere ascoltati e di poter presentare denunce e lamentele attraverso sportelli dedicati.

Si specifica inoltre che la raccomandazione sarà accompagnata da un documento di lavoro e da un allegato, entrambi finalizzati a consolidare le informazioni raccolte durante le consultazioni e a presentare un'analisi delle pratiche correnti. Il documento di lavoro, pubblicato esclusivamente in inglese, raccoglierà tutti i dati delle consultazioni svolte e, relativamente ai sistemi integrati di protezione dei minori, descriverà problemi, sfide e buone prassi registrate negli Stati membri oltre ad una panoramica degli strumenti UE esistenti. L'allegato raccoglierà invece un elenco di norme, di strumenti politici e di bandi dell'Unione europea collegati alla materia della raccomandazione.

Si evidenzia che la cooperazione intersettoriale e il coordinamento tra autorità a livello locale sono essenziali per il successo di qualsiasi sistema integrato di protezione dei minori, che deve essere adattato alle specificità del contesto locale per essere efficace. Le raccomandazioni della Commissione, quindi, non sono solo dirette agli Stati membri ma anche alle Regioni. **Si richiama** a tal proposito il lavoro in corso del Comitato europeo delle Regioni, che sta discutendo un'iniziativa

correlata, dimostrando un impegno a vari livelli di governance per migliorare la protezione e il benessere dei minori in tutta l'UE.

Considerato quanto sopra e tenuto conto anche della profonda crisi demografica che minaccia lo sviluppo e la crescita, anche economica, dell'Unione europea e dell'Italia in particolare, si auspica lo sviluppo di una normativa che, attraverso un approccio trasversale e intersezionale, tuteli i minori nel loro percorso di crescita e di formazione e dia piena attuazione al Pilastro europeo dei diritti sociali, alla Child Guarantee e alla Strategia europea sui diritti per i minori, tanto da potersi configurare come "Children New Deal".

**Si invita pertanto la Giunta a seguire l'iter dell'iniziativa per valutare il suo eventuale l'impatto sulla normativa regionale.**

Con riferimento al tema del ritiro sociale dei giovani, **si rileva** che questo fenomeno, che ha registrato un aumento dopo la pandemia, si manifesta con un esordio sempre più precoce, il che comporta un'interruzione del percorso evolutivo e un importante rischio per lo sviluppo di bambini e bambine, ragazzi e ragazze. In proposito **si sottolinea** l'importanza di proseguire l'implementazione delle "**Linee di indirizzo su ritiro sociale: prevenzione, rilevazione precoce ed attivazione di interventi di primo e secondo livello**", approvate con DGR 1016/2022, che mettono al centro il lavoro di rete tra famiglie, servizi e scuole e si focalizzano sulle azioni da porre in essere in materia di prevenzione, rilevazione precoce e attivazione tempestiva di azioni di primo e secondo livello.

Su questo tema si richiama il lavoro di illustrazione svolto congiuntamente nella Commissione Politiche per la salute e Politiche sociali, Commissione Cultura Scuola Formazione Lavoro Sport e Legalità e Commissione per la parità e per i diritti delle persone in occasione della seduta del 26 ottobre 2023, assieme alla Giunta regionale ed alla Garante per l'infanzia e l'adolescenza, sulla ricerca condotta un anno dopo l'approvazione delle Linee di indirizzo sul ritiro sociale. Si mette in evidenza che i dati emersi appaiono preoccupanti: al 15 giugno 2023 in Emilia-Romagna sono stati segnalati 762 casi di minori in situazione di "ritiro sociale", ovvero con problemi di relazione con gli altri e tendenza a isolarsi, situazione resasi ancora più drammatica dopo il Covid e le misure di restrizione sociale. Il 49,6% sono maschi, il 50,4% femmine, il 38% ha 15-16, mentre il 26% ne ha 13-14%; il 44% non va più a scuola, il 28% ci va un solo un giorno a settimana, mentre il 21% frequenta regolarmente le lezioni salvo poi chiudersi in casa non appena esce da scuola. I numeri relativi all'abbandono scolastico sono ancora più drammatici quando dalla scuola si passa alla formazione professionale dove il 55% non va più a lezione, mentre solo il 14% vi si reca regolarmente. Le classi scolastiche più a rischio sono la seconda e terza media e la prima superiore. Anche dentro le mura domestiche il quadro del "ritiro sociale" è drammatico: se il 70% pranza e cena coi genitori, il 30% lo fa da solo, il 49% ha relazioni con l'esterno attraverso le chat online, mentre solo il 7,7% frequenta un partner. Segnalati anche disturbi nel ciclo sonno-veglia (il 40% sta alzato fino a tardi, mentre il 16% ha invertito il giorno con la notte, percentuali che arrivano rispettivamente al 48% e al 20% se si considera chi è iscritto a corsi di formazione professionale), persone affette da ansia (32%), da depressione (16%) e disturbo della personalità (4,7%). Interessante anche il quadro familiare di questi ragazzi: se il 50% vive con entrambi i genitori, l'altra metà vive solo con uno dei due.

Anche sulla base dei risultati emersi dalla ricerca effettuata **si rileva** come sia necessario prima di tutto realizzare azioni mirate al riconoscimento delle situazioni di isolamento, che sempre

più si manifestano anche all'interno delle mura domestiche, e delle ricadute dell'uso delle tecnologie e del digitale sul piano nelle interazioni interpersonali, nonché sviluppare ulteriori azioni di contrasto all'abbandono scolastico e di prevenzione, educazione e cura rispetto ai disturbi legati agli stati d'ansia e insicurezza degli adolescenti e preadolescenti.

