



I DIRITTI ATTUATI

RAPPORTO

ALLE NAZIONI UNITE

SUI DIRITTI DELL'INFANZIA

E DELL'ADOLESCENZA

IN ITALIA

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI SOCIALI

Osservatorio Nazionale per l'Infanzia e l'Adolescenza

Centro Nazionale di Documentazione ed Analisi
per l'Infanzia e l'Adolescenza

MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI

Comitato Interministeriale per i Diritti Umani

SECONDO RAPPORTO
DEL GOVERNO ITALIANO

SULLA CONVENZIONE DELLE NAZIONI UNITE
SUI DIRITTI DEL FANCIULLO

Novembre 1998

Ministero degli Affari Esteri
Comitato Interministeriale per i Diritti Umani

Presidenza del Consiglio dei Ministri
Ministro per la Solidarietà Sociale
Osservatorio Nazionale
per l'Infanzia e l'Adolescenza

Centro Nazionale di Documentazione ed Analisi
per l'Infanzia e l'Adolescenza

SOMMARIO

I. L'APPLICAZIONE DELLA CONVENZIONE ONU IN ITALIA	1
Premessa	1
1. La tutela dei diritti dei minori	2
2. La situazione dell'infanzia in Italia	3
3. Una strategia per tutelare i diritti dei soggetti in formazione	4
4. La politica per l'attuazione dei diritti del fanciullo in Italia	5
5. Gli impegni per l'azione politica futura	12
6. La diffusione della Convenzione nel paese	13
7. Le risorse economiche impegnate nel settore minorile	14
La spesa per l'infanzia	15
8. L'impegno della cooperazione per i Paesi in via di sviluppo	20
9. I rilievi al precedente Rapporto italiano e le iniziative assunte	23
10. La preparazione e la diffusione del Rapporto	24
11. L'attenzione nella società ai diritti del bambino	25
II. LA DEFINIZIONE DI BAMBINO E L'ATTUAZIONE DEI PRINCIPI GENERALI DELLA CONVENZIONE	27
1. Chi è il bambino nell'ordinamento italiano	27
2. La non discriminazione	32
3. L'interesse superiore del fanciullo	33
4. Il diritto alla vita, alla sopravvivenza e allo sviluppo	34
5. Il rispetto delle opinioni del fanciullo	34
III. DIRITTI CIVILI E LIBERTA'	37
Premessa	37
1. Nome e nazionalità	38
2. Preservazione dell'identità	39
3. Libertà di espressione	41
4. Libertà di pensiero, coscienza e religione	41
5. Libertà di associazione e di riunirsi pacificamente	42
6. Protezione della vita privata	42
7. Accesso ad un'informazione propria	44
8. Il diritto a manifestare il proprio pensiero	45
9. La protezione dei ragazzi dalle espressioni del pensiero loro rivolte	46
10. Il diritto a non essere sottoposto a tortura o trattamenti o punizioni crudeli, inumani o degradanti	46

IV. L'AMBIENTE FAMILIARE	49
Premessa	49
1. Il sostegno alla genitorialità	49
2. La responsabilità dei genitori	51
3. La separazione dai genitori	52
L'allontanamento del minore dalla propria famiglia	53
La procedura	53
L'ascolto dei genitori e del minore	54
Il mantenimento delle relazioni con il genitore anche dopo l'allontanamento	54
La conoscenza del luogo in cui il minore è allontanato	55
4. Il ricongiungimento familiare per i ragazzi stranieri	55
5. Spostamenti e non ritorni illeciti	59
Gli spostamenti volontari	59
La sottrazione internazionale di minori	59
6. Il recupero della pensione alimentare	60
7. I bambini allontanati dalla famiglia	62
L'affidamento familiare	64
Il ricovero in comunità	65
Il monitoraggio dei casi	65
Verifica sulla sistemazione del minore	66
Le difficoltà incontrate e gli obiettivi prefissati	67
8. L'adozione	68
L'adozione nazionale	68
L'adozione internazionale	69
Il sostegno a distanza	71
L'interesse del minore	71
I dati sulle adozioni in Italia	72
9. Ingressi temporanei in Italia di minori stranieri non accompagnati	73
V. L'ABUSO E LO SFRUTTAMENTO DEL BAMBINO	75
Premessa	75
1. I maltrattamenti e le violenze	76
I dati giudiziari	76
Le previsioni legislative e di tutela	76
Il trattamento delle vittime della violenza	78
2. Lo sfruttamento e l'abuso sessuale	79
I dati giudiziari	79
Le previsioni legislative	80
Gli interventi di prevenzione	81
La prostituzione minorile	82
3. Una nuova strategia contro la violenza all'infanzia	84
4. Lo sfruttamento economico	85
5. Vendita, tratta e rapimento di bambini	91
VI. SALUTE ED ASSISTENZA	93
1. Il diritto alla vita, alla salute e al benessere	93
2. L'educazione alla salute	96
3. La condizione dei bambini disabili	97
I diritti dei bambini disabili nella legislazione italiana	98
Prevenzione, diagnosi precoce e riabilitazione	99

Interventi alle famiglie con minori disabili	100
I servizi territoriali per la promozione dell'autonomia e l'integrazione sociale	101
Prospettive per il superamento di ostacoli alle pari opportunità	101
4. Salute e servizi sanitari	103
I dati sulla salute dei minori in Italia	103
L'accesso ai servizi	104
Il piano sanitario nazionale e la tutela dell'infanzia	104
Attività di prevenzione e tutela della salute	105
Il bambino e l'ospedale	105
L'aids e i minori	106
I servizi di consulenza ai genitori	107
5. Sicurezza sociale e livello di vita	107
6. L'uso di sostanze stupefacenti	108
I dati	108
L'attività di prevenzione della tossicodipendenza	109
Minori, uso di droga e interventi penali	110
Uso di alcool, tabacco e altre sostanze	110
VII. EDUCAZIONE, TEMPO LIBERO, ATTIVITA' CULTURALI	111
Premessa	111
1. Il sistema formativo scolastico	111
Le linee portanti dell'attuale politica scolastica	112
Le risorse economiche pubbliche impegnate nell'educazione	113
La scolarità nei vari ordini di scuola	114
La scuola per soggetti in situazioni di particolare difficoltà	116
Il rispetto delle opinioni dei minori nella scuola	120
Provvedimenti per aumentare la competenza degli insegnanti	120
2. Il sistema formativo extrascolastico	120
L'attività degli Enti locali	121
Dati sull'utilizzo del tempo libero da parte dei giovani	122
L'associazionismo	122
VIII. MISURE SPECIALI PER LA TUTELA DEI MINORI	123
1. I bambini in situazione di emergenza	123
I bambini rifugiati o in cerca di asilo	123
I bambini nei conflitti armati	127
2. I bambini nel sistema della giustizia minorile	128
La capacità penale del minore e il processo	128
Le garanzie del minore nel processo penale	129
La specializzazione degli organi di trattamento	130
La formazione del personale	131
I dati sulla devianza minorile	131
La privazione della libertà	132
Il rispetto dell'art. 37 lettera c	134
Le pene	135
Il recupero del bambino	135
3. I bambini appartenenti a minoranze o a gruppi autoctoni	136
4. I figli dei cosiddetti pentiti	138

I. L'applicazione della Convenzione ONU in Italia

In questa parte introduttiva si risponde, tra l'altro, ai quesiti relativi all'art 44,42 e 44 paragrafo 6 della Convenzione di cui ai numeri 11-23 delle linee guida.

PREMESSA

L'Italia ha ratificato e reso interamente esecutiva la Convenzione dell'Onu del 1989 con la legge 27 maggio 1991 n 179.

Ciò ha comportato, per l'ordinamento giuridico italiano, che le norme del diritto interno eventualmente incompatibili con le norme della Convenzione sono state automaticamente abrogate e che di conseguenza sono divenute immediatamente applicabili nel nostro ordinamento tutte quelle norme della Convenzione che hanno valore precettivo. Inoltre le norme già preesistenti nell'ordinamento interno, e che sono conformi ai principi della Convenzione, hanno acquisito una tutela rafforzata nel senso che non possono essere modificate in senso contrario ai principi della Convenzione. Infine l'interpretazione delle norme vigenti deve oggi essere effettuata tenendo principalmente conto dei principi della Convenzione che divengono parte integrante dei principi generali dell'ordinamento giuridico dello Stato.

Il Governo italiano ritiene pertanto di poter contare su un ordinamento giuridico adeguatamente conforme alla Convenzione del 1989. Certamente alcuni adeguamenti legislativi possono essere ritenuti necessari ed opportuni al fine di sviluppare ulteriormente, nello spirito della Carta dell'ONU, la tutela dei bambini e delle bambine del nostro paese e per promuoverne nel modo migliore la personalità individuale e sociale. Non sembrano al contrario sussistere, sul piano normativo almeno, stridenti contrasti con i principi della Convenzione, né ve ne potrebbero essere perché se così fosse le norme vigenti sarebbero abrogate e i vuoti legislativi automaticamente colmati dalla ricezione delle disposizioni convenzionali.

E che le norme della Convenzione siano non solo applicabili ma anche effettivamente applicate alle concrete situazioni di vita dei minori è dimostrato dal fatto che *la giurisprudenza italiana sempre più frequentemente vi ricorre espressamente*. La Corte Costituzionale, per esempio, in una sentenza del 9-16 maggio 1994 ha ritenuto che dal preambolo della Convenzione si ricavi un criterio di preferenza per l'inserimento di un bambino in situazione di abbandono in una famiglia adottiva anziché presso un singolo per assicurargli un ambiente familiare. Recentemente la Corte di Cassazione civile in due casi diversi ha richiamato espressamente la Convenzione dell'ONU: in un primo caso (sent. 23 luglio 1997 n. 6899) ha applicato direttamente gli art. 8 e 9 della Convenzione deducendo da essi il diritto del minore infradodocenne, di cui era stata dichiarata l'adozione senza che i giudici lo avessero ascoltato direttamente, a preservare la propria identità e le proprie relazioni familiari e a non essere separato dai suoi genitori, quando ciò non appaia necessario al suo interesse; in un secondo caso (sent. n. 317 del 15.01.1998) ha risolto un caso - relativo ai provvedimenti sulla prole conseguenti alla dichiarazione di cessazione degli effetti civili del matrimonio - sulla base dei principi sanciti dalla Convenzione di New York del 20 novembre 1989 ratificata con legge n. 176 del 1991. La Cassazione penale, dal canto suo, ha affermato che anche "alla luce" della Convenzione di New York non può ritenersi lecito l'uso della violenza finalizzata a scopi educativi (Cass. Sez. VI, 16 maggio 1996). Anche la giurisprudenza di merito si è riferita spesso alla Convenzione: per esempio il Tribunale di Catania (17 aprile 1997) ha riconosciuto, proprio

sulla base della Convenzione ONU, il diritto del minore di effettuare scelte incidenti sulla sua vita (riconoscimento di figlio naturale) quando dimostri un'adeguata maturità.

E poiché, come già si è detto, la Convenzione è divenuta legge dello Stato tutti possono agire in giudizio per la tutela dei diritti e degli interessi legittimi assicurati dalla Convenzione avanti all'autorità giudiziaria ordinaria e a quella amministrativa.

È anche da rilevare che in alcuni settori l'ordinamento giuridico italiano assicura una tutela più significativa di quella prevista dalla Convenzione internazionale: così, per esempio, l'arruolamento volontario nelle forze armate può avvenire in Italia solo dopo il diciassettesimo anno di età mentre non è previsto l'arruolamento di leva di minori di diciotto anni (L. 24 dicembre 1986, n. 958); così nell'adozione il bambino diviene a tutti gli effetti figlio legittimo della famiglia degli affetti (L. 4 maggio 1983, n. 184); così in caso di comportamenti penalmente rilevanti posti in essere da un minore è previsto che il procedimento abbia valenza educativa e che sia ridotto al minimo il ricorso alla carcerazione sia prevedendo la possibilità di ben quattro formule terminative senza pena (assoluzione per immaturità, perdono giudiziario, irrilevanza del fatto, esito positivo di messa alla prova) sia prevedendo pene che sono sostitutive della custodia in carcere (libertà controllata, semidetenzione).

Il Governo italiano tuttavia ritiene non possa considerarsi sufficiente il fatto che l'ordinamento giuridico sia sostanzialmente coerente con le norme della Convenzione. Per realizzare un'effettiva, e più adeguata, tutela e promozione della personalità dei soggetti in formazione il fatto che il nostro ordinamento giuridico non sia in contrasto con i principi della Convenzione è solo una necessaria preconditione cui deve seguire uno sforzo ulteriore per renderlo sempre più pienamente coerente alle idee-forza espresse dalla Comunità delle Genti.

Il Governo italiano è consapevole di non potersi fermare alla sola declamazione formale, pure contenuta in norme giuridiche, di principi di diritto: è indispensabile che sia predisposto un complesso sistema di tutela, sostegno e promozione che assicuri, almeno in via potenziale, a tutti i bambini/e il concreto appagamento di tutti quei bisogni essenziali di crescita che opportunamente il Patto del 1989 ha tradotto in diritti.

La Convenzione dell'ONU non si risolve infatti in un arido codice dei diritti riconosciuti ai cittadini di età minore e giudizialmente esigibili. Essa contiene un ampio ventaglio di bisogni-diritti dei soggetti in formazione che devono trovare appagamento non solo attraverso disposizioni legislative o interventi giudiziari di protezione ma anche attraverso un preciso impegno politico, sociale e culturale che deve proporsi la concreta valorizzazione delle nuove generazioni e la costruzione di compiute identità. E' una nuova pedagogia dello sviluppo umano quella che viene proposta dalla Convenzione ed il Governo italiano intende promuoverla e svilupparla in sede nazionale ed europea.

1. LA TUTELA DEI DIRITTI DEI MINORI

Non può certo disconoscersi che per un'efficace tutela e promozione dei diritti della persona di minore età è certamente essenziale una legislazione adeguata che ne riconosca tutti i diritti e individui strumenti e risorse per renderli effettivamente fruibili. Ma è anche indispensabile, oggi, rendersi conto che il miglior diritto da solo non è sufficiente a dare risposte appaganti alle fondamentali esigenze di crescita umana.

Può il diritto indicare quale deve essere il più opportuno comportamento da tenere e sanzionare comportamenti scorretti e può organizzare strumenti di sostegno ma non può, esso, costruire relazioni effettivamente strutturanti e cioè proprio ciò di cui i bambini hanno bisogno per crescere. Ed anche l'intervento giudiziario non appare da solo in grado di assicurare l'appagamento di quei bisogni su cui si radicano i diritti del minore: può, l'intervento giudiziario, sanzionare determinati comportamenti lesivi di fondamentali diritti della persona;

può ratificare con un risarcimento patrimoniale il pregiudizio subito; può rimuovere dall'*officium* il soggetto che ha abusato dei propri poteri o trascurato i propri doveri; può prescrivere a chi abbia cura della persona in difficoltà i comportamenti da tenere; può controllare che l'intervento di sostegno non finisca con il manipolare il soggetto debole ma non può, l'intervento giudiziario, ricostruire esso rapporti interpersonali strutturanti o svolgere una reale funzione di sostegno. Può agevolare lo sviluppo degli uni e la realizzazione dell'altra ma non produrre direttamente l'appagamento di bisogni profondi. Per questo l'ordinamento giuridico deve preoccuparsi di consentire un più diretto impegno delle persone verso le altre persone e uno sviluppo più compiuto della solidarietà sociale nonché di predisporre una rete di servizi di sostegno e promozione delle persone.

Il Governo italiano conosce l'altezza e l'importanza della sfida che ha di fronte, costituita essenzialmente dalla necessità di riformare profondamente il proprio sistema di welfare riorientandolo allo sviluppo delle nuove generazioni, al sostegno della funzione genitoriale, alla promozione di reti di solidarietà capaci di sviluppare l'integrazione tra i generi, le etnie e le generazioni. Il Governo italiano conosce l'importanza dell'intreccio dei temi dello sviluppo umano ed ambientale con quelli dello sviluppo economico e sociale ed ha assunto, come meglio si vedrà all'interno del rapporto, concrete iniziative nel campo dell'infanzia.

2. LA SITUAZIONE DELL'INFANZIA IN ITALIA

In realtà, nel nostro Paese, la legislazione relativa ai diritti dei cittadini di età minore appare nell'insieme soddisfacente. Malgrado ciò non può affermarsi che la situazione dell'infanzia e dell'adolescenza sia in Italia del tutto priva di elementi negativi e che pertanto si possa trionfisticamente affermare che non vi sia ancora molto da fare per assicurare a chi si affaccia alla vita condizioni adeguate per un effettivo sviluppo umano. Non sempre i diritti teoricamente riconosciuti sono diritti poi effettivamente goduti; non sempre bisogni fondamentali di crescita trovano soddisfacente appagamento; non sempre la costruzione dell'identità di ciascun cittadino di minore età è agevolata e rispettata.

Se guardiamo con obiettività alla condizione di vita dell'infanzia e dell'adolescenza nel nostro paese non possiamo non riconoscere che esistono ancora tra noi:

- bambini privati di un adeguato ambiente di vita;
- bambini abusati e vittime di violenze talora provocate anche dalle istituzioni medesime;
- bambini vittime di sfruttamento sessuale o lavorativo;
- bambini scarsamente tutelati e rispettati a causa di servizi insufficienti;
- bambini che rischiano di sfuggire al contatto con le istituzioni: bambini nomadi, bambini immigrati, bambini figli di famiglie povere che non riescono a restare nel sistema scolastico e formativo.

Dobbiamo anche riconoscere che non esiste un'analogia condizione dell'infanzia in tutte le aree del nostro paese: rilevantissime sono le differenze e i problemi dei bambini del Nord nei confronti di quelli del Sud; dei bambini della campagna nei confronti dei bambini delle aree metropolitane; dei bambini dei quartieri centrali delle città nei confronti dei bambini delle periferie urbane degradate.

È questa consapevolezza che ha orientato l'impegno del Governo, delle Regioni, dei Comuni e di una gran parte della società civile italiana nei confronti di tutte queste situazioni. Non può bastare che ci si indigni di fronte a queste gravissime carenze. È indispensabile che si intervenga decisamente per prevenire le situazioni di rischio e per risanare e bonificare le aree di maggiore degrado su cui inevitabilmente si innescheranno fattori di violenza e sfruttamento dei minori.

Deve però anche rilevarsi che la giusta preoccupazione nei confronti di queste dolorose situazioni ha finito con l'essere eccessivamente enfatizzata. Sulla base di alcuni inquietanti episodi si è così costruito un generale allarme che può essere fonte di molti rischi: non solo o non tanto perché l'enfatizzazione delle macroviolenze rende meno attenti al fenomeno delle microviolenze che pure nella loro ripetitività annientano tante personalità in formazione, ma principalmente perché sviluppa, sulla base di una visione assai cupa dell'infanzia come di una situazione di estremo pericolo, un sistema generalizzato e soffocante di protezione dell'infanzia. Per difendere i bambini da una società che si descrive come pericolosa, ostile, cattiva vi è il concreto rischio che molti genitori chiudano i loro figli solo in luoghi protetti, sottraendo la società ai bambini e i bambini alla società con la conseguenza che la società si imbarbarisce sempre di più e chi si affaccia alla vita finisce col costruirsi una personalità timida ed insicura, e perciò alla perenne ricerca di sostegno e protezione e quindi di dipendenza o aggressiva per reazione.

È certo indispensabile una particolare attenzione alle situazioni di gravi abusi e di conseguenti rilevanti disagi per i soggetti in formazione: ma non si può e non si deve focalizzare tutta l'attenzione sul patologico trascurando il normale, anche perché solo l'attenzione al normale assicura un'efficace azione di prevenzione sul patologico. Le politiche dell'infanzia non possono essere solo le politiche dell'emergenza, dell'assistenza e della protezione.

3. UNA STRATEGIA PER TUTELARE I DIRITTI DEI SOGGETTI IN FORMAZIONE

Per realizzare un'effettiva - e non solo declamatoria - tutela e promozione dei diritti dei soggetti in formazione il Governo il Parlamento e tutte le istituzioni locali italiane hanno cercato in questi ultimi anni di sviluppare una complessa strategia politica per l'infanzia e l'adolescenza.

Una strategia che si ritiene possa articolarsi sui seguenti principi:

a) *una significativa politica per l'infanzia non può svilupparsi se non in un quadro più generale di impegno politico per lo sviluppo democratico e sociale dell'intera comunità italiana*: la lotta alla povertà, l'impegno per assicurare lavoro e ridurre la disoccupazione, lo sviluppo della solidarietà sociale contro tutti gli egoismi di singoli o di gruppi, il riconoscimento di maggiori diritti di cittadinanza, l'incremento della partecipazione alla vita sociale e politica, lo sforzo per assicurare pari opportunità anche alla donna, lo sviluppo della cultura e dell'istruzione nel paese, l'impegno per assicurare sempre meglio la salute nel senso non di mera cura e prevenzione della malattie ma di realizzazione di un effettivo benessere, non possono e non debbono ritenersi obiettivi estranei anche alla realizzazione di una effettiva politica per le nuove generazioni. La politica per l'infanzia si sviluppa principalmente attraverso una politica generale attenta alle esigenze di sviluppo di tutti gli uomini e della comunità nel suo insieme;

b) *un'effettiva politica dell'infanzia non può svilupparsi se si affrontano solo le situazioni di emergenza* nel momento in cui i problemi esplodono (la tossicodipendenza, la criminalità minorile, la pedofilia) cercando interventi tampone ovvero assumendo singole iniziative estemporanee fuori di un'organica visione dei problemi di fondo e senza un'adeguata conoscenza globale della reale condizione dell'infanzia e dell'adolescenza. Una strategia adeguata esige non solo una documentazione sicura della condizione di vita del pianeta infanzia nel nostro paese, ed un serio approfondimento preventivo dei problemi esistenti, ma anche l'elaborazione di un piano globale ed organico di sviluppo che delinei le linee strategiche da attuare progressivamente, che assicuri i coordinamenti necessari per la realizzazione del piano a tutti i livelli, che mobiliti le energie istituzionali e del privato sociale in una globale ed efficace collaborazione per la sua attuazione, che preveda ed attui verifiche periodiche per riscontrare

l'efficacia dell'intervento ed adattare il piano sulla base delle difficoltà che possono incontrarsi nel corso della sua esecuzione;

c) *una politica di tutela e di promozione dell'infanzia e dell'adolescenza non può essere sviluppata solo attraverso la predisposizione di un, sia pur necessario, adeguato assetto legislativo.* Occorre che le leggi in favore dei soggetti in formazione possano, attraverso la predisposizione di strumenti adeguati di applicazione, realmente incidere nella realtà; che l'attività legislativa sia coniugata con una prassi amministrativa attenta alle esigenze del soggetto in formazione e rispettosa della sua personalità e dei suoi interessi; che si sviluppino sul territorio iniziative non solo per la tutela ma anche per la promozione dei soggetti di età minore attraverso una mobilitazione sia delle risorse istituzionali che di quelle del privato sociale rese capaci di collaborare attivamente; che si faciliti la partecipazione alla vita comunitaria del cittadino di età minore per superare la sua sostanziale emarginazione;

d) *Una politica che sviluppi l'attività di prevenzione del disagio.* La prevenzione - essenziale in questo settore perché l'attività di recupero è sempre non del tutto soddisfacente in quanto le ferite riportate difficilmente non lasciano deturpanti cicatrici - non significa solo individuare situazioni di gravissimo rischio e intervenire perché il rischio non si traduca in danno. Significa predisporre condizioni per consentire che, per tutti, il complesso percorso di crescita non sia ostacolato ma facilitato; che l'identità originale sia rispettata e valorizzata; che gli apporti siano positivi e strutturanti. Il che implica costruire una comunità che sia veramente educante e che sappia aiutare il fanciullo a costruire la sua personalità nello spirito degli ideali proclamati nello Statuto delle Nazioni Unite ed in particolare nello spirito di pace, di dignità, di tolleranza, di libertà, di eguaglianza e di solidarietà (preambolo della Convenzione). Questa funzione educativa non può essere delegata solo alla famiglia o alla scuola: tutte le agenzie di formazione, anche quelle informali, devono sentirsi responsabili di questa funzione; tutti gli adulti che, professionalmente o non, hanno contatti con soggetti in età evolutiva, devono farsi carico del compito di agevolare l'itinerario maturativo di coloro che si affacciano alla vita. E la politica deve stimolare questo impegno.

4. LA POLITICA PER L'ATTUAZIONE DEI DIRITTI DEL FANCIULLO IN ITALIA

In particolare, negli ultimi quattro anni, la politica per l'attuazione dei diritti dei fanciulli si è sviluppata nel nostro paese - in conformità dei principi sopra indicati - secondo molteplici linee di azione. Sia pure in estrema sintesi, è opportuno precisare le varie iniziative che sono state assunte.

a) Si è cercato di scandagliare la reale condizione dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia creando un *Centro di documentazione e analisi* che individuasse, selezionasse ed elaborasse in una struttura unica, e secondo criteri organici, tutte le informazioni riguardanti i vari aspetti della condizione di vita dei minori. Sono stati così raccolti in una Banca dati tutte le rilevazioni statistiche, le leggi nazionali e regionali; i progetti di legge all'esame del Parlamento; la giurisprudenza riguardante i minori; le risoluzioni internazionali in questa materia della Comunità Europea dell'ONU, dell'Unicef, dell'Unesco, dell'OMS, dell'OIL; le iniziative dei vari Ministeri riguardanti i minori; le esperienze più significative degli Enti locali; le esperienze poste in atto da organismi non governativi; le pubblicazioni periodiche e non che affrontano problemi minorili. L'imponente documentazione raccolta è stata posta a disposizione di tutti attraverso un sistema informativo a cui si può accedere via telefono o via fax ma anche attraverso la facile consultazione di essa mediante l'uso di un sito Web su internet (<http://www.minori.it>) che è stato aperto e che ha riscosso un grande interesse nel pubblico se è vero, come è vero, che vi sono stati più di 6.000 contatti mensili. Inoltre il Centro pubblica periodicamente dei

Quaderni attraverso cui vengono posti a disposizione degli operatori in questo settore tutte le informazioni raccolte dal Centro. Ma il Centro nazionale non si limita a raccogliere ed a pubblicizzare informazioni: svolge anche una funzione di approfondimento dei problemi. Nel 1996 è stato pubblicato un corposo Rapporto (pp. 420) sulla condizione dell'infanzia (Titolo: *Diritto di crescere e disagio*) in cui si sono analizzate le situazioni di difficoltà in cui versano molti soggetti in formazione nel nostro paese, con particolare riguardo alle differenze tra Nord e Sud, e le strategie da porre in atto per contrarre questi inquietanti fenomeni. Nel 1997 si è pubblicato un altro Rapporto (pag. 424) in cui si sono cercati di individuare i percorsi di costruzione dell'identità personale e sociale con particolare riguardo anche all'identità di genere e all'identità territoriale ed etnica (Titolo: *Un volto, una maschera?*) cercando ovviamente anche di individuare ciò che è opportuno fare per rendere più adeguato il percorso formativo dei giovani. I Rapporti sono ampiamente distribuiti nel paese (circa 30.000 copie) e costituiscono occasione di dibattiti e di approfondimenti nella scuola, nei servizi, nell'associazionismo. Il Centro inoltre pubblica periodicamente Quaderni monotematici per approfondire i problemi che emergono e che esigono interventi specifici sia legislativi che politici: un Quaderno è stato dedicato al tema della violenza sessuale sui minori; uno alla separazione coniugale e le sue conseguenze sui figli minori; uno al lavoro minorile. Il Centro pubblica anche raccolte di leggi (per esempio è stata pubblicata una raccolta delle leggi regionali riguardanti i minori) e un Annuario statistico. Il Centro che era stato costituito con decreto del Dipartimento degli Affari Sociali è oggi previsto in un'apposita Legge (L. 23 dicembre 1997 n. 451).

b) Per realizzare una più penetrante, organica ed efficace politica a favore dell'infanzia è stata istituita (con legge n. 451 del 1997) una *Commissione parlamentare per l'infanzia*, composta da venti Senatori e venti deputati, con compito di indirizzo e controllo sull'attuazione degli accordi internazionali e sulla legislazione italiana concernente i diritti e lo sviluppo dei minori di età. In particolare la Commissione parlamentare ha il compito di riferire annualmente alle Camere i risultati della sua attività di controllo, di formulare proposte e suggerimenti concernenti la normativa in materia nonché di approvare il piano nazionale di azione per l'infanzia.

c) Con la stessa legge è stata istituita la *giornata italiana per i diritti dell'infanzia e l'adolescenza* da celebrare il 20 novembre di ogni anno nella ricorrenza della firma della Convenzione dell'ONU. Vuole questa giornata essere l'occasione di una riflessione collettiva sull'applicazione dei principi della Convenzione nel nostro paese e di una generale mobilitazione perché questi principi siano sempre meglio attuati non solo sul piano legislativo ma anche nella vita comunitaria.

d) Sempre la legge n. 451 del 1997 ha istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per gli Affari Sociali, un *Osservatorio nazionale per l'infanzia* presieduto dal Ministro per la Solidarietà sociale e composto non solo da esperti ma anche da rappresentanti dei vari Ministeri che hanno competenze in materia minorile, di rappresentanti degli Enti locali (Regioni e Comuni), di rappresentanti di associazioni, organismi di volontariato, cooperative sociali impegnate nella promozione e nella tutela dei diritti dell'infanzia. L'osservatorio predispone ogni due anni il piano d'azione per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva, individuando gli interventi necessari al miglioramento della condizione dell'infanzia nel paese e alla cooperazione per lo sviluppo dell'infanzia nel mondo, i coordinamenti necessari delle pubbliche amministrazioni e degli Enti locali, e le modalità di finanziamento degli interventi. Inoltre l'Osservatorio predispone ogni due anni la relazione sulla condizione dell'Infanzia in Italia e sull'attuazione dei relativi diritti e predispone lo schema di Rapporto all'Onu - che sarà adottato dal Governo - previsto dall'art. 44 della Convenzione di New York. Per rendere sempre meglio coordinata l'azione in materia di infanzia e adolescenza tra lo Stato e le Regioni si prevedono idonee misure di coordinamento degli interventi locali di raccolta e di elaborazione di dati sulla condizione sociale, culturale, economica, sanitaria e psicologica

dell'infanzia e dell'adolescenza, delle risorse finanziarie e della loro destinazione per area di intervento, della mappa dei servizi territoriali e delle risorse attivate dai privati.

e) Per evitare che gli interventi a favore dell'infanzia siano settoriali e sganciati da un quadro di riferimento organico – e per attuare un efficace coordinamento tra le istituzioni Centrali dello Stato, le Regioni, le Municipalità e le risorse del privato sociale – nell'aprile 1997 è stato stilato un primo *Piano di azione del Governo italiano per l'infanzia e l'adolescenza* presentato solennemente in Parlamento dal Presidente del Consiglio e entro giugno del 1999 verrà elaborato un secondo Piano d'Azione relativo agli anni 1999 e 2000. Per la prima volta nel nostro paese ci si è dotati di un programma di lavoro condiviso tra tutti gli organi dello Stato e degli Enti locali per affrontare in modo non episodico e occasionale i problemi della infanzia e adolescenza. Ed è assai significativo che, come già si è detto, la legge n.451/97 ha successivamente riconosciuto che un'efficace politica per l'infanzia non può che svilupparsi sulla base di piani organici: per questo è stato legislativamente previsto che ogni due anni il Governo approvi un piano di azione predisposto dall'Osservatorio.

Il primo piano ha individuato come obiettivi prioritari lo sviluppo della cultura dell'infanzia sia attraverso una migliore conoscenza delle condizioni dei minori in Italia sia attraverso la diffusione della conoscenza della Convenzione dell'ONU sia attraverso la realizzazione di protocolli di intesa per la sua concreta attuazione con gli ordini professionali; il superamento delle forme di emarginazione e di diversità di chance legate alle aree geografiche, alle condizioni socio-economiche, alla nazionalità, alle forme di devianza; lo sviluppo delle politiche non solo legislative per l'attuazione dei diritti, il rispetto della personalità in formazione, l'armonico sviluppo del bambino anche attraverso il sostegno alla famiglia, la lotta contro tutte le forme di sfruttamento; l'incremento della cooperazione internazionale a favore dei minori; la promozione della partecipazione dei bambini e dei disabili all'associazionismo giovanile e alla vita della comunità anche attraverso un uso educativo del tempo libero. Il Piano individua interventi nell'ambito della scuola, della sanità, della famiglia, della giustizia, dell'ambiente, del tempo libero, del mondo del lavoro, della cooperazione internazionale. Per raggiungere questi obiettivi il piano individua una serie di impegni sia sul piano legislativo sia sul piano amministrativo attraverso un coordinamento di organi, servizi e risorse del privato sociale. Alle specifiche iniziative assunte si farà cenno nelle parti che seguono del presente Rapporto.

f) Sulla base dei risultati del primo Rapporto sulla condizione dell'infanzia in Italia è stata predisposta dal Dipartimento Affari sociali presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, e poi approvata dal Parlamento, la legge 28 agosto 1997 n. 285 recante “*Disposizioni per la promozione di diritti ed opportunità per l'infanzia e l'adolescenza*”. E' innanzi tutto opportuno sottolineare come questa legge - che investe in tre anni 800 miliardi di lire a favore dell'infanzia (ma originariamente la disponibilità finanziaria era per 900 miliardi e la riduzione di 100 miliardi è stata dovuta alla necessità di destinare questa somma al finanziamento di interventi umanitari a favore di minori e donne albanesi e di bambini stranieri) - costituisce il più rilevante sforzo finanziario che sia mai stato realizzato in Italia a favore dell'infanzia. Inoltre, è significativo che questa imponente disponibilità di risorse in questo settore è stata effettuata proprio mentre il Governo era fortemente impegnato, anche con una serie di pesanti tagli nel bilancio dello Stato, al risanamento delle finanze in vista del rientro nei parametri di Maastricht. La legge istituisce presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri un Fondo nazionale per la promozione dei diritti e delle opportunità per l'infanzia e l'adolescenza da ripartire tra Regioni e Province autonome da una parte e tra città, in cui maggiore è il disagio delle nuove generazioni, dall'altra. Il Fondo viene ripartito sulla base di criteri che tengono conto delle carenze di strutture per la prima infanzia, del numero dei minori presenti nei presidi territoriali socio-assistenziali, della percentuale di famiglie minori che vivono al di sotto della soglia di povertà, dell'incidenza percentuale di coinvolgimento di minori in attività criminose.

- Il Fondo è finalizzato al finanziamento di progetti che perseguano la finalità:
- di realizzare servizi di preparazione e sostegno alla relazione genitori figli, di contrasto della povertà e della violenza, di misure alternative al ricovero dei minori in istituti educativi-assistenziali;
 - di innovazione e sperimentazione di servizi socio-educativi per la prima infanzia;
 - di attuazione di servizi ricreativi ed educativi per il tempo libero;
 - di espletamento di azioni positive per la promozione dei diritti e l'esercizio degli stessi, per una migliore fruizione dell'ambiente, per lo sviluppo del benessere e della qualità della vita, per la valorizzazione nel rispetto delle diversità delle caratteristiche di genere culturali ed etniche;
 - di sviluppo di azioni di sostegno economico ovvero di servizi alle famiglie naturali o affidatarie che abbiano minori con handicap.

g) *Un'intensa attività legislativa si sta sviluppando* nel nostro paese per realizzare una più adeguata tutela e promozione dei diritti dei minori. A questo riguardo, il Parlamento ha recentemente approvato una nuova legge sullo sfruttamento sessuale dei minori (Legge 3 agosto 1998, n. 269) intitolata "Norme contro lo sfruttamento sessuale dei minori quale nuova forma di riduzione in schiavitù" a completamento della legislazione penale italiana sulla libertà sessuale e con un chiaro adeguamento agli impegni imposti dalla Convenzione sui diritti del bambino. Il Parlamento ha inoltre approvato in data 31 dicembre 1998, L. n.476 il disegno di legge di ratifica della Convenzione de L'Aja per la tutela dei minori e la cooperazione in materia di adozione internazionale presentato dal Governo il 20 giugno 1997 e che ha connesso funzionalmente e culturalmente lo strumento delle adozioni con gli interventi di solidarietà internazionale e di cooperazione allo sviluppo. Significativo è anche l'impegno del Governo italiano a verificare la possibilità di accordi bilaterali con i Paesi che non hanno ratificato la Convenzione.

Pur rinviando l'illustrazione delle nuove leggi approvate ai successivi settori di analisi delle varie disposizioni della Convenzione sembra opportuno, in questa parte introduttiva, offrire anche un sintetico quadro delle proposte e disegni di legge presentati in Parlamento rispetto ai vari settori interessanti l'infanzia e l'adolescenza in cui si è cercato, attraverso riforme legislative, di rendere sempre più adeguato il sistema di tutela e promozione dei diritti dei cittadini di minore età. E' la migliore testimonianza della vivissima attenzione del Governo e dei parlamentari sui temi riguardanti l'infanzia e l'adolescenza.

Ben 250 progetti di legge riguardanti la famiglia, il minore, i suoi diritti, la sua tutela sono stati infatti presentati alla Camera dei deputati o al Senato e sono in via di esame da parte di questi organi parlamentari.

- I progetti riguardano in gran numero la disciplina giuridica della famiglia, la disciplina delle unioni di fatto, il sostegno e l'assistenza al nucleo familiare, le agevolazioni per chi intende costituire una nuova famiglia, una nuova disciplina della separazione e del divorzio specie per quanto riguarda l'affidamento dei figli, la previsione di alternative alla detenzione a tutela dei rapporti tra detenute e figli minori, i tempi di vita della famiglia e i tempi di vita della città, la tutela della maternità.
- Una serie di progetti riguardano specificatamente i minori: sono previste norme per la globale tutela dei soggetti in età evolutiva, per la tutela dagli abusi sessuali e dello sfruttamento sessuale nonché dai maltrattamenti, per la tutela della riservatezza del minore, per la tutela nei confronti della pubblicità televisiva o dagli spettacoli di violenza, per la tutela dei figli nati prematuri attraverso la tutela delle madri, per obbligare alla denuncia nel caso di scomparsa di un minore, per la tutela del minore di sedici anni dagli sfruttamenti da parte delle società sportive.
- Sono proposti anche nuovi e più efficaci organi di tutela dei minori: si propone l'istituzione del Tribunale per la famiglia e i minori e, per altri parlamentari, l'istituzione di sezioni

specializzate presso i tribunali ordinari; si propone la nomina di un curatore speciale al minore in tutti i procedimenti di separazione o divorzio in cui sia implicato; si prevede l'istituzione di un difensore civico per l'infanzia o di un Ufficio di garanzia; l'istituzione di uno psicologo scolastico per il sostegno alla formazione dei minori; si chiede di istituire la mediazione giudiziaria nei procedimenti minorili; si propone l'istituzione di Centri di tutela minorile nei distretti scolastici.

- Moltissimi progetti riguardano la piena attuazione del diritto all'istruzione e alla scuola, la sua riforma, l'elevazione dell'obbligo scolastico, l'insegnamento di altra lingua e della storia regionale e locale, l'educazione alla salute e l'educazione sessuale.
- Altri progetti riguardano il piano salute: l'assistenza neonatale, le vaccinazioni, la tutela dai pesticidi.
- Vi sono anche diversi progetti in materia di procreazione assistita e di tutela dell'embrione; in materia di sostegno nel caso di handicap; di tutela delle minoranze linguistiche e zingare; di riforma della legge sull'adozione e l'affidamento; di asili nido; di riforma dei servizi di assistenza e di sostegno alle persone.

h) I patti tra Governo e parti sociali per una migliore applicazione della normativa di tutela.

Nella consapevolezza che non sempre la legge è l'unico strumento efficace per assicurare compiutamente comportamenti conformi ai principi della Convenzione - e che è spesso indispensabile coinvolgere e responsabilizzare coloro che direttamente operano in vari settori riguardanti i minori per ottenere risultati proficui - si è cercato di rendere maggiormente incisive le norme legislative esistenti elaborando tra Governo e parti sociali codici di comportamento per rendere più effettiva ed efficace la tutela dei minori.

Sono stati così compilati e sottoscritti un Codice di comportamento nei rapporti TV-minori e una Carta di impegni per eliminare lo sfruttamento del lavoro minorile.

Con il primo tutte le aziende televisive pubbliche e private e le emittenti televisive operanti nel paese si sono impegnate a migliorare ed elevare la qualità delle trasmissioni televisive rivolte ai bambini tenendo conto della loro reali esigenze; ad aiutare la famiglia e la scuola ad insegnare ai bambini un uso corretto del mezzo televisivo per evitare i pericoli di dipendenza e di imitazione dei modelli televisivi e per stimolare una scelta critica dei programmi; a sensibilizzare il pubblico ai problemi dell'handicap, del disadattamento e del disagio in età evolutiva; a incrementare una formazione di tutti gli operatori televisivi sulla cultura dell'infanzia; a rispettare - nel caso di partecipazione dei minori alle trasmissioni - la personalità minorile evitando di trasmettere immagini di minori coinvolti in reati (autori, testimoni, vittime) o affetti da gravi patologie o in situazione di crisi e non coinvolgendo i minori in trasmissioni che possono ledere la loro immagine o la loro dignità. Le Aziende si impegnano inoltre ad evitare di trasmettere, nelle ore di ascolto anche da parte della fascia minorile (ore 7-22), immagini di violenza non strettamente necessarie alla comprensione delle notizie e informazioni che possono nuocere allo sviluppo psichico e morale o alla loro stabilità affettiva. Le Aziende televisive si impegnano inoltre a comunicare agli adulti se i programmi sono adatti o non ai bambini e ad evitare che le trasmissioni di pubblicità possano ledere l'immagine del bambino o colpirne l'immaginazione o propagandare prodotti dannosi all'infanzia. In sede di attuazione vi sono state, tuttavia, difficoltà da parte delle aziende rispetto agli impegni presi.

