



Cittadini in crescita

Editoriale: Una comunità che educa ● I diritti dell'infanzia nell'ordinamento costituzionale e internazionale ● La mediazione per ricostruire i legami familiari ● La condizione economica dei minorenni in Italia ● Interviste a Gustavo Zagrebelsky e Francesco Tullio-Altan ● Il Progetto Sinba ● La legislazione sociale per la famiglia in Italia ● Esperienze locali di conciliazione ● Percorsi di partecipazione con minori stranieri non accompagnati o svantaggiati ● Giovani e consumo di droghe ● Child in the City; Raccomandazioni per le politiche europee rivolte alla prima infanzia; Seconda Conferenza nazionale della famiglia; Working for inclusion ● Rassegna normativa



Dipartimento per le Politiche
della Famiglia



Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali
Direzione Generale per l'inclusione e i diritti sociali
e la responsabilità sociale delle imprese (CSR)



Cittadini in crescita

nuova serie, 4/2010

Pubblicazione registrata presso il Tribunale di Firenze il 15 maggio 2000 (n. 4965)
ISSN 1723-2562

Direttore responsabile Roberto Marino

Direttore scientifico Francesco Paolo Occhiogrosso

Condirettore scientifico Valerio Belotti

Comitato di redazione Roberto Marino, Francesco Paolo Occhiogrosso, Valerio Belotti,
Donata Bianchi, Adriana Ciampa, Salvatore Me, Piercarlo Pazè, Maria Teresa Tagliaventi, Pierpaolo Triani



Istituto degli Innocenti
Piazza SS. Annunziata, 12 - 50122 Firenze
n. verde 800 435433
www.minori.it - cnda@minori.it

Area documentazione, ricerca e formazione Aldo Fortunati

Servizio documentazione, editoria e biblioteca Antonella Schena

Redazione Roberta Ruggiero, Donata Bianchi, Anna Buia, Barbara Guastella, Tessa Onida

Supporto tecnico-organizzativo Maria Bortolotto

Realizzazione editoriale Elisa Iacchelli, Paola Senesi

Progetto grafico e impaginazione Barbara Giovannini

Stampa Litografia IP, Firenze - maggio 2011

Per le tavole riprodotte in questo numero
© Altan/Quipos

Questa pubblicazione è stata realizzata dall'Istituto degli Innocenti nel quadro delle attività del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza. Tutta la documentazione prodotta dal Centro nazionale è disponibile sul sito web www.minori.it. La riproduzione è libera, con qualsiasi mezzo effettuata compresa la fotocopia, salvo citare la fonte.

Cittadini in crescita

nuova serie
4 | 2010

EDITORIALE

- 3** Una comunità che educa
Pierpaolo Triani

APPROFONDIMENTI

- 5** I diritti dell'infanzia nell'ordinamento costituzionale e internazionale
Andrea Giorgis
- 10** La mediazione: un percorso per ricostruire legami
Anna Coppola De Vanna
- 16** La condizione economica dei bambini e degli adolescenti in Italia
Andrea Brandolini

INTERVISTE

- 25** La mitezza del diritto e delle istituzioni negli interventi e nei procedimenti per le persone, la famiglia e i minori di età
Intervista a Gustavo Zagrebelsky a cura di *Piercarlo Pazé*
- 30** La Pimpa è... il mondo come potrebbe essere
Intervista a Francesco Tullio-Altan a cura di *Anna Buia*

POLITICHE PER L'INFANZIA E L'ADOLESCENZA

- 32** Progetto Sinba. Per avviare un sistema informativo locale e nazionale sulla cura all'infanzia
Antonio Oddati
- 36** La legislazione sociale per la famiglia in Italia
Francesco Tomasone

DALLA PARTE DEI "CITTADINI IN CRESCITA"

- 47** Alcune esperienze locali di conciliazione
Barbara Guastella
- 51** Percorsi di partecipazione con minori stranieri non accompagnati o a rischio di esclusione sociale
Laura Lagi

POLITICHE INTERNAZIONALI

- 55** Giovani e consumo di droghe
Angela Me

EVENTI

- 59** Child in the city
Sabrina Breschi
- 64** Raccomandazioni per le politiche per l'educazione e l'accoglienza della prima infanzia in Europa (2010-2020)
Florence Pirard e Benoît Parmentier
- 68** Seconda Conferenza nazionale della famiglia
Giovanni Vetrutto
- 71** Working for inclusion
Barbara Pagni

- 74** RASSEGNA NORMATIVA a cura di *Tessa Onida*

Sommario



Le tavole che illustrano questo numero sono state realizzate da **FRANCESCO TULLIO-ALTAN**, scrittore, illustratore, disegnatore satirico meglio noto col nome di **ALTAN**.

Lasciati gli studi di architettura, Altan (Treviso, 1942) inizia a lavorare come scenografo e sceneggiatore per il cinema e la televisione. Nel 1970 si trasferisce a Rio de Janeiro, dove pubblica il suo primo fumetto per bambini su un quotidiano locale; dal 1974 inizia a collaborare come fumettista con periodici italiani. Nel 1975, dopo il ritorno in Italia, prende vita sul *Corriere dei Piccoli* la cagnolina Pimpa, uno dei suoi personaggi più famosi. Dopo Pimpa, Altan crea altri personaggi molto amati dai bambini, come Kika, Kamillo Kromo, Olivia Paperina; illustra numerose opere di altri autori, tra cui l'intera serie dei libri di Rodari della Einaudi Ragazzi, *Il libro dei gatti tuttofare* di Eliot, *Il naso* di Gogol, *Istruzioni alla servitù* di Jonathan Swift, le *Fiabe campane* di Roberto De Simone.

Altan è anche autore di romanzi a fumetti destinati a un pubblico adulto: *Sandokan* (1976), *Colombo* (1979), *Ada* (1979), *Fritz Melone* (1978), *Franz* (1980), *Cuori pazzi* (1981), *Macao* (1986)...., ma è noto soprattutto come creatore di Cippiuti, l'operaio metalmeccanico vetero-comunista e disincantato, e del Cavalier Banana; le sue vignette appaiono oggi su *L'Espresso* e *La Repubblica*.

una COMUNITÀ che EDUCA

Pierpaolo Triani

Ci vorrebbero più alleanze educative. È questo l'auspicio – condiviso da tutti gli interlocutori, genitori, insegnanti, operatori sociali, responsabili delle istituzioni – che spesso risuona nei dibattiti e nei tavoli di lavoro dedicati all'educazione dei bambini e dei ragazzi.



In effetti la parcellizzazione dei tessuti sociali e culturali, la crescente differenziazione dei valori di riferimento e dei modelli educativi, la maggiore frammentazione degli spazi e dei tempi quotidiani, porta con sé, legittimamente, l'esigenza di raccordo e di dispositivi di sintesi. Va crescendo in coloro che operano in campo educativo la consapevolezza dell'insufficienza dei singoli soggetti e delle singole "agenzie" e l'importanza che le comunità territoriali comprendano l'educazione come una questione che riguarda tutti; che esse si riconoscano, tra i tanti aspetti caratterizzanti, anche come realtà educanti.

Una *comunità che educa* è tale nella misura in cui mette tra le proprie priorità il diritto all'educazione e allo sviluppo delle nuove generazioni; promuove, in una logica di sussidiarietà, la soggettività educativa della famiglia e

dei diversi corpi sociali intermedi; investe seriamente nella formazione delle figure educative, nel potenziamento e nel rinnovamento dei servizi; è attenta alla valenza formativa dei propri linguaggi, riti, regole, comportamenti, mode; costruisce strumenti di raccordo e di condivisione; guarda ai bambini e ai ragazzi non solo come destinatari, ma come protagonisti del processo educativo.

Una comunità che educa non è un dato di fatto quanto piuttosto un'idea orientativa per definire obiettivi, tracciare indirizzi, generare innovazione. Una comunità che educa è un compito aperto, un processo continuo che ha come principi dinamici la disponibilità a condividere un nucleo comune di significati e lo spirito di collaborazione.

Non basta abitare nello stesso territorio e dipendere dagli stessi servizi perché le persone si

sentano parte di una comunità e ancora di più compartecipi di un impegno comune. È necessario convergere su alcuni valori. Non è sufficiente affermare che l'educazione delle nuove generazioni è importante, occorre invece condividere principi e significati forti a cui ispirare la propria azione. La Costituzione, la Convenzione Onu sui diritti del fanciullo, la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, come ci ricorda Andrea Giorgis in questo numero, rappresentano un punto di riferimento sostanziale per costruire queste convergenze e declinare un impegno educativo a misura dei diritti dell'infanzia.

Una comunità che intende creare sinergie, per promuovere sempre meglio la crescita dei bambini e dei ragazzi, ha bisogno di tenere vivo e alimentare lo spirito di collaborazione. Occorre, a questo proposito, operare in due direzioni, strettamente connesse. Si tratta da una parte di coltivare una cultura (ossia un modo di pensare) e dall'altra una prassi (ossia un modo di agire).

La promozione di una cultura collaborativa chiede innanzitutto a una comunità di non dare per scontata la collaborazione stessa. A volte si dà per certo che gli uomini siano naturalmente predisposti a lavorare insieme, che basti affermare l'importanza dell'interdipendenza perché tutti si diano da fare. I fatti purtroppo ci dicono qualcosa di diverso. Collaborare costa fatica perché, come osservava Mounier, nonostante gli uomini siano strutturalmente disposti alla comunicazione, «c'è qualcosa dentro di noi che resiste intimamente allo sforzo di reciprocità» e «quando abbiamo costituito un'alleanza di reciprocità, famiglia, patria, istituzioni religiose, ecc., questa alimenta ben presto un nuovo egocentrismo e innalza così un nuovo ostacolo tra uomo e uomo»¹. Collaborare richiede risorse e disposizione a mettersi in gioco, richiede la scelta. Non si collabora solo perché a volte è bello, ma perché si crede sia decisivo per la qualità della vita sociale.

Proprio perché precario lo spirito di collaborazione richiede un'azione culturale che richiami costantemente, con pacatezza ma anche con decisione, i principi base a cui si ispira una determinata vita collettiva e che costituiscono il collante per uno sforzo educativo condiviso; comporta inoltre un continuo lavoro di approfondimento di questi valori

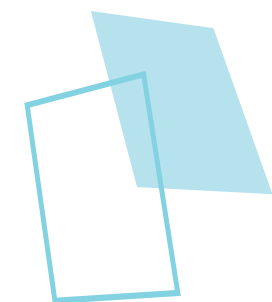
anche alla luce delle sfide che i cambiamenti sociali continuamente pongono.

In stretta connessione con la coltivazione di una cultura capace di lasciare spazio alla condivisione, la comunità che educa prende forma attraverso un modo di agire collaborativo. Sono diversi i passi che possono essere compiuti in questa direzione.

Un territorio che voglia potenziare la sinergia e la corresponsabilità educativa cerca innanzitutto di accrescere la qualità dello scambio di informazioni e di comunicazione tra i diversi soggetti coinvolti nel lavoro di educazione, promozione, prevenzione e recupero. È in questa linea il Progetto Sinba teso ad avviare un sistema informativo locale e nazionale sulla cura dell'infanzia, presentato in questo numero da Antonio Oddati.

Una comunità che intende essere educante cerca inoltre di accrescere il confronto sull'analisi dei problemi, per cui quando si fanno acuti determinati fenomeni (si pensi ad alcuni atti devianti degli adolescenti) non si chiede solo come controllare la situazione, ma assieme alla regolamentazione (legittima e necessaria) si interroga sulle cause e sui cambiamenti più profondi che possono essere attivati. Cerca, ancora, di predisporre progetti comuni e attivare azioni di sostegno per i diversi soggetti educanti, soprattutto quando essi vivono momenti di difficoltà esistenziale, affettiva o economica. Non sempre chi è impegnato nell'educazione, ce lo ricordano con tagli diversi gli articoli dedicati alla mediazione familiare e alla condizione economica dell'infanzia, ha le risorse psicologiche o materiali per far fronte ai propri compiti.

Una comunità che vuole porre lo sviluppo integrale dell'infanzia tra le priorità ha bisogno di mantenere alta l'attenzione sulla qualità relazionale ed educativa delle trame informali e quotidiane che la innervano, ha bisogno di promuovere l'attivazione di contesti vitali di socializzazione dove i bambini e i ragazzi possano incontrarsi, giocare, esprimersi, sperimentarsi non solo come fruitori ma come elaboratori di cultura. Ha il compito di percorrere la strada della responsabilizzazione delle nuove generazioni attraverso proposte di reale partecipazione dei bambini e dei ragazzi, come ha ribadito anche la quinta conferenza *Child in the city*, presentata proprio in questo numero.



¹ Mounier, E., *Il personalismo*, Roma, Ave, 2004, p. 64.

i DIRITTI dell'INFANZIA nell'ORDINAMENTO costituzionale e internazionale



Andrea Giorgis

La Costituzione

La Costituzione italiana – a differenza della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea – non contiene alcun articolo specificamente dedicato ai diritti dell'infanzia e del bambino. Da questa assenza si potrebbe trarre l'impressione che la nostra Carta costituzionale non consideri i bambini quali titolari autonomi di posizioni giuridiche soggettive e/o l'infanzia oggetto di particolare protezione giuridica.

Così però non è. Se si scorre la prima parte della Costituzione, e ci si sofferma su quelle disposizioni in cui vengono enunciati i cosiddetti principi fondamentali, si trovano alcune importanti e impegnative enunciazioni che, se interpretate in tutte le loro potenzialità, evidenziano subito quanta attenzione il nostro ordinamento costituzionale dedichi all'infanzia e quanto sia in esso presente una prospettiva volta ad affermare il primato della persona fin dai suoi primi anni di vita.

Innanzitutto vi è l'articolo 2, il quale – nel riconoscere e garantire «i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità» – proclama il principio personalistico, muovendo dal presupposto che ogni essere umano abbia valore in sé e, in quanto essere umano appunto, debba poter vivere, nel presente, e realizzare, nel futuro, la propria specifica e irripetibile personalità: questo significa considerare gli individui persone fin dalla nascita, e dunque – sul piano più strettamente giuridico – riconoscere loro, fin dai primi anni di vita, diritti soggettivi all'autonomia, alle relazioni sociali e affettive, all'accesso ai beni e ai servizi essenziali, nonché al rispetto dei caratteri salienti del proprio particolare e contingente modo di essere¹.

Ancora più esplicito è l'articolo 3, comma secondo, il quale – nel prescrivere alla Repubblica di adoperarsi per «rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'uguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione [...] all'organizzazione politica, economia e sociale del

¹ Cfr., anche per ulteriori indicazioni bibliografiche, Rossi, E., *Art. 2, in Commentario alla Costituzione*, Torino, Utet, 2006, vol. I, p. 38ss; Baldassarre, A., *Diritti inviolabili*, in *Enciclopedia giuridica*, Roma, Treccani, 1989, vol. XI.



Paese» – individua nella persona umana e nel suo continuo e dinamico divenire il fondamento e l'obiettivo dell'azione di tutti i pubblici poteri².

Da questi principi, che definiscono i tratti fondamentali del nostro ordinamento e dell'antropologia da cui esso muove, non pare quindi difficile trarre il riconoscimento di veri e propri diritti dell'infanzia e dei bambini, per molti versi analoghi a quelli enunciati dalla Carta di Nizza e dalle Carte internazionali, come, ad esempio, il diritto di intrattenere relazioni con i due genitori (sempre che non sussistano ragioni che rendano tali relazioni contrarie all'interesse del bambino), o il diritto di esprimere la propria opinione, e il diritto a che tale opinione venga presa in considerazione, specie sulle questioni che li riguardano (seppur tenendo conto dell'età e della maturità), oppure ancora il diritto a un'educazione e a un'istruzione che consentano loro di acquisire tutti quegli strumenti culturali che sono necessari per un pieno sviluppo della personalità e un libero e consapevole esercizio della volontà (in campo civile, politico, economico e sociale), ecc.

Dal principio personalistico e di uguaglianza – oltre che dagli articoli 7 e 8 della Convenzione sui diritti del fanciullo – discende inoltre – come ha sottolineato la Corte costituzionale – il diritto di ogni bambino a uno *status filiationis* (quale elemento costitutivo dell'identità personale)³. «Nessuna discrezionalità delle scelte legislative, con riferimento al quarto comma dell'art. 30 della Costituzione, che abilita la legge a dettare norme e limiti per la ricerca della paternità – si legge nella sentenza n. 494/2002 – [potrebbe] essere invocata in contrario», né potrebbe giustificarsi una limitazione del fondamentale diritto al riconoscimento, in nome della tutela della famiglia e dei suoi diritti come formazione sociale (ex art. 29 della Costituzione). L'adozione di misure sanzionatorie nei confronti di condotte che ne compromettano l'identità, come avviene nel caso dell'incesto, non può spingersi al di là della cerchia degli autori delle condotte medesime, fino a coinvolgere «soggetti totalmente privi di responsabilità, come sono i figli di genitori incestuosi», ai quali non può essere perciò negato il diritto al riconoscimento e alla dichiarazione giudiziale di paternità. La Costituzione, e il principio personalistico che essa

proclama, non giustificano infatti – spiega la Corte – una concezione della famiglia nemica delle persone e dei loro diritti, anche perché, «conformemente [...] al principio personalistico [...], il valore delle formazioni sociali, tra le quali eminentemente la famiglia, è nel fine a esse assegnato, di permettere e anzi promuovere lo svolgimento della personalità degli esseri umani».

Pur non contenendo nessun articolo specificamente dedicato ai diritti dell'infanzia, la Costituzione italiana, già dai primi articoli, afferma il principio personalistico e di uguaglianza e quindi il primato della persona fin dai suoi primi anni di vita

Alcuni diritti soggettivi trovano peraltro un riconoscimento esplicito anche in ulteriori e più particolari disposizioni costituzionali: l'articolo 30, comma primo, ad esempio, nel disciplinare la posizione dei genitori nei confronti dei figli, attribuisce a questi ultimi (anche se nati fuori dal matrimonio⁴) il diritto al mantenimento, all'istruzione e all'educazione. E naturalmente, per definire che cosa sia l'educazione e l'istruzione che i figli hanno diritto di ricevere dai genitori occorrerà muovere da quella prospettiva personalistica di cui si è detto sopra, in virtù della quale non sono i bambini per i genitori e la famiglia, ma i genitori e la famiglia per i bambini e per la loro crescita e la loro persona⁵.

Con il linguaggio del diritto oggettivo (più che in quello dei diritti soggettivi), ma nella medesima prospettiva personalista, l'articolo 31 della Costituzione prescrive poi alla Repubblica di aiutare i genitori, con misure economiche e altre provvidenze, e, sempre nella stessa prospettiva, al legislatore di predisporre interventi pubblici e istituti giuridici a tutela dei bambini, dell'infanzia e della gioventù, qualora i genitori si dimostrino incapaci di adempire i propri doveri (e si renda quindi necessario che altri soggetti si prendano cura dei minori di età).

² Cfr. Giorgis, A., *Art. 3, comma 2*, in *Commentario alla Costituzione*, Torino, Utet, 2006, vol. I, p. 88ss.

³ Cfr. Corte cost. sent. n. 120/2001.

⁴ E anche se nati da una relazione incestuosa: cfr. Corte cost. sent. n. 494/2002.

⁵ Cfr. Lamarque, E., *Art. 30*, in *Commentario alla Costituzione*, Torino, Utet, 2006, vol. I, p. 622ss.

Sulla posizione dei figli nei confronti dei genitori e della famiglia e, in particolare, sull'incidenza della prospettiva personalista anche all'interno delle formazioni sociali, cfr. la motivazione della citata sentenza della Corte costituzionale n. 494/2002 con la quale è stato riconosciuto, anche ai "figli incestuosi" il diritto alla *status filiationis*.

Gli articoli 33 e 34 disciplinano invece il momento dell'istruzione che si svolge all'esterno del rapporto tra genitori e figli. Anche in questo caso la prospettiva personalista non cambia, ma si arricchisce di una dimensione pubblica che cerca di tradurre in termini di servizi e di diritti soggettivi il carattere democratico e pluralista dell'ordinamento.

L'articolo 33 – dopo aver riconosciuto la libertà dell'arte, della scienza e dell'insegnamento – prescrive allo Stato di disciplinare e di istituire scuole per tutti gli ordini e gradi. La ragione e l'obiettivo di questa disposizione sono chiari: da un lato, garantire quel pluralismo culturale e quella libertà di ricerca che il fascismo, come tutte le forme di stato totalitarie e organicistiche, aveva negato; dall'altro, promuovere quella diffusione del sapere che è indispensabile per consentire a ciascuno di sviluppare una coscienza critica e di partecipare all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese (art. 3, comma 2).

La scuola è infatti considerata dalla nostra Costituzione – per riprendere una felice espressione di Calamandrei – come un «organo centrale della democrazia e completamente necessario del suffragio universale». Poiché a tutti è riconosciuto il diritto di votare, di essere eletti (art. 48) e di prendere parte alla vita politica economica e sociale (art. 3), e poiché un esercizio libero e consapevole dei diritti di partecipazione presuppone un certo grado di istruzione, di sapere o, comunque, la disponibilità di strumenti culturali, tutti devono poter essere messi nella condizione di acquisirli, tutti devono cioè poter acquisire quel livello di istruzione che consente libertà di giudizio e pieno sviluppo della persona. Anziché limitare il voto alle persone istruite (e più ricche) come avveniva nello Stato liberale, la nostra Costituzione prescrive allo Stato di assicurare a tutti un livello adeguato di istruzione (e di risorse economiche). Del resto, una società nella quale non vi è un'adeguata diffusione della cultura rischia di compromettere le ragioni stesse del vivere democratico, il quale si fonda sulla capacità e sulla responsabilità dei singoli e dei gruppi di comprendere e valutare criticamente i problemi del proprio tempo.

Alla luce di questo principio (democratico) si comprende anche perché l'istruzione, oltre che un diritto, sia, per la nostra Carta costituzio-

nale, un dovere. Nell'articolo 34 si legge, infatti, che l'istruzione, impartita per almeno otto anni, è «obbligatoria e gratuita». Ciascuno, oltre che il diritto, ha il dovere di concorrere alla realizzazione di quell'insieme di condizioni materiali e spirituali che consentono appunto, come recita l'articolo 3, comma 2, il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti all'organizzazione politica economica e sociale del Paese: ognuno, si potrebbe sintetizzare, ha il dovere di prendersi cura di sé, dello sviluppo della propria persona, e del “tutto” in cui vive.

L'articolo 33, oltre a imporre allo Stato di predisporre un'organizzazione potenzialmente capace di accogliere tutta la popolazione in età scolare, riconosce a enti e privati il diritto di istituire scuole e istituti di educazione, «senza oneri per lo Stato». Quest'ultimo inciso è tuttora oggetto di dispute interpretative: secondo l'interpretazione al momento prevalente, l'inciso varrebbe a escludere qualsiasi tipo di finanziamento pubblico, diretto o indiretto, alla scuola non statale. Numerose e diffuse sono però anche le interpretazioni che tendono a ridurre l'assolutezza del divieto: tra queste la più ricorrente è quella che fa leva sulla necessità di garantire il pluralismo scolastico e di rendere effettiva la libertà di scelta delle famiglie attraverso il sostegno economico di quelle che non intendono servirsi della scuola pubblica e si trovano in condizioni economiche disagiate. A ogni studente/famiglia – si argomenta – dovrebbe riconoscersi l'effettiva libertà di scegliere quale tipo di scuola frequentare e, in particolare, quale tipo di progetto educativo e formativo ricevere.

Ora, al di là delle considerazioni di carattere strettamente logico-giuridico e letterale che possono essere avanzate per criticare questo tipo di argomentazione, si dovrebbe riflettere

L'articolo 33 della Costituzione prescrive allo Stato di disciplinare e di istituire scuole per tutti gli ordini e gradi: tutti devono poter acquisire quel livello di istruzione che consente libertà di giudizio e pieno sviluppo della persona

L'articolo 37 della Costituzione prescrive che le condizioni di lavoro siano tali da consentire alla donna di adempiere alla sua essenziale funzione familiare; contiene una direttiva di parità di condizioni di lavoro e di diritti tra uomo e donna e prescrive al legislatore di stabilire il limite minimo di età per il lavoro salariato e di tutelare il lavoro dei minorenni con speciali norme

sulle caratteristiche di fondo, i presupposti e le esigenze di un ordinamento e di un contesto sociale pluralistico.

Un ordinamento costituzionale “aperto”, che riconosca e intenda preservare il pluralismo sociale e culturale, ha bisogno di luoghi e di momenti di integrazione: un ordinamento pluralista ha cioè bisogno di luoghi e di momenti nei quali promuovere quell'educazione alla convivenza tra diversi e quella comunanza culturale di base senza le quali la sua stessa sopravvivenza come unità sarebbe a rischio.

Non si tratta quindi di negare il diritto all'educazione delle famiglie, ma di riconoscere che questo diritto non è illimitato, e che l'educazione e la formazione, in un contesto sociale pluralistico, è bene che siano (anche) uguali (e impegnate a educare alla pluralità e all'uguaglianza nella pluralità).

Una specifica disposizione costituzionale a tutela dell'infanzia la si ritrova infine nell'ambito dei rapporti economici.

L'articolo 37 della Costituzione prescrive che le condizioni di lavoro siano tali da consentire alla donna di adempiere alla sua essenziale funzione familiare, e tali da assicurare alla madre e al bambino una speciale protezione: la donna deve essere sollevata dal dilemma di dover sacrificare il posto di lavoro per salvaguardare la libertà di dar vita a una nuova famiglia e il diritto-dovere di accudire i figli, o viceversa, di dover rinunciare a questi suoi fondamentali diritti (uno dei quali è altresì un diritto del bambino) per evitare la disoccupazione (cfr. Corte cost., sent. n. 27/1969).

Lo stesso articolo, al primo comma, contiene anche una direttiva di parità di condizioni di lavoro e di diritti tra uomo e donna che è stata attuata dalla legislazione ordinaria⁶ e dalla giu-

risprudenza costituzionale⁷ estendendo anche al padre lavoratore il diritto di conciliare vita professionale e cura del legame con i figli: fatta eccezione per il cosiddetto periodo di comporta, durante il quale sono garantite particolari condizioni di lavoro alla sola donna, sia la madre che il padre (siano essi naturali o adottivi) hanno infatti diritto di usufruire dei medesimi tipi di congedo e dei medesimi riposi giornalieri per potersi prendere cura dei figli. Sempre l'articolo 37, al secondo e al terzo comma, prescrive al legislatore di stabilire il limite minimo di età per il lavoro salariato e di tutelare il lavoro dei minori di età con speciali norme, garantendo, a parità di lavoro, il diritto alla parità di retribuzione.

La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea

Con l'entrata in vigore (1° dicembre 2009) del Trattato di Lisbona (che ha ridisciplinato i Trattati sull'Unione Europea e sul suo funzionamento), la Carta dei diritti fondamentali (solennemente proclamata a Nizza nel dicembre 2000) ha acquisito veste ed efficacia giuridica (analoga a quella delle norme contenute nei trattati istitutivi) in tutto l'ordinamento europeo, e quindi anche nel nostro Paese: i diritti del bambino che essa proclama sono perciò diritti fondamentali che spettano a tutti i bambini europei (nei confronti della famiglia, dei singoli e delle autorità pubbliche). I bambini dell'Unione Europea sono quindi titolari di un fondamentale e generale «diritto alla protezione e alle cure necessarie per il loro benessere» (art. 24, comma 1). In questa prospettiva hanno, tra l'altro, «diritto di intrattenere regolarmente relazioni personali e contatti diretti con i due genitori» (art. 24, comma 2); di esprimere la propria opinione sulle questioni che li riguardano (art. 24, comma 1); di frequentare (perlomeno) la scuola dell'obbligo (artt. 14 e 32); di non subire alcuna discriminazione, specie nell'accesso ai beni e ai servizi pubblici (artt. 20 e 21) ecc. I bambini, inoltre – ai sensi dell'art. 32 –, non potranno essere ammessi al lavoro fino a quando non avranno raggiunto l'età in cui termina la scuola dell'obbligo, e, una volta ammessi al lavoro, dovranno comunque «beneficiare di condizioni appropriate alla loro età» e dovranno «essere protetti contro lo sfruttamento economico o contro

⁶ Dapprima con le leggi 1204/1971 e 903/1977, successivamente con la legge 53/2000 e, da ultimo, con il T.U. 151/2001 rubricato «Testo unico delle disposizioni legislative in materia di tutela e sostegno della maternità e della paternità».

⁷ Cfr. Corte cost., sentt. n. 1/1987 e n. 179/1993.

ogni lavoro che possa minare la sicurezza, la salute, lo sviluppo fisico, mentale, morale o sociale o che possa mettere a rischio la loro istruzione»⁸.

La Convenzione di New York sui diritti del fanciullo

Il testo normativo internazionale più importante e completo in materia di promozione e tutela dei diritti dell'infanzia è, tuttora, com'è noto, la Convenzione sui diritti del fanciullo, approvata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 20 novembre 1989 a New York (e introdotta nell'ordinamento italiano con la legge 176/1991).

Pur non possedendo la forza giuridica di attribuire ai singoli minori di età veri e propri diritti soggettivi immediatamente azionabili (nei confronti degli Stati e dei privati), la Convenzione di New York è tuttavia un documento importante: sia perché ribadisce la «preminenza dell'interesse del bambino» e il principio di uguaglianza di tutti i minori e, quindi, il divieto, per gli Stati che hanno aderito o ratificato il trattato, di operare qualsiasi discriminazione nel riconoscimento e nella tutela dei diritti ivi sanciti; sia, soprattutto, perché testimonia il consolidarsi e il diffondersi (sul piano internazionale appunto) di un'evoluzione culturale nel modo di concepire i bambini. Essi non debbono più essere considerati semplicemente come «oggetti», per definizione privi di autonomia di giudizio (e quindi giuridicamente «incapaci di agire») che necessitano di tutela e protezione, ma «soggetti», la cui «capacità di discernimento» e di determinazione deve essere valutata in concreto e tenuta nel debito conto⁹.

A questo riguardo merita di essere segnalata la Convenzione europea di Strasburgo del 1996 (ratificata con la legge 77/2003), volta a promuovere l'esercizio dei diritti da parte dei bambini attraverso il riconoscimento di diritti processuali e l'istituzione della figura del cosiddetto «rappresentante», al quale è attribuito

il compito non solo di agire nel nome e per conto del bambino, ma, soprattutto, di far maturare, in relazione alla concreta capacità di discernimento, l'opinione propria di quest'ultimo e di portarla a conoscenza del giudice¹⁰.

I diritti dell'infanzia come diritti fondamentali

I diritti riconosciuti dalla Costituzione, dalla Carta di Nizza e dalla Convenzione Onu sono considerati dalla giurisprudenza e dalla dottrina diritti fondamentali e, in quanto tali, diritti che spettano anche ai bambini che, pur non essendo cittadini europei, sono sottoposti alla sovranità di uno Stato membro dell'Unione Europea. È questo un aspetto molto importante sul quale soffermarsi.

I diritti, nella misura in cui vengono qualificati (in via positiva o in via interpretativa) come diritti fondamentali (o diritti inviolabili), volti ad assicurare la soddisfazione di bisogni essenziali connaturati alla condizione umana o comunque inerenti alla dignità della persona – in conformità a quanto dispongono le principali norme del diritto internazionale sui diritti dell'uomo – spettano a tutti gli esseri umani¹¹. Il principio d'uguaglianza (ancorché l'art. 3 della Costituzione faccia espresso riferimento ai soli cittadini) – come ha ribadito in più occasioni la stessa Corte costituzionale – quando viene riferito al godimento di diritti inviolabili dell'uomo non tollera discriminazioni neanche «tra la posizione del cittadino e quella dello straniero»¹².

Ogni bambino, sia esso cittadino italiano, sia esso straniero – e sia esso straniero regolarmente residente, sia esso straniero entrato in Italia violando le norme sul diritto di immigrazione – per tutto il tempo in cui sarà sottoposto alla sovranità dello Stato italiano, avrà diritto a quell'insieme di diritti soggettivi fondamentali (di libertà, di relazione e a prestazioni positive) che la Costituzione italiana, la Carta di Nizza e le Carte internazionali riconoscono ai bambini.

⁸ Per un commento analitico dei diversi articoli della Carta di Nizza e una rassegna della giurisprudenza europea cfr. AA.VV., *L'Europa dei diritti. Commento alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea*, Bologna, Il mulino, 2001 (spec. artt. 14, 24, 32, 33).

⁹ Cfr., anche per ulteriori indicazioni bibliografiche, Longobardo, T., *La Convenzione internazionale sui diritti del fanciullo (New York 20 novembre 1989)*, in *Il diritto di famiglia e delle persone*, 1991, p. 370ss.; Balboni, M., *La convenzione sui diritti del fanciullo (New York 20 novembre 1989)*, in *Le nuove leggi civili commentate*, 1992, p. 1151ss.

¹⁰ Cfr. Manera, G., *Prime impressioni e valutazioni della Convenzione europea di Strasburgo sull'esercizio dei diritti dei fanciulli*, in *Giur. merito*, 2004, p. 166ss.

¹¹ Cfr., per tutti, Ferrajoli, L., *Diritti fondamentali. Un dibattito teorico*, Bari, Laterza, 2002; Baldassarre, A., *Diritti inviolabili*, in *Enc. giur.*, Roma, 1989, vol. XI; AA.VV., *Lo Statuto costituzionale del non cittadino*, Atti del convegno annuale dell'Associazione italiana costituzionalisti, Cagliari, 16/17 ottobre 2009, in www.associazione.deicostituzionalisti.it

¹² Così, espressamente, Corte cost. sent. n. 62/1994. In senso analogo, tra le diverse decisioni della Corte costituzionale che ribadiscono l'applicazione del principio d'uguaglianza anche agli stranieri laddove si verte su diritti «fondamentali» o «inviolabili dell'uomo», cfr. sentt. n. 120/1967, 104/1969, 144/1970, 303/1996.

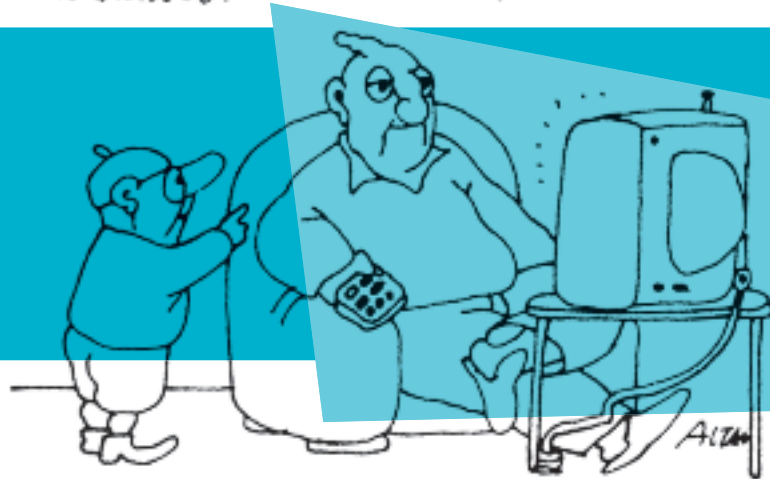
I diritti riconosciuti dalla Costituzione, dalla Carta di Nizza e dalla Convenzione Onu sono considerati diritti fondamentali e, in quanto tali, spettano anche ai bambini che, pur non essendo cittadini europei, sono sottoposti alla sovranità di uno Stato membro dell'Unione Europea

la MEDIAZIONE: un percorso per RICOSTRUIRE LEGAMI

Anna Coppola De Vanna

BABBO,
VOGLIO
IL DIALOGO.

OKEI.
SU CHE
CANALE È ?



Lo statuto della mediazione

«La mediazione, sia quella giudiziaria che quella convenzionale, è un percorso strutturato fondato sulla responsabilità e l'autonomia dei partecipanti che, volontariamente, attraverso l'aiuto di un terzo neutrale, imparziale, indipendente e senza potere decisionale o consultivo, favorisce mediante incontri confidenziali la costruzione o la ricostruzione di legami, la prevenzione, la regolazione dei conflitti». Così, il Codice nazionale di deontologia del mediatore presentato nel corso di una conferenza stampa il 5 febbraio 2009 in Francia, a firma delle più accreditate associazioni di categoria.

«Esso si riferisce a ogni ambito applicativo della mediazione, superando corporativismi e settorialismi che spesso hanno impedito uno sviluppo e una diffusione della pratica mediativa, essendo difficile unificare quello che gli

stessi mediatori dividevano, reclamando inutili e pretestuose supremazie: della mediazione familiare su quella penale, ad esempio. Era finalmente ora che la mediazione fosse riconosciuta nei suoi principi generali, piuttosto che in riferimento ai singoli campi applicativi. Per noi riferirsi a un codice deontologico del mediatore tout court significa vedere riconosciuto il significato della mediazione nel suo statuto ontologico, riprendere lo slogan “per una mediazione senza aggettivi” elaborato dal gruppo barese di mediazione fin dal 1996. E gli aggettivi contano poco quando i mediatori, come si dice nel testo del codice, affermano la loro adesione ai diritti umani e ai valori [...]; l'etica deve intendersi come la riflessione del mediatore sulla sua pratica e le sue azioni in rapporto a questi valori [...]; la deontologia fissa l'insieme delle regole e degli obblighi tra le relazioni tra i professionisti»¹.

¹ De Vanna, I., *Flash*, in «Mediaries», 12, 2008, p. 131ss.

Credo sia di fondamentale importanza, in questo testo, la sottolineatura del carattere valoriale dell'intervento e l'individuazione della finalità nella ricostruzione dei legami, obiettivo che deve riguardare tutte le relazioni in generale e quelle familiari in particolare. In questo ambito e per questo aspetto la mediazione deve superare le posizioni che ne fanno una semplice tecnica riorganizzativa dei rapporti per attestarsi come percorso ricostruttivo, laddove la dissoluzione e la corruzione delle relazioni significative rischia di svilire o svalorizzare l'importanza esistenziale dei legami.

In riferimento a ciò, vorrei cominciare dedicando particolare attenzione al significato dei termini "dissoluzione" riferito alla coppia coniugale e "riorganizzazione" riferito alle relazioni familiari a seguito della dissoluzione, con l'intento di individuare i percorsi che vanno dall'iniziale costruzione del legame alla sua dissoluzione e quelli che orientano verso la riorganizzazione delle relazioni, in vista della ricostruzione dei legami.

L'esperienza comune e quella professionale insegnano che nella maggior parte dei casi il passaggio dalla disgregazione alla ricostruzione è difficile, e questo rende di fatto non rispettato il diritto dei figli alla famiglia, anche se si tratta di una famiglia "divisa".

Per semplificare, procederò per schemi.

Vediamo la definizione del termine "dissoluzione": da dis-solvere = disgregare, disunire, ma anche "corrompere" = privare della dignità e del rispetto dovuti a se stessi e agli altri.

C'è un altro termine di comune radice che vorrei recuperare ai fini del discorso ed è "dissolvenza": graduale allontanamento di un personaggio dal primo piano di una vicenda narrata o rappresentata.

Cercherò, di seguito, di chiarire il significato particolare che questi termini assumono se iscritti nell'analisi del ciclo vitale della famiglia.

Il sistema familiare tra costruzione e corruzione

Ogni nucleo familiare si costituisce a partire dalla costruzione del legame coniugale; tale legame si fonda su un contratto che, nel caso specifico, comprende:

a) una serie di clausole, prevalentemente implicite, che costituiscono le regole di organizzazione e di funzionamento della coppia;

b) l'intima e personale aspirazione a condividere un progetto (qualcuno, in maniera più romantica, usa anche l'espressione "condividere un sogno").

Sul piano organizzativo, il contratto prevede poche clausole che mirano a stabilire le regole fondamentali della relazione coniugale: regole sono le reciproche richieste di comportamenti ammessi nella relazione, una sorta di meccanismo equilibratore. Di fatto, non esistono regole "buone" e regole "cattive"; la qualità di una regola è che deve adeguarsi ai bisogni dei contraenti la relazione. Ci sono per esempio coppie nelle quali sono ammessi spazi di autonomia ampi e coppie nelle quali ciò non è previsto; ci sono coppie nelle quali è ammessa la regola del dirsi tutto e coppie nelle quali è più dilatata la dose dei segreti.

La mediazione deve superare le posizioni che ne fanno una semplice tecnica riorganizzativa dei rapporti per attestarsi come percorso ricostruttivo, laddove la dissoluzione e la corruzione delle relazioni significative rischia di svilire l'importanza dei legami

I comportamenti "regolativi" si costruiscono per tentativi ed errori: il processo di costruzione chiarisce gradualmente ruoli, compiti, funzioni *intrasistemici*, ossia interni alla coppia, ed *extrasistemici*, ossia riferibili alle famiglie d'origine, ai contesti lavorativi e amicali; definisce confini, anche in questo caso, *interni*, per esempio lo spazio di intimità e lo spazio di libertà personale, la dignità attribuita alle rispettive attività lavorative, ed *esterni*, ad esempio, i tempi e i modi delle frequentazioni con le rispettive famiglie d'origine, la maggiore o minore confidenza con gli amici e i colleghi ecc.