Con riferimento all'ambito di prevenzione e promozione della genitorialità positiva, si richiama la DGR 391/2015 contenente le linee guida regionali sui **centri per le famiglie**, che sono luoghi di sensibilizzazione e prevenzione orientati alla promozione della genitorialità con un approccio mirato ad affiancare le risorse delle persone e delle famiglie e a prendersi cura delle relazioni e dei legami che si sviluppano nel contesto familiare e comunitario. In proposito si evidenzia che nel corso del 2023 sono stati sostenuti da Regione ER 42 centri attivi su tutto il territorio regionale per attività di sostegno alla natalità e adolescenza, anche a fronte di un Programma straordinario famiglie 2023-2024 approvato con DGR 2143/2022. Inoltre, nel 2023 si è concluso presso il Dipartimento per le Politiche della famiglia il progetto relativo alla stesura delle linee guida per il modello condiviso di Centro per le famiglie, coerente con gli orientamenti nazionali ed i principi ispiratori contenuti nel 5° Piano infanzia e adolescenza e nella European Child Guarantee, a cui Regione Emilia-Romagna ha collaborato. Si evidenzia inoltre che è proseguita l'implementazione delle Linee di indirizzo nazionali aventi ad oggetto "L'intervento con bambini e famiglie in situazioni di vulnerabilità" (P.I.P.P.I). Attraverso il coordinamento regionale si accompagnano e coordinano tutti gli ambiti territoriali della regione nell'implementazione, nei momenti formativi, di tutoraggio e di monitoraggio del modello cd. Pippi definito nel nuovo Piano sociale nazionale quale Livello Essenziale delle Prestazioni in ambito Sociale (LEPS). Il suddetto Pippi è stato esteso a valere anche sulle risorse del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), Missione 5 "inclusione e coesione" sub-investimento 1.1.1 "Sostegno alle capacità genitoriali e prevenzione della vulnerabilità delle famiglie".

All'interno del Piano regionale della Prevenzione 2022-25, si evidenzia che nel 2023 la Regione ha proseguito il sostegno alla realizzazione del Programma Libero n. 11 "**Interventi nei primi 1000 giorni di vita**" che integra interventi preventivi, protettivi o curativi da realizzare con tempestività nella primissima fase della vita. Le evidenze scientifiche dimostrano, infatti, che questi interventi portano a risultati di salute positivi a breve, medio e lungo termine, non solo per il bambino e l'adulto che sarà, ma anche per i genitori, la collettività e le generazioni future. Infatti, è stato dimostrato che i bambini che crescono in condizioni di povertà o difficoltà ambientale dimostrano nel tempo maggiori difficoltà di comportamento, apprendimento e integrazione sociale, più elevata probabilità di fallimenti scolastici, di difficoltà nell'inserimento del mondo del lavoro. Si sottolinea come sia quindi strategico prestare attenzione a tutti i genitori e alle famiglie che si trovano ad accogliere un nuovo bambino in situazioni di possibile fragilità.

A livello regionale si evidenzia che la protezione dei minori e la promozione della parità di genere sono rafforzate dal Piano regionale contro la violenza di genere e le sue Schede attuative. Nel 2023, sono state lanciate iniziative significative, tra cui programmi di formazione per insegnanti delle scuole superiori e per mediatrici e mediatori interculturali, in collaborazione con l'Ufficio Scolastico Regionale e Anci Emilia-Romagna. Queste formazioni mirano a prevenire la violenza di genere e a supportare le vittime di discriminazione ed emarginazione. La Regione ha sviluppato un approccio olistico e intersezionale alle politiche di genere, consolidando un quadro normativo che include leggi come la n. 2/2014 per il sostegno dei caregiver familiari, la n. 6/2014 per la parità e

contro le discriminazioni di genere, la n.14/2014 per promuovere gli investimenti, e la n. 15/2019 contro le discriminazioni e violenze legate all'orientamento sessuale o all'identità di genere. Questo impegno è ulteriormente sottolineato dal Patto per il lavoro e per il clima del 2020 e dalla Strategia regionale agenda 2030, che enfatizza l'uguaglianza di genere come uno dei suoi obiettivi principali.

Si segnala che nel 2023, è stata presentata la relazione sull'attuazione della L.R. n. 15 del 2019, che mira a contrastare discriminazioni e violenze legate all'orientamento sessuale o all'identità di genere, in attuazione dell'art. 11. La strategia adottata ha coinvolto vari settori regionali per implementare politiche di prevenzione attraverso l'educazione, la formazione professionale, l'integrazione sociale, lo sport e la promozione culturale. Si è evidenziata la necessità di migliorare l'ambito sociosanitario e scolastico, promuovendo l'educazione alle pari opportunità e il rispetto delle differenze.

Parallelamente, la quinta edizione del bilancio di genere 2023 ha esaminato le iniziative regionali per la parità di genere, evidenziando come le risorse del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza possano supportare queste politiche. Si sta inoltre lavorando alla digitalizzazione del bilancio di genere per ampliarne la diffusione e comprensione. Il Premio Innovatori Responsabili, giunto alla sua IX edizione, incentiva progetti che promuovono la parità e contrastano le disuguaglianze, in linea con gli obiettivi dell'Agenda 2030, includendo il riconoscimento GED per le migliori pratiche di pari opportunità.

Si ricorda che un ulteriore sviluppo significativo degli strumenti per l'analisi di impatto della regolazione è rappresentato dall'introduzione dell'art. 42 bis nella legge regionale 27 giugno 2014, n. 6 (Legge quadro per la parità e contro le discriminazioni di genere), rubricato "Valutazione dell'impatto di genere ex ante" a cui è stata data attuazione con il regolamento attuativo n. 1/2024, approvato tramite DGR n. 140 del 29/01/2024, che prevede la costituzione, entro i successivi sessanta giorni, di un apposito organismo, denominato Nucleo operativo di impatto che avrà il compito di eseguire le attività di valutazione di impatto di genere, con il coordinamento affidato al settore che si occupa di questioni legate alla parità di genere.

In questo quadro, si ritiene utile ricordare che a sostegno delle politiche volte a promuovere il contrasto alla violenza di genere e la diffusione di una cultura di parità e di contrasto alle forme di discriminazione, un ulteriore strumento è rappresentato dalla l.r. 13 aprile 2023, n. 3 "Norme per la promozione ed il sostegno del terzo settore, dell'amministrazione condivisa e della cittadinanza attiva" che riconosce dell'importanza del lavoro svolto dai Centri antiviolenza istituiti come Enti del terzo settore per la prevenzione, il contrasto e il sostegno alle donne vittime di violenza."

A seguire, anche la presidente **SONCINI** invita i consiglieri a esprimere il voto.

*La commissione Politiche per la Salute e Politiche sociali esprime, per quanto di competenza, con 27 voti a favore (PD, BP, ERCEP, IV), 18 astenuti (Lega, RCPER, FDI, FI, MISTO, M5S) e nessun contrario il seguente parere:*

"La IV Commissione assembleare "Politiche per la salute e Politiche sociali", ai sensi dell'articolo 38, comma 1 del regolamento interno, nella seduta del 07 marzo 2024 ha preso in esame, per quanto di competenza, il Programma di lavoro della Commissione europea per il 2024, la Relazione sullo

stato di conformità dell'ordinamento regionale all'ordinamento europeo per il 2023 e il Rapporto conoscitivo della Giunta regionale all'Assemblea legislativa per la Sessione europea 2024 (delibera di Giunta n. 192 del 05 febbraio 2024).