Con la Carta d'impegno contro lo sfruttamento del lavoro dei bambini il Governo e le parti sociali (tanto le organizzazioni dei datori di lavoro che quelle sindacali) si impegnano a promuovere iniziative volte a sostenere la Convenzione del'Ilo sulla lotta allo sfruttamento, a mettere in atto azioni politiche-diplomatiche di pressione sui paesi inadempienti, a rilanciare il ruolo delle ONG impegnate nella prevenzione ed eliminazione del lavoro minorile, a sostenere in sede EU un'efficace regolamentazione e attuazione del sistema di preferenze generalizzate, a contrastare il turismo sessuale sia attraverso una legislazione mirata sia attraverso campagne di sensibilizzazione delle agenzie di viaggio. La Carta inoltre impegna il Governo Italiano a promuovere interventi volti al monitoraggio dell'abbandono scolastico ed alla contrazione di

esso; a sviluppare interventi contro la povertà e il lavoro minorile; a combattere la piaga del lavoro nero e sommerso.

i) *Sostegno e verifica nella applicazione delle leggi.* Coscienti che una migliore tutela e promozione dell'infanzia e dell'adolescenza non si realizza solo elaborando e approvando un provvedimento legislativo ma richiede necessariamente anche un sostegno nella fase di applicazione della legge e di verifica dei suoi risultati, si è incominciato ad adottare una tecnica legislativa che preveda espressamente questo ulteriore impegno. Così nella legge n. 285/97 si è previsto che il Centro nazionale di documentazione e analisi sull'infanzia e l'adolescenza segua l'applicazione della legge sia attraverso un'attività di monitoraggio dei progetti, sia attraverso un'azione di sostegno all'attività di progettazione degli Enti locali - anche attraverso la redazione di un Manuale di illustrazione della legge e di orientamento alle iniziative nei vari settori nonché di valutazione dei risultati - sia attraverso la formazione degli operatori impegnati nei progetti e dei responsabili degli Enti locali. E' previsto anche un sostegno tecnico alla progettazione ed all'attuazione delle iniziative e una valutazione dell'efficacia della spesa nonché una relazione annuale al Parlamento del Ministro della solidarietà sociale sullo stato di attuazione della legge.

l) *L'attività legislativa delle Regioni.* Imponente è anche il quadro normativo per l'attuazione e promozione dei diritti dei minori predisposto dalle Regioni. Nel nostro paese, infatti, la potestà normativa non è solo attribuita allo Stato centrale ma anche alle Regioni nella sfera della loro specifica competenza. Ed amplissima è la competenza regionale nell'attività di tutela sociale dei diritti delle persone e di promozione degli stessi: infatti i diritti sociali - che sono quelli il cui appagamento consente al singolo soggetto di sviluppare la propria personalità e di potere così effettivamente usufruire dei diritti di libertà - sono in gran parte di competenza delle Regioni (la salute, l'assistenza e la promozione, l'ambiente, lo sviluppo culturale, l'attività ricreativa). Pertanto le iniziative a favore dei soggetti in formazione sono principalmente di competenza degli Enti locali- oltretutto più vicini ai cittadini e maggiormente in grado di percepirne le esigenze e di organizzare le risorse in funzione di adeguate risposte - nell'ambito del quadro normativo delineato a livello regionale.

Non potendo qui riportare tutte le leggi regionali esistenti ci si limita a dare un quadro delle materie in cui le Regioni hanno legiferato:

- sul piano dell'istruzione e della socializzazione della prima infanzia moltissime leggi disciplinano l'istituzione degli asili nido, le provvidenze di vario tipo (libri e materiale didattico gratuito, servizi di trasporto e di mensa scolastica, assegni e borse di studio, contributi per spese di collegi e pensionati, assistenza socio-psico-pedagogica e medica) per garantire il diritto allo studio;
- sul piano dell'assistenza vengono, con apposite leggi, istituiti i servizi di sostegno dei giovani e delle coppie per una procreazione responsabile e un'efficace cura verso i figli, i servizi di assistenza alla maternità e all'infanzia, i servizi di assistenza a favore dei minori anche attraverso forme di assistenza economica e assistenza rieducativa;
- sul piano del sostegno della famiglia diverse Regioni, oltre all'istituzione dei Consultori familiari, prevedono interventi di carattere economico e socio-assistenziale per i nuclei familiari nonché interventi per sostenere gli affidamenti familiari;
- sul piano sanitario molte Regioni - nell'ambito dei Piani sanitari regionali - hanno previsto specifiche iniziative per le famiglie e in minori;
- sul piano dell'uso del tempo libero molte Regioni hanno legiferato in materia di soggiorni di vacanza per minori, di sviluppo di iniziative formative sociali culturali e ricreative;
- contro il pericolo di emarginazione dei soggetti in formazione le Regioni hanno sviluppato un'imponente attività legislativa a tutela e promozione della personalità degli handicappati, dei minori ospedalizzati, dei minori immigrati ed emigrati, dei nomadi.

m) *Le strutture di sostegno ai minori dell'Ente locale.* La comunità italiana nel suo insieme - con particolare riferimento all'Ente locale - ha predisposto notevoli strutture di sostegno, tutela e

promozione dei soggetti in formazione. Non ignoriamo che vi sono ancora forti sperequazioni nei servizi ai minori nelle varie zone in cui è diviso il nostro paese (specie tra Nord e Sud); che non sempre la formazione degli operatori di questi servizi è adeguata; che la polivalenza di questi servizi - che si occupano spesso di tutti gli utenti deboli - rende talvolta più difficile una specifica comprensione dei bisogni e dei problemi dell'universo minorile (serie difficoltà sussistono per gli interventi nei confronti dei preadolescenti e degli adolescenti in profondo disagio o con sintomi di devianza); che non in tutti i casi si realizza un efficace coordinamento tra i vari servizi per assicurare interventi integrati utilizzando un sistema a rete. E' certo necessario lavorare ancora molto per attuare su tutto il territorio nazionale un ottimale sistema di servizi per l'infanzia e l'adolescenza: ma non sarebbe intellettualmente onesto non riconoscere che molto è stato fatto e che non siamo affatto all'anno zero; che in alcune zone del paese la mappa dei servizi è adeguata; che il tema della formazione degli operatori è tema molto sentito e sviluppato; che un forte stimolo all'innovazione dei servizi ed alla realizzazione di progetti condivisi viene dalla legge n. 285; che tentativi di collaborazione tra Regioni per adeguare ad uno standard alto il sistema dei servizi si vanno sviluppando (vedi accordo tra le Regioni e l'Istituto degli Innocenti per un'attività di formazione nell'ambito dell'applicazione della legge n. 285).

n) *Le strutture di sostegno ai minori della Comunità civile.* A questa azione di sostegno, tutela e promozione dei diritti del bambino/a è venuto anche un forte contributo da parte della comunità civile. Sono nate, e si sono sviluppate, diverse associazioni e organismi non governativi che sono fortemente impegnati per diffondere una nuova cultura dell'infanzia; per ampliare la conoscenza dei diritti dei bambini e il loro rispetto da parte degli adulti; per riconoscere la soggettività dell'infanzia e dell'adolescenza; per consentire una reale partecipazione del bambino alla vita sociale come soggetto attivo e non solo passivo; per promuovere percorsi migliori nella costruzione dell'identità del ragazzo; per sostenerlo in situazioni di particolare difficoltà e aiutarlo a superare carenze del suo ambiente familiare e sociale; per promuovere percorsi migliori nella costruzione dell'identità del ragazzo, per sostenerlo in situazioni di particolare difficoltà e aiutarlo a superare carenze del suo ambiente familiare e sociale.

Non è certo possibile, in questo Rapporto, rappresentare la ricchezza di iniziative che si sono sviluppate nel nostro paese in questo campo: ma appare opportuno riconoscere, anche in questo Rapporto del Governo, che imponente è stato l'impegno della società civile per assicurare migliori condizioni di vita ai soggetti in formazione.

Inoltre notevoli sono le strutture organizzate dal privato sociale per aiutare i bambini in difficoltà. Per esempio le comunità per minori di tipo familiare, secondo un'indagine esplorativa sono circa 800 con una stima di minori in esse inseriti di circa 5.000 e un utilizzo di 2.000 - 2.200 educatori impegnati nel settore. Dal canto suo il volontariato italiano ha diffuse sul territorio ben 2.322 strutture di sostegno dei soggetti in età evolutiva di cui 1.316 rivolte tanto a minori che ad adolescenti, 534 solo a minori, 472 solo ad adolescenti. Ed in questa attività di sostegno sono impegnati 73.433 volontari (43.878 nelle strutture per minori e per adolescenti, 15.691 nelle strutture per soli minori, 13.864 in quelle solo per adolescenti).

È da sottolineare come si sia cercato di realizzare una collaborazione - rispettosa delle reciproche autonomie e funzioni ma non per questo meno significativa e intensa - tra istituzioni e privato sociale, perché solo in un coordinamento delle iniziative e nel reciproco appoggio è possibile realizzare interventi a rete, gli unici che possono risolvere i gravi problemi dell'infanzia in difficoltà. La necessità di una simile integrazione è stata espressamente sancita dalla legge 285 più volte citata : l'art. 2 prevede che gli Enti locali elaborino, per l'applicazione della legge, accordi di programma e piani territoriali di intervento alla cui formulazione devono partecipare non solo varie istituzioni (Provveditorato agli Studi, Aziende Sanitarie Locali, Centri per la Giustizia minorile) ma anche le organizzazioni non lucrative di utilità sociale.

5. GLI IMPEGNI PER L'AZIONE POLITICA FUTURA

Il piano d'azione del Governo per l'infanzia e l'adolescenza 1997-1998 è stato in parte attuato ma, in parte, deve essere ancora o portato a compimento o ulteriormente sviluppato. Resta ovviamente l'impegno del Governo per la sua piena realizzazione.

Per il biennio successivo l'Osservatorio nazionale per l'infanzia, in base alla legge n. 451 del 1997, sarà impegnato nella determinazione del nuovo piano nazionale che dovrà essere elaborato entro il mese di giugno del 1999 e che dovrà assumere, in quanto strumento di transizione delle politiche italiane per l'infanzia nel nuovo millennio, carattere fortemente innovativo e concreto prevedendo interventi per la tutela dei diritti dei soggetti in età evolutiva e per rafforzare la cooperazione per lo sviluppo dell'infanzia nel mondo e individuando le modalità di finanziamento degli interventi da esso previsti nonché le forme di potenziamento e di coordinamento delle azioni svolte dalle pubbliche amministrazioni, dalle Regioni e dagli Enti locali. Nella sessione di insediamento dell'Osservatorio nazionale per l'infanzia sono state istituite otto commissioni il cui compito è di fornire un documento di massima in cui vengano sintetizzati gli impegni da assumere nel piano d'azione; tali commissioni sono state suddivise secondo altrettante aree tematiche (fermi restando il tavolo di coordinamento sul lavoro minorile e il comitato di coordinamento ex legge n. 269/98): nuovi servizi per l'infanzia e progettazione di spazi urbani vivibili e sicuri; riforme ordinamentali e adeguamento alla Convenzione ONU; sistemi formativi e culturali; televisione e mass media; preadolescenza, adolescenza e sostegno ai genitori; solidarietà internazionale e adozione internazionale. Il piano sarà adottato dal Governo dopo aver sentito la Commissione parlamentare per l'infanzia.

Sulla base degli studi già avviati può anticiparsi che l'azione politica del prossimo futuro in materia di infanzia sarà incentrata sui seguenti obiettivi:

- un intervento legislativo per ridefinire e regolamentare gli asili nido, togliendoli dall'alveo dei servizi socio-assistenziali per collocarli a pieno titolo tra quelli socio-educativi sia del bambino che delle relazioni che in questa fascia di età (0-3 anni) legano i genitori ai figli;
- un intervento legislativo per una riorganizzazione dei servizi alla persona attraverso una legge quadro che razionalizzi e renda più efficace l'azione di sostegno e promozione in particolare dei soggetti più deboli;
- un intervento legislativo di riforma dell'ordinamento giudiziario minorile per consentire una più efficace tutela attraverso una maggiore specializzazione degli organi giudiziari che intervengono nei confronti dei problemi minorili, il superamento della diaspora di competenze tra organi giudiziari diversi con il pericolo di provvedimenti sulla stessa persona o nucleo familiare contraddittori, una migliore diffusione sul territorio degli organi di tutela giudiziaria del minore per rendere il giudice più facilmente accessibile, più vicino all'ambiente di vita del bambino, più collegato con i servizi del territorio;
- un intervento legislativo che preveda l'istituzione in Italia di un Ufficio di Garanzia a tutela della personalità minorile e dei suoi diritti. La previsione di tale nuovo strumento di tutela e di garanzia è dovuta non solo alle richieste che in tal senso vengono dalla Comunità internazionale ma anche dalle riconosciute carenze di adeguata tutela proprie del nostro ordinamento giuridico;
- un intervento legislativo che affronti in modo organico, e non solo settoriale, una riforma del sistema penale di tutela del minore perché sia meglio garantita non solo l'integrità fisica o sessuale del minore ma anche la sua personalità in evoluzione e la sua identità;
- un intervento legislativo di riforma della legge n. 216/91 per rendere più incisiva l'azione di prevenzione del rischio di devianza preadolescenziale e adolescenziale e più efficaci gli interventi di recupero del disadattamento.

Inoltre, sul piano dell'azione amministrativa, l'impegno prioritario del Governo sarà rivolto:

- alla prevenzione del maltrattamento e dell'abuso all'infanzia ed al recupero delle vittime, anche attraverso interventi di bonifica di aree particolarmente degradate;

- al superamento dell'istituzionalizzazione del bambino e all'incremento dell'affidamento familiare;
- all'accoglienza e integrazione dei bambini stranieri che vivono sul nostro territorio;
- al superamento delle situazioni di povertà e di degrado;
- alla lotta al lavoro nero minorile e al recupero dell'abbandono scolastico;
- alla realizzazione di un ambiente di vita migliore per i bambini sia sul piano di un maggiore adeguamento della città alle esigenze dell'infanzia e dell'adolescenza sia attraverso la continuazione e l'incremento della politica già in atto per rinnovare il patrimonio abitativo esistente e rivitalizzare il contesto urbano (i Contratti di quartiere del Ministero dei lavori Pubblici);
- alla cooperazione internazionale con particolare attenzione al sostegno dell'infanzia e adolescenza.

È infine da sottolineare come sia in preparazione un disegno di legge del Governo (Dipartimento per gli Affari Sociali) a favore delle giovani generazioni. Si intende con esso definire un quadro di responsabilità istituzionali nazionali essenziale per garantire al paese un coordinamento per l'attuazione delle politiche giovanili; istituire un organismo di rappresentanza sociale dell'universo minorile nelle sue diverse e molteplici caratterizzazioni; realizzare piani di azione che abbiano per obiettivi lo sviluppo dell'*empowerment*, delle pari opportunità di vita, della partecipazione e delle responsabilizzazione sociale e politica delle nuove generazioni; la creazione di un fondo per le attività previste.

6. LA DIFFUSIONE DELLA CONVENZIONE NEL PAESE

È inoltre da sottolineare come la diffusione della Convenzione dell'Onu, tra i bambini ma anche tra gli adulti, sia stata non irrilevante nel nostro paese.

Sono stati pubblicati nel nostro paese diversi libri che illustrano e commentano la Convenzione dell'ONU del 1989 e il testo della Convenzione è stato diffuso nella scuola e tra gli adulti in genere in moltissime copie anche ad opera di associazioni non governative (Unicef, Telefono Azzurro, Arciragazzi).

Su molte riviste, in questi ultimi anni, sono apparsi articoli di commento dell'intera Convenzione e di specifici punti di essa.

Un'intensa attività di informazione e formazione dei ragazzi sui temi della Convenzione è stata svolta nelle scuole: così, per esempio, nella Regione Friuli Venezia Giulia è stata prodotta una video-cassetta su i diritti dei bambini che viene programmata nelle scuole ed è occasione di un'aperta discussione tra i ragazzi; così l'Unicef italiana ha coinvolto 15.000 scuole di ogni ordine e grado in una campagna di educazione allo sviluppo che riprende i temi della Convenzione; così la stessa Unicef ha promosso un Movimento italiano Giovani per l'Unicef per coinvolgere molti ragazzi nelle promozione della Convenzione.

Anche in molte Università (Palermo, Catania, Cosenza, Lecce, Bari, Cagliari, Nuoro, Benevento, Napoli, Roma, Viterbo, Perugia, L'Aquila, Urbino, Siena, Genova, Torino, Pavia, Milano, Padova, Verona, Venezia e Trieste a cui si aggiungeranno nel 1998-99 anche Pisa, Udine e Trento) sono stati promossi, in collaborazione con l'Unicef Italia corsi multidisciplinari di educazione allo sviluppo e sulla Convenzione dell'ONU. Il programma coinvolge ogni anno 400 docenti ed esperti e 5.000 studenti per i quali sono previste forme di partecipazione attiva. Inoltre alcune università hanno previsto corsi sui diritti dei bambini, sia all'interno dei corsi istituzionali sia come interventi didattici specialistici. E' il caso dell'Università di Campobasso, che ha organizzato nell'ambito del progetto Erasmus, un corso intensivo su questo tema ed un workshop internazionale su *Measuring and monitoring the state of children beyond survival* o

dell'Università di Urbino, che ha istituito un centro di ricerche e studi sulla famiglia, il quale ha promosso in questi anni attività di ricerca e di didattica sul bambino e sui suoi diritti.

Anche la Rai si è impegnata in questo settore producendo cinque spot sui diritti dei bambini: diritto ad esprimersi; diritto alla non violenza (anche in famiglia); diritto alla salute; diritto di vivere in una società multi-etnica; diritto al gioco.

Un seminario è stato tenuto dall'ordine dei giornalisti per sensibilizzare gli operatori della stampa al tema "diritti dei minori e informazione".

Il Dipartimento per gli affari sociali si è impegnato direttamente nella diffusione della Convenzione. Nel 1997, accanto ad una campagna promozionale a larghissima diffusione per l'affidamento familiare si è sviluppata anche una campagna, altrettanto diffusa, per promuovere i diritti delle bambine e dei bambini sanciti dalla Convenzione dell'ONU. Nel 1998 sono stati progettati e diffusi ampiamente tre opuscoli che illustrano – con sistemi comunicativi adatti alle categorie diverse a cui l'opuscolo è destinato - i diritti dei minori riconosciuti dalla Convenzione: uno destinato ai genitori che sarà distribuito dai Comuni al momento della nascita di un figlio, uno ai bambini delle scuole elementari, uno ai ragazzi delle scuole medie.

Inoltre in occasione della Giornata dell'Infanzia del 20 novembre il Governo ha proposto, su iniziativa del Dipartimento degli Affari Sociali e del Ministero della Pubblica Istruzione (C.M. n. 423 del 19 ottobre 1998) un concorso, che ha visto coinvolti tutti i Provveditorati agli Studi, rivolto a bambini e ragazzi delle scuole elementari, medie e superiori sui diritti dei minori (previa preparazione della scolaresca da parte degli insegnanti) con decorrenza dal 20 novembre 1998. In seguito alla valutazione degli elaborati, in data 16 aprile 1999 si è svolta a Roma la premiazione dei migliori componimenti. Sono state premiate complessivamente 20 scuole per la realizzazione dei 10 migliori disegni o poster su oltre 400 pervenuti dalle scuole elementari, 5 elaborati su circa 200 delle scuole medie e 5 video su 30 pervenuti dalle medie superiori.

7. LE RISORSE ECONOMICHE IMPEGNATE NEL SETTORE MINORILE

In Italia è ancora poco sentita la necessità di poter disporre di dati analitici sui flussi di spesa, specialmente in campo assistenziale: questo comporta la presenza di poche informazioni, raccolte in modi tra loro differenti da diversi soggetti istituzionali e pertanto non direttamente confrontabili; inoltre le fonti di rilevazione della spesa a carattere locale, principalmente il Certificato del conto consuntivo dei Comuni, è uno strumento ormai datato, non in grado di evidenziare alcun flusso di spesa utile per la programmazione degli interventi di politica sociale; lo stesso Istat, in attesa di una modifica del Certificato, ha allo studio modalità alternative di raccolta di dati sulla spesa degli enti locali.

In questa situazione, per tracciare un quadro della spesa per l'infanzia, è solo possibile procedere attraverso la interpretazione dei dati disponibili, che appaiono non esaustivi e soprattutto non sempre specificamente riferiti ad interventi per l'infanzia ed i minori. Si veda ad esempio il caso della spesa assistenziale delle regioni: nel 1994, ultimo anno per cui le Regioni hanno messo a disposizione i dati sulla assistenza necessari alla elaborazione Irs dei bilanci regionali, la percentuale di spesa assistenziale rispetto alla quale è stato possibile individuare la tipologia di utenza beneficiaria è stata solo del 39%; questo comporta che tutti i dati riferiti alla percentuale di spesa regionale destinata all'infanzia e ai minori, vengono ad assumere una valenza unicamente indicativa.

Nel nostro paese la spesa per la protezione sociale, comprensiva della spesa sanitaria e dei trasferimenti per la sicurezza sociale è stata, nel 1993, pari al 24,6% del Pil, contro una media del 26,9% nei dodici paesi dell'Unione Europea; nel 1994 i dati, ancora provvisori, vedono l'Italia, con il 25,3% del Pil, ancora piuttosto distante dai paesi europei più industrializzati.

L'anno successivo, il 1995, la spesa sanitaria ha assorbito il 22,2% della spesa per la protezione sociale, la previdenza il 70,8% mentre gli interventi assistenziali solo il 7,2% delle risorse.

Nel 1994 la spesa assistenziale complessiva del settore pubblico, a livello nazionale, è stata di 73.588 miliardi di lire, pari al 4,16% del Pil: di questa solo il 12%, pari a 8.802 miliardi, è stata destinata a servizi assistenziali, mentre l'88% è consistito in trasferimenti monetari alle famiglie. Gran parte della spesa per la protezione sociale nel nostro paese è comunque rivolta alla popolazione anziana: circa il 62,7% contro un valore medio di circa il 40% per gli altri paesi europei (dato 1995). La spesa destinata alle famiglie ed ai minori, a livello aggregato, è stata stimata nel 1995 intorno al 3,4%, valore nettamente inferiore a tutti gli altri paesi d'Europa¹.

Una recente ricerca ha confrontato i pacchetti di aiuti per i figli nei paesi dell'Unione Europea nel 1996². Nel procedere ai confronti sono state considerate diverse tipologie familiari: coppia con un figlio in età prescolare e uno, due o tre in età scolare, per cinque livelli di reddito.

Considerando per primi i contributi monetari e gli sgravi fiscali, l'Italia si colloca tra i paesi che offrono minori aiuti, con un valore del 51% inferiore alla media dei paesi europei. Considerando poi anche i benefici in natura concessi dai vari paesi, l'Italia passa al penultimo posto con un valore del 111% inferiore alla media dei paesi dell'Unione europea.

La spesa per l'infanzia

La spesa per l'infanzia nel nostro paese può essere sostanzialmente ricondotta a 5 tipologie:

- interventi a carattere previdenziale e fiscale;
- spesa assistenziale;
- spesa sanitaria;
- spesa per l'educazione e l'istruzione;
- spesa per la giustizia minorile.

a) Interventi a carattere previdenziale e fiscale

Nella prima tipologia di spesa possiamo ricomprendere interventi quali gli assegni familiari e le detrazioni fiscali per figli a carico.

L'importo degli assegni familiari varia in relazione al reddito della famiglia, al numero dei suoi componenti e alla presenza di soggetti infermi. Il nucleo familiare rilevante si limita ai coniugi, ai figli minorenni e ai figli maggiorenni totalmente inabili al lavoro. In questo senso, possiamo ritenere che si tratti di un istituto per gran parte destinato al miglioramento della qualità della vita dei minori, attraverso il sostegno economico del nucleo familiare.

L'importo degli assegni familiari è stato costantemente oggetto di incrementi negli ultimi anni: nel 1995 esso è stato di 5.662 miliardi, per passare l'anno successivo a 6.623 e nel 1997 a 7.237³.

La recente legge 450/97 ha stabilito un ulteriore incremento per i prossimi anni, in ragione di 595 miliardi per il 1998, di ulteriori 618 miliardi per il 1999 e di altrettanti per il 2000.

Per quanto riguarda la detrazione per carichi di famiglia, il Decreto legislativo 446/97 ha modificato la disciplina riguardante i figli a carico, stabilendo ora una detrazione pari a 336.000 lire per ciascun figlio a carico; rispetto alla precedente normativa, che distingueva tra i figli a carico e gli altri carichi familiari e prevedeva per i figli una detrazione pari a 94.437 lire, è una rideterminazione delle detrazioni che tende a ridurre lo svantaggio per le famiglie numerose.

¹ Fonte: Eurostat, 1997.

² Jonathan Bradshaw, La condivisione dei costi per i figli: i pacchetti di aiuti per i figli nei paesi dell'unione europea nel 1996; in Polis, aprile 1998.

³ Fonte: Istat - Contabilità nazionale.

b) *La spesa assistenziale*

La spesa assistenziale, a livello centrale, non è distinta per aree di utenza: non è dunque possibile evidenziare la percentuale di spesa destinata alla protezione ed assistenza dei bambini.

Il più recente provvedimento normativo mirato alla infanzia è la legge 285/97, che ha istituito il “Fondo nazionale per l’infanzia e l’adolescenza”, ed ha stanziato per il 1997 la somma di 117 miliardi di lire.

Successivamente, con il provvedimento di legge collegato alla finanziaria per il 1998, L. 449/97, è stato istituito un Fondo per le politiche sociali, orientato al finanziamento degli obiettivi prioritari della politica di assistenza pubblica. Questo fondo godrà di una dotazione di 28 miliardi per l’anno 1998, di 115 miliardi per il 1999 e di 143 per il 2000. A partire dal 1998 confluiranno in esso gli stanziamenti previsti dai diversi provvedimenti normativi in materia assistenziale. Il provvedimento che vanta lo stanziamento più rilevante è il Fondo nazionale per l’infanzia e l’adolescenza, di cui sopra, che per il 1998 prevede uno stanziamento di 312 miliardi.

Qualche indicazione ulteriore, con i limiti sopra illustrati, viene dai bilanci regionali e degli enti locali.

Nel 1994 la spesa assistenziale delle regioni destinata all’area materno-infantile è stata pari a 167,6 miliardi, pari a circa il 9,7% del totale. Se si considerano anche gli interventi specificamente indirizzati all’area dell’età evolutiva, pari a 92 miliardi, il totale degli interventi destinati ai minori è pari al 15% del totale della spesa assistenziale.⁴

Gli ultimi dati disponibili riguardanti la spesa per l’assistenza delle provincie, riferiti al 1994, riportano una spesa specificamente destinata all’assistenza all’infanzia per circa 116 miliardi, pari al 31% delle spese provinciali per l’assistenza ed all’1,6% delle spese correnti totali delle provincie.

Decisamente più rilevante appare la spesa assistenziale dei comuni, pari a circa 4.860 miliardi di lire. La spesa dei comuni per l’assistenza all’infanzia e gli asili nido è stata nel 1993 pari a 1.376 miliardi, di cui circa 999 miliardi per salari, stipendi ed oneri sociali⁵.

Il dato di spesa per l’assistenza dei comuni appare sostanzialmente costante: dal 1988 al 1994 i valori di spesa totale dei comuni hanno di fatto seguito l’andamento della inflazione.

La spesa corrente rappresenta la quasi totalità della spesa assistenziale dei comuni: a fronte di una spesa corrente di 4.726 miliardi, nel 1994 la spesa in conto capitale è stata di 132 miliardi. Nel 1993 la spesa in conto capitale per interventi a favore dell’infanzia o per asili nido è stata di 38 miliardi. Per interventi edilizi sempre riguardanti asili nido, gli enti locali hanno potuto contare nel 1997 su mutui per circa 6 miliardi di lire, a fronte di mutui, nel 1996, per quasi 17 miliardi.

A livello regionale esistono comunque delle macroscopiche differenze nella spesa corrente pro-capite dei comuni per l’assistenza: dalle 229.273 lire pro-capite dei comuni della Valle d’Aosta si passa alle 21.468 lire dei comuni calabresi (dato 1994)⁶.

Le tavole 1 e 2 riportano i valori di spesa per l’infanzia e gli asili nido ricavati dal Certificato del conto consuntivo del 1993, ultimo anno rispetto al quale esiste questa disaggregazione dei dati di spesa comunale.

⁴ Fonte: elaborazioni Irs su dati regionali in La spesa pubblica per l’assistenza in Italia, pubblicazione a cura della Commissione di indagine sulla povertà e sull’emarginazione della Presidenza del Consiglio di Ministri, 1996.

⁵ Elaborazione Irs su dati Istat ricavati dai Certificati del conto consuntivo.

⁶ Fonte: elaborazione Irs su dati Istat.

Tabella 1. - Spesa corrente dei comuni. Anno 1993 (pagamenti)
(importi in milioni di lire)

	Spesa per l'infanzia e asili nido	spesa per l'assistenza definizione Irs	% spesa infanzia su spesa irs
Piemonte	120697	426654	28,29
Valle d'Aosta	2954	27109	10,90
Lombardia	316758	976311	32,44
P.A. Bolzano	3887	18047	21,54
P.A. Trento	17359	57885	29,99
Veneto	91134	404943	22,51
Friuli V.G.	24344	189342	12,86
Liguria	47940	154530	31,02
Emilia Romagna	188885	488514	38,67
Toscana	103282	308082	33,52
Umbria	24557	49335	49,78
Marche	34415	108562	31,70
Lazio	157327	384989	40,87
Abruzzo	25634	50132	51,13
Molise	2746	11294	24,31
Campania	32304	195222	16,55
Puglia	56584	152643	37,07
Basilicata	8846	13647	64,82
Calabria	9415	44645	21,09
Sicilia	81752	308483	26,50
Sardegna	25544	197226	12,95
ITALIA	1376364	4567595	30,13

Fonte: elaborazione Irs su dati Istat. Per la definizione di Spesa Assistenziale Irs si rinvia al volume "La spesa pubblica per l'assistenza in Italia" cit.

**Tabella 2. - Spesa corrente dei comuni pro-capite
anno 1993 – pagamenti
(Importi in lire)**

	Spesa per l'infanzia e asili nido	Spesa per l'assistenza definizione irs
Piemonte	28026	99071
Valle d'Aosta	24983	229273
Lombardia	35587	109685
P.A. Bolzano	8703	40408
P.A. Trento	37987	126669
Veneto	20640	91713
Friuli V.G.	20402	158682
Liguria	28833	92942
Emilia Romagna	48132	124483
Toscana	29273	87319
Umbria	29978	60225
Marche	23929	75483
Lazio	30341	74246
Abruzzo	20297	39694
Molise	8271	34019
Campania	5659	34198
Puglia	13918	37545
Basilicata	14474	22330
Calabria	4527	21468
Sicilia	16268	61386
Sardegna	15412	118999
ITALIA	24088	79939

Fonte: elaborazione Irs su dati Istat. Per la definizione di Spesa Assistenziale Irs si rinvia al volume “La spesa pubblica per l’assistenza in Italia” cit.

Rispetto ai comuni è possibile individuare alcune specifiche tipologie di intervento, rispetto alle quali sono disponibili alcuni dati di spesa disaggregati.

La spesa per asili nido nel 1994 è stata di circa 1.324 miliardi; rappresenta dunque una delle voci di spesa più significative nei bilanci comunali. Sempre nel 1994 la spesa corrente pro-capite per gli asili nido è stata pari a circa 23.000 lire. La spesa per i nidi è aumentata dal 1988 al 1994 di circa il 60% in termini assoluti, pari a poco meno del 10% in valore deflazionato. Le rette pagate dagli utenti, nel 1993, variavano da un minimo di 132.000 lire per gli asili pubblici a cifre tre o quattro volte superiori per quelli privati; per questi ultimi anni non sono disponibili dati attendibili, ma è ormai un tendenza consolidata da parte delle amministrazioni locali un considerevole allineamento delle rette pubbliche alle rette private, con logiche di distinzione delle quote secondo il reddito familiare.

A titolo indicativo si possono riportare i dati riferiti al comune di Milano, particolarmente significativo per dimensioni e per entità di spesa per l’assistenza: a fronte di 214,7 miliardi di

spesa per servizi sociali, l'area minori ha pesato per il 13,5%, con circa 29 miliardi: di questi circa 20 miliardi sono stati impiegati per servizi di ricovero⁷.

Per quanto riguarda gli interventi a favore di minori disabili non sono disponibili dati disaggregati sulla spesa, è solo possibile evidenziare il numero di bambini portatori di handicap per fascia di età, attraverso i dati numerici riferiti ai minorati invalidi civili percepenti indennità di accompagnamento. In Italia nel 1997 sono state erogate tali indennità a 3.728 bambini sino a 4 anni di età, 11.990 a bambini tra 5 e 9 anni e 15.391 a ragazzi tra i 10 e i 14 anni⁸.

La L.104/92, a favore delle persone disabili, ha stanziato 120 miliardi nel 1992 e 150 miliardi dal 1993, di cui circa il 50% destinato ad interventi rivolti a bambini o minori preadolescenti. La più recente indagine sull'entità degli interventi operati dalle Regioni mostra una situazione assai diversificata: si passa da investimenti, nel 1997, per 320 miliardi in Lombardia a soli 850 milioni in Basilicata.

I dati forniti dalle Regioni al Ministero per la Solidarietà distinguono gli interventi rivolti ai minori di 18 anni in soli 8 casi: in sei regioni gli importi di spesa destinata ai minori rappresentano circa il 30% della spesa totale, in due regioni, invece, la spesa per i minori è residuale rispetto agli interventi complessivi. E' significativo il dato riferito alla Lombardia, che con 105 miliardi di investimento nel 1997 è in assoluto la Regione che più ha investito per interventi a favore dei minori disabili⁹.

In mancanza di dati disaggregati riferiti ai comuni, si può considerare, a titolo di esempio, la situazione del Comune di Milano, che su 34.8 miliardi di spesa ha destinato ai centri educativi, destinati a minori preadolescenti ed adolescenti, circa 20,5 miliardi¹⁰.

c) *Sanità*

Non esistono attualmente informazioni sui livelli di spesa sanitaria indirizzata alla infanzia, i livelli di spesa sono infatti considerati con modalità di disaggregazione che non consentono questa distinzione.

Considerando in generale gli orientamenti di politica sanitaria riferiti alla cura e protezione dei bambini si possono evidenziare due aspetti significativi:

- il SSN garantisce gratuitamente gli interventi di prevenzione rivolti ai bambini: sono dunque esonerate dal pagamento di ticket le vaccinazioni nella prima infanzia e le vaccinazioni eseguite in età scolare a carico della medicina scolastica;
- per quanto riguarda il "sanitometro", sistema in fase di studio che considera il livello di reddito familiare nella determinazione dei ticket, è previsto un meccanismo di compensazione per ogni figlio con meno di sei anni di età; si tratta di un sistema teoricamente orientato a garantire, indirettamente, una maggiore protezione sanitaria dei bambini che vivono in famiglie a basso livello di reddito.

d) *Istruzione*

I dati del Ministero della Pubblica Istruzione riportano per il 1996 una spesa complessiva per l'istruzione di 59.272 miliardi di lire; di questi 14.177 miliardi sono stati utilizzati per la istruzione elementare, ed altri 13.419 per l'istruzione secondaria inferiore. A livello di spesa pro-capite ogni allievo nella scuola elementare è costato, nel 1996, circa 5,4 milioni, ed ogni allievo

⁷ Fonte: Assessorato Servizi Sociali di Milano

⁸ Fonte: Ministero del Tesoro, Ragioneria Generale dello Stato.

⁹ Fonte: elaborazione "Il sole 24 ore del lunedì" 8/6/98 su dati della Relazione sullo stato di attuazione

delle politiche per l'handicap in Italia 1997.

¹⁰ Fonte: Assessorato Servizi Sociali di Milano

di scuola media circa 7,3 milioni di lire. Rispetto all'anno precedente si è evidenziata una crescita della spesa per allievo superiore al 30%¹¹.

e) *Spesa per la giustizia minorile*

La spesa per la giustizia minorile in Italia nel 1996 è stata di circa 135,5 miliardi: di questi circa 16,5 miliardi sono stati impiegati per interventi e trattamento di minori, e 10 miliardi su progetti ex legge 216/91 "Primi interventi in favore dei minori soggetti a rischio di coinvolgimento in attività criminose".

Nel 1997, la spesa è stata di 155,7 miliardi, con un aumento del 15%, con sostanzialmente invariati gli importi riferiti alle voci di cui sopra: l'aumento più significativo riguarda le spese per il personale.

La previsione di spesa per il 1998 è di 231,3 miliardi, con sempre sostanzialmente gli stessi importi per le voci riferite ad interventi e progetti ed una consistente crescita della spesa per investimenti, passata da 9,4 a 32,1 miliardi. E' comunque da considerare che il forte aumento di spesa rispetto al 1997 è in gran parte riconducibile all'inserimento di voci di spesa per personale precedentemente gestite da altre Direzioni Generali del Ministero.

8. L'IMPEGNO DELLA COOPERAZIONE PER I PAESI IN VIA DI SVILUPPO

Gli interventi di cooperazione internazionale del Ministero degli Affari Esteri italiano hanno previsto iniziative mirate ai minori esposti a rischio di esclusione, sia all'interno dei programmi settoriali che di quelli di sviluppo umano e lotta alla povertà. In particolare le iniziative mirate all'infanzia hanno riguardato, in attuazione della Convenzione ONU:

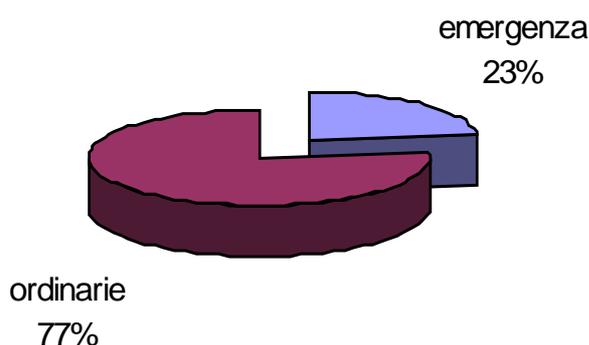
- la promozione dei diritti
- iniziativa bilaterale a favore dei bambini di strada in Etiopia
- il programma di formazione sui diritti del bambino e dell'adolescente in Albania
- il programma bilaterale di sostegno al miglioramento della qualità della vita dei bambini e delle bambine in Uruguay
- il programma bilaterale "Sitema minimo de oportunidades – Pibes unidos" rivolto ai bambini ed adolescenti Argentini
- il diritto all'educazione
- progetti di educazione di base nei territori palestinesi
- attività in Angola e Mozambico finalizzate al recupero dei bambini vittime della guerra
- il diritto alla salute
- iniziative socio-sanitarie materno-infantili e nell'ambito della medicina scolastica in Albania, Egitto, Territori Palestinesi, Cina, Filippine, Viet-nam, Azerbaijan, Kasakstan, Kyrgystan, Tajikistan, Turkmenistan, Uzbekistan, Colombia, Giamaica, Uruguay, Djibouti, Niger, Uganda e Sud Africa.
- il diritto ad ereditare e condividere un patrimonio ecologico e ambientale inalterato
- programma sanitario e di garanzia dell'acqua potabile nelle aree urbane degradate di Manila e Filippine
- programma finalizzato a portare acqua potabile nelle scuole materne ed includente un'attività di educazione ambientale nella striscia di Gaza in Palestina
- il diritto all'integrazione sociale
- iniziative bilaterali sia nel campo dell'integrazione degli handicappati sia in quello del trattamento dei bambini nati sotto peso a Cuba
- azioni a sostegno dei servizi di riabilitazione fisica per l'età evolutiva in Colombia

¹¹ Fonte: Ministero della Pubblica Istruzione, servizio statistico - ufficio SISTAN

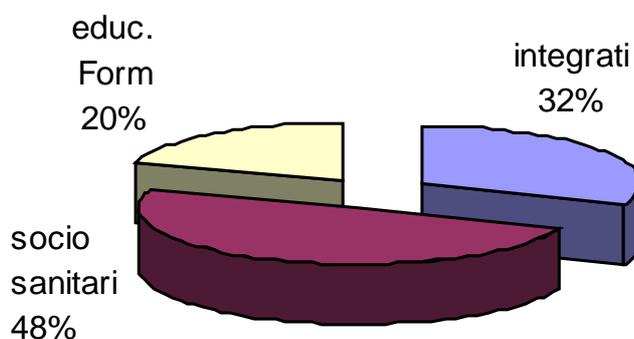
- azione a favore dei celebrolesi in Uganda
- Centro per la riabilitazione dei bambini portatori di handicap in Albania
- Atlante per la cooperazione decentrata, volto a promuovere la partecipazione di istituzioni pubbliche, associazioni, famiglie e studenti al processo educativo, in Bosnia Erzegovina
- i diritti dei bambini e dei giovani in situazioni di conflitto e post- conflitto
- progetto di recupero psico-fisico dei bambini portatori di handicap o colpiti dagli effetti della guerra in Bosnia
- progetti a favore dei bambini di strada nelle città colpite dai conflitti armati dei paesi emergenti
- il diritto alla tutela da ogni forma di sfruttamento
- I finanziamenti del capitale di rischio delle imprese italiane che costituiscono società miste con imprese dei Paesi emergenti, sono subordinati alla dichiarazione di non impiegare mano d'opera femminile. Tale norma è stata applicata per due iniziative in Cina

Di seguito riportiamo alcuni grafici indicativi delle attività di cooperazione svolte dal Ministero degli Affari Esteri Italiano a favore dei minori.

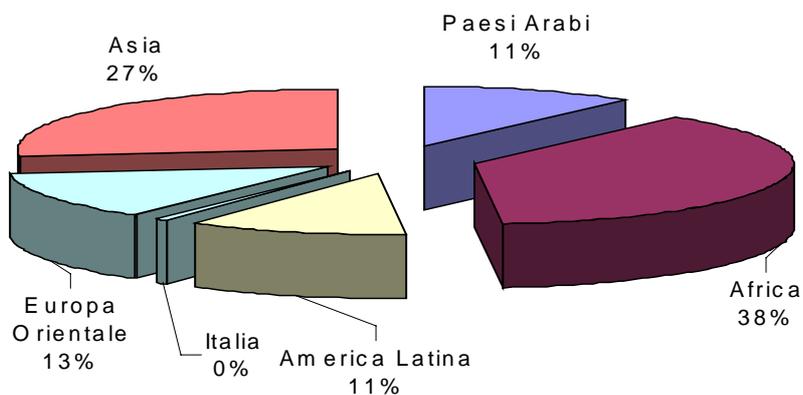
RIPARTIZIONE INIZIATIVE PER CARATTERISTICHE



RIPARTIZIONE INIZIATIVE PER TIPOLOGIA DI INTERVENTO



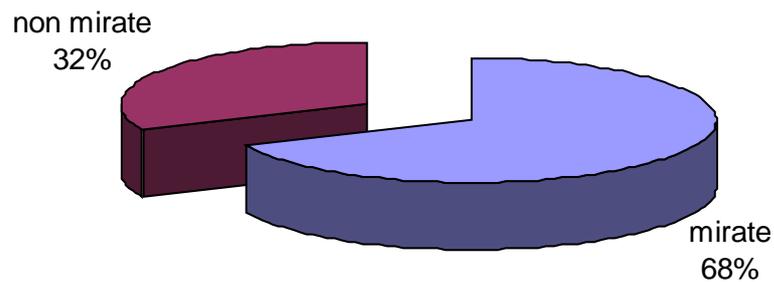
RIPARTIZIONE INIZIATIVE PER AREE TERRITORIALI



SPESA PER AREE TERRITORIALI ANNO 1997

Paesi Arabi	9 339 789 580
America Latina	9 447 217 500
Italia	398 439 000
Europa Orientale	11 000 000 000
Asia	23 187 763 706
Africa	32 450 949 451
TOTALE	85 824 159 237

RIPARTIZIONE PERCENTUALE INIZIATIVE MIRATE E NON



Nel piano di azione del Governo sono indicate le future attività in materia di cooperazione internazionale. Vi è, tra l'altro, un impegno a promuovere iniziative per assicurare progetti di cooperazione all'infanzia che sviluppino una particolare attenzione alle realtà differenziate di bambini e bambine; che diano priorità agli aiuti volti a rafforzare il processo di sviluppo istituzionale dei Paesi in via di sviluppo; che favoriscano progetti e iniziative di animazione culturale, sociale e familiare nei Paesi caratterizzati di situazioni di conflitto; impegnare specifiche risorse finanziarie per la realizzazione della Convenzione Onu sui diritti dell'infanzia, in particolare per i problemi che sono stati riconosciuti prioritari dalla recente risoluzione " omnibus " sui diritti del bambino (protezione dei bambini coinvolti in conflitti armati, tutela dei bambini rifugiati e sfollati, eliminazione di tutte le forme di discriminazione in particolare contro le bambine, prevenzione e sradicamento dei fenomeni di vendita dei bambini, di prostituzione e di pornografia che coinvolga i minori, eliminazione dello sfruttamento del lavoro infantile, soluzione della piaga dei bambini di strada)

9. I RILIEVI AL PRECEDENTE RAPPORTO ITALIANO E LE INIZIATIVE ASSUNTE

Un'ultima notazione deve essere fatta in ordine alle iniziative assunte nel nostro paese a seguito dei rilievi effettuati dal Comitato ONU al Rapporto precedente dell'Italia.