Nella prima fase le regole non sono chiare, può quindi accadere che determinati comportamenti vengano vissuti dall'altro come violazioni di una clausola e producano conseguenti comportamenti oppositivi o aggressivi e, di seguito, un nuovo comportamento trasgressivo e un conseguente comportamento aggressivo. La facile soluzione di contrattare chiaramente una regola o di ricontrattarla lascia il posto alla sequenza "più trasgressione più opposizione",

in una rigida escalation che, ovviamente, finisce per indebolire la comunicazione, dilatare la distanza, innescare un meccanismo bellico di definizione arbitraria della relazione da parte di ciascuno dei componenti della coppia.

La contrattazione, che è un procedimento che prevede una certa maturità, si fonda sull'assunto che i comportamenti regolativi reciproci devono poter essere modificati nel tempo per rispondere in maniera adeguata ai bisogni diversi che via via emergono nel corso del ciclo vitale della famiglia.

La nascita di un figlio produce inevitabili cambiamenti nella vita della coppia: dovranno essere ridefiniti compiti e ruoli all'interno del sistema e confini intra e intersistemici, dovrà essere attivato un sistema di regolazione, un vero e proprio contratto tra genitori e figli

È di tutta evidenza che la nascita di un figlio produce inevitabili cambiamenti nella vita della coppia e che, conseguentemente, gli esiti saranno diversi a seconda che il processo di regolazione e di organizzazione della relazione sia stato facile o difficoltoso.

Dovranno essere ridefiniti compiti e ruoli all'interno del sistema e confini intra e intersistemici, dovrà essere attivato un sistema di regolazione, un nuovo e vero e proprio contratto tra genitori e figli. Gli esiti potranno confluire o nella sana alleanza genitoriale o nella distruttiva coalizione genitore-figli contro l'altro genitore: la conseguente struttura relazionale consentirà l'evolversi del processo di appartenenza-individuazione o esiterà nella progressiva disgregazione.

Questo, in brevissima sintesi, sul piano dell'organizzazione.

Quanto alla speranza di condividere un progetto, esso si configura come un'idea di se stesso con l'altro: ci si promette amore, comprensione, riconoscimento di se stessi; si cerca un supporto per crescere, autonomizzarsi, diventare adulti. Si investe in questo progetto, come se si trattasse di una nuova impresa, a "conduzione familiare" anche questa. Tale investimento richiede l'utilizzo e la disponibilità di tutto il capitale emotivo circolante. Esiste

una sorta di analisi "contabile" che consente di riconoscere se l'iniziativa imprenditoriale progredirà, avrà successo, diventerà solida: si tratta di chiedere agli investitori, ovvero ai singoli componenti il sodalizio, i soci, i coniugi, di redigere un bilancio del proprio capitale "libero" disponibile. Nella stragrande maggioranza dei casi uno o entrambi i soci si trovano in una situazione "finanziaria" precaria, a motivo della condizione debitoria o creditoria nei confronti della vecchia impresa familiare. In concreto accade che i problemi filiali insoluti rafforzano, in negativo, vincoli emotivi tali che si ha sempre la percezione di dover ancora restituire qualcosa ed esigere qualcosa dalla relazione con i genitori.

Ora, è evidente che un legame di coppia costruito in presenza di una tale condizione relazionale presenta dei seri rischi di non tenere nel tempo, mancando, di fatto, quella solidità che deriva dalla presa di distanza di ciascuno dei componenti dalla propria famiglia d'origine e dalla conseguente capacità di saper stare nella relazione in maniera adulta.

In linea generale a questa incapacità a livello emotivo corrisponde una difficoltà a negoziare regole comportamentali rispettose, libere: l'altro viene usato come strumento per la soddisfazione di bisogni e la risoluzione di problemi irrisolti o allontanato come nemico, come produttore del malessere che ci investe. Progressivamente si procede nel desolante distanziamento dall'altro. Il legame precipita verso la dissoluzione. Si corrompe. Quando per uno dei due o per entrambi la situazione diventa insopportabile, è tempo di uscire da questa zona dolorosa: in "dissolvenza" ciascuno si allontana dal primo piano della vicenda.

Come passare da questa fase del ciclo vitale a una nuova che si configuri come riorganizzazione?

Partiamo ancora una volta dalle definizioni:

a) "organizzazione": attività che corrisponde in modo sistematico alle esigenze di funzionalità e di efficienza di un'impresa per lo più collettiva;

b) "riorganizzazione": conferimento di un assetto in gran parte nuovo e più efficiente dal punto di vista organizzativo e funzionale.

Rispetto all'organizzazione, la famiglia rappresenta un'"impresa collettiva"; la si definisce infatti "gruppo con storia", che si costitui-

La famiglia rappresenta un'“impresa collettiva” che si costituisce per assolvere a degli scopi: il benessere dei singoli componenti e la cura e la crescita dei figli. Il passaggio dalla complementarità di coppia all'alleanza genitoriale è il percorso obbligato sia per le famiglie unite che per quelle “divise”, se davvero si vuol parlare di diritto del bambino alla famiglia

sce per assolvere a degli scopi, a delle funzioni: il benessere dei singoli componenti e la cura e la crescita dei figli. Rispetto agli obiettivi, quindi, è necessaria l'organizzazione del sistema in sottosistemi funzionali: quello di coppia, quello genitoriale, quello filial-fraterno, quello dei nonni. Un'organizzazione funzionale consente progressivi e coerenti adeguamenti dei comportamenti regolativi alle differenti istanze delle diverse fasi del ciclo vitale; consente di coniugare efficacemente appartenenza e individuazione.

Ma, come abbiamo visto, più frequentemente l'organizzazione familiare si rivela disfunzionale, a motivo della mancata elaborazione delle esperienze filiali in abilità di indipendenza e di salda progettualità di se stessi nel futuro. Da ciò l'impossibilità di costruire legami di coppia adulti, liberi, che vedano la coesistenza dell'intimità e della libertà, dell'affermatività e del rispetto dell'altro, del riconoscimento delle rispettive dignità.

Ed essere adulti non è che la forma più coerente di declinazione della genitorialità. Il passaggio dalla complementarità di coppia all'alleanza genitoriale è il percorso obbligato sia per le famiglie unite che per quelle “divise”, se davvero si vuol parlare di diritto del bambino alla famiglia.

Ricostruire legami attraverso la mediazione

La separazione rappresenta un tentativo, spesso maldestro, di cambiare la propria collocazione rispetto a una relazione frustrante, insoddisfacente, minacciosa dell'integrità dell'io, ma spesso rappresenta una modalità di cambiare senza cambiare, nel senso cioè che mutano le situazioni logistiche, ma non quelle relazionali, e la separazione che potrebbe costituire un momento di cambia-

mento finisce per riproporsi come momento di staticità e di omeostasi rigida. È rispetto a questa configurazione strutturale che è chiamata a intervenire la mediazione.

Evidentemente non vi è alcuna possibilità di ricucire un legame di coppia che si è gradatamente disgregato, corrotto, potremmo dire, utilizzando il significato della definizione a livello figurato, nel senso cioè della mancanza di dignità e di rispetto nella relazione. Quelli che possiamo ridefinire sono i ruoli e le funzioni genitoriali perché è ancora presente un superiore interesse da tutelare che è quello dei figli alla famiglia.

È come se dovessimo riscrivere la storia di quel nucleo andando a operare secondo una sorta di “mappa delle omissioni”, chiedendoci cioè che cosa è mancato.

Un primo elemento sicuramente mancato è la vera *individuazione*: tale carenza ha impedito a uno o a entrambi di “salire di grado”, ovvero di passare dallo stadio dell'essere figli a quello dell'essere adulti, coppia e successivamente genitori. È necessario allora accompagnarli verso una sana autonomia che si connetta con la capacità di progettarsi, nel caso specifico si potrebbe meglio dire ri-progettarsi nel futuro, affrontando l'inevitabile solitudine e tutti i problemi dell'autogestione.

Accompagnare oltre la zona del conflitto: questo è il compito principale del mediatore ed è in questo passaggio che s'incontreranno i contenuti antagonisti, i tempi inesorabilmente fuggiti, le emozioni negate, i luoghi involutivi che impacciano il cammino, radicano le posizioni, frustrano la speranza di scoprire il percorso verso l'autonoma individuazione e la responsabile condivisione. Accompagnare a riconoscersi e riconoscere l'altro nell'impossibilità, piuttosto che nell'incapacità e nell'ina-

deguatezza, ad agire comportamenti diversi che traducano la fatica di un nuovo progetto verso il futuro che svincoli, liberi dai vecchi e disfunzionali legami al passato.

Un secondo elemento carente è stata la *comunicazione*. I contraenti di una relazione disfunzionale finiscono per interagire soltanto attraverso comunicazioni “di servizio”, mentre hanno smesso di raccontarsi, di usare parole significative per il reciproco riconoscimento: è necessario allora riaprire canali comunicativi efficaci, ridare voce a quel non detto che si è sedimentato a costruire rabbia, rancore, sentimenti di vendetta, per rielaborarlo in termini di aspettative, bisogni, desideri, che possono essere riconosciuti e rimessi in campo per un progetto di se stessi nel futuro. È necessario intessere una comunicazione valoriale che, utilizzando il dialogo maieutico, accompagni i genitori verso la condivisione di scelte responsabili, in vista della ricostruzione dei legami lacerati dal conflitto. Quello che c'è da fare non è semplicemente portare la discussione sui *contenuti* della contesa, quanto piuttosto creare il dialogo, un dialogo agonico «che non è né negoziato, né irenismo. Ha senso e successo solo se nel suo corso le soggettività dei dialoganti mutano e così si avvicinano, oppure rimangono distanti ma nella consapevolezza delle implicazioni della distanza»². Ma è possibile pervenire a questo traguardo soltanto se i mediatori si affrancano dall'obiettivo di raggiungere degli accordi più o meno soddisfacenti, per puntare lo sguardo più lontano, alla riconquista dell'abilità di intessere relazioni e ricostruire legami.

È mancata la *dignità*, è mancato il *rispetto*. Vi è una strana sensazione quando s'incontrano coppie in crisi o in separazione nella stanza di mediazione: visti disgiuntamente, ciascuno di loro appare coerente, capace, adeguato al contesto; visti congiuntamente, diventano reciprocamente aggressivi, ripetono meccanicamente comportamenti ridondanti, ricorrono all'uso di strategie offensive sempre più sofisticate, quasi che l'unica identità possibile sia quella dell'oppositore, del nemico. In questa guerra a oltranza tutti gli strumenti d'offesa risultano leciti, anche i figli, spesso utilizzati per alleanze perverse e coalizioni. Messi da parte, dunque, la dignità e il rispetto, ciascuno dei contendenti cerca alleati in una diversa zona

della scala gerarchica, confondendo ruoli e funzioni e realizzando una sorta di fratria incongrua: madre e padre diventano fratelli dei propri figli per portare avanti inutili guerre fratricide che distruggono tutti, non essendovi un obiettivo concreto da distruggere.

Restituire la dignità personale è la risposta ideale al conflitto: ciò è reso possibile dal fatto che nell'ambito della relazione l'attenzione è rivolta alle persone e non al ruolo che ciascuno riveste. È importante consentire ai confliggenti di uscire dal ruolo di “genitore separato”, che connota in modo rigido la vicenda conflittuale in atto, per riappropriarsi di quelli di “figlio”, “amante”, “professionista”, “appassionato di cinema”, ecc. Questo implica la ricollocazione del conflitto nell'ambito della propria storia di vita, nella storia dei conflitti pregressi con le figure di riferimento significative.

Il conflitto, infatti, rappresenta sempre una sintesi, per lo più inconsapevole, delle modalità di gestione delle relazioni apprese nel corso dell'esistenza.

È mancata una *sana alleanza* genitoriale: il percorso è fondamentalmente orientato a perseguire questo obiettivo.

La mediazione familiare consente ai genitori di sviluppare una maggiore sensibilità al proprio ruolo e di realizzare un ascolto più attento e più declinato sui bisogni dei figli. Ascoltare i bambini è un'operazione complessa e delicata: il linguaggio dei grandi, sintonizzato su codici di comunicazione prevalentemente verbale, incontra difficoltà nel recepire i messaggi dei bambini che hanno una logica propria sul piano dei contenuti e caratteristiche peculiari sul piano espressivo. L'intervento mediativo può avere l'effetto di rassicurare i genitori, di aiutarli a riflettere sulle manifestazioni emotive dei figli, a sviluppare nuove modalità d'interazione e diverse capacità di accoglienza di tutta la vasta gamma di emozioni, a volte contrastanti, che accompagnano l'esperienza separativa nel vissuto dei bambini.

È mancata la *capacità decisionale di contrattare regole* per l'organizzazione del sistema familiare: è quindi necessario riformulare un nuovo contratto con nuove clausole e rinnovati comportamenti regolativi a livello genitoriale.

Appare evidente che i limiti personali e relazionali che hanno caratterizzato il rapporto di

² Coppola De Vanna, A., *Editoriale*, in «Mediaries», 12, 2008, p. 19.

coppia sono difficilmente superabili (soprattutto attraverso imperative prescrizioni di comportamento) nella fase in cui si prende atto del fallimento del matrimonio. Il primo passo nel percorso di ricostruzione della relazione della coppia parentale è dato, infatti, dall'accettazione dei limiti dell'altro e dei propri. L'accettazione, cioè, che la realtà "è quella che è", e non quella che "dovrebbe essere" o che si "vorrebbe che fosse".

La ricontrattazione è un momento incredibilmente coinvolgente nel percorso mediativo perché è il segno della conquistata capacità di abbandonare l'illusoria fantasia di ottenere riconoscimenti sulla base dell'implicito, del non detto e finalmente rendere espliciti bisogni, desideri, paure, progettazioni. Dalla reciproca accettazione di questa rinnovata modalità di intessere relazioni deriveranno regole condivise per l'espressione di atteggiamenti costruttivi e la messa in campo di comportamenti più facilmente negoziabili.

L'alleanza e il consenso sono obiettivi ineludibili e dunque sarà necessario una forte attività di consensualizzazione delle scelte che riguardano i figli e il nuovo assetto familiare.

Il consenso rappresenta una fase di notevole importanza nell'ambito della mediazione poiché determina i possibili percorsi evolutivi del processo mediativo. Quando i genitori prestano il loro consenso al percorso mediativo, si trovano nella situazione relazionale del consentire, ovvero di provare la sensazione di poter con-dividere, con-fidare, approvare, concedere, termini che, nell'etimo, rimandano tutti al consenso. Essi decidono, cioè, di affrontare un percorso il più delle volte arduo e faticoso, che permette loro di sentirsi ancora genitori: i passi da compiere per avvicinarsi a tale obiettivo cominciano dalla possibilità che entrambi si riconoscano attraverso la reciproca sofferenza, esplorino progressivamente i loro bisogni, pervengano con gradualità a fidarsi uno dell'altro, aiutandosi nei compiti genitoriali. Come nel matrimonio il contratto coniugale, fondato sul consenso, concerne l'affettività e la progettualità della coppia coniugale, così nella separazione, attraverso l'esperienza della mediazione, un contratto consensuale stabilito su legami e progetti comuni definisce gli accordi della coppia parentale tutelari dell'interesse dei figli.

Perché tentare questa riorganizzazione, questo nuovo assetto? Perché i figli hanno diritto a mantenere relazioni positive con entrambe le figure genitoriali anche se separate e con tutti i componenti dei nuclei originari con i quali hanno intrattenuto rapporti affettivi.

È possibile rilevare tutta una serie di vissuti negativi da parte dei bambini all'evento-separazione che vanno dalla paura dell'abbandono al senso di colpa; dalla vergogna alla rabbia; essi rientrano, per così dire "fisiologicamente", nell'esperienza del ciclo vitale che chiamiamo separazione o disgregazione. Esiste, poi, una dose di plusvalore negativo che consiste nella mancata comunicazione di quello che sta accadendo ai bambini, nelle accuse reciproche che i genitori si fanno, nelle arbitrarie sottrazioni al figlio di una delle figure genitoriali.

E d'altra parte non si può prescrivere la genitorialità per sentenza giudiziaria, né si può restituire dignità ai coniugi-genitori attraverso ricorsi che ne sottolineino gli aspetti negativi, né si possono ricostruire legami attraverso l'intervento delle forze dell'ordine.

Il percorso possibile è quello che ripositiona in capo ai genitori la responsabilità delle scelte che riguardano i figli, recuperando, in una sorta di cammino a ritroso, individuazione, autonomia, comunicazione, consenso, alleanza, dignità: in sostanza, qualità indispensabili alla crescita dei figli.

La mediazione può rappresentare un adeguato e significativo percorso in questa direzione.

La mediazione familiare consente ai genitori di sviluppare una maggiore sensibilità al proprio ruolo e di realizzare un ascolto più attento e più declinato sui bisogni dei figli; può inoltre avere l'effetto di rassicurare i genitori, di aiutarli a riflettere sulle manifestazioni emotive dei figli, a sviluppare diverse capacità di accoglienza delle emozioni che accompagnano l'esperienza separativa nel vissuto dei bambini

la CONDIZIONE ECONOMICA dei BAMBINI e degli ADOLESCENTI in Italia



Andrea Brandolini*

La distribuzione dei redditi familiari è oggi in Italia più sperequata di quanto fosse nei primi anni '80, ma non abbiamo da allora assistito a fasi di aumento intenso e prolungato della disuguaglianza come nella maggior parte dei Paesi avanzati (Brandolini, 2009)¹.

Questa considerazione non deve far dimenticare che il livello della disuguaglianza e della povertà è elevato nel confronto internazionale, ben superiore a quello dei Paesi nordici e dell'Europa continentale, in linea con quello dei

Paesi mediterranei e dei Paesi di lingua inglese. In Italia è particolarmente grave la condizione di disagio economico di molti bambini e delle loro famiglie. Secondo i dati del Luxembourg Income Study (Lis, 2010), intorno al 2004 il 18,4% dei minori di 18 anni viveva in famiglie a basso reddito, una quota pari a una volta e mezzo il valore medio per l'intera popolazione (12,1%; fig. 1). L'incidenza della povertà tra i minori era superiore solo negli Stati Uniti e in Paesi meno sviluppati, e più diseguali, come Russia, Israele e molti Stati dell'America Latina. Colpisce non solo il livello, ma anche la differenza rispetto all'incidenza nella popolazione nel suo complesso, in assoluto tra le più alte tra le nazioni della figura 1; all'opposto, nei Paesi nordici, in alcuni dell'Europa centrale, nei due Paesi asiatici, la diffusione della povertà è più bassa tra i minori che tra gli adulti.

* Le opinioni qui espresse sono di esclusiva responsabilità dell'autore e non impegnano la Banca d'Italia. Desidero ringraziare Piero Cipollone, Massimo Livi Bacci, Marco Magnani, Luisa Minghetti e Chiara Saraceno per i commenti e i preziosi consigli.

¹ L'aumento della disuguaglianza è stato accentuato negli anni '80 negli Stati Uniti e nel Regno Unito, negli anni '90 in Canada, Svezia e Finlandia e nel primo decennio degli anni 2000 in Germania; la Francia rappresenta una significativa eccezione a questa tendenza all'ampliamento delle disparità di reddito (Brandolini, Smeeding, 2009).

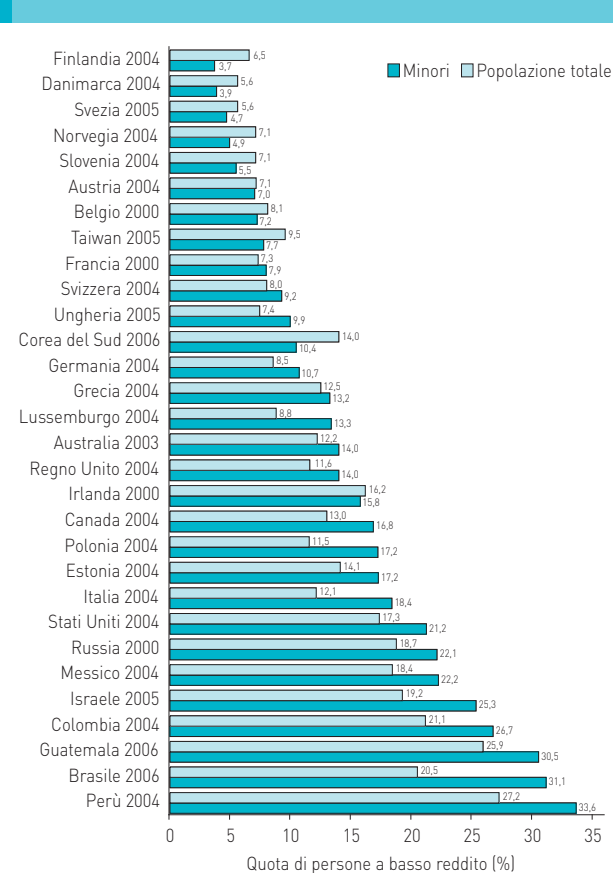


Una situazione che dura da tempo

Questa situazione caratterizza da tempo il nostro Paese e si è andata accentuando negli ultimi quindici anni, nonostante l'evoluzione demografica abbia ridotto il peso dei giovani sulla popolazione. Secondo l'Indagine sui bilanci delle famiglie italiane (Ibfi) (Bartiloro *et al.*, 2010), tra il 1993 e il 2008 il numero di persone che vive in una famiglia con almeno un minore di età è sceso dal 49% al 41% del totale; la quota dei minorenni è diminuita dal 20% al 17%, mentre quella delle persone con 65 e più anni è aumentata dal 17% al 21%. In parallelo con questo invecchiamento della popolazione, si è allargato il divario economico tra le famiglie con minori e le altre famiglie. Il reddito disponibile "equivalente", ovvero reso comparabile tra nuclei di composizione differente², è cresciuto del 6% per le prime e del 14% per le seconde. La caduta del reddito provocata dalla grande recessione mondiale già nel 2008 ha interessato esclusivamente le famiglie con minori, soprattutto quelle dove sono più numerosi.

In tutti gli anni considerati la presenza di minori si associa a peggiori condizioni economiche (fig. 2). Nel 2008 il reddito equivalente delle famiglie con un minore era pari all'82% di quello dei nuclei composti da soli adulti; questo rapporto scendeva al 75% per le famiglie con due minori e al 55% per quelle con tre o più minori. Un giudizio sul benessere economico complessivo non può tuttavia fermarsi ai valori medi, ma deve anche considerare la disparità nella distribuzione dei redditi. Un'efficace valutazione sintetica è fornita nella figura 3 dal confronto tra le "curve di Lorenz generalizzate", che mettono in relazione la quota cumulata di persone in ordine crescente di reddito equivalente con il reddito equivalente medio che quelle persone ricevono, moltiplicato per la quota stessa. Per ciascuna quota di popolazione, il benessere è tanto maggiore quanto più elevata è la curva, che nel punto finale indica per costruzione il valore medio del reddito equivalente³. Come mostra la figura, lo standard di vita si riduce al crescere del numero dei minori che vivono nella famiglia, non solo quando si considerano le medie, ma anche quando si raffrontano altri punti delle rispettive distribuzioni. Nel 2008 la quota di persone con un reddito equivalente

Figura 1. Incidenza della povertà in alcuni Paesi intorno al 2004 (valori percentuali)



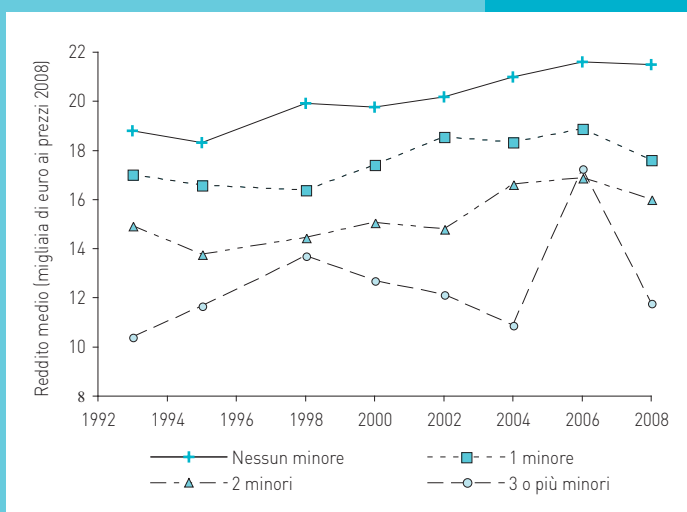
Fonte: Luxembourg Income Study (2010). La soglia di povertà è fissata al 50% del reddito disponibile equivalente; la scala di equivalenza è la radice quadrata della dimensione familiare. I Paesi sono ordinati in base all'incidenza della povertà tra i minori.

al di sotto della soglia di povertà, ovvero inferiore alla metà del reddito mediano, è l'8,3% nelle famiglie senza minori; sale al 16,4% nelle famiglie con un minore, al 18,0% in quelle con due minori e a oltre il 40% in quelle con tre o più minori. Tra il 1993 e il 2008 l'incidenza della povertà è rimasta sostanzialmente stabile nella popolazione nel suo insieme (dal 14,0% al 13,4%), ma ha mostrato una tendenza ad aumentare tra le persone che vivono in famiglie con minori (dal 19,6% al 20,7%) e, conseguentemente, tra i minori (dal 20,6% al 22,0%).

² Il reddito disponibile include tutte le entrate percepite dai componenti di una famiglia (compensi per lavoro dipendente e autonomo, pensioni pubbliche e private, sussidi di disoccupazione, prestazioni di assistenza sociale, redditi da capitale reale e finanziario), al netto delle imposte e dei contributi sociali pagati. Per confrontarne il potere d'acquisto nel tempo, esso è diviso per il deflatore dei consumi delle famiglie di contabilità nazionale, preferito agli indici dei prezzi al consumo perché considera anche gli affitti imputati sulle case occupate dai proprietari. Il reddito equivalente è attribuito a tutti i componenti della famiglia, compresi i minori, sotto l'ipotesi che ne beneficino in misura uguale.

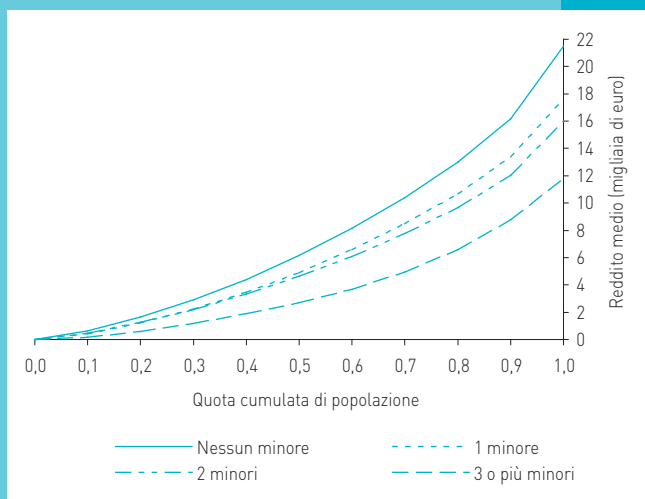
³ Ciò richiede che le persone abbiano un'avversione, anche debole, alla disuguaglianza.

Figura 2. Reddito disponibile equivalente medio nel periodo 1993-2008



Fonte: elaborazioni su dati Ibf.

Figura 3. Curve di Lorenz generalizzate per la distribuzione del reddito disponibile equivalente nel 2008 per numero di minori nel nucleo familiare



Fonte: elaborazioni su dati Ibf.

Quanto contano le ipotesi di misurazione?

Le stime calcolate sui dati dell'Ibfi sono più alte di quelle del Lis riportate in apertura⁴. Ciò riflette soprattutto la diversa "scala di equivalenza"⁵. Il calcolo dei redditi equivalenti serve per rendere confrontabile il tenore di vita tra nuclei di diversa composizione, tenendo conto dei bisogni differenti dei vari componenti e dei risparmi che derivano dalla coabitazione (per esempio, nelle spese per il riscaldamento). Le stime dell'Ibfi suppongono che i bisogni dei bambini siano pari a tre quinti di quelli degli adulti, mentre quelle del Lis non distinguono tra bambini e adulti ma incorporano economie di scala più pronunciate⁶. Così, per esempio, le prime ipotizzano che una coppia con due bambini piccoli debba avere un reddito di 4.200 euro per raggiungere lo stesso tenore di vita di una coppia senza figli con un reddito di 3.000 euro, mentre le seconde prevedono che questo reddito debba essere di 4.243 euro. Come cambiano le stime sulla diffusione della povertà modificando queste ipotesi?

Come indica la tabella 1, quando variamo la scala di equivalenza, l'incidenza della povertà nel 2008 non cambia molto per la popolazione nel suo complesso, ma muta sensibilmente per alcuni sottogruppi demografici⁷. In particolare, la quota di minori poveri è stimata al 24,4% ipotizzando che i risparmi generati dalla coabitazione siano modesti e che un bambino abbia bisogni prossimi a quelli di un adulto, ma è calcolata al 15,3% quando queste ipotesi sono modificate in direzione opposta. Questi risultati invitano a non porre un'enfasi eccessiva sulle stime dei livelli, ma sono concordi nel segnalare che l'incidenza della povertà è maggiore tra le famiglie con minori ed è molto più alta quando essi sono tre o più.

L'evidenza che il rischio di povertà è in Italia più elevato per i minori che non per gli adulti non dipende quindi dalle ipotesi di calcolo adottate.

⁴ Secondo le stime basate sui dati dell'Ibfi, nel 2004 vivevano in famiglie a basso reddito il 13,7% di tutte le persone e il 21,9% dei minori.

⁵ Anche la definizione di reddito disponibile è parzialmente diversa: per ragioni di comparabilità internazionale, quella del Lis esclude gli affitti imputati sulle case occupate dai proprietari, mentre quella dell'Ibfi li comprende. I dati di base sono tuttavia gli stessi, poiché l'Ibfi fornisce quelli inclusi nell'archivio del Lis.

⁶ Più precisamente, le stime del Lis usano la "scala di equivalenza della radice quadrata", secondo cui il numero di adulti-equivalenti è uguale alla radice quadrata del numero dei componenti, mentre le stime dell'Ibfi usano la "scala di equivalenza dell'Ocse modificata", che calcola il numero di adulti-equivalenti sommando a 1 per il primo adulto, 0,5 per ogni altra persona di 14 e più anni e 0,3 per ogni bambino con meno di 14 anni.

⁷ Indicando con a e b , rispettivamente, il numero di persone con 14 e più anni e il numero di bambini fino a 13 anni, il numero di adulti-equivalenti è dato nella scala dell'Ocse modificata dalla formula $0,5(1+a)+0,3b$. Nelle cinque ipotesi alternative riportate nella tabella 1 è invece calcolato in base alla formula $(a+\gamma b)$, dove il costo relativo di un bambino γ è preso uguale a 0,4, 0,6 o 0,8 e l'intensità delle economie di scala κ è fissato uguale a 0,25, 0,5 o 0,75 (nell'ordine: intensità alta, media e bassa). L'alternativa II, in cui è κ uguale a 0,5, genera stime vicine a quelle basate sulla scala della radice quadrata impiegata dal Lis.

Tabella 1. Persone a basso reddito nel 2008, per varie scale di equivalenza (quote percentuali)

Gruppi demografici	Ocse modificata	Alternativa I	Alternativa II	Alternativa III	Alternativa IV	Alternativa V
	Economie di scala (κ):					
	basse	alte	medie	basse	basse	basse
	Rapporto tra bisogni dei minori e bisogni degli adulti (γ):					
	0,6	0,6	0,6	0,6	0,8	0,4
Nuclei senza minori	8,3	11,7	9,4	8,0	7,8	8,5
Nuclei con 1 o più minori	20,7	14,0	17,3	20,9	22,7	18,8
1 minore	16,4	12,0	14,1	16,7	17,2	15,9
2 minori	18,0	11,4	14,6	18,2	20,8	15,5
3 o più minori	46,4	31,1	38,5	46,8	50,5	41,3
Minori (0-17 anni)	22,0	15,3	18,6	22,2	24,4	19,6
Adulti (18-64 anni)	13,2	11,2	12,1	13,2	13,7	12,9
Anziani (oltre 64 anni)	7,1	15,0	9,4	6,3	6,1	6,9
Totale	13,4	12,7	12,6	13,3	13,9	12,7

Fonte:
elaborazioni su dati Ibf.

Il rischio di povertà non è lo stesso per tutti i bambini

Le statistiche finora discusse si riferiscono a medie nazionali. Sappiamo tuttavia che esistono ampi divari territoriali tra il Nord e il Sud del Paese e che gli ultimi quindici anni sono stati caratterizzati da un'intensa immigrazione⁸. Come influenzano questi due fenomeni la povertà dei minori? Per avere qualche indicazione, possiamo suddividere le persone residenti in Italia in tre gruppi, in base alla regione di residenza e al luogo di nascita del capofamiglia: a) le famiglie dei nati in Italia che vivono nel Centro-nord; b) le famiglie dei nati in Italia che vivono nel Mezzogiorno; c) le famiglie dei nati all'estero, indipendentemente dalla regione in cui vivono⁹. Questa partizione è imperfetta, per esempio nell'identificazione degli stranieri con i nati all'estero, che potrebbero comunque essere cittadini italiani, ma illustra con chiarezza la netta stratificazione della povertà in Italia.

Nel 2008 le persone povere sono il 3,1% nelle famiglie degli italiani residenti nel Centro-nord, il 27,2% nelle famiglie degli italiani residenti nel Mezzogiorno e il 33,2% nelle famiglie degli stranieri (tab. 2, parte superiore). In tutti e tre i gruppi demografici, questa quota è superiore nei nuclei in cui vive almeno un minore. Differiscono tra i gruppi, invece, gli andamenti tra il 1993 e il 2008. Il

rischio di povertà è uniformemente diminuito per le famiglie degli italiani nel Centro-nord, indipendentemente dalla presenza o meno di figli. Anche nel Mezzogiorno la situazione appare migliorata, ma soprattutto per la ricomposizione determinata dal forte calo del peso delle famiglie con figli. All'opposto, è drasticamente aumentata la quota delle famiglie degli stranieri in condizioni di povertà, soprattutto se comprendono minori.

Questi divari territoriali nel reddito sono in parte ridimensionati se li misuriamo a parità di potere d'acquisto, ovvero prendiamo i redditi al netto delle considerevoli differenze nel livello dei prezzi tra le regioni (Brandolini, Torrini, 2010). Pur riducendosi di un quarto, l'incidenza della povertà stimata tra i residenti italiani del Mezzogiorno rimane pari al 20%,

⁸ Secondo i dati dell'Ibfi, nel 2008 il reddito equivalente dei residenti meridionali era pari al 59% di quello degli abitanti centro-settentrionali, un divario aumentato rispetto al 63% di quindici anni prima. Nello stesso periodo, in base alla risultanze anagrafiche la quota dei cittadini stranieri residenti è passata da circa l'1% al 6,5%.

⁹ Le famiglie di immigrati non sono distinte per regione di residenza a causa dell'insufficiente numerosità campionaria. Quelle regolarmente iscritte all'anagrafe, tra le quali è selezionato il campione dell'Ibfi, vivono in grande maggioranza nel Centro-nord.

In Italia è particolarmente grave la condizione di disagio economico di molti bambini e delle loro famiglie: la caduta del reddito provocata dalla grande recessione mondiale nel 2008 ha interessato esclusivamente le famiglie con figli minorenni, soprattutto quelle dove questi sono più numerosi

cinque volte e mezzo quella al Centro-nord (tabella 2, parte inferiore); la situazione appare ancor più sfavorevole per le famiglie dei nati all'estero.

In breve, i minori rappresentano il 17% della popolazione italiana, ma il 28% della popolazione povera, indipendentemente dalla correzione per il costo della vita. Hanno un rischio di povertà pari a una volta e mezzo quello medio in tutti e tre i gruppi demografici, ma il livello molto diverso del tenore di vita medio di questi gruppi implica che vive in povertà un minore su 20 nelle famiglie degli italiani residenti nel Centro-nord, uno su 4 nelle famiglie degli italiani residenti nel Mezzogiorno, uno su 2 nelle famiglie degli stranieri.

Le conseguenze durevoli della povertà

Condizioni materiali di vita inadeguate non riducono solo la qualità della vita corrente, ma hanno conseguenze durevoli sullo sviluppo dei giovani e sulle loro capacità da adulti. Influenzano la loro crescita fisica e mentale, la formazione culturale, l'acquisizione di compe-

tenze nella famiglia e a scuola. Dall'analisi dei risultati delle rilevazioni internazionali sulle competenze degli studenti italiani a età diverse, «emerge in maniera chiara che le condizioni della famiglia di provenienza sono fortemente correlate alla performance scolastica [...]» (Montanaro, 2009, p. 457-458).

Lo svantaggio accumulato negli anni giovanili si manifesta nei risultati conseguiti sul mercato del lavoro da adulti. Blanden, Hansen e Machin (2010) stimano che, nel Regno Unito, gli individui che hanno vissuto a 16 anni in condizioni di povertà abbiano a 34 anni una retribuzione in media più bassa del 10% e una probabilità di occupazione inferiore del 2%; questi effetti si sommano a quelli direttamente associati alle caratteristiche individuali, compresi i risultati scolastici, e della famiglia di provenienza. Secondo i loro calcoli, il costo della povertà dei bambini è pari a quasi l'1% del prodotto interno lordo britannico solo per quanto riguarda la perdita dei maggiori redditi da lavoro che avrebbero potuto produrre da adulti se non fossero cresciuti in povertà. Il

Tabella 2. Persone a basso reddito, per residenza e luogo di nascita (quote percentuali)

Gruppi demografici	2008				Variazione assoluta 1993-2008			
	Totale	Centro-nord	Mezzogiorno	Stranieri	Totale	Centro-nord	Mezzogiorno	Stranieri
Redditi nominali								
Nuclei senza minori	8,3	2,7	18,8	16,3	-0,4	-1,9	0,6	10,9
Nuclei con 1 o più minori	20,7	3,9	36,6	45,2	1,1	-2,8	-0,6	40,4
Minori (0-17 anni)	22,0	4,6	37,3	48,6	0,7	-2,5	-0,6	44,3
Adulti (18-64 anni)	13,2	2,9	27,1	28,5	1,8	-2,2	-2,4	22,5
Anziani (oltre 64 anni)	7,1	2,7	17,0	13,5	3,0	-2,5	2,8	11,8
Totale	13,4	3,1	27,2	33,2	-0,6	-2,4	-1,9	28,1
Redditi a parità di potere d'acquisto								
Nuclei senza minori	7,3	3,2	14,2	17,3	-0,6	-2,3	0,8	11,5
Nuclei con 1 o più minori	17,4	4,4	26,8	48,1	1,0	-3,4	-1,2	40,0
Minori (0-17 anni)	18,9	5,2	28,1	50,1	1,6	-3,0	-0,7	42,3
Adulti (18-64 anni)	11,4	3,5	20,4	31,0	-0,2	-2,5	-1,6	23,5
Anziani (oltre 64 anni)	5,5	3,0	10,8	13,5	-2,3	-3,7	0,7	10,5
Totale	11,4	3,6	20,1	35,2	-0,6	-2,9	-1,7	28,4

Fonte: Elaborazioni su dati Ibf. "Centro-nord" indica le famiglie dei nati in Italia che vivono nel Centro-nord; "Mezzogiorno" indica le famiglie dei nati in Italia che vivono nel Mezzogiorno; "Stranieri" indica le famiglie dei nati all'estero, indipendentemente dalla regione in cui vivono. I redditi sono espressi a parità di potere d'acquisto deflazionandoli con gli indici regionali elaborati da Cannari e Iuzzolino (2009, Tav. A2.1, definizione 9).

La povertà ha conseguenze durevoli sullo sviluppo dei giovani e sulle loro capacità da adulti: influenza la loro crescita fisica e mentale, la formazione culturale, l'acquisizione di competenze nella famiglia e a scuola. Lo svantaggio accumulato negli anni giovanili si manifesta nei risultati conseguiti sul mercato del lavoro da adulti

corrispondente valore stimato da Holzer *et al.* (2007) per gli Stati Uniti è pari all'1,3%. In entrambi i casi, le stime aumenterebbero se si includessero anche i costi che derivano alla collettività dalle peggiori condizioni di salute e dalla maggiore frequenza di comportamenti criminali che si riscontrano tra gli adulti vissuti in condizioni di povertà da giovani. Queste valutazioni si basano su molteplici ipotesi di misurazione e vanno prese con prudenza, ma danno un'idea dell'entità dei costi economici che si associano alla povertà dei bambini, indipendentemente da qualsiasi altra considerazione di natura etica¹⁰.