Con riferimento agli atti preannunciati dalla Commissione europea nel proprio Programma di lavoro per il 2024 la Commissione assembleare "Politiche per la salute e Politiche sociali" **ritiene di particolare interesse**, tra le nuove iniziative previste dall'**Allegato I**, la seguente:

**Obiettivo n. 15 – Protezione dei minori**

**Raccomandazione della Commissione sui sistemi integrati di protezione dei minori**  
(carattere non legislativo, articolo 292 TFUE, 1° trimestre 2024)

Con riferimento alla partecipazione, alla formazione e attuazione delle politiche e del diritto dell'Unione europea, **la Commissione Politiche per la salute e Politiche sociali** pone l'accento sul succitato obiettivo, che risulta focale in quanto si interseca con l'attività svolta dalla presente commissione assembleare con riferimento alle attività della Sessione europea degli anni precedenti.

La relatrice di maggioranza Lia Montalti **illustra** le priorità chiave del programma di lavoro annuale della Commissione europea per il 2024, come descritto nel documento COM(2023)638 del 17 ottobre 2023. In vista del termine del mandato, la Commissione ha enfatizzato l'importanza di due obiettivi strategici: la riduzione della burocrazia e il perfezionamento della regolamentazione europea, nonché la realizzazione delle linee guida politiche introdotte nel 2019, soprattutto in relazione al Green Deal europeo. Questi obiettivi sono cruciali per migliorare l'efficienza e l'efficacia dell'Unione Europea, e, insieme all'ambizione digitale, delineano le prospettive di sviluppo futuro dell'UE. Nel contesto del completamento del programma dell'attuale Commissione europea, un'enfasi particolare è stata data alle politiche sull'infanzia, con il programma Garanzia Infanzia che ha rappresentato un elemento centrale dell'azione della Commissione nel 2023 attraverso cui è stato possibile evidenziare come le politiche regionali possano allinearsi con le direttive europee per formulare proposte legislative efficaci a livello regionale. Tale metodologia è stata riconosciuta come esemplare per il suo impatto nell'identificare e promuovere temi strategici pertinenti, fungendo da ponte per l'implementazione a livello nazionale. Proseguendo su questa linea, in occasione di recenti Sessioni europee sono state ulteriormente approfondite le politiche regionali di tutela dell'infanzia al fine di stimolare sviluppi e miglioramenti significativi.

Il relatore di minoranza cons. Stefano Bargi, **sottolinea che** l'attuale programma di lavoro della Commissione europea prevede un numero ridotto di iniziative, in vista delle imminenti elezioni per il Parlamento europeo. Questo approccio segnala l'intenzione della Commissione di portare a termine il ciclo politico corrente, aprendo la strada a una fase di riflessione e bilanci. Nel contesto della discussione su specifiche iniziative, il Consigliere Bargi mostra particolare interesse nel capire le prospettive future che riguardano la raccomandazione sui sistemi integrati di protezione dei minori.

Rispetto all'**obiettivo n. 15 - Protezione dei minori - Raccomandazione della Commissione sui sistemi integrati di protezione dei minori** la Commissione IV in congiunta con la Commissione V e la Commissione per la parità e per i diritti delle persone hanno ritenuto opportuno proporre una audizione invitando due esperti: il dott. Alessandro Barazza (dottorando di ricerca in Diritto Europeo presso l'Università di Bologna) e la dott.ssa Silvia Testi (Direzione Generale della Giustizia e dei consumatori DG JUST della Commissione europea).

L'intervento del dott. Barazza è articolato in quattro punti: evoluzione nel tempo dell'azione dell'Unione europea nell'ambito della tutela dei minori; confini e possibilità dell'azione normativa dell'Unione sul tema; politiche e azioni poste in essere; ruolo dello Stato e delle Regioni in questo contesto.

**Si evidenzia** che nella prima fase storica dell'Unione europea, e fino alla fine degli anni '90, i diritti dei minori sono stati o scarsamente considerati dalle istituzioni europee o individuati in termini di potenziali soggetti del mercato comune e toccati pertanto da interventi normativi parcellizzati e settoriali (si pensi alla Direttiva sulla sicurezza dei giocattoli). È solo a partire dagli anni 2000 che, su impulso della Convenzione ONU sui diritti del fanciullo del 1989, l'Unione recepisce un diverso indirizzo che, attraverso l'articolo 24 "Diritti del bambino" della Carta dei diritti fondamentali, porta ad identificare i minori come oggetto di tutela, ma soprattutto come soggetti di diritto e conferisce loro per la prima volta una dimensione giuridica autonoma, meritevole di specifiche tutele.

Rispetto al secondo punto relativo al quadro normativo **si richiama** innanzitutto il valore giuridicamente vincolante che la citata Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea ha assunto con il Trattato di Lisbona: a partire dal 2009 l'articolo 24 risulta quindi cogente nei confronti tanto delle istituzioni europee quanto degli Stati membri che attuano il diritto europeo. Si richiamano inoltre gli obiettivi che l'Unione europea, a mente dell'articolo 3 del Trattato sull'Unione europea, è chiamata a perseguire, mediante la sua azione sia interna che esterna, e che includono quelli legati alla tutela dei diritti del minore.

In base all'articolo 24 della Carta **si specifica** che i minori hanno diritto alla protezione e alle cure necessarie per il loro benessere (c.d. versante difensivo della disposizione) e hanno diritto a poter incidere nelle scelte che li riguardano in modo proporzionale alla loro età (c.d. versante affermativo). I minori hanno inoltre il diritto di intrattenere rapporti con i genitori ed è attraverso questa norma che viene stabilito il principio cardine del "*best interest of the child*" o "interesse superiore del minore", che orienterà l'individuazione dei diritti dei minori e la prospettiva della loro tutela in tutti gli atti relativi ai minori siano essi compiuti da autorità pubbliche o da istituzioni private.