In occasione della presentazione del primo Rapporto dell'Italia il Comitato ONU ha formulato alcune raccomandazioni e suggerimenti che sono stati tenuti presenti nell'azione politica che si è svolta in questi quattro anni.

a) L'osservazione che il nostro codice penale non assicura un'adeguata protezione dei bambini dall'abuso fisico e sessuale e dalla violenza all'interno della famiglia è da ritenersi solo parzialmente fondata. Già allora il nostro sistema penale prevedeva pesanti interventi in casi di maltrattamenti in famiglia o nei confronti di minori o di abusi sessuali: il problema più che legislativo è applicativo, nel senso che, per l'omertà tra gli adulti e la incapacità dei minori di esprimere il proprio disagio, rilevante è il numero oscuro degli episodi di abuso che pertanto restano ignoti. Comunque, per quanto riguarda l'abuso sessuale, sono state approvate due nuove leggi (la L. 15 febbraio 1996, n. 66 e la L. 3 agosto 1998, n. 269) che tendono ad una migliore tutela del minore vittima del reato: di esse si fa riferimento nella parte del presente Rapporto dedicata alla violenza sessuale sui minori.

b) La raccomandazione per una modifica della legislazione, al fine di garantire un eguale trattamento ai bambini nati o non all'interno del matrimonio, è stata già attuata dal nostro ordinamento : la legislazione italiana ha equiparato del tutto la posizione del figlio legittimo e quella del figlio naturale riconoscendo ad entrambi identici diritti sia in materia di status, sia in materia di diritti al mantenimento, istruzione ed educazione, sia in materia di diritti successori, sia in materia di rapporti con la parentela. E se il bambino nato fuori del matrimonio non è riconosciuto da alcuno dei suoi genitori egli sarà immediatamente, attraverso l'adozione, inserito in una famiglia di cui diverrà figlio legittimo. Comunque sul piano assistenziale sono state incrementate, a livello locale, le azioni di sostegno alla ragazza madre.

c) La raccomandazione affinché siano prese misure per una paternità e maternità responsabile trova riscontro nella attività dei Consultori familiari istituiti proprio a questo fine.

d) La raccomandazione con cui si chiede che siano evidenziate all'interno della legislazione nazionale la prevenzione e la proibizione della tortura o di altri trattamenti o punizioni crudeli, inumane e spregevoli è ben presente nel nostro ordinamento che pone il divieto di simili trattamenti al più alto livello essendo contenuto nella Carta Costituzionale della Repubblica italiana.

e) È stato sottolineato dal Comitato anche lo scarso coordinamento fra diversi organismi governativi coinvolti, così come tra le autorità a livello nazionale, regionale e comunale nonché la necessità di creare una rete per la raccolta di tutti i dati relativi alle aree della Convenzione che prenda in considerazione tutti i bambini che vivono in Italia. L'istituzione attraverso la legge n.451 del 23 dicembre del 1997 dell'Osservatorio nazionale sui problemi dei minori, la creazione del Centro nazionale per la tutela dell'infanzia, la predisposizione di un Piano organico per le politiche nei confronti dell'infanzia sono una concreta risposta a questa esigenza giustamente sottolineata dal Comitato.

f) Il Comitato ha anche rilevato che esiste un significativo squilibrio a livello economico e sociale tra Nord e Sud del paese che provoca un impatto negativo sulla situazione dei bambini: proprio per cercare di superare questa situazione sperequata il Rapporto 1996 sulla condizione dell'Infanzia nel nostro paese ha analizzato specificatamente questo fenomeno. Ne è derivata la legge n. 285 che tende a superare tale squilibrio attraverso l'erogazione di fondi e lo sviluppo di iniziative che privilegino in particolare le aree geografiche penalizzate.

g) Il Comitato rileva anche l'opportunità di valutare e prendere adeguati provvedimenti per i bisogni dei bambini di gruppi vulnerabili e disagiati (bambini di famiglie povere o di nuclei familiari composti da un unico genitore, bambini stranieri o Ron, bambini nati fuori del matrimonio). Il Rapporto 1996 ha preso in particolare considerazione la situazione dei gruppi svantaggiati e la legge n. 285 sollecita interventi particolarmente mirati in questi settori.

h) Si chiede anche che sia recepito, pure a livello legislativo, il principio della Convenzione relativo all'ascolto del minore: l'Italia ha sottoscritto il 25 gennaio di quest'anno la Convenzione europea sull'esercizio dei diritti del minore adottata dal Consiglio d'Europa l'11 settembre 1995 ma è da rilevare che già la giurisprudenza, applicando in via diretta la norma contenuta nella Convenzione dell'ONU, ha ritenuto non solo di ascoltare un bambino ma anche di recepirne i desideri purché radicati su una maturità superiore a quella anagrafica (Trib. per minorenni di Catania, 17 aprile 1997 in Dir.Fam. Pers. 1997 p. 1468).

i) Si rileva la mancanza di misure appropriate per il recupero psicofisico di bambini vittime di abusi nonché per contrarre il fenomeno dell'abbandono scolastico e del coinvolgimento di minori in attività criminali: si deve notare che in questi ultimi anni si sono sviluppate molte iniziative per il trattamento ed il recupero del bambino abusato che sono state ampiamente illustrate nel primo Quaderno del Centro nazionale (Progetto di Rete di Napoli per la prevenzione e il trattamento del maltrattamento e l'abuso all'infanzia; Centro di Marghera; Centro per il bambino maltrattato di Milano; Numero Blu di Cagliari; Servizio dell'Ospedale Bambino Gesù di Roma; Progetto di Comunità di Sasso Marconi). Si è anche istituito un Coordinamento nazionale dei Centri e dei Servizi di prevenzione e trattamento dell'abuso di cui fanno parte 41 organizzazioni. Presso il Ministero degli affari sociali è stata istituita una Commissione di studio sul tema del maltrattamento e della violenza all'infanzia i cui risultati riporteremo nella parte del Rapporto dedicato a questo tema.

Per quanto riguarda il contrasto all'abbandono scolastico si rinvia a quanto sarà detto nella parte del presente rapporto relativa all'educazione.

Per quanto riguarda la prevenzione del coinvolgimento di minori in attività criminose si rinvia alle iniziative di prevenzione generale adottate in attuazione della L.n.285 e a quelle specifiche di prevenzione delle situazioni di rischio di cui si parlerà nella parte relativa allo sfruttamento dei minori da parte della criminalità adulta.

10. LA PREPARAZIONE E LA DIFFUSIONE DEL RAPPORTO

Per mobilitare e sensibilizzare anche gli organismi non governativi sui temi della Convenzione e gli stessi giovani ci si è impegnati per coinvolgere questi organismi nella

Redazione del Rapporto. Pertanto sono stati intervistati i rappresentanti dei vari organismi associativi, professionali e di volontariato che si occupano di problemi minorili non solo o non tanto per conoscere e recepirne le iniziative da loro attuate ma anche, anzi principalmente, per cogliere le considerazioni critiche sulla situazione dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia e le proposte per un migliore sviluppo di essa. Sono state così, tra l'altro, contattate 24 ONG operanti in Italia (Telefono Azzurro, Caritas italiana, Bice, CNCM – Coordinamento Nazionale Comunità Minori, Coordinamento nazionale "Dalla parte dei bambini", Ciai – Centro Italiano Adozione Internazionale che prenderà il nome di Centro Italiano Aiuti per l'Infanzia, AiBi – Associazione Amici dei Bambini, CNCA – Coordinamento Nazionale Comunità di Accoglienza Aizo – Associazione Italiana Zingari Oggi, Opera Nomadi, WWF, Lega ambiente, Coni – Comitato Olimpico Nazionale Italiano, Agesci, ACLI – Associazione Cattolica Lavoratori Italiani, ACP – Associazione culturale pediatri, Società italiana di pediatria, Coordinamento nazionale dei Centri e dei Servizi di prevenzione e trattamento dell'abuso a danno di minori, Comitato italiano Unicef, Movi – Movimento Volontariato Italiano, Arciragazzi, Tribunale per i diritti del malato, Movimento federativo Democratico, Terres des Hommes).

Si ha intenzione di coinvolgere in un'analisi del Rapporto – dopo che la bozza predisposta sarà approvata dal Consiglio dei ministri Italiano – anche i ragazzi, organizzando nelle scuole e nelle associazioni giovanili seminari di riflessione sulla attuazione dei diritti riconosciuti dalla Convenzione secondo quanto emerge dal Rapporto.

11. L'ATTENZIONE NELLA SOCIETÀ AI DIRITTI DEL BAMBINO

La Commissione dell'ONU, esaminando il Rapporto precedente, ha lamentato la scarsa attenzione della società italiana ai diritti del bambino e la mancanza di partecipazione dei cittadini alle tematiche relative ai bambini ed una adeguata preparazione professionale su questi problemi.

Il rilievo è sicuramente fondato e costituisce in questo momento la maggiore preoccupazione del Governo italiano. Le pur necessarie iniziative legislative e amministrative a favore dell'infanzia e dell'adolescenza rischiano infatti di non risolvere in modo appagante il problema di una migliore condizione di vita dei cittadini in crescita se la comunità nel suo insieme non si ripiegherà sui bisogni essenziali dei bambini e non si impegnerà per dare a questi bisogni risposte appaganti. Il Governo, le istituzioni locali, il volontariato particolarmente sensibile ai problemi dei soggetti deboli stanno facendo molto per sviluppare nel paese una diversa e più appropriata cultura dell'infanzia: le pubblicazioni del Centro Nazionale, la distribuzione capillare dei due Rapporti sulla condizione dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia, l'istituzione dell'Osservatorio nazionale con la presenza anche di rappresentanti delle professioni, la collaborazione con alcuni ordini o associazioni professionali (p. e. l'ordine dei Giornalisti, l'associazione culturale pediatrica) per realizzare iniziative di sensibilizzazione, l'istituzione della Giornata per l'infanzia, le iniziative di diffusione della Convenzione nelle scuole, le campagne promozionali svolte attraverso spot televisivi e l'apertura di sportelli di ascolto (per l'affidamento familiare, per lo sfruttamento del lavoro minorile), le innumerevoli iniziative culturali sulla condizione minorile svolte dagli Enti locali proprio per sensibilizzare le famiglie, e gli operatori di ogni genere che sono in contatto con i bambini, sui problemi del loro sviluppo dimostra che in questi anni si è cercato di far crescere nella comunità una nuova attenzione ai loro diritti e al loro rispetto.

Ma tutto questo non autorizza interpretazioni del tutto rassicuranti sullo sviluppo nel nostro paese di una nuova cultura dell'infanzia. Accanto ad elementi estremamente positivi non possono non notarsi forti e preoccupanti ambiguità.

È vero – come si vedrà nel corso di questo rapporto - che, mai come nel nostro tempo, vi è una seria e diffusa attenzione alle esigenze del soggetto in formazione ed un tendenziale rispetto della sua autonomia e della sua identità. Contrariamente al recente passato molti padri cooperano attivamente alla cura dei figli preoccupandosi non solo del loro benessere materiale ma anche del loro sviluppo personale; la funzione educativa viene intesa non come una manipolazione o una colonizzazione ma come un sostegno e una guida al processo di costruzione della personalità; tante forme di autoritarismo sono state definitivamente bandite dal processo formativo non solo nella famiglia ma anche nella scuola e nei servizi; si è sviluppata nella famiglia e nella scuola una maggiore capacità di ascolto del bambino; la comunità tutta cerca di consentire nuove forme di partecipazione dei bambini per non porli ai margini della società. Ed è vero che mai come oggi molte famiglie si aprono alla solidarietà verso i bambini in difficoltà dichiarandosi disponibili sia all'adozione sia a quel difficile servizio sociale che è costituito dall'affidamento familiare.

Ma accanto a questi incoraggianti elementi assai positivi non è possibile non rilevare che nella vita sociale circolano anche forti ambivalenze nei confronti dell'infanzia. Sono inquietanti segnali che non possono essere trascurati. Non è possibile non notare che va emergendo:

- un certo atteggiamento di desiderio-ripulsa, attrazione-preoccupazione, di amore-timore nei confronti dei bambini;
- un'attenzione al bambino non come persona bisognosa di aiuto per sviluppare la sua personalità, ma al bambino come risorsa per l'adulto che attende solo gratificazioni da lui;
- una sempre più accentuata rivendicazione di un “diritto dell'adulto al figlio e sul figlio” e non il riconoscimento che i diritti attribuiti ai genitori sono “diritti per il figlio”;
- una progressiva scomparsa dell'infanzia come momento autonomo ed essenziale nel processo di crescita, come un cammino che deve essere scandito da tappe successive per immettere con gradualità e quindi serenità il ragazzo nell'età adulta ed una precoce adultizzazione che gli impedisce di metabolizzare le esperienze e di costruirsi a poco a poco;
- la permanenza di molti pregiudizi e stereotipi sull'infanzia che rischiano di essere esiziali per un corretto processo di sviluppo: lo stereotipo di un'infanzia sempre beata e felice mentre molto spesso il processo di sviluppo è complesso, impegnativo e talvolta traumatico; lo stereotipo che il bambino è un essere assai malleabile, una materia duttile che si presta ad infinite manipolazioni; lo stereotipo che tutto si gioca nei primi anni di vita per cui dopo la prima infanzia i genitori possono tranquillamente ritrarsi da l proprio impegno educativo mentre in realtà anche nelle fasi successive, e specie, nella pre-adolescenza, il ragazzo ha ancora bisogno di sostegno e di guida e di affetto; lo stereotipo che educazione sia solo sinonimo di manipolazione mentre condurre fuori dalle condizioni di insufficienza (secondo l'etimo educere) significa aiutare a superare molti condizionamenti e le troppe illusorie onnipotenze infantili per approdare alla limitata, ma reale potenza dell'età adulta. E notevoli sono i pregiudizi di genere (nei confronti delle bambine) e quelli etnici che circolano nella nostra società:

Il Governo è consapevole di doversi misurare anche con queste emergenti realtà e che una tutela del bambino implica di necessità anche un serio impegno per lo sviluppo di un'adeguata cultura dell'infanzia.

Su questo piano c'è ancora molto da fare. Diffondere una reale cultura del rispetto pieno del bambino, della conoscenza delle effettive esigenze di chi cresce, dell'attenzione e dell'ascolto delle sue silenziose richieste, del sostegno verso coloro che faticosamente vanno costruendosi un'identità è infatti la condizione non solo per prevenire abusi e trascuratezze, ma anche per migliorare la vita e il compiuto sviluppo umano di tanti esseri che altrimenti rischiano di naufragare.

II. La definizione di bambino e l'attuazione dei principi generali della convenzione

Si risponde in questa parte ai quesiti relativi all'art. 1,2,3,6,12 della Convenzione di cui ai numeri da 24 a 47 delle linee guida.

1. CHI È IL BAMBINO NELL'ORDINAMENTO ITALIANO (lg 24)

Nell'ordinamento italiano il soggetto ritenuto meritevole di una particolare protezione, perché in fase evolutiva e perché non ha ancora raggiunto una pienezza di maturità, è colui che è compreso nella fascia di età da zero a diciotto anni. Naturalmente all'interno di tale fascia e in ordine all'esercizio di singoli diritti vi è una differenziazione: mentre all'infante non è riconosciuta alcuna possibilità di esercitare in proprio alcun diritto (i diritti vengono esercitati attraverso un rappresentante legale: il genitore e, ove questi non vi sia, il tutore) con il progressivo crescere dell'età l'ordinamento attribuisce anche al minore di età la possibilità di esercitare direttamente alcuni diritti.

Nella legislazione italiana, la maggiore età - con la quale si acquista la capacità di compiere tutti gli atti per i quali non sia stata stabilita un'età diversa - è fissata al compimento del diciottesimo anno (art. 2 cod. civ.). Le varie disposizioni definiscono normalmente come *minorenne* o *minore di età* o *minore* ogni persona che non abbia ancora diciotto anni, con un significato equipollente a quello di *fanciullo* che compare nella traduzione italiana ufficiale della Convenzione sui diritti del fanciullo.

In alcune materie, come nelle norme sulla tutela del lavoro (legge 17 settembre 1967, n. 977) per *fanciulli* si intendono i minorenni che non hanno ancora compiuto i quindici anni e per adolescenti si intendono i minori fra i quindici e i diciotto anni compiuti, ma anche in questo caso c'è una coincidenza con il percorso di età proprio della Convenzione sui diritti del fanciullo.

In ordine al compimento di alcuni diritti - e rispondendo così ad alcune specifiche domande avanzate con le linee guida - l'ordinamento italiano fissa i seguenti limiti di età.

a) *Consultazione medica o legale senza il consenso dei genitori.* Un'età minima per la consultazione medica non viene indicata da norme specifiche. È comunque da rilevare che qualunque sia la sua età - e dunque anche prima dei quattordici anni - la minore può rivolgersi al consultorio familiare e alle strutture socio-sanitarie per la procedura di interruzione volontaria della gravidanza, senza l'assenso dei genitori o del tutore o senza informarli, quando tale assenso venga negato o vi siano seri motivi che sconsigliano la consultazione delle persone esercenti la potestà o la tutela (art. 12 legge 22 maggio 1978 n. 194). Qualunque sia la sua età - e dunque anche prima dei quattordici anni - la minore può rivolgersi al consultorio familiare e alle strutture socio-sanitarie per la procedura di interruzione volontaria della gravidanza, senza l'assenso dei genitori o del tutore o senza informarli, quando tale assenso venga negato o vi siano seri motivi che sconsigliano la consultazione delle persone esercenti la potestà o la tutela (art. 12 legge 22 maggio 1978 n. 194).

L'età per la consultazione legale senza il consenso dei genitori coincide con la possibilità del minore di fare valere direttamente i propri diritti. Egli è abilitato (art. 2 cod. civ.) all'esercizio dei diritti e delle azioni che dipendono dal contratto di lavoro; quindi dai quattordici anni, quando potrebbe svolgere i lavori più leggeri, può rivolgersi ad un legale. Quando sottoposto a

processo penale il minore, che è imputabile a partire dai quattordici anni, può nominarsi a partire da quell'età un difensore di fiducia in alternativa o in aggiunta a quello nominato eventualmente dai genitori. Da questa disciplina è ricavabile il principio generale che un minore almeno dal quattordicesimo anno di età possa sicuramente senza il consenso dei genitori fruire di una consultazione legale.

b) *I trattamenti di carattere medico o chirurgico senza il consenso dei genitori.* L'ordinamento italiano esige un consenso del soggetto alle cure e ai trattamenti medico-chirurgici, ma non specifica se per il minore il consenso debba essere dato dal minore stesso o dai suoi legali rappresentanti. L'opinione prevalente è che, per i bambini piccoli, il consenso debba essere dato dai protettori naturali (genitori o altri parenti più prossimi), mentre nel caso del preadolescente o adolescente, trattandosi di esercizio di diritti personalissimi, il consenso adeguatamente informato ai trattamenti debba essere dato dallo stesso soggetto interessato. Non è possibile individuare un'età precisa al di là della quale il consenso debba essere dato dal minore stesso, in quanto occorre tenere conto caso per caso della sua maturità effettiva. In questa linea la giurisprudenza riconosce che un adolescente che non lo voglia non possa essere sottoposto ad un trattamento sanitario obbligatorio neppure per costringerlo ad una vaccinazione stabilita come obbligatoria.

c) *La fine dell'obbligo scolastico.* E' obbligatoria l'istruzione inferiore, impartita per almeno otto anni (Cost., art. 34). Poiché la scuola inizia a sei anni, l'istruzione è oggi obbligatoria fino ai quattordici anni. Tuttavia, l'obbligo scolastico, a decorrere dall'anno scolastico 1999-2000, sarà elevato da otto a dieci anni (art.1 comma 1 legge 20 gennaio 1999, n.9), e quindi di norma arriverà fino al sedicesimo anno di età. Queste disposizioni sull'obbligo scolastico si applicano anche ai minori stranieri comunque presenti sul territorio (art. 36 comma 1 legge 6 marzo 1998, n. 40).

d) *L'ammissione al lavoro o all'impiego, inclusi i lavori pericolosi, il lavoro part-time, il lavoro a tempo pieno e l'apprendistato.* Le età minime per l'ammissione al lavoro sono fissate dalla legge 17 ottobre 1967 n. 977:

- a quattordici anni in agricoltura e nei servizi familiari, nonché in lavori leggeri non industriali e purché ciò sia compatibile con le esigenze particolari di tutela della salute e non comporti trasgressioni all'obbligo scolastico;
- a quindici anni in via ordinaria, anche per gli apprendisti;
- a sedici anni per i mestieri girovaghi;
- a sedici anni per i maschi e ai diciotto anni per le donne per lavori pericolosi, faticosi e insalubri, nonché per lavori di pulizia e di servizio dei motori e degli organi di trasmissione delle macchine che sono in moto;
- a diciotto anni per i lavori sotterranei delle cave, miniere, torbiere, gallerie, di sollevamento di pesi e di trasporto di merci su carriole e su carretti a braccia a due ruote quando tali lavori si svolgono in condizioni di speciale disagio e pericolo, per i lavori estrattivi a cielo aperto nelle cave, miniere, torbiere, per i lavori di carico e scarico nei forni delle zolfare, per i lavori nelle sale cinematografiche e nella preparazione di spettacoli, nella manovra e traino di vagonetti, somministrazione al minuto di bevande alcoliche.

L'art. 6 della legge 196/1997 stabilisce le modifiche apportate all'istituto dell'apprendistato che interessano:

- il campo di applicazione con l'estensione della possibilità di stipulare contratti di apprendistato in tutti i settori di attività compreso quello agricolo;
- i limiti minimo e massimo di età fissati per la stipula del contratto (sedici anni e ventiquattro anni);
- la durata non inferiore a diciotto mesi e non superiore a quattro anni;
- l'obbligo formativo, esterno all'impresa, quale condizione per godere dei benefici contributivi.

e) *Il matrimonio*. I minori di età non possono contrarre matrimonio, ma il tribunale per i minorenni ove ne accerti la maturità psico-fisica e ravvisi gravi motivi può ammettere al matrimonio chi - ragazzo o ragazza - abbia compiuto i sedici anni di età (art. 84 cod. civ.).

f) *Il consenso sessuale*. Il minore - ragazzo o ragazza - può dare il consenso sessuale a quattordici anni. Detta età si ricava dalla norma penale (art. 609 quater cod. pen) che prevede come reato gli atti sessuali commessi con minori di quattordici anni: questa età viene ridotta a tredici anni nel caso in cui il consenso sia stato dato per un incontro sessuale con un minore che abbia non più di tre anni di differenza di età. Inoltre il minore non può prestare mai validamente il suo consenso per l'incesto (punito nei limiti fissati dall'art. 564 cod. pen.) e fino al sedicesimo anno di età non può consentire ad atti sessuali con il tutore o con chi ne ha cura per motivi di educazione, vigilanza o custodia;

g) *L'arruolamento volontario nelle forze armate*. Per l'arruolamento volontario nelle forze armate occorre avere i diciassette anni compiuti (art. 35 legge 24 dicembre 1986, n. 958) mentre non è previsto l'arruolamento di leva di persone minori di età;

h) *La partecipazione ad azioni di guerra*. Il minore arruolato volontariamente può essere adoperato per partecipare ad azioni di guerra, ma con legge 11 dicembre 1985, n. 762 sono stati ratificati e resi esecutivi dei protocolli addizionali alla Convenzione di Ginevra relativi alla protezione del fanciullo arruolato, dai quali sembra possa ricavarsi un'indicazione che nella partecipazione diretta alle ostilità dovrebbe essere data la precedenza ai militari maggiori degli anni diciotto.

i) *La responsabilità penale*. Il minore non è imputabile per i reati commessi fino al quattordicesimo anno di età, presumendosi che fino a quell'età per qualsiasi reato egli non sia ancora sufficientemente capace di intendere o di volere (art. 97 cod. pen.).

Fra i quattordici e i diciotto anni si deve valutare caso per caso se il minore al momento del fatto aveva una sufficiente capacità di intendere e volere e se quindi egli abbia responsabilità penale per la sua condotta (art. 98 cod. pen.).

Non può essere assoggettato a sanzione amministrativa chi, al momento in cui ha commesso un fatto costituente illecito amministrativo, non aveva compiuto i diciotto anni (art. 2 legge 24 novembre 1981, n. 689) con l'eccezione per le sanzioni amministrative inflitte dal prefetto in materia di uso di sostanze stupefacenti, per l'irrogazione delle quali non è prevista un'età minima (art. 75 d.p.r. 9 ottobre 1990, n. 309).

j) *La privazione della libertà dovuta a fermo, detenzione e incarcerazione, fra l'altro nell'ambito dell'amministrazione della giustizia, della richiesta di asilo e del collocamento dei bambini in istituzioni sociali e sanitarie*. Le misure cautelari o le pene detentive possono essere applicate a partire dal quattordicesimo anno di età. Ai minori degli anni quattordici che commettono dei gravissimi reati e che siano ritenuti effettivamente pericolosi può però essere applicata la misura di sicurezza del riformatorio giudiziario (art., 224 cod. pen.), senza un limite minimo di età.

Nessuna privazione della libertà è prevista per la domanda di asilo, che può essere presentata indipendentemente dall'età di chi la richiede. Presso i valichi di frontiera sono previsti servizi di accoglienza ai fini di fornire informazioni e assistenza agli stranieri che intendono presentare domanda di asilo (art. 9, comma 5 legge 6 marzo 1998, n. 40).

Il collocamento dei bambini in istituzioni sociali e sanitarie non comporta privazioni di libertà e avviene senza che siano previsti limiti minimi di età.

k) *La pena capitale e l'ergastolo*. L'ordinamento italiano non prevede la pena di morte, né in tempo di pace né in tempo di guerra, neppure per i maggiori di età.

Per i reati commessi durante la minore età non è prevista la pena dell'ergastolo.

l) *La resa di testimonianza in tribunale sia nell'ambito di cause civili che penali*. Nel processo penale ogni persona ha la capacità di testimoniare, indipendentemente dall'età (art. 196, comma 1, cod. proc. pen.), ma nel dibattimento il minore degli anni quattordici non presta promessa di dire la verità e per il contenuto della sua deposizione non è imputabile.

La medesima disciplina che ogni persona ha la capacità di testimoniare vale anche per il processo civile, dopo che la Corte costituzionale con sentenza 11 giugno 1975 n. 139 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale - non ravvisando un motivo per una disciplina diversa fra processo civile e penale - della norma che prevedeva che i minori degli anni quattordici potessero essere sentiti nel processo civile solo quando la loro audizione fosse resa necessaria da particolari circostanze.

m) *La presentazione di querela o la richiesta di danni di fronte ad un tribunale od altra autorità competente senza il consenso dei genitori.* L'età minima perché il minore possa presentare una querela per un procedimento penale, con o senza il consenso dei genitori, è di quattordici anni (art. 125 cod. pen.).

Il minore ha capacità per iniziare personalmente un procedimento giudiziario civile per l'esercizio dei diritti (compreso il risarcimento dei danni) che dipendono dal contratto di lavoro, a partire dall'età in cui egli può prestare una certa attività lavorativa (si veda sopra sull'età del lavoro) (art. 2 comma 2 cod. civ.). In tutti gli altri casi fino al compimento della maggiore età è il legale rappresentante che a suo nome può iniziare un procedimento civile per fare valere un diritto.

n) *La partecipazione a procedimenti amministrativi e giudiziari che riguardano il bambino.* Si ritiene che sia immediatamente efficace l'art. 12, comma 2 della Convenzione sui diritti del bambino che prevede che il bambino possa essere ascoltato in ogni procedura giudiziaria e amministrativa che lo concerne, indipendentemente dalla sua età. Non sono però per ora previste modalità specifiche perché il bambino possa chiedere di partecipare ad un procedimento e di essere ascoltato, quando il titolare del procedimento giudiziario o amministrativo non deliberi di ascoltarlo.

o) *Il consenso per cambiare identità, incluso il cambiamento del nome, la modificazione delle relazioni familiari, l'adozione, la tutela.* Il fanciullo:

- deve dare il suo consenso per l'adozione a partire dal quattordicesimo anno di età (art. 22, comma 4 e art. 45 comma 2, legge 4 maggio 1983, n. 184);
- non deve dare il suo consenso per la nomina del tutore (l'art. 348, comma 3 cod. civ. prescrive solo che il minore che abbia compiuto i sedici anni debba essere sentito prima della nomina del tutore);
- non viene chiamato ad esprimere il suo consenso per una correzione o un cambiamento di cognome che non derivi da un cambiamento di status (artt. 153-178 r.d. 9 luglio 1939 n. 1238);
- è chiamato ad esprimere il suo consenso ad un cambiamento di status - cui consegue come effetto il cambiamento del cognome - solo a partire dai sedici anni nel caso di matrimonio autorizzato dal tribunale per i minorenni con acquisto, se donna, del cognome del marito (art. 143 bis cod. civ.) e nel caso di suo riconoscimento (art. 250 comma 2 cod. civ.) cui può conseguire il cambiamento di cognome (art. 262 cod. civ.).

p) *L'accesso alle informazioni che riguardano la famiglia biologica.* Il fanciullo può accedere a qualsiasi età alle informazioni sulla propria famiglia biologica, con la sola eccezione del fanciullo adottato cui non viene riconosciuto il diritto di avere notizie sull'identità dei genitori biologici.

q) *La capacità legale per ereditare e effettuare transazioni della proprietà.* Sono capaci di succedere tutti coloro che sono nati o concepiti al tempo della morte di chi devolve l'eredità (art. 456 cod. civ.); il fanciullo non può effettuare transazioni della proprietà, perché fino alla maggiore età gli atti patrimoniali, escluse le piccole spese, sono compiuti in sua rappresentanza dai genitori o dal tutore (artt. 320, 374-376 cod. civ.).

r) *Creare o partecipare ad associazioni.* Non c'è un limite minimo di età perché un bambino possa creare associazioni o parteciparvi.

s) *Scegliere una religione o frequentare corsi di religione a scuola.* Il fanciullo può scegliere una religione quando in concreto ha sufficiente maturità e capacità di discernimento, senza che sia fissata dalla legge un'età minima.

Il diritto di scelta se frequentare corsi di religione a scuola è limitato agli studenti delle scuole medie superiori (art. 1 legge 18 luglio 1986, n. 281) e perciò normalmente spetta a questi studenti dall'età di quattordici - quindici anni; non hanno libertà di scelta i fanciulli che frequentano gli otto anni di istruzione inferiore obbligatoria, qualsiasi sia la loro età, perché tale scelta è riservata ai loro legali rappresentanti.

t) *L'assunzione di alcol ed altre sostanze poste sotto controllo.* E' fatto divieto assoluto di vendere o consegnare:

- al minore di anni quattordici tabacco (art. 730, comma 2 cod. pen.);
- al minore degli anni sedici sostanze velenose (art. 730 comma 1 cod. pen.);
- ad un minore di qualsiasi età sostanze o preparazioni stupefacenti o psicotrope (art. 44 d.p.r. 9 ottobre 1990, n. 309).

È fatto divieto agli esercenti di osterie o di spacci di bevande di somministrare in luogo pubblico o aperto al pubblico bevande alcoliche ad un minore degli anni sedici (art. 689 cod. pen.); al di fuori di questa ipotesi non c'è un limite di età perché il minore possa ricevere o assumere sostanze alcoliche, salva la valutazione della condotta del genitore che ne consenta l'abuso con danno alla salute come cattivo esercizio della potestà.

u) *Ammissione all'impiego ed al lavoro in rapporto all'età prevista per il completamento degli studi obbligatori.* L'obbligo scolastico viene adempiuto con il conseguimento del diploma di scuola media e, chi non l'ha conseguito, è prosciolto dall'obbligo al compimento del quindicesimo anno di età dimostrando di avere osservato per almeno otto anni le norme sull'obbligo scolastico (art. 8 comma 2 legge 31 dicembre 1962 n. 1859).

In corrispondenza con questa normativa sull'istruzione obbligatoria non può essere ammesso al lavoro chi non ha compiuto i quindici anni (età in cui oggi termina comunque l'obbligo scolastico dopo almeno otto anni di frequenza) salvo un anticipo di un anno - limitato ai lavori in agricoltura e nei servizi familiari - consentito solo quando ciò non comporti trasgressioni all'obbligo scolastico (e cioè il fanciullo abbia già conseguito il diploma di scuola media) (artt. 3 e 4 legge 17 ottobre 1967, n. 977).

v) *Differenze fra ragazzi e ragazze.* Non c'è nessuna differenza fra i sessi, neppure agli effetti di un anticipo del diritto alla sessualità o al matrimonio, salvo quanto si è detto sopra per l'età minima per il lavoro differente fra ragazzi e ragazze.

Il criterio della pubertà non viene mai utilizzato e non c'è fra ragazzi e ragazze applicazione delle norme penali in modo differente.

È da rilevare che non sempre l'attribuzione dell'esercizio diretto dei diritti è radicata su criteri logici e comprensibili. L'impressione è in realtà che il criterio sia estremamente casuale, quando esso vi sia, in base al quale l'ordinamento attribuisce o nega capacità, assicura o meno protezione. È per esempio incomprensibile perché sia previsto il diritto senza limiti di età di decidere un'interruzione di gravidanza mentre prima di sedici anni è vietato di riconoscere il figlio e prima di diciotto anni di contrarre matrimonio; perché è vietato donare il sangue prima di diciotto anni ma è consentito al minore di qualunque età di decidere autonomamente e segretamente interventi diagnostici e riabilitativi nel caso di tossicodipendenza. Sembra pertanto necessaria una revisione della attuale normativa per improntarla a criteri più razionali ed omogenei.

2. LA NON DISCRIMINAZIONE (lg 25-32)

Il principio della non discriminazione non è previsto nel nostro ordinamento giuridico in riferimento specificatamente ai minori di età ma, costituendo un principio generale dell'ordinamento sancito a livello di Costituzione (art. 3 comma 2), non consente deroghe e tutela pienamente, pertanto, anche i cittadini minori.

Inoltre l'Italia ha ratificato e resa esecutiva la Convenzione internazionale sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione razziale stipulata a New York il 7 marzo 1966 (L. n 152 del 1975) ed ha emanato - a seguito di una recrudescenza di episodi di razzismo e xenofobia in Italia - una legge nel 1993 (la n. 205) che prevede misure urgenti in materia di discriminazione razziale, etnica e religiosa. È anche da rilevare che la Convenzione sui diritti del fanciullo è divenuta legge dello stato per cui il principio della non discriminazione in essa contenuto è pienamente operante.

Il tema della lotta alla discriminazione è stato ripreso anche con la nuova legge 6 marzo 1998, n 40 (*disciplina dell'emigrazione e norme sulla condizione dello straniero*) che nell'art. 41 c. 1 stabilisce che "costituisce discriminazione ogni comportamento che, direttamente o indirettamente, comporti una distinzione, esclusione, restrizione o preferenza basata sulla razza, il colore, l'ascendente o l'origine nazionale o etnica, le convinzioni e le pratiche religiose, e che abbia lo scopo o l'effetto di distruggere o compromettere il riconoscimento, il godimento o l'esercizio, in condizione di parità, dei diritti umani e delle libertà fondamentali in campo politico, economico, sociale, culturale e in ogni altro settore della vita".

Inoltre le misure di contrasto adottate dalla legge sono applicabili anche agli atti xenofobi, razzisti o discriminatori compiuti nei confronti dei cittadini italiani, di apolidi e di cittadini di altri Stati membri dell'Unione europea presenti in Italia. Per assicurare che il principio della non discriminazione sia effettivamente operante, particolarmente importante è anche l'art. 42 della legge che prevede una specifica azione giudiziaria civile contro la discriminazione consentendo a chi si senta discriminato di ricorrere personalmente avanti al Pretore per chiedere che sia ordinata la cessazione di atti discriminatori. Inoltre lo stesso articolo prevede l'istituzione di Centri di Osservazione, di informazione e di assistenza legale per le vittime delle discriminazioni per motivi razziali, etnici, nazionali o religiosi. Tali Centri potrebbero diventare un'importante fonte di monitoraggio delle situazioni relative alla discriminazione.

L'esperienza attuale vede attivi diversi Osservatori sulla discriminazione (come l'Osservatorio Nazionale sulla xenofobia; l'Osservatorio della Regione Piemonte sulle manifestazioni del razzismo, dell'Antisemitismo e della xenofobia in Italia; o l'esperienza condotta dal Comune di Bologna sugli incidenti razziali in quella città) e pone in evidenza, più che la necessità di una diffusione di Centri, l'indispensabilità di un maggior coordinamento e soprattutto di una più attenta definizione della situazione oggetto di indagine.

A tal proposito va segnalato il progetto promosso dall'UNICEF - ICDC e l'Istituto degli Innocenti di Firenze per l'attivazione di uno specifico Osservatorio contro la discriminazione nei confronti del minore straniero o di origine straniera. Tale progetto si prefigge come obiettivo una maggiore attenzione scientifica al fenomeno, avendo come punto di riferimento proprio la verifica di quanto sancito dalla legge 176/1991. Si tratta di un tentativo unico in Italia che vuole divenire un punto di raccordo con altri Centri e ricerche che potranno essere istituiti successivamente.

Il problema del divieto di discriminazione non è certo risolto attraverso la pur significativa legislazione adottata e la possibile tutela giudiziaria prevista. Si vanno perciò sviluppando, a livello degli Enti locali, della scuola e del privato sociale, iniziative di integrazione e di sostegno dell'identità etnica e culturale dei minori stranieri. Assai interessante è l'esperienza, ormai diffusa in alcune principali città, di animatori culturali e operatori di strada della stessa lingua e nazionalità dei ragazzi stranieri che si vuole raggiungere.

Una particolare attenzione è stata rivolta in questi ultimi anni alla discriminazione di genere ed al suo superamento. È stato istituito presso la Presidenza del Consiglio un Dipartimento per le Pari Opportunità, presieduto da un Ministro, che va svolgendo un intensissimo lavoro in questo campo. Il Rapporto 1997 sulla condizione giovanile nel nostro paese, redatto dal Centro Nazionale per l'infanzia e fatto proprio dal Ministro per la Solidarietà Sociale, è prevalentemente dedicato alla tutela e costruzione della identità femminile.

3. L'INTERESSE SUPERIORE DEL FANCIULLO (lg 33-39)

Il principio dell'interesse del minore da privilegiare nei confronti di altri interessi non compare nella nostra Costituzione ma è ben presente in numerose disposizioni legislative. In varie norme si sancisce infatti che - nel possibile conflitto di interessi tra adulti e minori - è necessario prendere in particolare considerazione, e tutelare in modo preferenziale, quello che appare essere l'interesse del soggetto più debole e che si apre alla vita. All'interesse del minore l'ordinamento fa riferimento nel caso di riconoscimento tardivo da parte del genitore (art. 250/4, cod. civ.), nel caso di riconoscimento del figlio incestuoso da parte di genitore in buona fede (art. 251/2), nel caso di inserimento del figlio naturale nella famiglia legittima del suo genitore naturale (art. 252), nel caso di legittimazione del figlio naturale per intervento del giudice (art. 284), nel caso di affidamento ad uno dei genitori quando vi sia separazione tra coniugi (art. 155) e così via.

Anche la Corte Costituzionale ha ritenuto così pregnante questo principio - e fondamentale per la tutela della personalità minorile i cui "equilibri affettivi, l'educazione e la collocazione sociale" non devono essere pregiudicate - da utilizzarlo come criterio di valutazione della costituzionalità della legge. In tal senso con la sentenza del 20 luglio 1990 n. 341 si è affermato che l'azione ex art. 274 cod. civ. per la dichiarazione giudiziale di paternità è ammissibile solo se previamente il giudice la ritenga anche corrispondente all'interesse del figlio; con sentenza 24 luglio 1996 n. 303 si è sancito che il giudice debba derogare al criterio rigido del divario di età tra adottante ed adottato quando l'inserimento in quella specifica famiglia risponde al preminente interesse del minore. Il giudice delle leggi ha conseguentemente ricavato dagli art. 2 (rispetto e sviluppo della persona umana) e 31 (protezione delle gioventù) il principio che diventa regola costituzionale del preminente interesse del minore.

Nell'azione amministrativa il criterio dell'interesse del minore è alla base delle politiche sociali e degli interventi predisposti dagli Enti locali cui sono attribuite le funzioni di sostegno e promozione. Nel Piano di azione del Governo si sottolinea tra gli obiettivi fondamentali da perseguire l'assicurare non solo sul piano legislativo ma anche nelle prassi operative che sia rispettata la personalità del soggetto in formazione e che l'interesse del minore venga privilegiato nei confronti di altri interessi. L'interesse superiore del minore costituisce criterio di valutazione nelle deliberazioni - amministrative e giudiziarie - relative alla famiglia ed in particolare per discernere se sia più opportuno, in situazioni di pregiudizio o abbandono del minore, aiutare i genitori in difficoltà con aiuti sociali o educativi o disporre l'allontanamento del figlio o l'adozione; per gli interventi economico sociali di assistenza scolastica e tutela del diritto all'istruzione; per lo sviluppo dell'affidamento familiare e la riduzione dell'istituzionalizzazione; per l'integrazione dei ragazzi stranieri; per la lotta al lavoro minorile precoce; per il prolungamento della scuola dell'obbligo e così via.

Malgrado l'attenzione del Governo all'interesse superiore del fanciullo non si può affermare che tutti i problemi siano risolti. Anche in ambito istituzionale residuano culture che tendono a privilegiare gli interessi dell'adulto, cosicché non è infrequente che siano contrabbandati come interessi del minore interessi propri degli adulti; e che problemi organizzatori e di spesa (per esempio in materia assistenziale e di ricovero in particolari strutture) prevalgano su fondamentali

bisogni evolutivi. Si tratta, pertanto, di sviluppare, accanto ad una più adeguata cultura del rispetto dei soggetti in età evolutiva e dei loro diritti, anche un migliore sistema di protezione di questi interessi. È anche indispensabile una riforma dell'ordinamento giudiziario minorile che riordini le competenze ed assicuri a tutti i minori giudici specializzati. Inoltre, occorre intensificare una più adeguata formazione degli operatori sociali e scolastici sui bisogni, difficoltà ed esigenze di bambini e adolescenti nonché una migliore conoscenza da parte degli operatori sanitari di problemi inerenti non solo alla salute fisica ma anche allo sviluppo psicoaffettivo dei soggetti in età evolutiva. Va realizzato un sistema di servizi di protezione dell'infanzia che sia tendenzialmente omogeneo su tutto il territorio nazionale superando vecchie disuguaglianze.