Non disponiamo di stime analoghe per l'Italia, ma sappiamo che il legame tra i redditi dei genitori e quelli dei figli è tra i più stretti nel confronto internazionale, simile a quello, elevato, osservato negli Stati Uniti e nel Regno Unito e assai superiore a quello stimato per i Paesi nordici e dell'Europa continentale (Mocetti, 2007; Piraino, 2007; D'Addio, 2007). Più in generale, non vi sono indicazioni che in Italia si sia allentata la trasmissione della disuguaglianza da una generazione alla successiva. Secondo Pisati e Schizzerotto (2004), la mobilità intergenerazionale tra classi sociali, individuate sulla base del tipo di occupazione, è rimasta sostanzialmente stabile tra il 1985 e il 1997. Il divario nella probabilità di conseguire un diploma superiore o una laurea universitaria tra i giovani di classi elevate e quelli di classi operaie o agricole è aumentato (Schizzerotto, 2007). La forte persistenza del grado di istruzione e della condizione professionale tra generazioni spiega perché il livello delle retribuzioni dei lavoratori nati tra il 1940 e il 1974 dipenda in misura crescente dal luogo di nascita e dalle caratteristiche dei genitori, a scapito di caratteristiche individuali come il titolo di studio conseguito (Rosolia, 2008).

L'insufficienza delle politiche sociali

La condizione di disagio economico per una parte cospicua delle famiglie con minori dipende da molteplici fattori, connessi con la struttura demografica, il funzionamento del mercato del lavoro, l'organizzazione dello stato sociale. Colombini e Silvestri (2010) mostrano, per esempio, come esista una stretta correlazione inversa tra occupazione delle madri e povertà dei minori in un'economia forte come quella della provincia di Modena. Secondo i dati dell'Ibfi, la quota di minori poveri sale dal 7% quando nella famiglia ci sono due o più percettori di reddito da lavoro al 34% quando c'è un solo percettore, a oltre l'80% quando non ce n'è nessuno.

Molte analisi si soffermano sulla debolezza delle politiche sociali italiane, soprattutto nel raffronto con gli altri Paesi europei (Saraceno, 2007; Mantovani, Toso, 2007). Nel 2007 le prestazioni sociali per famiglia, abitazione ed esclusione sociale erano appena l'1,3% del prodotto interno lordo, rispetto a una media del 2,9% nell'Unione Europea; tra i Paesi comunitari, solo la Polonia aveva un valore più basso (Eurostat, 2010). A parità di potere d'acquisto, l'Italia spendeva 323 euro per abitante, neanche un terzo dei 997 euro spesi in Francia e dei 1.032 euro spesi in Germania. Questi dati aggregati possono non cogliere le complesse interrelazioni che esistono tra le diverse prestazioni sociali e le imposte sul reddito. Le stime derivate con un dettagliato modello di micro-simulazione da Figari, Paulus e Sutherland (2010) confermano che le prestazioni monetarie nette per il sostegno dei minori, comprensive degli effetti associati al cumulo di più sussidi, dei trasferimenti realizzati attraverso le deduzioni e le detrazioni fiscali e delle decurtazioni dovute alle imposte, sono in Italia tra le più basse in Europa: non raggiungono il 4% del reddito nazionale di-

¹⁰ Levine e Zimmerman (2010) suggeriscono che la valutazione degli effetti sui salari potenziali da adulti rappresenta un criterio unificante per giudicare l'efficacia degli interventi sociali rivolti ai minori da un punto di vista strettamente economico. Dalla loro analisi, relativa agli Stati Uniti, emerge che i programmi più efficaci sono quelli specificamente mirati a sviluppare il capitale umano dei giovani.

sponibile pro capite, come in Grecia e Spagna, mentre si collocano intorno al 9% in Germania e nel Regno Unito e al 12% in Francia. In tutti i Paesi queste prestazioni nette riducono l'incidenza della povertà tra i minori, in misura proporzionale all'entità della spesa: la riduzione dell'indice, rispetto al valore calcolato escludendole dal reddito, è di circa un quinto in Italia, della metà in Germania e nel Regno Unito e di oltre due terzi in Francia. Oltre all'entità della spesa, è tuttavia importante di-

In Italia non sembra si sia allentata la trasmissione della disuguaglianza da una generazione alla successiva: la forte persistenza del grado di istruzione e della condizione professionale tra generazioni spiega perché il livello delle retribuzioni dei lavoratori nati tra il 1940 e il 1974 dipenda in misura crescente dal luogo di nascita e dalle caratteristiche dei genitori

stinguere la struttura delle politiche sociali: le politiche che incentivano la partecipazione al lavoro delle donne (in particolare, combinando prestazioni legate alle retribuzioni con una rete di servizi di cura per i bambini) sembrano essere più efficaci nel ridurre la povertà delle politiche tradizionali basate su trasferimenti familiari in cifra fissa, soprattutto per l'effetto positivo sui redditi di mercato (Bäckman, Ferrarini, 2010).

Alcune cause della povertà sono più profonde e traggono origine dalle dotazioni di capitale, umano e materiale, degli individui. La ricchezza materiale ha un rilievo particolare nella trasmissione intergenerazionale delle disuguaglianze (Bowles, Gintis, 2002). La distribuzione dei patrimoni familiari è notoriamente più diseguale di quella dei redditi. Nel 2008 la metà meno abbiente delle famiglie italiane possedeva appena il 10% della ricchezza fami-

liare netta, mentre il 10% più ricco ne controllava il 45% (Alivernini, Ietti, 2009, tav. 4a). Cannari e D'Alessio (2006) calcolano che nel 2002 il 34% delle famiglie aveva ricevuto un'eredità o una donazione e che la loro ricchezza media era superiore a quella delle altre famiglie del 122%. Secondo le stime di Guiso e Jappelli (2002), ricevere un'eredità o una donazione rende più probabile acquistare una casa e permette di comprarne una di valore assai superiore.

Queste osservazioni suggeriscono che per assicurare condizioni di partenza meno inique ai giovani che si affacciano alla vita adulta può essere utile introdurre strumenti redistributivi della ricchezza oltre che del reddito. La creazione di una dotazione di capitale a beneficio dei giovani al compimento della maggiore età è stata proposta da Ackerman e Alstott (1999) negli Stati Uniti e da Livi Bacci (2004a, 2004b) in Italia ed è concretamente perseguita dal *Child trust fund*, istituito nel 2003, nel Regno Unito¹¹. Una dotazione di capitale all'inizio della vita adulta può aiutare ciascun individuo a determinare più liberamente il proprio futuro: può consentire di avviare un'attività economica, meglio di un sostegno corrente di reddito spalmato su più anni; può permettere di acquisire un'istruzione universitaria, anche se non è necessariamente più efficace di un assegno di studio o della fornitura diretta di servizi. È plausibile supporre che un trasferimento di capitale possa rappresentare un valido meccanismo di incentivo, che stimoli il senso di responsabilità degli individui e li spinga a ricercare comportamenti più efficienti e produttivi (Bowles, Gintis, 1998).

Osservazioni conclusive

I dati sulla povertà economica dei minori in Italia sono preoccupanti: l'incidenza è elevata nel confronto internazionale e il fenomeno è fortemente concentrato, nel Mezzogiorno e tra le famiglie di stranieri. In una visione multidimensionale, il benessere umano non è riducibile al solo reddito disponibile e alle condizioni materiali di vita (Sen, 1987; 1992). Così un reddito insufficiente può associarsi a condizioni migliori in altre dimensioni, modificando la valutazione che diamo del grado di benessere collettivo. Nei confronti internazionali dell'Unicef (2007) e di Brad-

¹¹ Questi schemi sono discussi in Brandolini (2007). Per informazioni sul *Child trust fund* cfr. www.childtrustfund.gov.uk e www.hmrc.gov.uk/stats/child_trust_funds/child-trust-funds.htm

shaw, Hoelscher e Richardson (2007), per esempio, il livello molto elevato della povertà economica dei minori è controbilanciato in Italia dai buoni risultati per la salute e sicurezza dei bambini e per l'intensità dei rapporti familiari. Questa evidenza ci aiuta a dare una rappresentazione più accurata della condizione dei bambini italiani, ma non deve indurci a sottovalutare la dimensione economica, per le conseguenze che ha sulla qualità della loro vita corrente e sullo sviluppo delle loro capacità da adulti.

Per questo, appare prioritario introdurre forme di sostegno per le famiglie con figli minori, individuando trasferimenti monetari e misure che complessivamente stimolino la partecipazione al mercato del lavoro delle madri. Il disegno di queste misure è reso complesso non solo dalla stratificazione territoriale e demografica del fenomeno, ma anche dalla necessità di affrontare una situazione in cui è ridotta la mobilità sociale. Ciò richiede di immaginare una combinazione innovativa di strumenti, in cui la fornitura di servizi si integri con le prestazioni monetarie, in cui la redistribuzione riguardi la ricchezza come il reddito. In una società come quella italiana, che appare oggi poco favorevole all'inserimento delle nuove generazioni, una dotazione di capitale per i giovani, finanziata con un'imposta sulle eredità al di sopra di una data soglia, potrebbe contribuire a ridurre l'iniquità delle condizioni di partenza, rendendo più trasparente il vincolo intergenerazionale e più responsabili le scelte individuali.

Per assicurare condizioni di partenza meno inique ai giovani che si affacciano alla vita adulta può essere utile introdurre strumenti redistributivi della ricchezza oltre che del reddito, poiché una dotazione di capitale può aiutare a determinare più liberamente il proprio futuro

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- Ackerman, B., Alstott, A. (1999), *The stakeholder society*, New Haven, Yale University Press.
- Alivernini, A., Iezzi, S. (a cura di) (2009), *La ricchezza delle famiglie italiane. 2008*, in «Supplementi al bollettino statistico: indicatori monetari e finanziari», 19 (n.s.), 67.
- Bäckman, O., Ferrarini, T. (2010), *Combating child poverty? A multilevel assessment of family policy institutions and child poverty in 21 old and new welfare states*, in «Journal of social policy», 39, 2, p. 275-296.
- Bartiloro, L., et al. (a cura di) (2010), *I bilanci delle famiglie italiane nell'anno 2008*, in «Supplementi al bollettino statistico: indagini campionarie», 20 (n.s.), 8.
- Blanden, J., Hansen, K., Machin, S. (2010), *The economic cost of growing up poor: estimating the GDP loss associated with child poverty*, in «Fiscal studies», 31, 3, p. 289-311.
- Bowles, S., Gintis, H. (1998), *Efficient redistribution: new rules for markets, states and communities*, in Wright, E.O. (ed.), *Recasting egalitarianism. New rules for communities, states and markets*, Londra, Verso, p. 3-71.
- (2002), *The inheritance of inequality*, in «Journal of economic perspectives», 16, 3, p. 3-30.
- Bradshaw, J., Hoelscher, P., Richardson, D. (2007), *An index of child well-being in the European Union*, in «Social indicators research», 80, 1, p. 133-177.
- Brandolini, A. (2007), *La "dotazione di capitale" per i figli*, in Guerzoni, L. (a cura di), *Le politiche di sostegno alle famiglie con figli. Il contesto e le proposte*, Bologna, Il mulino, p. 287-299.
- (2009), *L'evoluzione recente della distribuzione del reddito in Italia*, in Brandolini, A., Saraceno, C., Schizzerotto, A. (a cura di), *Dimensioni della disuguaglianza in Italia: povertà, salute, abitazione*, Bologna, Il mulino, p. 39-67.
- Brandolini, A., Smeeding, T.M. (2009), *Income inequality in richer and Oecd Countries*, in Salverda, W., Nolan, B., Smeeding, T.M. (eds.), *The Oxford handbook of economic inequality*, Oxford, Oxford University Press, p. 71-100.
- Brandolini, A., Torrini, R. (2010), *Disuguaglianza dei redditi e divari territoriali: l'eccezionalità del caso italiano*, in «Rivista delle politiche sociali», 3, p. 37-58.
- Cannari, L., D'Alessio, G. (2006), *Intergenerational transfers and wealth inequality in Italy*, dattiloscritto, Banca d'Italia.
- Cannari, L., Iuzzolino, G. (2009), *Le differenze nel livello dei prezzi al consumo tra Nord e Sud*, Roma, Banca d'Italia (Questioni di economia e finanza, n. 49).

- Colombini, S., Silvestri, P. (2010), *Le condizioni di vita delle famiglie con bambini*, in Baldini, M., Bosi, P., Silvestri, P. (a cura di), *Le città incartate. Mutamenti nel modello emiliano alle soglie della crisi*, Bologna, Il mulino, p. 107-143.
- D'Addio, A. (2007), *Intergenerational transmission of disadvantage: mobility or immobility across generations? A review of the evidence for Oecd Countries*, Oecd Social, Employment and Migration Working Papers n. 52.
- Eurostat (2010), *Expenditure - Tables by functions, aggregated benefits and grouped schemes, in currency*, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/social_protection/data/database, 25 novembre.
- Figari, F., Paulus, A., Sutherland, H. (2010), *Measuring the size and impact of public cash support for children in cross-national perspective*, in «Social science computer review», in corso di stampa.
- Guiso, L., Jappelli, T. (2002), *Private transfers, borrowing constraints and the timing of homeownership*, in «Journal of money credit and banking», 34, 2, p. 315-339.
- Holzer, H.J., et al. (2007), *The economic costs of poverty in the United States: subsequent effects of children growing up poor*, Washington, D.C., Center for American Progress.
- Levine, P.B., Zimmerman, D.J. (eds.) (2010), *Targeting investments in children. Fighting poverty when resources are limited*, Chicago, Chicago University Press.
- Livi Bacci, M. (2004a), *Il sentiero stretto delle politiche, in La bassa fecondità italiana tra costrizioni economiche e cambio di valori. Atti del Convegno internazionale (Roma, 15-16 maggio 2003)*, Roma, Accademia nazionale dei Lincei.
- (2004b), *A fund for the newborn. A proposal for Italy*, Relazione al congresso annuale della Population association of America, Boston, 1-3 aprile.
- Luxembourg Income Study (2010), *LIS key figures*, <http://www.lisproject.org/php/kf/kf.php>, 13 novembre.
- Mantovani, D., Toso, S. (2007), *Povert  minorile e politiche pubbliche: una prospettiva europea*, in Brandolini, A., Saraceno, C. (a cura di), *Povert  e benessere. Una geografia delle disuguaglianze in Italia*, Bologna, Il mulino, p. 475-494.
- Mocetti, S. (2007), *Intergenerational earnings mobility in Italy*, in «B.E. journal of economic analysis & policy», 7, 2 (Contributions), art. 5.
- Montanaro, P. (2009), *I divari regionali nell'apprendimento scolastico in Italia: evidenze dalle indagini nazionali e internazionali*, in «Rivista economica del Mezzogiorno», 23, 3, p. 425-460.
- Piraino, P. (2007), *Comparable estimates of intergenerational income mobility in Italy*, in «B.E. journal of economic analysis & policy», 7, 2 (Contributions), art. 1.
- Pisati, M., Schizzerotto, A. (2004), *The italian mobility regime: 1985-1997*, in Breen, R. (a cura di), *Social mobility in Europe*, Oxford, Oxford University Press, p. 194-175.
- Rosolia, A. (2008), *Intergenerational relations: the importance of the family*, in Societ  italiana di statistica, *Proceedings of the XLIV scientific meeting. Universit  della Calabria, June 25-27, 2008*, Padova, Cleup, p. 329-336.
- Saraceno, C. (2007), *Trasferimenti alle famiglie con figli: un confronto europeo*, in Guerzoni, L. (a cura di), *Le politiche di sostegno alle famiglie con figli. Il contesto e le proposte*, Bologna, Il mulino, p. 273-284.
- Schizzerotto, A. (2007), *Famiglie e politiche per le pari opportunit  di istruzione*, in Guerzoni, L. (a cura di), *Le politiche di sostegno alle famiglie con figli. Il contesto e le proposte*, Bologna, Il mulino, p. 109-123.
- Sen, A.K. (1987), *The standard of living*, Cambridge, Cambridge University Press; trad. it.: *Il tenore di vita. Tra benessere e libert *, Venezia, Marsilio, 1998.
- (1992), *Inequality reexamined*, Oxford, Clarendon Press; trad. it.: *La disuguaglianza. Un riesame critico*, Bologna, Il mulino, 2000.
- Unicef-Irc (2007), *Child poverty in perspective: an overview of child well-being in rich countries*, Florence, Innocenti Research Centre (Innocenti Report Card 7).



GUSTAVO ZAGREBELSKY



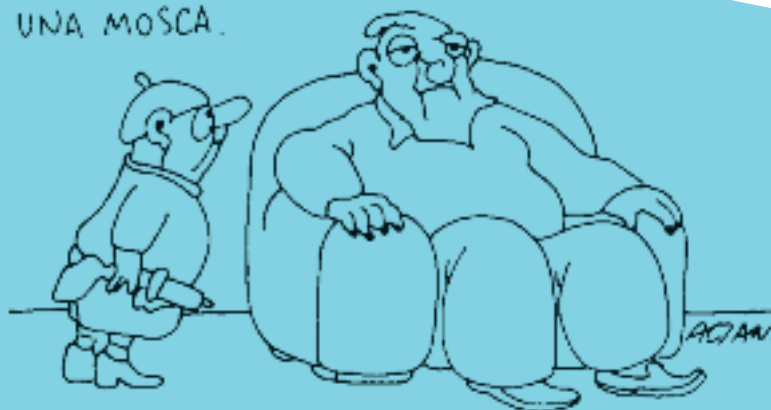
La mitezza del diritto e delle istituzioni negli interventi e nei procedimenti per le persone, la famiglia e i minori di età

a cura di Piercarlo Pazé

Raccogliendo e sviluppando riflessioni e suggestioni tratte dal libro *Il diritto mite*¹, alcuni vedono nella mitezza l'atteggiamento comune cui il sistema sociale e la giustizia devono ispirarsi quando si occupano di persone, di minori e di relazioni familiari. Viene rilevato che rientrano nel quadro della mitezza i grandi principi affermati dai più importanti documenti e convenzioni internazionali: per fare alcuni esempi, la ricerca dell'interesse del minore, il diritto del minore alla famiglia e alle relazioni familiari, il particolare riguardo dovuto ai minori devianti o autori di reati, la previsione per i minori della residualità della pena e del carcere, la funzione educativa della pena, l'informazione e l'accompagnamento per il processo, l'ascolto, la ricerca del consenso e dell'accordo prima di imporre delle soluzioni, e così via. Si può concludere che i valori della mitezza e della moderazione possono essere colti come parametri costituzionali del diritto minorile e familiare e, in quanto tali, a esso sovraordinati? Sono d'accordo su questa applicazione dell'aggettivo mite, in qualche modo vi rientra. Il diritto mite dovrebbe essere il diritto in cui la protezione sociale, perché fine del diritto è pur sempre quello di far vivere la struttura sociale, la si ottiene non estirpando il corpo malato ma reintegrandolo nella vita comune. In questo senso è il diritto della convivenza, a differenza del diritto che esclude dalla convivenza.

BABBO, DA GRANDE NON FARO' MALE A UNA MOSCA.

FAI BENE. È DIFFICILISSIMO BECCARLE.



Nel libro *Il diritto mite* questa impostazione è generale, non distingue un settore del diritto da altri settori, il diritto di famiglia dal diritto penale. Quanto al diritto di famiglia, intanto è abbastanza evidente che il suo fine è la tutela della convivenza familiare e, nel caso questa vada a rotoli, evitare le conseguenze più drammatiche per le persone che sono coinvolte nella fine di un matrimonio. Lì vanno presi in considerazione non solo principi diversi, ma anche principi molto indefiniti come quello dell'interesse del minore. Che cosa vuol dire interesse del minore? È una di quelle formule che non si prestano a essere definite a priori, vanno valutate in relazione alle situazioni concrete tenendo presenti le più diverse variabili, come la personalità dei due genitori, le condizioni morali dei singoli genitori, le condizioni patrimoniali, ecc.

¹ Zagrebelsky, G., *Il diritto mite. Legge, diritti, giustizia*, Torino, Einaudi, 1992.

Il diritto è mite in quanto consente di prendere in considerazione più principi di riferimento e quindi più esigenze, ma una volta che questo accade è chiaro che nel diritto scritto, nella legge, non si trova più la soluzione del caso concreto.

Il diritto mite non fa che indicare dei punti di riferimento ai quali il giudice deve rifarsi, non può dimenticarne nessuno, ma poi la combinazione concreta la deve fare lui, non più il legislatore.

La fortuna della formula del diritto mite sta portando a un ripensamento dei percorsi di vari capitoli del diritto minorile e familiare. Per esempio, ci si chiede se nelle procedure di adozione la giustizia deve, fino a quando è possibile, evitare di effettuare interventi con la spada per passare a una gestione di accompagnamento dei genitori naturali e del bambino; e se i passaggi di un bambino da una famiglia a un'altra devono essere guidati e spiegati

prima di tutto al bambino evitando rotture traumatiche. Nel procedimento penale minorile si attribuisce rilievo a elementi in parte nuovi, come l'informazione, l'ascolto, la vicinanza alla vittima e allo stesso colpevole, insomma lo stare dietro alle persone.

Sono temi delicatissimi, questi: quando lo Stato *assiste con la sua autorità* e quando, invece, diventa uno Stato che impone...

Il diritto mite tende a sostituire al sì e al no imposti dall'autorità una procedura di accompagnamento che lascia però la parola ultima all'autodeterminazione delle persone coinvolte.

Diciamo, il primo obiettivo è l'accordo, il consenso, la soluzione meno traumatica. E quindi l'intervento del giudice avviene in seconda battuta, o in terza, o in quarta, o in quinta, non in prima.

Naturalmente anche questo spostamento di attenzione non risolve il problema di evitare l'autoritarismo. La spada può arrivare alla fine, ma anche nelle procedure ci possono essere delle formule più sottili di intimidazione, di coartazione della volontà. Pensiamo all'aborto: è da un po' di tempo che si discute su chi affiancare in queste procedure di accompagnamento. Se si individuano persone che sono in grado di esercitare un'intimidazione sulla volontà di chi in quel momento è palesemente in difficoltà, c'è un'altra forma di autoritarismo, più subdola. Perché mentre il diritto con la spada dice «il diritto è questo e in questo momento ti è nemico, perché ci sono superiori esigenze che impongono al diritto di usare la spada», le formule subdole ti mettono accanto una persona che fa finta di essere tuo amico ma che in realtà si impadronisce della tua anima.

Tutto questo mostra chiaramente la plurivalenza delle procedure, che possono essere usate per comprimere la sfera di libertà minacciando le pene dell'inferno oppure aprendo delle possibilità. Il diritto mite dovrebbe essere il diritto che apre delle possibilità, che libera le energie migliori della persona.

Dietro la proposta del diritto mite c'è la scommessa antropologica che gli esseri umani, una volta liberati dalle oppressioni (per esempio, della famiglia, del clan) e dalle costrizioni, siano in grado di far emergere qualcosa di buono. Il diritto oppressivo è il diritto che

GUSTAVO ZAGREBELSKY

già professore ordinario di Diritto costituzionale presso l'Università di Torino, è stato giudice costituzionale dal 1995 al 2004 e presidente della Corte costituzionale dal 28 gennaio al 13 settembre 2004. In seguito ha continuato l'attività di docente di Giustizia costituzionale presso l'Università di Torino e docente a contratto presso l'Università Suor Orsola Benincasa di Napoli.

Studiose conoscitissimo nel panorama italiano e internazionale, Zagrebelsky nel suo pensiero giuridico evidenzia il pericolo derivante dall'acriticità di un diritto solo formale o solo sostanziale. Per superare questa antitesi, nel libro *Il diritto mite. Legge, diritti, giustizia* (1992) ha introdotto l'idea della *mitezza* come carta fondante dell'identità di uno Stato, espressione delle sue varie componenti e pertanto caratteristica necessaria delle costituzioni moderne, le quali recepiscono ideologie e spinte ideali diverse presenti nella società e le tengono insieme. Egli spoglia così il diritto dell'antico e implacabile attributo della durezza e di organizzazione della coercizione, gli nega aggressività e forza e lo proietta verso «soluzioni miti, comprensive di tutte le ragioni che possono rivendicare buoni principi a loro favore». Uno Stato democratico serve i cittadini in forma mite fondandosi sulla cittadinanza comune, sul consenso condiviso delle norme e sulla ricerca del consenso, limitando l'uso della forza a quanto strettamente necessario.

La proposta della mitezza è stata ripresa e sviluppata da altri studiosi come caratteristica necessaria negli interventi sociali e giudiziari relativi alla persona, alla famiglia e all'infanzia. Gustavo Zagrebelsky dialoga sul significato e sulla portata di questa applicazione del diritto mite in un'intervista, di cui qui riportiamo una parte, che sarà pubblicata integralmente sulla rivista *Minorigiustizia*.

parte dall'idea che gli esseri umani sono un'antropologia negativa. Antropologia positiva opposta a antropologia negativa.

Dietro il diritto mite c'è l'idea di una resurrezione, anche redenzione, ma non come compito dell'autorità ma come liberazione di energie interiori. Appunto: lo stato di natura è lo stato dei lupi che si divorano o è lo stato di persone che, invece, sono in grado di sviluppare benevolenza reciproca?

Ecco, il diritto mite parte da questa scommessa, che è poi quella dell'articolo 27 della Costituzione: le pene devono consistere non in un percorso rieducativo imposto, ma nella creazione di condizioni nelle quali il singolo sia in grado di uscire da forme di abbruttimento, quali l'alcol, la droga, la compulsione sessuale, ecc.

L'articolo 27 della Costituzione diventa così un paradigma circa un modo mite di procedere in queste materie.

Sono le materie in cui al fondo c'è la persona umana, lo status della persona umana. Nel campo del risarcimento del danno patrimoniale, nel diritto dei contratti, non c'è questo.

Dal diritto mite si passa al giudice mite. Ma è corretto parlare di giudice mite? Un'obiezione che viene fatta è che un giudice è un giudice tout court. Non occorre un giudice mite.

Il giudice non ha aggettivi. Il giudice è giudice.

Però può avere attitudini miti come persona o come modalità di lavoro, essere una persona che ascolta.

Qui non si tratta tanto di correttezza del giudice (essere puntuali alle udienze, trattare bene gli avvocati). C'è anche questo aspetto, ma viene posta in questione proprio una concezione del ruolo del giudice, della giurisdizione. Sarebbe già importante, secondo me, che i giudici, in particolare nei settori di cui stiamo parlando, si ponessero la domanda: a cosa serve l'amministrazione della giustizia?

Primo dilemma: serve a tagliare i rami malati o a guarirli?

Secondo dilemma: per guarirli devo imporre io la mia idea di salute o devo invece promuovere? Diciamo così: devo essere un chirurgo o devo essere un omeopata?

Il diritto deve usare mezzi radicali come l'asportazione oppure deve promuovere le energie interiori, fornire le condizioni per? Possiamo anche dire così: il diritto deve mirare a cambiare l'essere umano o a sviluppare quegli elementi interiori per cui l'essere umano semmai si trasforma da sé?

Il giudice puro tecnico, applicatore meccanico della legge, in realtà non funziona perché oggi il diritto non si presta ideologicamente a quel tipo di giudice e il paternalismo giudiziario ha un elemento di autoritarità.

Sono formule, ma occorre un diritto che promuova l'autopromozione dell'individuo, quindi che non sia né paternalistico, perché non vuole imporre un modello, né freddo e meccanico; un diritto che crei spazio per la crescita. A quel punto entrano i servizi sociali, i sostegni sociali. In questo spazio, che il giudice deve garantire, la società può intervenire per aiutare, ma che non sia il giudice, la funzione giudicante è un'altra cosa. Poi, naturalmente, alla fine il giudice della bilancia e della spada non è escluso. Qui si ragiona sempre sulla base di categorie generali.

Nell'ipotesi di un intervento giudiziario in campo minorile, è inevitabile che i servizi o i giudici abbiano un modello che si ponga quanto meno come di raffronto, perché separa la sufficienza dall'inadeguatezza. Penso alla nozione di capacità genitoriale.

Per usare un'immagine si tratta più di una cornice, al di là dei confini della quale c'è l'intervento repressivo, ma dentro ognuno deve poter costruirsi. E potrebbe anche decidere di non volerci stare dentro. Il diritto ad esempio del detenuto a seguito di una denuncia penale di essere refrattario integralmente al percorso di recupero, anche questo è un diritto, secondo me, basilare; e va bene, sconterà la pena fino in fondo.

Il diritto mite tende a sostituire alle imposizioni dell'autorità una procedura di accompagnamento che lascia la parola ultima all'autodeterminazione delle persone coinvolte. Il primo obiettivo è l'accordo, il consenso, la soluzione meno traumatica

È il genitore che rifiuta il discorso di recupero della responsabilità genitoriale, e non gli daranno l'affidamento del figlio.

Il diritto mite è un diritto delle possibilità, non delle realizzazioni delle possibilità.

Si ricollega al discorso di prima. C'è un'ontologia positiva in tutto questo. Si pensa che gli esseri umani sono in grado di coglierle, queste possibilità.

Come si può parlare di un diritto e di un giudice che promuovono l'autopromozione, quando la persona è un minore e quando il minore ha una responsabilità ridotta?

Si parte dall'idea che nello sviluppo della personalità ci sono delle tappe, per cui al bambino si possono imporre certi comportamenti, certi divieti, ma questo non è legato alla punizione. Si deve dire al bambino «Non mettere le dita nella presa elettrica», ma se le mette non è che lo punisci, gli togli le dita, gli impedisce di farlo.

Il diritto mite parte dalla scommessa, che è poi quella dell'articolo 27 della Costituzione, che le pene devono consistere non in un percorso rieducativo imposto, ma nella creazione di condizioni nelle quali il singolo sia in grado di uscire da forme di abbruttimento

Il concetto di pena cresce in progressione, in rapporto crescente con l'idea che, a un certo punto, la persona si può assumere una responsabilità per quello che ha fatto. Se non c'è responsabilità non ci può essere pena; ci può però essere un intervento coattivo per impedire cose che non devono accadere.

Allora, pena e responsabilità. Qui viene fuori un aspetto del diritto mite, legato al diritto minorile, in quanto per i minori si deve presupporre che vi sia una minore responsabilità rispetto a ciò che compiono. Vecchio tema è che si riconosce loro in via di principio una capacità di autodeterminazione minore di quanto sia la responsabilità maggiore propria degli adulti. Si presume una non raggiunta

maturità. Naturalmente in questo bisogna essere un po' schematici, perché anche a 60 anni la maturità si può non averla raggiunta.

Un tema civile molto importante è quello dell'allargamento delle responsabilità. Un altro grande dilemma: la responsabilità è individuale o della società?

Prendiamo questo esempio. Ci sono bande di ragazzini violenti che fanno azioni orripilanti. Allora? Risposta uno: li ficchiamo in galera come un adulto. Risposta due: poveretti, sono il frutto della società e quindi dell'insicurezza, del disagio sociale.

Mi chiedo se non ci sia in questi casi la possibilità di evitare sia l'una sia l'altra soluzione dicendo: non è colpa della società, e quindi non è colpa di nessuno, ma di una parte della società, quella che sta più vicino a questi ragazzi; e quindi si può chiamare in causa la responsabilità dei genitori, della scuola, per un'omissione di educazione.

È un tema terribile perché poi si dice: passiamo alla responsabilità dei genitori. Ma i genitori a loro volta vivono in condizioni particolari, e si arriva quindi alla società, ad Adamo ed Eva, colpevoli tutti e quindi nessuno. Però c'è l'idea di stabilire che quanto minore è la responsabilità del singolo minorenne, tanto maggiore è la responsabilità degli altri. Non ci può essere un vuoto, deve esserci un equilibrio: meno responsabilità da una parte, maggiore dall'altra. Ma non immediatamente responsabile la società tutta.

La cultura minorile pensa a una finalità di integrazione di un ragazzo in una cittadinanza positiva. Si impiega questa nozione di integrazione che la Corte costituzionale ha sovente usato per l'ingresso dei diritti dei disabili. Questo significa risalire a responsabilità positive. Se finora sei vissuto in un certo modo devi integrarti in un altro circuito. Una città si prende carico di te, ti inserisce e non ri-emargina. Quindi finisce la figura del giudice che ti educa. L'educazione è quella che avviene fuori dalle sedi giudiziarie tramite processi di integrazione. È giusto porre la questione in questo modo?

Sì, secondo me questo funziona bene. È un modo per evitare un eccesso di responsabilità della società ma si può dire che sono responsabili le cerchie sociali in cui si vive (la famiglia, la scuola, ecc).

C'è la responsabilità e la necessità quindi di fare un lavoro molto importante in questo senso. Non solo una responsabilità morale. Ci si domanda: gli insegnanti che trascurano i segnali di disagio e non li segnalano alle famiglie sono responsabili, dovrebbero esserlo o no? E così i genitori che se ne fregano dei figli e danno loro solo i soldi per comprarsi la droga, sono dei buoni genitori? Sono concetti banali.

Si deve precisare che non si tratta solo di badare se sono cattivi genitori o insegnanti, ma che si vivono obblighi civili di convivenza a cui bisogna poi anche pensare di collegare qualche sanzione. Il preside di una scuola che non segnala episodi di bullismo e, prima ancora, non cerca di individuarli non deve fare il preside.

Un punto a cui tengo è che il diritto mite non vuol dire diritto permissivo, anzi dovrebbe essere il diritto che richiama al massimo il senso di responsabilità. Invece il diritto bianco o nero può fare a meno della responsabilità.

Queste modalità miti fanno anche sì che la giustizia familiare e minorile diventi un pezzo della comunità di cura, di un sistema di welfare dei genitori, dei minori e delle persone deboli, insieme con i servizi e la scuola; e il giudice si abitua a lavorare insieme e in collegamento con quanti si occupano del sostegno delle persone e, nel decidere, comprende che si muove in un contesto in cui sono in gioco le sorti delle persone.

Ponendosi nella prospettiva che anche la giustizia è parte di un sistema di cura si comprende come, in occasione di un procedimento giudiziario, prendono il via una serie di attività parallele a contenuto di cura: per esempio la mediazione familiare, le comunità e le comunità per madri e bambini; l'affidamento familiare, l'attivazione sul territorio di ricorse sociali e sanitarie, la pratica ordinaria del giudice di relazionarsi con le professioni di aiuto, i tutori personalizzati e quell'istituto straordinario di protezione delle persone prive in tutto o in parte di autonomia che è l'amministrazione di sostegno.

Uno dei postulati del diritto mite è che il diritto non è un pezzo separato dalle altre strutture sociali. Altro che la teoria pura del diritto: mi occupo solo del diritto, tutto il resto non mi interessa.

Se non c'è responsabilità non ci può essere pena, ma un intervento coattivo per impedire cose che non devono accadere. In questo senso, un aspetto del diritto mite legato al diritto minorile presuppone che per i minorenni vi sia una minore responsabilità rispetto a ciò che compiono. Si presume una non raggiunta maturità

No, il diritto è un pezzo di un tassello. Quindi, se non c'è una cultura generale che penetra dappertutto, a cominciare dalla scuola, dai rapporti interindividuali che poi si organizzano nelle diverse sfere, il diritto mite non ha il suo terreno di coltura.

La proposta di Franco Occhiogrosso di lanciare il diritto di famiglia, delle persone e dei minori, come diritto mite con "un manifesto per il diritto mite" sembra dire che qui la mitezza è anche un'aspirazione, un ideale da raggiungere, un qualcosa che non è ancora abbastanza e che tutti dobbiamo scoprire e praticare. Occhiogrosso cioè dice: definiamo questo ramo del diritto come mite e impegniamoci a renderlo tale, perché solo attraverso la caratteristica della mitezza lo rendiamo veramente efficace per la pacificazione delle relazioni familiari e per la protezione dell'infanzia.

Il diritto mite diventa una tensione per il miglioramento qualitativo della giustizia minorile e familiare. Diventa un progetto ideale.

Esattamente. Il diritto mite è un grande progetto per il diritto minorile.

Se si volesse generalizzare, è l'ethos democratico questo, quindi l'ethos dell'integrazione, del rispetto, del dialogo. La democrazia è il regime in cui ci si confronta, in cui si trovano punti di stabile convivenza fra i singoli. Il diritto penale non è un diritto democratico, ne abbiamo purtroppo bisogno come estremo ratio a dimostrazione del fatto che la democrazia ha anch'essa i suoi confini.

Però è un obiettivo, il diritto mite. Effettivamente mi sembra che esso sia un aspetto della democrazia così intesa, non come regola della maggioranza ma come regola della convivenza.

FRANCESCO TULLIO-ALTAN



La Pimpa è... il mondo come potrebbe essere

a cura di Anna Buia



Sono 36 anni che Pimpa, la cagnolina a pois rossi, con le lunghe orecchie, la lingua penzoloni e i grandi occhi sgranati, corre alla scoperta di un mondo coloratissimo dove tutto è animato: sole, stelle, vento, tronchi d'albero, sassi, ma anche oggetti d'uso quotidiano come la sveglia, parlano e interagiscono con lei. A volte entra nell'arcobaleno e ne esce con un po' di colori addosso, a volte il vento o la pioggia le scolorano i pois... alla sera, comunque, torna sempre da Armando, il baffuto padrone di casa, unico amico umano di Pimpa. Dalla prima pubblicazione sul *Corriere dei piccoli*, nel 1975, le avventure a fumetti della Pimpa sono state tradotte in 7 lingue, pubblicate in 23 Paesi, trasferite a teatro, e hanno ispirato diverse serie a cartoni animati prodotte dalla Rai. Da molti anni Pimpa ha un mensile tutto suo e un sito visitatissimo (www.pimpa.it). Abbiamo chiesto ad Altan di parlarci del suo lavoro.

Quale idea, desiderio, pensiero, l'hanno spinto a creare personaggi come la Pimpa, Kika e Kamillo Kromo?

Più che pensieri o idee, i pensieri di mia figlia piccolina. La nascita di Pimpa è avvenuta per caso quando mia figlia Kika aveva due anni e mezzo. Io ho semplicemente incominciato a fare dei disegni per lei e insieme a lei.

Pimpa è senz'altro il più celebre dei suoi personaggi. Il tratto e l'uso del colore richiamano la maniera di disegnare dei bambini, semplice e diretta, e altrettanto diretto è il personaggio della canina bianca a pois rossi, che esprime senza veli il proprio stato d'animo e i propri desideri.

Sì, in qualche modo, sia la Pimpa sia soprattutto i libretti della Kika sono come la bella copia di un disegno di quelli che fanno i bambini pic-

coli. Era un po' questa l'idea. La Pimpa dà una veste ufficiale e pulita a una maniera di esprimersi attraverso i disegni che era quello di mia figlia.

Ha inventato la Pimpa nel 1974 per giocare con sua figlia; ora è nonno, e Pimpa va verso la quarantina... Si aspettava che il suo personaggio avesse vita così lunga e un tale successo, che va oltre i confini nazionali e si trasmette tra diverse generazioni?

No, naturalmente. Tutto è nato un po' come una cosa privata: non immaginavo che le storie di Pimpa avrebbero avuto successo, non pensavo nemmeno a pubblicarle queste cose... Al principio era solo un gioco tra me e mia figlia. Ed è un gioco che ora continua per la mia nipotina Olivia, che ha 4 anni, e che ha già

fatto il suo ingresso nelle avventure della Pimpa in forma di paperina gialla.

La Pimpa va avanti, abbiamo un mensile che dà parecchio lavoro. Il disegno lo faccio ancora a mano, come una volta, con un pennarello a tratto grosso. Per colorare, invece, utilizzo il computer. D'altronde, i tempi cambiano e il pc ha fatto la sua apparizione anche nelle storie della Pimpa.

Come si spiega, per lei, che la Pimpa sia così popolare tra i bambini, dopo tanti anni?

Credo che Pimpa piaccia ai bambini perché ricorre a un gioco da loro molto amato, quello di animare tutto quello che li circonda... La Pimpa e gli altri miei personaggi parlano con le cose come se fossero vive, e i bambini – i bambini molto piccoli, che non sono tanto diversi da quelli di 35 o 36 anni fa – si identificano con loro, perché concepiscono il mondo nello stesso modo.

Pimpa e Armando sono nati insieme. Chi è Armando?

Sono nati insieme, fin dalle prime immagini di Pimpa c'era questo signore coi baffi. È abbastanza ovvio pensare che ci sia stata una specie di identificazione fra me e mia figlia da un lato, Armando e la Pimpa dall'altro... ma sono cose poco consapevoli.

Quindi lei è un po' Armando?

In qualche modo sì.

L'incontro con i bambini, per esempio nei laboratori che periodicamente tiene, le offre spunti per il suo lavoro?

Quando tengo laboratori, nelle scuole, o in qualche biblioteca, di solito vado e disegno per i bambini, e loro poi colorano i disegni. La cosa che mi dicono più spesso è "Come la disegni bene, la Pimpa"... Da questi incontri qualche spunto viene, perché ogni tanto c'è un bambino che dice qualcosa che ti fa pensare. Ma non ci vado per questo: è per il piacere di vedere i miei lettori dal vivo, come in generale per gli scrittori che tengono conferenze. Io non sono uno che fa conferenze, e poi a quell'età non serve neanche.

Ci sono libri e autori che l'hanno aiutata a meglio comprendere l'universo infantile?

In verità, io credo che in queste cose ognuno lavori con la sua personale esperienza. Però, sì, c'è un libro che ho letto da bambino e che mi è rimasto molto impresso: la serie di *Susanna* scritta e illustrata da Colette Rosselli... credo che qualcosa, come i colori della Pimpa, vengano da lì.