In questo quadro normativo non può tuttavia sfuggire che all'Unione Europea non è attribuita dai Trattati una competenza specifica in questa materia e che quindi essa può agire in modo mediato, ricorrendo ad altre sue competenze e adottando degli atti in forza di diverse basi giuridiche, e altresì può fare in modo che tutte le sue politiche siano adottate tenendo in considerazione il loro impatto sui minori, stante il carattere vincolante della Carta sui diritti fondamentali.

Sotto il profilo delle politiche europee poste in essere, **si sottolinea** che l'Unione europea sta agendo con strategie politiche ad ampio raggio che vengono declinate in strategie, iniziative e progetti di *soft law*, ma anche mediante l'emanazione di atti vincolanti e che, nello specifico, sono stati posti in essere i seguenti interventi:

- Strategia UE sui diritti dei minori "Programma UE per i diritti dei minori" del 2011, di cui alla COM(2011) 60 definitivo, che fissa una serie di principi fondamentali tra cui la politica del *mainstreaming*, ovvero l'integrazione dei principi di tutela dei diritti umani che interessano quindi anche i minori in tutte le sue politiche, e l'approccio multilivello volto a garantire le tutele e i diritti dei minori attraverso la cooperazione fra i vari livelli politici, (sovranazionale, nazionali e subnazionali), associazioni e società civile;
- Direttiva 2011/36/UE concernente la prevenzione e la repressione della tratta di esseri umani e la protezione delle vittime, e che sostituisce la decisione quadro del Consiglio 2002/629/GAI e Direttiva 2011/92/UE relativa alla lotta contro l'abuso e lo sfruttamento

sessuale dei minori e la pornografia minorile, e che sostituisce la decisione quadro 2004/68/GAI del Consiglio;

- nuova Strategia UE sui diritti dei minori, di cui alla COM(2021)142 final del 24 marzo 2021, che mira a garantire una protezione efficace e su misura per i bambini attraverso un approccio intersettoriale integrato e di vasta portata che coinvolga a livello europeo, nazionale e locale i settori che si occupano di salute, istruzione, psicosociale e giustizia. La strategia ha riservato un'attenzione particolare al rapporto tra minori e digitale e ha individuato 6 linee direttrici strategiche: 1) **Partecipazione alla vita politica e democratica:** un'Unione che consente ai minori di essere cittadini e membri attivi di società democratiche anche attraverso la *Child participation platform*; 2) **Inclusione socioeconomica, salute e istruzione:** un'Unione europea che lotta contro la povertà infantile e promuove società e sistemi sanitari ed educativi inclusivi e a misura di minore, su cui si inserisce la Garanzia europea per l'infanzia; 3) **Lotta contro la violenza nei confronti di minori e garanzia della tutela dei minori:** un'Unione europea che aiuta i minori a crescere senza subire violenze, rispetto alla quale è in discussione la Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce norme per la prevenzione e la lotta contro l'abuso sessuale su minori COM(2022)209 final; 4) **Giustizia a misura di minore:** un'UE nella quale il sistema giudiziario sostiene i diritti e le esigenze dei minori o giustizia *child friendly*; 5) **Società digitale e dell'informazione:** un'UE nella quale i minori possano utilizzare in modo sicuro l'ambiente digitale e sfruttarne le opportunità; 6) **La dimensione globale:** un'UE che sostiene, protegge e consente l'emancipazione dei minori a livello globale, anche durante crisi e conflitti, che riguarda la tutela dei minori nell'ambito dell'azione esterna dell'UE.

In questo quadro normativo, **si inserisce** la **Garanzia per l'infanzia**, di cui alla Raccomandazione del Consiglio (UE) 2021/1004, adottata all'unanimità dagli Stati membri dell'UE. L'obiettivo della Garanzia per l'infanzia è compensare l'impatto della povertà sui bambini e prevenire e combattere la loro esclusione sociale. A tal fine, agli Stati membri si raccomanda di garantire per i "bambini in condizioni di bisogno" (definiti come persone sotto i 18 anni che sono a rischio di povertà o esclusione sociale): l'accesso effettivo a un'alimentazione sana e a un alloggio adeguato e l'accesso effettivo e gratuito all'educazione e cura della prima infanzia, all'istruzione (comprese le attività scolastiche), a un pasto sano per ogni giorno di scuola e all'assistenza sanitaria, con particolare attenzione anche alla dimensione di genere e a forme di svantaggio specifiche. Per implementare la Raccomandazione, gli Stati membri hanno nominato i loro Coordinatori della Garanzia per l'infanzia e preparato piani di azione nazionali, che coprono il periodo fino al 2030.

Dalle più recenti statistiche dell'Unione europea emerge che un quarto dei bambini e degli adolescenti europei sono a rischio povertà ed esclusione sociale. I bambini e gli adolescenti italiani sono esposti a un rischio di rimanere vittime di povertà ed esclusione sociale pari al 30%, ben oltre la media UE del 24,4%: secondo i dati recentemente diffusi dall'Istat, nel 2021 la povertà assoluta in Italia conferma i massimi storici raggiunti in periodo di pandemia, toccando ben 1,4 milioni di bambine/i (pari al 14,2%) e 762.000 famiglie con minori, una situazione che ha possibili ripercussioni anche nell'accesso a beni e servizi, tra cui assistenza sanitaria e istruzione gratuite e di qualità, condizioni abitative dignitose e alimentazione adeguata, secondo i principi e le norme della Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza.

A questo proposito **si segnala** che la *Child Guarantee* prevede che gli Stati membri con un livello di povertà infantile superiore alla media dell'UE (23,4% - AROPE 2017 – 2019), tra cui l'Italia, debbano destinare almeno il 5% delle loro risorse del Fondo Sociale Europeo (FSE+) per colmare questo divario e promuovere modelli di intervento volti a ridurre la povertà minorile e favorire l'inclusione sociale.

**Si segnala che l'Italia** ha presentato a marzo 2022, rispettando i termini, il Piano di azione nazionale della Garanzia Infanzia (PANGI), un documento di programmazione che si proietta fino al 2030 e che affronta due questioni fondamentali: la prima riguarda come coniugare l'universalità dei diritti dei soggetti minorenni con l'azione specifica rivolta ad alcuni di essi, l'altra attiene a come la riorganizzazione dei diversi sistemi- a partire da quello amministrativo, sociale, sanitario scolastico- possa migliorare la governance a tutti i livelli e promuovere l'intersectorialità e l'interprofessionalità; altro aspetto importante riguarda l'aumento e la qualificazione continua di tutte le figure professionali che operano nel mondo dell'infanzia e dell'adolescenza. Il PANGI stabilisce un cronoprogramma molto dettagliato sia rispetto alla governance, sia alle azioni da realizzare e prevede una implementazione tramite una Cabina di regia, che è stata istituita nell'autunno 2022 e che coinvolge quattro ministeri (Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, Dipartimento per le politiche della famiglia, Ministero dell'Istruzione, Ministero della Salute), le Regioni e i Comuni e prevede scadenze e responsabilità precise, nonché un gruppo di lavoro con tutte le parti sociali.