4. IL DIRITTO ALLA VITA, ALLA SOPRAVVIVENZA E ALLO SVILUPPO (lg 40-41)

Si rinvia, per le risposte ai quesiti di cui ai numeri 40-41 delle linee guida, alla parte di questo Rapporto relativa alla salute e all'assistenza: sembra opportuna una trattazione unitaria dei problemi relativi alla salute e al diritto alla vita, allo sviluppo ed alla sopravvivenza per la stretta interconnessione che esiste tra questi temi.

5. IL RISPETTO DELLE OPINIONI DEL FANCIULLO (lg 42-47)

La nostra Costituzione prevede, in via generale, che tutti hanno diritto di manifestare liberamente il loro pensiero con la parola, lo scritto ed ogni altro mezzo di diffusione: pur se non vi è uno specifico riferimento ai minori di età, l'uso dell'omnicomprensivo termine "tutti" non può non riguardare anche il fanciullo.

Nell'ambito familiare il dovere di ascolto del minore, e di considerazione delle sue opinioni, non è espressamente affermato ma si ricava chiaramente dalla disposizione che sancisce per i genitori l'obbligo di svolgere la propria funzione educativa tenendo conto della capacità, delle inclinazioni naturali e le aspirazioni dei figli (art. 147 cod. civ.). La violazione da parte dei genitori di questo precetto può comportare interventi del giudice limitativi o ablativi della potestà genitoriale. Sulla base di questo precetto normativo, il Tribunale per minorenni di Bologna ha sancito che la potestà genitoriale "non comprende il diritto di contrastare, anche mediante restrizioni personali, le scelte ideologico-culturali del figlio minore ma deve essere esercitata nel rispetto delle libertà fondamentali e dei diritti inviolabili dell'uomo" (26 ottobre 1973).

Nell'ambito scolastico è stato recentemente approvato lo statuto delle studentesse e degli studenti della scuola secondaria (D.P.R. 24 giugno 1998, n. 249) in cui varie norme ribadiscono il diritto del minore ad essere ascoltato: l'art. 1 afferma che la vita della comunità scolastica si basa sulla libertà di espressione, di pensiero, di coscienza e di religione; l'art. 2 comma 1 che la scuola valorizza le inclinazioni personali degli studenti anche attraverso un'adeguata informazione, la possibilità di formulare richieste e di realizzare iniziative autonome, che (comma 4) gli studenti hanno diritto alla partecipazione attiva e responsabile alla vita della scuola e (comma 6) alla scelta tra le attività curricolari. Sul piano disciplinare lo stesso regolamento sancisce (art. 4) che nessuno può essere sottoposto a sanzioni disciplinari senza essere stato prima invitato ad esporre le proprie ragioni e che in nessun caso può essere sanzionata, né direttamente né indirettamente, la libera espressione di opinioni correttamente manifestata e non lesiva dell'altrui personalità.

Non è invece espressamente previsto che il fanciullo debba essere sempre sentito e possa esporre la sua opinione prima della sua collocazione in istituto o in comunità o in affidamento familiare: è però maturato nei giudici più avvertiti il convincimento che, prima di un allontanamento dalla famiglia, sia sempre necessario far esprimere al minore la sua opinione e spiegargli il significato del provvedimento che sarà assunto.

Nelle procedure giurisdizionali sono fissate alcune regole in ordine all'ascolto del minore. Come già espresso, bisogna però riconoscere che la normativa relativa all'ascolto del minore è assai frammentaria, disorganica e talora contraddittoria per cui non è possibile individuare una linea orientativa del legislatore.

Nel processo civile l'ordinamento in alcuni casi non solo esige l'ascolto del minore ma considera vincolante la volontà del minore: il riconoscimento del figlio sedicenne non può avvenire senza il suo consenso; l'inserimento del figlio naturale nella famiglia legittima non può avvenire senza il consenso dei figli legittimi che abbiano compiuto i sedici anni; in vari momenti della procedura di adozione la volontà del minore quattordicenne è considerata decisiva. In altri casi invece è previsto solo che il minore sia obbligatoriamente sentito se ha raggiunto una certa età: dodici anni per i vari momenti della procedura di adozione ed in quella di affidamento familiare. Viceversa, di audizione del minore non si parla in sede di separazione personale dei genitori sia essa consensuale che giudiziaria o di modifica delle condizioni della separazione. E' anche da sottolineare come, di fronte ad un indirizzo legislativo che appariva orientato verso un crescente riconoscimento dell'esigenza di ascoltare il minore nelle procedure giudiziali, le più recenti disposizioni (L. n. 74 del 1987) in materia di divorzio stabiliscono che il giudice debba ascoltare il minore solo se strettamente necessario, restringendo così il più ampio spazio di discrezionalità ("se opportuno") stabilito in proposito dalla precedente legge (L. n. 898 del 1970).

È anche da rilevare che esistono regole diverse per situazioni simili: i figli ultraquattordicenni devono essere sentiti dal giudice se vi sia un contrasto tra i genitori su questioni di particolare importanza che li riguardino (art. 316 cod. civ.), mentre nulla è previsto quando il contrasto è divenuto così rilevante da comportare la separazione tra i genitori e l'affidamento del minore ad uno di essi o eventualmente a terzi o quando si controverta sull'esercizio della potestà genitoriale. È previsto che i figli di una famiglia legittima debbano dare il consenso per l'introduzione del figlio naturale nel nucleo, ma per la legittimazione per provvedimento del giudice debbono essere solo ascoltati e per l'adozione di un altro bambino da parte di genitori legittimi con figli non è richiesto neppure di sentire i figli legittimi della coppia adottante o della coppia affidante, mentre appare evidente l'opportunità che essi siano coinvolti in una decisione che ha notevoli riflessi sulla loro vita futura. Ed anche il fissare età diverse per l'ascolto (dodici, quattordici, sedici anni) non sembra legata alla peculiarità delle situazioni, ma appare del tutto casuale.

Sarebbe pertanto indispensabile un'unitaria previsione legislativa che - pur lasciando solo ad alcuni casi specifici, sulla base della loro rilevanza sulla vita del ragazzo, l'esigenza di un suo consenso - sancisca che in tutte le procedure giudiziarie ed amministrative che lo riguardano il minore che abbia compiuto i dodici anni, e se opportuno anche in età inferiore, sia ascoltato con modi e forme che consentano di percepire il suo vero pensiero e non gli arrechino un grave turbamento.

Più organica è la legislazione nel processo penale minorile in cui si prescrive in ogni fase del processo l'ascolto del minore imputato con l'assistenza dei servizi e del genitore o altra persona idonea indicata dallo stesso minore. È anche richiesto che l'ascolto del minore divenga dialogo costruttivo: il nuovo codice di procedura penale minorile esige che il giudice illustri all'imputato il significato delle attività processuali che si svolgono alla sua presenza nonché il contenuto e le ragioni etico-sociali della decisione (art. 1 d.p.r. 22 settembre 1988, n. 448).

Nel processo penale per adulti, in cui siano coinvolti minori come vittime o testimoni di reato, sono state opportunamente previste una serie di norme per garantire il doveroso ascolto

del ragazzo e la protezione della sua personalità. Si è cercato di tutelare la riservatezza del minore prevedendo la possibilità che si proceda a porte chiuse all'audizione del minore e sancendo il divieto per i mezzi di comunicazione di pubblicare le generalità e l'immagine di minori testimoni, persone offese o danneggiate dal reato fino a quando non siano diventati maggiorenni (art. 114/6 cod. proc. pen.). Si è inoltre cercato di tutelare la personalità del minore prevedendo (art.498/4) che l'esame del minore in sede dibattimentale venga condotto solo dal Presidente su domande e contestazioni proposte dalle parti e che, nell'esame, il Presidente possa avvalersi dell'ausilio di un familiare del minore o di un esperto di psicologia infantile. Un'importante novità è stata introdotta dalla legge sulla violenza sessuale (L. 66 del 1996) prevedendo all'art. 13 che è possibile al Pubblico Ministero, o alla persona sottoposta alle indagini, chiedere che si proceda con incidente probatorio e all'art. 14 che l'udienza possa anche svolgersi in luogo diverso dal Tribunale e anche nell'abitazione del minore.

Comunque nelle procedure giudiziarie e amministrative è previsto che il minore possa attivare la procedura attraverso un suo rappresentante (di norma il genitore o il tutore ma anche un curatore speciale nel caso di conflitti di interessi). È da sottolineare che per il nostro ordinamento dopo il compimento dei 14 anni il minore può ottenere un autonomo permesso di soggiorno valido fino al 18° anno e che il minore può presentare direttamente la domanda concernente il diritto di asilo: deve però essere informato il Tribunale per minorenni per la nomina di un tutore.

Il diritto dei ragazzi a costituire associazioni nelle scuole è previsto dal già citato statuto dei diritti degli studenti; il diritto ad esprimere propri rappresentanti negli organi collegiali della scuola superiore è previsto dal D.P.R. 31 maggio 1974, n 416.

Si vanno anche sviluppando in molte città i Consigli comunali dei bambini. Il Consiglio esercita la sua attività attraverso il confronto e la mediazione con gli amministratori adulti; le attività sono supportate da un Comitato di pilotaggio formato da adulti (un insegnante o un animatore); opera in un territorio comunale che coincide con un'area che i bambini conoscono; dispone di un budget che consente di conoscere altre esperienze e realizzare piccoli interventi; elabora progetti per la trasformazione di spazi urbani, temi ambientali, attività sportive e di tempo libero, attività culturali.

III. Diritti civili e libertà'

Si risponde in questa parte ai quesiti relativi agli art. 7,8,13-17 e 37 della Convenzione di cui ai numeri 48-61 delle linee guida

PREMESSA

L'ordinamento italiano riconosce, anche a livello costituzionale, i diritti civili e di libertà a tutte le persone senza differenze di età. Naturalmente la possibilità di esercizio di tali diritti può variare in ragione della capacità, maggiore o minore, raggiunta dal soggetto nel proprio processo maturativo: una cosa è l'esercizio dei diritti di libertà nell'adolescente ed altra cosa è l'esercizio dei diritti di libertà nel bambino. La costruzione dell'identità del soggetto in formazione si realizza attraverso un duplice processo di continuità e crescita in cui deve rinegoziare costantemente il proprio bisogno di appartenenza alla propria famiglia con l'esigenza di rendersi autonomo e responsabile e il proprio bisogno di dipendenza con l'esercizio della libertà. La realizzazione di relazioni autorevoli da parte di genitori ed operatori in cui siano bilanciate libertà ed interventi orientativi e regolativi di guida, sostegno ed autodeterminazione costituisce un fattore di notevole incidenza per lo sviluppo dell'identità, favorendo la personalizzazione verso l'autonomia ed escludendo l'individuazione egocentrica ed il ripiegamento su di sé. Se in ambito educativo è necessario comporre l'antinomia tra autonomia e dipendenza attraverso una dialettica dinamica e costruttiva, anche nell'ambito del diritto è necessario un adeguato bilanciamento tra le due posizioni e una visione unitaria e coerente.

Ciò implica da una parte riconoscere che i diritti di libertà, in quanto diritti fondanti la persona, non possono essere sostanzialmente ritenuti irrilevanti, attribuendo al genitore un potere assoluto sul figlio; dall'altra riconoscere che, se l'autonomia è funzionale alla costruzione dell'identità del fanciullo, nei confronti di un soggetto la cui maturazione non si è ancora compiuta pienamente occorre anche l'esercizio di una guida autorevole da parte del genitore che vigili sul suo itinerario formativo nell'interesse del figlio e della comunità.

L'ordinamento giuridico non ha affrontato - per lo meno in modo esplicito - i problemi relativi al rapporto tra funzione educativa del genitore e diritti di libertà del figlio. È però da rilevare che l'affermazione contenuta nell'art. 147 cod. civ. - secondo cui l'attività educativa genitoriale deve rispettare le capacità, le inclinazioni naturali e le aspirazioni dei figli - ha posto, in via generale, un primo, fondamentale, limite al potere genitoriale: esso non può essere esercitato in modo tale da violentare la personalità morale del figlio anziché educarlo a quella libertà che sola favorisce lo sviluppo e lo aiuta a diventare persona adulta, consapevole e responsabile. Il riconoscimento costituzionale dei diritti fondamentali della persona, e le precise applicazioni che emergono dalla Convenzione dei diritti del bambino, costituiscono un ulteriore criterio interpretativo nel caso di contrasto tra diritti di libertà del minore e diritto educativo del genitore.

Emerge perciò dall'ordinamento che se il diritto del genitore non è assoluto, e può e deve essere sindacato, anche il diritto di libertà del minore non può considerarsi assoluto perché deve essere funzionale ad un reale processo di crescita, autonomia e responsabilizzazione. I diritti di libertà del minore trovano un limite nella necessità di assicurargli un globale e armonico sviluppo intervenendo nel caso di scelte lesive per la propria crescita. Ciò non significa che i diritti di libertà del ragazzo debbano essere sostanzialmente misconosciuti o accantonati, ma che vada attentamente valutato - prima dal genitore e poi eventualmente anche dall'organo giudiziario di tutela del minore - se il ragazzo in formazione abbia raggiunto una maturità tale da

consentirgli una scelta autenticamente libera e rispondente alle sue esigenze di sviluppo, una gestione adeguata e costruttiva della propria vita ed una consapevolezza delle conseguenze implicate nella scelta effettuata.

1. NOME E NAZIONALITÀ (lg 49-53)

La dichiarazione di nascita si deve fare all'ufficiale di stato civile nei dieci giorni successivi alla nascita (art. 67 r.d. 9 luglio 1939, n. 1238). La procedura di denuncia è stata rivisitata di recente dalla legge 15 maggio 1997, n. 127 di semplificazione amministrativa che in modifica dell'art. 70 del citato r.d. n. 1238/1939 ha stabilito che quando il bambino nasce in ospedale o in clinica la denuncia di nascita viene fatta direttamente in tali strutture e che chiunque dichiari la nascita (uno dei genitori o un loro procuratore, la persona che ha assistito al parto o la persona delegata dall'istituto o ospedale dove il parto ha avuto luogo) deve rispettare l'eventuale volontà della madre di non essere nominata. Poiché l'obbligo di denuncia incombe a un elevato numero di soggetti e nell'ormai quasi totalità dei casi il bambino nasce in ospedale o in clinica dove la denuncia di nascita viene comunque fatta di ufficio, e poiché l'assistenza nelle strutture ospedaliere pubbliche per il parto spetta anche alle donne straniere irregolari (come spesso sono le donne nomadi o immigrate) risulta molto remota la possibilità che una denuncia di nascita non venga fatta o sia ritardata.

La conseguenza è che con la dichiarazione di nascita il bambino nato in Italia acquista subito un'identità costituita da un nome (del padre, o della madre naturale che sola lo ha riconosciuto, o attribuito dall'ufficiale di stato civile se il padre è ignoto e la madre ha chiesto di non essere nominata nei registri di stato civile), da un prenome (indicato da uno dei genitori o dall'ufficiale di stato civile per il figlio di ignoti) e da una cittadinanza (ex art. 1 legge 5 febbraio 1992, n. 91, quella italiana se almeno uno dei genitori è italiano, se i genitori sono ignoti o apolidi, se egli non segue la cittadinanza dei genitori stranieri secondo la legge dello Stato al quale appartengono; altrimenti la cittadinanza straniera di uno dei genitori).

Sempre per effetto della dichiarazione di nascita, se con essa i genitori hanno accettato di essere nominati come tali riconoscendo così il figlio, i genitori diventano titolari di tutti i diritti-doveri di genitori ed il figlio ha diritto di conoscerli e ad essere allevato da essi.

Se invece non risulta l'esistenza di genitori naturali che abbiano riconosciuto il minore né la sua paternità o maternità sia stata dichiarata giudizialmente, il tribunale per i minorenni (previa eventualmente una sospensione per dare tempo ad uno dei procreatori di decidere se riconoscere quel bambino come figlio) dichiara l'adottabilità del minore (art. 11 legge 4 maggio 1983, n. 184) e quindi procede ad un suo affidamento adottivo che lo istituisce figlio in una famiglia degli affetti, che sarà la "sua" famiglia e nella quale sarà cresciuto ed educato.

L'omissione della denuncia di nascita è stata riscontrata in qualche caso per bambini nomadi di famiglie provenienti dalla ex-Jugoslavia e, in questi casi, si provvede a dare al minore un'identità mediante un procedimento di dichiarazione di nascita tardiva (artt. 68-69 r.d. 9 luglio 1939, n. 1238). In alcuni casi i procreatori hanno nascosto la nascita per cedere il bambino ad un'altra coppia che lo ha registrato come figlio proprio commettendo il reato di falsità ideologica (art. 483 cod.pen.) punibile con la reclusione fino a due anni. Il bambino ha comunque ricevuto subito un'identità sia pure non corrispondente a quella della famiglia biologica o al suo stato di figlio non riconosciuto.

Nella registrazione di nascita l'identità del bambino è costituita da un nome, un prenome, una cittadinanza; l'elemento di identità rappresentato dallo stato di figlio di due persone o di una persona può essere attribuito - come normalmente avviene - all'atto della denuncia di nascita oppure con un riconoscimento successivo oppure con la trascrizione del provvedimento del tribunale per i minorenni di adozione.

Per prevenire ogni forma di stigmatizzazione o discriminazione del figlio che non abbia genitori, o che risulti figlio naturale di un solo genitore, gli estratti di stato civile devono essere rilasciati per riassunto (salvo che il procuratore della Repubblica autorizzi il rilascio per copia integrale) omettendo ogni indicazione da cui risulti che la paternità o la maternità non è conosciuta e indicando solo il nome del genitore o dei genitori che l'hanno riconosciuto o adottato (art. 186 r.d. 9 luglio 1939, n. 1238).

Non sono state adottate misure specifiche dirette ad informare i genitori che il figlio ha diritto a conoscerli e ad essere allevato da essi. Questo diritto del figlio è ovvio, e ad esso viene improntata tutta la legislazione; in particolare, esso è affermato espressamente dall'art. 1 della legge 4 maggio 1983, n. 184 ("Il minore ha diritto di essere educato nell'ambito della propria famiglia") e le politiche sociali e la gestione giudiziaria sono state sempre rivolte a realizzarlo, anche con forme di sostegno educativo, economico e alloggiativo ai genitori.

In particolare viene ritenuto cattivo esercizio della potestà il delegare da parte dei genitori l'allevamento del figlio, all'infuori di cause di forza maggiore temporanee, ad altre persone o a comunità o ad istituti, sicché dove si verificano queste ipotesi il tribunale per i minorenni interviene con prescrizioni o nei casi di abbandono materiale e morale con l'adozione.

In base alla legge sulla cittadinanza 5 febbraio 1992, n. 91 è esclusa l'ipotesi che un bambino possa rimanere senza nazionalità, perché:

- è cittadino italiano per nascita il figlio nato in Italia che non segue la cittadinanza dei genitori secondo la legge dello Stato al quale essi appartengono;
- si considera cittadino italiano per nascita il figlio di ignoti trovato nel territorio della Repubblica, se non venga provato il possesso di altra cittadinanza;
- acquista la cittadinanza italiana il minore straniero adottato da cittadino italiano; e in caso di revoca dell'adozione per fatto dell'adottato questi perde la cittadinanza sempre che sia in possesso di altra cittadinanza o la riacquisti;
- acquista la cittadinanza italiana il figlio minore convivente di chi acquista, o riacquista, la cittadinanza italiana;
- può essere concessa la cittadinanza italiana al bambino apolide, nato all'estero, o straniero riconosciuto rifugiato (nato in Italia o all'estero) che risiede legalmente da almeno cinque anni nel territorio della Repubblica;
- può essere concessa la cittadinanza al bambino straniero, nato in Italia o all'estero, che risiede legalmente da almeno dieci anni nel territorio della Repubblica (questo periodo viene ridotto a quattro anni se si tratta di un bambino cittadino di uno stato membro delle Comunità europee).

Non c'è nessuna diversità quanto alla cittadinanza fra bambini nati dentro o fuori del matrimonio, mentre per i bambini richiedenti asilo politico o rifugiati vale quanto sopra detto.

Il bambino nato da genitori di diversa nazionalità può acquistare e mantenere la nazionalità di entrambi i genitori, essendo stato abrogato l'obbligo di opzione e vigendo il principio della pluralità delle nazionalità, a meno che ci sia rinuncia alla cittadinanza italiana in occasione del trasferimento della residenza all'estero.

2. PRESERVAZIONE DELL'IDENTITÀ (lg 54)

Il principio della conservazione dell'identità del bambino, costituita da nome, relazioni familiari e nazionalità, incontra un'eccezione rilevante nell'adozione di minori, che crea un nuovo status per cui il bambino, mantenendo solo il prenome originario, acquista il cognome, le relazioni familiari e la nazionalità (o le nazionalità) dei nuovi genitori (art. 27 comma 1 legge 4 maggio 1983, n. 184). In questo caso il bambino che abbia compiuto i quattordici anni può

conservare la propria identità negando il consenso all'adozione e, se di età inferiore, può essere sentito manifestando la sua contrarietà (art. 22 comma 4 legge 4 maggio 1983, n. 184).

La giurisprudenza attribuisce al cognome un triplice significato di segno di identificazione personale, indicatore dell'appartenenza ad un gruppo familiare e qualità delle personalità nelle relazioni familiari. Date queste valenze ne deriva un tendenziale principio di permanenza del cognome del minore, permanenza che trova eccezioni solo quando intervengano:

- riconoscimento di figlio naturale posteriormente alla formazione dell'atto di nascita di figlio di ignoto (art. 262, comma 1 cod. civ.: al cognome attribuito originariamente dall'ufficiale civile, trattandosi di cognome fittizio, si sostituisce quello del genitore che riconosce, o il cognome del padre se il riconoscimento è fatto contemporaneamente da padre e madre);
- riconoscimento paterno successivo a quello materno (art. 262 comma 3 cod. civ.): il tribunale per i minorenni decide per il figlio minore di età se debba sostituire il cognome precedente della madre assumendo il cognome del padre o aggiungendo il cognome del padre a quello della madre;
- adozione non legittimante (artt. 55 legge n. 184/1983 e 299 cod. civ.): l'adottato assume il cognome dell'adottante e lo aggiunge al proprio;
- legittimazione di figlio naturale per susseguente matrimonio o da parte del padre (artt. 280 sgg. cod. civ.: il figlio naturale che portava il cognome materno acquista quello paterno);
- legittimazione da parte della madre del figlio che il padre aveva solo riconosciuto (argomentando ex art. 290 cod. civ., il cognome originario paterno viene sostituito con quello materno);
- accoglimento dell'azione di disconoscimento della paternità legittima (artt. 244 sgg cod. civ.): perdita dello status di figlio legittimo, con mantenimento dello status di figlio riconosciuto dalla sola madre di cui assume il cognome;
- annullamento del riconoscimento paterno del figlio naturale (artt. 263-268 cod. civ.): con il venire meno del cognome paterno vengono attribuiti il cognome materno se il figlio era stato riconosciuto dalla madre o altro cognome se difettava un riconoscimento materno;
- cambiamento del cognome per fondate ragioni con decreto del presidente della Repubblica (artt. 6 comma 3 cod. civ. e 153 r.d. n. 1238/1939);
- rettificazione del cognome erroneamente attribuito (art. 165 r.d. n. 1238/1939).

Intervenendo tuttavia per valutare la costituzionalità di una di queste disposizioni per cui il fanciullo può vedersi modificato il cognome e quindi l'identità, la Corte costituzionale con sentenza 4 febbraio 1994 n. 13 ha affermato la non obbligatorietà di tale modifica e la possibilità di mantenere il cognome originario ove questo sia entrato a fare parte dell'identità personale dell'interessato. Si tratta di un principio che potrebbe essere fatto valere dunque in ognuna di queste situazioni, a tutela del bambino.

Una modifica delle relazioni familiari nell'interesse del minore si ha quando ci siano adozione, legittimazione, riconoscimento di figlio naturale; tale modifica avviene invece con una perdita dolorosa di elementi di identità nel caso di annullamento del riconoscimento e di azione di disconoscimento di paternità legittima. In questo momento è molto dibattuto il problema se il padre che abbia consentito ad una paternità assistita della moglie con un seme di donatore possa poi disconoscere il figlio, affermando che non è suo, e facendogli perdere sia lo status di figlio legittimo sia il cognome con cui egli era conosciuto nelle relazioni sociali.

La condotta di chi privi il bambino illegalmente degli elementi costitutivi dell'identità, o di alcuni di essi, per esempio con indicazione abusiva di altro cognome o di altri genitori, è punita come reato di falsità personale (artt. 494-495-496 cod. pen.).

3. LIBERTÀ DI ESPRESSIONE (lg 55)

L'art. 21 della Costituzione stabilisce che "tutti hanno diritto di manifestare liberamente il proprio pensiero con la parola, lo scritto e ogni altro mezzo di diffusione". E questa disposizione vale per tutti, cittadini o stranieri, adulti o minori.

Non ci sono per bambini e adolescenti restrizioni alla libertà di espressione del pensiero diverse e maggiori rispetto a quelle poste per gli adulti. Dal punto di vista formale sono necessarie l'indicazione dello stampatore e dell'autore per diffondere degli stampati non periodici e la registrazione per diffondere gli stampati periodici, mentre la radiotrasmissione sonora o televisiva da parte di soggetti diversi dalla concessionaria pubblica è subordinata al rilascio di concessione. Quanto ai contenuti l'esercizio della libertà di espressione trova un limite nella contrarietà al buon costume e nell'espressione di parole o immagini che costituiscano reato.

4. LIBERTÀ DI PENSIERO, COSCIENZA E RELIGIONE (lg 56-57)

Lo Stato italiano garantisce nella loro pienezza, per l'adulto come per il minore, i diritti di libertà di pensiero, di coscienza e di religione.

I diritti di libertà di pensiero e di coscienza rientrano fra i diritti fondamentali dell'uomo, sia come singolo sia nelle formazioni sociali, che la Repubblica riconosce e garantisce (art. 2 Cost.). E l'art. 19 della Costituzione dispone che "tutti hanno diritto di professare liberamente la propria fede religiosa in qualsiasi forma, individuale o associata, di farne propaganda e di esercitarne in privato o in pubblico il culto, purché non si tratti di riti contrari al buon costume".

Non c'è dunque dubbio che un bambino abbia nella loro pienezza queste libertà, senza che possa incontrare dei limiti esterni alla sua famiglia, salvo quelli relativi all'ordine pubblico e al buon costume. Il problema che si pone è invece se il minore abbia diritto ad opinioni diverse da quelle dei suoi genitori, a manifestarle all'esterno contro la loro volontà, a professare una fede religiosa diversa da quella dei suoi genitori o all'interno della fede dei genitori a compiere delle scelte di vita diverse da quelle che essi desiderano o a non seguire più nessuna fede religiosa. Al riguardo la giurisprudenza, tenuto conto dell'età e della maturità del minore e dell'intensità dei suoi sentimenti, ritiene che scelte non lesive per sé e per gli altri, e manifestazioni di pensiero frutto di un convincimento sincero e ragionevoli, debbano essere rispettate e che costituisca un'inadeguata condotta genitoriale quella di impedire al minore già sufficientemente maturo di esercitare questi diritti personalissimi o di costringerlo a comportamenti che non corrispondono alle sue attuali inclinazioni.

Il fanciullo, facente parte di una minoranza religiosa o di un gruppo autoctono, ha pieno diritto ad una libertà di coscienza o di culto e a manifestare la sua religione o credo, senza limitazioni che non siano quelle di riti contrari al buon costume.

Il problema del rispetto della libertà del fanciullo di manifestare la sua religione o credo si è posto invece per la partecipazione all'insegnamento religioso impartito da insegnanti indicati dalla Chiesa cattolica (che è in Italia la religione assolutamente maggioritaria) nell'ora di religione settimanale che si svolge nelle scuole pubbliche.

La soluzione che è stata data è quella della facoltatività dell'insegnamento religioso. Prima dell'inizio dell'anno scolastico i genitori quali rappresentanti del minore (per le scuole elementari o medie) o lo studente direttamente (che ha ormai un'età da quattordici anni in su, per le scuole superiori) scelgono se avvalersi o meno dell'insegnamento religioso cattolico. In caso di una decisione di non avvalersi lo studente può scegliere se, in quell'ora settimanale di religione cattolica, frequentare una materia di studio alternativa, o dedicarsi allo studio individuale, o uscire dall'edificio della scuola.

Il problema rimane per le scuole materne (che ospitano i bambini fra i tre e i sei anni) e delle scuole elementari nelle quali c'è un insegnamento della religione cattolica di due ore settimanali diffuso per cui è più difficile che bambini appartenenti a minoranze possano astenersi da esso senza subire momenti di emarginazione. Un abbozzo di soluzione viene trovato - nelle scuole materne dove ci sono bambini appartenenti a minoranze religiose - con un insegnamento religioso di tipo non confessionale,

Non vengono generalmente segnalati abusi dell'insegnamento e della pratica religiosa per il fanciullo che si trovi in un istituto o in una comunità o in ospedale, appartenenti ad una chiesa diversa da quella del bambino ospitato. Infatti c'è una pratica normale di ecumenismo per cui viene consentito o richiesto l'intervento del ministro del culto del minore oppure si consente al minore di partecipare all'esterno al suo culto, senza imposizioni di partecipazione religiosa aliena che vadano contro la sua coscienza.

È infine da segnalare come la recente legge sull'obiezione di coscienza al servizio militare (L. 8 luglio 1998, n. 230 "Nuove norme in materia di obiezione di coscienza") abbia profondamente innovato nei confronti della precedente normativa in materia: l'obiezione al servizio militare cessa di essere oggetto di una benevola concessione dello Stato per divenire espressione di un diritto soggettivo e cioè del diritto alla libertà di pensiero, coscienza e religione.

5. LIBERTÀ DI ASSOCIAZIONE E DI RIUNIRSI PACIFICAMENTE (lg 58)

Ogni cittadino, adulto o minore, ha diritto di associarsi liberamente, senza autorizzazione, per fini che non sono vietati ai singoli dalla legge penale e fa divieto delle associazioni segrete e delle organizzazioni di carattere militare (art. 18 Cost.). Dunque i bambini possono creare associazioni o partecipare ad associazioni, senza che debbano richiedere od ottenere nessuna autorizzazione.

I cittadini, adulti o minori, hanno diritto di riunirsi pacificamente senza armi e per le riunioni, sia che si svolgano in luogo privato o aperto al pubblico, non è richiesta autorizzazione o preavviso (art. 17 Cost.). Solo per riunioni che si svolgano in luogo pubblico gli organizzatori, adulti o minori, devono dare un preavviso all'autorità al fine di consentire a questa la possibilità di vietarle per comprovati motivi di sicurezza o di incolumità pubblica.

La legge 6 marzo 1998 n. 40, che costituisce la carta dei diritti e dei doveri dello straniero, stabilisce all'art. 2 che lo straniero regolarmente soggiornante nel territorio dello Stato gode dei diritti in materia civile attribuiti al cittadino italiano, salvo disposizioni contrarie. E dunque i diritti di associazione e di riunione, esercitati secondo le modalità sopra esposte, spettano al minore straniero regolare allo stesso modo che al minore italiano.

La normativa italiana vigente corrisponde dunque pienamente a ciò che viene richiesto dall'art. 15 della Convenzione sui diritti del fanciullo.

6. PROTEZIONE DELLA VITA PRIVATA (lg 59)

La questione della protezione della vita privata della persona minore viene presa in considerazione sotto molteplici profili.

a) Anzitutto non è ritenuta interferenza arbitraria o illegale nella vita privata del bambino l'attività dei genitori o del tutore che, nell'esercizio di una vigilanza educativa, si occupino della sua vita o anche prendano conoscenza del contenuto della sua corrispondenza o del suo diario; solo l'abuso di tale vigilanza, per forme che non siano rispettose dell'identità e della riservatezza

psicologica della persona del minore, può costituire cattivo esercizio della potestà e comportare provvedimenti del tribunale per i minorenni.

b) Il diritto alla privacy del bambino rispetto ad interferenze esterne alla sua famiglia viene tutelato nei modi generali previsti per ogni persona (la presa di cognizione e la rivelazione del contenuto di corrispondenza diretta ad altri sono punite dagli artt. 616 e 618 cod. pen.; il domicilio è inviolabile ex art. 614 cod. pen.; costituisce reato punito dall'art. 615 bis cod. pen. il procurarsi indebitamente mediante l'uso di strumenti di ripresa visiva o sonora delle notizie o immagini attinenti alla vita privata nel domicilio; secondo la giurisprudenza costituisce illecito civile - sulla base dell'art. 2 della Costituzione che afferma i principi inviolabili dell'uomo - la rivelazione attraverso i mezzi di informazione di particolari della vita privata e dell'immagine al di fuori di una situazione di rilevanza pubblico-sociale del fatto; la legge sulla privacy del 31 dicembre 1996 n. 675 protegge contro le interferenze nella vita privata dovute al trattamento dei dati personali fra cui i cosiddetti dati sensibili che possono rivelare l'origine razziale ed etnica, le convinzioni filosofiche, religiose o di altro genere, l'adesione a partiti, sindacati, associazioni, lo stato di salute e la vita sessuale).

In aggiunta a queste misure generali ci sono provvidenze specifiche a tutela della riservatezza del minore. Per impedire una potenziale conseguenza dannosa della pubblicità per i minori che partecipino ad un processo penale, e in particolare una prematura identificazione del minore imputato come soggetto deviante da parte di altri appartenenti del gruppo sociale, è vietata la pubblicazione delle generalità e dell'immagine di minorenni testimoni, persone offese o danneggiati dal reato fino a quando non sono divenuti maggiorenni, salva un'autorizzazione del minore ultrasedicenne o del tribunale per i minorenni (art. 114 comma 6 cod. proc. pen.). Inoltre, sono vietate le pubblicazioni e la divulgazione, con qualsiasi mezzo, di notizie o immagini idonee a consentire l'identificazione di un minore comunque coinvolto in un procedimento penale (art. 13 d.p.r. 22 settembre 1988, n. 448), fatta eccezione del caso che su richiesta dell'imputato ultrasedicenne l'udienza dibattimentale sia pubblica. Infine, a tutela di sottrarre la vittima minore alla curiosità del pubblico e di comprometterne il recupero della personalità il dibattimento penale nei confronti di un imputato adulto si svolge a porte chiuse quando vi sia l'audizione di un minore vittima di reato (art. 472 cod. pen.).

A sua volta la giurisprudenza, ritenendo che per i minori nel bilanciamento fra il diritto alla riservatezza e il diritto dell'informazione in presenza di un fatto socialmente rilevante prevalga il primo, è ormai orientata a vietare la pubblicazione diffusa e la divulgazione incontrollata dell'immagine di un minore, anche al di fuori di un processo penale, quando non vi sia il consenso del minore stesso ultrasedicenne o dei suoi legali rappresentanti.

La possibilità che i genitori, rappresentanti del minore e custodi del suo diritto alla riservatezza, possano a suo nome consentire la pubblicazione della sua immagine o cederne a pagamento il diritto di riprodurla, al di fuori di un processo penale dove ciò sarebbe comunque vietato, viene posta da qualcuno in discussione, mentre si ritiene che al di sopra dei sedici anni solo il minore, e non i suoi legali rappresentanti, possano cedere questo diritto all'immagine.

I giornalisti italiani della carta stampata e della televisione si sono dati un codice deontologico, la cosiddetta Carta di Treviso del 5 ottobre 1990, che li impegna al mantenimento dell'anonimato nei confronti del minore autore o vittima di un reato, con rinuncia a pubblicare elementi che anche indirettamente possano comunque portare alla sua identificazione e a tutelare il minore come persona in divenire che verrebbe turbata da clamorosi protagonismi anche in relazione a fatti non costituenti reato (suicidi, questioni relative ad adozioni e affidamento, figli di genitori carcerati, ecc.); inoltre la Carta invita i giornalisti in caso di pubblicazioni di dati personali e di divulgazione di immagini (come può apparire qualche volta necessario, per esempio in casi di rapimento o di bambini scomparsi) a verificare il preventivo assenso dei genitori e del giudice competente. Tale documento, aggiornato nel 1995 con un "Vademecum", è diventato legge dello Stato (Gazzetta Ufficiale del 2 agosto 1998).

Inoltre, il 29 luglio 1998 è stato varato dal Garante per la protezione dei dati personali il Codice di deontologia sulla privacy (in applicazione della legge 31 dicembre 1996, n. 675) preparato dal Consiglio nazionale dell'Ordine dei giornalisti. Alcuni casi di violazione di queste norme hanno dato luogo negli ultimi tre-quattro anni a procedimenti disciplinari articolati secondo quattro modalità di condanna: avvertimento, per mancanze di lieve entità, censura, per mancanze di grave entità; sospensione dell'attività (da due mesi ad un anno), in casi di condotta che abbia compromesso la dignità professionale; radiazione dall'albo, se la dignità professionale è stata gravemente compromessa. I provvedimenti emessi, aggiornati ad aprile 1997, sono stati 74 suddivisi in 62 avvertimenti, 5 censure, 6 sospensioni e una radiazione. Nello specifico la seguente tabella offre uno spaccato regionale dei procedimenti emessi:

Tabella 1 - Procedimenti disciplinari contro giornalisti per regione e tipo di sanzione

Regione	Radiazioni	Avvertimenti	Censure	Sospensioni
Trentino Alto Adige	-	3	1	-
Piemonte V. Aosta	-	2	3	-
Lombardia	-	15	-	-
Veneto	-	3	-	-
Toscana	-	4	-	-
Emilia Romagna	-	2	-	1
Marche	-	3	-	-
Umbria	-	1	-	-
Lazio e Molise	1	13	1	5
Puglia	-	23	-	-
Basilicata	-	1	-	-
Sicilia	-	2	-	-
Totale	1	62	5	6

Fonte: Rivista Consiglio nazionale Ordine dei giornalisti, Og-Informazione, aprile 1997.

Al di fuori di quanto sopra, i veri e propri attacchi all'onore e alla reputazione, per il bambino come per la persona adulta, commessi con l'uso dei mass media o con la parola o scritti, costituiscono reati punibili a querela che viene proposta per i minori degli anni quattordici dai genitori o dal tutore e può essere proposta, per i minori fra i quattordici e i diciotto anni, oltre che dai genitori o dal tutore anche dal minore direttamente.

Non ci sono misure specifiche relative alla privacy per i bambini collocati in istituti. Il rispetto della vita e della dignità, in tutti i suoi aspetti, del minore ricoverato in istituto viene garantito da disposizioni penali (abuso di mezzi di correzione o di disciplina, maltrattamenti, artt. 571-572 cod. pen.), da controlli amministrativi (affidati all'ente locale) e da verifiche giudiziarie sulla condizione specifica di ogni minore (controlli periodici del giudice tutelare, art. 9, commi 4 e 5 legge 4 maggio 1983, n. 184).

7. ACCESSO AD UN'INFORMAZIONE PROPRIA (lg 60)

I mass-media sono liberi, e non appare possibile nella gran varietà della loro produzione orientata al pubblico dei ragazzi, promuovere a cura dello Stato delle scelte editoriali e una specifica diffusione secondo valutazioni di utilità sociale e culturale. E' la scuola soprattutto che si occupa di avviare ed educare alla lettura del libro e del giornale, anche attraverso esperienze

molto diffuse di abbonamento (a un prezzo agevolato dall'editore) di un quotidiano per la lettura in classe e di discussione comune di alcuni suoi contenuti.

Un'esperienza significativa di diffusione della lettura è stata realizzata da alcuni importanti premi letterari (il premio Pavan nel Veneto, il premio Grinzane-Cavour in Piemonte): sono stati consegnati ai ragazzi i libri che concorrevano al premio facendoli giudici del libro che poteva essere premiato.

Il problema di insegnamento, libri e informazioni nella lingua originale interessa alcune minoranze autoctone e i gruppi dei più recenti immigrati. Tenendo conto di queste situazioni il parlamento italiano sta per approvare una legge generale che consentirà nelle scuole un insegnamento collaterale anche delle lingue e delle culture minoritarie, con conseguenze verosimili anche per la produzione e diffusione dei mass media in quelle stesse lingue. E l'art. 36, commi 2 e 3 della legge 6 marzo 1998 n. 40 sui diritti e doveri dello straniero, oltre a prevedere per i minori stranieri corsi per l'apprendimento della lingua italiana, specifica che "la comunità scolastica accoglie le differenze linguistiche e culturali come valore da porre a fondamento del rispetto reciproco, dello scambio fra le culture e della tolleranza; a tal fine promuove e favorisce iniziative volte all'accoglienza, alla tutela della cultura e della lingua di origine e alla realizzazione di attività interculturali comuni". Maggiori chiarimenti saranno dati nella parte relativa alle minoranze linguistiche.

8. IL DIRITTO A MANIFESTARE IL PROPRIO PENSIERO (lg 60)

Secondo la Costituzione (art. 23) tutti hanno diritto di manifestare liberamente il proprio pensiero con la parola, lo scritto e ogni altro mezzo di diffusione; e il diritto di manifestare ovviamente comprende anche quello di ricevere le manifestazioni del pensiero. Tutto questo vale anche per bambini e adolescenti. Di fronte a questa totale libertà, si pongono alcuni problemi.

a) Il primo problema è come rendere effettivo il diritto del bambino a manifestare e ricevere informazioni e idee, fornendogli occasioni e strumenti appropriati di veicolo del pensiero. Di questo tema di democrazia del pensiero si è fatta carico la scuola, che dal 1974 (decreto legislativo n. 416/1974) riconosce per gli istituti superiori (destinati ai ragazzi fra i quattordici anni) le assemblee studentesche, le elezioni da parte degli studenti dei loro rappresentanti negli organi collegiali, la partecipazione di tali rappresentanti negli organi collegiali a deliberare sulle questioni della scuola insieme ai rappresentanti dei genitori e degli insegnanti.

Sul piano di un'educazione dei ragazzi a manifestare il loro pensiero si ricorda l'iniziativa di alcuni giornali quotidiani di invitare i ragazzi delle scuole a scrivere loro il giornale, ospitando in pagine speciali i migliori scritti pervenuti. E c'è un'esperienza ormai diffusa di giornali scolastici redatti dagli stessi studenti.

b) Il secondo problema è come affermare la responsabilità comune dei genitori o del tutore per quanto attiene l'educazione del fanciullo contemperandola con questa libertà del fanciullo di manifestare e ricevere manifestazioni del pensiero. Si riconosce che il concreto esercizio dei diritti da parte del minore va correlato all'età e alle esigenze educative; e che tuttavia quando egli ha raggiunto un sufficiente grado di maturità possa godere di tutte le libertà di manifestazioni del pensiero che non siano in conflitto con le esigenze educative, per esempio nel campo delle scelte religiose o culturali o politiche, fermo restando che l'educazione genitoriale deve avvenire "tenendo conto delle capacità, dell'inclinazione naturale e delle aspirazioni dei figli" (art. 147 cod. civ.). Di conseguenza la limitazione da parte dei genitori della libertà del figlio di manifestare il pensiero e di ricevere manifestazioni del pensiero costituirebbe cattivo esercizio della potestà.

c) L'ordinamento giuridico e la società civile possono in nome di altri valori porre dei limiti alla libertà di espressione dei fanciulli. La legge pone alla libertà di espressione dei fanciulli i limiti previsti per la libertà di espressione di ogni persona e solo quelli: l'espressione del pensiero non può offendere la reputazione altrui, la morale, l'ordine pubblico, la sicurezza nazionale.