Lei collabora da anni con quotidiani e periodici come *L'Espresso* e *La Repubblica*. Quanto spazio ritiene venga dato dai media italiani all'infanzia? E come le sembra che venga rappresentata? Ad essere sincero, non è che veda molto. Si parla dei bambini solo quando ci sono problemi o emergenze, ma in generale mi pare che l'infanzia sia un po' delegata a chi se ne occupa professionalmente, o alle famiglie... non vedo in generale grandi dibattiti su questo tema.

Al fumetto, nell'ultimo decennio, è stato riconosciuto il valore di vera e propria arte, in quanto linguaggio moderno capace di rappresentare la società contemporanea; quali fumettisti secondo lei fanno o hanno saputo raccontare meglio la condizione del bambino e perché?

Non saprei dire... forse l'unica che con i suoi fumetti ci fa davvero vedere il mondo con gli occhi dei bambini è Grazia Nidasio: lavoravamo entrambi per il *Corriere dei piccoli* quando è nata la Pimpa. Nelle storie di Stefi, che si rivolgono a bambini un po' più grandi di quelli che leggono le storie di Pimpa, Grazia mostra veramente una sensibilità precisissima.

Come fa a creare personaggi positivi, poetici e allegri come la Pimpa e al tempo stesso personaggi cinici, senza speranza, come quelli delle sue vignette di satira politica?

Io ho iniziato come vignettista satirico; poi, con la nascita di mia figlia, ho scoperto che c'era un mondo di speranza, di possibilità, un mondo auspicabile, quindi, come dico spesso, sono per me come le due facce del mondo, quello che potrebbe essere e quello che è. Bisogna crederci.

Ma a lei piace di più costruire le storie della Pimpa o fare vignette di satira?

Non c'è nessuna differenza. Io mi impegno nello stesso modo quando affronto una storia della Pimpa o una vignetta col Cavalier Banana. Nessuno spirito pedagogico, nessuna voglia di dare lezioni, nessun messaggio da trasmettere: sono uno che fa disegni, non un guru.

Credo che Pimpa piaccia ai bambini perché ricorre a un gioco da loro molto amato, quello di animare tutto quello che li circonda... si identificano con lei, perché concepiscono il mondo nello stesso modo. Come Pimpa, che parla con le cose come se fossero vive

Progetto SINBA

PER AVVIARE UN SISTEMA INFORMATIVO LOCALE E NAZIONALE SULLA CURA ALL'INFANZIA



Antonio Oddati

Contesto

Uno dei nodi dell'azione di programmazione sociale riguarda il sistema informativo, strumento indispensabile per comunicare in tempo reale dati sulla pianificazione e attuazione dell'azione sociale territoriale. Laddove la forma organizzativa dei sistemi del welfare regionale si è nel corso degli ultimi anni strutturata su processi di programmazione regionale e territoriali, accreditamento delle strutture (controllo del tetto di offerta) e verifica della qualità dei servizi (rispetto di standard predefiniti), il sistema informativo costituisce lo strumento fondamentale per la valutazione e il monitoraggio degli interventi sociali.

Questione

In questo senso, il Ministero del lavoro e delle politiche sociali ha ritenuto necessario avviare i lavori per la costruzione di un Sistema informativo nazionale sulla cura e la protezione dei bambini e delle loro famiglie (Sinba) nell'ambito del Sistema informativo nazionale sui servizi sociali, per rendere disponibili i dati nei diversi livelli territoriali sulle prestazioni erogate ai minori e alle loro famiglie. Ancora oggi, infatti, perdura la carenza di informazioni e dati sul numero dei bambini fuori della famiglia di origine e collocati in affidamento familiare o ai servizi sociali e sugli interventi di prevenzione dell'allontanamento e del disagio.



Il progetto si muove all'interno dei principi stabiliti dalla Convenzione internazionale sui diritti del fanciullo del 1989, ratificata con legge dello Stato nel 1991. Secondo questi principi, a ogni bambino devono essere assicurate le condizioni necessarie al pieno sviluppo della sua personalità e delle sue attitudini e deve essere garantito il diritto ad avere una famiglia in cui crescere. In particolare, la Convenzione e le raccomandazioni successive svolte dagli organismi nazionali e internazionali di monitoraggio, rivolte al miglioramento dell'effettività dei diritti dell'infanzia, individuano l'obiettivo di predisporre adeguati sistemi informativi sugli interventi di cura e di protezione dei bambini, soprattutto dei bambini allontanati dalla propria famiglia per evidenti situazioni pregiudiziali allo sviluppo del loro benessere psicofisico e relazionale. Sono queste le basi che hanno dato avvio al lavoro d'indagine del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, particolarmente attento alla dimensione dei bambini fuori della famiglia di origine, anche nell'ottica del monitoraggio del processo di chiusura degli istituti di accoglienza.

Questo progetto si inserisce nell'ambito delle attività promosse dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali ai fini della realizzazione del Sistema informativo dei servizi sociali (Siss), che, come specificato dall'articolo 21 della legge 328/2000, consente di «assicurare una compiuta conoscenza dei bisogni sociali, del sistema integrato degli interventi e dei servizi sociali» e permette di «disporre tempestivamente di dati e informazioni necessari alla programmazione, alla gestione e alla valutazione delle politiche sociali». In un'ottica di integrazione e di implementazione, il sistema informativo sulla cura e la protezione di bambini e adolescenti e della loro famiglia costituisce il secondo dei moduli tematici dell'intero sistema informativo dei servizi sociali.

A tale riguardo, si richiama l'esperienza avviata dal Ministero, in collaborazione con la Regione Liguria, per la realizzazione di un progetto sperimentale volto alla creazione e implementazione del sistema informativo nazionale sui servizi sociali per le non autosufficienze (Sina).

Progettazione e fonti di finanziamento

Il coordinamento tecnico interregionale presso la Commissione degli assessori alle politiche sociali della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome nella riunione del 15 dicembre 2009 ha affidato alla Regione Campania il coordinamento dei lavori per la realizzazione del sistema informativo.

La Regione Campania e il Ministero del lavoro hanno sottoscritto un protocollo di intesa (approvato formalmente dalla Giunta regionale della Campania con Dgrc 1886/2009) con il quale si sono impegnate a collaborare alla realizzazione di un sistema informativo nazionale sulla cura e la protezione dei bambini e delle loro famiglie. Un sistema che va a concorrere alla costituzione del sistema informativo sui servizi sociali. La Regione si è impegnata a coordinare il progetto per la parte regionale, coinvolgendo, attraverso il coordinamento tecnico, altre Regioni o Province autonome interessate a realizzare il progetto sul proprio territorio, in numero non inferiore a sette. Dal canto suo, ai fini di sostenere il progetto e di individuare l'articolazione dettagliata delle attività e la programmazione delle fasi di realizzazione, il Ministero ha attivato (con decreto del Direttore generale per la gestione del fondo nazionale per le politiche sociali e il monitoraggio della spesa sociale) un Comitato di coordinamento, presieduto dalla Direzione generale per la gestione del fondo nazionale per le politiche sociali e il monitoraggio della spesa sociale e dalla Direzione generale per l'inclusione e i diritti sociali e la responsabilità sociale delle imprese, e composto dai rappresentanti del Ministero, delle Regioni e Province autonome partecipanti, dell'Anci, dell'Istat e del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza. Il protocollo ha previsto, inoltre, che ai fini della realizzazione delle attività progettuali la Regione, laddove necessario, possa avvalersi della collaborazione di enti estranei all'amministrazione, di comprovata esperienza e professionalità.

Il progetto è finanziato con un contributo fino alla concorrenza di 665.000,00 euro a carico del bilancio del Ministero per l'anno finanziario 2009 a rimborso delle spese sostenute dalla Regione e, per suo tramite, dalle altre Regioni coinvolte per la realizzazione del progetto. Le risorse finanziarie trasferite dal Ministero sono

Il progetto Sinba nasce per rendere disponibili i dati sulle prestazioni erogate ai minori e alle loro famiglie, poiché ancora oggi perdura la carenza di informazioni sul numero dei bambini fuori della famiglia di origine e collocati in affidamento familiare o ai servizi sociali e sugli interventi di prevenzione dell'allontanamento e del disagio

state destinate dalla Regione in apposito capitolo di spesa del proprio bilancio, il cui utilizzo è vincolato¹.

Obiettivi

Gli obiettivi generali del progetto sono, come si è anticipato, la rilevazione e l'integrazione informativa dei diversi interventi promossi per la cura e la protezione dei bambini e della loro famiglia, indipendentemente dalla diversa natura e appartenenza dell'ente erogante. Una condizione necessaria anche se non sufficiente per l'avvio di una reale programmazione integrata delle politiche svolte sia a livello locale che nazionale.

L'obiettivo strategico è di disporre di informazioni individuali, nel rispetto delle norme sulla privacy, relative alle prestazioni erogate ai minori di età e alle loro famiglie in difficoltà al fine di:

- individuare e qualificare la domanda sociale;
- misurare il sistema di offerta dei servizi/prestazioni/interventi;
- valutare gli esiti e l'efficacia degli interventi;
- disporre di strumenti utili alla programmazione degli interventi.

Gli obiettivi operativi sono:

- acquisire e integrare le informazioni provenienti da più fonti (Isee, sistemi informativi locali sui servizi sociali, sistemi informativi sanitari);
- archiviare le informazioni in formato elettronico;
- elaborare e diffondere le informazioni (con aggiornamenti periodici).

La giunta regionale della Regione Campania ha approvato con la Dgrc 590/2010 il progetto esecutivo e gli schemi di convenzione da sottoporre ai partner istituzionali che hanno manifestato l'intenzione di aderire al progetto Sinba. Al momento hanno aderito le Regioni Basilicata, Emilia-Romagna, Liguria, Marche, Molise, Piemonte, Puglia, Sardegna, Toscana, Umbria e Veneto e la Provincia autonoma di Trento. Il progetto inoltre, avendo come obiettivo trasversale l'integrazione tra i sistemi in un processo di costruzione reale della rete, sia a livello orizzontale che verticale, coinvolgerà altri partecipanti del sistema nazionale e locale di welfare: tribunali dei minori (o per i minorenni); privato sociale; università ed enti di ricerca; ambiti territoriali.

Considerato che per l'implementazione di un progetto è fondamentale la partecipazione consapevole ai processi attivati, la metodologia di lavoro prevede un modello di "governance partecipata" strutturato su alcune priorità:

- la definizione partecipata delle scelte operative in considerazione dell'obiettivo del progetto e degli specifici bisogni di ciascun partecipante;
- la garanzia di una comunicazione fluida, per quanto concerne le fasi del lavoro da attivare, gli attori da coinvolgere, le metodologie da utilizzare, la costituzione dei gruppi di lavoro ecc.;
- la responsabilità di funzione, attraverso l'individuazione, per ciascuna Regione partecipante al progetto, di referenti amministrativi, referenti scientifici e referenti tecnico-informativi;
- la definizione concordata del set minimo del fascicolo elettronico individuale;
- la scelta negoziata del sistema informativo da implementare e mettere a regime per la realizzazione del Sinba;
- la realizzazione di strumenti informativi consultabili on line attraverso un'area dedicata al progetto Sinba e inserita sul sito di "Campania sociale digitale", di report specifici alla chiusura delle fasi di lavoro ecc.

Per la realizzazione del percorso di lavoro sono previsti almeno sei incontri pubblici, atti a produrre concretamente l'iter della partecipazione. Il coordinamento del progetto è affidato al Comitato di coordinamento che si dota di una cabina di regia composta dal Ministero e dalla Regione Campania e, di volta in volta, integrata da esperti e/o altri componenti dello stesso Comitato, al fine di definire gli indirizzi e le attività da sottoporre al Comitato. Ogni Regione/Provincia autonoma partecipante al progetto dovrà garantire l'apporto di specifiche competenze amministrative, scientifiche e tecnico-informatiche, individuando propri referenti.

La Regione Campania, in qualità di ente coordinatore, per lo svolgimento della sua attività di coordinamento del progetto ha individuato quattro équipe di lavoro:

- 1) l'*équipe tecnico-amministrativa* che ha il compito di seguire tutti i processi attivati sul piano amministrativo, tecnico e finanziario. Si occupa di organizzare gli incontri, di monito-

¹ La somma viene erogata dietro presentazione di apposite richieste da parte della Regione: per il 40% alla dichiarazione di avvio delle attività, contenente un dettagliato progetto esecutivo; per il 40% alla presentazione di un rapporto intermedio sulle attività svolte, previa verifica dell'effettivo utilizzo di almeno il 75% della somma erogata all'avvio delle attività; per la quota a saldo, a conclusione del progetto, dietro presentazione del rapporto conclusivo e previa verifica dell'effettivo utilizzo di almeno il 75% della seconda tranche erogata. Alle attività di coordinamento, di assistenza tecnica e di realizzazione dell'indagine pilota potrà essere destinata una somma non superiore a un quarto delle risorse disponibili, mentre le altre risorse saranno destinate alle Regioni partecipanti, compresa la Campania, per finanziare le spese relative all'implementazione del progetto e alla costruzione dei rispettivi sistemi informativi sull'infanzia. A tal fine, la Regione provvederà alla stipula di accordi bilaterali con le altre Regioni partecipanti.

rare l'avvio e il completamento delle fasi di lavoro sia per la Regione Campania sia per le altre Regioni partecipanti al progetto; manterrà i rapporti con i dirigenti regionali e l'équipe scientifica e di ricerca;

2) *l'équipe scientifica* con il compito di redigere il progetto esecutivo in accordo con il coordinatore dei servizi sociali regionali, il dirigente dell'area Programmazione minori e responsabilità familiari e i referenti delle altre Regioni partecipanti; coordina il lavoro dell'équipe di ricerca locale e dell'équipe di implementazione dei processi informativi; si confronta con tutte le équipe di ricerca regionali per lo svolgimento della raccolta dati; predispone il materiale per gli incontri nazionali con i referenti delle altre Regioni; definisce il set minimo del fascicolo personale elettronico (Sinba);

3) *l'équipe di ricerca* che svolge le due fasi di raccolta dati, la ricognizione delle base dati e dei sistemi informativi esistenti e l'indagine pilota su un campione di Comuni particolarmente significativi;

4) *l'équipe di implementazione dei processi informativi* che si occupa di monitorare e di studiare i differenti modelli informativi regionali. Successivamente lavorerà alla costruzione del modello informatico più funzionale alla messa in rete delle cartelle sociali individuali e alla successiva organizzazione di un modello unitario di ricognizione, inserimento dati in un data base house e utilizzo delle informazioni dei differenti enti territoriali. A tale gruppo dovrà partecipare almeno un esperto informatico individuato da ogni Regione partecipante ed esperto del sistema informativo regionale, dove sia già esistente e in uso, o che possa essere di supporto alla sperimentazione e alla messa a regime del nuovo sistema informativo, dove non fosse già presente.

Il progetto, che durerà complessivamente 18 mesi, prevede sei fasi di realizzazione, a ognuna delle quali corrisponde una serie di azioni specifiche.

La prima fase prevede la definizione di un progetto progredito di fattibilità con la definizione puntuale della tipologia degli interventi pertinenti e delle procedure da attivare; la seconda prevede la ricognizione delle base dati e dei sistemi informativi esistenti a livello locale e regionale con riferimento agli interventi pro-

mossi dai servizi sociali pubblici e del privato sociale in favore dei bambini e delle loro famiglie. La terza fase prevede la realizzazione di un'indagine pilota su un insieme ragionato di Comuni, volta a rilevare in forma sperimentale gli interventi promossi per la cura e la protezione dei bambini e delle loro famiglie; la quarta ha per obiettivo la definizione concordata di un dato set minimo di informazioni individuali da raccogliere in forma corrente per ogni intervento realizzato. La quinta fase punta a definire le caratteristiche tecniche dei dati e la realizzazione di tecnologie volte alla comunicazione fra i sistemi informativi regionali e il sistema informativo centrale. Infine, la sesta fase mette a regime il sistema informativo con la creazione di infrastrutture da mettere a disposizione delle Regioni prive di sistema informativo in ambito sociale.

La Regione Campania produrrà un rapporto di lavoro a conclusione di ognuna delle fasi del progetto e un rapporto finale. Il progetto si integrerà con l'indagine sui minori fuori famiglia condotta dal Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza.

Riflessioni conclusive

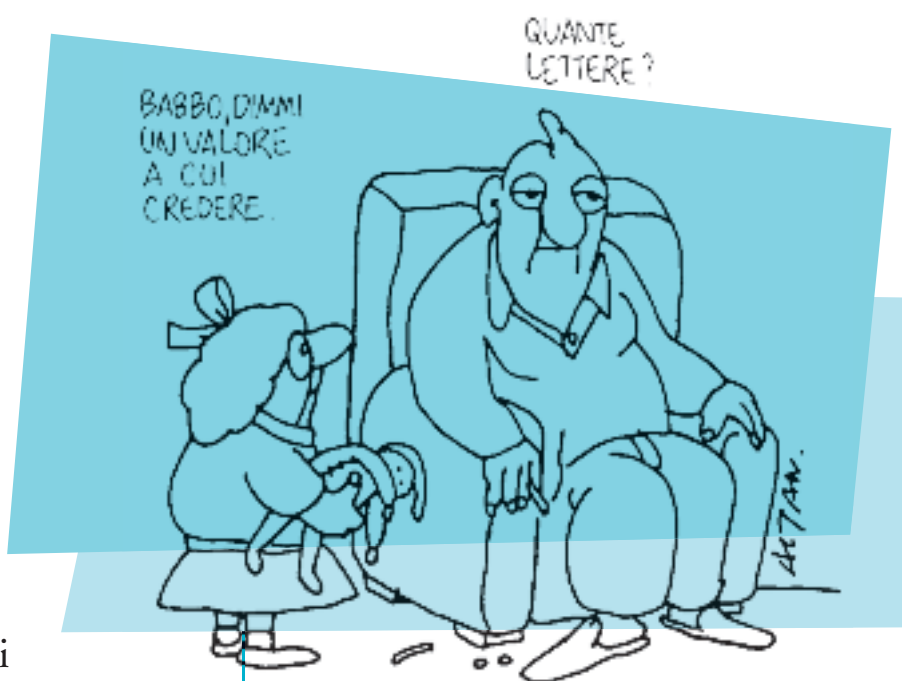
Le elezioni regionali del marzo 2010 hanno determinato, e non poteva oggettivamente essere altrimenti, un rallentamento nei tempi previsti per la definizione del progetto esecutivo. Il rinnovo delle giunte e dei consigli regionali, con la fase di ordinaria amministrazione che precede il voto e quella successiva necessaria per la proclamazione e l'insediamento dei nuovi eletti, ha prodotto effetti di rallentamento nell'azione amministrativa. Eppure, anche in questa fase che formalmente non ha prodotto atti amministrativi si è lavorato per realizzare una progettazione esecutiva coerente con gli obiettivi e, soprattutto, condivisa con gli altri partner del progetto. Ci sono, a oggi, tutte le condizioni, per raggiungere i risultati attesi. Crediamo che questo piano di azione abbia una grande valenza innovativa delle nostre politiche sociali. Può, assieme alla strutturazione del Siss e del Sina, fungere da robusto collante al fine di omogeneizzare la capacità di programmazione e di valutazione delle politiche nazionali, regionali e degli ambiti territoriali per gli interventi e i servizi sociali rivolti ai minori.

Il progetto ha come obiettivo trasversale l'integrazione tra i sistemi in un processo di costruzione reale della rete, sia a livello orizzontale che verticale, e coinvolgerà partecipanti del sistema nazionale e locale di welfare: tribunali dei minori, privato sociale, università ed enti di ricerca, ambiti territoriali

La LEGISLAZIONE sociale per la FAMIGLIA in Italia

Francesco Tomasone*

Nell'affrontare il tema che mi è stato assegnato ho avvertito l'esigenza di chiarire una questione preliminare: al di là delle più intuitive percezioni, cosa si deve realmente intendere per "legislazione sociale per la famiglia"? Cosa includere nel perimetro stesso della ricognizione normativa? In definitiva, quale criterio adottare per assegnare rilevanza "familiare" a un intervento, a un istituto giuridico, così da poterlo inserire in un ipotetico testo unico delle disposizioni in materia di legislazione sociale per la famiglia?



È indubbio che buona parte degli interventi adottati nei più diversi settori dell'ordinamento ha effetti diretti e/o indiretti sulla famiglia, quale nucleo fondativo ed essenziale elemento costitutivo della società civile e quindi dello Stato-comunità. Con la conseguenza che un approccio, per così dire, "pan familiarista", che enfatizzi cioè le ricadute di tali misure sulla famiglia, condurrebbe a far rientrare quasi tutto in un'accezione lata di legislazione per la famiglia e, in quanto tale, per definizione "sociale". Se, per contro, si volesse adottare un criterio strettamente terminologico, la ricognizione degli interventi normativi espressamente diretti alla famiglia si ridurrebbe ad aree quali: le previsioni in materia fiscale correlate alla composizione e al reddito del nucleo familiare, le disposizioni sugli assegni al nucleo familiare, la disciplina

* L'articolo riporta quasi integralmente il testo dell'intervento presentato alla seconda Conferenza nazionale della famiglia (Milano 8-10 novembre 2010).

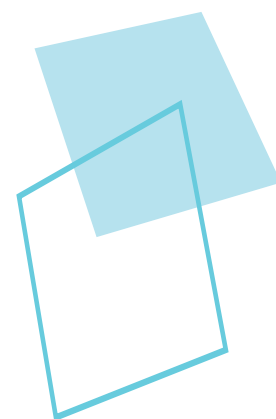
dei congedi parentali, le disposizioni in tema di asili nido, quelle concernenti il sistema dei servizi alla famiglia di cui alla legge 328/2000, altri interventi di tipo socioassistenziale e così via. A mio avviso non sarebbe nemmeno idoneo, ai nostri fini, ricorrere a un terzo criterio, per così dire intermedio, consistente nel passare in rassegna la legislazione sociale nei suoi tipici settori di intervento (lavoro e occupazione, previdenza e assistenza, ecc.) per verificarne le possibili implicazioni e/o ricadute sulla famiglia. Ciò proprio perché il tema centrale della famiglia correrebbe il rischio di rimanere assorbito e/o oscurato nelle più generali problematiche del sistema di welfare e nel loro tradizionale declinarsi rispetto a situazioni giuridiche soggettive di carattere personale/individuale.

A fronte di tali opzioni mi sembra, dunque, necessario che l'interprete si doti di una "bussola concettuale", ma anche metodologica, che consenta di individuare nell'assai frastagliato e complesso ordinamento un corpus normativo ascrivibile alla legislazione sociale per la famiglia. Anzi a tal fine ritengo che questa relazione possa costituire piuttosto un'utile occasione proprio per cercare di procedere innanzitutto a una sistematizzazione della materia. Invece, cioè, che effettuare una mera catalogazione di disposizioni più o meno afferenti il tema in esame, si tratta di risalire più ambiziosamente alla matrice stessa di una legislazione sociale per la famiglia, cercando di coglierne la *causa et ratio* nel dettato costituzionale, nell'ordinamento, nel sistema Paese. Così individuate le basi giuridiche del sistema di welfare familiare e le sue specifiche finalità, che lo rendono articolazione mirata nel più ampio ordinamento dello stato sociale, si cercherà di tratteggiarne le caratteristiche salienti attraverso alcuni istituti e misure di particolare rilievo non già oggetto di altre relazioni. Infine, identificate alcune fra le principali problematiche, si proporranno alla riflessione, dato il tempo disponibile, solo alcuni fra i tanti temi che la materia offre.

In questa prospettiva, per individuare l'area normativa qualificabile in termini di "legislazione sociale per la famiglia", non si può non partire dallo stesso concetto di "legislazione sociale", per declinarlo poi sul versante specifico della famiglia.

Per "legislazione sociale" si intende, come è noto, il complesso di disposizioni intese a tutelare i cosiddetti "diritti sociali" e a regolarne le forme di esercizio. Storicamente alla sua origine vi è la tutela dell'individuo nel suo status di lavoratore e, segnatamente, di quello subordinato, in relazione a diversi fattori di rischio cui è esposto nella vita: infortuni e malattia, vecchiaia, disoccupazione. Per tali fattori di rischio la legislazione ha appunto previsto via via misure e interventi di prevenzione e/o tutela, quali prestazioni economiche, che sono la matrice stessa del diritto del lavoro di tipo risarcitorio-indennitario. Ma la legislazione sociale nel corso del secolo passato ha assunto un'accezione via via sempre più estesa, con il crescere degli ambiti e le forme di tutela, proprie dell'affermarsi dello stato sociale, non più nei confronti della persona esclusivamente quale soggetto lavoratore. Per questa via l'originaria legislazione sociale è venuta a coincidere con la più aggiornata definizione di "legislazione della sicurezza sociale", definizione che metabolizza nella stessa terminologia la finalità degli interventi e costituisce la veste giuridica del sistema di welfare. Gli interventi danno luogo a un ordinamento inteso a consentire l'accesso da parte di tutti i membri della Comunità (in specie quelli che versano in stato di maggior disagio) all'esercizio dei diritti civili e politici attraverso la creazione di condizioni funzionali a tale concreto esercizio, ovvero colmando quei gap che a esso si frappongono. Un'accezione dunque ampia che dal lavoro si estende ai più diversi momenti dell'esistenza, in relazione a situazioni peculiari in cui la persona possa venire a trovarsi: dalla salute alla difficoltà economica, all'indigenza, alla riduzione e/o perdita dell'autosufficienza. In questo quadro così sia pure sinteticamente definito come si colloca allora il tema della "famiglia"? In altri termini, venendo al quesito iniziale, cosa si intende per "legislazione sociale per la famiglia" se per legislazione sociale, o come si è detto della "sicurezza sociale", si intende l'insieme delle misure apprestate per tutelare e promuovere il concreto esercizio di situazioni giuridiche soggettive così riconosciute dall'ordinamento?

Ai fini in esame, la persona in relazione alla famiglia, ma al contempo la stessa famiglia come entità specifica, possono qualificarsi come ele-



menti costitutivi di una complessa situazione giuridica tutelabile *ex sé*, situazione che non si risolve in quelle connesse alla concomitante qualifica di cittadino e/o di lavoratore del componente stesso? In definitiva, questa situazione giuridica è, in quanto tale, tutelata e promossa dall'ordinamento, con misure funzionali e specifiche, ovvero declinando in modo mirato istituti di carattere generale, allo scopo di favorire e promuovere la costituzione di un nucleo familiare e l'assolvimento degli onerosi compiti che ne conseguono?

Ritengo che la risposta sia positiva. Difatti, nella Costituzione, fonte originaria dei diritti civili, politici e sociali, la famiglia e le connesse funzioni trovano riferimenti che non costituiscono mero ossequio formale, ma veri riconoscimenti valoriali densi di implicazioni concrete. Essi, difatti, configurano il "profilo familiare" come aspetto essenziale della vita dell'individuo e della stessa società, propo-

l'uomo, oltre che come singolo, nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità e, prima tra esse, appunto la famiglia quale elemento fondamentale della stessa società e dello Stato-Comunità. In corrispondenza, l'art. 29 sancisce che la Repubblica riconosce i diritti della famiglia come società naturale fondata sul matrimonio, mentre poi l'art. 30 sancisce il diritto-dovere dei genitori al mantenimento, all'istruzione e all'educazione dei figli.

Da parte sua l'art. 31, rispetto a tali diritti, ma anche doveri, viene a svolgere, come si è detto, una funzione proattiva, là dove afferma che «la Repubblica agevola con misure economiche e altre provvidenze la formazione della famiglia e l'adempimento dei compiti relativi con particolare riguardo a quelle numerose». Tale affermazione a mio avviso è a sua volta riconducibile, come specie *a genere*, al disposto dell'art. 3, secondo cui «è compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine eco-

Buona parte degli interventi adottati nei più diversi settori dell'ordinamento (dal regime fiscale all'istruzione, dalla salute all'assistenza, dal lavoro alla previdenza, dalle politiche economiche a quelle demografiche) ha effetti diretti e/o indiretti sulla famiglia, quale nucleo fondativo e essenziale elemento costitutivo della società civile e quindi dello Stato-comunità

nendo una visione integrata e funzionalmente coordinata dei diritti della persona e della famiglia come nucleo sociale.

In tale direzione milita una lettura sistemica, ovvero il coordinato disposto degli artt. 2, 3 (relativi ai principi fondamentali) e 29, 30 e 31 (inseriti nel Titolo dedicato ai rapporti eticosociali), integrato, sul versante dei principi afferenti i rapporti economici, dall'art. 37, ma anche dall'art. 36. Al riguardo va subito evidenziata la funzione proattiva e dinamica che a mio avviso svolgono i principi specifici enunciati dagli artt. 31 e 3, secondo comma, rispetto a quelli generali degli artt. 2, 29 e 30, in funzione della costruzione, nell'ambito del sistema di legislazione sociale, e più in generale, di welfare, di uno specifico sottosistema definibile di welfare familiare. Difatti, l'art. 2 afferma, in generale, che la Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili del-

nomico e sociale che, limitando di fatto la libertà e l'uguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese».

L'Assemblea costituente si è così mostrata pienamente consapevole che la formazione e il mantenimento di una famiglia costituiscono un indubbio onere non solo economico, ma gestionale-organizzativo che può fraporsi al compiuto esercizio dei predetti riconosciuti diritti e doveri, ma al contempo costituire ostacolo al pieno sviluppo della persona nei termini indicati dal ricordato art. 3. Da qui l'esigenza, parimenti avvertita dai Costituenti, che la Repubblica adotti misure mirate a rendere meno gravoso tale onere così da evitare un effetto perfino paradossale: quello cioè che dall'esercizio di un preciso diritto-dovere con-

sacrato dalla Costituzione derivi nei fatti un impedimento a un pieno, effettivo esercizio di altri diritti pure di rango costituzionale.

Nella Costituzione mi sembra dunque emerga una concezione della famiglia oltre che come luogo e fattore generatore di specifiche situazioni endo-familiari (regolate dal diritto di famiglia), anche, per quello che interessa i nostri fini, come microcosmo che interagisce con il mondo “esterno”, ovvero con fattori, situazioni e contesti esogeni di tipo lavorativo, economico, sociale, che possono condizionarne e/o comprometterne le funzioni. Interazioni, queste ultime, rispetto alle quali la “Repubblica” è chiamata ad adottare misure e interventi coerenti, finalizzati appunto a favorire innanzitutto le condizioni per la creazione della famiglia e poi per l’assolvimento dei relativi compiti, con particolare riferimento, tra essi, al più volte ricordato diritto-dovere dei genitori di cui all’art. 30. A ciò si aggiunga, come già detto, il principio posto dall’art. 37 della Costituzione, là dove si afferma che «le condizioni di lavoro devono consentire alla donna lavoratrice l’adempimento della sua essenziale funzione familiare». Sebbene inseribile tradizionalmente in un contesto diverso – quello delle politiche di genere e di pari opportunità e pur nel suo ormai forse datato richiamo all’essenzialità della funzione familiare della donna lavoratrice –, la disposizione concorre per questa via al medesimo obiettivo indicato dall’art. 31 di favorire l’assolvimento dei compiti familiari. Né va sottaciuta, per altro versante, la forza del richiamo costituzionale (art. 36) sulla necessità che la retribuzione sia, tra l’altro, sufficiente ad assicurare al lavoratore e alla sua famiglia un’esistenza libera e dignitosa: richiamo le cui implicazioni non sono state sempre adeguatamente considerate dall’ordinamento.

Sulla base del proposto criterio identificativo di matrice costituzionale, la legislazione sociale per la famiglia, e con essa il sistema di welfare familiare, viene a risultare costituito innanzitutto dall’insieme di misure che trovano la loro ragione ispiratrice nei seguenti punti:

- a) nel favorire la realizzazione dell’aspirazione di ogni persona alla costituzione di una famiglia;
- b) nell’agevolare l’esercizio del diritto-dovere a espletarne le connesse responsabilità;

c) nell’individuare, quindi, le modalità più funzionalmente adeguate attraverso cui l’individuo possa svolgere la sua personalità nella famiglia come formazione sociale.

A queste misure vanno poi aggiunte quelle che su tali elementi incidono in modo più o meno indiretto, ma comunque in misura rilevante. Nel ricordato impegno cui è chiamata la Repubblica – nelle sue diverse articolazioni – si rinviene dunque il fondamento dei diritti sociali della famiglia e la necessità stessa di una legislazione specifica che non si risolva in una mera estrapolazione di disposizioni dal generale sistema normativo. Il “fattore famiglia” assume con ciò un rilievo propriamente giuridico al più alto livello delle fonti normative, quale elemento trasversale che deve orientare l’azione del legislatore in una pluralità di settori che più direttamente incidono sulla compiuta realizzazione dei ricordati precetti costituzionali.

Ciò detto va altresì evidenziato che tale azione regolatrice è nel nostro ordinamento affidata a diversi attori istituzionali. Basterà difatti ricordare in proposito che, a seguito della riforma costituzionale del Titolo V, ai sensi dell’art. 117, allo Stato permane, ad esempio, la competenza esclusiva in materia di immigrazione, di ordinamento civile (cui, ad esempio, è ascrivibile il diritto del lavoro) e di previdenza sociale. Parimenti è demandata allo Stato una competenza fondamentale per la tenuta di un sistema decentrato e ancor più federale, qual è la determinazione di livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale. Sono, invece, di legislazione concorrente Stato-Regioni materie di notevole rilievo ai fini in esame, come l’istruzione e la salute¹, mentre poi alle Regioni spetta la potestà legislativa in riferimento a ogni materia non riservata espressamente alla legislazione statale.

A ciò si affianca la novella costituzionale dell’art. 118, secondo cui «Stato, Regioni, città metropolitane, province e Comuni favoriscono l’autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale sulla base del principio di sussidiarietà». Sono difatti evidenti le implicazioni che anche in una materia come quella in esame scaturiscono dalla predetta consacrazione costituzionale del principio di sussidiarietà nelle

¹ Si ricorda poi l’enunciato dell’art. 117 della Costituzione: «le leggi regionali rimuovono ogni ostacolo che impedisce la piena parità degli uomini e delle donne nella vita sociale, culturale e economica». Ciò per le implicazioni sul tema in esame, seppure sotto l’approccio di “genere” di cui al ricordato art. 37.

sue concrete attuazioni, prevedendosi il coinvolgimento fattivo della società civile.

Occorre richiamare l'attenzione su come emerga, già da un pur così sintetizzato quadro delle fonti normative, la crescente difficoltà di parlare di legislazione sociale per la famiglia in Italia, come se l'ordinamento costituisse un *unicum* omogeneo. Si è difatti sempre più in presenza di una pluralità di ordinamenti, diversificati sul territorio, che al corpo normativo concernente i settori di competenza statuale aggiungono le più diversificate forme e tipologie di interventi nelle materie di competenza regionale, nonché in quelle proprie degli ordinamenti locali, quadro destinato a ulteriore complessità a seguito del nuovo scenario federalista. Ne consegue che lo stesso giudizio circa l'adeguatezza dell'ordinamento a corrispondere e attuare i ricordati precetti costituzionali sulla famiglia, si trasforma in giudizi diversificati, in relazione all'area territoriale esaminata, sullo sfondo della costante storica nazionale costituita dal divario tra le aree del Paese e nella perdurante assenza della determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni.

Data la ristrettezza dei tempi, l'evidenziata complessità dei settori di intervento e delle fonti normative della legislazione sociale per la famiglia impone di focalizzare l'attenzione su quelli di maggiore rilievo, con specifico riferimento alle fonti normative statuali, proprio in quanto di applicazione e portata generale.

Nella "legislazione sociale per la famiglia" rientrano innanzitutto le misure economiche e/o altre provvidenze (adottate a livello nazionale, regionale o locale) di carattere fiscale, contributivo, assistenziale previste per i familiari a carico e, in particolare, quelle correlate alla numerosità della prole. In tale area vanno anno-

verate misure come gli assegni per i nuovi nati, quelli tradizionali al nucleo familiare, le deduzioni e le detrazioni per figli a carico. Come è noto, al riguardo è in corso un ampio e acceso dibattito nella prospettiva di valorizzare la famiglia in sede di riforma del sistema fiscale e nella prospettiva del federalismo (si vedano in materia fiscale le ipotesi sul quoziente familiare piuttosto che di altre forme di ponderazione del fattore famiglia). Ci si limita qui pertanto a una considerazione e a un'osservazione. Quanto alla prima, sono dell'avviso che le misure e gli interventi fin qui adottati appaiono nella loro entità, frammentarietà e discontinuità non coerenti e conseguenti già solo alla natura di "spese di investimento" che devono sostenere i genitori nel ricordato esercizio del diritto-dovere al mantenimento, all'istruzione e all'educazione dei figli, ma che sono per ciò stesso funzionali alla crescita del sistema Paese. Sotto altro profilo, vale osservare un peculiare effetto che l'ordinamento determina in ordine al reddito prodotto dal nucleo familiare. Ci si riferisce alle disposizioni in materia fiscale e previdenziale-pensionistica che fanno riferimento al concetto di reddito familiare per l'erogazione di talune prestazioni (integrazione al minimo, pensioni di reversibilità, ecc.), concetto invece superato in tema di imposta complementare sul reddito e poi di Irpef per effetto della sentenza della Corte costituzionale 179/1976. La comprensibile necessità, anche allo scopo di contenere la spesa pubblica, di considerare il nucleo familiare in termini reddituali come un *unicum*, ai fini della determinazione del parametro dell'esigenza economica giustificatrice dell'intervento, fa sì che il superamento di determinati tetti reddituali a seguito della sommatoria di quelli percepiti dai singoli coniugi o compo-

In merito alla "legislazione sociale per la famiglia" le misure e gli interventi fin qui adottati appaiono non coerenti alla natura di "spese di investimento" che devono sostenere i genitori nell'esercizio del diritto-dovere al mantenimento, all'istruzione e all'educazione dei figli

nenti del nucleo produce l'effetto di ridurre o far venire meno il diritto a una prestazione che il coniuge o il componente avrebbero conseguito *uti singuli*. In tale prospettiva la famiglia, correttamente qualificata come nucleo unitario, diventa per ciò stesso fattore negativo in funzione di diritti altrimenti riconoscibili individualmente ai suoi singoli componenti. Il fenomeno delle separazioni formali diviene dunque la risposta fattuale a una situazione diversamente valutabile a secondo della prospettiva che si intenda assumere.

Nell'ambito della tipologia degli interventi esaminati, vanno poi ricordati quelli di importanza crescente adottati dalle istituzioni locali. In proposito, hanno avuto notevole rilievo, anche massmediologico, le misure deliberate dal Comune di Parma e, da ultimo, dal Comune di Roma, ispirate alla logica del "quoziente familiare", volta cioè a rimodellare il sistema di tariffazione e dei costi dei servizi comunali relativi a nidi, scuole dell'infanzia, servizi socioassistenziali, ecc., in relazione a specifiche caratteristiche compositive del nucleo familiare. Seppure in termini diversi e con ambiti più ridotti, tale logica ispira strumenti come l'Isee (Indicatore della situazione economica equivalente).

Ancora, area parimenti fondamentale nell'ambito di una legislazione sociale per la famiglia è costituita dagli interventi in materia di lavoro di cura familiare, nelle sue più diverse articolazioni: il sistema dei servizi per l'infanzia e l'adolescenza, i servizi alla famiglia di cui alla legge 328/2000, con le misure per la valorizzazione e sostegno delle responsabilità familiari, i sostegni al lavoro di cura per famiglie con persone non autosufficienti, le misure di sostegno al lavoro di cura delle assistenti domiciliari private, la normativa sui congedi parentali e le politiche di conciliazione fra tempo di lavoro e tempo di cura.

Con riguardo al lavoro di cura va innanzitutto posto l'accento sull'atteggiamento del legislatore in ordine alla stessa qualificazione dell'attività lavorativa svolta da componenti del nucleo familiare nell'ambito e per finalità endo-familiari. Il legislatore, per la verità, non ha affrontato il tema nella sua complessità e in tutte le sue implicazioni. Si è, difatti, limitato a un approccio nei ricordati tradizionali termini di sicurezza sociale ovvero di protezione

dal rischio infortunistico per invalidità permanente derivante dal lavoro svolto in ambito domestico, introducendo l'assicurazione obbligatoria Inail contro gli infortuni domestici per chi espleti in via esclusiva tale attività (legge 493/1999²). Per contro, ha previsto la mera facoltatività dell'iscrizione a forme di previdenza al fine di consentire una prestazione pensionistica a chi espleti in via esclusiva attività di cura (da ultimo, il Dlgs 565/1996³). Per quanto riguarda la giurisprudenza si può ricordare l'ormai consolidato principio secondo cui chi svolge attività domestica ancorché non percepisca un reddito svolge tuttavia un'attività valutabile in termini economici: pertanto in caso di danno anche tale tipo di lavoratore ha diritto al risarcimento in forma ampia⁴.

Ciò premesso, assumono naturalmente grande rilievo, nell'ambito delle misure in esame, il sistema dei servizi per l'infanzia e l'adolescenza e gli interventi volti a incrementare il numero e la capacità di accoglienza degli asili nido. Misure tanto più necessarie a fronte dell'ancora bassa percentuale di copertura offerta dal sistema, rispetto al quale sono particolarmente rilevanti le iniziative adottate a livello territoriale (anche sotto forma di micro-nidi, *Tagesmutter*, ecc.). Riguardo agli interventi assunti a livello centrale, basterà qui ricordare la destinazione a tale fine di gran parte delle risorse assegnate al Fondo per le politiche per la famiglia e le specifiche iniziative volte a promuovere la creazione di nidi d'infanzia presso i luoghi di lavoro delle pubbliche amministrazioni nazionali.