A questo proposito, **si richiama** la Risoluzione n. 7020 approvata il 12/10/2023 dalla Commissione assembleare V con cui **si evidenzia** che sino ad ora né la Cabina di regia né il gruppo di lavoro previsti dal Piano nazionale sono mai stati convocati dal Governo ed il rischio è ora quello di perdere risorse necessarie a rafforzare il sistema educativo e di welfare. Si tratta di risorse riconducibili non solo al PNRR, necessarie per aumentare il numero degli asili nido, ma anche quelle previste dall'attuazione del Piano Nazionale Garanzia Infanzia: se non saranno prese decisioni rapide, sono a rischio fondi europei per 635 milioni di euro, pari al cinque per cento del FSE+, risorse fondamentali per aumentare i posti a tempo pieno nei nidi, cancellare progressivamente le rette di frequenza, aumentare il servizio di refezione a scuola, estendere le fasce di gratuità, promuovere interventi finalizzati a rafforzare il benessere psicosociale di bambine e bambini, preadolescenti e adolescenti, mettere in campo azioni di sostegno per minori in contesti di povertà materiale, abitativa, relazionale, affettiva o che vivono in situazioni di fragilità.

Sempre nell'ambito della Strategia UE sui diritti dei minori del 2021 **si richiama** la strategia europea per una migliore Internet per i bambini (BIK+) adottata l'11 maggio 2022, che garantirà una partecipazione inclusiva dei minori rafforzandone le tutele online. Tale strategia mette a disposizione il Portale *Better Internet for Kids* per promuovere lo scambio di conoscenze, competenze, risorse e migliori pratiche tra gli stakeholder principali della sicurezza online, compresa l'industria, al fine di migliorare l'accesso a contenuti di alta qualità per i giovani, aumentare la consapevolezza e l'empowerment, garantire un ambiente online sicuro per i bambini e combattere l'abuso sessuale e lo sfruttamento dei minori. La piattaforma BIK si compone di vari elementi chiave, tra cui un portale pubblico, che è il punto di accesso centrale a informazioni e risorse per un internet migliore, e una comunità privata che offre strumenti collaborativi per facilitare lo scambio di conoscenze, idee, competenze e pratiche migliori. Inoltre, è disponibile un minisito BIK Youth, integrato nella piattaforma che offre ulteriori informazioni sul coinvolgimento giovanile nell'agenda BIK e mostra i risultati dei processi di co-creazione per sviluppare materiali di orientamento, apprendimento e campagne per la sicurezza online, contribuendo ai processi decisionali per realizzare un internet migliore. A questo proposito nel quadro delle normative europee **si ricorda** che il GDPR include già innovative e specifiche disposizioni riguardanti i minori e che la citata Strategia BIK+ contribuirà a rafforzare il quadro complessivo delle tutele online.

Rispetto alla dimensione del digitale **si evidenzia** che dalle consultazioni è emerso quanto Internet possa essere oggi pericoloso per i minori. Poiché con i *deep fake* e l'AI i pericoli si sono moltiplicati, **si sottolinea** l'importanza di promuovere l'educazione dei bambini e anche delle famiglie prima che i minori abbiano accesso ai dispositivi.

Quanto all'ultimo punto concernente il ruolo delle Regioni, **si evidenzia** che, se per molto tempo esse sono state assenti dallo sguardo delle Istituzioni europee, tanto da parlarsi di "cecità regionale", oggi la loro presenza e incidenza risulta preminente, soprattutto per quanto riguarda la tutela dei diritti fondamentali tanto nella fase ascendente quanto in quella discendente del diritto europeo. Le Regioni in questo senso possono svolgere diverse funzioni di grande rilevanza, ad esempio, essere delle efficaci *rule enforcers*, cioè esecutrici delle regole (ruolo nella fase c.d. "discendente"); svolgere un'efficace azione di *monitoraggio* e di *raccolta di reclami* e lamentele provenienti dalla cittadinanza; promuovere *best practices* e *proposte* volte alla tutela dei minori da proporre poi nei vari *fora* di confronto predisposti a livello UE; contribuire alla c.d. *awareness raising*, cioè a creare consapevolezza nei cittadini, e soprattutto nei minori e di chi si trova a contatto stretto con loro (insegnanti, genitori etc.), di quali sono i loro diritti e delle modalità attraverso le quali possono essere fatti valere.

Alla luce del quadro qui rappresentato **si evidenzia** pertanto che, pur a fronte di competenze formalmente limitate, gli standard fissati dall'Unione europea appaiono particolarmente alti e sfidanti, anche comparativamente parlando, e **si sottolinea** da un lato l'importanza dell'approccio olistico adottato dall'Unione, che vede i minori e come oggetto di tutela e come soggetti di diritto, e dall'altro la capacità che hanno oggi le Regioni di agire in sinergia con la UE rispetto per garantire l'attuazione della strategia a tutti i livelli.

Nell'intervento della dott.ssa Testi, **si richiama** la prossima adozione della Raccomandazione sui sistemi integrati di protezione dei minori con cui si dà risposta ad una delle linee strategiche contenute nella succitata Strategia UE sui diritti dei minori del 2021, e segnatamente a quella relativa alla lotta contro la violenza nei confronti di minori e garanzia della tutela dei minori. I sistemi integrati sono concepiti per rispondere in modo olistico e sensibile alle necessità dei minori, attraverso un supporto continuo che include strumenti di prevenzione contro abusi e violenze, meccanismi di identificazione precoce e interventi adeguati.