9. LA PROTEZIONE DEI RAGAZZI DALLE ESPRESSIONI DEL PENSIERO LORO RIVOLTE (lg 60)

Per realizzare una doverosa protezione dei soggetti in età evolutiva da messaggi che possono turbare il regolare processo di sviluppo e interferire pesantemente sul processo di acquisizione dell'identità l'ordinamento italiano fissa alcune norme di protezione. Così i minori degli anni 14, o degli anni 18, non sono ammessi ad assistere alla proiezioni di film e alla visione di lavori teatrali che siano considerati loro vietati tenuto conto della particolare sensibilità dell'età evolutiva e delle esigenze della loro tutela morale (legge 21 aprile 1962, n. 161); è punito come reato il commercio e la distribuzione di pubblicazioni destinate ai fanciulli e agli adolescenti quando per la sensibilità e impressionabilità proprie dei minori esse siano comunque idonee ad offendere il loro sentimento morale od a costituire per essi incitamento alla corruzione, al delitto e al suicidio (art. 14 legge 8 febbraio 1948, n. 47); non possono essere affissi ed esposti al pubblico disegni, immagini, fotografie od oggetti figurati comunque destinati alla pubblicità, i quali offendono il pudore o la pubblica decenza, o rappresentanti scene di violenza, considerati secondo la particolare sensibilità dei minori e le esigenze della loro tutela morale (legge 12 dicembre 1960, n. 1591) e al criterio della particolare sensibilità del minore si richiama anche la legge che disciplina i divieti e le fasce di orario degli spettacoli televisivi (legge n. 203/1995). Infine, per limitare i danni che i media possono produrre su bambini e adolescenti è stato varato con D.P.C.P. del 5 febbraio 1997 un Codice di comportamento nei rapporti tra televisione e minori.

C'è poi stata l'iniziativa di alcune reti televisive di segnalare con un marchio colorato gli spettacoli non adatti ai minori, ma questa scelta è stata molto discussa per la considerazione che un tale marchio potrebbe invece costituire un invito ad assistervi.

È inoltre ben presente nella cultura italiana il problema dell'esposizione prolungata dei minori ai programmi televisivi di intrattenimento, con lo svantaggio di una ricezione passiva che spegne la creatività, anche in questo caso si tratta di sviluppare una migliore cultura dell'informazione e migliori occasioni per il bambino di uso del tempo libero.

10. IL DIRITTO A NON ESSERE SOTTOPOSTO A TORTURA O TRATTAMENTI O PUNIZIONI CRUDELI, INUMANI O DEGRADANTI (lg 61)

La Costituzione italiana stabilisce che le pene non possono consistere in trattamenti contrari al senso di umanità e devono tendere alla rieducazione del condannato; e in applicazione di tale principio, mentre la pena di morte già cancellata in tempo di pace è stata abolita in via generale anche dal codice penale di guerra (legge n. 589/1994), quella del carcere a vita (ergastolo) è stata dichiarata contraria alla Costituzione, e quindi abolita, per i minorenni dalla Corte Costituzionale con sentenza n. 168 del 27 aprile 1994.

Poiché la pena deve tendere alla rieducazione, le pene previste per i minorenni sono in ordine di crescente afflittività le prescrizioni di una certa condotta positiva, la permanenza in casa, il collocamento in comunità e la custodia cautelare per periodo limitato (e mai a vita) in

carcere. I minorenni sono imputabili, e quindi possono essere condannati, a tali pene, comunque diminuite nella loro durata rispetto a quelle stabilite per gli adulti, solo per reati commessi dopo il compimento del quattordicesimo anno di età.

Il nostro ordinamento non prevede né ammette la pratica di torture o altri trattamenti o punizioni crudeli, inumani o degradanti; anzi viene punito con una pena aggravata (art. 61, n. 9 cod. pen.) chi commette maltrattamenti, torture o punizioni crudeli con abuso dei poteri o con violazione dei doveri inerenti alla propria pubblica funzione. Torture, maltrattamenti o punizioni crudeli a maggiore ragione non sono previsti per i minori. E per assicurare che la pena detentiva in carcere abbia per i minorenni una funzione rieducativa effettiva, e che nel corso della sua esecuzione non possano essere commessi degli abusi, è previsto che essa venga scontata in appositi istituti per minorenni, con personale educativo e di custodia specializzato e con particolari modalità che consentono le relazioni verso l'esterno.

IV. L'ambiente familiare

Si risponde in questa parte ai quesiti relativi agli artt. 5, 18 par.1-2, 9-11, 19-21, 25, 27 par.4, della Convenzione di cui ai numeri 62-87 delle linee guida.

PREMESSA

Nel nostro paese la famiglia - malgrado le profonde trasformazioni subite - costituisce ancora una realtà viva che assicura al bambino protezione, sostegno, affetto. Non è senza significato che, secondo l'annuario statistico dell'ISTAT del 1997, il livello di soddisfazione della popolazione, di 14 anni e più, nei riguardi della propria famiglia, è altissimo (il 93,3 degli intervistati). E oltre l'80% della popolazione tra 20 e 24 anni dichiara che l'istituzione matrimoniale non è affatto un'istituzione superata.

La famiglia in Italia sta subendo un forte processo di cambiamento:

- il tasso di nuzialità resta alto (5,1 per mille) anche se sono in aumento le unioni di fatto, come dimostra l'aumento di figli naturali. Nel 1995, per esempio, su 525.609 nati vivi, 42.644 erano figli naturali, mentre due anni prima, nonostante un numero più alto di nati vivi (549.484), i figli naturali erano solo 40.457;
- le separazioni e i divorzi, pur essendo in aumento, restano ancora minoritari nei confronti delle molte unioni stabili e molto al di sotto delle medie degli altri paesi del mondo occidentale: il tasso di divorzi era nel 1995 del 9,3 % e appariva, rispetto agli anni precedenti, stabile se non in lieve diminuzione;
- va drasticamente diminuendo il numero dei figli per nucleo familiare e ciò comporta una rilevante sperequazione nei rapporti tra le generazioni: nel 1995 le famiglie con un solo figlio erano il 70,8% contro il 24,7% di famiglie con 2 figli e solo il 4,5% di famiglie con 3 o più figli;
- la famiglia diviene sempre più anziana: va infatti crescendo l'età in cui la donna ha il primo figlio, che è passata da un'età media di 26,7 anni nel 1989 ad una di 28,1 anni nel 1995;
- va dilatandosi sempre di più la permanenza in famiglia dei giovani non coniugati anche dopo il raggiungimento della maggiore età: nel 1990 erano ancora in famiglia il 79,6 % dei giovani tra i 20 e i 24 anni ed il 39,0 dei giovani tra i 25 e i 29 anni. Nel 1996 la percentuale è salita rispettivamente all'88,4 % e al 54,1 %.

Tutte queste mutazioni sono indicative da una parte di qualche difficoltà nel processo di costruzione dell'autonomia del giovane (che ritarda la fase di sgancio dal proprio nucleo familiare anche se ha raggiunto attraverso l'occupazione una propria autonomia economica) e dall'altra di situazioni di disagio che i figli possono vivere per le difficoltà proprie della famiglia monoparentale o della famiglia divisa o della famiglia con un figlio unico o della famiglia con genitori anziani.

1. IL SOSTEGNO ALLA GENITORIALITÀ (lg 62-64)

La fragilità e le difficoltà della famiglia oggi, unitamente all'importanza fondamentale che riveste per lo sviluppo della personalità del fanciullo, esigono un'adeguata azione di sostegno da

parte dell'intera comunità. L'organizzazione statale riconosce che la famiglia, per le sue rilevanti funzioni di personalizzazione e di socializzazione, deve essere sostenuta dallo Stato nelle sue varie articolazioni e che è pertanto indispensabile un'adeguata politica familiare sia a livello nazionale sia a livello locale volta alla promozione e non alla sostituzione della famiglia; al potenziamento della sua soggettività e delle sue risorse e non alla sua assistenzializzazione; allo sviluppo di nuove e significative modalità relazionali tra essa e le istituzioni.

Per assicurare una maggiore organicità a tale politica un compito di coordinamento è stato attribuito al Ministro delle politiche sociali (e nel Dipartimento per gli Affari Sociali vi è un ufficio specifico per le tematiche familiari). Sono stati predisposti interventi normativi per sostenere la maternità e la paternità e per armonizzare i tempi di lavoro con il tempo di cura e della famiglia; per facilitare la locazione o l'acquisto dell'abitazione da parte delle giovani coppie e delle famiglie monoparentali; per aumentare gli assegni del nucleo familiare per sostenere le famiglie e i singoli con figli a carico e le famiglie con portatori di handicap; per aumentare le detrazioni fiscali per le famiglie con figli a carico; per contrastare la povertà e l'esclusione sociale attraverso interventi volti a perseguire l'integrazione sociale e l'autonomia economica delle famiglie impossibilitate a provvedere al mantenimento dei propri figli per cause psichiche, fisiche e sociali (d.l. 18 giugno 1998, n.237).

Le Regioni dal canto loro - per i compiti più espressamente assistenziali e promozionali delle persone e dei nuclei in cui si sviluppa la loro personalità che sono loro attribuiti - hanno svolto una notevole attività normativa per il sostegno della famiglia. Vari sono i settori in cui la legislazione regionale è intervenuta:

- per promuovere e attuare un'organica e integrata politica sociale atta a sostenere i diritti della famiglia al libero svolgimento delle sue funzioni; per sostenere la corresponsabilità dei genitori nella cura e nell'educazione dei figli; per sostenere il diritto dei coniugi alla scelta positiva, libera e responsabile nella procreazione; per promuovere e attuare iniziative per l'occupazione e valorizzazione dei lavori femminili per renderli compatibili alle esigenze familiari e lavorative;
- sono previsti interventi per le famiglie giovani (prestiti senza interessi o a tasso agevolato; fidejussioni per chi assume mutui per la prima casa o erogazioni di mutuo a tasso agevolato) e per le persone sole con minori a carico;
- si disciplinano i servizi socio-assistenziali e sanitari per la famiglia: in particolare per l'assistenza socio-educativa anche domiciliare; per promuovere le capacità educative dei genitori che presentano gravi difficoltà; per l'accoglienza temporanea in strutture residenziali di vittime di violenze sessuali, gestanti in difficoltà, persone sole con figli per le quali sia impossibile la permanenza nel proprio nucleo familiare; per reperire famiglie che possano accogliere minori, donne con problemi di prosecuzione di gravidanza, donne sole con figli nonché famiglie con problemi di emarginazione;
- si prevedono forme di assistenza economica per donne casalinghe e disoccupate che vivano l'esperienza della maternità; per famiglie o persone che volontariamente e temporaneamente rinunciano ad un'attività lavorativa per provvedere ad anziani, malati non autosufficienti, handicappati gravi, soggetti deboli o a rischio di emarginazione; prestiti sull'onore a favore di nuclei familiari o soggetti in situazioni di temporanea difficoltà; assistenza domiciliare, comprendente anche l'ospedalizzazione a domicilio;
- sono fissati alcuni principi per i servizi socio-educativi per i soggetti in età evolutiva: si prevede che questi servizi debbano essere organizzati in modo flessibile per rispondere alle esigenze della famiglia; che essi devono essere centri educativi di territorio che coinvolgano genitori, volontariato e comunità locali; che devono essere attivati spazi di aggregazione ludica, educativa e culturale per bambini, genitori e adulti con bambini;
- sono realizzati interventi in materia di assistenza scolastica e di diritto allo studio e prevedono una gestione sociale della scuola e una funzione centrale alla famiglia in essa;

- si riconosce e si tutela il valore produttivo e sociale del lavoro domestico a vantaggio dell'intero nucleo familiare: si assumono a carico della regione i rischi del lavoro domestico; si promuovono corsi di educazione sanitaria per chi svolge tale lavoro; le associazioni di donne possono essere ammesse a contributi per gli Enti culturali qualora assumano iniziative in questo campo;
- sono costituite commissioni regionali per la famiglia anche per assicurare una rappresentanza politica alle diverse forme e realtà associative in cui le famiglie si organizzano in settori rilevanti del servizio sanitario, sociale di base e scolastico educativo: le commissioni sono organo consultivo della Regione.

È infine da sottolineare come sono previsti dall'ordinamento servizi specifici per sostenere le relazioni familiari: una legge nazionale impone a tutte le Regioni di istituire per legge i Consultori familiari che hanno, tra l'altro, la funzione di assistenza psicologica e sociale per la preparazione alla maternità e paternità responsabile e i problemi della coppia e della famiglia, anche in ordine alla problematica minorile (art. 1 L. 29 luglio 1975, n. 405). Gli asili nido e le "tane familiari" favoriscono sempre di più il coinvolgimento dei genitori per sviluppare e consolidare la loro fiducia nel bambino, la comprensione dei suoi problemi, la capacità di trovare soluzioni educative proprie. I Centri per le famiglie sono funzionali a sostenere le esperienze di genitorialità con occasioni di incontro e momenti di condivisione e riflessione. Ovviamente in queste sedi vengono tenuti presenti, e fatti conoscere, i diritti del bambino. Inoltre, sia nell'ambito dei Consultori Familiari che dei Centri per le Famiglie in questi ultimi anni si vanno sviluppando su tutto il territorio nazionale i servizi di mediazione familiare per rendere meno conflittuale la separazione o il divorzio, mantenere la continuità dei legami genitoriali nei confronti dei figli e la responsabilità congiunta nelle decisioni da prendere verso i figli anche se è venuta meno la coniugalità.

2. LA RESPONSABILITÀ DEI GENITORI (lg 65-67)

La legge, stabilendo che la maggiore età è fissata al compimento del diciottesimo anno e che solo con la maggiore età si acquista la capacità di compiere tutti gli atti per i quali non sia stabilita un'età diversa (art. 1 cod. civ.), attribuisce come regola generale a entrambi i genitori i poteri - doveri di cura (specificati nel mantenere, istruire ed educare) e i compiti di rappresentanza della persona del figlio minore e di amministrazione dei suoi beni (artt. 315-329 cod. civ.). In caso di morte o assenza o decadenza della potestà di entrambi i genitori questi poteri - doveri vengono attribuiti ad un tutore che li esercita sotto la vigilanza del giudice tutelare (art. 357 cod. civ.).

La responsabilità comune dei genitori coniugati (che con il matrimonio si obbligano alla collaborazione nell'interesse della famiglia) e dei genitori naturali che convivano in caso di contrasto tra loro trova dei correttivi nel potere attribuito al padre di adottare i provvedimenti urgenti e indifferibili in presenza di un incombente pericolo di grave pregiudizio per il figlio e nel potere di entrambi i genitori di ricorrere al giudice nel caso di contrasto nell'esercizio della potestà.

Nel mantenere, istruire ed educare i figli il criterio che deve guidare i genitori è il superiore interesse del minore, richiamato come principio generale in tutta la normativa. L'interesse si realizza "tenendo conto delle capacità, dell'inclinazione naturale e delle aspirazioni dei figli" (art. 147 cod. civ.), e quindi nel rispetto dell'alterità del figlio rispetto agli stessi genitori.

La Costituzione garantisce che la formazione della famiglia e l'adempimento dei compiti relativi, con particolare riferimento alle famiglie numerose, siano agevolati con misure economiche e altre provvidenze (art. 31 Cost.). Lo Stato si impegna così ad aiutare la

responsabilità comune dei genitori per assicurare il diritto alla vita, alla sopravvivenza e allo sviluppo del figlio nella massima misura possibile.

A sostegno della genitorialità, oltre ai Consultori familiari, operano in numerose realtà locali alcuni servizi innovativi (Centri-gioco, Centri per bambini e genitori, Centri per la famiglia) che tendono non solo a configurarsi come luogo di cura ed educazione dei bambini ma anche come momento di socializzazione e di confronto per la famiglia e di sostegno alla genitorialità attraverso confronti, chiarimenti ed elaborazione di risposte ai problemi che i genitori sperimentano. Nel Manuale di orientamento alla progettazione degli interventi previsti nella legge n. 285/97 si è anche sollecitato il potenziamento dei servizi sociali e psicopedagogici in un'ottica di prevenzione e recupero della genitorialità, valorizzando le risorse del nucleo familiare e coinvolgendolo nella ricerca delle modalità di superamento delle difficoltà.

È inoltre da segnalare che nell'ambito scolastico è in atto da cinque anni un Progetto genitori lanciato dal Ministero della Pubblica Istruzione che tende ad utilizzare la scuola come sede per mettere i genitori in condizione di riflettere sul loro ruolo e sul rapporto con i figli. Tali progetti hanno coinvolto fino al 1996 451.709 genitori delle scuole elementari, 352.546 nelle medie e 48.513 nelle superiori

3. LA SEPARAZIONE DAI GENITORI (lg 68-72)

La legislazione italiana tende a rimuovere o attenuare le cause socio-familiari che possono portare a separare un bambino dalla sua famiglia. Una separazione del bambino dai suoi genitori può essere dovuta a cause biologiche (malattie gravi o ricoveri ospedalieri), sociali (emigrazione, povertà), culturali (abitudini a chiedere il ricovero assistenziale del figlio in istituto), familiari (scissione della coppia genitoriale), penali (detenzione dei genitori) e perfino di istruzione (ospitalità in un collegio per studiare). Il diritto del minore ad essere *educato* nell'ambito della propria famiglia - a non venire quindi di norma separato da essa per qualcuna di queste cause - è affermato dall'art. 1 della legge 4 maggio 1983 n. 184, mentre l'art. 2 della stessa legge prevede la possibilità di un allontanamento con affidamento ad un'altra famiglia o ad una comunità e, in subordine, con collocamento in un istituto come assolutamente residuale per il solo caso che il bambino sia privo temporaneamente di un ambiente familiare idoneo. Tutte le politiche sociali e le gestioni giudiziarie sono rivolte a impedire o limitare queste separazioni, anche temporanee.

L'impegno per assicurare che un bambino sia educato direttamente dai suoi genitori vivendo con loro è stato svolto più specificamente in alcune direzioni:

- la *deistituzionalizzazione dei bambini*; l'Italia ha attuato negli ultimi decenni una politica rivolta da un lato alla chiusura o alla riconversione degli istituti e, dall'altra, ad un controllo amministrativo (svolto dalla Regioni) e giudiziario (affidato al giudice tutelare) sulle ragioni dei ricoveri dei minori intervenendo per eliminarle (art. 9, commi 4 e 5 legge 4 maggio 1983, n. 184);
- la *costituzione di una rete di famiglie affidatarie e di comunità familiari* (o di tipo familiare) che possano accogliere un bambino quando la famiglia si trova in una difficoltà temporanea, assicurandogli così la permanenza temporanea in una famiglia *sostitutiva* e curando che in questo periodo di allontanamento siano mantenuti e agevolati i rapporti fra il bambino e i suoi genitori al fine di favorirne il reinserimento nella famiglia di origine (art. 5 legge 4 maggio 1983, n. 184);
- l'*assistenza alle famiglie*, fornendo un sostegno e appoggio economico, lavorativo, educativo e alloggiativo perché tengano i figli ma anche scoraggiando una cultura tradizionale che portava a ritenere come normali i ricoveri in istituto o l'istruzione in collegio;

- la possibilità della *presenza* di uno o di entrambi i genitori in ospedale quando un bambino vi viene ricoverato;
- la possibilità che la madre sottoposta a misura detentiva in carcere tenga con sé il bambino fino ai tre anni e l'estensione per pene brevi di *forme di pena sostitutive del carcere* tali da non separare la madre dal figlio.

L'allontanamento del minore dalla propria famiglia

Quando diviene veramente impossibile per il bambino permanere nella sua famiglia l'ordinamento prevede, con opportune cautele, l'allontanamento del bambino dai genitori, o da uno di essi, ma ciò solo se corrisponda veramente al suo interesse.

L'allontanamento dai genitori può avvenire in tre situazioni:

- quando la condotta di uno o di entrambi i genitori sia gravemente pregiudizievole (maltrattamenti fisici, psicologici o sessuali) per il bambino e non sia possibile porvi rimedio con altri opportuni provvedimenti come prescrizioni o aiuto sociale (art. 333 cod. civ.);
- quando il minore versi in una condizione di abbandono perché privo di assistenza materiale e morale da parte dei genitori e dei parenti tenuti a provvedervi (art. 8 legge 4 maggio 1983, n. 184) e si voglia dichiarare la sua adottabilità;
- quando i genitori si separino e si debba perciò affidare il figlio ad uno di essi o, in caso di inadeguatezza di entrambi, ad una terza persona in affidamento familiare o ad un istituto di educazione (art. 155, comma 6 cod. civ.; art. 6 comma 8 legge 1 dicembre 1970, n. 898; art. 317 bis cod. civ.).

La procedura

In tutti questi casi la decisione della separazione viene assunta dall'autorità giudiziaria (il tribunale per i minorenni nelle situazioni di pregiudizio o di abbandono o per i figli naturali; il tribunale ordinario in caso di separazione o divorzio di coniugi) con una procedura nel corso della quale i genitori vengono obbligatoriamente sentiti e possono fruire di una difesa tecnica (difesa tecnica obbligatoria, con nomina di un difensore di ufficio se manchi quello di fiducia, nel caso di opposizione ad una dichiarazione di stato di adottabilità).

Quanto alle possibilità di revisione della decisione di allontanamento, contro le decisioni di primo grado può in ogni caso essere promossa impugnazione in appello e, per motivi di diritto, anche un ricorso al giudice delle leggi, la Cassazione.

Dopo che siano stati esperiti in tutto o in parte questi gradi di giudizio, la possibilità di revisione del provvedimento di allontanamento è diversa a seconda che intanto il fanciullo venga adottato o meno:

a) nel caso che intanto si sia pervenuti ad un affidamento preadottivo o ad un'adozione del minore, proprio perché l'adozione ha ormai costituito una nuova nascita in una nuova famiglia, non è più possibile una revisione della dichiarata adottabilità e quindi non può avvenire un ritorno del minore presso la famiglia precedente;

b) in tutti gli altri casi di separazione del figlio dai genitori o da uno di essi, lo stesso giudice (tribunale ordinario per separazione e divorzio, tribunale per i minorenni per le situazioni di pregiudizio e dei genitori naturali) può in qualunque momento modificare la precedente decisione e, quindi, anche disporre il ritorno del minore presso il genitore o i genitori da cui era stato separato.

L'ascolto dei genitori e del minore

La legislazione garantisce già in modo corretto ai genitori di partecipare alle deliberazioni nei procedimenti giudiziari che possono avere ad oggetto la separazione dai figli e di fare conoscere le loro opinioni.

Il problema dell'ascolto del fanciullo in queste procedure di separazione dai genitori ha invece delle soluzioni legislative diverse, influenzate da preoccupazioni di non turbare il minore stesso con un ascolto in sede giudiziaria e di non costringerlo in qualche modo a esprimere delle scelte contro i suoi genitori di cui sentirebbe il peso:

a) in occasione degli interventi giudiziari contro le condotte pregiudizievoli dei genitori non è previsto che il tribunale per i minorenni ascolti il figlio minore, ma neppure ciò è escluso potendo tale ascolto avvenire quale una delle "informazioni" da assumere, anche se in tale modo non si coglie il bisogno complessivo del minore di parlare e di essere ascoltato (art. 336 cod. civ.);

b) nelle procedure di separazione coniugale (sia che si tratti di separazione consensuale che di separazione giudiziale che di modifica delle precedenti condizioni della separazione) non è previsto che il tribunale ordinario ascolti il figlio (artt. 155 cod. civ. e 706-710 cod. proc. civ.);

c) nella procedura di scioglimento del matrimonio il presidente del tribunale sente i figli minori solo se la procedura di conciliazione fra i coniugi-genitori non riesce e solo "qualora lo ritenga strettamente necessario in considerazione della loro età" (art. 4, comma 8, legge 1 dicembre 1970, n. 898);

d) nella procedura di adottabilità che si svolge in presenza di situazione di abbandono, il giudice deve sentire il minore che ha compiuto gli anni dodici e, *se opportuno*, anche il minore di età inferiore (art. 10 comma 5 legge 4 maggio 1983 n. 184);

e) il disegno di legge in discussione alla Camera dei deputati intitolato "Nuove norme in materia di separazione personale dei coniugi e di scioglimento del matrimonio" prevede una modifica delle disposizioni di cui ai precedenti punti comprendendo obbligatoriamente fra "i mezzi di prova"... "salvo che particolari ragioni lo sconsiglino, l'audizione dei figli minori";

f) si ritiene che siano immediatamente in vigore - e perciò dovrebbero avere modificato le norme ordinarie di cui ai punti a) b) c) - le disposizioni della Dichiarazione sui diritti del fanciullo di cui agli artt. 12 comma 2 e 9 comma 2, ma solo una parte dei giudici ha finora raccolto "culturalmente" e seguito queste disposizioni.

È opportuna una rilettura complessiva di questa normativa secondo un principio che il minore, appena ne ha l'età, debba essere sempre sentito nella procedura giudiziaria che lo concerne e che almeno, se è troppo piccolo, sia previsto un ascolto indiretto dei suoi bisogni, delegato ai servizi sociosanitari, per garantire la partecipazione alle decisioni che lo riguardano. Un evento come la separazione dai genitori crea al figlio minori conseguenze ansiogene quando gli viene prima spiegato con serenità, diventa accessibile alla sua comprensione, gli sono evidenti le motivazioni ed egli ha la possibilità di verbalizzare con il giudice le sue opinioni, i suoi desideri e le sue aspettative.

Il mantenimento delle relazioni con il genitore anche dopo l'allontanamento

La legislazione afferma il diritto del fanciullo che sia separato dai genitori, e si trovi perciò in affidamento familiare o in comunità o in istituto, di intrattenere regolarmente rapporti personali e contatti diretti con loro nell'art. 5 della legge 4 maggio 1983 n. 184: "L'affidatario deve agevolare i rapporti del minore con i suoi genitori e favorirne il reinserimento nella famiglia di origine". Si tratta di una disposizione di indole generale, che può trovare un limite nelle disposizioni contrarie o derogatrici dell'autorità giudiziaria la quale, tenuto conto del

pregiudizio che può venirne al minore, può disciplinare o ridurre i contatti o disporre che essi avvengano in luogo protetto o proibirli in casi gravissimi per un certo periodo o per sempre.

Per il caso di scissione della coppia genitoriale, l'art. 6 della legge 1 dicembre 1970 n. 898, applicabile a separazione e divorzio e per analogia anche alle relazioni del genitore non affidatario con il figlio naturale, dispone che il tribunale stabilisce le *modalità di esercizio* da parte del genitore non affidatario del diritto-dovere di mantenimento, istruzione ed educazione e del diritto di vigilare sull'istruzione ed educazione del figlio. La giurisprudenza ritiene che la disciplina dei contatti con il bambino, che viene qualificata come regolamentazione del *diritto di visita*, debba consentire che continui una presenza temporalmente e qualitativamente significativa del genitore non affidatario, tale che egli possa nella pienezza esercitare i suoi poteri-doveri nei confronti del figlio e che il figlio non sia separato da nessuno dei genitori, pur vivendo normalmente con uno di essi.

Quanto alla possibilità che il figlio separato per qualsiasi ragione possa fare conoscere la sua opinione sulle modalità del diritto di visita di uno o entrambi i genitori, si richiama quanto si è detto precedentemente.

La conoscenza del luogo in cui è il minore allontanato

In caso di separazione determinata da detenzione, espulsione o morte di uno dei genitori o di detenzione o espulsione o morte del figlio minore, non c'è alcun limite né giudiziario né amministrativo a che i familiari o il figlio minore possano venire a conoscenza del luogo dove il figlio minore o i familiari si trovano, senza che il richiedere informazioni al riguardo possa comportare delle conseguenze pregiudizievoli per le persone interessate. Ciò deriva dalla pubblicità del processo e dalla tendenziale pubblicità degli atti della pubblica amministrazione.

La regola generale di conoscibilità del luogo dove si trova il minore comunque separato dai genitori legittimi o naturali trova due eccezioni:

- quando nel suo interesse il tribunale per i minorenni disponga per il minore sia collocato in un luogo che deve rimanere sconosciuto per impedire contatti ritenuti pregiudizievoli con i genitori e/o altri familiari;
- nel caso di affidamento a scopo di adozione a dei coniugi che diventeranno i genitori adottivi, salvo che si tratti di persone già conosciute in precedenza dalla famiglia di origine del minore.

Malgrado non ci sia una disposizione legislativa esplicita, la giurisprudenza ritiene che il minore adottato non possa neppure dopo la maggiore età conoscere l'identità dei suoi procreatori, ostandovi la natura di nuova nascita dell'adozione. Su questo punto c'è un ampio dibattito e sono state formulate proposte rivolte a consentire un accesso limitato e guidato dell'adottato maggiorenne all'informazione sull'identità dei genitori.

L'obiettivo per il futuro dovrebbe essere la previsione di un più ampio ascolto del minore separato dalla famiglia in ordine alle decisioni che lo riguardano.

4. IL RICONGIUNGIMENTO FAMILIARE PER I RAGAZZI STRANIERI (lg 73-77)

L'intera materia dell'immigrazione in Italia degli "stranieri" (definiti tali i cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea e gli apolidi) è stata nuovamente regolata dalla legge 6 marzo 1998, n. 40, che detta i diritti e i doveri dello straniero. Detta legge ridisciplina la legislazione precedente e supera una buona parte della giurisprudenza e delle prassi amministrative limitative che sulla base della legislazione anteriore si erano affermate.

In questa legge è stato previsto (art. 26, comma 3) un principio fondamentale che deve guidare ogni decisione sia delle attività amministrative sia dei giudici per quanto riguarda il ricongiungimento familiare dei minori: “In tutti i procedimenti amministrativi e giurisdizionali finalizzati a dare attuazione al diritto all’unità familiare e riguardante i minori deve essere preso in considerazione con carattere di priorità il superiore interesse del fanciullo, conformemente a quanto previsto dall’art. 3, comma 1, della Convenzione sui diritti del fanciullo del 20 novembre 1989, ratificata e resa esecutiva ai sensi della legge 27 maggio 1991, n. 176”. C’è dunque un richiamo esplicito alla Convenzione sui diritti del fanciullo come criterio sia ispirativo sia interpretativo di ogni procedimento e della decisione finale; e questo richiamo va esteso a tutta la Convenzione sui diritti del fanciullo e quindi anche all’invito dell’art. 10 a considerare ogni domanda presentata dal fanciullo o dai suoi genitori “con uno spirito positivo, umanità e diligenza”.

Chiarito che in base agli artt. 5, 6 e 27 della detta legge n. 40/1998 gli stranieri possono trovarsi in Italia legittimamente in forza:

- di una *carta di soggiorno* rilasciata a tempo indeterminato;
- di un *permesso di soggiorno* a tempo determinato (fino a tre mesi, fino a sei mesi, fino a nove mesi, fino ad un anno, fino a due anni, per un tempo superiore a due anni) e rinnovabile prima della scadenza;
- di un *permesso al seguito*;
- di un *visto di ingresso per ricongiungimento al figlio* minore.

La disciplina dettata per il congiungimento (e ricongiungimento) familiare dei minori si differenzia a seconda di cinque situazioni: che sia il genitore straniero già in Italia a chiedere il ricongiungimento con il figlio minore; che sia il figlio minore straniero a chiedere di entrare in Italia o rimanervi con un genitore; che sia il genitore naturale a volere raggiungere il figlio minore regolarmente soggiornante in Italia; che il genitore o il figlio minore straniero vogliano uscire dall’Italia per ricongiungimento familiare; che si tratti di famiglie *miste*, e cioè di cittadino italiano o comunitario con coniuge e/o figli stranieri, questi ultimi naturali o adottivi.

1. La prima situazione è quella quantitativamente più rilevante. L’Italia è terra di immigrazione recente e vi arrivano soprattutto persone sole in cerca di lavoro che, per i primi tempi, lasciano la famiglia nei paesi di origine facendole visita periodicamente e inviandole le rimesse di denaro e poi, se la sistemazione trovata appare in qualche modo positiva, si pongono il problema del ricongiungimento familiare facendosi raggiungere dall’altro coniuge e dai figli (tale è per esempio ciò che avviene per le due principali comunità di immigrati, i marocchini e gli albanesi).

Quando perciò uno straniero adulto che si trovi in Italia vuole farsi raggiungere stabilmente dai figli minori la legge n. 40/1998 prevede queste possibilità:

a) lo straniero regolarmente soggiornante in Italia da più di cinque anni può richiedere, ed ottenere, per sé, la *carta di soggiorno* a tempo indeterminato estesa anche al coniuge e ai figli minori dei diciotto anni conviventi (art. 7, comma 1 e art. 29 commi 1 e 2 legge n. 40/1998), vedendosi in tal modo riconosciuto e affermato il *diritto a mantenere o a riacquistare l’unità familiare* (art. 26, comma 1 legge n. 40/1998). La carta di soggiorno può essere data individualmente allo stesso minore a partire dal quattordicesimo anno di età. Ciò significa che un genitore straniero che soggiorni in Italia regolarmente da più di cinque anni ha assicurata la permanenza indefinita, in una completa stabilità dell’intero nucleo familiare e quindi non solo per il figlio nato in Italia da meno di cinque anni ma anche per il coniuge e per il figlio minore venuti a raggiungerlo in Italia dall’estero da meno di cinque anni - e magari da pochissimo tempo - o che intendono raggiungerlo;

b) lo stesso diritto a mantenere o riacquistare l’unità familiare è riconosciuto, a certe condizioni, agli stranieri titolari di *permesso di soggiorno* di durata non inferiore ad un anno, rilasciato per lavoro subordinato o per lavoro autonomo o per asilo, per studio o per motivi religiosi (art. 26, comma 1 legge n. 40/1998). In questi casi viene concesso un *permesso di*

soggiorno per ricongiungimenti familiari della durata massima di due anni e rinnovabile (art. 5, comma 3 lett. d) e art. 29 comma 1 legge n. 40/1998). Inoltre, al compimento del quattordicesimo anno, il permesso di soggiorno per motivi familiari è concesso al minore individualmente con validità fino alla maggiore età (art. 29, comma 2 legge n. 40/1998);

c) lo straniero che arrivi o si trovi in Italia regolarmente ma al di fuori di queste due situazioni può portarvi i familiari con *ingresso al seguito* per attuare il ricongiungimento se ha disponibilità di alloggio e di reddito e se ha un contratto di lavoro subordinato di durata non inferiore all'anno o un lavoro autonomo non occasionale o viene in Italia per motivi di studio o religiosi (art. 27 comma 4 legge n. 40/1998);

d) non è invece previsto che possa ottenere il ricongiungimento familiare - portando i figli in Italia - chi si trovi al di fuori di queste situazioni (per esempio, il lavoratore straniero che si trovi in Italia con un permesso di soggiorno stagionale di lavoro subordinato della durata fino a nove mesi) e lo straniero soggiornante in Italia irregolarmente.

2. La seconda ipotesi è che sia il figlio minore straniero a chiedere di entrare in Italia o rimanervi per stare con un genitore che vi è già.

Per il minore che chieda di entrare in Italia non vi è una disposizione specifica esplicita. Valgono le disposizioni generali per cui l'ingresso è consentito a qualsiasi straniero in possesso di passaporto valido e di visto di ingresso, ma è ovvio che le autorità italiane consolari, nel valutare se concedere il visto di ingresso ad un minore rivolto ad un ricongiungimento familiare, devono certamente considerare la sua domanda "con uno spirito positivo, umanità e diligenza" secondo l'art. 10 della Convenzione sui diritti del fanciullo e prendere in considerazione "con carattere di priorità il superiore interesse del fanciullo" secondo il dettato dell'art. 27 comma 3 legge n. 40/1998.

Se invece un minore si trovi già sul territorio italiano irregolarmente, e non ci siano le possibilità di regolarizzazione legate alla presenza di un genitore regolare, la legge n. 40/1998 con un principio di grande civiltà attribuisce al tribunale per i minorenni di valutare se ordinarne su richiesta del questore l'espulsione (art. 29, comma 4 legge n. 40/1998) o se disporre per lui misure di protezione, con un affidamento ad una famiglia o la collocazione in un istituto o con l'adozione (art. 29 commi 1 e 2 legge n. 40/1998 e art. 37 legge 4 maggio 1983 n. 184) che comportano una sua regolarizzazione temporanea o definitiva. L'art. 17 comma 2 legge n. 40/1998 consente, accanto al Tribunale per i minorenni, solo al Ministro dell'interno e solo per motivi di ordine pubblico o di sicurezza dello Stato di ordinare l'espulsione degli stranieri minori degli anni diciotto ma esclude per loro l'espulsione disposta da parte dei prefetti o irrogata dall'autorità giudiziaria a titolo di sanzione amministrativa o di misura di sicurezza, fatto salvo il diritto del minore di seguire il genitore o l'affidatario espulsi. In base a questa disposizione lo Stato italiano si fa carico di prendersi cura dei minori irregolari che si trovino anche di fatto nel territorio dello Stato affidando ogni valutazione ad un tribunale specializzato nella tutela dei minori. Inoltre, salvaguarda il diritto all'unità familiare laddove specifica il diritto del minore - che si trovi in Italia in situazione regolare o irregolare - di seguire il genitore o l'affidatario espulsi.

Questo *favor minoris* che informa tutto l'ordinamento giuridico italiano è confermato da un'altra disposizione specifica per la regolarizzazione della situazione al compimento della maggiore età (art. 30 legge n. 40/1998) e per la previsione della costituzione di un Comitato per i minori stranieri (art. 31 legge n. 40/1998) il cui compito è di raccogliere e verificare i progetti di accoglienza, di vigilare sulle modalità di soggiorno dei minori stranieri e di coordinare le attività delle amministrazioni interessate.

3. La terza ipotesi è che sia il genitore naturale straniero a volere raggiungere il figlio minore soggiornante in Italia. Su questo punto la disciplina tutela in modo sufficiente l'interesse del minore: secondo l'art. 27 comma 6 della legge n. 40/1998, è consentito l'ingresso del genitore naturale per ricongiungimento al figlio regolarmente soggiornante in Italia a condizione che poi, entro un anno dall'ingresso in Italia, detto genitore dimostri di avere acquisito i requisiti

di alloggio e di reddito. Se, invece, non ricorrono queste condizioni, o perché il minore si trova in Italia irregolarmente o perché il ricongiungimento riguarda un parente diverso dal genitore naturale o perché i requisiti di legge dell'alloggio e del reddito non sono maturati, l'art. 29 comma 3 della legge n. 40/1998 prevede che il tribunale per i minorenni "per gravi motivi connessi con lo sviluppo psicofisico e tenuto conto dell'età e delle condizioni di salute del minore che si trova nel territorio italiano" possa autorizzare in deroga alle altre disposizioni di legge l'ingresso o la permanenza di un familiare, per un periodo di tempo determinato.

4. In linea generale non ci sono ostacoli che il genitore o il figlio minore italiano o straniero possano lasciare l'Italia per il ricongiungimento familiare all'estero, con contemperamenti che tendono solo a tutelare meglio il minore. Così l'art. 3 lett. a) legge 21 novembre 1967 n. 118 prevede per il minore di età, che non abbia l'assenso di coloro che esercitano la potestà, una autorizzazione del giudice tutelare perché possa ottenere il passaporto ed andare all'estero. In caso di contrasto dei genitori - uno dei quali neghi il suo assenso, per esempio perché i genitori vivono separati ed uno si è trasferito all'estero - è rimessa dunque ad un giudice la valutazione caso per caso se consentire ad un minore, valutato il suo interesse, di ricongiungersi con la famiglia del genitore che abita all'estero. Va inoltre richiamato che ex art. 17 comma 2 legge n. 40/1998 gli stranieri minori degli anni diciotto hanno diritto di seguire all'estero il genitore o l'affidatario espulsi, salvaguardandosi anche in questo modo l'unità familiare.

5. L'ultima ipotesi è quella delle cosiddette famiglie *miste*, formate cioè da un cittadino italiano o comunitario con coniuge e/o figli stranieri, questi ultimi naturali o adottivi. Per i figli minori non ci sono ostacoli al ricongiungimento. Infatti - indipendentemente dal periodo di soggiorno trascorso in Italia - il coniuge e il figlio minore stranieri conviventi di un cittadino italiano o comunitario possono richiedere e ottenere a seconda dei casi la *carta di soggiorno* a tempo indeterminato o *l'ingresso al seguito* (artt. 7, comma 2, 26 comma 2 e 27 comma 5 legge n. 40/1998); è così pienamente riconosciuto - in ulteriore riconferma del D.P.R. 30 dicembre 1965 n. 1656 - per queste famiglie *miste* il principio dell'unità familiare e il diritto di attuarla in Italia, impedendo separazioni e consentendo ricongiungimenti. Un limite all'ingresso è previsto per il bambino straniero adottato da cittadini italiani all'estero in elusione delle procedure di valutazione preventiva dei requisiti di idoneità e di età, con adozione quindi non riconosciuta in Italia, dall'art. 31 della legge 4 maggio 1983 n. 184 sull'adozione.

Per completare la risposta alla domanda relativa al ricongiungimento familiare si danno qui di seguito alcuni dati statistici.

Tabella 1. - Minori stranieri extracomunitari a cui è stato concesso il visto di ingresso per motivi di ricongiungimento familiare

anni	<14 anni	14-17 anni	totale
1990	655	306	961
1991	1868	578	2446
1992	2338	565	2903
1993	5344	1214	6558
1994	4235	1170	5405

Fonte: Ministero dell'Interno.

5. SPOSTAMENTI E NON RITORNI ILLECITI (lg 78)

Gli spostamenti volontari

La prevenzione e la lotta contro gli spostamenti e i non ritorni illeciti del bambino all'estero è stata prevista dalla legge 40/1998 (Disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), in particolare all'art.10, che fa esplicito riferimento ai minori. Inoltre l'art. 31 istituisce un apposito Comitato per la tutela dei minori stranieri, con compiti di coordinamento a livello nazionale e di vigilanza sulle modalità di soggiorno dei minori stranieri temporaneamente ammessi sul territorio dello Stato per motivi solidaristici (che nel 1997 sono stati circa 50.000). Il Comitato, già attivo negli anni passati, svolge attività di monitoraggio circa gli ingressi e i rientri da estendersi anche ai soggiorni.

Con la legge 30 giugno 1975, n.396 l'Italia ha ratificato la Convenzione Europea sul rimpatrio dei minori firmata a l'Aja il 28 maggio 1970, che non ha avuto seguito perché non è stata ratificata da altri Paesi.