Quanto al sistema dei servizi alla famiglia, di cui alla legge 328/2000, non si può non segnalare la perdurante insoddisfacente attuazione, con la difficoltà di assicurare la necessaria continuità dei finanziamenti e al contempo di definire un sistema organico di assistenza socio-sanitaria che faccia risaltare la centralità sia della persona sia della famiglia. Per quanto riguarda specificamente le misure in caso di non autosufficienza, si configura, come del resto altrove, anche un difficile equilibrio fra interventi a carico del sistema socio-assistenziale-sanitario, soluzioni di tipo indennitario (come, ad esempio, l'indennità di accompagnamento, di cui peraltro si propone ricorrentemente l'aggancio al reddito personale o familiare), e sistemi

² Significativo il disposto dell'art. 6, co. 1, della citata legge, secondo cui «Lo Stato riconosce e tutela il lavoro svolto in ambito domestico affermandone il valore sociale e economico connesso agli indiscutibili vantaggi che da tale attività trae l'intera collettività».

³ Il Dlgs 565/1996, istitutivo del Fondo di previdenza per le persone che svolgono lavori di cura non retribuiti derivanti da responsabilità familiari, ha rivisitato la disciplina relativa alla gestione "Mutualità pensioni" di cui alla legge 389/1963.

⁴ Si può ricordare, in questo senso, la recente pronuncia della Terza Sezione civile della Cassazione n. 16896 del 2010 in un caso di richiesta di danni formulata da una casalinga ferita in un incidente stradale in riferimento alla sua diminuita capacità di svolgere il lavoro di casa. La Cassazione ha affermato che l'eventuale continuazione dell'attività domestica non esclude la sussistenza del danno se le residue energie lavorative della vittima, pur consentendole al momento lo svolgimento delle attività, comportano però una maggiore usura e di conseguenza si rende verosimile un'anticipazione della cessazione dell'attività stessa ovvero si precluda alla vittima la possibilità di espletare attività più remunerative. Inoltre, la Cassazione ha affermato l'irrelevanza dell'esistenza di un apporto lavorativo di una collaboratrice familiare, affermando anzi che esso può diventare elemento valutativo ulteriore del danno ove si presuma che il ricorso a tale apporto collaborativo debba aumentare in conseguenza della diminuita capacità lavorativa della casalinga vittima dell'infortunio.

di sostegno della domanda (voucher, buoni, ecc.), con l'interazione e integrazione della società civile tramite il ricorso alla sussidiarietà. Va peraltro evidenziato che sulla materia è intervenuto, da ultimo, il cosiddetto collegato lavoro, recentemente approvato dal Parlamento⁵, laddove prevede, tra i criteri e principi direttivi cui deve ispirarsi il governo nell'attuare la delega per il riordino della normativa in materia di occupazione femminile, «il rafforzamento dell'azione dei diversi livelli di governo e delle diverse amministrazioni competenti, con riferimento ai servizi per l'infanzia e agli anziani non autosufficienti, in funzione di sostegno dell'esercizio della libertà di scelta da parte delle donne nel campo del lavoro».

Al complessivo sistema attinente il lavoro di cura familiare può poi ricondursi, come si è detto, la disciplina dei congedi parentali, a sua volta ascrivibile al più generale tema della conciliazione fra vita familiare e vita lavorativa; temi sui quali si avrà modo di tornare.

Si affiancano agli interventi sopra richiamati, riferibili espressamente alla famiglia, quelli ben più ampi e numerosi che, pur appartenendo a politiche generali e/o settoriali diverse, incidono in modo indiretto, ma parimenti massiccio, sulle medesime finalità perseguite dall'art. 31 della Costituzione: creazione della famiglia e assolvimento dei conseguenti obblighi.

È l'area innanzitutto delle politiche volte a sopperire al disagio abitativo con le misure previste a favore delle giovani coppie in termini di acquisizione dell'abitazione ovvero di locazione (e a ciò condurrebbe una rivisitazione della legge 431/1998), nonché delle misure volte a favorirne l'accesso al credito funzionali alla creazione di un nucleo familiare stabile, piuttosto che di quelle rivolte al disagio abitativo delle famiglie dei pensionati e delle persone anziane.

Per altro verso, la crescente difficoltà che i giovani affrontano in termini di reperimento di occupazione stabile e con essa di un reddito adeguato a fronteggiare gli oneri connessi alla creazione e mantenimento di una famiglia hanno indotto a ricercare soluzioni innovative volte al reperimento di risorse non pubbliche, bensì rinvenibili all'interno dello stesso circuito familiare⁶. Il fenomeno fattuale, ma anche giuridico, del costante contributo che le famiglie d'origine sono chiamate a dare in ter-

mini concreti attesta ancora una volta come il welfare familiare si configuri sempre più come un circuito necessariamente integrato, destinato a operare senza soluzione di continuità per l'intero arco di vita dei rapporti familiari e non già per la sola fase iniziale o avanzata, attraverso un flusso che da figli a genitori in termini di sostegno si sta orientando, in relazione al mutato clima occupazionale e economico, in senso opposto. Correttamente si è, dunque, parlato in proposito di un ordinamento che vede nella famiglia in via di fatto il primo "ammortizzatore sociale", nel quale i redditi genitoriali e in particolare quelli da pensione suppliscono sempre più a lungo alla carenza e/o alla discontinuità dei redditi da lavoro dei figli. È perfino ovvio rilevare che, se tale scenario assumesse carattere strutturale, saremmo in presenza di un fenomeno preoccupante in termini di prospettive di sviluppo e di tenuta del sistema, ove si consideri oltretutto che sono i redditi da lavoro a finanziare in base al criterio della ripartizione il sistema pensionistico. Del resto, la prevista graduale riduzione del tasso di copertura pensionistica, unita alla difficoltà di pervenire a una "pienezza" di vita contributiva, attesa anche la crescente diffusione di rapporti di lavoro non standard, renderà comunque difficile il ricorso in futuro a tale funzione di supplenza.

Anche con riferimento agli aspetti appena evidenziati, grande rilievo assume, quindi, nella legislazione sociale per la famiglia la materia previdenziale e assistenziale. È stato evocato il tema degli ammortizzatori sociali, ovvero il sistema volto a garantire la continuità di reddito in situazioni di non lavoro. È tema di carattere generale, ma è evidente che l'esigenza di continuità di reddito è tanto più avvertita in presenza dei bisogni di un nucleo familiare. In proposito, nella prospettiva di riforma della materia, ora rilanciata dalla rinnovata delega al governo attribuita al riguardo dal ricordato collegato lavoro, il "fattore famiglia" potrebbe essere valutato in termini, ad esempio, di specifica modulazione dell'entità della prestazione in funzione delle caratteristiche compositive del nucleo familiare.

Si è altresì accennato alla rilevanza che nella materia assume l'ordinamento pensionistico⁷. Qui il problema, tra i tanti, è quello già ricordato dell'idoneità dei trattamenti a fronteg-

⁵ Non ancora pubblicato nella *Gazzetta ufficiale* alla data di stesura della presente Relazione.

⁶ Si pensi, ad esempio, all'istituto mutuato da esperienze straniere (*reverse mortgage* o *equity release*) del prestito vitalizio introdotto dall'art. 11-*quaterdecies*, co. 12, del DL 203/2005, convertito dalla legge 248/2005. L'istituto prevede che le persone con più di 65 anni possono ottenere, offrendo in garanzia ipotecaria l'immobile di proprietà, una somma anche ingente rimborsabile o direttamente o eventualmente dagli eredi. Si tratta come si vede di un'innovativa formula, ben diversa dal meccanismo usufrutto/nuda proprietà, offerta in particolare ai genitori che intendano sostenere le spese di "impianto" di un proprio nucleo familiare da parte dei figli.

⁷ In proposito si ricorda che nel disporre l'innalzamento dell'età minima per l'accesso al pensionamento delle dipendenti da pubbliche amministrazioni, il legislatore ha previsto che le economie derivanti confluiscono in un fondo per essere destinate a interventi dedicati a politiche sociali e familiari, con particolare attenzione alla non autosufficienza e all'esigenza di conciliazione tra vita lavorativa e vita familiare delle lavoratrici (art. 22-*ter* del DL n. 78 del 2009, convertito dalla legge 102/2009, come modificato dall'articolo 12 del DL n. 78 del 2010, convertito dalla legge 122/2010).

giare la necessità non solo di famiglie sempre più anziane. Ancora, rientrano in tale ambito oltre che, come già emerso, le politiche del lavoro volte a creare opportunità di impiego (quale famiglia senza certezza di lavoro e quindi di reddito?), quelle in particolare mirate a incrementare l'occupazione femminile e a favorire la conciliazione tra vita e lavoro. È palese il rilievo che assume, come già si è detto, il tema dell'incremento dell'occupazione femminile e la funzionalità a tal fine delle politiche di conciliazione tra vita e lavoro, come traspare anche dagli interventi normativi in materia di azioni positive (ad esempio, l'art. 42 del Dlgs 198/2006⁸) e dall'attenzione dedicata al tema dei documenti concernenti l'occupazione femminile (ad esempio, si veda il Programma di azione per l'inclusione delle donne nel mercato del lavoro: Italia 2020, proposto dal Ministro del lavoro e dal Ministro per le pari opportunità), nonché dalla stessa ricordata delega prevista in merito nel collegato lavoro. Ma, a mio avviso, nella prospettiva propria di un ordinamento sociale per la famiglia, è il tema della conciliazione in sé e di per sé ad assumere un autonomo rilievo. Difatti, la creazione di strumenti utili alla ricerca di un punto di equilibrio tra tempi della famiglia e quelli del lavoro costituisce impegno fondamentale del legislatore non solo in una logica orientata alla promozione dell'occupazione femminile e nella prospettiva della realizzazione di un'effettiva parità e della piena condivisione dei ruoli, ma anche di compiuta realizzazione di ogni persona nella dimensione familiare e lavorativa. Sono infatti dell'avviso che proprio in riferimento alla conciliazione tra le due funzioni familiare e lavorativa che la persona è chiamata a svolgere, entrambe costituzionalmente qualificate, la legislazione sociale per la famiglia acquista aspetti ancor più marcati di attuazione dei richiamati precetti costituzionali. Ciò in quanto la Repubblica, come si è ricordato, è chiamata a farsi carico di quelle misure intese a consentire all'individuo di poter temperare gli obblighi derivanti dal suo rapporto di lavoro, laddove il lavoro è il valore fondante nella Carta costituzionale, con quelli conseguenti all'esercizio delle sue responsabilità familiari parimenti contemplate dalla Costituzione. In proposito, in base ai suoi evidenziati principi, potrebbe perfino

configurarsi un vero e proprio "diritto alla conciliazione" tra due sfere così essenziali della vita, ma altresì fondamentali per la stessa tenuta e crescita dello Stato-Comunità: un diritto che è a un tempo della persona e della famiglia. Se si vuole, l'approccio per così dire familiaristico, basato sull'art. 31, è speculare a quello più tradizionale di tipo lavoristico, cioè riguardante la compatibilità tra lavoro ed esigenze di vita, in specie familiare, evidenziata dal ricordato disposto dell'art. 37, seppur in riferimento allo status di madre-lavoratrice, ma anche dallo stesso art. 3, co. 2, laddove la gravosità degli impegni familiari non adeguatamente supportati da una legislazione di sostegno impedirebbe al lavoratore un'effettiva partecipazione all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese.

Come l'ordinamento in proposito risponde alla sollecitazione costituzionale, cui si è aggiunta anche quella degli organismi dell'Unione Europea?

Oltre ai ricordati interventi del sistema relativo ai servizi alla famiglia e quelli per l'infanzia e l'adolescenza, sul piano più propriamente giu-lavoristico, vi sono, come si è detto, le disposizioni in materia di congedi parentali, volte a consentire l'espletamento degli obblighi genitoriali conseguenti alla nascita ovvero all'ingresso di un figlio nella famiglia o anche alla cura e assistenza della prole fino al raggiungimento di un limite di età¹⁰. Non si può certo dar conto in questa sede delle tante problematiche¹¹ e delle numerose proposte di intervento in materia. Ma al di là del tema costituito dalla durata dei periodi di fruizione di congedo previsti dalla normativa, vi è, come è noto, quello della limitata copertura reddituale e di come promuovere una maggiore condivisione, atteso che, oltretutto, la diversità dei livelli di reddito da lavoro tra i coniugi finisce per ostacolare la possibilità di un effettivo coinvolgimento del padre, in quanto generalmente intestatario di un trattamento retributivo più elevato. Il Parlamento europeo, in sede di esame della nuova direttiva in materia di congedi parentali, ha introdotto due significative novità, tali anche per l'ordinamento italiano, che invece già prevede il congedo di maternità nella durata di 20 settimane, ora previsto dallo schema di direttiva. Ci si riferisce all'incremento dall'80% al 100% dell'ul-

⁸ Tale articolo annovera tra le azioni positive promozionali dell'uguaglianza sostanziale tra gli uomini e le donne sul lavoro, quelle (comma 2, lettera f) di «favorire anche mediante una diversa organizzazione del lavoro, delle condizioni e del tempo di lavoro, l'equilibrio tra responsabilità familiari e professionali e una migliore ripartizione di responsabilità tra i due sessi».

⁹ Ci si riferisce, tra l'altro, al parere n. 16/2008 del Comitato economico e sociale europeo volto a promuovere tra gli Stati europei l'adozione di misure concrete tra le quali l'utilizzo dell'orario di lavoro flessibile e comunque il ricorso a una articolazione della prestazione lavorativa compatibile con la cura dei figli.

¹⁰ La normativa in materia di congedi parentali trae origine dalla legge 1204/1971 in materia di congedi per maternità e paternità per lavoratori subordinati, poi estesi ai lavoratori autonomi dalla legge 535/1987 e, da ultimo, a quelli cosiddetti parasubordinati, quali i lavoratori a progetto, della legge 296/2006. Il sistema è stato ridefinito dalla legge 53/2000, per poi approdare al testo unico di cui al decreto legislativo 26 marzo 2001, n. 151 e s.m.i.

¹¹ Si pensi, ad esempio, ai problemi derivanti dall'applicazione al lavoro autonomo e ai conseguenti redditi di una disciplina nata in funzione di redditi da lavoro dipendente.

tima retribuzione per il congedo di maternità e la previsione di congedi autonomi di paternità di almeno due settimane sempre con medesimo parametro retributivo del 100%. Le reazioni suscitate da tali proposte costituiscono l'ennesima dimostrazione di come sia difficile contemperare esigenze sociali e individuali fondamentali, quali sono quelle connesse all'effettivo esercizio del ruolo genitoriale, con esigenze economiche di sistema (connesse agli oneri finanziari derivanti dal previsto incremento), ma anche produttive-organizzative. Inoltre, sullo sfondo, si paventa un effetto boomerang di tali misure sull'occupazione femminile a causa delle maggiori onerosità e rigidità. Senonché, al di là di tali prospettive di riforma prefigurate a livello europeo, va registrato che è intervenuto, in

complessivamente la materia dei congedi (oltre che dei permessi e delle aspettative) entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge. Sempre tra le misure adottate per consentire l'assolvimento da parte del lavoratore degli impegni familiari, si possono ricordare quelle per favorire il ravvicinamento familiare ai dipendenti di amministrazioni pubbliche in presenza di figli con meno di 3 anni (art. 3, co. 105, della legge 350/2003, che ha inserito l'articolo 42-bis nel citato testo unico 151/2001).

Ciò detto, però, il resto dell'"ordinaria" vita lavorativa e familiare, con le correlate esigenze di assolvere le incombenze connesse alla presenza di figli con età superiore agli 8 anni piuttosto che di familiari anziani e/o in situazioni di difficoltà se non di non autosufficienza è rimasta

Nell'ambito delle misure relative alla famiglia assumono grande rilievo il sistema dei servizi per l'infanzia e l'adolescenza e gli interventi volti a incrementare il numero e la capacità di accoglienza degli asili nido, a fronte dell'ancora bassa percentuale di copertura offerta dal sistema

materia, da ultimo, il menzionato collegato lavoro, prevedendo, nell'ambito della ricordata delega intesa al riordino della normativa in materia di occupazione femminile, anche il criterio di rivedere la normativa sui congedi parentali, «con particolare riferimento all'estensione e alla durata di tali congedi e all'incremento della relativa indennità al fine di incentivarne l'utilizzo».

Accanto a tale normativa, vanno richiamate le misure intese a consentire l'espletamento di obblighi di assistenza e cura verso figli portatori di handicap (il già richiamato Dlgs 151/2001, ma anche l'art. 33 della legge 104/1992); quelle contemplanti permessi per gravi motivi familiari (art. 4, legge 53/2000) e i permessi e misure per i lavoratori che assistono parenti e affini con handicap in situazioni di gravità (legge 104/1992). Il collegato lavoro ha peraltro introdotto modifiche proprio alla legge 104/1992, restringendo l'ambito soggettivo dei fruitori dei permessi per l'assistenza a portatori di handicap e intervenendo sulle modalità di utilizzo e ha, altresì, attribuito al governo una delega per riordinare

fin qui sostanzialmente estranea a uno specifico intervento giuslavoristico. Per la verità, come già si è avuto modo di evidenziare, il legislatore ha avvertito questo problema soprattutto sotto il profilo della promozione dell'occupazione femminile e della valorizzazione e riequilibrio della presenza femminile nei contesti lavorativi. Così come possono poi in proposito ricordarsi le disposizioni dell'art. 9 della legge 53/2000 relative al finanziamento di specifici progetti innovativi intesi a favorire la conciliazione tra i tempi di vita e quelli di lavoro¹². Non a caso nella stessa direzione, cioè quella di promuovere l'occupazione femminile, si muove il ricordato collegato al lavoro, con la più volte citata delega per il riordino della normativa in materia, laddove tra i criteri posti vi sono anche quelli di prevedere «incentivi e sgravi contributivi mirati a sostenere i regimi di orari flessibili legati alla necessità della conciliazione tra lavoro e vita familiare, nonché a favorire l'aumento dell'occupazione femminile», e di rafforzare gli istituti previsti dal citato art. 9 della legge 53/2000, con particolare riferimento al lavoro a tempo parziale e al telelavoro.

¹² Sul tema, si rinvia alla relazione svolta il 9 ottobre 2009, nel corso del seminario tecnico organizzato dal Dipartimento per le politiche della famiglia e dalla Commissione europea sul tema *Per una migliore conciliazione tra vita lavorativa e familiare: misure nazionali e iniziative sperimentali sul territorio*.

Tuttavia, al di là di tali misure promozionali e/o sperimentali, l'esigenza di conciliare l'attività lavorativa con le esigenze connesse alla vita "ordinaria" della famiglia, piuttosto che a situazioni particolari non regolate dalla normativa, è stata fin qui sostanzialmente rimessa, oltre che al rapporto individuale datore/lavoratore, alle parti sociali e quindi alla contrattazione collettiva. Di conseguenza viene a risultare sempre più determinante ed essenziale il ruolo degli attori sociali, in quanto protagonisti nella creazione di un ambiente di lavoro realmente "inclusivo", ovvero di un contesto aziendale favorevole alla famiglia.

A tal fine possono essere utilizzati in chiave *family friendly* istituti lavoristici di carattere generale quali le possibilità offerte dal lavoro a tempo parziale¹³, dal telelavoro, dalla modulazione dell'orario di lavoro e dell'organizzazione aziendale, dalla banca delle ore. Le concrete esperienze registratesi sul territorio hanno dimostrato che il ricorso a tali misure ha comportato benefici effetti in termini di calo dell'assenteismo, incremento della produttività, benessere organizzativo, riduzione della conflittualità, motivazione, senso di appartenenza e "fidelizzazione". Proprio per questo gli interventi al riguardo devono essere intensificati e raffinati, alla luce dell'esperienza maturata, in termini certamente operativi, ma anche normativi. Da un lato, difatti, si tratta di diffondere la conoscenza della positività delle esperienze, anche in termini di analisi costi-benefici; dall'altro, potrebbe aiutare il ricorso a metodi, quali quelli dell'audit, volti a certificare un clima aziendale *family friendly* cui possano conseguire da parte dell'ordinamento riconoscimenti utili a vario fine. Così come contribuirebbe una più decisa azione delle parti sociali, oltre che delle istituzioni. Al riguardo, si può osservare che se la contrattazione aziendale costituisce certamente la sede naturale per tale tipo di interventi, in quanto da commisurare alla specificità dei diversi contesti organizzativi, produttivi e territoriali, è pur vero che tale sede contrattuale, attese le caratteristiche del nostro sistema produttivo, ha una diffusione limitata. Proprio per questo nella direzione auspicata, potrebbero aiutare accordi quadro in materia a livello nazionale, così come orientare il sistema della bilateralità in funzione di promozione e supporto alle

azioni. Naturalmente, come l'esperienza dimostra, l'efficacia delle misure è certamente rafforzata in presenza di accordi e protocolli con tutti gli attori del sistema, comprese le istituzioni locali, intese a creare sul territorio un clima favorevole alla conciliazione (attraverso, ad esempio, l'organizzazione dei servizi e del sistema dei trasporti e di mobilità, la modulazione degli orari, ecc.). Del resto, che questa sia la strada maestra era stato già intuito dalla legge 53/2000, in materia di riorganizzazione dei tempi della città; legge rimasta, sul punto, largamente inattuata.

Il ricorso a istituti giuslavoristici generali è, tuttavia, esposto inevitabilmente ai mutamenti che tali istituti subiscono nel tempo in funzione delle finalità precipue cui sono preordinati, come ovviamente al mutare dei contesti e delle esigenze economico-organizzative. Si vuol dire cioè che regolazioni normative di tali istituti pensate prioritariamente per altre finalità – quali quelle di creare opportunità di occupazione e in situazioni di crisi di mantenerla, di ridurre il costo del lavoro anche attraverso modelli di organizzazione del lavoro più flessibili ed efficienti, di incrementare la produttività attraverso il ricorso a un maggior impegno orario – possono determinare implicazioni negative sulla stessa possibilità di utilizzarli in chiave conciliativa. In questa direzione sembrano andare alcuni recenti interventi in tema di collocazione temporale della prestazione e di tipologie contrattuali¹⁴.

Rimane ora il tempo solo per alcune considerazioni conclusive da aggiungere a quelle specifiche già svolte, tralasciando quelle relative a problematiche affrontate specificamente in altri momenti del convegno.

Dal punto di vista strettamente ordinamentale, la maggiore criticità è, a mio avviso, proprio l'assenza, protrattasi a lungo, di una piena consapevolezza nel legislatore dello stesso rilievo innanzitutto costituzionale del "fattore famiglia" e della sua trasversalità rispetto a una pluralità di politiche settoriali. Tale mancanza, che è anche di tipo culturale, è per di più acuita dalla stessa disarticolazione e frammentarietà dell'ordinamento in difetto di un forte raccordo tra i vari livelli di competenza istituzionale. Ciò ha impedito il crearsi di una legislazione sociale per la famiglia globalmente ispirata alla ricordata mission costituzionale

¹³ In proposito si può ricordare una recente risposta a un interpellato da parte del Ministero del lavoro e delle politiche sociali (68/2009) proprio in tema di conciliazione dei tempi di vita e di lavoro e diritto a forme di flessibilità dell'orario e dell'organizzazione del lavoro. Richiamandosi all'articolo 37 della Costituzione, oltre che al parere 18/2008 del Comitato economico e sociale europeo, nella risposta si afferma che «il datore di lavoro, ancorché non presenti progetti di richiesta di contributi per la promozione di azioni volte a incentivare la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro, non è esonerato dal dovere di leale collaborazione sotto i profili della buona fede, correttezza e ragionevolezza nello svolgimento del rapporto di lavoro. Pertanto lo stesso è tenuto a valutare con la massima attenzione ogni soluzione utile ad agevolare l'assolvimento della funzione genitoriale del dipendente, in particolare attraverso una diversa organizzazione del lavoro o una flessibilizzazione degli orari. Tale valutazione, evidentemente, andrà effettuata con riferimento al caso concreto, avendo riguardo alla oggettiva e comprovata situazione di difficoltà familiare e alle documentate esigenze di accudienza ed educative della prole». È peraltro evidente la densità di implicazioni di tali enunciazioni sul piano giuridico e fattuale.

¹⁴ Si pensi, ad esempio, riguardo a un istituto ritenuto prioritario nel poter assolvere la funzione conciliativa qual è il rapporto di lavoro a tempo parziale, alle modifiche intervenute in senso restrittivo sulla relativa disciplina operante nella pubblica amministrazione. Dapprima, nel 2008, con l'articolo 73 del decreto legge 112/2008, si è intervenuti sulle più favorevoli disposizioni del settore pubblico, riconducendole a quelle del settore privato ove, come è noto, la trasformazione del rapporto di lavoro da tempo pieno in lavoro a tempo parziale è, salvo casi specifici, frutto della volontà negoziale delle parti e non già un vero e proprio diritto del dipendente come stabilito dalla precedente disciplina nel settore pubblico. Ora, con il richiamato intervento normativo, il cosiddetto collegato lavoro (articolo 16), si prevede che entro 180 giorni dalla pubblicazione della legge l'amministrazione possa sottoporre a nuova valutazione i provvedimenti di concessione della trasformazione del rapporto di lavoro da tempo pieno a tempo parziale adottati precedentemente alla data di entrata in vigore del citato decreto legge, seppur nel rispetto dei consueti canoni di buona fede e correttezza contrattuale.

Un segnale dell'assenza di un'espressa valorizzazione del fattore famiglia è costituito dalla difficoltà di individuare uno specifico target "famiglia" negli interventi normativi. Sotto il profilo più direttamente di ordine finanziario, è poi evidente come la stessa ampiezza della platea dei destinatari determini la difficoltà di impostare interventi realmente efficaci in termini di impatto e di risultati

che tutti gli attori istituzionali sono chiamati ad assolvere, mission sorretta, a sua volta, da una forte e condivisa vision, seppure poi articolata nei diversi livelli di governance.

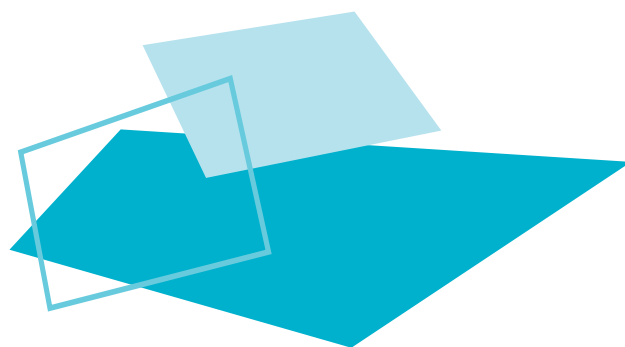
Ne è conseguita l'elaborazione per successiva stratificazione di un sistema normativo per buona misura non direttamente funzionale allo scopo, ma piuttosto sommatoria di interventi in gran parte assunti a diverso titolo e per altre finalità nell'ambito dell'ordinamento e specificamente nel più ampio sistema del welfare. Ne è conseguito, altresì, un costante ritardo nel cogliere le nuove dinamiche, nell'affrontare le nuove sollecitazioni, nell'attivazione delle parti sociali e tutti gli attori del sistema (anche alla luce del ricordato principio di sussidiarietà), nell'apprestare risposte efficaci ai nuovi bisogni, nel riqualificare conseguentemente la spesa pubblica. Peraltro, anche laddove il legislatore è intervenuto tempestivamente su aspetti importanti, le attuazioni non sono state integrali e coerenti. Basterà ricordare le già rilevate carenze in materia di attuazione della legge 53/2000 sul coordinamento dei tempi della città e della legge 328/2000 in materia di sistemi dei servizi alla famiglia oltre, con ancora maggiore significatività, la mancata attuazione della previsione costituzionale in ordine alla indispensabile determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni.

E non è un caso che la stessa complessità e pluralità dei livelli e conseguentemente dell'iter formativo degli atti normativi costituisca ostacolo oggettivo alla loro tempestiva adozione. In proposito, del resto, una delle difficoltà è costituita dalla costruzione di strumenti regolatori, non tradizionali nel sistema delle fonti, che nel rispetto delle competenze e delle autonomie possano comunque operare efficacemente in direzione di un'armonizzazione e integrazione sinergica delle misure e dei livelli di intervento (direttive, linee guida, definizione di standard, accordi e protocolli, ecc.). Ulteriore segnale dell'assenza di una espressa valorizzazione del fattore famiglia è costituito, poi, dalla stessa difficoltà di individuare uno specifico target "famiglia" negli interventi normativi, potendo le misure avere incidenza sostanziale su di essa essere indifferentemente qualificate e denominate. La circostanza assume ancor più evidenza con riguardo alle normative di competenza regionale in materia

socioassistenziale nelle quali diviene oltretutto difficile ricostruire la quota di risorse effettivamente *family oriented*. A ciò si aggiunga la pluralità e la diversificazione degli approcci delle politiche per la famiglia pensate ora avendo a riferimento il modello costituzionale, ora a quello fattuale, con riguardo a nuclei i più variamente composti.

Sotto il profilo più direttamente di ordine finanziario, è poi evidente che la stessa ampiezza della platea dei destinatari determini la difficoltà di impostare interventi realmente efficaci in termini di impatto e di risultati, così come di prevedere misure aggiuntive, rispetto a quelle di carattere generale, correlate alla presenza di un nucleo familiare (cioè, ad esempio, un *quid pluris* a una prestazione economica che l'ordinamento possa riconoscere in presenza di un'appartenenza familiare). Ancora, viene sempre più in evidenza il problema di come conciliare l'universalità degli interventi propri del sociale e dei diritti di cittadinanza con la loro selettività ovvero con i ridotti stanziamenti a disposizione, sempre più costruiti in termini di tetti di spesa e come tali incompatibili con diritti assoluti, così come quello dell'equilibrio fra intervento pubblico e apporti della società civile.

Il quadro è certamente reso oggi ancor più difficile dai problemi derivanti dalla crisi in atto e dalle esigenze di contenimento della spesa pubblica. Tali problemi, difatti, nell'affliggere il sistema di welfare in generale, corrono per ciò il rischio di incidere negativamente sulle pur affermate prospettive di miglioramento del welfare familiare (come, ad esempio, sulla già ricordata attuazione del punto della delega relativo all'estensione e alla durata dei congedi parentali e all'incremento della relativa indennità). Rischio tanto più da evitare, ove si consideri la funzione centrale e essenziale svolta dalla famiglia, e per essa dal sistema di welfare familiare, per la crescita della persona, per il rafforzamento della coesione sociale, dunque per lo stesso sviluppo equilibrato del Paese.



alcune ESPERIENZE locali di CONCILIAZIONE



Barbara Guastella

In tema di occupazione le politiche di conciliazione dei tempi di vita e di lavoro rivestono un ruolo centrale. Strumenti come il part time, il telelavoro e l'offerta di orari flessibili hanno ricadute importanti non solo sul benessere, sulla gestione del tempo e su tanti altri aspetti della vita delle donne – sulle quali gravano ancora la cura dei figli e la gestione del lavoro domestico – ma su tutta l'economia.

Questo concetto, rilanciato di recente da esperti e aziende che sperimentano con successo iniziative *family friendly*, è ribadito con forza in un recente documento del Cnel (Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro), che dedica un intero paragrafo alle politiche per la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro. Il testo di osservazioni e proposte *Il lavoro delle donne in Italia*, approvato dall'assemblea dell'organo consultivo il 21 luglio 2010, punta a fornire un contributo concreto alla definizione di una strategia complessiva sull'occupazione femminile, settore che nel nostro Paese registra livelli ancora molto bassi. Costruire un ambiente favorevole al lavoro delle donne, si legge nel documento, «consentirebbe di rispondere alle esigenze delle donne e valorizzare una risorsa importante per lo sviluppo economico del Paese, spesso più qualificata di quella maschile, nonché di fornire un efficace mezzo di contrasto alla povertà delle famiglie rispondendo quindi sia a obiettivi di equità ed eguaglianza di opportunità che di efficienza economica».

Lo stesso concetto – che vede gli strumenti di conciliazione come mezzi efficaci non solo per migliorare la qualità della vita delle donne ma anche per rilanciare l'economia – ispira i modelli di sviluppo, le iniziative e i progetti di conciliazione famiglia-lavoro realizzati da alcune amministrazioni pubbliche italiane. Ne sono esempi virtuosi le esperienze della Provincia autonoma di Trento, del Comune di Parma, dell'Agenzia per la famiglia dello stesso Comune e quelle della Regione Veneto. Esempi particolarmente significativi, per la qualità e per la molteplicità di attori coinvolti,

BABBO,
HO TROVATO
UNA MELA SANA!



che aprono la strada a nuovi scenari e invitano a riflettere sul ruolo di enti locali e Regioni nell'attuazione delle politiche di conciliazione.

Nell'esperienza trentina le iniziative e i progetti sul tema s'inseriscono all'interno di un più ampio modello di sviluppo, il Distretto famiglia, un percorso a cui la Provincia autonoma di Trento lavora dal 2005. Nel Distretto famiglia converge l'azione di attori diversi (la Provincia e gli altri enti locali, le famiglie e le organizzazioni private) che condividono un obiettivo comune: accrescere il benessere delle famiglie, concepite come risorse vitali per l'intera collettività. Il Distretto opera sul territorio secondo un modello reticolare, stimolando enti e organizzazioni a orientare o riorientare i propri servizi o prodotti sul benessere delle famiglie residenti e ospiti. Passi fondamentali del percorso avviato nel 2005 sono la stesura del *Libro bianco sulle politiche familiari e per la natalità* – approvato dalla Provincia il 10 luglio 2009 e contenente un capitolo sul tema del coordinamento dei tempi –, il disegno di legge approvato dalla Giunta provinciale il 29 gennaio 2010 – il cui capo terzo è dedicato alle misure per coordinare i tempi del territorio e favorire la conciliazione tra i tempi familiari e i tempi di lavoro – e, infine, le linee guida per la conciliazione famiglia e lavoro delle organizzazioni pubbliche e private, approvate dalla Giunta provinciale nel giugno 2010.

L'attenzione al tema del coordinamento dei tempi trova riscontro nell'ampia gamma di misure di conciliazione attuate nell'ambito del Distretto. Ne fanno parte, fra le altre, lo standard *Family audit* e i buoni di servizio o di accompagnamento.

Il *Family audit* è uno standard di processo volto a migliorare le modalità con cui un'organizzazione attua politiche di gestione del personale orientate alla famiglia. Nella premessa delle linee guida è definito come «un processo di valutazione sistematica, documentata e obiettiva delle politiche di gestione del personale di organizzazioni di ogni dimensione e tipologia, che intendono certificare il proprio impegno per il miglioramento della conciliazione di famiglia e lavoro al loro interno». Il processo analizza, in particolare, sei macro ambiti all'interno delle aziende: organizzazione del lavoro, cultura della conciliazione, comunicazione, benefit e servizi,

Distretto famiglia e nuove tecnologie. Attraverso il *Family audit* sono individuati obiettivi concreti e attivate iniziative utili a migliorare la possibilità di conciliazione delle lavoratrici e dei lavoratori.

«Le sperimentazioni attuate in questo campo dalla Provincia autonoma di Trento», conclude la premessa, «hanno posto le basi operative e gestionali per adottare uno specifico standard autoctono adattabile alle dimensioni delle aziende per realizzare concretamente il Trentino "amico della famiglia" sostenendo il management delle organizzazioni che reinterpretano in questo modo la propria responsabilità sociale».

I buoni di servizio o di accompagnamento, invece, sono titoli di spesa – rilasciati dalla Struttura multifunzionale di servizi dell'Ufficio fondo sociale europeo della Provincia autonoma di Trento – che consentono ai titolari di acquisire, a fronte di un contributo finanziario personale pari ad almeno il 10% del valore nominale del buono, servizi di educazione e cura di minori fino a 16 anni di età, o fino a 18 nel caso di disabili.

Un altro strumento di conciliazione attuato nell'ambito del Distretto è lo Sportello estate giovani e famiglia, un'iniziativa realizzata dalla Provincia in collaborazione con il Forum trentino delle associazioni per la famiglia e alcuni Comuni e con il contributo di associazioni e altre realtà che ha previsto la creazione di una banca dati dei servizi di animazione offerti da organizzazioni pubbliche e private nel periodo estivo – consultabile on line sul portale trentinofamiglia.it – e la realizzazione di una guida cartacea. Le attività ricreative riguardano soprattutto minori da 0 a 14 anni, ma dal 2010 la banca dati contiene anche proposte che offrono occasioni di socializzazione per tutta la famiglia. Lo Sportello estate giovani e famiglia prevede, inoltre, la possibilità di acquisire informazioni sulle attività ricreative tramite cellulare, inviando un sms al numero indicato sul sito della Provincia. Il servizio costituisce un primo ambito di applicazione di un progetto più ampio che punta sulle nuove tecnologie per permettere ai cittadini di ottenere informazioni e inviare segnalazioni sul tema dei servizi alla famiglia in modo semplice e immediato.

Il servizio di *Tagesmutter*, altra misura di conciliazione che caratterizza l'esperienza trentina, è stato introdotto per dare risposte differenziate e

concrete ai bisogni delle famiglie, promuovendo un incremento dei servizi educativi per i bambini da 0 a 3 anni in complementarità con gli asili nido già presenti sul territorio. La legge provinciale 4/2002 definisce la *Tagesmutter* come «una persona adeguatamente formata che, professionalmente, in collegamento con organismi della cooperazione sociale o di utilità sociale non lucrativi, fornisce educazione e cura a uno o più bambini di altri, presso il proprio domicilio o altro ambiente adeguato a offrire cure familiari». La peculiarità del servizio, si legge nella presentazione dell'iniziativa, «si ritrova sia negli aspetti organizzativi, come la flessibilità degli orari o la maggior copertura diurna, sia nella scelta di svolgere il servizio in un ambiente familiare o in una struttura che, nella definizione degli spazi, mantiene il più possibile l'aspetto di una casa e dove possono essere presenti anche i figli della *Tagesmutter*».

Anche a Parma la famiglia è al centro di numerosi interventi che si propongono di migliorare la qualità della vita dei genitori, garantire le stesse opportunità a tutti i bambini e, al tempo stesso, promuovere l'economia e il benessere dell'intera collettività. Centrale, in quest'ambito, il ruolo dell'Agenzia per la famiglia, costituita nel 2007 per sostenere e coordinare progetti "a misura di famiglia". L'Agenzia non eroga direttamente servizi, ma si propone come spazio di confronto, ricerca, innovazione progettuale e collaborazione con enti, associazioni e altre realtà del territorio. Il suo programma di iniziative ha diverse finalità, elencate nel portale dedicato: «promuovere il benessere della famiglia e la sua capacità di accogliere, di curare e di educare; far crescere l'associazionismo familiare; lavorare insieme con gli assessorati e le agenzie del Comune in una prospettiva trasversale; portare innovazione attraverso la valorizzazione della realtà esistente; svolgere un ruolo di governance rispetto alle forze sociali ed economiche del territorio».

Fra i vari aspetti che riguardano il benessere familiare, particolare attenzione è rivolta al tema della conciliazione, ampiamente sviluppato nel progetto *Conciliazione dei tempi*

famiglia-lavoro-città, mirato a promuovere un patto territoriale, rimodulando i tempi della città. Il progetto, promosso dall'Agenzia nel 2009, prevede una serie di azioni, alcune già sperimentate, altre ancora da realizzare: fra le prime, un'indagine interna al Comune sul tema della conciliazione e una ricerca sugli strumenti attuati dalle aziende per favorire il coordinamento dei tempi; fra le seconde, l'apertura di uno sportello per imprese e famiglie che fornirà informazioni su tutte le misure di conciliazione, comunali e nazionali.

La realtà parmense si arricchisce di nuove esperienze sul tema grazie ad alcuni servizi promossi dal Comune, che mirano, come le iniziative descritte sopra, a una migliore gestione dei tempi di cura e di lavoro. I contributi a sostegno della genitorialità nel primo anno di vita del bambino, i contributi per servizi alternativi al nido d'infanzia e i centri per bambini e genitori – spazi dedicati alla socializzazione dei più piccoli, ma anche di chi li accompagna – rappresentano alcuni esempi di servizi promossi dall'amministrazione con l'intento di agevolare la conciliazione tra famiglia e lavoro. I primi sono contributi economici erogati per un massimo di nove mesi alle famiglie con bambini di età inferiore a un anno, i cui genitori sono entrambi lavoratori, mentre gli altri sono contributi economici erogati alle famiglie con bambini dai 5 ai 20 mesi, che hanno validità per l'intero anno scolastico, così da consentire alle famiglie di usufruire di servizi alternativi al nido come l'educatrice familiare o la baby-sitter.