**Si evidenzia** che l'obiettivo della raccomandazione è quello di sintetizzare e potenziare gli strumenti esistenti dell'Unione europea per fornire un quadro completo e raccomandazioni specifiche agli Stati membri su come implementare al meglio queste strategie di protezione. Il fondamento della raccomandazione oggetto dell'audizione si basa su un approccio *evidence based*, supportato da una vasta raccolta di dati e analisi, tra cui spicca quella condotta dall'Agenzia europea sui diritti fondamentali, pubblicata nel gennaio 2024. Questa analisi comparativa dettagliata esamina l'attuazione dei sistemi di tutela dei minori in tutti gli Stati membri e sarà accompagnata da report specifici per ciascun paese. Inoltre, **si segnala** l'innovativo coinvolgimento dei minori nel processo di elaborazione delle politiche europee, attraverso la *Children Participation Platform* che è stata per la prima volta utilizzata per raccogliere i punti di vista dei bambini nell'elaborazione delle politiche europee. Al momento alla piattaforma possono accedere i minori di età e le organizzazioni, sulla base di specifici criteri, a livello europeo e non locale. **Si evidenzia** che è stato interessante il feedback sulle preferenze dei minori a confidarsi con amici o familiari in caso di abusi o violenze in quanto questo dà un'indicazione circa la necessità di un sistema di protezione consapevole e accessibile, che possa guidare i bambini verso le risorse adeguate a chiedere aiuto. La Commissione ha inoltre utilizzato altri due strumenti di partecipazione, cioè un invito a presentare contributi e una consultazione pubblica ospitate sul sito della Commissione, che hanno generato rispettivamente circa 60 e 100 contributi, con una notevole partecipazione da parte delle organizzazioni della società civile, autorità pubbliche, istituti di ricerca, università e cittadini europei. Oltre a queste consultazioni pubbliche, ci sono state diverse sessioni di discussioni interne attraverso l'Interservice Group, nonché consultazioni con gli Stati membri e altre parti interessate, tra cui organizzazioni internazionali come l'UNICEF. Particolarmente importante è stata l'ultima

riunione dell'European Union Network for Children's Rights il 28 novembre 2023, che ha contribuito a raffinare ulteriormente i contenuti della raccomandazione.

Inoltre, **si segnala** che l'Agenzia UE per i diritti fondamentali ha condotto un monitoraggio sui riferimenti normativi relativi alla protezione dei minori negli Stati membri, rivelando che, sebbene tutti gli Stati membri riconoscano la protezione dei minori a livello legislativo o costituzionale, solo alcuni, come la Spagna e la Svezia, hanno consolidato queste protezioni in un unico strumento giuridico.

**Si evidenzia** che questo ampio processo di consultazione e raccolta dati ha fornito una base solida per la formulazione di raccomandazioni che mirano a unire e potenziare i sistemi di protezione dei minori attraverso l'Unione Europea, ponendo un'enfasi particolare sull'inclusione delle voci dei bambini stessi nel processo decisionale. Tuttavia, nel contesto degli sforzi volti a rafforzare la protezione dei minori all'interno dell'Unione Europea, l'autorità responsabile per la protezione dei minori varia significativamente tra gli Stati membri: in otto di questi, tale responsabilità è stata assegnata direttamente a un Ministero, mentre i restanti tredici hanno optato per la creazione di un'autorità ad hoc. Questo mostra un approccio diversificato alla governance in questo ambito critico. A tal proposito, **si richiama** l'Autorità garante per l'infanzia e adolescenza istituita in Italia che è considerata una pratica virtuosa in quanto risponde al diritto dei minori di essere ascoltati e di poter presentare denunce e lamentele attraverso sportelli dedicati.

**Si specifica** inoltre che la raccomandazione sarà accompagnata da un documento di lavoro e da un allegato, entrambi finalizzati a consolidare le informazioni raccolte durante le consultazioni e a presentare un'analisi delle pratiche correnti. Il documento di lavoro, pubblicato esclusivamente in inglese, raccoglierà tutti i dati delle consultazioni svolte e, relativamente ai sistemi integrati di protezione dei minori, descriverà problemi, sfide e buone prassi registrate negli Stati membri oltre ad una panoramica degli strumenti UE esistenti. L'allegato raccoglierà invece un elenco di norme, di strumenti politici e di bandi dell'Unione europea collegati alla materia della raccomandazione.

**Si evidenzia** che la cooperazione intersettoriale e il coordinamento tra autorità a livello locale sono essenziali per il successo di qualsiasi sistema integrato di protezione dei minori, che deve essere adattato alle specificità del contesto locale per essere efficace. Le raccomandazioni della Commissione, quindi, non sono solo dirette agli Stati membri ma anche alle Regioni. **Si richiama** a tal proposito il lavoro in corso del Comitato europeo delle Regioni, che sta discutendo un'iniziativa correlata, dimostrando un impegno a vari livelli di governance per migliorare la protezione e il benessere dei minori in tutta l'UE.

Considerato quanto sopra e tenuto conto anche della profonda crisi demografica che minaccia lo sviluppo e la crescita, anche economica, dell'Unione europea e dell'Italia in particolare, si auspica lo sviluppo di una normativa che, attraverso un approccio trasversale e intersezionale, tuteli i minori nel loro percorso di crescita e di formazione e dia piena attuazione al Pilastro europeo dei diritti sociali, alla Child Guarantee e alla Strategia europea sui diritti per i minori, tanto da potersi configurare come "Children New Deal".

**Si invita pertanto la Giunta a seguire l'iter dell'iniziativa per valutare il suo eventuale l'impatto sulla normativa regionale.**

Con riferimento al tema del ritiro sociale dei giovani, **si rileva** che questo fenomeno, che ha registrato un aumento dopo la pandemia, si manifesta con un esordio sempre più precoce, il che comporta un'interruzione del percorso evolutivo e un importante rischio per lo sviluppo di bambini e bambine, ragazzi e ragazze. In proposito **si sottolinea** l'importanza di proseguire l'implementazione delle **"Linee di indirizzo su ritiro sociale: prevenzione, rilevazione precoce ed attivazione di interventi di primo e secondo livello"**, approvate con DGR 1016/2022, che mettono al centro il lavoro di rete tra famiglie, servizi e scuole e si focalizzano sulle azioni da porre in essere in materia di prevenzione, rilevazione precoce e attivazione tempestiva di azioni di primo e secondo livello.