Per quanto riguarda il minore straniero non accompagnato, pur se esso è assimilato giuridicamente al minore non accompagnato italiano, rimane lacunoso il sistema assistenziale e di monitoraggio sulla realtà esistente. Inoltre la sua posizione non viene affrontata in modo omogeneo nelle varie regioni italiane. I criteri e le soluzioni variano a discrezione dei tribunali per i Minorenni e dei giudici stessi (c'è chi ritiene indispensabile il rimpatrio ed il reinserimento nella famiglia e chi invece vede questa soluzione come ultima possibilità). Alcune regioni provvedono alla tutela e alla protezione dei minori ultra-quattordicenni. Non sono chiare quali siano le strutture competenti a cui il minore straniero non accompagnato dovrebbe far riferimento. Manca una struttura di coordinamento che stabilisca gli standard minimi per una politica unitaria in favore dei minori.

Tenendo conto anche della Risoluzione Europea sui minori non accompagnati dei Paesi Terzi (27 maggio 1997), il Governo italiano sta provvedendo ad uno specifico accordo con il Governo albanese, all'interno di misure di sostegno in Albania promosse dal Ministro per la Solidarietà Sociale e attraverso una specifica convenzione con il Servizio Sociale Internazionale.

La sottrazione internazionale di minori

L'aumento dei matrimoni tra persone di paesi diversi e la crescita delle divisioni familiari, anche fortemente conflittuali, ha incrementato il fenomeno assai inquietante della sottrazione internazionale di minori. Per contrastare il fenomeno l'Italia ha sottoscritto la Convenzione sugli aspetti civili della sottrazione internazionale di minori aperta alla firma all'Aja il 25 ottobre 1980 e l'ha ratificata con legge 15 gennaio 1994 n. 64. E' stata anche recepita nell'ordinamento italiano la Convenzione del Lussemburgo del 20 maggio 1980 sul riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni in materia di affidamento di minori e di ristabilimento dell'affidamento. In applicazione delle predette Convenzioni è stata istituita l'Autorità Centrale convenzionale identificata nell'Ufficio Centrale di Giustizia Minorile del Ministero di Grazia e Giustizia.

La predetta Autorità Centrale italiana nel periodo dal 1995 al giugno 1998 ha trattato il seguente numero di procedimenti:

- 364 riguardanti minori coinvolti in procedimenti relativi all'applicazione della Convenzione dell'Aja del 1980;
- 48 riguardanti minori coinvolti in procedimenti relativi all'applicazione della Convenzione del Lussemburgo del 1980;

- 27 riguardanti minori coinvolti in procedimenti relativi all'applicazione della Convenzione dell'Aja del 5 ottobre 1961 concernente la competenza delle autorità e la legge applicabile in materia di protezione dei minori.

Deve rilevarsi che mentre in tutti i casi nei quali l'Autorità Centrale Italiana si è adoperata sulla base di una richiesta pervenuta dall'Estero in non pochi casi si è potuto garantire il rimpatrio del minore in tempi brevissimi, non altrettanto si può dire nei casi in cui la richiesta di rimpatrio è stata avanzata ad Autorità Centrali straniere da parte dell'Autorità Centrale Italiana. Si è spesso assistito ad una sorta di difesa ad oltranza del proprio connazionale da parte dei paesi partner assicurandogli una sorta d'impunità. Inoltre ostacoli alla attuazione del diritto del minore in questo settore derivano anche dalla previsione della necessità di avviare le procedure solo attraverso un'obbligatoria assistenza legale dai costi spesso inavvicinabili ai più. Le prassi convenzionali non si sono finora dimostrate strumento del tutto adeguato alla risoluzione di conflitti assai complessi che richiederebbero la condivisione da parte degli Stati di principi e criteri più generali ed obiettivi, veramente tendenti alla piena tutela giuridica del minore coinvolto.

6. IL RECUPERO DELLA PENSIONE ALIMENTARE (lg 79)

Il problema riguarda l'adempimento di ciò che la Costituzione italiana (art. 32) qualifica come diritto-dovere dei genitori al *mantenimento* del figlio. Essi devono provvedere direttamente a mantenerlo, istruirlo ed educarlo (art. 147 cod. civ.) in proporzione delle loro sostanze e secondo le loro capacità di lavoro professionale o casalingo. Se non hanno mezzi sufficienti, gli altri ascendenti legittimi o naturali sono tenuti a fornire ai genitori stessi i mezzi necessari affinché possano adempiere ai loro doveri nei confronti del figlio (art. 148, comma 1 cod. civ.). Questo obbligo dei genitori è esteso anche nei confronti del figlio naturale riconosciuto (art. 261 cod. civ.) e tocca anche il genitore che si trovi nell'impossibilità di riconoscere la prole per divieto di legge, per trattarsi di figli incestuosi (art. 279 cod. civ.).

Sotto il profilo dell'affermazione del diritto del figlio al mantenimento la legislazione italiana assicura dunque una tutela sostanzialmente completa. Fa eccezione il figlio naturale minore di età riconoscibile e che non sia stato riconosciuto, e quindi non registrato alla nascita né successivamente come figlio di quella persona, perché in questo caso solo attraverso il riconoscimento effettuato dal genitore o la dichiarazione giudiziale di paternità o di maternità pronunciata dal giudice consegue lo stato di figlio e il conseguente obbligo di mantenimento, peraltro con effetto retroattivo al momento della nascita. Trattasi più di casi teorici che reali in quanto il bambino non riconosciuto da nessuno dei suoi genitori viene normalmente (a meno che non abbia gravissimo handicap) dato in adozione.

Gli strumenti per *determinare la misura* in cui i genitori e le altre persone obbligate (gli ascendenti) sono tenuti a soddisfare alla loro quota di mantenimento, o pensione alimentare, per il minore, e per imporre loro di contribuire in tale misura, sono:

- un ordine del presidente del tribunale, emanato con una procedura di accertamento sommaria e molto semplificata nella forma del decreto, rivolto all'obbligato inadempiente di versare una quota dei propri redditi, in proporzione degli stessi, all'altro coniuge o a chi sopporta le spese per il minore (art. 148, comma 2 cod. civ.). Questo ordine può essere impartito sia che i genitori coniugati convivano sia che essi siano separati di fatto sia - secondo i più recenti orientamenti giurisprudenziali - che si tratti di genitori naturali non sposati fra di loro, indipendentemente dal fatto che convivano o non convivano più o non abbiano mai convissuto. Inoltre, questo ordine può essere rivolto sia ai genitori sia agli ascendenti legittimi o naturali tenuti;

- il provvedimento del giudice che, in sede di separazione o di divorzio dei coniugi, stabilisce la misura e il modo con cui il coniuge non affidatario deve contribuire al mantenimento, all'istruzione e all'educazione dei figli (art. 155 cod. civ.);
- una sentenza al termine di un procedimento ordinario contenzioso che abbia per oggetto il mantenimento

Il sistema legislativo è invece ancora obiettivamente carente al fine di assicurare, in ipotesi di evasione del soggetto obbligato, il recupero di questa pensione o assegno di mantenimento per il minore. Al di là di sanzioni indirette dimostratesi di scarsa efficacia (processo penale per il reato di violazione degli obblighi di assistenza familiare, decadenza dalla potestà del genitore inadempiente o addirittura adozione del minore privo di assistenza materiale e morale) le strade principali per assicurare il recupero dell'assegno di mantenimento sono costituite dal ricorso ad un intervento di natura mediativa avanti al giudice tutelare. Questi deve vigilare sull'osservanza delle condizioni stabilite per l'esercizio della potestà fra cui quelle relative al mantenimento, o l'inizio da parte della persona che ha il carico del minore di un costoso e lungo spesso infruttuoso processo di esecuzione mobiliare o immobiliare. Di fatto sono perciò numerose le situazioni in cui il pagamento della pensione alimentare viene evaso e il diritto del minore ad una crescita normale viene sacrificato.

Di fronte a questa situazione un ramo del Parlamento, la Camera dei deputati, sta procedendo all'approvazione di un testo intitolato "Nuove norme in materia di separazione personale dei coniugi e di scioglimento del matrimonio". Esso prevede, tra l'altro, un sistema di garanzie per i crediti alimentari periodici (iscrizione di ipoteca giudiziale, obbligo dei terzi che pagano uno stipendio al genitore inadempiente, estensione della tutela penale), ma soprattutto istituisce presso la Banca d'Italia un "fondo di mantenimento" avente lo scopo di assicurare le prestazioni e gli assegni di mantenimento stabiliti dal giudice a favore dell'avente diritto, fondo a cui i soggetti tenuti devono effettuare i versamenti e che ha diritto di rivalsa verso di loro in caso di inadempienza.

Quanto al profilo internazionale di questa materia l'Italia con legge 4 agosto 1960 n. 918 ha ratificato sia la convenzione de L'Aja del 24 ottobre 1956 sulla legge applicabile alle obbligazioni alimentari nei riguardi dei figli minori sia la Convenzione del L'Aja del 15 dicembre 1958 concernente il riconoscimento e l'esecuzione delle sentenze sugli obblighi alimentari verso i figli minori; e poi con legge 24 ottobre 1980 n. 745 ha reso esecutiva la Convenzione de L'Aja del 2 ottobre 1973 che regola le obbligazioni alimentari nella famiglia. Viene dunque assicurata una protezione rivolta al recupero delle pensioni alimentari disposte dall'autorità giudiziaria straniera, quando il genitore inadempiente si trovi in Italia o abbia beni o stipendi in Italia.

L'ordinamento italiano prevede che qualora il genitore tenuto agli alimenti sia inadempiente, le somme dovute siano trattenute direttamente dallo stipendio tramite ritenuta alla fonte. Nello Stato Italiano la violazione degli obblighi di assistenza familiare costituisce reato (art. 570 cod. pen.).

In ordine al recupero dell'assegno alimentare del fanciullo presso i suoi genitori o altre persone aventi una responsabilità finanziaria nei suoi confronti sul loro territorio o all'estero, vige la normale disciplina dell'esecuzione forzata dei titoli esecutivi, tenuto presente che il credito alimentare è comunque ritenuto privilegiato rispetto agli altri.

Sul piano internazionale si segnala che l'Italia ha ratificato, con legge 23.12.1992 n.524, la Convenzione sulla semplificazione delle procedure relative al recupero crediti alimentari, sottoscritta a Roma, il 6.11.1990. Tale Convenzione prevede la costituzione di un'Autorità Centrale, individuata, nella legge citata, nell'Ufficio Centrale di Giustizia minorile. Tale autorità favorisce la collaborazione tra le autorità competenti dei rispettivi Stati, allo scopo di facilitare la riscossione dei crediti alimentari. Essa prende le misure necessarie per ricercare il debitore ed il suo patrimonio; ottiene le informazioni necessarie; dichiara applicabile la sentenza; facilita il

trasferimento dell'obbligazione alimentare al creditore; assicura che, in caso di mancato versamento al creditore del pagamento dovuto, vengano azionati tutti gli strumenti esecutivi.

Inoltre, informa l'Autorità centrale dello Stato estero richiedente delle misure prese e dei loro risultati.

A tutt'oggi, la Convenzione non è entrata in vigore, in quanto al suo art. 9 prevede il deposito degli strumenti di ratifica, di accettazione o di approvazione da parte di tutti gli Stati membri mentre, in atto, risultano averlo fatto solo l'Italia e il Regno Unito.

Quattro sono le Convenzioni elaborate dalla Conferenza di diritto internazionale privato de l'Aja: due concernono la legge applicabile alle obbligazioni alimentari (Aja 24 ottobre 1956, ratificata il 4 marzo 1960 con L. n. 913 e 2 ottobre 1973, ratificata il 24 ottobre 1980 con L. n. 745) e due il riconoscimento di sentenze straniere in materia di obbligazioni alimentari verso minori (Aja 14 aprile 1958, ratificata il 4 agosto 1960 con L. n.388 e 2 ottobre 1973, ratificata il 24 ottobre 1980 con L. n. 745)

La Convenzione più importante sul recupero degli alimenti all'estero è quella di New York del 20 giugno 1956, ratificata dall'Italia con L. n. 338 del 23 marzo 1958. Essa assegna ad un'autorità dello Stato, entro il quale la procedura deve svolgersi, il compito di agevolare lo svolgimento delle azioni alimentari e l'esecuzione delle relative sentenze concernenti un credito alimentare di un minore nei riguardi di un genitore domiciliato all'estero.

7. I BAMBINI ALLONTANATI DALLA FAMIGLIA (lg 80-82)

La legge 4 maggio 1983 n.184 si occupa specificamente di garantire una protezione speciale e l'assistenza ai bambini che siano temporaneamente o permanentemente privati del loro ambiente familiare o che non possano essere lasciati in tale ambiente nel loro superiore interesse. Tale legge disciplina l'adozione e l'affidamento dei minori ed afferma con forza il diritto di ogni bambina e bambino a crescere in famiglia, impone agli operatori di non ricorrere se non in casi estremi, all'inserimento del minore in un istituto assistenziale ed educativo indicando in via preferenziale l'affidamento ad un'altra famiglia, possibilmente con figli minori, o ad una persona singola o a una comunità di tipo familiare.

Solo quando ciò non sia possibile è previsto il ricovero in un istituto. E' comunque da sottolineare che gli odierni istituti di assistenza ed educazione sono assai diversi da quelli del passato. I grandi istituti totalizzanti in cui era resa precaria la socializzazione del bambino data la mancanza di contatti con il mondo esterno (anche l'educazione scolastica avveniva all'interno della struttura di ricovero) sono ormai solo un ricordo di tempi passati.

La legge è venuta così a codificare un consolidato orientamento della politica sociale, già presente nella Costituzione italiana: la famiglia costituisce per il soggetto in formazione un diritto fondamentale del minore perché, solo in un ambiente familiare, lo stesso ha la possibilità di sviluppare sia la propria personalità individuale che quella sociale.

Ed è significativo che la politica di deistituzionalizzazione praticata in questi anni ha portato ad una drastica contrazione del numero dei minori che vivono fuori della propria famiglia: il numero dei bambini ospiti nelle strutture residenziali socio-educative si è ridotto dai circa 300.000 degli anni cinquanta, ai circa 150.000 del 1971, ai 15.000 attualmente rilevati (1998) da una specifica ricerca condotta dal Centro Nazionale di Documentazione ed Analisi per l'Infanzia e l'Adolescenza.

Tale ricerca ha permesso di colmare un annoso vuoto informativo sui bambini ospiti delle strutture residenziali mentre permane la difficoltà di attingere a dati certi e disaggregati sui minori in affidamento familiare. Un vuoto quest'ultimo destinato anch'esso a scomparire nel breve periodo dato che il Centro Nazionale sta attivando una ricerca in tal senso che si concluderà entro la fine del 1999.

I primi dati della rilevazione sui minori presenti nelle strutture residenziali testimoniano la forte riduzione del numero di bambini e bambine fuori dalla famiglia e l'altrettanto forte contrazione della presenza di grandi strutture. Nonostante questi risultati, il processo di deistituzionalizzazione presenta ancora alcune difficoltà nelle regioni meridionali del paese come appare evidente nelle due tavole che seguono.

Tabella 2. - Numero di strutture residenziali socio-educative e numero di minori ospiti al 30 giugno 1998 secondo la regione

Regioni	N° strutture	N° minori
Piemonte	149	1.011
Valle d'Aosta	2	11
Lombardia	288	1.919
Trentino	39	155
Bolzano	13	98
Veneto	159	840
Friuli – Venezia Giulia	29	240
Liguria	69	551
Emilia - Romagna	120	571
Toscana	76	603
Umbria	16	204
Marche	22	115
Lazio	152	1.261
Abruzzo	12	168
Molise	11	85
Campania	133	1.869
Puglia	128	1.174
Basilicata	24	106
Calabria	121	1.386
Sicilia	195	2.293
Sardegna	44	285
ITALIA	1.802	14.945

Fonte: Centro nazionale di Documentazione ed Analisi per l'Infanzia e l'Adolescenza

Tabella 3. - Strutture residenziali socio-educative secondo il numero di minori presenti al 30 giugno 1998

	AREA					Italia
	Nordovest	Nordest	Centro	Sud	Isole	
Nessun ospite minore alla data del 30 giugno 1998*	15	20	15	19	20	89
Fino a 3 minori	71	118	52	58	25	324
4-5 minori	110	84	54	65	22	334
6-10 minori	244	106	86	136	89	661
11-15 minori	41	14	28	60	33	176
16-20 minori	15	6	10	22	22	75
21-50 minori	11	12	17	67	26	133
50 minori e più	1		4	2	2	9
	508	360	266	429	239	1.802

Fonte: cfr. tabella 2.

* Strutture con disponibilità e autorizzazione ad accogliere minori che al 30 giugno 1998 non ospitavano minori.

L'affidamento familiare

Un'intensa attività è stata svolta in questi anni per incrementare l'affidamento in famiglia di minori che non possono, per motivi temporanei, permanere nella propria famiglia. Se invece la situazione di assoluta insufficienza familiare non è temporanea e risolvibile ma ormai definitiva l'ordinamento prevede che si imbocchi decisamente la strada dell'adozione, l'unica strada cioè che consente al bambino privo di una propria famiglia di trovare una famiglia degli affetti sostitutiva di quella di cui non è più in grado di godere.

I Servizi Sociali territoriali ed i Tribunali per i Minorenni hanno la competenza di valutare le condizioni del minore e predisporre, eventualmente, provvedimenti sostitutivi dopo aver verificato la non efficacia di adeguate misure di sostegno alla famiglia di origine per garantire il mantenimento del minore al suo interno. Laddove sia possibile e sulla base di un programma che prevede anche l'attività di recupero della famiglia di origine attraverso il superamento di quelle difficoltà che hanno reso necessario l'allontanamento del fanciullo dal suo ambiente familiare, si tende a privilegiare il suo collocamento presso una famiglia temporaneamente sostitutiva.

Non si hanno dati precisi sul numero degli affidamenti familiari realizzati. Anche per un'analisi compiuta di questo fenomeno - non solo sul piano quantitativo ma principalmente qualitativo (le situazioni che hanno portato all'allontanamento e all'affidamento, i tempi dello stesso, il rientro in famiglia, gli eventuali altri provvedimenti assunti) - è in programma una ricerca da parte del Centro Nazionale di documentazione. Può tuttavia desumersi qualche dato dalle statistiche giudiziarie: il Giudice tutelare, che deve rendere esecutivi i provvedimenti di affidamento familiare assunti dai Servizi (quando i genitori naturali sono consenzienti all'affido) ha emesso nel 1994 1.626 provvedimenti in materia e nel 1995 1.043; i provvedimenti di affido disposti dal Tribunale per minorenni (quando non vi è l'accordo dei genitori) sono stati negli stessi anni rispettivamente 754 e 825. Da dati più recenti del Ministero di Grazia e Giustizia (anno 1997) risulta che i Tribunali per minorenni hanno disposto affidi familiari nella misura di 922 casi.

Bisogna riconoscere che in effetti, a quindici anni dall'approvazione della legge, l'affidamento familiare non è ancora una pratica diffusa sul territorio nazionale in quanto i 'numeri' sono inferiori a quelli dell'accoglienza in Comunità alloggio o Istituti.

Tuttavia un notevole sforzo si sta compiendo per diffondere sempre di più questo strumento giuridico fondamentale per sopperire a situazioni di difficoltà temporanee del ragazzo e della sua famiglia.

Il Dipartimento per gli Affari Sociali ha organizzato nel corso del 1997, coinvolgendo molte associazioni del terzo settore, una serie di conferenze regionali e la prima Conferenza Nazionale sull'Affidamento Familiare (a Reggio Calabria il 13 e 14 dicembre 1997). Alle Conferenze regionali hanno partecipato oltre 3.000 persone (operatori del pubblico e del privato sociale, volontari, amministratori, famiglie affidatarie), alla Conferenza nazionale hanno partecipato quasi 800 persone. Tali Conferenze hanno costituito un momento di confronto, verifica, promozione e rilancio di questo strumento di aiuto al minore in difficoltà e alla sua famiglia di origine.

È stata realizzata la costituzione di un coordinamento nazionale di operatori pubblici che si occupano di affidamento familiare per permettere un'adeguata e coerente applicazione della legge 184/83 su tutto il territorio nazionale.

Si è cercato di articolare una differenziazione delle modalità di realizzazione dell'affidamento familiare per rispondere adeguatamente alle diverse esigenze dei minori con difficoltà nella famiglia di origine: affidamento consensuale / affidamento giudiziale; residenziale / diurno / limitato al fine settimana; per pronta accoglienza (da un giorno a tre mesi) / a breve termine / programmato (non breve ma con termine fissato) / prolungato (eventualmente anche oltre il diciottesimo anno d'età).

Sono state svolte, sia a livello nazionale che a livello locale, diverse campagne di sensibilizzazione sull'affidamento familiare e di formazione e aggiornamento delle famiglie affidatarie.

Si sono realizzate in questo campo buone esperienze di collaborazione tra operatori del pubblico e del privato sociale.

Il ricovero in comunità

Uno dei percorsi di superamento della logica dell'istituzionalizzazione è rappresentato dalle comunità per minori che si sono sviluppate nel nostro paese a partire dagli anni '70.

L'ordinamento giuridico non ha specificato le diverse tipologie di comunità indicandone in modo preciso le diverse caratteristiche. Solo nel D. Legisl. 272/ 89 si fa un esplicito riferimento alla tipologia della comunità con le quali è consentito al Ministero di Grazia e Giustizia convenzionarsi per misure penali alternative alla detenzione: organizzazione di tipo familiare, presenza di minori non sottoposti a procedimento penale, capienza massima di dieci unità, attuazione di progetti educativi personalizzati, clima educativo significativo, presenza di operatori professionali, collaborazione con le istituzioni interessate, utilizzazione delle risorse del territorio.

Neppure la legislazione regionale aiuta a codificare in modo omogeneo le strutture di comunità: si parla di "Casa famiglia", di "Comunità di tipo familiare", di "Comunità alloggio", di "Gruppo appartamento", di "Gruppo famiglia". Anche gli standard proposti sono molto differenti da Regione a Regione: in alcuni casi si prevede un limite di otto minori, in altri di dieci, in altri di quindici.

Costituisce in realtà un paradosso il fatto che mentre in più leggi a tutela del minore si fa riferimento alle Comunità come strumento per superarne la situazione di disagio l'ordinamento non abbia avvertito l'esigenza di definirne le caratteristiche e le specificità.

Una proposta abbastanza condivisa prevede le comunità come strutture che:

- ospitano un numero di minori non superiore a dieci;
- utilizzano una struttura abitativa di civile abitazione con spazi che tutelino la riservatezza degli ospiti;
- si propongono di superare la situazione di disagio del ragazzo attraverso progetti educativi;
- impiegano educatori con idonea formazione;
- sono aperte a livello di progetto educativo e sul piano metodologico alle risorse del territorio.

In Italia – secondo dati relativi al 1996 – le Comunità operanti in Italia sono 747 e assistono, secondo stime attendibili, 5.500 minori: di questi il 5% è compreso nell'età 0-2 anni; il 4% nell'età 3-5 anni; il 34 % nell'età 6-11 anni e il 57 % nell'età 12-18 anni.

Nell'anno 1997 i Tribunali per minorenni hanno disposto 1.293 decreti di affidamento di minori a Comunità alloggio o istituti.

Il monitoraggio di questi casi (lg 80)

Il monitoraggio della realtà dei bambini e adolescenti per i quali si utilizzi una forma di protezione sostitutiva è garantito, per disposizioni legislative, dai Giudici Tutelari e dalle Regioni. La legge stabilisce di sentire il minore con più di 12 anni rispetto alla destinazione per un eventuale allontanamento dalla famiglia di origine; in effetti la prassi operativa in molte aree del paese tende a coinvolgere il minore anche se in età inferiore, attuando il rispetto dei principi

generali della Convenzione, almeno in relazione al suo interesse superiore e al rispetto per le sue opinioni.

Pur non esistendo una rilevazione specifica risultano essere poco frequenti i casi in cui, nell'effettuare la selezione fra le diverse soluzioni da adottare per rispondere alla necessità dell'allontanamento dal nucleo familiare, non si tiene conto della necessità di una continuità nell'educazione del bambino. Nella difficoltà di attrezzare risposte adeguate alle differenze è in crescita la consapevolezza di dover tener conto anche della sua origine etnica, religiosa, culturale e linguistica.

Come già detto, a livello nazionale, allo stato attuale, non si hanno dati ed informazioni sui minori interessati dalle misure in questione; informazioni disaggregate per età, sesso, origini etniche, sociali e nazionali, lingua, religione sono raccolte da qualche Amministrazione Regionale che ha attivato l'Anagrafe dei minori accolti in strutture residenziali e dei minori in affidamento familiare.

Verifica sulla sistemazione del minore (lg 86-87)

Le misure adottate per riconoscere il diritto del bambino che sia stato collocato dalle autorità competenti in strutture di accoglienza residenziale o ad una verifica periodica delle forme e delle modalità di accoglienza assicurate al bambino in istituti pubblici o privati o dai servizi, sono di carattere legislativo, amministrativo e giudiziario.

Sul versante legislativo fa testo la Legge 184/83 unitamente alla Legge 798/75, che dispone la competenza delle Regioni sulla vigilanza di Istituti e di Comunità alloggio. Molte delle Regioni italiane hanno legiferato in materia di misure di verifica e controllo del collocamento di questi minori, sia indicando standard strutturali, funzionali e di personale sia individuando le procedure per monitorare il trattamento del minore dal momento dell'accoglienza a quello della dimissione. Mancando ancora delle linee guida nazionali (peraltro previste, almeno come obiettivo, dal Piano d'Azione del Governo per l'Infanzia) è difficile cogliere linee unitarie tra gli orientamenti delle diverse Amministrazioni regionali.

Sul versante amministrativo, in attesa delle linee guida cui si è appena accennato, sono le Regioni che disciplinano con delibere e circolari attuative le indicazioni legislative a livello nazionale e regionale. I Comuni e le Aziende Sanitarie locali, secondo le diverse competenze, sono impegnati a verificare l'esistenza e la permanenza dei requisiti richiesti dalle normative regionali (di tipo strutturale, organizzativo, di processo) e a predisporre adeguati regolamenti attuativi (per esempio il Regolamento sull'Affidamento Familiare).

La giurisprudenza dei Tribunali per i Minorenni, delle Corti di Appello e, per alcune sentenze, della Corte di Cassazione, rappresenta un 'corpus' ormai notevole di misure di riferimento per controllare i servizi di accoglienza dei minori allontanati dalla famiglia tutelando i principi di non discriminazione, l'interesse superiore del bambino e della bambina e il rispetto per le sue opinioni.

Le autorità considerate competenti in questo impegno sono, prevalentemente, i Giudici Tutelari ed i Servizi Sociali delle Amministrazioni Regionali. La frequenza della verifica del collocamento e del trattamento fornito dalle strutture residenziali deve essere fatta, per legge, attraverso una relazione che le strutture di accoglienza residenziale inviano semestralmente al Giudice Tutelare competente per territorio. In qualche Regione è stata prevista la disposizione di sostituire questa relazione con la compilazione di un questionario strutturato ed articolato per ogni minore accolto nel periodo dei sei mesi precedenti alla relazione. Per favorire la corresponsabilità tra più Enti nella verifica della condizione del minore accolto in strutture residenziali, queste schede sono inviate, per conoscenza, agli uffici sociali territoriali, regionali e al Tribunale per i Minorenni.

Le circostanze prese in considerazione per decidere la sistemazione del bambino in una struttura di accoglienza residenziale finalizzata alla sua cura, protezione e trattamento, sono definite in ambito regionale. In genere vengono disposti autonomi provvedimenti di tipo amministrativo, tendenti ad istituire servizi integrati, sia nel senso della presenza di diverse professionalità presenti sia nella prospettiva di un'azione coordinata tra unità operative di istituzioni diverse (Comune, Azienda Sanitaria Locale, Tribunale per i Minorenni, Terzo settore...). Gli elementi prioritari di cui, in genere, si tiene conto sono: la multiproblematicità delle famiglie di origine, l'emergenza per rischi di abbandono, violenza, ed in genere danni di ordine psicologico, sociale, affettivo, educativo, del bambino e della bambina dovuti all'inadeguatezza della famiglia di origine; la necessità di favorire il più celere ritorno nella famiglia di origine coniugata con la valutazione delle migliori opportunità di mantenere i contatti e le relazioni con essa anche durante il periodo di allontanamento (tempi e modalità delle visite, 'lontananza' della struttura di accoglienza...).

Le difficoltà incontrate e gli obiettivi prefissati (lg 82-87)

I progressi raggiunti in Italia sono individuabili nella realizzazione di una progressiva e costante diminuzione del ricorso al ricovero di minori in strutture di accoglienza residenziale, con una differenziazione, più marcata nelle regioni del Nord Italia, a favore delle Comunità di accoglienza di tipo familiare rispetto agli Istituti.

Esistono ancora notevoli difficoltà:

a) Permane una diffidenza o una scarsa propensione di alcuni amministratori e di operatori verso l'istituto dell'affidamento familiare per cui la legge n.184/83 non è stata attuata in maniera diffusa ed adeguata sull'intero territorio nazionale. Sono ancora molte le Regioni e moltissimi i Comuni che non hanno predisposto le procedure ed i servizi necessari per rispettare le priorità di intervento stabilite.

b) Sussistono resistenze di molti Istituti ad avviare un reale processo di riconversione in strutture di accoglienza residenziale più piccole e più attrezzate per rispondere adeguatamente alle esigenze psicologiche, educative, affettive e relazionali dei minori accolti.

c) La prevalenza degli affidamenti non consensuali, disposti dai Tribunali per i Minorenni per minori in situazioni pregiudizievoli, rispetto agli affidamenti consensuali, disposti dai Servizi, è un indicatore di quanto l'affidamento familiare sia concepito troppo spesso come estrema risorsa, praticata sovente dopo i fallimenti di famiglia e Istituti. Troppo spesso gli affidamenti familiari stabiliti dai Tribunali per i Minorenni sono vissuti come punitivi anziché come strumenti di aiuto.

d) Sussistono difficoltà da parte dei Tribunali per i Minorenni ad intervenire in maniera tempestiva e con tempi adeguati rispetto alle esigenze e alle attese dei minori. Permangono difficoltà anche da parte dei Giudici Tutelari, che si occupano degli affidamenti familiari consensuali, di intervenire adeguatamente, per mancanza di tempo o di preparazione, anche rispetto alle funzioni di vigilanza e di controllo sugli istituti per minori, di loro competenza, funzioni troppo spesso solo formali e non sostanziali.

Gli obiettivi che si intendono perseguire possono essere così sintetizzati:

- il miglioramento della Legge 184/83 anche attraverso la costituzione di un'apposita commissione all'interno del costituendo Osservatorio nazionale sulla condizione dei minori;
- sul versante amministrativo il Piano d'Azione prevede la verifica e l'incremento delle politiche di deistituzionalizzazione, del sostegno alle famiglie in difficoltà, della promozione dell'affidamento familiare e del miglioramento della condizione del minore straniero; le istituzioni coinvolte saranno diverse a livello centrale e periferico, con un ruolo importante delle strutture di raccordo (Conferenza Stato-Regioni e Conferenza Stato-Città);

- l'applicazione della Legge 285/97, ormai divenuta operativa dagli ultimi mesi del 1998, offre una notevole opportunità di incrementare la qualità e la diffusione di interventi di tutela dei minori allontanati dalla famiglia di origine. Sono previsti interventi specifici di lotta alla istituzionalizzazione, di promozione dell'affidamento familiare (con particolare attenzione all'integrazione tra i vari servizi e soggetti istituzionali coinvolti), di sostegno alle famiglie affidatarie e di origine.
 - La proposta di Legge nazionale sull'istituzione della figura del Pubblico tutore per i minori mira alla copertura delle lacune nell'organizzazione e nel coordinamento degli interventi di tutela dei minori collocati in strutture di accoglienza, soprattutto verso i bambini che provengono da situazioni di abbandono, gli inabili, i rifugiati e quelli che hanno richiesto asilo, compresi quelli non accompagnati.
- L'espletamento della ricerca sui minori allontanati dalla famiglia sta consentendo non solo di conoscere finalmente la vera entità del fenomeno ma anche di individuare le cause dell'allontanamento e le possibilità di recupero delle famiglie e di rientro in essa e quindi di individuare strategie appropriate per contrarlo.

8. L'ADOZIONE (lg 83-85)

L'adozione è stata riformata con la legge 4 maggio 1983 n.184. Suo obiettivo è dare una famiglia a un bambino che ne è privo, e non dare un bambino a una famiglia senza figli. L'adozione non deve essere un rimedio alla sterilità ma un rimedio all'abbandono, e quindi deve essere sempre fatta nell'interesse superiore del fanciullo. La legge riconosce al fanciullo il diritto a crescere nell'ambito della propria famiglia, che deve essere aiutata a svolgere i suoi compiti. Quando la famiglia manca o quando non si interessa più del figlio, si verifica uno stato di abbandono. Solo i fanciulli dichiarati in stato di abbandono possono essere adottati.

La competenza per il procedimento di adozione è del tribunale per i minorenni, che è un organo giudiziario specializzato composto di giudici professionali e di esperti. Tutti i provvedimenti del tribunale per i minorenni, compreso il decreto di adozione, possono essere appellati alla corte di appello.

L'adozione nazionale

Il tribunale per i minorenni accerta lo stato di abbandono del bambino, sceglie fra gli aspiranti adottanti quelli ritenuti più adatti al bambino e pronuncia l'adozione dopo un periodo di prova (affidamento preadottivo) della durata di un anno.

I genitori del bambino devono essere sentiti dal giudice, che può sospendere il giudizio sull'abbandono e metterli alla prova con misure di aiuto e controllo da parte dei servizi sociali. Se le misure sono inefficaci o se sono ritenute inutili, il tribunale dichiara lo stato di adottabilità. I genitori possono opporsi presentando appello contro la decisione del tribunale. Se la decisione viene confermata non è richiesto il loro consenso per l'adozione.

Coloro che desiderano adottare devono fare domanda al tribunale per i minorenni. La domanda non è nominativa, e il bambino non può essere scelto. Il tribunale ordina un'inchiesta sociale approfondita per accertare l'idoneità all'adozione, e sceglie fra coloro che hanno presentato domanda quelli che sono maggiormente in grado di corrispondere alle esigenze del fanciullo.

Il fanciullo che ha compiuto dodici anni deve essere sentito dal giudice, e se opportuno deve essere sentito anche il fanciullo di età inferiore. Il fanciullo che ha compiuto i quattordici anni deve dare al giudice il suo consenso.

Il periodo di affidamento preadottivo è seguito dai servizi sociali che riferiscono periodicamente al tribunale. L'adozione è pronunciata al termine del periodo di affidamento preadottivo e non è revocabile.

Il fanciullo adottato diviene figlio legittimo degli adottanti e ne assume e trasmette il cognome. Cessano i rapporti verso la famiglia di origine. Non è previsto un diritto del fanciullo adottato di conoscere i genitori biologici. E' invece previsto il suo diritto a non essere da loro cercato, per cui i funzionari e i pubblici ufficiali sono tenuti al segreto sull'adozione.

L'adozione internazionale

La legge italiana ammette l'adozione all'estero, sia sotto la forma dell'espatrio di minori italiani a scopo di adozione sia sotto la forma dell'adozione di minori stranieri da parte di cittadini italiani.

La prima ipotesi (espatrio di minori italiani) è meramente teorica a causa del grande numero di domande di adozione nazionale e del piccolo numero di bambini abbandonati in Italia (rapporto medio 15:1). Non esiste un'espressa disposizione di legge che preveda il principio di sussidiarietà, ma come si è detto nel paragrafo precedente i Tribunali per i minorenni devono preferire le domande maggiormente in grado di corrispondere alle esigenze del minore. Questa norma viene costantemente interpretata nel senso che devono essere preferite le coppie residenti in Italia. Nel caso in cui il bambino debba invece espatriare perché è stata scelta una coppia residente all'estero, la legge prevede per lui le stesse garanzie previste per l'adozione in Italia e cioè un anno di affidamento preadottivo sotto la vigilanza del tribunale per i minorenni (in questo caso tramite il console italiano). Se durante l'affidamento preadottivo sorgono difficoltà, il bambino può essere rimpatriato.

La seconda ipotesi (adozione all'estero da parte di italiani) ha avuto in questi anni un fortissimo sviluppo: attualmente le adozioni di bambini stranieri sono circa il doppio di quelle di bambini italiani. Coloro che desiderano adottare un bambino all'estero devono avere gli stessi requisiti richiesti per l'adozione nazionale.

La materia dell'adozione internazionale è stata recentemente profondamente modificata nel nostro ordinamento. L'Italia infatti ha firmato la Convenzione de L'Aja del 29 maggio 1993 per la tutela dei minori e la cooperazione in materia di adozione internazionale e conseguentemente ha ratificato e resa esecutiva nel nostro paese questa Convenzione attraverso la legge 31 dicembre 1998, n. 476. Una legge che non è di mera ratifica ma che – come indispensabile – ha riscritto l'intera disciplina dell'adozione internazionale.

I principi su cui si radica la nuova legge sono i seguenti.

- Il minore che può essere adottato nel nostro paese deve essere un minore di cui si sia accertato nel suo paese di origine la situazione di abbandono;
- Il minore straniero da adottare deve non aver trovato nel suo paese una sistemazione alternativa che gli assicuri un valido ambiente familiare;
- Gli aspiranti all'adozione non vantano un diritto ad ottenere un bambino come figlio ma possono solo esprimere la loro disponibilità ad adottare perché lo strumento dell'adozione, anche internazionale, non è funzionale ad assicurare un bambino ad una coppia che non lo ha ma a soddisfare il bisogno di famiglia di un bambino che ne è privo;
- La preparazione ad una esperienza così impegnativa come quella dell'adozione deve essere adeguatamente sviluppata perché non è facile il trapianto non solo da una famiglia ad un'altra famiglia ma da un ambiente di vita ad uno totalmente diverso. Pertanto molte funzioni sono state attribuite ai servizi socio-assistenziali degli enti locali a cui il tribunale per i minorenni deve trasmettere entro quindici giorni la domanda dei coniugi perché svolgano nei confronti della coppia un'approfondita attività di informazione sull'adozione internazionale, di preparazione all'adozione e di accertamento delle condizioni personali. Questa attività dovrà

essere compiuta entro il termine di quattro mesi, dopodiché i servizi dovranno inviare una relazione al tribunale per i minorenni, che, sentiti i coniugi, deve decidere entro due mesi se concedere o negare l'idoneità. In caso positivo il decreto è trasmesso dal tribunale alla Commissione per le adozioni internazionali con tutta la documentazione relativa;

- Sarà il Tribunale per minorenni a valutare l'idoneità della coppia all'adozione: il decreto di idoneità dovrà contenere anche indicazioni per favorire il migliore abbinamento fra gli aspiranti adottanti ed il minore adottando. Il decreto conserva efficacia per tutta la durata della procedura, ma i coniugi hanno l'onere di iniziarla entro un anno, rivolgendosi a uno degli enti autorizzati di loro scelta;
- Per adottare un bambino all'estero sarà infatti obbligatorio rivolgersi ad organismi autorizzati e cioè ad organismi che perseguono scopi non lucrativi, che sono diretti e gestiti da persone che per integrità morale formazione ed esperienza sono qualificate ad agire nel campo dell'adozione internazionale, che si avvalgono dell'apporto di professionisti in campo sociale giuridico e psicologico, che dispongono di un'adeguata struttura organizzativa in almeno una regione, che non abbiano e non operino pregiudiziali discriminazioni nei confronti di persone che aspirano all'adozione;
- L'Ente autorizzato informa gli aspiranti delle procedure adottive, svolge la pratiche di adozione presso le competenti autorità del Paese indicato dagli aspiranti all'adozione, raccoglie la proposta di affidamento dell'autorità straniera, trasferisce tutte le informazioni e tutte le notizie riguardanti il minore, riceve il consenso scritto all'affidamento dagli aspiranti all'adozione, riceve dall'autorità straniera attestazione della sussistenza delle condizioni previste dalla Convenzione, informa la Commissione il Tribunale per minorenni e i servizi dell'Ente locale della decisione di affidamento, certifica la data di inserimento del minore presso i coniugi affidatari, vigila sulle modalità di trasferimento in Italia e svolge attività di sostegno al nucleo adottivo;
- È prevista l'istituzione presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per gli Affari Sociali - di una commissione per le adozioni internazionali, che avrà i compiti di autorità centrale e dovrà presentare ogni due anni una relazione al parlamento sull'andamento delle adozioni internazionali, sullo stato di attuazione della Convenzione e sulla stipulazione di eventuali accordi bilaterali con paesi non aderenti. Dovrà inoltre autorizzare l'attività degli enti di intermediazione e vigilare sul loro operato. A tal fine dovrà accertare che gli enti siano in possesso dei requisiti di legge. Dovrà inoltre promuovere la cooperazione fra quanti operano nel campo dell'adozione internazionale e della protezione dei minori; promuovere iniziative di formazione del personale, assicurare l'omogenea diffusione degli enti autorizzati sul territorio nazionale. È la Commissione che nei singoli casi valuta le conclusioni dell'ente autorizzato e dichiara che l'adozione risponde al superiore interesse del minore;
- Questa dichiarazione non può essere rilasciata quando dalla documentazione non emerge la situazione di abbandono del minore e quando l'adozione non determini per l'adottato l'acquisizione dello status di figlio legittimo;
- Il minore che ha fatto ingresso nel territorio dello Stato sulla base di un provvedimento di adozione o di affidamento a scopo adottivo gode dal momento dell'ingresso di tutti i diritti attribuiti al minore italiano in affidamento familiare e acquista la cittadinanza italiana per effetto della trascrizione del provvedimento di adozione;
- Le adozioni internazionali pronunciate in un paese non aderente alla Convenzione né firmatario di accordi bilaterali possono essere dichiarate efficaci in Italia a condizione che sia accertata la condizione di abbandono del minore o il consenso dei genitori all'adozione legittimante, che gli aspiranti all'adozione abbiano ottenuto il decreto di idoneità, che le procedure adottive siano state effettuate con l'intervento della Commissione e di un Ente autorizzato, che siano state rispettate le indicazioni contenute nel decreto di idoneità, che sia stata concessa l'autorizzazione della Commissione;

- Particolari provvidenze sono previste per i coniugi adottanti: in particolare essi avranno diritto a un congedo dal lavoro di durata corrispondente al periodo di soggiorno all'estero richiesto dal paese d'origine, e, rientrati in Italia, potranno usufruire di un periodo di tre mesi di astensione retribuita dal lavoro anche se il bambino ha più di sei anni di età. Inoltre, trascorsi i tre mesi e fino a che il bambino non abbia compiuto i sei anni di età, potranno chiedere di assentarsi dal lavoro per sei mesi con diritto alla conservazione del posto nonché di assentarsi durante le malattie del bambino. Sono previste anche agevolazioni fiscali: il cinquanta per cento delle spese sostenute dagli adottanti per la procedura di adozione può essere detratto dal reddito imponibile;
- È anche sancito che l'attività di intermediazione non autorizzata sarà considerata un delitto punibile con reclusione fino a un anno o con la multa fino a dieci milioni. Saranno punibili anche coloro che avranno fatto ricorso a persone o Enti non autorizzati.