Rientrano nei servizi di conciliazione proposti dal Comune altri strumenti, fra cui, ad esempio: l'albo comunale delle baby-sitter (elenco di persone selezionate dopo un periodo di tirocinio obbligatorio svolto presso i nidi d'infanzia comunali, a cui il Comune garantisce una formazione permanente); il servizio di *Tagesmutter*, erogato da soggetti accreditati dal

**Costruire un ambiente favorevole al lavoro delle donne
«consentirebbe di rispondere alle esigenze delle donne e valorizzare una risorsa importante per lo sviluppo economico del Paese, spesso più qualificata di quella maschile, nonché di fornire un efficace mezzo di contrasto alla povertà delle famiglie»**

Il Nido in famiglia è un'unità di offerta con funzioni educative, di cura e di socializzazione, rivolta a un massimo di sei bambini dai 3 mesi ai 3 anni. La flessibilità e la dimensione familiare sono caratteristiche innovative del servizio, mediante le quali si realizzano la personalizzazione delle attività, dei tempi e la promozione dell'individualità del bambino

Comune e inseriti in un apposito albo costituito di recente; il nido non nido, servizio sperimentale che permette la frequenza con orari flessibili per agevolare i genitori con orari di lavoro atipici.

La famiglia riveste un ruolo centrale anche nelle politiche sociali della Regione Veneto, da anni impegnata in una serie di progetti volti ad accrescere il benessere di genitori e bambini attraverso la creazione di nuovi servizi e nuove reti di relazione fra pubblico e privato. La Regione ha dato così il via a un nuovo corso, che si è tradotto in una molteplicità di azioni diversificate dirette a sostenere la famiglia su vari piani, nell'ottica di offrire risposte concrete a nuovi bisogni sorti in seguito alle profonde trasformazioni della realtà sociale e territoriale. Ne è un esempio il progetto regionale *Marchio famiglia*, nato nel 2006 con l'obiettivo di promuovere una cultura "amica della famiglia". Il *Marchio famiglia* è una sorta di bollino di qualità che viene rilasciato a enti e soggetti privati che attraverso i propri servizi o attività professionali si impegnano a dare concretezza alle politiche a supporto e a sostegno delle famiglie. Il focus del percorso intrapreso dalla Regione ruota attorno ad alcuni concetti chiave: rinnovamento culturale orientato al familiare; innovazione e sperimentazione nel campo dei servizi alla famiglia; creazione di reti e relazioni; riorganizzazione dei soggetti delle politiche sociali; conciliazione tra vita familiare e vita lavorativa.

Proprio la conciliazione è uno degli obiettivi principali del progetto *Nido in famiglia*, promosso dalla Regione nell'ambito del *Marchio famiglia*. Il progetto, avviato nel 2008, prevede una forte partnership tra lo staff della Regione, le organizzazioni del terzo settore, le educatrici, le famiglie e le aziende. Il *Nido in famiglia* è un'unità di offerta con funzioni educative, di cura e di socializzazione, rivolta a un massimo di sei bambini dai 3 mesi ai 3 anni. A occuparsi dei bambini garantendo loro cura, pasti, attività educative e ricreative sono i collaboratori educativi, persone adeguatamente preparate attraverso specifici percorsi di qualificazione, che fanno capo a un organizzatore che svolge funzioni di promozione, tutoraggio, mediazione e verifica per garantire l'uniformità tra le diverse unità di

offerta. L'attività di *Nido in famiglia* si svolge in un'abitazione con precisi requisiti di qualità, necessari a garantire la sicurezza delle persone. La flessibilità e la dimensione familiare sono caratteristiche innovative del servizio, mediante le quali si realizzano la personalizzazione dei rapporti, delle attività e dei tempi, la promozione dell'individualità del bambino nel rispetto dei suoi ritmi di crescita e la promozione di occasioni di socializzazione per i genitori, che hanno la possibilità di entrare in contatto tra loro in un gruppo di piccole dimensioni. Il *Nido in famiglia*, si legge nella pubblicazione che presenta l'iniziativa, «è un'organizzazione con modalità flessibili che, valorizzando la relazione tra famiglia/famiglie ed operatori educativi, risponde ai bisogni di accoglienza, condivisione, cura, fiducia». Punto di forza del progetto, l'utilizzo della rete informatica, che assicura informazione, interconnessione e dialogo tra i diversi stakeholder, garanzia di qualità del servizio, formazione e aggiornamento.

Nel nuovo corso di politiche sociali e familiari inaugurato dalla Regione la famiglia diventa, dunque, non solo destinataria, ma anche erogatrice di servizi, protagonista di un percorso che punta alla costruzione di legami solidi tra i diversi attori coinvolti, allo scambio e alla partecipazione, per raggiungere un obiettivo comune: il benessere delle famiglie e dell'intera collettività.

In tutte le esperienze descritte la famiglia esercita un ruolo attivo, proponendosi come risorsa vitale per la società e l'economia. La valorizzazione della sua "dimensione pubblica" si traduce in una nuova visione delle politiche di conciliazione, che considera famiglia e lavoro non come concetti antitetici ma complementari.

Il tema è stato di recente approfondito in occasione della Conferenza delle Regioni europee su conciliazione famiglia-lavoro, che si è tenuta ad Abano Terme, in provincia di Padova, dal 28 al 30 gennaio 2010. Alla conferenza – organizzata dall'Osservatorio regionale nuove generazioni e famiglia su mandato dell'Assessorato alle politiche sociali della Regione Veneto – hanno partecipato rappresentanti di istituzioni, italiane e di altri Paesi europei, sociologi, rappresentanti di aziende e altri esperti, aprendo un dibattito che ha toccato diversi aspetti, dalle buone prassi alle sfide future.

percorsi di PARTECIPAZIONE con MINORI STRANIERI non accompagnati o a rischio di ESCLUSIONE SOCIALE



Laura Lagi

Save the Children Italia ha implementato negli ultimi anni specifici programmi in Italia in favore dei minori stranieri che lungo il loro percorso migratorio necessitano di particolare protezione e tutela perché considerati più a rischio di marginalità, sfruttamento, abuso e lesione dei diritti fondamentali: *in primis* i minori stranieri non accompagnati ma anche quei minori tra i più svantaggiati che migrano al seguito della famiglia o raggiungono componenti della propria comunità, ad esempio quelli di etnia rom.



L'importanza della partecipazione di bambini e adolescenti nelle decisioni e azioni che li riguardano è riconosciuta dall'articolo 12 della Convenzione dei diritti del fanciullo del 1989 (Crc), ma è un principio che attraversa l'intera Convenzione.

Alcuni articoli della Crc richiamano espressamente tale diritto per alcuni gruppi di bambini particolarmente vulnerabili: l'articolo 30 ad esempio tutela specificamente il diritto alla partecipazione di bambine, bambini e adolescenti appartenenti a minoranze etniche, religiose o linguistiche. Riconoscere il loro “diritto alla partecipazione” significa pensare,

progettare e realizzare percorsi che siano realmente praticabili da loro, quindi sostenibili e sicuramente rilevanti e significativi rispetto alle condizioni che vivono. Ciò è importante per rafforzare gli altri diritti di cui sono titolari, come quello alla vita, alla salute, all'educazione e soprattutto alla protezione. In questo senso la partecipazione diviene una "metodologia di intervento" sulla cui base si strutturano percorsi come occasione di aggancio, supporto, promozione sociale dei minori cui si rivolgono; si approfondiscono e ridefiniscono i fenomeni in base al loro apporto; si conoscono meglio i fattori di rischio e di protezione effettivi; si aumenta la loro capacità di proteggersi (o supportarsi tra pari); si creano strumenti e occasioni di sensibilizzazione o intervento attivo.

"Fare partecipazione"¹ chiama subito in gioco tre dimensioni: la cultura della partecipazione dell'organizzazione proponente e degli eventuali *partner* coinvolti; la "cultura" sottostante le singole azioni progettuali² (la descrizione dei fenomeni che coinvolgono i minori, gli interventi ritenuti adatti, la posizione del minore come soggetto attivo o semplice destinatario degli interventi ecc.) attraverso cui e all'interno delle quali i minori partecipano; il coinvolgimento degli adulti di riferimento. Perché invitiamo i minori, in questo caso migranti, a partecipare? Certamente per comprendere e imparare da loro; per migliorare i servizi, i programmi e le *policies* a loro destinati; per promuovere opportunità, protezione e acquisizione di capacità e competenze per loro; per favorirne il diritto di cittadinanza. È mettendo al lavoro queste dimensioni e queste finalità, nonché gli standard minimi richiesti a ogni attività di partecipazione³, che ci si è orientati a oggi nella scelta, progettazione, sviluppo e valutazione di alcune pratiche concrete.

Percorsi e azioni di educativa/supporto tra pari, ovvero attività in cui i ragazzi e ragazze assumono il ruolo e la posizione di agenti del cambiamento o del supporto. Pari per età, oppure status, condizioni, esperienze personali. Il progetto *CivicoZero*⁴, rivolto a minori migranti a rischio di marginalità, sfruttamento e abuso nella città di Roma, ha sostenuto azioni di supporto tra pari, secondo tre modalità: so-

Invitiamo i minori migranti a partecipare per comprendere e imparare da loro, per migliorare i servizi, i programmi e le *policies* a loro destinati, per promuovere opportunità, protezione e acquisizione di capacità e competenze per loro, per favorirne il diritto di cittadinanza

stenendo il supporto informale tra pari tra i ragazzi che frequentano il Centro e tra questi e i ragazzi su strada; rafforzando l'attuazione di alcune azioni specifiche condotte dai ragazzi (impaginazione e redazione del giornale di strada *Griot*, partecipazione a eventi del quartiere, proposizione e gestione diretta di alcune attività del Centro); supportando l'inserimento nel team del progetto della figura dell'educatore alla pari attraverso metodologie e criteri via via più adeguati in base all'esperienza pluriennale in ambito di *peer support* negli interventi di bassa soglia. Parte delle attività di supporto tra pari è confluita e si è attuata anche nella realizzazione di percorsi di consultazioni e azioni di ricerca partecipata. Il supporto tra pari e la partecipazione attiva di questa particolare fascia di minori nei servizi e azioni progettuali a loro rivolti è spesso il valore aggiunto che permette di strutturare i servizi di bassa soglia in maniera efficace in termini del primo aggancio e nella sperimentazione di metodologie di intervento appropriate. Il supporto tra pari significa ad esempio che i ragazzi che arrivano per la prima volta al centro possono essere accolti e informati anche da altri ragazzi della loro età sull'aiuto che possono ricevere o su come funziona il servizio, possono da subito essere coinvolti in attività ideate dai ragazzi e alla loro portata per semplicità e interesse, possono essere tranquillizzati dai loro pari sul fatto di potersi fidare degli operatori del servizio. Entrare in un centro pensato e gestito insieme ai ragazzi a cui si rivolge significa entrare in un posto vivo e vicino. Quindi poter decidere di ritornarci perché, indipendentemente dall'età, si mostra a chi entra di non essere oggetto di assistenza o beneficenza ma soggetto della propria promozione sociale e protezione. Nei propri modi e tempi.

¹ Per una trattazione complessiva dei risultati delle analisi delle metodologie e dei materiali prodotti nelle attività di partecipazione di bambini, bambine e adolescenti realizzate da Save the Children Italia tra il 2002 e il 2009 si veda Biemmi (2010).

² La cultura operativa, a volte esplicita ma anche implicita, che guida ogni azione progettuale e che si evince ad esempio dall'angolazione descrittiva dei fenomeni che coinvolgono i minori, dagli interventi ritenuti adatti, dalla posizione del minore come soggetto attivo o semplice destinatario degli interventi ecc.

³ Save the Children si è dotata da alcuni anni di standard per la partecipazione dei bambini che forniscono la base di partenza e la guida per la programmazione, l'implementazione, il monitoraggio e la valutazione di qualsiasi attività che comporti la partecipazione di bambini e bambine, ragazzi e ragazze (Save the Children, 2005).

⁴ *CivicoZero*, oltre a essere un progetto che prevede intervento di *outreach* su strada e nei servizi della giustizia minorile (cpa, Ussm, Ipm di Roma), è anche un centro diurno a bassa soglia rivolto a minori migranti e italiani in condizioni di marginalità sociale attivo dal febbraio 2009 nella città di Roma.

Consultazioni, ovvero processi partecipativi che mettono in relazione i ragazzi e le ragazze con gli adulti di riferimento per influenzarne le decisioni e gli orientamenti rispetto ai temi che li riguardano.

Uno dei percorsi di consultazione realizzati ha coinvolto dieci ragazzi stranieri afferenti al circuito penale, consultati in merito ai metodi di intervento rilevati più adeguati per la prevenzione della recidiva e la promozione del reinserimento sociale nell'ambito del progetto *Just. Juvenile justice*⁵. La metodologia di consultazione ha previsto la costruzione insieme ai ragazzi di un gioco di percorso, chiamato "Just a game", composto da 60 caselle lungo le quali i quattro giocatori percorrono con i dadi i passaggi per loro tipici, dal contesto di vita (la strada, il posto in cui si vive, la scuola), la commissione di un reato, l'entrata nel circuito della giustizia minorile (cpa, commissariati, misure cautelari o misure alternative, tribunali ecc.) e gli attori presenti (agenti, educatori, amici, familiari ecc.), quindi la chiusura della misura, il reinserimento e il rischio di recidiva. Ogni casella ha delle carte con fatti o interventi con un punteggio, da zero a cinque, a seconda se aiutano o meno il giocatore. Il punteggio accumulato permetterà, nelle ultime caselle del reinserimento, di andare più o meno veloce verso la vittoria. Il gioco è stato costruito insieme ai ragazzi, partendo dalla consultazione ed è divenuto strumento di informazione e comunicazione tra pari.

Il progetto *CivicoZero* ha promosso un altro percorso di consultazione tra pari sul tema delle maggiori esigenze e sfide che i minori migranti affrontano nel loro percorso e nel no-

Entrare in un centro pensato e gestito insieme ai ragazzi a cui si rivolge significa entrare in un posto vivo e vicino, in cui non si è oggetto di assistenza o beneficenza ma soggetto della propria promozione sociale e protezione, nei propri modi e tempi

stro Paese in vista della partecipazione dei ragazzi stessi⁶ all'*International conference on protecting and supporting children on the move. 5-7 October 2010, Barcelona, Spain*.

Un laboratorio partecipato per la creazione di una campagna di prevenzione dello sfruttamento e della tratta dei minori stranieri tramite l'uso delle nuove tecnologie ha coinvolto sei ragazzi e ragazze rumeni di etnia rom nell'ambito del progetto *React*⁷.

Ricerche partecipate (in particolare ricerche tra pari), ovvero ricerche che prevedono il coinvolgimento attivo (in veste di ricercatori-pari) dei soggetti stessi le cui condizioni di vita, opinioni e punti di vista la ricerca intende rilevare e approfondire.

Il progetto *CivicoZero* ha promosso due azioni di ricerca partecipata. La prima ha avuto come tema la vita di strada dei minori migranti a Roma, la seconda (tuttora in corso) il dispositivo abitativo e relazionale del campo rom in rapporto alla città e alle principali dimensioni di vita, crescita e rispetto dei diritti fondamentali dei ragazzi e delle ragazze a partire dalla visuale di un gruppo di giovani ricercatori tra i 14 e i 18 anni residenti in uno dei campi rom attrezzati della capitale.

Nell'ambito del progetto *Cash cash. Inclusione sociale di minori rom romeni coinvolti in attività illegali e vittime di sfruttamento*, è stata realizzata dai partner di progetto⁸ una *peer research* sul tema dell'amore tra i giovani rom rumeni.

Nelle scelte di metodo l'insieme di queste pratiche è stata orientata da due domande giudicate particolarmente rilevanti quando si fa partecipazione con minori in situazione di marginalità, in questo caso migranti. Quindi dalle risposte, che sono stati principi guida nell'implementazione dei percorsi.

1) Come garantire ai minori in contesti di esclusione sociale il diritto alla partecipazione?

- **Raggiungerli e coinvolgerli in modo pro-attivo:** interventi di *outreach* su strada e negli insediamenti comunitari, nelle strutture di pronta accoglienza (civili e penali), negli spazi e nei tempi informali o in centri a bassa soglia. La possibilità di una loro partecipazione va pensata e declinata a partire da queste metodologie di intervento e spesso come parte integrante di queste.

⁵ Il progetto *Just. Juvenile justice. Development of child rights based methods of intervention to prevent juvenile crime and promote re-integration of young offenders*. Italy, Greece, Romania.

JLS/2008/ISEC/AG/097 è finanziato dalla Commissione europea nell'ambito del programma *Prevention of and fight against crime* ed è coordinato da Save the Children Italia.

⁶ Il ragazzo che ha facilitato il processo di consultazione, proveniente dall'Eritrea e minore non accompagnato di 17 anni, ha raccolto degli *statements* e scelto/fabbricato alcuni oggetti che volevano evocare la realtà dei ragazzi migranti in viaggio verso l'Italia. Ha quindi partecipato in rappresentanza dei ragazzi consultati alla Conferenza di Barcellona.

⁷ Il progetto *React - Raising awareness and empowerment against child trafficking* è finanziato dalla Commissione europea nell'ambito del programma *Daphne*, ed è coordinato da Save the Children Italia. Su un arco di 24 mesi, il progetto viene implementato in Bulgaria, Danimarca, Italia e Romania e mira a prevenire la tratta e lo sfruttamento dei minori, in particolare quando è coinvolto l'utilizzo delle nuove tecnologie, tramite lo sviluppo e l'implementazione di azioni di sensibilizzazione dei minori a rischio e/o vittime di tratta o sfruttamento.

⁸ Il progetto *Cash cash* è stato realizzato dall'associazione Comunità nuova, dalla cooperativa sociale Codici e da Save the Children Italia, con il contributo della Fondazione Cariplo. Save the Children Italia ha supportato metodologicamente la realizzazione della *peer research* condotta e realizzata a Milano dai partner di progetto (www.cashcash.it).

I percorsi partecipativi andrebbero organizzati per essere una "spola" tra luoghi inediti, zone di confine e contesti propri dei ragazzi. L'esclusione o l'inclusione sociale hanno a che fare con i luoghi, e con le relazioni che vi si sviluppano, che diventano alternativamente confini, rifugi, opportunità, prigionie, scene

- *Rendere i percorsi complessivamente sostenibili per loro*: sostenibili perché alla loro portata, flessibili e rilevanti in ordine ai temi e ai risultati che si possono raggiungere, se tengono conto delle difficoltà linguistiche, dei loro ritmi di vita, delle loro esigenze (di realtà o percepite come tali), sostenibili perché non li espongono a rischi e perché li accompagnano nei cambiamenti che una partecipazione effettiva può produrre, in sé e nel contesto di riferimento.
- *Implicare nel lavoro la rete degli adulti di riferimento* (familiari, operatori di strutture e istituzioni, tutori, agenzie locali ecc.) nei termini di diffusione e sensibilizzazione delle possibilità per i ragazzi di partecipare, di apertura al confronto su metodi e strumenti, di condivisione di standard e procedure per la loro partecipazione.

2) Come fare in modo che i percorsi, quando nascono e riescono a svilupparsi, potenzino di per sé il processo di inclusione sociale e protezione?

- *Costituirsi come opportunità: di cosa, per chi e a quali condizioni?*

Opportunità di un tempo inedito (perché occasione formale di apprendimento, perché sottratto alla noia, alla ripetitività del quotidiano), occasione di stabilire una relazione fiduciaria con gli attori della rete di supporto, l'accesso a strumenti come il computer e a mezzi espressivi differenziati, vedere i loro saperi messi in gioco, alla prova e al lavoro su piani diversi, l'attenzione rispetto a chi sono e cosa pensano.

Opportunità di un tempo aggiuntivo e non compreso per discutere di temi che li riguardano, per dare un significato ai principi, alle regole o alle modalità di vita ai quali viene chiesto loro di adeguarsi, per riflettere sugli effetti e le implicazioni, per fare proposte.

Opportunità di raccontarsi ed esprimersi rispetto a principi di diritto e dimensioni di vita: si "conversa" a partire da temi urgenti e considerazioni rilevanti, ci si racconta "il fatto" e si impara a mettere in logica.

Opportunità di conoscere: è possibile l'inclusione sociale quando si conoscono i codici di accesso e di comunicazione del tessuto e del contesto in cui si vive, quando si hanno le informazioni ma al contempo si

sviluppano delle capacità che aiutano a ristabilire equilibrio nei rapporti di forza.

Agli operatori la partecipazione concede di verificare le proprie categorie di pensiero e di intervento direttamente con le persone che sperimentano su di loro la condizione sociale sulla quale si lavora e alla quale ci si riferisce.

- *Essere opportunamente orientati rispetto a metodi e strumenti*: è necessario sceglierli e saperli utilizzare in modo che riescano a incidere positivamente su tutte le dimensioni fin qui elencate e al tempo stesso assicurino il perseguimento degli obiettivi specifici della pratica di partecipazione in corso.
- *Coinvolgere contesti multipli*: prevede che i percorsi partecipativi si organizzino ove possibile per essere una "spola" tra luoghi inediti, zone di confine e contesti propri dei ragazzi. L'esclusione o l'inclusione sociale hanno a che fare con i luoghi (e con le relazioni che vi si sviluppano), che diventano alternativamente confini, rifugi, opportunità, prigionie, scene. Far diventare luoghi di lavoro luoghi dove in genere "non si va" è spesso una scelta e un'opportunità che risponde a un'esigenza di permeabilizzazione, di superamento dei confini impliciti. Non è solo una possibilità, è anche un valore, una ricerca, un assetto metodologico.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- Biemmi, I. (a cura di) (2010), *Tu partecipi io partecipo. Un'analisi delle metodologie e delle buone pratiche di partecipazione di bambini e adolescenti realizzate da Save the Children Italia*, Roma, Save the Children Italia.
- Laffi, S. (2009), *Parole in relazione: dialogo, conversazione, intervista*, in Laffi, S. (a cura di), *Le pratiche dell'inchiesta sociale*, Edizioni dell'Asino.
- Lagi, L. (2008), *Una ricerca partecipata sul lavoro minorile e le peggiori forme di sfruttamento del lavoro minorile a Roma*, in *I lavori minorili nell'area metropolitana di Roma*, Comune di Roma.
- Lagi, L. (a cura di) (2009), *CivicoZero. Rapporto attività 2008-2009*, Save the Children Italia.
- Laws, S., Mann, G. (2004), *So you want to involve children in research?*, Stockholm, Save the Children Sweden.
- Save the Children (2007), *Ragazzi-ricercatori. Una ricerca partecipata sul lavoro dei minori migranti*, Roma.
- (2010), *I minori stranieri in Italia, 2° rapporto annuale*, Roma.

GIOVANI e consumo di DROGHE



Angela Me

La tendenza all'uso di droghe tra i giovani nel mondo e in Italia

Il consumo di droghe illegali tra gli adolescenti ha un grande impatto nella vita delle nuove generazioni. Come riportato nelle recenti pubblicazioni delle Nazioni Unite¹, c'è una marcata variabilità nell'uso di droghe tra gli adolescenti nelle diverse regioni del mondo. I livelli di uso più alti si trovano in Nord America, Oceania e Europa occidentale, anche se si registrano segni di declino nell'uso delle droghe più tradizionali. L'Italia è uno dei Paesi con tassi di prevalenza² di uso di droghe tra i più alti in Europa. In generale, la droga più usata in Italia è la cannabis (o meglio i suoi derivati, marijuana e hashish), seguita da sedativi e tranquillanti, cocaina e anfetamine. Sebbene l'eroina rimanga la sostanza più problematica per i suoi effetti sociali e sulla salute, il numero di persone che ne fa uso è più limitato rispetto alle altre droghe.

I dati più recenti mostrano una diminuzione nell'uso di cannabis tra i giovani nei Paesi occidentali. Nei Paesi più sviluppati è stata registrata una diminuzione anche nel consumo di cocaina, soprattutto tra i giovani in Nord America e in alcuni Paesi dell'Europa occidentale, anche se aumenti sono ancora visibili in molti altri Paesi europei. Ci sono grandi lacune nei dati relativi ad Asia e Africa, quindi si conosce meno l'uso di droga tra i giovani in queste regioni. I pochi dati disponibili indicano che i livelli di consumo tra i giovani nei Paesi in via di sviluppo restano inferiori a quelli dei Paesi sviluppati, anche se risulta in aumento la tendenza all'uso della cannabis e della cocaina. L'ecstasy sta guadagnando popolarità fra gli studenti di alcuni Paesi in via di sviluppo, mentre si sta stabilizzando nei Paesi più sviluppati.



L'uso di cannabis e di cocaina tra i giovani italiani è vicino alla media europea: nel 2007 il 23% degli studenti italiani tra i 15 e i 16 anni avevano fatto uso di cannabis nella loro vita, il 5% di cocaina, il 4% di anfetamine, il 3% di crack ed ecstasy e il 3% di eroina. L'uso di tranquillanti senza prescrizione medica è particolarmente alto in Italia (10%, ovvero il doppio della media europea, 5%), ed è raddoppiato tra il 2003 e il 2007, soprattutto tra le ragazze.

I dati disponibili a livello mondiale suggeriscono che tra i giovani stanno cambiando i modelli di consumo di droga. Negli Stati Uniti l'uso di cannabis e cocaina, che in molti ambienti giovanili è stato a lungo considerato "di tendenza", oggi sembra uscito di moda. Un comportamento analogo si sta progressivamente diffondendo in Europa, ma non ha ancora raggiunto l'Europa orientale e i Paesi in via di sviluppo, dove ci sono ancora segni di un crescente uso di entrambe le sostanze.

¹ *World drug report*, pubblicato annualmente da United Nations Office on Drugs and Crime, disponibile all'indirizzo <http://www.unodc.org/unodc/data-and-analysis/WDR.html>

² Il *tasso di prevalenza* indica la proporzione degli individui in una data popolazione che presenta una determinata caratteristica in un dato momento. È riferita a tutti i casi presenti in quel momento. La *prevalenza annuale* misura la proporzione di "eventi" presenti in una popolazione, o in una sua porzione definita, in un dato anno; la *prevalenza di vita*, invece, misura la proporzione di "eventi" presenti in una popolazione nell'arco della vita dei soggetti che la compongono.

I livelli più alti di uso di droga si riscontrano in Nord America, Oceania e Europa occidentale. L'Italia è uno dei Paesi con la prevalenza di uso di droghe tra i più alti in Europa; la più usata è la cannabis, seguita da sedativi e tranquillanti, cocaina e anfetamine

Il declino globale dell'uso di droghe illegali tra i giovani negli Stati Uniti e in alcuni Paesi europei è un segnale incoraggiante; tuttavia, una serie di rapporti pubblicati, in particolare negli Stati Uniti, indica che l'abuso di farmaci tra i giovani è in aumento³, sottolineando il passaggio dalle droghe illegali ai farmaci appunto, più facilmente accessibili e socialmente accettabili. Negli Stati Uniti si misura tra i giovani un aumento significativo nell'uso di farmaci oppiacei da banco, come oxycodone e hydrocodone⁴; in Canada un'indagine condotta nel 2008 su studenti tra i 15 e i 19 anni rivela che il 6,1% degli intervistati usa farmaci oppiacei e il 4,5% farmaci stimolanti per "sballare". In Italia l'uso inappropriato di farmaci sembra essere più contenuto che nel Nord America, dato il sistema più controllato di prescrizioni mediche, ma non dovrebbe essere sottovalutato. L'aumento dell'uso di tranquillanti rilevato nel 2007 è già un segnale di allarme. Non si sa molto sull'uso o abuso di farmaci stimolanti (contenenti anfetamine) in Italia, ma c'è da pensare che anche queste sostanze siano in aumento, data la diffusione che questi farmaci hanno tra gli studenti che vogliono aumentare prestazioni scolastiche o sociali. A differenza delle droghe illegali, in Italia come negli altri Paesi l'abuso di farmaci inizia molto spesso in famiglia: la maggior parte dei giovani che dicono di avere consumato farmaci senza prescrizione medica rivelano di averli trovati in casa. Notizie sui sequestri in Italia mostrano che spesso gli spacciatori vengono trovati con droghe illegali e farmaci che potrebbero essere commercializzati solo con prescrizione medica. Questo dimostra che il mercato della do-

manda e dell'offerta di droga è intrecciato con quello dei farmaci.

Il mercato dell'offerta di droghe è molto differenziato e i giovani che ne fanno uso conoscono bene i loro effetti, così che spesso, a seconda delle esigenze, combinano droghe che rilassano con altre che sballano.

In genere, le ragazze usano droghe meno frequentemente che i ragazzi, anche se le differenze legate al genere sono meno pronunciate rispetto alla popolazione adulta. I dati dei Paesi europei nel 2007 mostrano che la percentuale di studenti (di età compresa tra 15-16 anni) che ha usato cannabis nel mese precedente varia in modo consistente tra maschi e femmine. La differenza di genere misurata come il rapporto tra maschi e femmine nell'uso di droga varia da uno a uno in Spagna (quasi di parità) a uno a tre in Polonia. Vi sono indicazioni che questo divario si stia riducendo in alcuni Paesi e per alcuni tipi di farmaci.

In Italia i ragazzi consumano droghe più delle ragazze, anche se le differenze si stanno assottigliando: il 26% dei ragazzi tra i 15 e i 16 anni ha fatto uso di cannabis, contro il 21% delle ragazze; per la cocaina la percentuale tra i ragazzi è il 6% contro il 4% delle ragazze; per le anfetamine il 5% rispetto al 3%, mentre per l'eroina e l'ecstasy il 4% contro il 3%.

La maggior parte dei dati sul consumo di sostanze illegali tra i giovani è raccolta attraverso indagini condotte nelle scuole. Tali indagini costituiscono strumenti importanti e possono essere implementate in un piano di costi-benefici, giacché molti giovani sono facilmente raggiungibili attraverso la scuola e sono di so-

³ Arria, A.M., et al., *Non medical use of prescription stimulants among college students: associations with attention-deficit-hyperactivity disorder and polydrug use*, in «Pharmacotherapy», 28(2), 2008, p. 156-169.

⁴ Cfr. il sito <http://www.nida.nih.gov/PrescripAlert/>

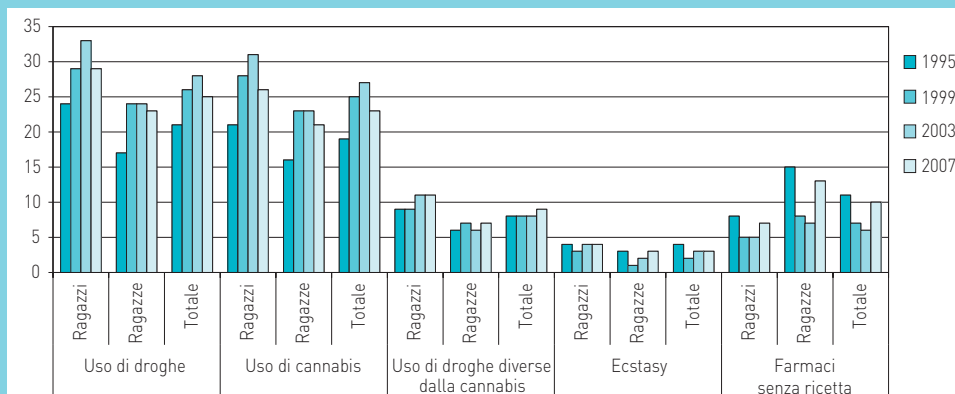


Figura 1. Percentuale di giovani (15-16 anni) che hanno usato droghe nella loro vita

Fonte: European School Survey Project on Alcohol and other drugs (Espad)

lito pronti a partecipare al sondaggio. Tuttavia questo strumento deve essere adeguatamente interpretato soprattutto nei Paesi in via di sviluppo, dove gli adolescenti che non frequentano la scuola possono rappresentare una quota significativa. In Italia è stata condotta recentemente una vasta indagine sulle scuole utilizzando un questionario sul web che ha permesso di ridurre notevolmente gli *under-reporting* vista la maggiore garanzia per gli studenti dell'anonimato.

Sebbene l'uso delle droghe illegali in genere possa cominciare nell'età adolescenziale, anche i bambini sono esposti in varie forme alle conseguenze dell'uso di droga. Uno studio recente dell'Emcdda⁵ segnala che ci sono circa 60.000 bambini in Europa che potrebbero vivere con persone che sono sotto trattamento per problemi di droga. Molti di più vivono con un genitore o un'altra persona tossicodipendente che non ha contatti con i centri di trattamento. Esperienze riportate direttamente da questi bambini fanno emergere situazioni di disagio che vanno dalla convivenza con un genitore violento, alla separazione dai genitori, dall'affidamento a parenti o altre famiglie/istituzioni a un'esperienza negativa legata all'uso di droga.

Tendenze di consumo di cannabis tra i giovani

Come si è accennato sopra, negli ultimi anni è stata rilevata una diminuzione significativa nel consumo di cannabis tra gli studenti delle scuole superiori in Nord America: l'uso annuale è diminuito del 21% tra il 1998 e il 2008; tra il 2006 e il 2008 il tasso è rimasto immutato, suggerendo una stabilizzazione a livelli inferiori. Nonostante la tendenza alla diminuzione, il consumo di cannabis tra le giovani generazioni negli Stati Uniti rimane tra i più alti nel mondo. Un moderato calo nel consumo di cannabis nel corso dell'ultimo decennio è stato rilevato anche tra gli studenti delle scuole superiori della provincia dell'Ontario in Canada. Una diminuzione più marcata è stata osservata tra i giovani di età compresa tra i 14 e i 19 anni nelle indagini sulla popolazione australiana: tra il 2004 e il 2007 il tasso di prevalenza annuale del consumo di cannabis è sceso dal 18% al 13%, confermando il de-

clino riportato nelle indagini precedenti condotte nelle scuole (a partire da una prevalenza di vita del 35% nel 1996 al 18% nel 2005, tra i 12 e i 17 anni). In Sud America i dati di tendenza comparabili sul consumo di cannabis tra i giovani indicano una stabilizzazione o una tendenza all'aumento.

I dati recenti sugli studenti europei mostrano un calo dei tassi di uso di cannabis tra i giovani durante il periodo 2003-2007, dopo gli aumenti rilevati nel corso degli anni 1995-2003: la media ponderata dei 35 Paesi che parteciparono nel 2003 e nel 2007 alle indagini è passata dal 25% nel 2003 al 22% nel 2007. Tredici Paesi hanno mostrato un netto calo dei consumi (di oltre tre punti percentuali). Questa riduzione è stata particolarmente importante in Europa occidentale, mentre nella maggior parte dei Paesi dell'Est europeo l'uso di cannabis tra gli studenti nel 2007 ha visto un aumento o una stabilizzazione rispetto al 2003.

In Italia la percentuale di giovani tra i 15 e 16 anni che hanno utilizzato cannabis nella loro vita è cresciuta tra il 1995 e il 2003, raggiungendo il 28%. Nel 2007 la percentuale è scesa al 25%. Anche se il calo tra gli studenti degli Stati Uniti è stato più forte che in Europa, il consumo di cannabis continua a essere più diffuso tra gli studenti statunitensi.

Il consumo di cannabis è diminuito sia tra gli studenti sia tra le studentesse (in media di circa tre punti percentuali) nel periodo 2003-2007: nel 2007 gli alunni di sesso maschile hanno ancora, in media, più elevati tassi di prevalenza del consumo di cannabis (22%) rispetto al sesso femminile (16%).

Monitorare l'uso di cannabis tra i giovani è importante. Anche se non c'è accordo sulla valutazione dei danni collegati a un uso sporadico di cannabis, studi recenti sulle popolazioni hanno dimostrato che soprattutto in giovane età esso può avere gravi conseguenze sulla salute. È ormai provato che la maggior parte degli adulti dipendenti da droghe ha cominciato con la cannabis. Dati sulle persone che hanno frequentato centri di riabilitazione per combattere l'abuso di droghe mostrano come sia in aumento in Europa, e in altre aree del mondo, la percentuale di persone che vi arrivano a causa dell'abuso di cannabis⁶.

Sebbene l'uso delle droghe illecite in genere possa cominciare nell'età adolescenziale, anche i bambini sono esposti in varie forme alle conseguenze dell'uso di droga. Esperienze riportate direttamente da questi bambini fanno emergere situazioni di disagio: dalla convivenza con un genitore violento, alla separazione dai genitori, all'affidamento a parenti o altre famiglie/istituzioni

⁵ European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction, *Children's voice. Experiences and perceptions of European children on drug and alcohol issues*, in «Thematic papers», Lussemburgo, The Publications Office of the European Union, 2010.

⁶ Hall, W., Degenhardt, L., *Adverse health effects of non-medical cannabis use*, in «The Lancet», 374, 17 October 2009, p. 1383-1391.

Tendenze di consumo di cocaina tra i giovani

Analogamente a quanto rilevato per la cannabis, l'uso di cocaina tra i giovani è diminuito negli Stati Uniti e Canada, e più recentemente anche in Italia. Negli ultimi dieci anni il tasso di prevalenza annuale del consumo di cocaina tra gli studenti della terza e quinta classe di scuola superiore negli Stati Uniti è sceso rispettivamente del 40% e 30%. Le indagini condotte nelle scuole dell'Ontario, in Canada, hanno mostrato un declino della prevalenza annuale del consumo di cocaina di circa il 35% tra il 2003 e il 2007.

Dati confrontabili relativi alla prevalenza annuale di cocaina tra gli studenti delle scuole superiori in America del Sud mostrano un quadro misto: un forte aumento si osserva in Argentina (dall'1% del 2001 al 2,7% nel 2007), mentre una stabilizzazione si nota in Cile, dove il tasso di prevalenza oscilla intorno al 4% tra il 2001 e il 2007.

La tendenza alla diminuzione del consumo di cocaina tra gli studenti in Nord America ha iniziato a diffondersi anche in Europa: in Spagna, il più grande mercato della cocaina in Europa, il tasso di prevalenza annuale di cocaina è sceso da un picco del 7,2% tra gli studenti della scuola secondaria nel 2004 al 4,1% nel 2006, il valore più basso dalla fine del 1990. In circa 13 Paesi europei l'uso di cocaina tra gli studenti è ancora in aumento, in termini di prevalenza di vita. Tuttavia, ci sono segni di stabilizzazione in altri 13 Paesi.

Tendenze nell'utilizzo di anfetamine tra i giovani

Dopo un forte calo dei consumi di ecstasy registrato alla fine del XX secolo negli Stati Uniti e Canada, i dati delle indagini condotte nel 2007 e 2008 indicano che poco è cambiato tra gli studenti dal 2003. Nel 2008 gli studenti americani di scuola superiore mostravano un tasso annuo di prevalenza del consumo di ecstasy del 3%, mentre gli studenti canadesi dell'Ontario un tasso del 3,5%.

In Sud America, c'è stato un aumento generale del consumo di ecstasy tra gli studenti delle scuole superiori.

Tra il 1995 e il 2007, tra gli studenti europei di 15-16 anni il tasso di prevalenza di vita relativamente al consumo di ecstasy è aumentato. Tuttavia, nelle diverse aree geografiche si rilevano tendenze divergenti: gli studenti di Paesi dell'Europa occidentale e centrale hanno indicato una quota relativamente stabile dal 2003, contro un aumento – durante lo stesso periodo – registrato tra gli studenti dell'Europa dell'Est. In Italia l'uso di ecstasy tra i giovani è diminuito: era al 4% nel 1995, è rimasto stabile al 3% nel periodo 2003-2007.

Figura 2. Prevalenza dell'uso di cannabis tra i giovani nel mondo



Fonte: World Drug Report, Unodc

Figura 3. Prevalenza dell'uso di cocaina tra i giovani nel mondo



Fonte: World Drug Report, Unodc

Monitorare l'uso di cannabis tra i giovani è importante: studi recenti hanno dimostrato che il suo uso – soprattutto in giovane età – può avere gravi conseguenze sulla salute. È ormai provato che la maggior parte degli adulti dipendenti da droghe ha cominciato con la cannabis

CHILD in the CITY

FIRENZE 2010

Sabrina Breschi

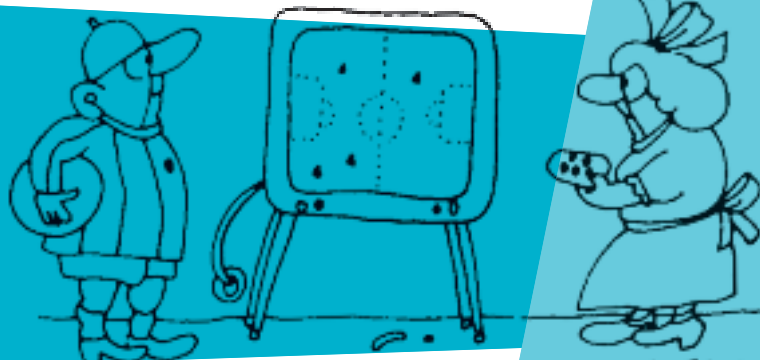
Diritto alla partecipazione e al gioco, povertà ed esclusione nelle città e infine strumenti di valutazione e autovalutazione per le città amiche dei bambini e degli adolescenti: queste le principali aree tematiche intorno alle quali si è articolata la quinta conferenza *Child in the city*, iniziativa internazionale a carattere biennale che si è tenuta a Firenze, dal 27 al 29 ottobre 2010.