Su questo tema **si richiama** il lavoro di illustrazione svolto congiuntamente nella Commissione Politiche per la salute e Politiche sociali, Commissione Cultura Scuola Formazione Lavoro Sport e Legalità e Commissione per la parità e per i diritti delle persone in occasione della seduta del 26 ottobre 2023, assieme alla Giunta regionale ed alla Garante per l'infanzia e l'adolescenza, sulla ricerca condotta un anno dopo l'approvazione delle Linee di indirizzo sul ritiro sociale. **Si mette in evidenza** che i dati emersi appaiono preoccupanti: al 15 giugno 2023 in Emilia-Romagna sono stati segnalati 762 casi di minori in situazione di "ritiro sociale", ovvero con problemi di relazione con gli altri e tendenza a isolarsi, situazione resasi ancora più drammatica dopo il Covid e le misure di restrizione sociale. Il 49,6% sono maschi, il 50,4% femmine, il 38% ha 15-16, mentre il 26% ne ha 13-14%; il 44% non va più a scuola, il 28% ci va un solo un giorno a settimana, mentre il 21% frequenta regolarmente le lezioni salvo poi chiudersi in casa non appena esce da scuola. I numeri relativi all'abbandono scolastico sono ancora più drammatici quando dalla scuola si passa alla formazione professionale dove il 55% non va più a lezione, mentre solo il 14% vi si reca regolarmente. Le classi scolastiche più a rischio sono la seconda e terza media e la prima superiore. Anche dentro le mura domestiche il quadro del "ritiro sociale" è drammatico: se il 70% pranza e cena coi genitori, il 30% lo fa da solo, il 49% ha relazioni con l'esterno attraverso le chat online, mentre solo il 7,7% frequenta un partner. Segnalati anche disturbi nel ciclo sonno-veglia (il 40% sta alzato fino a tardi, mentre il 16% ha invertito il giorno con la notte, percentuali che arrivano rispettivamente al 48% e al 20% se si considera chi è iscritto a corsi di formazione professionale), persone affette da ansia (32%), da depressione (16%) e disturbo della personalità (4,7%). Interessante anche il quadro familiare di questi ragazzi: se il 50% vive con entrambi i genitori, l'altra metà vive solo con uno dei due.

Anche sulla base dei risultati emersi dalla ricerca effettuata **si rileva** come sia necessario prima di tutto realizzare azioni mirate al riconoscimento delle situazioni di isolamento, che sempre più si manifestano anche all'interno delle mura domestiche, e delle ricadute dell'uso delle tecnologie e del digitale sul piano nelle interazioni interpersonali, nonché sviluppare ulteriori azioni di contrasto all'abbandono scolastico e di prevenzione, educazione e cura rispetto ai disturbi legati agli stati d'ansia e insicurezza degli adolescenti e preadolescenti.

Con riferimento al tema della salute mentale **si richiama** l'ampio percorso di approfondimento svolto dalla presente Commissione assembleare nel corso della Sessione europea 2023, che ha evidenziato la necessità di una visione più ampia della salute, che non si limiti alla sola assenza di malattia, ma comprenda anche il benessere fisico, mentale e sociale e sia in grado di cogliere i bisogni della popolazione, secondo un approccio olistico, sostenuto e promosso dalla Commissione europea attraverso numerose iniziative.

L'approfondimento ha permesso di **rilevare** che, a quella data, in Italia la percentuale maggiore di disturbi mentali e di disabilità era presente nella fascia da quindici a diciannove anni e che nella popolazione giovanile (tra i 18 e i 24 anni) la disabilità per salute mentale rappresentava dal 25 % al 30 % di tutta la disabilità legata a disturbi di tipo sanitario. Con riferimento all'utenza nei

Dipartimenti di Salute Mentale e Dipendenze Patologiche della Regione Emilia-Romagna, **si rilevava** che erano oltre 170.000 le persone seguite dalle tre articolazioni dei Dipartimenti integrati di Salute Mentale (di cui oltre 80.000 in contatto con i servizi di salute mentale, oltre 60.000 in contatto con la neuropsichiatria infantile e oltre 30.000 in contatto con i servizi per le dipendenze patologiche) e **si segnalava** un incremento dei casi di depressione, un decremento dei disturbi psichiatrici maggiori, come la schizofrenia o la mania e i disturbi bipolari e un incremento delle persone con ritardo mentale.

Nel biennio 2022-23 **si rammenta** che tutte le Aziende USL della regione hanno partecipato al progetto regionale **“Potenziamento della rete dei servizi consultoriali per il supporto psicologico finalizzato alla promozione del benessere psico-fisico degli adolescenti”** a seguito del Decreto 30 novembre 2021 del Ministero della Salute su "Fondo per la promozione del benessere e della persona finalizzato a favorire l'accesso ai servizi psicologici". Mediante tale progetto è stata rafforzata l'attività psicologica e/o di accoglienza negli Spazi giovani per l'individuazione precoce delle problematiche psicologiche e relazionali e per un'eventuale presa in carico del disagio psicologico in adolescenza, con lo scopo di promuovere e rafforzare la resilienza e di prevenire lo sviluppo di condizioni psicologiche più critiche, lavorando in stretta collaborazione con scuole e servizi territoriali di pediatria e di medicina generale e con i Centri per le famiglie, e fungendo da raccordo con i servizi di secondo livello di NPIA, psicologia e psichiatria in caso di condizioni psicopatologiche.

La consapevolezza sulla necessità di curare la salute mentale è cresciuta a livello mondiale con la **pandemia di Covid-19** e in particolare in Emilia-Romagna, con le drammatiche **conseguenze dell'alluvione** del maggio 2023, quando fu allestita subito dalla Regione una rete di oltre 170 psicologi per fornire supporto alla popolazione.

Al fine di rispondere alle crescenti esigenze dei cittadini in tema di salute mentale, **si segnala** che con Delibera Num. 2185 del 18/12/2023 la Regione ha approvato le **“Linee di indirizzo per l'implementazione della Psicologia nelle Case della Comunità”**, documento che – basato sulle sperimentazioni attuate nelle AUSL già a partire dal 2015 - mira a fornire le Linee di indirizzo alle AUSL sulle diverse declinazioni dell'attività della Psicologia all'interno delle Case di Comunità e dei percorsi che le attraversano. Le linee di indirizzo rappresentano una **sintesi degli interventi che si chiederanno ai professionisti** per fornire supporto psicologico a una fascia della popolazione sempre più ampia: non solo anziani, la cui condizione psicologica sia messa alla prova da altre malattie, ma anche chi si prende cura di loro (i cosiddetti *caregiver*), adolescenti con le loro famiglie, neogenitori, persone che mostrino primi segnali di ansia o depressione. Obiettivo che sarà reso possibile anche grazie a strumenti tecnologici quali la **telemedicina** e la **cartella elettronica**. **Si evidenzia** che le Aziende sanitarie della Regione saranno in grado di partire con il nuovo servizio **entro la fine del 2024**, intanto è stata avviata, con 25mila euro di risorse, la **formazione di parte del personale** che sarà coinvolto.