Il sostegno a distanza

Si è molto sviluppata nel nostro paese – e va perciò segnalata – una forma di efficace sostegno ai ragazzi dei paesi sottosviluppati per consentire loro di rimanere nel loro paese avendo però quell'aiuto che consenta loro non solo di sopravvivere ma anche di avere un regolare processo di sviluppo. Famiglie italiane si impegnano ad inviare un contributo economico periodico a famiglie con bambini che vivono in situazione di indigenza nel loro paese creando un vincolo di solidarietà che non è solo economico ma anche in qualche modo affettivo.

Impropriamente si parla di “adozioni a distanza” poiché nessun legame giuridico si crea tra chi assume un simile impegno e chi lo riceve: più propriamente si deve parlare di “sostegno a distanza” come opportunamente si incomincia a definire questo impegno solidale.

Non è un fenomeno di poco rilievo: sono circa due milioni di persone che hanno aderito alla proposta avanzata da alcune associazioni che operano nella solidarietà internazionale. E sono ogni anno circa 1.500 miliardi che affluiscono per questa forma di aiuto a paesi in via di sviluppo.

Recentemente, grazie all'impegno di cinque delle più grandi organizzazioni non governative che realizzano progetti di sostegno a distanza (Ai.Bi.; Cefa; Ciai, Terre des hommes; Vis) è stato costituito il Comitato Italiano per il Sostegno a distanza che ha il compito di proporre progetti di sostegno a distanza destinati a minori e famiglie in difficoltà (contro lo sfruttamento del lavoro minorile e della prostituzione infantile, per la prevenzione dell'abbandono minorile e il recupero dei bambini di strada, per la prevenzione delle malattie infantili e della malnutrizione) e per la realizzazione di campagne di sensibilizzazione ed iniziative per la ricerca di sostenitori e la diffusione di una nuova cultura di solidarietà nei confronti dei minori.

L'interesse del minore

L'applicazione dell'art. 21 può dirsi attualmente in Italia più che soddisfacente, considerato il rigore della legge nel dare costante preminenza all'interesse superiore del fanciullo. Mediamente può dirsi che esiste una buona collaborazione fra tribunali per i minorenni e servizi sociali territoriali, e che questi ultimi dal punto di vista della capacità professionale sono ormai sufficientemente preparati nella materia dell'adozione e ben consapevoli della necessità di dare preminenza all'interesse superiore del minore. Tutti i collocamenti di fanciulli in vista di adozione vengono seguiti e sostenuti dai servizi in collegamento col tribunale per i minorenni, e nessuna adozione è pronunciata senza che i servizi abbiano conosciuto il caso e dato il loro parere.

Va tuttavia segnalata l'esigenza, ai fini della prevenzione dell'abbandono e dell'aiuto alle famiglie di origine, di una maggiore diffusione dei servizi sociali sul territorio nazionale. Esistono infatti zone dove i servizi sono insufficienti o scarsamente presenti. Nella stessa città di Roma il Comune segnala che il rapporto fra operatori sociali e cittadini è di 1 operatore ogni 23.000 cittadini, mentre lo si vorrebbe di 1 ogni 5.000. Ragioni di bilancio e mancanza di fondi vengono di solito addotte per giustificare queste carenze. Inoltre va segnalata una negativa separazione di competenze fra interventi di carattere sociale e interventi sanitari, dovuta a una recente riforma della sanità che ha portato ulteriori restrizioni di bilancio e non ha sufficientemente coordinato i due settori di intervento.

I dati sulle adozioni in Italia

I dati sulle adozioni nel quinquennio 1993-1997 sono indicativi dell'andamento delle adozioni nazionali e internazionali e sono tratti dalla Relazione al Parlamento che il Ministero di Grazia e Giustizia - che svolge una funzione di monitoraggio dell'andamento delle adozioni nel nostro paese- è tenuto ad inviare periodicamente sullo stato di applicazione della legge sull'adozione.

Tabella 4. - **Minori dichiarati in stato di adottabilità: dati assoluti e percentuali**

Anno	1993	1994	1995	1996	1997
Con genitori conosciuti	902	748	826	895	1 025
%	73.27	71.17	71.95	65.86	71.18
Con genitori sconosciuti	329	303	322	464	415
%	26.73	28.83	28.05	34.14	28.82
totale	1 231	1 051	1 148	1 359	1 440

Fonte: Ministero di Grazia e Giustizia - Ufficio Centrale per la Giustizia minorile, Analisi Statistica, *Disciplina dell'adozione e dell'affidamento dei minori, 1993-97*, Roma, 1998.

Tabella 5. - **Domande per ottenere la dichiarazione di idoneità all'adozione internazionale**

Anno	1993	1994	1995	1996	1997
Giacenti al 1.1	9 013	9 457	8 451	8 560	8 721
Presentate ulteriormente	6 329	6 007	5 849	5 768	6 217
Accolte	4 546	4 707	3 767	3 976	4 356
Respinte	1 609	1 960	1 031	713	725
% accolte su evase	73.9	70.6	78.5	81.3	73.6

Fonte: cfr. tabella 4.

Tabella 6. - Decreti di affidamento preadottivo e decreti di adozione nazionale

Anno	1993	1994	1995	1996	1997
Decreti di affidamento preadottivi pronunziati	710	614	854	1 027	1 141
Decreti di adozione nazionale	776	751	784	811	926

Fonte: cfr. tabella 4.

Tabella 7. - Efficacia dei provvedimenti stranieri di affidamento e adozione

Anno	1993	1994	1995	1996	1997
Pendenti al 1.1	1 334	1 619	2 327	2 955	2 713
Provv. efficaci come aff.preadottivo	1 992	2 434	2 503	1 088	2 095
Provv. efficaci come adozioni	40	4	19	14	11
Provv. non dichiarati efficaci	24	17	16	15	6
Revoche di aff. Preadottivi	5	5	5	7	7
Decreti di adozione definitiva	1 696	1 712	2 161	2 649	2 019

Fonte: cfr. tabella 4

9. INGRESSI TEMPORANEI IN ITALIA DI MINORI STRANIERI NON ACCOMPAGNATI (lg 87)

Di particolare rilievo è il fenomeno dei minori stranieri non accompagnati ospitati temporalmente in Italia per motivi di vacanza o di salute. Si tratta di minori che provengono da Paesi che si trovano in condizioni di particolare difficoltà (carestie, guerre civili, catastrofi ecologiche...), a cui viene concesso un permesso di soggiorno temporaneo, per un periodo che non può superare - tranne casi eccezionali - i tre mesi e che sono ospitati presso istituti o famiglie, all'interno di specifici progetti. E' un fenomeno che, sebbene spesso originato da uno spirito solidaristico, rischia, se non regolamentato, di provocare effetti negativi sui minori stessi. Ciò ha spinto alla firma del D.P.C.M. del 7 marzo 1994, con il quale è stato costituito, presso il Dipartimento Affari Sociali della Presidenza del Consiglio dei Ministri, uno specifico *Comitato per la tutela dei minori stranieri*, cui fanno parte funzionari, oltre che della Presidenza del Consiglio, dei Ministeri degli Affari Esteri, dell'Interno e di Grazia e Giustizia. Compito del Comitato è di raccogliere e verificare i progetti di accoglienza, concedendo o meno il nullaosta. Con la Legge 40/1998, all'art. 31, viene ribadito che il Comitato ha il compito di vigilare sulle modalità di soggiorno dei minori stranieri temporaneamente presenti sul territorio e di coordinare le attività delle amministrazioni interessate. La composizione del Comitato viene allargata a due rappresentanti dell'ANCI, un rappresentante dell'UPI e da due rappresentanti di organizzazioni maggiormente rappresentative operanti nel settore della famiglia. Inoltre, con apposito decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, saranno definiti i compiti del Comitato concernenti la tutela dei diritti dei minori stranieri in conformità alle previsioni della Convenzione sui diritti del fanciullo del 1989 e sono stabilite le regole e le modalità per l'ingresso e il soggiorno in Italia dei minori stranieri, limitatamente a quelli in età superiore a sei anni, che entrano in Italia nell'ambito di programmi solidaristici di accoglienza temporanea, nonché per l'affidamento e il rimpatrio dei medesimi.

La tavola che segue dà indicazioni sul fenomeno; in essa viene indicato il numero complessivo di autorizzazioni rilasciate dal 1996 al 1998. È importante precisare che le cifre riportate

indicano le autorizzazioni che non rappresentano affatto il numero effettivo di minori ospitati; è infatti frequente che per un minore si registrino più ingressi. La stima è che il numero dei minori ospitati temporalmente si aggiri per il 1998 intorno a 22-25mila soggetti.

Tabella 8. –Numero di autorizzazioni a minori stranieri non accompagnati ospitati temporalmente in Italia 1996-1998

Nazioni	MINORI		
	1996	1997	1998
Bielorussia	28.978	31.263	28.907
Ucraina	11.151	10.431	8.011
Russia	1.626	1.580	1.614
Ex-Jugoslavia (Bosnia e Croazia)	4.943	vedi specifici dati sottoriportati	vedi specifici dati sottoriportati
Bosnia		1.944	1.232
Croazia		921	400
Serbia	186	154	82
Romania	2.805	529	382
Algeria (Saharawi)	355	415	89
Georgia	148	268	154
Altro	204	95	20
Totale	50.396	49503	40.891

Fonte: Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento Affari Sociali

V. L'abuso e lo sfruttamento del bambino

Si risponde in questa parte ai quesiti relativi agli artt. 19, 39, 32, 34, 35, 36 della Convenzione con riferimento ai numeri 88-91 e 151-164 delle linee guida.

PREMESSA

Il Governo italiano ha rivolto una particolare attenzione all'inquietante fenomeno del maltrattamento e della violenza sessuale nei confronti dei cittadini di età minore. Sia che il maltrattamento si concretizzi in una condotta attiva (percosse, lesioni, atti sessuali) sia che esso si concretizzi in una condotta omissiva (incuria, trascuratezza, abbandono) esso provoca gravi conseguenze a breve, medio e lungo termine sul processo di crescita che rischia di essere compromesso.

Non meno inquietante è quella forma di violenza all'infanzia che si estrinseca nello sfruttamento del minore da parte degli adulti. La cultura che la genera, radicata sulla riduzione del bambino da persona a oggetto di cui disporre liberamente, porta a conseguenze gravi, perché il bambino violentato o sfruttato perde inevitabilmente quell'autostima che è indispensabile per svilupparsi compiutamente come persona e perché il percepirsi come privo di valore porta o alla ribellione e alla aggressività o alla passività e all'iperacquiescenza. Fondamentale è prevenire questi fenomeni e indispensabile attuare forme di intervento risocializzante volte ad un pieno recupero del minore vittima degli abusi e degli sfruttamenti.

Date queste premesse risulta opportuno unificare in questa parte del rapporto le risposte alle domande relative sia all'applicazione dell'art. 19 (linee guida n. 88- 91) sia all'applicazione dell'artt. 32-33-34-35-36 della Convenzione (linee guida n. 151- 164).

Purtroppo fenomeni di questo tipo sono presenti nel nostro paese e tagliano trasversalmente tutte le fasce sociali.

Manca ancora in Italia un compiuto monitoraggio della reale incidenza di questi fenomeni perché gli unici dati sicuri sono allo stato attuale quelli derivanti dalle statistiche giudiziarie che, ovviamente, non possono essere pienamente esaustivi. Infatti:

a) alcuni fenomeni non costituiscono reato (per esempio la prostituzione, a meno che non si tratti di induzione o di favoreggiamento e sfruttamento difficilmente comprovabili, o l'uso personale di sostanze stupefacenti);

b) per i reati di violenza, abuso e sfruttamento di minori le denunce all'autorità giudiziaria sono poche:

- non tutte le vittime sono disposte a denunciare i fatti per evitare una sgradevole pubblicità e per non dovere rivisitare nel corso del processo esperienze spesso devastanti;
- molte violenze vengono perpetrate nel chiuso dell'ambiente familiare e ciò impedisce che siano portate alla luce perché si teme che la rivelazione pubblica dissolva il legame esistente tra gli adulti;
- l'omertà tra adulti a danno dei minori copre spesso inquietanti situazioni;
- il soggetto in età evolutiva o non percepisce l'abuso come tale o comunque difficilmente ha la capacità e il coraggio di rappresentarlo all'esterno.

Saranno indicati i dati reperibili in relazione ai singoli fenomeni.

Qui è opportuno solo segnalare i dati relativi agli interventi di protezione assunti dai Tribunali per minorenni intervenendo sulla potestà genitoriale: sono ovvi indicatori di una disfunzione

della relazione genitoriale che implica o comportamenti commissivi o comportamenti omissivi che producono grave pregiudizio ai ragazzi. Negli anni 1993, 1994 e 1995 i tribunali per minorenni hanno rispettivamente emesso 7.736, 7.257 e 5.831 provvedimenti limitativi o ablativi della potestà genitoriale.

Né vi sono allo stato attuale significative ricerche sulle varie forme di sfruttamento del minore che possano illuminare sull'entità dei fenomeni in mancanza di dati giudiziari. È intenzione dell'Osservatorio e del Centro Nazionale di sviluppare nei prossimi anni ricerche in questi campi.

1. I MALTRATTAMENTI E LE VIOLENZE (lg 88- 91)

I dati giudiziari

I dati giudiziari sono relativamente indicativi del reale spessore del fenomeno del maltrattamento nei confronti dell'infanzia non solo per la forte incidenza del numero oscuro della devianza ma, per quanto riguarda i maltrattamenti e le violenze, anche perché per la maggior parte dei reati le statistiche Istat non indicano le qualità delle vittime e pertanto non è possibile individuare se riguardano minori o altre persone della famiglia. Così il reato di abbandono riguarda non solo i minori ma anche le persone adulte incapaci; così i reati di maltrattamento in famiglia possono riguardare anche altri membri della famiglia diversi dal minore; così il reato di violazione degli obblighi di assistenza familiare può riguardare comportamenti non relativi alla prole. Specifici sono invece i reati di infanticidio e di abuso dei mezzi di correzione.

La Tabella che segue indica l'andamento del fenomeno in questi ultimi dieci anni.

Tabella 1. - **Delitti per i quali l'autorità giudiziaria ha iniziato l'azione penale, esclusi quelli di natura sessuale**

Delitti	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Infanticidio	7	14	13	4	2	6	13	6	4	3	6
Abbandono minorenni o incapaci	295	249	217	192	163	207	271	298	334	338	388
Violazione obblighi ass. fam.	5673	6442	6103	5267	2067	3447	3283	3589	4002	4017	4201
Maltrattamenti	2225	2600	2424	2316	1163	1765	2029	2254	2268	2300	2290
Sottrazione consensuale di minore	261	265	276	219	109	150	112	123	130	112	117
Abuso mezzi correzione	77	107	68	99	49	40	57	57	77	65	85

Fonte: Istat, *Statistiche giudiziarie penali, anno 1990*, Annuario n. 38, ed. 1993; *Statistiche giudiziarie penali, anno 1991*, Annuario n. 39, ed. 1993; *Statistiche giudiziarie penali, anno 1992*, Annuario n. 1, ed. 1994; *Statistiche giudiziarie penali, anno 1994*, Annuario n. 3, ed. 1995; *Statistiche giudiziarie penali, anno 1995 e 1996*, Annuari, ed. 1998.

Le previsioni legislative di tutela

La violenza sul fanciullo in tutte le sue forme è vietata dalla legge sia con misure di carattere penale applicabili a qualunque soggetto responsabile della violenza, sia con misure di carattere civile che concernono più direttamente i genitori e i legali rappresentanti del fanciullo.

a) *La tutela civile*. Il codice civile (artt. 330-333) prevede che il genitore che viola o trascura i suoi doveri nei confronti del figlio o abusa dei suoi poteri arrecandogli pregiudizio può essere privato in tutto o in parte della potestà. I suoi rapporti col figlio possono essere limitati o sospesi dal

giudice, che può anche nominare un diverso rappresentante legale al fanciullo e può disporre che egli sia collocato in un altro ambiente. In caso di urgenza il tribunale può prendere anche d'ufficio i provvedimenti temporanei nell'interesse del fanciullo.

I tribunali per i minorenni applicano gli artt. 330 e 333 a una larga fascia di comportamenti violenti dei genitori. Secondo la giurisprudenza queste norme possono riguardare la violenza fisica incluse le punizioni corporali; la violenza mentale e l'abuso psicologico (umiliazioni, offese, crudeltà mentali), la trascuratezza la negligenza e l'incuria; lo sfruttamento; l'abuso sessuale genericamente inteso, anche cioè quando si tratta di comportamento che non costituisce un reato. Gran parte della giurisprudenza ritiene applicabili gli artt. 330 e 333 anche quando, in caso di separazione o divorzio, il fanciullo viene volutamente coinvolto dai genitori nei loro contrasti, o quando viene ostacolato il diritto di visita, o quando il figlio viene sottratto al genitore affidatario.

L'abbandono del fanciullo riceve una protezione maggiore e più specifica nella legge 4.5.1983 n. 184 sull'adozione e l'affidamento. Si ha abbandono quando il bambino è privo di assistenza morale e materiale da parte dei genitori o dei parenti, quando cioè costoro si disinteressano completamente di lui. La situazione di abbandono deve essere accertata e dichiarata dal giudice (tribunale per i minorenni) con un apposito processo. Se si accerta che esiste uno stato di abbandono il bambino è dichiarato adottabile e ha diritto ad essere inserito in una nuova famiglia. Secondo l'interpretazione della Corte suprema di cassazione si verifica abbandono non solamente quando i genitori omettono di assistere il figlio e non si occupano più di lui, ma anche quando tengono nei suoi confronti un comportamento che si traduce in assoluta mancanza di assistenza morale e materiale.

La situazione di abuso o violenza nei confronti dei minori può essere segnalata al Tribunale per minorenni direttamente da un parente per l'adozione dei provvedimenti di protezione. Può essere egualmente segnalata da qualunque persona sia venuta a conoscenza dell'abuso o della violenza alla Procura della Repubblica presso il Tribunale per Minorenni che, accertata la fondatezza della segnalazione, inizierà l'azione presso l'organo giudicante. Va rilevato che i servizi sociali (come anche gli insegnanti e i medici del servizio sanitario) hanno l'obbligo di segnalare al tribunale per i minorenni i casi di abbandono di cui vengano a conoscenza durante il loro lavoro. Lo stesso obbligo non è previsto per i casi di maltrattamento, a meno che essi in ragione della loro gravità non possano essere considerati come casi di abbandono.

Anche il minore vittima può chiedere direttamente protezione rivolgendosi alla Procura della Repubblica per i minorenni, e cioè al pubblico ministero, che provvede a chiedere formalmente il provvedimento al Tribunale.

Nei casi di maltrattamento e violenza a danno dei minori di particolare rilevanza è il ruolo dei servizi sociali sia per l'individuazione delle situazioni di abuso, sia per un primo trattamento del caso, sia nella fase dell'esecuzione del provvedimento del tribunale, che molto spesso decide di attribuire ai servizi compiti di sostegno e controllo del caso finché ciò si riveli necessario nell'interesse del fanciullo.

b) *La tutela penale.* Il codice penale prevede una serie di reati contro la violenza e i maltrattamenti ad ogni persona, e quindi anche al minore, ed alcuni reati tipici in cui solo il minore può essere vittima (infanticidio, abbandono di minore, omicidio di minore consenziente o istigazione al suicidio di minore, abuso dei mezzi di correzione o di disciplina, corruzione di minorenni, sottrazione di minori, elusione dei provvedimenti del giudice civile in materia di affidamento di minori, illeciti affidamenti di minori per eludere la legge sull'adozione).

L'ordinamento penale obbliga i pubblici ufficiali e gli esercenti una professione sanitaria di riferire all'autorità giudiziaria i fatti che possono presentare i caratteri di un delitto.

Tenuto conto che in Italia l'azione penale è obbligatoria, ne risulta un sistema scompensato: troppo rigido sul versante penale (che ha lo scopo di punire il colpevole e non si occupa della vittima); troppo tenue sul versante civile e minorile (che ha lo scopo di proteggere la vittima e non si occupa del colpevole).

È anche da rilevare che, a differenza del sistema civile e del diritto di famiglia, il sistema penale presenta notevoli carenze nella tutela dei minori ed appare assai datato.

Manca innanzi tutto un organico sistema penale di protezione del minore che prenda in considerazione non solo la tutela dell'integrità fisica e dell'integrità sessuale – o del suo patrimonio – ma anche un'adeguata protezione della sua personalità e del suo regolare sviluppo. Per esempio è significativo che esista nell'ordinamento italiano il reato di circonvenzione di incapaci – per punire chi abusa delle passioni, dei bisogni, delle inesperienza di una persona minore inducendolo a compiere atti che possano avere conseguenze sul piano patrimoniale - mentre non vi è alcuna norma che sancisca un' almeno eguale responsabilità penale per chi induca il minore, al di fuori della sfera patrimoniale, a compiere atti gravemente lesivi per il suo sviluppo psico-fisico.

Manca inoltre una polizia dei minori effettivamente specializzata e presente su tutto il territorio; manca una normativa di coordinamento fra interventi penali contro l'autore della violenza e interventi civili di protezione del minore.

Quest'ultima lacuna si rivela particolarmente nociva nei casi di violenza commessa dai genitori, poiché si sovrappongono competenze di giudici diversi e possono verificarsi interventi non armonizzati fra loro. Anche il collegamento con i servizi risulta difficoltoso, tenuto conto altresì del principio di obbligatorietà dell'azione penale e quindi della difficile posizione in cui può trovarsi l'operatore sociale.

Diversi progetti di riforma per migliorare questo insoddisfacente stato di cose sono stati presentati al Parlamento ma non ancora approvati: è auspicabile che essi siano presi rapidamente in considerazione.

Anche lo sfruttamento del minore è punito dalla legge penale, che prevede appositi reati per contrastare il mercato dei bambini nell'adozione e pene molto severe per lo sfruttamento della prostituzione minorile. Appare invece necessaria una migliore tutela per quanto riguarda lo sfruttamento dei minori ad opera della criminalità adulta, specialmente se organizzata.

Il sistema di protezione sopra descritto si dimostra carente per quanto riguarda le misure di carattere educativo dirette a promuovere forme positive e non violente di disciplina, cura e trattamento del fanciullo. La competenza a ordinare misure di questo tipo appartiene al tribunale per i minorenni. La legge prevede solamente due tipi di misure: l'affidamento al servizio sociale e il collocamento in istituto. Queste misure devono essere predisposte e gestite dalle comunità locali, alla cui competenza sono state trasferite con un decreto del 1977. Tuttavia, malgrado il tempo trascorso e fatta eccezione per alcuni grandi comuni, i servizi degli enti locali risultano normalmente impreparati di fronte a questi interventi, e le politiche sociali degli enti locali sembrano rimuovere il problema.

Il minore a 14 anni si vede riconosciuto in proprio il diritto di proporre querela.

Il trattamento delle vittime della violenza

Il problema più rilevante, per quanto sopra detto, è quello di riuscire a far emergere i fenomeni di maltrattamento o violenza nascosti, non solo o non tanto per perseguire i colpevoli quanto principalmente per assicurare al ragazzo un adeguato sostegno e recupero. Si sta sviluppando pertanto un'azione di sensibilizzazione dei professionisti (in particolare gli insegnanti e i pediatri) che più frequentemente sono a contatto con bambini e ragazzi e che meglio possono percepire sia i segni della sofferenza conseguenti alle violenze subite sia le tracce delle violenze fisiche subite. Con l'associazione culturale pediatrica si è instaurata un'intensa collaborazione del Centro Nazionale già citato: è stato nel 1997 tenuto un seminario di formazione per pediatri che dovranno a loro volta istituire corsi di formazione sui problemi della violenza all'infanzia nelle varie realtà territoriali. Un'intensa attività per fare emergere il fenomeno dell'abuso e il maltrattamento all'infanzia è stata compiuta nel nostro paese da un'organizzazione non governativa, il Telefono Azzurro, sia attraverso una serie di iniziative di sensibilizzazione dell'opinione pubblica sia

attivando una diffusa rete telefonica a cui possono rivolgersi chi intende segnalare un abuso in atto e chi intende ricevere consigli in ordine alle relazioni con minori.

Si sta cercando anche di sviluppare una nuova cultura del rispetto della personalità del minore e una rete di servizi per la protezione e la cura del bambino maltrattato: ma di questo si parlerà più avanti in relazione a tutte le forme di abuso, violenza, trascuratezza e sfruttamento. Anche dell'attività di trattamento si parlerà più avanti.

2. LO SFRUTTAMENTO E L'ABUSO SESSUALE (lg. 158 –159)

Una particolare attenzione deve essere rivolta allo sfruttamento e all'abuso sessuale. Questo sia perché il fenomeno appare in espansione, e non solo nel nostro paese; sia perché presenta aspetti sovranazionali (il turismo sessuale, le reti pedofile attraverso internet): sia principalmente per gli effetti devastanti che sul regolare processo maturativo del soggetti in formazione finiscono con l'avere queste forme di violenza.

I dati giudiziari

Riportiamo nelle tabelle che seguono i dati relativi ai reati comportanti abuso sessuale sui minori.

Tabella 2. - **Violenze sessuali sui minori. Anni 1996-1997**

Ripartizione territoriale	Violenze sui minori		
	< 14 anni	14-17 anni	< 18 anni
Nord	313	955	1.268
Centro	146	369	515
Sud	316	634	950
Italia	775	1.958	2.733

Fonte: Ministero dell'Interno – Dipartimento della Pubblica Sicurezza, Direzione Centrale della Polizia Criminale, Servizio Anticrimine, elaborazione su dati Istat, 1998.

Tabella 3. - **Delitti contro minorenni per cui l'autorità giudiziaria ha iniziato l'azione penale. Anni 1986 - 1996**

Delitti	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Incesto	18	15	22	13	7	10	5	4	5	4	6
Violenza carnale	1149	1205	1228	1296	1385	1432	1758	1724	1689	1869	3304
Atti di libidine	834	963	1069	996	884	1094	1461	1599	1672	1859	
Corruzione di minorenne	149	166	183	155	74	104	141	138	168	174	98
Ratto di minore anni 14	101	80	71	71	65	67	74	116	78	111	(a)

(a) Dal 1996 il valore relativo a ratto di minore è parte del valore riguardante la corruzione di minorenni

Fonte: cfr. tabella 2.

L'aumento riscontrabile nel 1996 per i reati riportati sotto la voce violenze carnali è legato non ad un reale incremento del fenomeno, che sarebbe preoccupante, ma al fatto che, a seguito della legge 15 febbraio 1996, le due diverse tipologie di violenza carnale ed atti di libidine violenti sono stati unificati nell'unico reato di violenza sessuale.

Le previsioni legislative

La legislazione penale italiana sulla libertà sessuale è stata completamente rivisitata, con un adeguamento agli impegni imposti dalla Convenzione sui diritti del bambino.

Questo adeguamento è iniziato con la legge 15 febbraio 1996, n. 66, recante norme sulla violenza sessuale. Questa legge ha stabilito:

- che i reati di abuso sessuale sono reati contro la persona e non contro la moralità pubblica;
- che i due reati distinti di violenza carnale e di atti di libidine violenti (a secondo che vi sia stata o non "penetrazione") siano unificati nell'unico reato di violenza sessuale, il che costituisce una maggiore tutela per il soggetto in formazione sia perché esclude le avvilenti indagini, particolarmente traumatiche, per individuare se vi era stata o non penetrazione sia perché appare evidente che per un bambino anche atti sessuali diversi dalla violenza carnale hanno eguale effetto distruggente;
- che costituiscono reato le condotte di chi con violenza o minaccia o abuso di autorità costringe un minore di qualunque età a compiere o subire atti sessuali. In questo caso le pene sono più pesanti: da 7 a 14 anni di carcere se si tratta di un fanciullo che non ha compiuto 10 anni, da 6 a 12 anni di carcere se si tratta di un fanciullo che non ha compiuto 14 anni (o 16 se il colpevole è il genitore o il tutore).
- che costituisce egualmente reato punibile con pena da 5 a 10 anni chi, pur senza violenza, compie atti sessuali con un fanciullo che non ha compiuto 14 anni (o 16 se il colpevole è il genitore o il tutore o altra persona che ne ha l'affidamento). Se il fanciullo ha meno di dieci anni, la pena va da 7 a 14 anni di carcere.
- che il reato è procedibile di ufficio se gli atti sessuali sono commessi con minori inferiori degli anni dieci ed è invece procedibile a querela se gli atti sessuali sono commessi con minori degli anni sedici consenziente quando l'autore è l'ascendente, il genitore o il tutore ovvero se gli atti sessuali sono commessi con minore degli anni quattordici consenziente quando l'autore è persona che ha più di quattro anni di differenza di età e gli atti sessuali commessi con minori di anni tredici quando l'autore è persona minore con meno di quattro anni di differenza di età rispetto al minore leso.
- che costituisce reato (nuova formulazione della fattispecie del reato di corruzione di minorenni) il compiere atti sessuali in presenza di minore degli anni quattordici al fine di farlo assistere ai medesimi atti (la pena è della reclusione da sei mesi a tre anni).
- che costituisce reato di violenza sessuale di gruppo la partecipazione di più persone riunite ad atti di violenza sessuale.
- che, per tutelare la personalità del minore vittima di reati sessuali, il procedimento si svolge a porte chiuse ed inoltre che il pubblico ministero possa chiedere che si proceda con incidente probatorio all'assunzione della testimonianza del minore di quattordici anni e che tale assunzione di testimonianza possa avvenire anche in luogo diverso dal Tribunale avvalendosi di strutture specializzate o anche presso l'abitazione del minore.

A completamento di questa legislazione il Parlamento ha recentemente approvato una nuova legge sullo sfruttamento sessuale dei minori (Legge 3 agosto 1988, n. 269), intitolata "Norme contro lo sfruttamento sessuale dei minori quale nuova forma di riduzione in schiavitù". Essa stabilisce:

- che chi induce alla prostituzione persona minore di diciotto anni ovvero ne favorisce o sfrutta la prostituzione è punito con la reclusione da sei a dodici anni e la multa da trenta a trecento milioni;
- che chi, salvo che il fatto non costituisca più grave reato, compie atti sessuali con minore di età compresa tra i quattordici e sedici anni, in cambio di danaro o altra utilità economica è punito con la reclusione da sei mesi a tre anni e con multa non inferiore a dieci milioni;
- che il pubblico ufficiale o l'incaricato di pubblico servizio che abbia notizia che un minore esercita la prostituzione è obbligato a darne immediata notizia alla Procura della Repubblica presso il Tribunale per minorenni che promuove i provvedimenti di tutela;
- che chiunque sfrutta minori di diciotto anni al fine di realizzare esibizioni pornografiche o di produrre materiale pornografico è punito con la reclusione da sei a dodici anni e con la multa da cinquanta a cinquecento milioni. Alla stessa pena soggiace chi commercia il materiale pornografico;
- che chiunque distribuisce, divulga o pubblicizza anche per via telematica materiale pornografico o notizie finalizzate all'adescamento e allo sfruttamento sessuale dei minori è punito con la reclusione da uno a cinque anni e la multa da cinque a cento milioni. A questo riguardo la legge prevede che l'organo del Ministero dell'Interno preposto alla sicurezza e alla regolarità dei servizi di telecomunicazione possa attivare sulle reti di comunicazione informatica taluni siti per poter intercettare e ricevere tutte le informazioni utili allo svolgimento delle indagini di polizia nel settore;
- che chiunque cede ad altri, anche a titolo gratuito materiale pornografico prodotto mediante sfruttamento sessuale del minore degli anni diciotto è punito con la reclusione fino a 3 anni e la multa da tre a dieci milioni;
- che chiunque si procura o dispone di materiale pornografico prodotto mediante sfruttamento sessuale del minore degli anni diciotto è punito con la reclusione fino a tre anni o la multa non inferiore a tre milioni;
- che chiunque organizza, favorisce o propaga viaggi verso l'estero finalizzati alla fruizione di attività di prostituzione a danno di minori è punito con la reclusione da sei a dodici anni e la multa da trenta a trecento milioni.
- che alla stessa pena di cui all'art. 601 del cod. pen. soggiace chi commette tratta o comunque fa commercio di minori di anni diciotto al fine di indurli alla prostituzione.
- che i predetti reati sono perseguibili anche se commessi all'estero da cittadino italiano ovvero da cittadino straniero in concorso con cittadino italiano.
- che è attribuita alla Presidenza del Consiglio dei Ministri l'attività di coordinamento di tutte le pubbliche amministrazioni relativamente alla prevenzione, assistenza e tutela dei minori dallo sfruttamento e l'abuso sessuale;
- che le multe erogate costituiranno un fondo per finanziare specifici programmi di prevenzione assistenza e riabilitazione dei minori vittime;
- che la Presidenza del Consiglio dei Ministri acquisisce dati a livello nazionale e internazionale sull'attività di prevenzione e repressione e promuove studi e ricerche su gli aspetti sociali, sanitari e giudiziari dei fenomeni di sfruttamento sessuale di minori.

Infine, con decreto del Ministro dell'Interno in data 30 ottobre 1998 sono state istituite le sezioni di polizia giudiziaria specializzate nel contrasto di tali reati dando maggiore impulso all'attività svolta dagli Uffici Minori già operanti presso le Questure.

Gli interventi di prevenzione

Accanto alle iniziative di prevenzione generale della violenza e dell'abuso sia fisico che sessuale e delle iniziative di recupero nei confronti delle violenze sessuali è stata attuata una sensibilizzazione dell'opinione pubblica, per una presa di coscienza diffusa dei problemi dello

sfruttamento e dell'abuso sessuale soprattutto da importanti associazioni e centri specializzati sull'abuso che da vari anni operano su scala nazionale: fra essi il già citato Telefono Azzurro di Bologna – che ha svolto un'intensa attività per rendere avvertita l'opinione pubblica dell'entità e della gravità del fenomeno della violenza all'infanzia e per diffondere una diversa cultura del rispetto dell'infanzia e dei suoi diritti e che ha anche costituito linee telefoniche per la segnalazione di casi di abuso e per il sostegno telefonico di bambini in difficoltà e di genitori con problemi -il Centro studi Hansel e Gretel di Torino, il Rompere il silenzio di Torino, il Centro per il bambino maltrattato di Milano, l'Associazione Santa Maria Mater Domini di Venezia, il Centro Toniolo di Napoli. Sugli aspetti internazionali del fenomeno una particolare opera di sensibilizzazione ha compiuto l'organizzazione "Terre des hommes Italia".

Si è anche avviata un'attività di preparazione degli operatori sanitari e scolastici e dei genitori all'ascolto e alla decifrazione dei segnali che vengono dai minori, perché questi ultimi possano parlare e confidarsi, rompendo il silenzio. Anche per i magistrati minorili vi è stata un'azione di sensibilizzazione sul problema da parte dell'Associazione italiana dei magistrati per i minorenni e per la famiglia.

Per un'efficace opera di prevenzione dovrebbe accompagnarsi contestualmente alle nuove leggi penali anche una legge sull'educazione del minore alla relazione e all'affettività, sviluppando un impegno di attenzione ed educazione dei giovani alla sessualità anzitutto nella scuola. Finora alcune iniziative legislative in questa direzione non sono andate a buon fine. Tuttavia - in attesa di questa legge - la scuola italiana già costituisce un importante momento e luogo di educazione in attuazione dei piani di educazione alla salute e di prevenzione delle patologie connesse alla tossicodipendenza, attraverso iniziative di formazione di docenti referenti, progetti educativi di istituto per i ragazzi e centri di informazione e di consulenza. L'orientamento educativo prevalente e ritenuto più fecondo è quello di non puntare unicamente su temi specificamente sessuali, quanto di dare spazio all'elaborazione da parte dei ragazzi delle emozioni legate all'affettività e alla relazione con l'altro sesso, offrendo in tal modo la possibilità di confidarsi su quanto è accaduto e di uscire dalla solitudine delle proprie emozioni negative a chi ha avuto esperienze di relazioni disturbate e di abuso.

Anche i programmi di insegnamento della religione cattolica nella scuola media (approvati con d.p.r. 21 luglio 1987 n. 350) prevedono nel terzo anno della scuola media, che costituisce l'ottavo anno dell'istruzione elementare obbligatoria, che dal punto di vista morale e religioso si affronti anche il tema dell'educazione affettiva e sessuale.

La prostituzione minorile

Un cenno particolare merita il problema della prostituzione minorile nel nostro paese.

Non si hanno dati certi in relazione a questo fenomeno perché l'attività prostitutiva – se non indotta o favorita – non è penalmente sanzionata ed è riconosciuto al minore ultraquattordicenne il libero esercizio della propria sessualità. Né appaiono sufficientemente attendibili le stime che, in alcune ricerche, sono state effettuate sull'entità del fenomeno (si parla di 2.200 prostitute minorenni) perché non si comprende su quali elementi tali stime siano state elaborate. Anche i dati sulle statistiche giudiziarie e penali non consentono di isolare il reato di traffico di donne finalizzato alla prostituzione, né esistono dati disaggregati per età e nazione di provenienza.

Ai fini di una migliore comprensione del fenomeno e in vista di una più puntuale programmazione di interventi di contrasto, la Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per le Pari Opportunità – si è fatta promotrice di un'indagine conoscitiva sul problema della prostituzione in Italia dal titolo *Il traffico delle donne immigrate e lo sfruttamento sessuale: aspetti e problemi. Ricerca e analisi della situazione italiano e interventi sociali nel settore*, in collaborazione con l'associazione di ricerca e interventi sociali Parsec e con il finanziamento della Commissione Europea – Iniziativa Daphne. I risultati di tale ricerca sono in via di pubblicazione.

Nel corso di indagini di polizia o di attività sociale dei servizi degli Enti locali si è evidenziata una presenza non indifferente di prostituzione minorile proveniente dall’Africa ed in particolare, in misura più vistosa, dall’Albania. Non è dato avere certezze se il fenomeno dell’immigrazione per prostituzione sia conseguenza di violenza o di inganno o di libera determinazione (anche se nelle condizioni di deprivazione economica sociale e culturale in cui versa l’Albania in questi ultimi anni è difficile credere per qualcuna di queste ragazze ad una scelta autenticamente libera). Non mancano comunque riscontri e testimonianze da cui si può dedurre che il reclutamento per lo meno di alcune di queste ragazze, specie se dodicenni, avvenga con un rapimento nelle strade dei villaggi e delle campagne albanesi. In proposito, vi sono dati indiretti (numero di denunce di cittadini albanesi per reati connessi alla prostituzione) di come nell’immigrazione dall’Albania abbia un ruolo importante la prostituzione, il suo sfruttamento ed il traffico ad essa finalizzato.

Per contrarre il fenomeno l’azione della polizia ha valore limitato anche se utile a bloccare lo sfruttamento: le ragazze allontanate dalla strada non smettono di prostituirsi attraverso altri canali, anche perché è per esse assai difficile tornare in patria per la stigmatizzazione sociale che le accoglierà nelle loro comunità originarie. Si vanno così sviluppando in Italia forme innanzi tutto di assistenza sanitaria alle prostitute (l’assistenza di strada), che consente anche un aggancio per altre misure di assistenza sociale. In alcune realtà sociali, particolarmente investite dal fenomeno, si sono sviluppati i “ Servizi città e Prostituzione “ per intessere un dialogo, comprendere i problemi e fornire un’alternativa alla vita di strada attraverso la predisposizione di un piano personalizzato di inserimento che affronti gli aspetti logistici (Centri di accoglienza), legali (assistenza nel percorso di regolarizzazione della presenza in Italia), lavorativi (Corsi di formazione e inserimento in realtà lavorative). Alcune associazioni di volontariato (quali l’associazione religiosa Papa Giovanni XXIII, l’associazione di volontariato “On the road”...) hanno anche organizzato una vasta rete di accoglienza logistica - che va dalle case famiglia, alle comunità di recupero, alle cooperative agricole, ai pronti soccorsi sociali – con cui si è riusciti a sottrarre al mercato della prostituzione un numero consistente di ragazze minorenni e hanno dato vita a interventi di prevenzione sanitaria e di informazione sociale.

Per contrastare tale fenomeno occorre perseguire alcuni obiettivi fondamentali:

- produrre interventi programmati, strategici e sinergici che possano dare unitarietà a processi preventivi, riabilitativi e formativi;
- intensificare i controlli sulle agenzie sospettate di organizzare lo sfruttamento della prostituzione minorile;
- favorire l’inserimento lavorativo delle minori implicate;
- promuovere interventi di rete.

È inoltre da sottolineare come, per tutelare i minori dalla prostituzione ed assicurare il loro recupero, la recente legge sull’immigrazione molto opportunamente ha prevista un’ipotesi delittuosa per chiunque svolga attività diretta a favorire l’ingresso nel territorio dello Stato di persone da destinare alla prostituzione ovvero di minori da impiegare in attività illecite al fine di favorirne lo sfruttamento (art. 12 T.U.) ed ha sancito che «quando nel corso di operazioni di polizia, di indagini o di un procedimento per taluno dei delitti di cui all’art. 3 della legge 20 febbraio 1958 n 75 (*legge sulla prostituzione n.d.r.*) o di quelli previsti dall’art. 380 cod. proc. pen. (*delitti che prevedono l’arresto obbligatorio in flagranza. n.d.r.*) ovvero nel corso di interventi assistenziali dei servizi sociali degli enti locali siano accertate situazioni di violenza o di grave sfruttamento nei confronti di uno straniero ed emergano concreti pericoli per la sua incolumità, per effetto dei tentativi di sottrarsi ai condizionamenti di una associazione dedita ad uno dei predetti delitti ... il questore rilascia uno speciale permesso di soggiorno per consentire allo straniero di sottrarsi alla violenza ed ai condizionamenti dell’organizzazione criminale e di partecipare ad un programma di assistenza e integrazione sociale» (art. 18 T.U.).

3. UNA NUOVA STRATEGIA CONTRO LA VIOLENZA ALL'INFANZIA (lg 159)

In questi anni sono state prese nel nostro paese una serie di iniziative per contrastare l'inquietante fenomeno delle violenze e degli abusi – fisici, psicologici e sessuali – che coinvolgono i soggetti di età minore. A parte le iniziative legislative di cui si è già parlato e le iniziative connesse con l'attuazione della legge n. 285/97 che prevede espressamente la prevenzione e assistenza nei casi di violenza, ci si è impegnati in questo settore su diversi piani.