La conferenza ha rappresentato un'importante occasione per lo scambio e il confronto fra esperienze, modalità operative, iniziative di ricerca e approfondimento sul rapporto del bambino con la città e la comunità in cui vive, realizzate in diversi Paesi europei e non solo. È iniziato con un richiamo all'auspicio formulato dal grande urbanista britannico Colin Ward (recentemente scomparso) che la città possa divenire un luogo veramente condiviso, non per i bambini, ma con i bambini, il coinvolgente intervento di Roger Hart, codirettore del *Children's environments research group* della City University di New York, in apertura dei lavori. Un invito forte a sostenere una reale democrazia partecipata che abbia i bambini fra i protagonisti e garantisca una loro reale rappresentatività nelle politiche di intervento.

Il grande esperto di partecipazione Roger Hart è stata sicuramente una delle presenze chiave di un evento che ha rappresentato la tappa più recente di un percorso consolidatosi negli

SONO STUFO
DI QUESTO
PALLOSO
VIDEOGAME.

MA QUESTO È NUOVO!
C'È ANCHE L'ULTRA' CHE
SPACCA IL CRANIO
AL GUARDALINEE.



anni, le cui precedenti edizioni (Bruges 2002, Londra 2004, Stoccarda 2006 e Rotterdam 2008) hanno visto crescere l'interesse e la partecipazione e che, per la prima volta, è stato realizzato in un Paese del Sud Europa. La conferenza, organizzata dall'European Network of Child-friendly Cities (Rete europea delle città amiche dei bambini) e dalla Child in the City Foundation in partenariato con Unicef Innocenti Research Centre, Istituto degli Innocenti e Comitato italiano per l'Unicef, ha avuto il sostegno della Regione Toscana, del Comune e della Provincia di Firenze.

L'invito degli organizzatori a realizzare l'iniziativa a Firenze, oltre a rappresentare un importante segno di attenzione alla specificità dell'area mediterranea, costituisce una valorizzazione della compresenza, nella città toscana, di istituzioni che hanno sostenuto nel tempo, in modo convinto, l'attenzione e la riflessione sul rapporto bambini/ambiente di vita: il Centro di ricerca Innocenti (Irc) di Unicef, che ha sede a Firenze e che opera da molti anni a livello internazionale anche come Segretariato delle città amiche dei bambini; l'Istituto degli Innocenti, che per anni ha realizzato le attività del progetto promosso dal Ministero dell'ambiente italiano *Le città sostenibili delle bambine e dei bambini*, contribuendo a promuovere attenzione e sensibilità nelle città italiane su questi temi in collaborazione con il Comitato italiano per l'Unicef.

Dai lavori della Conferenza, che ha visto la presenza di delegati provenienti da 38 Paesi,

prevalentemente, ma non solo, europei, è emerso chiaramente come la questione della partecipazione reale dei bambini alle scelte e ai processi che coinvolgono il loro contesto sociale sia stata un punto di riferimento trasversale, presente nelle diverse aree di approfondimento. Come infatti è stato sottolineato anche nelle conclusioni, la partecipazione è una componente metodologica fondamentale per l'identificazione di soluzioni innovative in tutti i settori. Un esempio concreto, fra i numerosi presentati, è il percorso di nuova pianificazione del sistema di trasporto pubblico presentato dalla città di Stoccolma, sviluppato attraverso un processo consultivo di ragazzi e adolescenti che hanno fornito le loro proposte riguardo a percorsi, limiti di velocità e spazi verdi.

Certo non mancano criticità che rendono evidente come il percorso culturale verso un'adozione sistematica di forme partecipative sia ancora lungo. E se è stato dimostrato che dando a bambini e ragazzi la possibilità di partecipare nei processi che li coinvolgono i governi locali sono in grado di trovare soluzioni più efficaci e di venire incontro ai bisogni di tutti i cittadini, è chiaro che ciò non avviene in modo diffuso e che molto ancora deve essere fatto per assicurare che le comunità locali comprendano l'importanza di coinvolgere i giovani, anche quelli più piccoli, anche quelli in condizioni di difficoltà o disagio, nei loro processi di assunzione di decisioni.

La partecipazione dei bambini alle scelte e ai processi che coinvolgono il loro contesto sociale è una componente metodologica fondamentale per trovare soluzioni innovative in tutti i settori.

A Stoccolma la nuova pianificazione del sistema di trasporto pubblico è stata sviluppata attraverso la consultazione di ragazzi e adolescenti che hanno fornito proposte riguardo a percorsi, limiti di velocità e spazi verdi

In questo processo la scuola gioca un ruolo chiave fornendo un contesto in cui i bambini possono svilupparsi sia fisicamente che socialmente, ma dove il coinvolgimento e l'approccio partecipativo dei ragazzi non costituisce ancora un orientamento di sistema. Sicuramente iniziative ed esperienze significative sono state e vengono portate avanti – anche pensando alla nostra realtà italiana – per la diffusione della cultura dei diritti dei bambini e anche di quello, più complesso e meno facilmente “inquadrabile”, della partecipazione. Dalla ricerca realizzata nella primavera del 2009 dal Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza *Di chi è questo spazio? Un po' anche mio*, i cui primi risultati sono stati presentati durante i lavori della Conferenza, e che ha avuto proprio sul contesto scolastico e di comunità un focus specifico di approfondimento, emerge che esiste sì una diffusa consapevolezza sui diritti e sull'importanza del coinvolgimento dei ragazzi, ma mancano di fatto contesti e strumenti di partecipazione reale e concreta.

L'indagine nazionale, campionaria e con significatività regionale, ha coinvolto oltre 21.000 bambini e ragazzi, 300 scuole, numerosi Comuni e fornisce, per la prima volta con tale respiro in Italia, informazioni sulla percezione e le opinioni dei bambini/ragazzi rispetto a vari aspetti della vita quotidiana e alla consapevolezza dei propri diritti.

I consigli dei ragazzi si formano direttamente nel contesto scolastico e costituiscono una delle forme più comuni di partecipazione dei bambini. A questo proposito, fra le esperienze italiane presenti, da segnalare il lavoro del Dipartimento di Scienze dell'educazione dell'Università di Padova e un progetto di *Philosophy for children* nel quale il gruppo di ricerca ha lavorato con il Consiglio dei ragazzi del Comune di Rovigo per lo sviluppo di forme di pensiero critico e a supporto dell'assunzione di scelte in merito a progetti elaborati in maniera condivisa. Un approccio innovativo che ha aperto il gruppo di ragazzi coinvolti a nuove forme di relazione con la propria città e che ha sostenuto quest'ultima nel riconoscere una diversa visibilità sociale al Consiglio stesso.

Proprio per la sua rilevanza trasversale, proprio dalle riflessioni sulla partecipazione si

Il diritto al gioco rappresenta il diritto a poter liberamente e pienamente esprimere la condizione stessa di bambino. Oggi il tempo dei bambini e dei ragazzi risulta sempre più organizzato e sembra crescere la rilevanza data ai contesti strutturati rispetto alla necessaria libertà dei bambini nel definire spazi, tempi e modalità autonome di gioco

delineano le problematiche e le necessità di approfondimento con le quali la rete delle città amiche si dovrà confrontare anche in vista della sesta conferenza che si terrà a Zagabria nel 2012. In particolare: come assicurare forme sistematiche e concrete di coinvolgimento reale dei bambini e dei ragazzi nelle scelte e negli interventi; come sostenere un cambiamento culturale che richiede tempo, ma che contestualmente trova alimentazione nel riuscire a sviluppare azioni nel breve termine in quanto i politici, ma anche le popolazioni, e soprattutto i bambini hanno bisogno di vedere risultati e cambiamenti reali conseguenti agli impegni profusi. Fra i diversi punti di attenzione emersi anche quello di come garantire processi di non segmentazione degli interlocutori: adulti e bambini sono i protagonisti di un percorso comune e i processi e gli interventi non devono essere separati.

Nessun comportamento caratterizza in modo più significativo l'infanzia del gioco. Per questa ragione il diritto al gioco rappresenta il diritto a poter liberamente e pienamente esprimere la condizione stessa di bambino. Un diritto che ha a che vedere con la disponibilità di spazi e tempi, ma anche con l'affermarsi di atteggiamenti tolleranti che invece spesso mancano. Ne scaturisce la necessità di innescare un cambiamento di atteggiamento diffuso nella società, da attivarsi attraverso interventi culturali che vadano a sollecitare le comunità e per primi i genitori che possono

vivere timori e preoccupazioni tali da influenzare il gioco dei propri figli. Interventi da realizzarsi non solo su larga scala, attraverso i media per esempio, ma anche con percorsi semplici e pratici cui i genitori possono prendere parte per supportare la mobilità libera dei bambini, come la chiusura delle strade e altre iniziative di comunità.

Dovrebbe inoltre essere garantito un approccio intersettoriale e trasversale alle diverse politiche di intervento in modo che i bambini possano esprimersi, in diversi contesti, attraverso il gioco libero. Il tempo dei bambini e dei ragazzi infatti risulta sempre più organizzato e sembra crescere la rilevanza data ai contesti strutturati rispetto alla necessaria libertà dei bambini nel definire spazi, tempi e modalità autonome di gioco. In sintesi, come espresso chiaramente dalla delegata Froukje Hajer, esperta olandese sui diritti dei bambini, è necessario diffondere il “virus del gioco” attraverso una presa di coscienza delle comunità che superi gli atteggiamenti intolleranti spesso diffusi nella società.

Sul tema significativa è l’esperienza di una comunità che si dimostra da molti anni sensibile al tema delle città amiche, il Comune di San Giorgio a Cremano (Na), dove, grazie anche al lavoro condotto in modo sistematico da diversi anni e con il supporto dell’Unicef, del Laboratorio della città delle bambine e dei bambini, fra le altre iniziative è stata istituita la giornata per il diritto al gioco. Il grado di “giocosità” della città come elemento costitutivo di una città amica dei bambini è emerso anche nell’esperienza presentata nell’area dedicata agli strumenti di valutazione da Arciragazzi con il progetto *La città giuocosa* che proprio intorno a quest’area identifica una serie di indicatori in grado di misurare e valutare quanto i contesti locali siano a misura di bambino.

Valutare il grado di “amicizia nei confronti dell’infanzia” di città e comunità è un’azione strettamente connessa negli sforzi finalizzati al tema delle città amiche. Alla conferenza il Centro di ricerca Innocenti dell’Unicef ha presentato i primi risultati di un percorso impegnativo e complesso finalizzato a identificare un set di strumenti di valutazione e autovalutazione che ha come obiettivo finale il miglio-

ramento delle condizioni di vita dell’infanzia nei centri urbani. Un lavoro di ricerca e sperimentazione che ha coinvolto 31 comunità in contesti urbani e rurali, in 10 Paesi del mondo, per un totale di circa 3.000 persone: Italia, Francia, Spagna, Marocco, Giordania, Sudan, Filippine, Brasile, Federazione Russa e Repubblica Dominicana con quartieri appartenenti a metropoli (come San Paulo e Manila), a città di dimensioni medie (Firenze, Nancy in Francia) e a Comuni con un numero di abitanti tra 5mila e 20mila e di alcune comunità rurali.

La condizione di povertà deve essere considerata non solo una mancanza di risorse, ma una mancanza di opportunità che conduce all’esclusione e all’autoesclusione dei bambini dalla società, e può essere affrontata solo con una forte volontà politica

La ricerca, che verrà pubblicata il prossimo anno, è stata realizzata in cooperazione con il Children’s Environment Research Group della City University di New York, in partenariato con Childwatch International e la Fondazione Van Leer.

Molte in conseguenza le realtà locali presenti legate alla proposta dell’Unicef di diventare *Città amiche dei bambini*. Fra gli esempi di municipalità che ambiscono a ispirare altre città con le proprie esperienze in questo campo la città di Rotterdam nei Paesi Bassi, che, in particolare dopo aver ospitato la conferenza *Child in the city 2008*, ha orientato le proprie politiche di intervento in base a una diversa attenzione all’infanzia. Da allora, il programma *Rotterdam amica dei bambini* ha trasformato maggiormente obiettivi astratti in risultati tangibili. È infatti stata sviluppata una pianificazione basata sui “passi per una Rotterdam amica dei bambini”, uno strumento per misurare gli effetti degli sforzi dell’amministrazione comunale.

Nelle conclusioni riferite a quest'area è stato sottolineato il carattere essenziale della componente "valutazione" nel percorso di definizione e riprogrammazione delle azioni intraprese verso l'attuazione dei diritti dei bambini tracciando e valorizzando i progressi effettuati e soprattutto rendendo consapevoli e partecipi le comunità. Per questo motivo è emerso il bisogno di un set di indicatori comuni, facilmente adattabile al contesto locale con approcci in grado di ottenere dati numerici, ma anche di integrare il punto di vista dei bambini e dei cittadini.

Infine il tema della povertà minorile. È stato sottolineato come la condizione di povertà in cui molti bambini si trovano può essere affrontata solo con una forte volontà politica e come la condizione di povertà debba essere considerata non solo una mancanza di risorse, ma come mancanza di opportunità che conduce all'esclusione e all'autoesclusione dei bambini dalla società. Nel promuovere strategie di contrasto alla povertà è importante assicurare il dialogo intergenerazionale e l'integrazione e la collaborazione fra comunità e spazi urbani.

In chiusura della Conferenza, in particolare nell'intervento dell'Istituto degli Innocenti, è stata ribadita l'importanza di riportare all'attenzione nazionale la riflessione sulle città amiche dei bambini anche restituendo vigore all'esperienza e al movimento che era stato suscitato fra le fine degli anni '90 e gli inizi del 2000 dall'iniziativa delle *Città sostenibili delle bambine e dei bambini* che aveva visto il coinvolgimento di oltre 400 comunità locali, 27 delle quali premiate per i loro tentativi. In quella fase culturale il progetto *Città sostenibili delle bambine e dei bambini* e gli interventi promossi nell'ambito della L. 285/1997 hanno dato visibilità e disseminato idee e progetti che hanno aiutato le amministrazioni locali, provinciali e regionali a ripensare all'importanza dei bambini nelle politiche globali di governo. Esperienze che in molti luoghi sono state portate avanti con sistematicità (si pensi alla stessa esperienza presente ai lavori della Conferenza della città di Torino) ma sulle quali è necessario riaccendere l'attenzione, proprio in questo momento in cui il modello di sviluppo complessivo è

messo in discussione, non solo dalla crisi economica, ma anche da una difficile ricerca di comuni identità.

In quest'ottica misurare e valutare le esperienze delle *Città amiche dei bambini* con percorsi di autovalutazione o valutazione partecipata non è una prospettiva velleitaria ma un elemento innovativo che può rientrare in un quadro di valutazione complessiva più ampia di rispondenza delle politiche locali ai bisogni della cittadinanza, anche all'insegna di quel modello olistico che sta portando avanti l'Unicef in diversi Paesi, compresi alcuni piccoli centri italiani nei quali se ne sta verificando l'efficacia economica.

È tuttavia evidente come questo insieme di azioni dovrebbe essere sostenuto con una strategia nazionale e in una prospettiva sinergica che veda il ricomporsi di un percorso condiviso fra i diversi agenti che possono esprimere il loro apporto, dal livello governativo (non solo locale ma anche regionale e nazionale) al mondo dell'associazionismo e del terzo settore e alle agenzie educative. Tutto questo nella convinzione che attivarsi per rendere le città a misura dei bambini presuppone un approccio multidimensionale e integrato dove le diverse sfere di competenza devono trovare un filo conduttore comune nel garantire una complessiva attuazione del diritto del bambino a vivere in un ambiente e in un contesto capace di rispondere al complesso delle sue necessità e rispetto al quale possa esprimere una forma di cittadinanza attiva e partecipata.



RACCOMANDAZIONI per le POLITICHE per l'EDUCAZIONE e l'ACCOGLIENZA della PRIMA INFANZIA in Europa (2010-2020)



Florence Pirard e Benoît Parmentier

traduzione di Silvia Toniato

Nel quadro del gruppo intergovernativo permanente Europe de l'Enfance, i ministri e gli altri rappresentanti degli Stati membri competenti per le politiche per l'infanzia, riuniti il 16 novembre 2010 a Bruxelles su invito della presidenza belga, si sono pronunciati su alcune raccomandazioni destinate a orientare le politiche dell'Unione e dei Paesi membri del prossimo decennio.



Il gruppo Europe de l'Enfance ha deciso di realizzare una valutazione cadenzata dello stato di recepimento delle raccomandazioni e degli impegni assunti nella presente dichiarazione, in particolare in occasione delle riunioni future del gruppo.

Sull'educazione e l'accoglienza della prima infanzia, Europe de l'Enfance assume una serie di opzioni preliminari e propone undici rac-

comandazioni, formulate in maniera sufficientemente aperta per consentire a ciascuno Stato membro la formulazione di politiche adeguate al contesto nazionale e al rispettivo stato di avanzamento. Esse si fondano su una revisione della letteratura in materia e tengono conto dei lavori precedenti¹.

Alcune linee principali da tenere in considerazione nella letteratura

Negli ultimi vent'anni numerosi rapporti internazionali, quali quelli della Réseau européen des modes de garde d'enfants (1991; 1996)², dell'Ocde (2001; 2006)³, d'Enfants d'Europe (2008)⁴, dell'Unicef (2008)⁵, della rete Nesse (2009)⁶, di Euridyce (2009)⁷, convergono nei risultati e raccomandazioni, tuttavia restano da realizzare alcune azioni specifiche nei diversi Stati membri per concretizzare tali raccomandazioni in modo adeguato alle specificità dei contesti locali. Essi ci sollecitano a seguire alcuni orientamenti fondamentali che possono essere sintetizzati in otto punti di seguito elencati.

1) Con riferimento alla Convenzione internazionale dei diritti del fanciullo, ogni bambino ha, dal momento della sua nascita, il diritto fondamentale alla promozione, al sostegno e al supporto del suo sviluppo. L'educazione della prima infanzia è quindi da considerarsi un diritto umano fondamentale fin dalla nascita, ben oltre che una misura orientata a facilitare la partecipazione delle donne nel mercato del lavoro. Considerare questo diritto presuppone legare indissolubilmente gli obiettivi quantitativi (aumentare i tassi di copertura) a quelli qualitativi (sviluppare il livello dei servizi presupponendo valori di qualità, equità e diversità).

2) L'accoglienza e l'educazione della prima infanzia costituiscono un investimento fruttuoso. Tale investimento, nel garantire l'offerta di servizi di qualità accessibili a tutti, tiene conto dell'importanza dei primi anni di vita al fine di evitare gli effetti di stratificazione sociale e di esclusione. Questi servizi mirano a essere oggetto di politiche che favoriscano lo sviluppo congiunto di funzioni sociali, economiche ed educative dell'intero sistema di servizi per l'educazione e l'accoglienza della prima infanzia, superando le disparità registrate e promuovendo l'inclusione sociale.

3) Ulteriori sforzi devono essere fatti per aumentare l'offerta dei servizi per l'educazione e l'accoglienza della prima infanzia. Consapevoli della scarsità dei posti disponibili, i Paesi dell'Unione Europea si erano dati l'obiettivo, entro il 2010, di garantire tali servizi al 90% dei bambini da 3 a 6 anni, e almeno al 33% dei bambini di età inferiore ai 3 anni. È d'obbligo constatare oggi che otto Paesi hanno superato l'obiettivo per i bambini da 3 a 6 anni e tre l'hanno quasi raggiunto, mentre cinque Paesi hanno centrato l'obiettivo per la fascia d'età inferiore ai 3 anni e altri cinque vi sono altrettanto vicini. Secondo l'indagine realizzata da ChildONEurope – indirizzata alla totalità dei Paesi dell'Unione Europea e che ha avuto una percentuale di risposta pari alla metà – le ragioni principali del mancato raggiungimento sono le difficoltà finanziarie e l'assenza di personale qualificato o di strutture adeguate, difficoltà particolarmente rilevanti nei Paesi dove si registra un incremento demografico. In un contesto di crisi economica mondiale, risulta importante riflettere su come rispondere agli obiettivi di miglioramento dell'offerta tenendo al contempo in considerazione le difficoltà riscontrate dalla maggior parte degli Stati membri.

4) Occorre garantire migliore accesso ai servizi di educazione e accoglienza della prima infanzia. È oggi riconosciuta l'importanza di avere servizi universali di qualità, disponibili e accessibili a tutti i bambini di età inferiore a quella prevista per l'istruzione obbligatoria. Si tratta di garantire equità nell'utilizzo di servizi su un dato territorio, prestando particolare attenzione alle situazioni di esclusione sociale (bambini con bisogni specifici, famiglie senza impiego, in fase di integrazione o con orari di lavoro atipici, famiglie monoparentali, immigrati, minoranze culturali ed etniche, rifugiati ecc.).

5) Il miglioramento della qualità dell'accoglienza e dell'educazione presuppone la garanzia di determinate condizioni educative. È dimostrato che la qualità dei servizi dipende fortemente dalle esperienze, dalla proporzione adulti-bambini (soprattutto per la prima infanzia), ma anche dai livelli di formazione, salario e condizioni di lavoro del personale, oltre che dal sostegno di coloro che ne beneficiano.

6) La professionalizzazione dell'accoglienza costituisce un fattore chiave. È oggi risaputo che i servizi di educazione e accoglienza della

¹ ChildONEurope (2010), *Early childhood education and care services in the European Union Countries. proceedings of the ChildONEurope seminar and integrated review*, Firenze, Istituto degli Innocenti (www.childoneurope.org).

² Réseau européen des modes de garde d'enfants (1991), *Qualité des services pour les jeunes enfants. Un document de réflexion*, Bruxelles, Commission des Communautés européennes; Réseau européen des modes de garde d'enfants et d'autres mesures destinées à concilier les responsabilités professionnelles et familiales des hommes et des femmes (1996), *Cibler la qualité dans les services d'accueil pour jeunes enfants. Un document de réflexion*, Bruxelles, Commission des Communautés européennes.

³ Ocde (Organisation de coopération et de développement économiques) (2001), *Petite enfance et grands défis I: éducation et structure d'accueil*, Paris, Ocde; Ocde (2007), *Petite enfance et grands défis II: éducation et structure d'accueil*, Paris, Ocde.

⁴ Enfants d'Europe (2008), *Vers une approche européenne de l'accueil de la petite enfance* (www.lefuret.org/edec/charte/reprint%20declaration%20final.pdf).

⁵ Unicef (2008), *La transizione in corso nella cura ed educazione del bambino: tavola di classificazione dei servizi di cura ed educazione nei Paesi economicamente avanzati*, Firenze, Centro di ricerca Innocenti (bilancio 8).

⁶ Nesse (2009), *Early childhood education and care. Key lessons from research for policy makers*, Bruxelles, Commissione Europea.

⁷ Eacea (Agence exécutive Education audiovisuel et culture) (2009), *Réduire les inégalités sociales et culturelles par l'éducation et l'accueil des jeunes enfants en Europe*, Bruxelles, Euridyce.

prima infanzia di qualità necessitano di personale stabile, competente, qualificato, che benefici di una formazione pluridisciplinare che permetta di creare un'identità professionale condivisa al di là delle specificità di settore, e che permetta di rispondere alle nuove esigenze della professione. Lo sviluppo di una professionalizzazione di tali attività esige una revisione dei livelli di formazione iniziale, associata a un sistema di formazione continua e di accompagnamento professionale seguito, nel contempo, da un approccio privo di pregiudizi sessisti (*gender neutral*), fondato sulla ricerca della parità uomo-donna, visto che troppo spesso l'accoglienza della prima infanzia è associata a un'attività femminile (leggi materna) e perciò a un'attività quasi volontaristica (leggi sottopagata).

7) Le politiche integrate mirano a incidere sui diversi livelli di potere. Alla luce della complessità delle problematiche legate all'accoglienza della prima infanzia, la quale oltrepassa i confini amministrativi tradizionali, la questione è sviluppare un quadro politico integrato, garantire dei meccanismi di coordinamento e di collaborazione tra i diversi settori e ambiti politici coinvolti (impiego, alloggio, famiglia, accoglienza, educazione, salute ecc.), tra i differenti ministeri e i diversi livelli di *governance* (coordinamento orizzontale e verticale, coordinamento tra livelli centrali e decentrati), al fine di rafforzare la coerenza complessiva dei servizi per la prima infanzia, assicurare il benessere dei bambini e favorire la diversità sociale.

8) La valutazione e il monitoraggio devono essere pensati come strumenti di professionalizzazione e di regolamentazione dei sistemi. Il monitoraggio e la valutazione possono incidere tanto sull'efficacia delle politiche nel proporre servizi dell'educazione e accoglienza della prima infanzia di qualità, quanto sulla qualità dei servizi stessi. Si tratta di garantire

un monitoraggio e una valutazione che permettano di misurare gli effetti delle politiche e degli obiettivi preposti, in funzione di indicatori definiti *ad hoc*. Si tratta inoltre di valutare la qualità nel contesto complessivo, prendendo in considerazione valori culturali e di visione dell'infanzia differenti, la sua accoglienza e la sua educazione, assumendo per la sua definizione e valutazione processi partecipativi e democratici tarati sul lungo periodo, pur dovendo garantire al contempo a tutti i servizi dei criteri di qualità di base.

Raccomandazioni adottate dal gruppo Europe de l'Enfance

Il gruppo Europe de l'Enfance riconosce a ciascun bambino fin dalla nascita un diritto fondamentale alla promozione, al sostegno e al supporto del suo sviluppo. I genitori o i tutori sono responsabili della sua crescita e del suo sviluppo. L'educazione e l'accoglienza offrono un supporto al contesto familiare nel creare le condizioni migliori possibili per assicurare che lo sviluppo di ogni bambino sia ricco e variegato.

Il gruppo Europe de l'Enfance riconosce la libertà di scelta dei genitori nell'usufruire o meno dei servizi per l'educazione e l'accoglienza della prima infanzia, come pure che lo sviluppo di tali servizi appartiene a una visione politica integrata oltre l'infanzia e la famiglia, che presuppone misure a sostegno di essa, nello specifico i congedi parentali, e che prende in considerazione il contesto storico e culturale nazionale. Per "servizi di educazione e di accoglienza della prima infanzia" devono intendersi le strutture d'accoglienza formalizzate e regolamentate, organizzate in collettività o a carattere familiare, che esercitano funzioni educative, sociali ed economiche. Tali servizi si rivolgono a ogni bambino e alla sua famiglia, senza alcuna discriminazione.

La qualità dei servizi di educazione e accoglienza della prima infanzia è strettamente legata alla professionalizzazione del personale, che deve necessariamente essere stabile, competente, qualificato e deve beneficiare di una formazione pluridisciplinare che permetta di creare un'identità professionale condivisa e di rispondere alle nuove esigenze della professione

Il gruppo Europe de l'Enfance raccomanda:

- 1) di orientare le politiche e i fondi pubblici, quando possibile, a favore dello sviluppo e del benessere dei bambini, e di considerare questo come un investimento per il futuro;
- 2) di assumere un impegno responsabile e realistico per procedere con lo sviluppo di un'offerta per l'educazione e l'accoglienza della prima infanzia di qualità, che tenga conto della realtà socioeconomica di ciascun Paese membro dell'Unione Europea e integri i diversi livelli di potere. I Paesi che raggiungeranno gli obiettivi fissati nel 2002 dal Consiglio europeo di Barcellona prenderanno in considerazione nuove disposizioni per fissare obiettivi più ambiziosi per il decennio a venire;
- 3) di esaminare proposte per adottare, a tale scopo, azioni per favorire un'offerta di qualità accessibile e abbordabile per tutti, in un quadro politico coerente, regolamentato e controllato da una pubblica amministrazione;
- 4) di promuovere misure per garantire che tutti i bambini possano usufruire di servizi di educazione e accoglienza per l'infanzia di qualità, diversificati e integrati, che possano accogliere bambini e le loro famiglie in ogni sorta di situazione. In particolare, si tratta di garantirne l'accesso ai bambini con bisogni specifici, in condizioni di vulnerabilità e povertà e, a tal fine, assicurare il loro accompagnamento e quello alle loro famiglie;
- 5) di sviluppare meccanismi per garantire il rispetto dei criteri necessari per la realizzazione di servizi di educazione e accoglienza per l'infanzia di qualità in termini di infrastrutture, di proporzione adulti-bambini, di qualifica del personale e di ampiezza dei gruppi. Questi meccanismi tengono conto delle risorse disponibili in ogni Stato membro;
- 6) di sviluppare misure di promozione dello sviluppo di approcci pedagogici che riconoscano la diversità e siano fondati sulle competenze e i bisogni del bambino come sulla partecipazione dell'insieme dei soggetti (bambini, famiglie, professionisti, altri cittadini), nel rispetto del contesto del bambino e delle sue origini;
- 7) di esaminare e orientare le norme di qualifica, i sistemi educativi e gli altri contesti formativi verso una professionalizzazione sempre maggiore, investendo le risorse disponibili nella formazione di base e in quella continua

Il gruppo Europe de l'Enfance riconosce a ciascun bambino fin dalla nascita un diritto fondamentale alla promozione, al sostegno e al supporto del suo sviluppo. I genitori o i tutori sono responsabili della sua crescita e del suo sviluppo, mentre l'educazione e l'accoglienza offrono un supporto nel creare le condizioni migliori per uno sviluppo ricco

– come pure nell'accompagnamento professionale – per tutto il personale dei servizi di educazione e accoglienza per l'infanzia, con un'attenzione specifica al lavoro con i bambini e le famiglie vulnerabili;

8) se necessario, in funzione dei diversi contesti giuridici nazionali, di lavorare per garantire condizioni lavorative, salariali e di status compatibili con una stabilità d'impiego e un investimento professionale a lungo termine, in modo da contribuire all'incremento della valorizzazione sociale delle prestazioni dei servizi di educazione e accoglienza per l'infanzia e allo stesso modo promuovere la presenza di entrambi i generi, in una prospettiva di pari opportunità;

9) di dar seguito, all'interno di ciascuno Stato membro e a livello europeo, ai lavori in merito alla definizione delle condizioni necessarie per garantire la qualità dell'accoglienza e dell'educazione, e di sviluppare procedure coerenti per la raccolta e l'analisi delle informazioni sulla totalità delle attività dei servizi di educazione e accoglienza per l'infanzia;

10) di sostenere e promuovere attività di ricerca e reti (di professionisti, ricercatori, genitori e rappresentanti politici) che favoriscano la circolazione delle informazioni, lo scambio di esperienze, la condivisione di fonti teoriche e l'analisi delle pratiche;

11) di effettuare una valutazione regolare (per ogni Stato membro) dei progressi registrati nella realizzazione delle politiche per l'educazione e l'accoglienza della prima infanzia, e di sostenere processi valutativi partecipati, democratici e trasparenti in merito alla qualità dei servizi, basati su dibattiti pubblici in cui siano coinvolti tutti i soggetti deputati.

SECONDA CONFERENZA nazionale della FAMIGLIA

(MILANO, 8-10 NOVEMBRE 2010)

Giovanni Vetrutto

A più di tre anni dalla prima edizione, tenutasi a Firenze nel maggio del 2007, si è svolta a Milano, nei giorni 8, 9 e 10 novembre 2010, la seconda Conferenza nazionale della famiglia, organizzata dal Dipartimento delle politiche per la famiglia della Presidenza del consiglio dei ministri.

Anche in ragione del tempo trascorso, si è trattato di un evento molto atteso da tutte le realtà istituzionali e sociali interessate alle politiche familiari. L'attenzione per la famiglia nell'ambito più generale delle politiche di welfare sta aumentando in tutti i Paesi occidentali, a prescindere dall'orientamento politico dei governi in carica; se ne è avuta un'ampia dimostrazione nel corso di un seminario internazionale, organizzato a Bologna in preparazione della Conferenza stessa il 27 e 28 settembre precedenti.

Per questa ragione, nonostante la Conferenza si sia tenuta sulla base di un preciso obbligo normativo (in quanto il suo svolgimento su base biennale è previsto dall'art. 1, comma 1251, della legge 296/2006), tutta la fase di preparazione e poi lo svolgimento dei lavori sono stati lontanissimi da qualsiasi atteggiamento burocratico e hanno, al contrario, evidenziato una partecipazione vivace e convinta da parte di tutte le amministrazioni pubbliche centrali, regionali e locali, delle associazioni (e in specie quelle familiari), del privato sociale, delle imprese, delle organizzazioni dei lavoratori e delle molte altre realtà interessate.

Le tre giornate dei lavori sono state organizzate, come detto, dal Dipartimento per le politiche della famiglia, in strettissimo raccordo con l'Osservatorio nazionale istituito presso il Dipartimento stesso, nel quale sono rappresentate istituzioni, amministrazioni e attori sociali attivi nel campo, che in tal modo hanno potuto collaborare alla stesura dell'agenda dell'evento. Espressione dell'Osservatorio è in particolare il Comitato tecnico scientifico, attualmente presieduto dal sociologo Pierpaolo Donati e for-



mato da studiosi di chiara fama di diverse discipline, che nella costruzione del quadro logico dei lavori, nella selezione dei relatori e dei *rapporteur*, nella promozione di un approccio “alto” ma concreto ai temi di interesse ha a sua volta avuto un ruolo relevantissimo.

Anche dal punto di vista politico-istituzionale l'evento si è svolto al massimo livello, con l'alto patrocinio del Presidente della Repubblica e l'invio di calorosi messaggi da parte dei Presidenti delle due Camere. Assieme al responsabile politico dell'evento, il Sottosegretario delegato per le politiche familiari, Carlo Giovanardi, sono intervenuti diversi ministri: Maurizio Sacconi, ministro del Lavoro e delle politiche sociali, Mara Carfagna, ministro delle Pari opportunità, Giorgia Meloni, ministro della Gioventù, Angelino Alfano, ministro della Giustizia, Gianfranco Rotondi, ministro per l'Attuazione del programma di governo, Eugenia Roccella, sottosegretario alla Salute. Hanno inoltre contribuito ai lavori presidenti di Regioni (Roberto Formigoni, Vito De Filippo), sindaci (Letizia Moratti, Gianni Alemanno e Michele Emiliano), e altri rappresentanti politici del mondo delle autonomie; nonché qualificati esponenti parlamentari, dalla presidente della Commissione bicamerale per l'infanzia Alessandra Mussolini a Tiziano Treu.

La Conferenza ha costituito un'occasione di dibattito e di approfondimento sui principali aspetti delle politiche familiari per tutte le realtà pubbliche e private in esse impegnate. Ha consentito di mettere a fuoco le esigenze più sentite dalle famiglie e dagli operatori che vivono concretamente la quotidianità, realizzando un'ampia consultazione tra le forze coinvolte; e, coerentemente, ha permesso di disegnare i più idonei strumenti in grado di rendere sempre più efficaci gli interventi rivolti alle famiglie.

Il frutto di questa consultazione andrà ad arricchire il lavoro di formulazione del primo Piano nazionale delle politiche familiari della nostra storia amministrativa, previsto dalla già citata norma istitutiva della Conferenza come il fine ultimo dell'evento. Proprio per questa ragione, in Conferenza è stato presentato un primo documento di lavoro (*Verso un Piano nazionale di politiche per la famiglia. L'alleanza italiana per la famiglia*), elaborato dal Comitato tecnico scientifico dell'Osservatorio e posto a

base della discussione come atto di indirizzo e orientamento per tutti gli approfondimenti svolti nel corso dei lavori. Si tratta di un documento dal taglio generale, ambizioso nell'approccio, che ha avuto un'indubbia centralità nei lavori ma che non ha esaurito la documentazione di base della manifestazione. Un'importanza rilevante e un grande interesse hanno avuto infatti anche le relazioni introduttive, tenute dai membri del Comitato stesso, nel quadro di priorità politiche delineato dal discorso di apertura del sottosegretario Giovanardi e dagli interventi dei ministri; relazioni che hanno consentito di focalizzare i termini generali delle problematiche in discussione.

È stato, però, soprattutto il lavoro dei gruppi di discussione tematici, svoltisi nella seconda giornata, a caratterizzare l'evento e a fornire una quantità di spunti e suggestioni che andranno ad arricchire il Piano. Diritti sociali e inclusione sociale, accoglienza della vita e servizi consultoriali, reddito e trattamento fiscale, lavoro, ruolo educativo della famiglia e sistema formativo, immigrazione e società interculturale, affido e adozione, servizi per la prima infanzia, famiglie con fragilità e servizi, media e nuove tecnologie: questi i temi affrontati dai

La Conferenza nazionale della famiglia ha costituito un'occasione di dibattito e di approfondimento sui principali aspetti delle politiche familiari, ha consentito di mettere a fuoco le esigenze più sentite dalle famiglie e dagli operatori e ha permesso di disegnare i più idonei strumenti in grado di rendere efficaci gli interventi adottati

dieci gruppi di lavoro, che hanno assicurato un dibattito articolato e vivace, nel quale tutte le sensibilità e le voci hanno trovato spazio.

La manifestazione, peraltro, pur non avendola tra i suoi obiettivi principali, non ha trascurato l'esigenza di dare visibilità ad alcune buone pratiche di welfare nazionale e locale che nel campo esistono e necessitano di essere valorizzate. A questo importante scopo di con-

L'interesse suscitato dalla Conferenza conferma una volta di più come la famiglia resti, nella percezione diffusa del Paese, la fondamentale istituzione della società e richieda la pianificazione di interventi adeguati e ben meditati, che ne sostengano la funzione e ne promuovano il ruolo

torno hanno contribuito i quasi 40 stand dell'area espositiva, posti a raggiera attorno alla "piazza" animata dal personale del Dipartimento ospitante con l'illustrazione delle principali iniziative da questo condotte; stand nei quali hanno trovato posto alcuni dei più importanti attori del sistema e molti dei vincitori delle diverse annualità del premio Amico della famiglia conferito dal Dipartimento.

L'articolazione del programma, e la molteplicità di spazi e momenti previsti, ha evidentemente incontrato le aspettative e le necessità della variegata platea di interlocutori che il Dipartimento ha sollecitato a intervenire, come i numeri dell'evento dimostrano: 2.706 i partecipanti, in rappresentanza di quasi 350 associazioni; 30 le università che hanno fornito prestigiosi relatori di diversi campi di studio; 1.250 le istituzioni e gli enti presenti a diverso titolo (6 le confessioni religiose, 15 i sindacati e le organizzazioni datoriali, 170 i consultori pubblici e privati); 150, infine, i giornalisti accreditati, per un totale di 3.587 presenze nei tre giorni.

Questi numeri testimoniano un'adesione vasta e sentita a tutti i diversi momenti dell'evento. Sia nelle sessioni in plenaria che nei dieci gruppi di lavoro, si è registrato un grande interesse per i temi affrontati e una vivace volontà di partecipazione da parte di tutti gli intervenuti. I contributi portati alla Conferenza dalle autorità politiche hanno trovato vasta eco sugli organi d'informazione; gli interventi degli studiosi e delle realtà istituzionali e della società civile alle diverse sessioni di lavoro, spaccato importante delle sensibilità presenti nel mondo degli studi e nella società, continuano a essere citati, in molte sedi, come esempio di una possibile agenda di politiche familiari, a testimonianza della ricchezza e della qualità del dibattito prodottosi durante la manifestazione. Questo dibattito non deve però considerarsi chiuso con la conclusione della Conferenza, ma deve continuare, per assicurare un ampio confronto tra tutti gli addetti ai lavori, durante il processo di redazione del Piano, che dovrà condurre all'implementazione di politiche familiari sempre più efficaci.

Concludendo i lavori della Conferenza, il sottosegretario Giovanardi ha manifestato la sua soddisfazione per la fattiva e convinta partecipazione di tutti. In merito alle prospettive

delle politiche familiari, ha sottolineato l'importanza di una sempre più stretta cooperazione di tutti i livelli istituzionali nel sostegno alla famiglia nel nuovo contesto federale e di un crescente coinvolgimento sussidiario delle realtà sociali. Dal punto di vista del ruolo dello Stato, ha rilevato come sia necessario definire i contenuti del Piano nazionale a partire dal documento strategico prodotto dal Comitato tecnico scientifico e posto a base delle discussioni nella Conferenza, ma valorizzando anche tutti gli altri materiali prodotti nel corso dell'evento, quali relazioni e interventi dei partecipanti; auspicando che il Piano abbia un suo articolato processo di negoziazione con tutti gli attori interessati, creando un ampio consenso attorno alle prospettive di intervento, a partire da quella sulla fiscalità per la famiglia. L'interesse suscitato dalla Conferenza conferma una volta di più come la famiglia resti, nella percezione diffusa del Paese, la fondamentale istituzione della società e richieda, specialmente in questo momento di pronunciata crisi economica e sociale, la pianificazione di interventi adeguati e meditati, che ne sostengano la funzione e ne promuovano il ruolo. Le difficoltà della finanza pubblica e la connessa ristrettezza delle risorse a disposizione non consentono più, infatti, sprechi e interventi "a pioggia", e richiedono l'individuazione rigorosa delle priorità e l'attribuzione consapevole e ragionata dei finanziamenti a disposizione.

È proprio attorno a una simile prospettiva di selezione delle priorità e di conseguente finalizzazione delle scarse risorse al momento disponibili per le politiche familiari che il Dipartimento intende giocare il suo ruolo di facilitazione e stimolo per la costruzione del Piano. Un Piano che però, come più volte ripetuto, dovrà essere sentito da tutte le componenti istituzionali e sociali come una cosa propria, sulla quale scommettere per innalzare il livello di efficacia e produttività degli interventi a tutti i livelli di governo.