Alla luce di quanto sopra, **si ribadisce** l'importanza di intervenire con progettualità concrete che garantiscano l'individuazione precoce dei disturbi, la prevenzione ed un accesso tempestivo ed equo a servizi di salute mentale di alta qualità, lavorando in stretta collaborazione con scuole e servizi territoriali, e l'importanza di rafforzare l'inclusione sociale affrontando la stigmatizzazione associata ai problemi di salute mentale.

Con riferimento all'ambito di prevenzione e promozione della genitorialità positiva, **si richiama** la DGR 391/2015 contenente le linee guida regionali sui **centri per le famiglie**, che sono luoghi di sensibilizzazione e prevenzione orientati alla promozione della genitorialità con un

approccio mirato ad affiancare le risorse delle persone e delle famiglie e a prendersi cura delle relazioni e dei legami che si sviluppano nel contesto familiare e comunitario. In proposito **si evidenzia** che nel corso del 2023 sono stati sostenuti da Regione ER 42 centri attivi su tutto il territorio regionale per attività di sostegno alla natalità e adolescenza, anche a fronte di un Programma straordinario famiglie 2023-2024 approvato con DGR 2143/2022. Inoltre, nel 2023 si è concluso presso il Dipartimento per le Politiche della famiglia il progetto relativo alla stesura delle linee guida per il modello condiviso di Centro per le famiglie, coerente con gli orientamenti nazionali ed i principi ispiratori contenuti nel 5° Piano infanzia e adolescenza e nella *European Child Guarantee*, a cui Regione Emilia-Romagna ha collaborato. **Si evidenzia** inoltre che è proseguita l'implementazione delle Linee di indirizzo nazionali aventi ad oggetto "L'intervento con bambini e famiglie in situazioni di vulnerabilità" (P.I.P.P.I). Attraverso il coordinamento regionale si accompagnano e coordinano tutti gli ambiti territoriali della regione nell'implementazione, nei momenti formativi, di tutoraggio e di monitoraggio del **modello cd. Pippi** definito nel nuovo Piano sociale nazionale quale Livello Essenziale delle Prestazioni in ambito Sociale (LEPS). Il suddetto Pippi è stato esteso a valere anche sulle risorse del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), Missione 5 "inclusione e coesione" sub-investimento 1.1.1 "Sostegno alle capacità genitoriali e prevenzione della vulnerabilità delle famiglie".

All'interno del Piano regionale della Prevenzione 2022-25, **si evidenzia** che nel 2023 la Regione ha proseguito il sostegno alla realizzazione del Programma Libero n. 11 "**Interventi nei primi 1000 giorni di vita**" che integra interventi preventivi, protettivi o curativi da realizzare con tempestività nella primissima fase della vita. Le evidenze scientifiche dimostrano, infatti, che questi interventi portano a risultati di salute positivi a breve, medio e lungo termine, non solo per il bambino e l'adulto che sarà, ma anche per i genitori, la collettività e le generazioni future. Infatti, è stato dimostrato che i bambini che crescono in condizioni di povertà o difficoltà ambientale dimostrano nel tempo maggiori difficoltà di comportamento, apprendimento e integrazione sociale, più elevata probabilità di fallimenti scolastici, di difficoltà nell'inserimento del mondo del lavoro. **Si sottolinea** come sia quindi strategico prestare attenzione a tutti i genitori e alle famiglie che si trovano ad accogliere un nuovo bambino in situazioni di possibile fragilità.

In materia di educazione e cura della prima infanzia, **si richiama** l'impegno costante della Regione nel promuovere la salute e il benessere dei bambini e delle bambine tramite la rete di consultori familiari, pediatrie di comunità, pediatri di libera scelta e ospedali, facilitando la continuità assistenziale e collaborando con l'area sociale e quella educativa; nell'organizzare spazi di confronto e dialogo con le famiglie (world café, questionari on-line, interviste in profondità); nello svolgere attività di monitoraggio dello stato di salute della popolazione pediatrica finalizzata a identificare aree di disuguaglianza e maggiore vulnerabilità e pianificare di conseguenza gli interventi più opportuni; nell'organizzare attività di formazione per la prevenzione e riconoscimento di situazione di abuso e maltrattamento.

Infine, sotto il profilo del miglioramento della raccolta dati, **si ricorda** che a dicembre 2023 è stato concluso il progetto per l'implementazione della "**Cartella CURE – cartella socio-sanitaria informatizzata unica regionale dei Servizi del DSMDP**", che include le attività della Salute mentale adulti, Dipendenze patologiche, Neuropsichiatria infanzia adolescenza, Psicologia clinica e Servizi Tutela minori area sanitaria delle AUSL. Nella cartella è stato implementato il concetto di centralità dell'assistito nel processo di cura, attraverso la cooperazione dei diversi servizi, pubblici o privati, che intervengono nell'ambito delle proprie competenze. Oggi 4.500 professionisti del Dipartimento di Salute mentale e dipendenze utilizzano il medesimo strumento, condividendo progettualità e

trattamento sugli assistiti. **Si evidenzia** che il progetto ha permesso di disporre di flussi informativi su cui basare la programmazione regionale e delle Aziende USL.

**Si esprime** inoltre apprezzamento per le iniziative intraprese a sostegno di interventi promossi dal terzo settore e da soggetti privati rivolti a preadolescenti e adolescenti dedicati alla prevenzione del bullismo e del cyberbullismo, nonché alle tematiche dell'Agenda Globale 2030 per lo sviluppo sostenibile, alla promozione del benessere connesso all'identità di genere e al contrasto delle discriminazioni legate al genere e alle azioni di contrasto al disagio degli adolescenti e preadolescenti, con riferimento alle ricadute dell'emergenza sanitaria da Covid-19.”.

I presidenti **MARCHETTI, PELLONI e SONCINI** ringraziano e, in assenza di ulteriori interventi, dichiarano chiusa la seduta congiunta alle ore 10,50.

Approvato nella seduta del 14 marzo 2024.

La segretaria  
*Monica Bernardi*

La Presidente  
*Francesca Marchetti*