Perché ciò accada, però, è indispensabile che il dibattito sorto in occasione della Conferenza non si sopisca, ma anzi trovi nella ricca documentazione prodotta nel corso dei lavori, e che è disponibile sul sito web dell'evento www.conferenzafamiglia.it uno strumento di informazione e stimolo.

WORKING for inclusion

ITALIA, SCOZIA, NORVEGIA E POLONIA, 2009-2011



Barbara Pagni

Working for inclusion è un progetto finanziato dalla Comunità Europea attraverso il Programma per l'occupazione e la solidarietà sociale (2007-2013), Progress, che si è svolto da febbraio 2009 a gennaio 2011. Il progetto ha avuto come obiettivo lo studio delle modalità attraverso le quali le qualifiche e le competenze di coloro che si occupano di infanzia possono essere di supporto per la riduzione della povertà e per il miglioramento dei livelli di inclusione sociale, e si è dimostrato uno strumento estremamente efficace nell'incoraggiamento e nella facilitazione della discussione e del dibattito sul ruolo degli educatori e degli insegnanti che si occupano di bambini in età prescolare.

Gli obiettivi del programma sono stati: portare l'attenzione e rafforzare l'interesse, a livello locale, nazionale ed europeo, su come coloro che si occupano di infanzia possano affrontare la povertà e migliorare l'inclusione sociale; stimolare il dibattito e facilitare lo scambio di buone pratiche tra gli Stati membri; far circolare informazioni riguardo allo sviluppo delle politiche e delle pratiche fra gli Stati membri. Il punto di partenza del programma di lavoro sono le raccomandazioni del report della Commissione Europea *Child poverty and well-being in the EU: current status and way forward* (2008), in particolar modo quelle riguardanti il bisogno di migliorare i



dati e la loro comprensione sulla relazione tra povertà, lavoro e famiglie con bambini.

Le nazioni coinvolte come Paesi partner sono la Scozia, nazione capofila del progetto, con l'organizzazione Children in Scotland; l'Italia, con La bottega di Geppetto, Centro di ricerca e documentazione per l'infanzia a San Miniato (Pisa); la Norvegia, con il Nordland Research Institute, e la Polonia, con Comenius Foundation for Child Development. Il programma ha coinvolto anche altri sei Paesi in qualità di associati: Danimarca, Francia, Portogallo, Slovenia, Svezia, Ungheria. I rappresentanti di queste nazioni hanno avuto la possibilità di partecipare ad alcuni degli eventi in programma e di essere costantemente aggiornati sulle attività promosse dal programma *Working for inclusion*.

Nello specifico, il progetto si è articolato su diversi livelli e con differenti tipi di attività. Fin dal suo inizio i partner hanno messo le basi e preso parte a una ricerca a livello europeo che ha coinvolto tutti gli stati membri e la Norvegia. La ricerca, portata avanti in particolare da Peter Moss e John Bennett, fornisce un quadro aggiornato della situazione europea riguardante i servizi per l'infanzia, gli operatori che lavorano all'interno di questi servizi e i dati su questi temi. Inoltre la ricerca affronta la questione di come questi risultati si relazionino ai livelli di povertà e di inclusione sociale nei diversi Paesi. Durante il lavoro di ricerca sono stati pubblicati i profili delle seguenti nazioni: Italia, Scozia e Regno Unito, Norvegia, Polo-

nia, Slovenia, Francia, Danimarca, Portogallo, Svezia e Ungheria, contenenti dati estremamente utili come contributo per lo sviluppo delle politiche sia a livello europeo sia a livello nazionale.

Il programma ha visto la realizzazione di quattro visite di studio al termine delle quali si sono organizzati quattro seminari tematici. Le visite di studio, della durata di una settimana ciascuna, e i rispettivi seminari si sono svolti nelle quattro nazioni partner e sono stati orientati da quattro temi chiave in relazione a inclusione sociale e povertà e alla situazione degli operatori per l'infanzia. Nello specifico, nel maggio 2009 si è svolta la prima settimana di visita e studio ospitata da La bottega di Geppetto che ha avuto come tema di discussione e confronto il bambino protagonista dei propri processi di crescita e apprendimento. I servizi per l'infanzia rappresentano un consolidato investimento del Comune di San Miniato rivolto ai bambini e alle famiglie. Essi offrono un ventaglio articolato di possibilità di iscrizione e frequenza per consentire un sostegno forte allo sviluppo delle potenzialità dei bambini, nel quadro di un'attenzione ai loro bisogni e a quelli delle famiglie. L'importante investimento che questo Comune ha fatto, in 30 anni di storia, rispetto ai servizi per la prima infanzia, ha dato come risultato il fatto che, a oggi, i nidi da soli garantiscono la copertura del 33%, prevista dalla Comunità Europea per il 2010, e se a questo dato aggiungiamo i servizi integrativi e la scuola

***Working for inclusion* è un progetto finanziato dalla Comunità Europea attraverso il Programma per l'occupazione e la solidarietà sociale (2007-2013); suoi obiettivi sono portare l'attenzione e rafforzare l'interesse, a livello locale, nazionale ed europeo, su come chi si occupa di infanzia possa affrontare la povertà e migliorare l'inclusione sociale; stimolare il dibattito, facilitare lo scambio di buone pratiche, far circolare informazioni riguardo allo sviluppo delle politiche e delle pratiche tra gli Stati membri**

dell'infanzia la copertura supera il 45% dei bambini 0-2 anni. Uno degli elementi che caratterizzano il progetto dei servizi sanminiatesi è sicuramente una visione del bambino al centro delle esperienze che vive: un bambino competente e curioso, socievole e forte, attivamente impegnato nella creazione dell'esperienza e nella costruzione dell'identità e della conoscenza. Questa concezione implica una totale trasformazione del ruolo degli adulti che operano all'interno dei servizi: il nido viene vissuto come contesto dove i bambini e gli educatori condividono la vita quotidiana da protagonisti, creano relazioni ed esperienze e generano nuove comprensioni e quindi nuova conoscenza.

Nel settembre 2009 Children in Scotland ha ospitato le delegazioni dei Paesi partner trattando il tema della diversità, in particolare rispetto a differenze di etnia, lingua, abilità e genere. I delegati hanno avuto la possibilità di incontrare le esperienze delle *special school* – scuole per bambini con disabilità o con difficoltà derivanti da madrelingua diversa da quella inglese o da provenienza etnica diversa – sia in contesti urbani, quali quelli delle città di Edimburgo e Glasgow, sia in quelli più rurali, come l'area di West Lothian.

L'Istituto di ricerca del Nordland (Nordland Research Institute), con base nella città di Bodo, sede del governo della regione del Nordland, ha guidato la terza visita di studio nel gennaio 2010 attraverso il tema dei modelli di educatori e insegnanti che lavorano in modo inclusivo in aree rurali e remote. La regione del Nordland ha una densità di popolazione di 6,2 abitanti per km² e ha molto investito nella promozione di reti di Comuni e comunità che lavorano in sinergia per garantire servizi educativi e sociali integrati anche alle realtà più piccole e con minor disponibilità di risorse professionali.

L'ultima settimana di studio si è svolta a Varsavia nel maggio del 2010 ed è stata organizzata dall'organizzazione no profit Comenius Foundation for Child Development. Anche in questa occasione i delegati dei diversi Paesi hanno avuto la possibilità di visitare servizi della città di Varsavia e realtà meno strutturate che vedono una forte partecipazione delle famiglie nella realizzazione, organizzazione e gestione dei servizi che si trovano in realtà rurali.

Durante la settimana di studio e la conferenza conclusiva è stato approfondito il tema dell'esplorazione del ruolo di educatori e insegnanti che lavorano in modo inclusivo con bambini e famiglie.

Uno degli strumenti fondamentali realizzati e utilizzati dal programma *Working for inclusion* è il sito internet (www.knowledge.scot.nhs.uk/wfi.aspx): le pagine web, in lingua inglese, raccolgono tutte le informazioni generali relative al progetto e alle organizzazioni e istituzioni che ne fanno parte, fornendo anche riferimenti di contatto per chi fosse interessato ad approfondire i temi trattati; inoltre il sito offre uno spazio di discussione, confronto e scambio attraverso un forum utilizzabile da tutti gli utenti. Oltre a ciò, nello spazio web possono essere trovate e scaricate gratuitamente in formato pdf tutte le pubblicazioni prodotte nel corso dei due anni di lavoro: i rapporti riguardanti le singole visite di studio e relative conferenze (elaborati attraverso i commenti e le riflessioni condivise da tutti i delegati che vi hanno preso parte), i profili di dieci nazioni europee, la ricerca dal titolo *Working for inclusion: an overview of European Union early years services and their workforce*, curata da John Bennett e Peter Moss, e altri documenti e articoli relativi al tema dell'inclusione sociale e della povertà infantile.

I risultati della ricerca e l'esperienza degli scambi durante le visite di studio sono stati presentati durante una conferenza di chiusura del progetto che si è tenuta il 9 dicembre 2010 presso la sede del Parlamento europeo a Bruxelles. All'evento hanno partecipato, oltre ai delegati delle nazioni partner e associate, membri del Parlamento europeo, quali Mary Honeyball (Comitato cultura ed educazione), e rappresentanti dei governi locali e nazionali dei Paesi partecipanti.

Il valore principale del progetto è rintracciabile sicuramente, oltre all'indiscusso apporto che la ricerca ha fornito rispetto ai dati e alla situazione dei servizi e degli operatori nei diversi Paesi, nella dimensione di collaborazione e di scambio di buone pratiche che si è creata tra i Paesi partner e tra questi e i Paesi associati, pur nel quadro delle specifiche e individuali situazioni economiche, politiche e sociali.

RASSEGNA NORMATIVA

giugno - settembre 2010



a cura di Tessa Onida

LA RASSEGNA NORMATIVA SEGNALE alcune delle principali novità giuridiche che riguardano i minori di 18 anni e il contesto sociale in cui essi crescono. I commenti sono suddivisi per aree tematiche, individuate in base ai raggruppamenti degli articoli della Convenzione Onu sui diritti del fanciullo (di seguito Crc) e suoi Protocolli così come proposti dal Comitato Onu, e sono strutturati in maniera tale da mettere in evidenza le principali novità normative che, di volta in volta, si presentano nell'ambito del diritto minorile ai vari livelli: internazionale, nazionale e regionale.

I criteri sulla cui base viene deciso quali novità giuridiche commentare sono essenzialmente due, tra di loro complementari: il valore della norma sotto il profilo della gerarchia delle fonti e l'impatto sociale che essa è destinata a produrre. Per tali motivi sono analizzati anche quegli atti, come le circolari ministeriali, che a volte sono particolarmente idonei a descrivere gli orientamenti adottati dai vari enti, anche se non sono vere fonti giuridiche valevoli *erga omnes*. Gli stessi criteri guidano la selezione a livello internazionale, con riguardo sia al fatto che la normativa sia vincolante per gli Stati ai quali è diretta, sia al tema trattato anche se in atti che per loro natura non sono giuridicamente vincolanti per gli Stati.

Le norme qui commentate sono reperibili nel Catalogo giuridico del portale minori.it, all'indirizzo opac.minori.it/EOSWEB/OPAC



NORMATIVA INTERNAZIONALE

ONU

Misure speciali di protezione
[artt. 22, 30, 32-36, 37 (b)-(d), 38, 39 e 40]

General Assembly, Resolution adopted on 9 July 2010, A/RES/64/290,
The right to education in emergency situations

La risoluzione dell'Assemblea generale 64/290, resa pubblica il 27 luglio 2010, esordisce ricordando le principali risoluzioni nelle quali la stessa aveva precedentemente affermato il diritto dei minori di età ad avere garantita l'educazione in ogni circostanza, anche in situazioni d'emergenza. Infatti, già nella Dichiarazione del Millennio delle Nazioni Unite (vedi la risoluzione A/55/2 del 2000) era stato affermato che i bambini di ciascun Paese del mondo, maschi o femmine, devono essere messi in condizioni di completare il ciclo degli studi elementari e che, dal 2015, non dovranno esserci situazioni di disparità di genere nell'accesso a ogni livello d'istruzione. Del resto, la stessa Convenzione sui diritti del fanciullo (approvata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 20 novembre del 1989 a New York), agli articoli 28 e 29 indica i presupposti essenziali perché sia realizzato il diritto all'educazione per tutti i minori di età. L'Assemblea generale, pur riconoscendo che in questi anni ci sono stati notevoli progressi e

numerose iniziative per garantire l'educazione dei bambini in situazioni d'emergenza, ricorda che i finanziamenti stanziati per perseguire quest'obiettivo restano insufficienti e, a questo proposito, invita gli Stati a fare un salto di qualità a livello di volontà politica e di finanziamento per sostenere gli sforzi dei Paesi in via di sviluppo. In seguito, parlando del modo in cui affrontare quest'importante problematica, spiega che l'obiettivo di estendere l'educazione e l'istruzione a tutte le popolazioni che versano in stato d'emergenza richiede un progetto complesso e specifico, che miri alla loro protezione e, soprattutto, che preveda anche iniziative di mitigazione dei conflitti in essere e di riduzione del rischio di catastrofi naturali per offrire la sensazione di ritorno alla normalità e di speranza per il futuro. Infine, l'Assemblea richiama tutti gli Stati all'attuazione di strategie e politiche idonee a realizzare il diritto all'istruzione al massimo delle loro risorse disponibili e in particolare gli Stati parte nei conflitti armati perché aggiungano ai loro obblighi di diritto internazionale il rispetto per gli studenti e l'obbligo di astenersi dal reclutare bambini nei gruppi armati.

Unione Europea

Misure speciali di protezione

[artt. 22, 30, 32-36, 37 (b)-(d), 38, 39 e 40]

Parlamento europeo, risoluzione del 9 settembre 2010, P7_TA-PROV(2010) 0312, sulla situazione dei rom e la libertà di circolazione nell'Unione Europea

A sollecitare la risoluzione del Parlamento europeo in oggetto non è stato solo il generale problema della discriminazione razziale di adulti e minorenni di etnia rom, ma anche alcuni specifici episodi verificatisi all'interno dell'Unione Europea. Infatti, tra i mesi di marzo e agosto 2010 sono stati adottati dalle autorità francesi, ma anche da altri Paesi membri, numerosi provvedimenti di espulsione o "di rientro volontario" nei confronti dei rom, perseguendo una generale politica di espulsione per

centinaia di cittadini rom dell'Unione Europea. Il Parlamento, nell'esortare a sospendere al più presto tutte le espulsioni di rom, ricorda che la direttiva 2004/38/CE prevede le limitazioni della libertà di circolazione dei cittadini dell'Unione Europea e il loro allontanamento esclusivamente come eccezioni: l'allontanamento, infatti, deve essere ponderato e deciso singolarmente, tenendo conto delle circostanze personali e assicurando ai destinatari di questi provvedimenti effettive garanzie procedurali come efficaci mezzi di impugnazione (vedi gli artt. 28, 30 e 31 della direttiva).

Inoltre, e il fatto è senz'altro rilevante, la maggior parte dei rom europei sono divenuti cittadini dell'Unione Europea in seguito agli allargamenti del 2004 e del 2007, per cui essi godono del diritto di circolare e soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri. Ed è proprio questo il punto su cui il Parlamento fa leva per mostrare l'illegittimità di comportamenti che vanno a ledere un "diritto" che è anche l'aspetto fondamentale dell'essere cittadino dell'Unione Europea, così come emerge dai trattati e dalla direttiva 2004/38/CE (non a caso il Parlamento richiama con forza, a proposito delle discriminazioni dei rom, anche la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea insieme ad altre norme di diritto internazionale in materia di diritti umani).

Il Parlamento espone, altresì, le sue considerazioni sui progressi seppure lenti e discontinui compiuti nella lotta alla discriminazione dei rom, sul fatto di essere riusciti, almeno in parte, a garantire loro diritti importanti come quello della parità di accesso ai sistemi di assistenza sanitaria e ad altri servizi pubblici. Tuttavia, a oggi, resta ancora molto da fare proprio a causa delle discriminazioni presenti nei settori dell'istruzione, dell'alloggio (segnatamente, gli sfratti forzati e le condizioni di vita inferiori agli standard, in ghetti) e dell'occupazione (con un tasso di occupazione particolarmente basso). Per questo il Parlamento esorta gli Stati membri a rispettare gli obblighi che derivano dalle norme europee, eliminando le incongruenze registrate nell'applicazione delle prescrizioni previste dalla direttiva sulla libertà di circolazione e facendo sì che i rom possano essere, anche a livello politico, maggiormente rappresentati.

NORMATIVA NAZIONALE

Misure speciali di protezione

[artt. 22, 30, 32-36, 37 (b)-(d), 38, 39 e 40]

Legge 2 luglio 2010, n. 108.

Ratifica ed esecuzione della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla lotta contro la tratta di esseri umani, fatta a Varsavia il 16 maggio 2005, nonché norme di adeguamento dell'ordinamento interno, pubblicata in GU del 15 luglio 2010, n. 163, serie generale

Con la legge 2 luglio 2010 n. 108, entrata in vigore il 30 luglio, l'Italia ratifica la convenzione sottoscritta a Varsavia nel 2005 e, contestualmente, adegua il proprio ordinamento alle previsioni in essa contenute. La convenzione si caratterizza per l'approccio ampio con cui si propone di fronteggiare la tratta degli esseri umani, che cerca di combattere in tutte le sue forme: collegate o meno alla criminalità organizzata e limitate a livello nazionale o estese a quello internazionale. Il fenomeno della tratta degli esseri umani, che alimenta in vari Paesi un autentico mercato delle persone, cambia velocemente al mutare delle legislazioni dei singoli Stati: ai fini della sua repressione, è necessario uno studio continuo della sua evoluzione e un costante adeguamento degli strumenti giuridici di contrasto.

La convenzione va ad affiancarsi a diversi documenti, innanzitutto al Protocollo addizionale alla Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità transnazionale organizzata, firmata a Palermo nel 2000. In quel testo il reato di traffico si caratterizza per tre elementi: riferiti alle azioni, lo sradicamento e trasferimento della persona, non necessariamente oltre il confine; i mezzi utilizzati, che possono essere violenza, minaccia o altre forme di coercizione, inganno, abuso di potere o abuso di una posizione di vulnerabilità; lo scopo dello sfruttamento, che deve includere come minimo la riduzione in schiavitù o, in condizione analoga, lo sfruttamento della prostituzione altrui o altre forme di sfruttamento sessuale, il lavoro forzato, la servitù o l'espanto

di organi. Altri documenti importanti sono la decisione quadro 2002/629/GAI del Consiglio, del 19 luglio 2002, sulla lotta alla tratta degli esseri umani e alcune norme che erano già presenti nel nostro ordinamento interno. Infatti, a partire dall'art. 3 della Costituzione, che afferma la pari dignità sociale e l'uguaglianza di tutti i cittadini, fino a disposizioni normative più specifiche, come quelle contenute nella legge 228/2003 recante Misure contro la tratta di persone – che già aveva sostituito gli articoli 600, 601 e 602 del codice penale modernizzando il concetto di tratta di persone e la definizione di “riduzione o mantenimento in schiavitù o in servitù” e di “acquisto e alienazione di schiavi” –, il nostro ordinamento giuridico conteneva già disposizioni adeguate per combattere questo fenomeno.

Con la legge 108/2010 si compie un ulteriore passo in avanti nella predisposizione degli strumenti giuridici per fronteggiare la tratta degli esseri umani. Si introduce l'art. 602 ter, il quale prevede che nelle ipotesi di reato indicate agli artt. 600, 601 e 602 del codice penale, normalmente sanzionate con la reclusione da 8 a 20 anni, la pena venga aumentata da un terzo alla metà nei seguenti casi: se la persona offesa sia minore di 18 anni; se i fatti siano diretti allo sfruttamento della prostituzione o al fine di sottoporre la persona offesa al prelievo di organi; se dal fatto derivi un grave pericolo per la vita o per l'integrità fisica o psichica della persona. Un'importante novità è anche quella introdotta dall'art. 20, che introduce il reato di danneggiamento, soppressione, occultamento, detenzione illegale, falsificazione e procacciamento di documenti di identità e di viaggio, nonché la possibilità di non punire le vittime per il loro coinvolgimento in attività illegali se vi siano state costrette.

La convenzione, oltre al diritto all'indennizzo e al risarcimento legale stabilito per le vittime all'art. 15 (già presente nel nostro ordinamento giuridico), prevede anche un periodo di recupero e riflessione di almeno 30 giorni a chi sia caduto nelle maglie della tratta al fine di consentirgli di sottrarsi all'influenza dei trafficanti e, infine, la possibilità di punire i clienti delle vittime della tratta (per esempio i clienti delle prostitute vittime di questo abietto fenomeno) come soggetti che hanno tratto benefici dalla stessa.

Diritti civili e libertà [artt. 7, 8, 13-17 e 37(a)]

Disegno di legge C3711, Istituzione dell'insegnamento dell'"introduzione alle religioni" nella scuola secondaria di primo grado e nella scuola secondaria superiore, presentato alla Camera il 16 settembre 2010

Il progetto di legge C3711, assegnato in Commissione cultura, scienza e istruzione il 13 ottobre 2010, si propone di introdurre come obbligatoria una nuova materia di studio finalizzata all'insegnamento non confessionale delle religioni nella scuola secondaria di primo grado e nella scuola secondaria di secondo grado: "introduzione alle religioni".

Questa nuova materia – con un orario di cattedra dell'insegnamento articolato su nove ore complessive settimanali, suddivise in un'ora di insegnamento per ogni classe – consiste nello studio dei principali testi sacri di tutto il mondo. I docenti incaricati dovranno garantire un approccio scientifico e non dogmatico al tema. I temi trattati nella nuova materia sono descritti analiticamente nell'articolo 2 del progetto e sono: l'analisi del fenomeno religioso in generale quale «fenomeno trasversale all'esperienza umana e alle culture»; le caratteristiche e l'evoluzione delle grandi tradizioni religiose, in particolare il progetto dovrebbe comprendere l'induismo, il buddismo, l'ebraismo, il cristianesimo, l'islamismo. I programmi prevedono la storia delle tre religioni monoteiste nei loro aspetti più rilevanti, riservando un'attenzione particolare alla storia del cristianesimo.

Lo scopo delle nuove norme è quello di ripensare il nostro sistema scolastico e formativo in modo da fornire ai ragazzi, nati e cresciuti in uno spazio multiculturale e interconfessionale, strumenti essenziali per conoscere e rispettare le differenti fedi, per prevenire il senso di esclusione e di emarginazione culturale e sociale delle nuove generazioni, per attuare forme di intolleranza, di fondamentalismo e di xenofobia. Agli studenti viene offerta la possibilità di cogliere la ricchezza spirituale delle diverse religioni, anche come risposta di civiltà al crescente e diversificato fenomeno migratorio.

NORMATIVA REGIONALE

Salute e servizi di base [artt 6,18.3, 23, 24, 26 e 27.1-3]

Provincia autonoma di Trento, legge provinciale 3 agosto 2010, n. 19, Tutela dei minori dalle conseguenze legate al consumo di bevande alcoliche, pubblicata nel Bur Trentino-Alto Adige del 10 agosto 2010, n. 32

Per comprendere appieno il significato della legge in commento si deve inquadrarla nel più ampio quadro costituito dalle disposizioni adottate dal legislatore nazionale con l'obiettivo di fronteggiare il problema dell'alcolismo tra i giovani.

Infatti, a livello nazionale, il legislatore con la legge 30 marzo 2001, n. 125, Legge quadro in materia di alcol e di problemi alcolcorrelati – in linea con una serie di atti dell'Unione Europea e internazionali –, aveva adottato una normativa complessa per disciplinare la materia dell'alcolismo nei giovani. Nella legge statale il problema veniva preso in considerazione sia in relazione alle conseguenze del consumo e della dipendenza dall'alcol, sia in relazione alle situazioni di pericolo che i soggetti in stato di ubriachezza possono determinare per loro stessi e per gli altri. Era stata decisa anche una nuova articolazione dei compiti dello Stato e delle Regioni (e Province autonome), le quali avrebbero dovuto definire i requisiti minimi, strutturali e organizzativi dei servizi sanitari per attività di prevenzione, cura, riabilitazione e reinserimento sociale dei soggetti aventi problemi e patologie alcolcorrelati, secondo criteri che tenessero conto dell'incidenza territoriale degli stessi. A tale proposito tra gli interventi vennero previste forti azioni di prevenzione e informazione nelle scuole, nelle università, nelle accademie militari, nelle caserme, negli istituti penitenziari e nei luoghi di aggregazione giovanile affinché si costruisse uno scudo a questa piaga sociale.

Così, la nuova legge della Provincia di Trento, affronta il problema dell'eccessivo consumo di bevande alcoliche da parte dei giovani secondo

le indicazioni dell'Organizzazione mondiale della sanità con il fine di promuovere e di tutelare la salute minacciata dal consumo di bevande alcoliche da parte dei ragazzi e di garantire loro il diritto di ricevere, fin dalla prima infanzia, un'informazione, una sensibilizzazione e un'educazione corretta sugli effetti, anche molto gravi, che il consumo di bevande alcoliche ha sulla salute dei minorenni.

Tale legge infatti – che vieta anche la semplice pubblicità o la sponsorizzazione di bevande alcoliche durante le manifestazioni svolte in luoghi dove l'accesso è riservato ai minori di 18 anni – è finalizzata a limitare la somministrazione e la vendita di bevande contenenti alcol in tutte le strutture nelle quali ne è autorizzata o ammessa la somministrazione o la vendita, e a vietarne del tutto la somministrazione a soggetti minori di 18 anni in tutti gli esercizi, anche a carattere temporaneo, negli alberghieri, negli esercizi agrituristici, negli esercizi commerciali, nei rifugi alpini ed escursionistici, nelle manifestazioni fieristiche e in tutte le altre strutture o aziende, artigianali o industriali, presenti nella regione.

Altro punto di rilievo, nell'ambito degli obiettivi che si prefigge la nuova norma, è quello di insistere sui modelli di comportamento e stili di vita consapevoli delle problematiche connesse al consumo di bevande alcoliche: per questo la Giunta incentiva fortemente gli esercizi commerciali che somministrano bevande esclusivamente analcoliche e istituisce un albo di quei locali dove i giovani possono trovare solo tali bevande. Infine, le sanzioni ai divieti: già ai minori di 18 anni viene inflitta una sanzione amministrativa da 50 a 500 euro; ai soggetti responsabili di aver venduto o somministrato, anche gratuitamente, bevande alcoliche ai minori di 18 anni è riservata una sanzione che va da 500 a 5.000 euro (la sanzione è aumentata del doppio in caso di minori di 14 anni e aumentata del 50% nel caso di vendita a prezzo ridotto, rispetto al prezzo di listino, per incentivare i minori di età ad acquistarle).

Regione Friuli Venezia Giulia, delibera della Giunta regionale del 25 agosto 2010, n. 1658, Approvazione schema di Convenzione tra la Regione Piemonte e la Regione Friuli

Venezia Giulia, relativo alla realizzazione del progetto "Guadagnare salute negli adolescenti", non ancora pubblicata

Con la delibera 1658/2010 viene approvato lo schema di convenzione tra la Regione Piemonte, capofila del progetto *Guadagnare salute negli adolescenti*, e la Regione Friuli Venezia Giulia. Esso nasce nell'ambito del programma del Centro nazionale per la prevenzione e il controllo delle malattie approvato con DM 18 ottobre 2006 che prevede, tra i progetti "innovativi", il monitoraggio e la prevenzione dei comportamenti che possono comportare conseguenze sulla salute degli adolescenti.

L'obiettivo della delibera è quello di superare il contrasto esistente tra i numerosi interventi di prevenzione e di promozione della salute rivolti agli adolescenti che spesso risultano essere insufficienti, di diffusione frammentaria e soprattutto mancanti di una continuità di programmazione e di una non adeguata integrazione tra chi li promuove (i servizi sanitari, quelli educativi e del volontariato) e di stimolare la promozione di strategie per la prevenzione e la promozione della salute per gli adolescenti, in età compresa tra i 14 e i 18 anni, che rispondano a criteri di buone pratiche. L'intenzione è di arrivare a identificare una programmazione di interventi unitaria per le sei tematiche scelte – e quindi condotta in tutte le regioni – ed effettuare una ricognizione completa al fine di identificare gli interventi per le abitudini alimentari degli adolescenti, l'attività fisica, le infezioni sessualmente trasmissibili, il consumo di droghe, la salute mentale e la piaga degli incidenti stradali. Gli interventi dovranno svilupparsi in due fasi: una prima fase "preparatoria" che si deve concludere con l'organizzazione di un convegno nazionale in cui verrà descritto lo stato dell'arte degli interventi e presentata una sintesi della letteratura scientifica in merito; e una seconda fase di "organizzazione" di un piano nazionale di interventi rivolti ai ragazzi da attuare in accordo con le singole Regioni nei sei ambiti tematici. Fino a oggi sono 18 le Regioni e una Provincia autonoma (quella di Trento) che hanno aderito alla realizzazione del progetto che dovrà essere realizzato all'interno di ciascuna regione.

HANNO SCRITTO IN QUESTO NUMERO

ANDREA BRANDOLINI

Economista al Servizio studi di struttura economica e finanziaria della Banca d'Italia, ha fatto parte della Commissione sull'esclusione sociale. È stato presidente dell'International Association for Research in Income and Wealth. Le sue ricerche vertono sull'economia italiana, il mercato del lavoro, la distribuzione del reddito e la misurazione del benessere.

SABRINA BRESCHI

Lavora presso l'Istituto degli Innocenti come responsabile del Servizio ricerca e formazione e come direttore dell'Agenzia formativa. Ha seguito per tutta la sua durata le attività del progetto *Le città sostenibili delle bambine e dei bambini* affidate allo stesso Istituto dal Ministero dell'ambiente italiano.

ANNA BUIA

Consulente dell'Istituto degli Innocenti, lavora da anni nel campo dell'editoria. Tra i suoi interessi, la cultura popolare, la letteratura per l'infanzia, la storia delle donne e i *gender studies*. Ha pubblicato fra l'altro *Racconti di orchidee, di fate e di streghe. La fiaba letteraria in Italia* (con Mario Lavagetto, Milano 2008).

ANNA COPPOLA DE VANNA

È psicologa, psicoterapeuta familiare, fondatrice e presidente del Crisi, Centro di mediazione dei conflitti e scuola di formazione alla mediazione pacifica dei conflitti. Dal 1979 al 1984 ha svolto attività di psicopedagogia presso il Provveditorato agli studi di Bari e dal 1990 al 2004 è stata giudice onorario presso il Tribunale per i minorenni di Bari. È coordinatore dell'Ufficio interistituzionale di mediazione civile e penale di Bari e dal 2003 direttore responsabile della rivista *Mediaries*.

ANDREA GIORGIS

È professore ordinario di Diritto costituzionale presso la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Torino. Nei suoi studi ha affrontato la tematica della rigidità costituzionale, il pluralismo dell'informazione e le riforme istituzionali, in particolare la riforma delle leggi elettorali; si è inoltre occupato di "diritto al matrimonio". Tra le sue pubblicazioni: *La costituzionalizzazione dei diritti all'uguaglianza sostanziale* (Napoli 2000); *Commento all'art. 3, comma 2 della Costituzione*, nel *Commentario alla Costituzione* (Torino 2006)

BARBARA GUASTELLA

Giornalista, ha collaborato ad alcuni quotidiani e settimanali. Dal 2008 è redattrice del portale minori.it e collabora con l'Agenzia nazionale per lo sviluppo dell'autonomia scolastica ex Indire di Firenze. Nel 2009 ha curato la pubblicazione *Viaggio della memoria a Ebensee e Mauthausen*.

LAURA LAGI

Psicologa, psicoanalista di orientamento lacaniano, ha lavorato per molti anni in programmi per il sostegno di persone vittime di violenza intenzionale, in particolare vittime di sfruttamento e abuso sessuale e tortura. Dal 2005 lavora per Save the Children Italia in progetti rivolti a minori migranti e italiani in necessità di protezione, coordinando progetti di intervento a bassa soglia e occupandosi in particolare di realizzare percorsi partecipativi con minori di strada o non accompagnati.

ANGELA ME

È attualmente a capo della Sezione sulle statistiche e indagini nell'ufficio dell'ONU che si occupa di droghe e crimine (United Nations Office on Drugs and Crime-UNODC) a Vienna. Le sue attuali responsabilità comprendono la raccolta, l'analisi e la diffusione delle statistiche sulle droghe e la criminalità, il sostegno ai Paesi per raccogliere dati nel campo delle droghe e la criminalità, e lo sviluppo di standard internazionali in materia di statistiche sempre sulla criminalità e le droghe. Ha lavorato in vari dipartimenti delle Nazioni Unite a New York e a Ginevra nel campo della statistica, gestendo progetti di cooperazione tecnica e sviluppando standard internazionali.

ANTONIO ODDATI

Sociologo, coordinatore dell'Area politiche sociali della Regione Campania, è esperto di integrazione sociosanitaria e di valutazione, in particolare sul tema delle politiche pubbliche. Ha insegnato, come professore a contratto, Comunicazione pubblica presso la Facoltà di Scienze della comunicazione dell'Università di Salerno.

TESSA ONIDA

Laureata in Giurisprudenza presso l'Università degli studi di Firenze, ha lavorato per l'Istituto per la documentazione giuridica del Consiglio nazionale delle ri-

cerche (attualmente Ittig). Dal 2002 svolge attività di documentalista giuridica curando le rassegne e i commenti della normativa sulla tematica minorile per il Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza presso l'Istituto degli Innocenti di Firenze.

BARBARA PAGNI

È membro dello staff del Centro di ricerca e documentazione sull'infanzia La bottega di Geppetto, istituzione del Comune di San Miniato, in qualità di referente per il coordinamento dei servizi, attività di consulenza e per i progetti internazionali. Per conto della Bottega ha tenuto corsi di formazione rivolti a educatori che operano in servizi per la prima infanzia su tematiche inerenti la qualità dello spazio nei servizi educativi, la progettazione delle esperienze nel gruppo degli educatori, la progettazione delle esperienze di piccolo gruppo, il valore e gli strumenti dell'osservazione e la documentazione.

BENOÎT PARMENTIER

Dal 2008 è amministratore generale dell'Office de la Naissance et de l'Enfance, pubblica amministrazione incaricata delle politiche per l'infanzia all'interno della comunità francofona del Belgio, e dal 2000 rappresenta il Ministro dell'infanzia del governo della comunità francofona del Belgio presso il Gruppo permanente L'Europe de l'Enfance. È stato presidente dell'Assemblea del network europeo degli Osservatori nazionali sull'infanzia, ChildONEurope, che ha presieduto dal 2007 al giugno 2010. Dal 1999 al 2008 ha ricoperto l'incarico di coordinatore dell'Observatoire de l'Enfance, de la Jeunesse et de l'Aide à la Jeunesse della comunità francofona belga.

PIERCARLO PAZÉ

È stato magistrato minorile e familiare e giudice tutelare e, dal 2007 al 2010, componente dell'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza. È direttore della rivista «Minorigiustizia». Come studioso si è occupato, oltre che di temi storici, di vari istituti della giustizia della famiglia e dei minori sempre nella finalità di definirne modelli a misura della persona, toccando in particolare adozione, tutele, amministrazione di sostegno, imputabilità dei minori, ascolto, consenso informato, processo penale minorile.

FLORENCE PIRARD

Dottore in Scienze dell'educazione, professore presso il Dipartimento di educazione e formazione dell'Università di Liegi (comunità francofona del Belgio) e consulente dell'Office de la Naissance et de l'Enfance (One), si è specializzata nel campo dell'educazione all'infanzia e della formazione professionale. Dal 1991 al 1998 ha lavorato come ricercatrice presso l'Università di Liegi e ha condotto attività di ricerca sul miglioramento della qualità. Dal 2001 e prima di diventare professore, ha lavorato come consulente educativo all'One.

FRANCESCO TOMASONE

Capo del Dipartimento delle Scienze aziendali della scuola superiore dell'economia e delle finanze Ezio Vanoni, è docente stabile di Diritto del lavoro e previdenza sociale. Magistrato dal 1981 con funzioni di giudice del lavoro, dal 1994 al 2003 è stato consigliere della Corte dei conti. È stato capo dell'Ufficio legislativo del Ministero del lavoro; coordinatore del Nucleo di valutazione della spesa previdenziale; membro del Collegio istruttorio per le azioni positive per la realizzazione della parità uomo-donna nel lavoro.

PIERPAOLO TRIANI

Professore associato di Didattica generale presso la Facoltà di Scienze della formazione dell'Università Cattolica del Sacro Cuore, sede di Piacenza. Docente di Didattica generale, Metodologia del lavoro socioeducativo, Metodi e tecniche dell'intervento educativo con i minori, è membro dell'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza e direttore della rivista «Scuola e didattica».

GIOVANNI VETRITTO

Dirigente del Dipartimento per le Politiche della famiglia della Presidenza del consiglio dei ministri, è docente a contratto dell'Università Roma Tre e della Lumsa e condirettore della rivista «Queste istituzioni». È autore di saggi e testi su temi di storia e management delle amministrazioni pubbliche e ha curato l'edizione italiana di E. Ostrom, *Governare i beni collettivi* (Venezia 2006).

Il **Portale dell'infanzia e dell'adolescenza** è lo spazio web del Centro nazionale dedicato all'informazione sulla realtà dell'infanzia e dell'adolescenza e sulle iniziative che ne promuovono i diritti. Il portale propone notizie e approfondimenti, segnala eventi e dà ampio spazio a documenti, ricerche e progetti che promuovono il benessere delle nuove generazioni.

Si sostiene così lo scambio di saperi ed esperienze, nella consapevolezza che una migliore informazione in questo campo favorisce l'aggregazione tra le istituzioni, gli operatori del settore, le associazioni di volontariato e le famiglie.

Sul portale sono consultabili i contenuti prodotti dal Centro nazionale e dall'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza: rapporti e relazioni, indagini, monitoraggi, tavole statistiche, banche dati, rassegne, progetti, pubblicazioni (tutte acquisibili in formato pdf).

Notizie e documenti sono organizzati anche per aree tematiche: Contesti e situazioni, Cultura, Educazione, Salute, Diritto, Politiche e servizi e sono rintracciabili sia tramite ricerca testuale libera, sia grazie al sistema di etichettatura che consente collegamenti trasversali determinati da tag e categorie.

PER SEGNALARE INIZIATIVE E INVIARE MATERIALI E RAPPORTI

potete **CONTATTARE** la redazione del portale tramite mail a **portale@minori.it**

o attraverso il numero verde **800 435 433**

Tra gli spazi tematici dedicati, l'**AREA 285** raccoglie le attività fatte per concretizzare questa legge e mette a disposizione i progetti e i relativi materiali riconosciuti come buone pratiche. Da qui è possibile consultare la nuova Banca dati progetti 285 delle Città riservatarie.

Per agevolare l'accesso degli utenti ai propri servizi e alle proprie risorse, il Centro nazionale ha attivato il numero verde gratuito **800 435 433**

Al numero verde risponde sempre la "storica" **segreteria del Centro nazionale** ed è possibile richiedere informazioni e pubblicazioni e mettersi in contatto con i diversi settori di attività.

Davanti alla parcellizzazione dei tessuti sociali e culturali, alla crescente differenziazione dei valori di riferimento e dei modelli educativi, alla maggiore frammentazione degli spazi e dei tempi quotidiani, va crescendo in coloro che operano in campo educativo un'esigenza di raccordo e di dispositivi di sintesi; in un mondo sempre più mobile e "liquido", risulta sempre più urgente riconoscere l'educazione come una questione che riguarda tutti, stringendo nuove e più comprensive alleanze educative.

Non basta abitare nello stesso territorio e dipendere dagli stessi servizi perché le persone si sentano parte di una comunità e ancora di più compartecipi di un impegno comune: è necessario convergere su alcuni valori. Non basta affermare che l'educazione delle nuove generazioni è importante: occorre condividere dei principi e dei significati forti a cui ispirare la propria azione.

E ancora, se si vuole davvero porre lo sviluppo integrale dell'infanzia tra le priorità bisogna mantenere alta l'attenzione sulla qualità relazionale ed educativa delle trame informali e quotidiane che la innervano, promuovere l'attivazione di contesti vitali di socializzazione dove i bambini e i ragazzi possano incontrarsi, giocare, esprimersi, sperimentarsi non solo come fruitori ma come elaboratori di cultura.

Il Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza si occupa di: raccolta e diffusione di normativa, dati statistici e pubblicazioni scientifiche; mappatura aggiornata dei servizi e delle risorse destinate all'infanzia a livello nazionale, regionale e locale; analisi della condizione dell'infanzia e valutazione dell'attuazione della legislazione; predisposizione degli schemi di rapporti e relazioni istituzionali. La gestione delle sue attività è affidata dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali e dal Dipartimento per le politiche della famiglia della Presidenza del consiglio dei ministri, in rapporto convenzionale, all'Istituto degli Innocenti di Firenze.