In estrema sintesi va rilevato:

a) per sensibilizzare al problema l'opinione pubblica si sono impegnate sia organizzazioni non governative sia organizzazioni professionali;

b) per intensificare l'azione di polizia finalizzata alla prevenzione e contrasto dei fenomeni criminosi a danno di minori è stato elaborato dal Ministero degli Interni, e se ne è data attuazione, un progetto Arcobaleno volto a rimodulare e potenziare gli interventi svolti nel settore dalle Questure. Sono stati così costituiti, presso tutte le Questure, gli "Uffici minori"; è stata istituita una speciale linea telefonica per l'attivazione di procedure di intervento emergenziale in favore dei minori con qualificati apporti del personale dei predetti uffici; si è realizzato un raccordo tra questa nuova struttura e gli Enti pubblici o privati che operano nella stessa area nel settore minorile; si è provveduto ad un'adeguata formazione dei dirigenti preposti a tali strutture, nonché degli operatori, attraverso seminari di formazione della durata di una settimana aventi ad oggetto fenomeni criminosi coinvolgenti i minori e gli interventi di tutela, con particolare riguardo anche ai collegamenti con organismi internazionali (UNICEF, UNICRI) operanti nel settore; è stata istituita, a livello centrale, un'apposita unità organizzativa nell'ambito della Direzione Centrale per la polizia criminale con l'obiettivo di svolgere una costante azione di monitoraggio sull'evoluzione delle attività criminose coinvolgenti i minori vittime di reato in sintonia con l'attività svolta in altri Paesi;

c) si vanno diffondendo su tutto il territorio nazionale strutture specializzate per la presa in carico e il trattamento di minori vittime di violenza: l'intervento ovviamente non è disgiunto da un sostegno alla famiglia del bambino abusato. Pur nella diversità delle metodologie di intervento può affermarsi che simili strutture abbiano costruito modelli di intervento significativi e utili per il recupero dei minori vittime di abusi e che la sperimentazione così compiuta sia estremamente utile;

d) si è cercato di sviluppare un'adeguata rete di servizi sul territorio. È stato anche costituito un Coordinamento nazionale dei Centri e dei servizi di prevenzione e trattamento dell'abuso in danno di minori. Questo Comitato ha elaborato un fondamentale documento che contiene linee guida per gli interventi dei professionisti psicosanitari in tema di abuso sessuale dell'infanzia;

e) per contrastare, a livello europeo ed internazionale, le organizzazioni internazionali dedite allo sfruttamento sessuale e commerciale dei minori, aventi dimensioni e ramificazioni transnazionali, la Direzione centrale della polizia criminale ha provveduto:

- a coordinare l'attività informativa e di indagine tramite i canali interpol;
- a partecipare attivamente al Gruppo di lavoro permanente dell'Interpol sui reati di cui sono vittime i minori. Compito di tale Gruppo è quello di individuare le principali tematiche in materia, di sviluppare adeguati approfondimenti, di formulare raccomandazioni al Segretariato Generale per l'eventuale emanazione di apposite risoluzioni (si sono affrontate tra le altre le tematiche relative alla formazione del personale di polizia, le legislazioni nazionali sulla pornografia infantile e in materia di prostituzione minorile, la pornografia informatizzata, lo scambio di informazioni sulle reti di pedofili scoperte nei vari paesi, l'attività di contrasto al turismo sessuale);
- a cooperare con i collaterali organismi stranieri del Nucleo operativo di Polizia delle telecomunicazioni che, tra l'altro è impegnato a contrastare a livello internazionale la fruizione e il commercio di materiale pornografico, coinvolgente i minori, attraverso Internet;
- a collaborare all'azione comune dell'Europol in materia di traffico degli esseri umani ed allo sfruttamento sessuale dei minori e delle donne;

f) per rendere comunque più incisiva nel nostro paese l'azione di prevenzione di tutte le forme di violenza e di abuso sull'infanzia e adolescenza è stata, nel 1997, istituita dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per gli Affari Sociali, una Commissione nazionale per il coordinamento degli interventi in materia di maltrattamenti, abusi e sfruttamento sessuale di minori. La Commissione - che comprendeva, oltre ad alcuni esperti della materia, i rappresentanti di tutti i ministeri interessati - ha messo a punto un'organica e globale strategia basata su cinque direttrici di intervento:

- una più organica ed esaustiva raccolta dei dati relativi ai fenomeni di violenza o abuso ed una mappatura delle risorse sul territorio nazionale;
- un'intensa attività di formazione di base sul fenomeno del maltrattamento e dell'abuso da parte di tutti coloro che sono coinvolti nel processo educativo perché acquistino le competenze necessarie a comprendere i segnali di disagio nonché un'adeguata formazione specialistica per gli operatori delegati a diagnosticare l'abuso e a prendere in carico la vittima;
- il potenziamento della qualità delle risorse anche attraverso la costruzione di reti per realizzare progetti globali di aiuto al bambino/a e l'adozione di protocolli di intesa tra le diverse competenze istituzionali (integrazione socio-sanitaria, rapporti tra uffici giudiziari, tra servizi socio sanitari e uffici giudiziari, tra scuola servizi sociali e sanitari e uffici giudiziari);
- intese a livello nazionale e internazionale per la lotta allo sfruttamento sessuale dei minori, centralizzando le banche dati in collegamento con i paesi stranieri, armonizzando la legislazione sul turismo sessuale con quella straniera, collegandosi con le istituzioni straniere che operano nel settore;
- patti di intesa con i media per la diffusione di una cultura dell'infanzia che veda rispettata la Carta dell'ONU.

4. LO SFRUTTAMENTO ECONOMICO (lg 151 - 154)

La monetizzazione del bambino, delle sue capacità ed energie, da parte degli adulti non è purtroppo assente nel nostro paese e non si limita al fenomeno dello sfruttamento del lavoro minorile. Prima di esaminare quest'ultimo fenomeno, è opportuno fare qualche cenno agli altri casi di sfruttamento economico del bambino.

a) Si è sviluppato nel nostro paese nell'ultimo ventennio *un mercato dei bambini a scopo adozionale*: il divario tra coppie disponibili all'adozione e bambini adottabili, e quindi la difficoltà per molte coppie di vedere realizzata la propria aspirazione alla genitorialità, ha fatto nascere contrattazioni private per aggirare la legge sulla adozione: si contattavano così - durante la gestazione - ragazze madri o anche donne coniugate non desiderose di avere ulteriori figli; le si offriva una notevole somma di danaro; si riconosceva falsamente come proprio figlio naturale il figlio nato dalla donna (ovvero si camuffava come nato dalla donna della coppia aspirante all'adozione il figlio nato dalla ragazza che aveva accettato il contratto); si inseriva quindi il bambino nella nuova famiglia. In questo mercato si sono inserite a un certo momento anche le organizzazioni criminali.

Il fenomeno è stato fortemente contrastato sia attraverso le pesanti sanzioni penali previste dalla riforma del 1983 della legge sull'adozione sia attraverso un puntuale controllo su tutti i riconoscimenti di figlio naturale da parte di un uomo coniugato: pur non potendoci essere in questo campo dati sicuri il fenomeno, pur se non scomparso, è oggi in forte diminuzione.

Un certo, anche se diverso mercato dei bambini si è realizzato nell'adozione internazionale ove era consentita un'autonoma iniziativa nei paesi di origine dei bambini adottabili da parte degli aspiranti all'adozione e la possibilità di rivolgersi a qualsiasi canale di intermediazione. La situazione è radicalmente mutata data l'approvazione, da parte del Parlamento, della legge di riforma dell'adozione internazionale sulla base della Convenzione dell'Aja del 1993. La legge

prevede infatti che tutte le adozioni internazionali debbano essere necessariamente effettuate tramite gli Enti autorizzati e contempla anche sanzioni penali per abusive mediazioni.

b) *Il fenomeno dell'utilizzo del minore nell'accattonaggio* è purtroppo ancora presente nel nostro paese, pur se riguarda ormai soltanto la minoranza zingara. Il fatto è penalmente sanzionato (l'art. 671 cod. pen. punisce con l'arresto da tre mesi ad un anno chiunque si vale, per mendicare, di una persona minore dei quattordici anni ovvero permette che tale persona mendichi). La sanzione penale non ha estirpato il fenomeno anche perché la pratica della mendicizia utilizzando i minori è fortemente radicata nella cultura di questa minoranza. Né è risultato possibile ricorrere a soluzioni alternative: inefficaci si sono dimostrati gli interventi sulla potestà ed impraticabile il ricorso all'adozione dato il forte attaccamento del minore zingaro alla sua famiglia. Non resta che contare sull'azione di integrazione, e di scolarizzazione, che stanno compiendo gli Enti locali anche con il sostegno dell'Opera nomadi.

c) *L'impiego del minore nella pubblicità e negli spettacoli*. Con sempre maggiore frequenza la pubblicità tende a utilizzare la figura del minore come veicolo di propaganda dei prodotti e sempre più spesso gli spettacoli teatrali, cinematografici e televisivi ricorrono all'utilizzo di bambini/e, ragazzi/e nella rappresentazione di fatti della vita. È questa una nuova forma di lavoro per i ragazzi di cui né da parte dei genitori consenzienti né da parte delle istituzioni si percepisce esattamente le conseguenze non tanto sul piano fisico (anche se alcuni aspetti inquietanti riguardano l'impiego prolungato dei minori nei teatri di posa) quanto principalmente sul piano psicologico. E' da rilevare in proposito che la Convenzione dell'Onu del 1989 espressamente riconosce un diritto del minore al rispetto della sua privacy (art. 16) e che anche il nostro ordinamento (e la giurisprudenza) va riconoscendo un diritto alla riservatezza come fondamentale diritto di personalità. Per il soggetto che ha la piena capacità di agire il consenso all'utilizzo della propria immagine rende legittimo il superamento del principio della riservatezza: per il soggetto di età minore l'ordinamento attuale sembra ritenere sufficiente che il consenso sia prestato dal rappresentante legale del minore senza alcun ulteriore controllo. Ma, a parte che i diritti personalissimi, come certamente deve ritenersi il diritto alla riservatezza, non possono essere esercitati tramite rappresentanza appare quanto meno inopportuno che il solo consenso dell'esercente la potestà - il cui interesse allo sfruttamento dell'immagine del minore può essere più un interesse proprio che un interesse di quest'ultimo - legittimi il superamento di quel diritto alla riservatezza che è fondamentale per il soggetto in età evolutiva perché attiene anche alla costruzione della sua più autentica identità. Appare francamente paradossale che il genitore non possa alienare un bene del figlio, anche se di limitato valore economico, senza autorizzazione del giudice tutelare e possa invece alienare liberamente l'immagine del figlio o decidere sul suo impiego. Sarebbe perciò quanto meno necessario ritenere che il consenso del genitore all'uso dell'immagine del figlio costituisca atto di straordinaria amministrazione e come tale sottoposto ad un controllo - che opportunamente è stato previsto in un progetto di legge governativo dover essere esercitato dall'Ufficio di Garanzia - che dovrà valutare l'inesistenza di una situazione di potenziale pregiudizio non solo morale ma anche psicologico e pedagogico.

d) *Anche l'impiego dei soggetti di età minore negli spettacoli cinematografici, teatrali e televisivi e nelle trasmissioni di intrattenimento* esige una maggiore tutela della personalità del minore. La legislazione vigente in materia, anche se recentemente riformata, appare non solo carente sul piano dell'effettiva tutela ma anche poco efficace per gli organi a cui è demandato il controllo e la decisione. Il D.P.R. 24.4.1994 si è preoccupato di riformare l'art. 4 della legge 17.2.1967 n.977, ma non in funzione, come sarebbe stato necessario, dell'accrescimento della tutela del minore in un settore lavorativo che presenta notevoli fattori di rischio ma solo - come eloquentemente afferma la rubrica del decreto - per una semplificazione dei procedimenti di autorizzazione all'impiego dei minori nel settore dello spettacolo. Si prescrive così che sia l'ispettorato del lavoro a concedere l'autorizzazione, sulla base dell'assenso scritto dei genitori o del tutore, a condizione che si tratti di lavoro non pericoloso per la sua integrità fisica o biopsicologica e che non si protragga oltre le ore 24. Si aggiunge poi, non si comprende con quale

fine perché in parte si ripetono condizioni già indicate, che il rilascio è subordinato all'esistenza di tutte le condizioni necessarie ad assicurare la salute fisica e la moralità del minore nonché l'osservanza dell'obbligo scolastico. È da osservare che l'assenso scritto dei genitori o del minore non garantisce sufficientemente il ragazzo perché i genitori - come l'esperienza insegna - sono più bramosi di assicurare al figlio la notorietà, e di ricevere essi congrui compensi, che preoccupati e coscienti dei danni che una simile partecipazione può provocare non solo alla salute fisica ma anche alla sanità psichica del soggetto in formazione; che il riferimento all'integrità biopsicologica appare, per la sua genericità e l'aggancio dell'elemento biologico a quello psicologico, non tale da garantire effettivamente il minore nel suo regolare processo evolutivo; che l'attribuzione di una simile valutazione ad un organo come l'ispettorato del lavoro, che ha competenze tecniche ma per nulla psicologiche, rende meramente declamatoria una verifica della dannosità eventuale del lavoro prestato in un settore che inevitabilmente coinvolge nel profondo la personalità del ragazzo chiamato ad interpretare anche scabrose situazioni di vita; che comunque la legge, per raggiungere l'obiettivo di semplificare il procedimento autorizzativo, nulla dice sulle informazioni che devono essere date all'Ispettorato perché esso possa effettivamente vagliare non il mero ambiente fisico in cui il lavoro sarà prestato ma anche il tipo di scene che il ragazzo è chiamato a interpretare e le situazioni equivoche o violente in cui potrà essere coinvolto.

e) Lo *sfruttamento del minore da parte della criminalità adulta*. Assai preoccupante è il fenomeno dell'utilizzo del minore in attività criminose da parte degli adulti. Poiché al ragazzo, e giustamente, è assicurata l'impunità penale - in modo assoluto per il minore di 14 anni ma assai spesso anche per il minore di 18 anni - sempre più spesso genitori irresponsabili o persone estranee alla famiglia ricorrono ai minori per la commissione di furti, per il traffico di stupefacenti, per commettere rapine od estorsioni, anche per il Killeraggio. Non appare sufficiente a stroncare il fenomeno, o a ridurlo, la disposizione dell'art. 111 del codice penale che prevede solo che risponda del reato commesso chi ha determinato il minore a commetterlo. I danni di una simile induzione non sono solo quelli conseguenti alla commissione del reato ma anche quelli connessi all'avvio di un soggetto in formazione sulla strada della devianza. Il che si verifica sia che il ragazzo abbia posto in essere il comportamento penalmente sanzionato sia che non abbia avuto l'opportunità o il coraggio di commettere il reato. Sarebbe perciò opportuno istituire ex novo un'ipotesi delittuosa che sanzioni autonomamente, e in modo pesante, l'induzione del minore a commettere reati, siano essi delitti che contravvenzioni.

Appare anche opportuno pesantemente sanzionare quelle *forme associative delinquenziali che si vanno formando per utilizzare minori nella commissione di reati*, o per la prostituzione minorile, o la pornografia minorile o lo sfruttamento del lavoro nero minorile o l'accattonaggio. Alcuni gravi episodi che si sono verificati anche nel nostro paese in questo senso impongono interventi più decisi sul piano penale a tutela di un'infanzia sempre più sfruttata e sempre meno rispettata.

f) È stata realizzata *un'attività di prevenzione del coinvolgimento di minori in attività criminose*. Con la legge n. 216 del 19 luglio 1991 si è cercato di arginare il fenomeno della delinquenza minorile, ed in particolare il reclutamento dei giovani da parte della criminalità adulta anche organizzata, stimolando, e sostenendole finanziariamente, le risorse presenti sul territorio per realizzare azioni di prevenzione della delinquenza minorile e per realizzare una risocializzazione dei minori incorsi in episodi di rilevanza penale. I Contributi sono erogati dal Ministero degli Interni e dal Ministero di Grazia e Giustizia. Il primo ha cercato principalmente di sviluppare progetti di rete sul territorio per affrontare situazioni di rischio: si tende a creare sul territorio una rete di interventi interconnessi in un unico schema progettuale, realizzato da più organismi operanti in sinergia. Dal 1991 al 1997 sono stati erogati dal M.I. 250 miliardi e 557 milioni la maggior parte dei quali (51,28%) ai Comuni mentre il 43,43 % è stato erogato ad Associazioni.

Il Ministero di Grazia e Giustizia dal canto suo ha utilizzato i fondi della legge n. 216 per realizzare servizi educativi territoriali preposti al sostegno e al trattamento di minori in ambiente esterno a quello carcerario in collaborazione con i servizi e le agenzie del territorio; Centri di aggregazione e polifunzionali con attività di animazione, ascolto, sostegno scolastico, sport, attività

espressive, spazi autogestiti, consulenza alle famiglie, costruzione di percorsi educativi personalizzati; praticantato in servizi socialmente utili in particolare nel campo della difesa dell'ambiente e del verde pubblico; inserimenti lavorativi presso imprese o cooperative artigiane; tirocini formativi con borse lavoro; servizi di mediazione sociale e/o penale per offrire ai giovani uno spazio in cui possano esprimere le situazioni conflittuali alla presenza di interlocutori capaci di fornire strumenti per elaborarle e gestirle; servizi rivolti ai minori stranieri anche attraverso la figura del mediatore culturale; servizi di informazione rivolti alle famiglie finalizzati a favorire il riconoscimento del ruolo di ogni membro della famiglia ed agevolare processi di responsabilizzazione; servizi di segretariato sociale attraverso la costruzione di uno sportello che consenta di dare informazioni sulle risorse disponibili sul territorio ed attivare un intervento psico-sociale; servizi di Informazione/ Orientamento.

g) *Lo sfruttamento lavorativo*. Il fenomeno del lavoro minorile è sempre stato all'attenzione degli organi del Ministero del Lavoro con la predisposizione di apposite vigilanze mirate, programmate solitamente nel periodo estivo a conclusione dell'obbligo scolastico. Dai controlli effettuati risulta che, sia pure con diversa intensità, il fenomeno è diffuso in tutto il Paese e concerne sia l'elusione dei limiti legali per l'avviamento al lavoro che la violazione delle norme di tutela della salute. I settori maggiormente interessati al fenomeno sono il settore agricolo, alcune attività artigianali, i pubblici servizi di piccole dimensioni. Nel 1997, in regime di controllo ordinario, sono stati interessati circa 600 minori. Non sono mancate, altresì, iniziative disposte su base locale, con l'impiego di funzionari e carabinieri dell'ispettorato del lavoro sulle aree a rischio di 19 città italiane. Dai dati raccolti si evince che il fenomeno esiste per quanto le stime proposte da diversi enti ed organismi divergano in modo sostanziale. Ricorrente è la stima di circa 300.000 minori che lavorano in modo illegale; una stima questa desunta principalmente dai dati relativi all'evasione dall'obbligo scolastico, però i due fenomeni, pur avendo evidenti collegamenti, non possono essere considerati in un rapporto di causa ed effetto. Questa assenza di informazioni quantitative, ma soprattutto qualitative dell'impiego illegale di minori in attività lavorative, resta oggi un vuoto da colmare la cui risoluzione viene indicata come obiettivo anche nella "Carta di Impegni contro lo sfruttamento del lavoro minorile" sottoscritta il 16 aprile da Governo e Parti sociali.

Tabella 4. - **Infortuni sul lavoro indennizzati dall'INAIL. Anni 1994 - 1995**

Regioni	12 anni	13 anni	14 anni
Piemonte	1	1	66
Valle d'Aosta		1	
Lombardia	2	3	292
Liguria	1	1	3
Veneto	1	1	148
Trentino		1	98
Friuli			7
Emilia Romagna	8	5	155
Toscana	1	1	46
Umbria			24
Marche			55
Lazio	2		20
Abruzzo			18
Molise			4
Campania	1		5
Puglia		2	71
Basilicata			9
Calabria			5
Sicilia		2	31
Sardegna			5
Nord	13	13	769
Centro	3	1	145
Sud	1	4	148
ITALIA	17	18	1.062

Fonte: INAIL

Tabella 5. - **Violazioni dell'età minima per le assunzioni. Anno 1996**

Regioni	Aziende Industriali			Artigianato	Commercio	Agricoltura	totali
	Grandi	Medie	Piccole				
Piemonte				1	3		4
Valle Aosta							
Lombardia		4	1	1	8	8	22
Liguria			2		3		5
Veneto		1		5	8		14
Trentino					1		1
Friuli					1		1
Emilia Rom.			1		1		2
Toscana	1	1	1	3	2		8
Umbria							
Marche		1			1	2	4
Lazio			2	1	13		16
Abruzzo				1	4	1	6
Molise			1				1
Campania		1	8	4	2	2	17
Puglia	3	7	8	9	17	3	47
Basilicata							
Calabria					5		5
Sicilia							
Sardegna							
Nord	0	5	4	7	25	8	49
Centro	1	2	3	4	16	2	28
Sud	3	8	17	14	28	6	76
ITALIA	4	15	24	25	69	16	153

Fonte: Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale.

La legislazione relativa alla protezione del lavoro minorile è assai rigorosa come già evidenziato nel precedente Rapporto di cui si riportano i riferimenti legislativi: L. 17.10.1967 n. 977, D.P.R. 4.1.1971 n.36 (lavori leggeri nei quali possono essere occupati fanciulli di età non inferiore ai 14 anni compiuti), D.P.R. 17.6.1975 n.479 (periodicità visite mediche per minori occupati in attività non industriali che espongono all'azione nocive), D.P.R. 20.1.1976 n. 432 (definizione dei lavori pericolosi, faticosi e insalubri), D.P.R. 12.4.1977 n.367, D.P.R. 20.4.1994 n. 365 (impiego di minori nel settore dello spettacolo), D.L. 9.9.1994 n. 566 (modifica della disciplina sanzionatoria in materia di tutela del lavoro minorile), L. 196/97 art. 16 (modifiche all'istituto dell'apprendistato), L. 157/81(ratifica Convenzione OIL 138).

Appaiono, tuttora, utili interventi di adeguamento in rapporto alla nuova realtà socioeconomica del paese; meno adeguato è apparso finora il sistema di controllo con il rischio che la legislazione protettiva finisca con l'essere più una dichiarazione di intenti che un effettivo sistema di protezione.

È comunque da segnalare:

- che nel 1997 è stata intensificata l'azione di controllo del Ministero del lavoro tramite gli ispettorati e il nucleo dei Carabinieri di appoggio e che nell'anno sono state visitate 25.780 aziende commerciali. In Sicilia, visti i drammatici casi di sfruttamento del lavoro minorile, è stata istituita dal nucleo dei carabinieri del Ministero una specifica unità di azione - che verrà poi estesa anche alla Calabria, Campania e Puglia che sono le regioni più a rischio - per arginare e controllare il fenomeno;
- che, come già detto, è stato stipulato tra Ministero del tesoro e parti sociali la Carta d'impegno contro lo sfruttamento del lavoro dei bambini in cui tra l'altro il Governo si impegna a promuovere interventi volti al monitoraggio dell'abbandono scolastico ed alla contrazione di esso; a sviluppare interventi contro la povertà e il lavoro minorile; a combattere la piaga del lavoro nero e sommerso;
- che il Ministero del Lavoro, in collaborazione con l'OIL e l'Istat svolgerà una indagine (la prima in un paese occidentale) per la conoscenza quantitativa e qualitativa del lavoro minorile, quale premessa per l'individuazione degli interventi sia sul piano preventivo che repressivo;
- che il Centro nazionale ha aperto, in via sperimentale, uno sportello informativo sul lavoro minorile rivolto ai cittadini, agli operatori dei servizi, alle istituzioni e alle associazioni che intendono ricevere informazioni e documentazione sulla legislazione e le norme contrattuali che regolano in Italia i rapporti di lavoro con cittadini non maggiorenni ma aventi diritto ad esercitare un'attività lavorativa;
- che attenzione è stata rivolta alla formazione professionale (ai corsi regionali hanno partecipato 151.634 giovani nel biennio 1994-95 e 148.991 nel biennio 1995-1996); ed accanto all'offerta formativa ordinaria va citata anche l'iniziativa comunitaria Occupazione - Youthstart i cui progetti hanno coinvolto 5.000 beneficiari fra i 14 e i 19 anni nel biennio 1995-96 e 22.800 nel successivo biennio 1997-98;
- che il Ministero del lavoro ha patrocinato un'iniziativa dei sindacati confederali Cgil, Cisl, Uil, promossa d'intesa con il Comitato italiano Unicef, che ha raccolto tra i lavoratori e le aziende circa 3 miliardi di lire per sensibilizzare l'opinione pubblica sullo sfruttamento del lavoro infantile e per avviare progetti integrati OIL-UNICEF inizialmente nel Nepal, Bangladesh e Pakistan.

5. VENDITA, TRATTA E RAPIMENTO DI BAMBINI (lg 160 –162)

La possibilità di vendita, rapimento o tratta dei bambini è presente come preoccupazione a un livello generale e a vari livelli specifici.

In particolare si è posto il problema, per i bambini che nascono in Italia, di una vendita da parte dei genitori naturali o di un rapimento ai genitori di neonati che poi vengono falsamente denunciati come nati da coloro che li hanno acquistati o rapiti.

Per i bambini stranieri, ci si è chiesti se alcune adozioni svolte nei paesi di origine qualche volta non potessero avere a monte un acquisto o un rapimento di bambini o se addirittura non potessero esserci degli intermediari che ne facessero tratta in generale ai fini di soddisfare il desiderio di figli di coppie italiane.

Un fenomeno riscontrato è stato quello di organizzazioni che portavano in Italia dei bambini acquistati dalle famiglie di origine per utilizzarli per mendicare o per rubare o per prostituirsi, qualche volta riducendoli in forme simili alla schiavitù.

Le indagini svolte non hanno permesso invece di trovare un riscontro a voci ogni tanto ricorrenti di bambini che fossero ceduti o importati per traffico di organi.

Sembra invece esulare da questo punto la questione dei genitori separati che, appartenenti a comunità nazionali diverse, sottraggono il figlio al genitore affidatario o non glielo riconsegnano al momento convenuto: fenomeno che ha trovato una regolamentazione nelle Convenzioni del Consiglio d'Europa sul rimpatrio del 28 maggio 1970, di Lussemburgo del 20 maggio 1980 e de L'Aja del 2 ottobre 1980, queste ultime ratificate in Italia con legge 15 gennaio 1994, n. 64 che ha dettato disposizioni procedurali che ora rendono effettivi gli interventi.

Sul problema generale di vendita, rapimento o tratta dei bambini non ci sono finora convenzioni bilaterali e plurilaterali stipulati dall'Italia con altri Stati né finora se ne è sentita la necessità, per la portata estremamente ridotta dei fenomeni e per la loro controllabilità attraverso gli interventi penali e di polizia ordinari. Le dimensioni limitate e occasionali con cui questi fenomeni possono realizzarsi spiega anche come non siano state adottate misure specifiche di carattere amministrativo, educativo, sociale e di bilancio, salvo muoversi a livello di strumenti generali di protezione dei minori dalle varie forme di sfruttamento e salvo quanto si dirà al punto seguente.

La legislazione italiana offre strumenti sufficienti e idonei a reprimere questi fatti. Alla base c'è l'accoglimento delle Convenzioni internazionali per la soppressione della tratta delle donne e dei fanciulli approvata a Ginevra il 30 settembre 1921 (ratificata e resa esecutiva in Italia con R.D. 31 ottobre 1923 n. 2749) e della Convenzione supplementare relativa all'abolizione della schiavitù, della tratta degli schiavi e delle istituzioni e pratiche analoghe alla schiavitù - che fa esplicito riferimento ai minori - approvata a Ginevra il 7 settembre 1956 (ratificata e resa esecutiva in Italia con legge 20 dicembre 1957 n. 1304).

In applicazione di queste convenzioni il codice penale italiano agli artt. 600 - 601- 602 prevede i reati di riduzione in schiavitù, tratta e commercio di schiavi e alienazione e acquisto di schiavi che puniscono anche le condotte di chi pone una persona in condizione analoga alla schiavitù. Queste disposizioni penali sono state applicate qualche tempo fa dalla giurisprudenza nei procedimenti penali contro associazioni a delinquere che pagavano a famiglie povere dell'ex-Jugoslavia del denaro per acquistare i figli e portarli in Italia a commettere dei furti negli alloggi.

La tratta di minori ai fini di farli prostituire in Italia è prevista come reato dalla legge 20 febbraio 1958 n. 75 che punisce chi sia personalmente sia in associazioni ed organizzazioni italiane ed estere recluti persone al fine di fargli esercitare la prostituzione, con una pena raddoppiata quando il soggetto passivo è minore degli anni ventuno. Va qui aggiunto che la nuova legge recentemente approvata (L. 3 agosto 1998, n. 269, art. 9) ha introdotto lo specifico reato di chi "commette tratta o comunque fa commercio di minori degli anni diciotto al fine di indurli alla prostituzione".

L'impiego di minori nell'accattonaggio è punito dall'art. 671 cod. pen. limitatamente ai minori degli anni 14, per cui c'è uno spazio di repressione penale parzialmente scoperto. Il fenomeno di

famiglie di nomadi e di extracomunitari, che si servono per mendicare o per lavare i vetri non solo dei loro figli ma anche di altri bambini lasciati dalla famiglie di origine, ceduti per questo "lavoro", è stato riscontrato più volte ma si è preferito intervenire soprattutto con strumenti di protezione, allontanando i minori da queste situazioni.

La cessione dei neonati (o il loro "rapimento" all'ospedale dove sono nati, con la complicità di qualcuno del personale dell'ospedale stesso) a coppie che poi falsamente li denunciano come nati da loro viene punita molto gravemente con i reati di soppressione di stato e alterazione di stato (artt. 566-567 cod. pen.), di sottrazione di persone incapaci (art. 574 cod. pen.) e sequestro di persona (art. 605 cod. pen.).

Quanto alla preoccupazione che nelle adozioni internazionali ci siano qualche volta nei paesi di origine acquisti o rapimenti di bambini o che degli intermediari possano farne tratta in generale ai fini di soddisfare il desiderio di figli di coppie italiane, il rimedio sta per venire con la ratifica in corso della Convenzione per la tutela dei minori e la cooperazione internazionale in materia di adozione de L'Aja del 29 maggio 1993 e dalla legge di modifica dell'adozione internazionale che l'accompagna, la quale ultima prevede che potranno essere adottati in Italia solo minori che passino attraverso degli enti autorizzati e controllati e introduce la previsione di accordi bilaterali fra l'Italia e i paesi di origine dei minori. La stessa legge prevede, per un'etica dell'adozione internazionale, che le coppie aspiranti all'adozione passino attraverso una formazione obbligatoria.

La legislazione italiana ricomprende la categoria dello "sfruttamento" in quella del *pregiudizio* e affida al tribunale per i minorenni (art. 330, 333 e 336 cod. civ.) il compito di disporre delle misure nei confronti dei genitori o degli esercenti la potestà che tengano una condotta pregiudizievole - qualunque essa sia - ai danni di un minore.

Non è previsto espressamente un intervento di un giudice nei confronti di adulti o di istituzioni abusanti all'esterno della famiglia, ma i tribunali per i minorenni si occupano in modo allargato anche di queste situazioni procedendo nei confronti degli esercenti la potestà che le tollerano o non le impediscono. Si è inoltre affermato il principio, ricavato dall'art. 23 d.p.r. n. 616/1977, che il tribunale per i minorenni possa, in situazioni di accertato pregiudizio, obbligare l'amministrazione locale ad un'attività assistenziale (che può andare da idonea sistemazione eterofamiliare a sostegno educativo a controllo) a tutela di un minore che comunque versi in una condizione di pregiudizio.

Quanto agli interventi amministrativi di protezione, l'art. 9 della legge 8 giugno 1990 n. 142 attribuisce ai comuni *tutte* le funzioni amministrative che riguardano la popolazione e, quindi, anche il compito di intervenire attraverso i suoi servizi nelle situazioni che possano verificarsi di sfruttamento dei minori.

Per una categoria di minori più facilmente soggetti a sfruttamento, gli stranieri, è stato previsto dall'art. 31 della legge 6 marzo 1998 n. 40 la costituzione di un apposito Comitato per i minori stranieri che ha sede presso il Dipartimento degli affari sociali della Presidenza del Consiglio dei Ministri che ha il compito di vigilare sulle modalità di soggiorno dei minori stranieri temporaneamente ammessi sul territorio dello Stato e di coordinare le attività delle amministrazioni interessate. A tale riguardo il Governo con un recente decreto legislativo approvato il 9 febbraio 1999 recante "Disposizioni correttive al testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero" ha stabilito che tra i compiti del predetto Comitato debba essere ricompreso anche quello di realizzare il primario interesse del minore a vivere nella propria famiglia. La norma, pertanto, fondata sul presupposto che la presenza in Italia dei minori non accompagnati debba considerarsi eccezionale, prevede la procedura del rimpatrio assistito dei minori stranieri al fine di consentire il loro ricongiungimento con le famiglie nel Paese di origine o in un Paese terzo, attribuendo la competenza a disporre tale misura al Comitato stesso.

In questa situazione c'è un'intenzione di allargare l'area della protezione contro le forme di sfruttamento ai danni dei minori con l'introduzione (attraverso un apposito provvedimento legislativo che ne definisca i poteri-doveri e le strutture) della figura del garante - o tutore - dell'infanzia, figura che oggi è istituita in sole due regioni (Veneto e Friuli-Venezia Giulia).

VI. Salute ed assistenza

Si risponde in questa parte ai quesiti relativi agli art. 6, 18 par 3, 23, 24, 26, 27 par 1-3 della convenzione di cui alle linee guida n. 92-104 nonché all'art 33 di cui alle linee guida n. 155-157.

1. DIRITTO ALLA VITA, ALLA SALUTE E AL BENESSERE (lg. 40-41)

L'Italia ha sempre tenuto ben presente il principio - stabilito dalla Organizzazione mondiale della sanità - secondo cui la salute deve essere intesa non solo o non tanto come assenza di malattia o di infermità ma principalmente come uno stato di benessere fisico, mentale e sociale affinché la persona umana sia posta in condizione di sviluppare in pienezza la sua vita personale e di inserirsi in modo compiuto nella vita sociale. La nostra Carta Costituzionale afferma che la salute è non solo un diritto di ogni individuo ma anche interesse della comunità; che la Repubblica tutela (non si ripromette di tutelare) il bene della salute; che la tutela di tale bene è riconosciuta ad ogni individuo e cioè ad ogni essere umano e non solo al cittadino; che tale diritto è fondamentale e cioè inviolabile, inalienabile, intrasmissibile, indisponibile, irrinunciabile. Deriva pertanto dalla norma costituzionale un impegno per l'intera organizzazione sociale ad attivarsi affinché un bene di importanza primaria come la salute non corra pericoli di compromissione, se già posseduto, e sia concretamente ottenuto, se assente. Il godimento di tale bene deve essere assicurato non solo attraverso interventi riparatori ma principalmente con interventi preventivi e promozionali.

a) *Il diritto alla vita viene nel nostro ordinamento riconosciuto anche al concepito.* Il nostro ordinamento – che pure ha decriminalizzato l'interruzione di gravidanza, ma solo quando avvenga in particolari circostanze e con precise modalità – tutela la vita anche del concepito: la stessa Legge 22.5.1978, n. 194 (sull'interruzione volontaria della gravidanza) afferma all'art. 1 che lo Stato tutela la vita umana sin dal suo inizio e che l'interruzione della gravidanza non è mezzo per il controllo delle nascite, imponendo ai Consultori, nell'art. 2, di operare per risolvere i problemi che possono insorgere durante la gravidanza e contribuire a far superare le cause che potranno indurre la donna all'interruzione di gravidanza.

È anche da aggiungere che altre norme dell'ordinamento prevedono una tutela della salute e della vita del concepito. La legge sulla tutela delle lavoratrici madri contiene disposizioni funzionali non solo o non tanto a garantire l'integrità fisica della donna ma anche, anzi principalmente, ad assicurare in via diretta al nascituro condizioni che non ne compromettano un'adeguata maturazione: l'art. 5 L. 26.8.1950, n.860 e il successivo art. 4 L. 30.12.1971, n.1204 impongono al datore di lavoro – non lasciando alla gestante alcuna possibilità di rinunciare alla protezione – di non adibire al lavoro donne nel periodo immediatamente precedente al parto. La legge n. 1204 del 1971 (art. 3) fa inderogabile divieto di impiegare le donne in gestazione in lavori di trasporto e sollevamento di pesi o in lavori pericolosi, faticosi, insalubri. La norma penale (art. 146) obbliga al rinvio dell'esecuzione della pena per le donne in gravidanza ed appare chiaramente funzionale non ad un trattamento privilegiato per la condannata ma alla tutela del prodotto del concepimento (tanto è vero che disposizione analoga è prevista per i sei mesi successivi al parto in cui in gioco è la salute del bambino non della donna).

b) *Vi è stato un forte impegno nel nostro paese per contrarre la mortalità infantile* e sono stati raggiunti risultati apprezzabili. È proseguita negli ultimi anni la tendenza alla diminuzione della mortalità infantile, scesa dall'8 per mille del 1991 al 6,5 nel 1995 e di quella perinatale (dall'11 per mille all'8 per mille). Il trend osservato è analogo a quello degli altri paesi dell'Europa occidentale rispetto a quali l'Italia si situa in posizione intermedia. Va tuttavia rilevato che si è

mantenuto il divario tra Centro- Nord e Sud del paese: la mortalità infantile è infatti inferiore al 5 per mille (1995) nelle Regioni del Centro-Nord e superiore all'8 per mille in molte Regioni del Sud. Un simile divario è legato certamente alle situazioni ambientali e alle disuguaglianze sociali ma anche alle carenze di un'adeguata struttura regionale delle cure intensive neonatali: si nota infatti una forte differenziazione tra i tassi di mortalità perinatale e neonatale tra regioni con livelli socioeconomici e di scolarità simili.

Esiste in Italia un sistema informativo sulla mortalità infantile (e tutte le morti vengono registrate), ma è opportuno che tale sistema informativo vada oltre i tradizionali tassi di mortalità e consenta di monitorare lo stato di salute e di qualità della vita anche per quanto riguarda condizioni croniche ed eventi critici non mortali, in particolare relativi alla disabilità, al disagio e ai comportamenti a rischio.

- c) Se si registra nel nostro paese un calo della mortalità infantile deve rilevarsi come ancora una forte *causa di mortalità in età evolutiva è dovuto agli incidenti*: essi rappresentano la quarta causa di morte dopo le patologie perinatali, le malformazioni e i tumori. Manca ancora nel nostro paese un Osservatorio epidemiologico che raccolga tutti i dati relativi agli incidenti nell'infanzia (e che aiuti pertanto a tener fede all'obiettivo dell'Organizzazione Mondiale della sanità di ridurre del 25 % rispetto all'attuale la mortalità per incidenti). Comunque – da analisi settoriali, ma non per questo meno significative perché alquanto estese, compiute in varie zone del paese – emerge che la casa è il posto dove si verifica la maggior parte degli incidenti; che il sesso più colpito è quello maschile e l'età quella tra gli 11 e 24 mesi o dopo i 10 anni; che non infrequentemente l'incidente avviene a scuola e specie in palestra. Sarà opportuno intensificare l'azione di promozione di campagne informative nei confronti dei genitori e di prevedere più rigide norme di vigilanza sulla sicurezza nell'edilizia scolastica (nelle scuole superiori molte palestre non sono conformi alle regole di sicurezza). Per fortuna la maggior parte degli incidenti domestici non risultano gravi.

Comunque è da sottolineare come assai positivo un dato sulla forte contrazione degli incidenti stradali come causa di morte dei minori: tra il 1975 e il 1995 i morti di 0-14 anni per incidenti stradali sono scesi da 721 a 174, riducendosi di 547 unità in cifre assolute e del 75.6% in percentuale. I morti di 0-14 anni rappresentavano nel 1975 il 7,6% di tutti i morti in incidenti stradali ma ne rappresentano oggi il 2,7%.

- d) Nel nostro paese - ma non solo in esso – si rileva *un aumento delle problematiche relative al disagio psicosociale nella fascia adolescenziale* con possibili esiti di grave compromissione del processo di crescita e di integrazione dell'identità. L'aumento dei casi di grave sofferenza mentale (troppo spesso sottovalutati come sintomo di disagio psico-sociale e repressi con un'insoddisfacente terapia farmacologica); il notevole aumento dei casi di bulimia e anoressia (studi longitudinali hanno evidenziato che dal 1950 ad oggi si è passati da una percentuale di 0,5 soggetti con lievi disturbi del comportamento alimentare per ogni 1000 ragazze a 8-10 % di casi in cui compaiono forme serie e pericolose e con un evidenziarsi della problematica anche tra i ragazzi); l'aumento degli utenti dei servizi pubblici per le tossicodipendenze nella fascia di età inferiore ai 15 anni (tra il 1990 e il 1995 gli utenti dei servizi pubblici per le tossicodipendenze con meno di 15 anni sono in tutto 463 di cui 429 maschi e 34 femmine)); la mancata diminuzione dei suicidi e dei tentati suicidi (rispettivamente 45 sia nel 1987 che nel 1996 e da 150 nel 1987 a 145 nel 1996: dati più specifici sono nell'allegato statistico tab. 3.7 e 3.8); il non indifferente numero dei minori che si allontanano da casa e di cui non infrequentemente si perdono le tracce (vedi dati nell'allegato statistico tabelle 15.1-15.3); l'aumento del fenomeno del "bullismo" in forme più o meno gravi nelle scuole dell'obbligo (da ricerche effettuate in alcune regioni d'Italia il 41% degli allievi delle scuole elementari e il 26% degli allievi delle scuole medie sono oggetto di prepotenze): tutto ciò documenta - anche se non siamo ancora a cifre allarmanti - che il disagio pre-adolescenziale e adolescenziale va lievitando.

Appare indispensabile aiutare gli adulti che sono a contatto con i ragazzi a percepire tempestivamente i sintomi del disagio e nel contempo offrire all'adolescente l'opportunità di imparare a stare bene con se stesso e con gli altri.

Sono stati così suggeriti e previsti - nel Manuale che accompagna l'attuazione della legge per la promozione dei diritti e delle opportunità per l'infanzia e l'adolescenza - interventi:

- di educazione socio-affettiva dei ragazzi da svolgere nelle scuole con la collaborazione degli insegnanti;
- di educazione dei genitori per una migliore prevenzione del disagio;
- interventi che facilitino l'integrazione del bambino nel tessuto sociale, e un sostegno adeguato per i genitori, quando emergano forme di disagio lieve espressione di disagio socioculturale; interventi di psicoterapia anche presso i servizi pubblici;
- la costituzione di comunità di accoglienza per i soggetti con problemi psichici.

È anche da segnalare che, per aiutare i giovani nel difficile itinerario di costruzione di una compiuta autonomia, sono stati istituiti accanto, o in seno, ai Consultori familiari, i *Consultori per adolescenti*. Risulta da una recente ricerca (condotta dall'istituto italiano di medicina sociale) che in Italia sono in funzione 348 Consultori/spazio per adolescenti (119 nell'Italia del Nord, 78 al Centro, 94 nell'Italia meridionale, 57 nell'Italia insulare); che sono impegnati in queste strutture 1891 operatori. Al contrario che nei Consultori familiari i Consultori per adolescenti erogano interventi collegati alla sessualità in misura sostanzialmente analoga, e non superiore, agli interventi di assistenza sociale (sono molto presenti interventi per la prevenzione della tossicodipendenza, di orientamento scolastico, di orientamento professionale, di educazione sanitaria, di prevenzione di disagio e di devianza). Un ulteriore sviluppo, auspicabile, in questa direzione assicurerebbe un forte contributo al superamento delle situazione di disagio in adolescenza.

e) Per assicurare condizione di migliore sviluppo dei ragazzi, e per consentire una pienezza di salute nell'accezione dell'O.M.S., fondamentale è la *realizzazione di un ambiente di vita adeguato alle esigenze dell'infanzia e dell'adolescenza*.

Per questo il Ministero dell'Ambiente si è fortemente impegnato in un progetto per realizzare città amiche dell'infanzia, modificando la filosofia di gestione dell'ecosistema urbano in quanto si assumono i bambini e la bambine come indicatori della qualità urbana e le esigenze e gli spazi per l'infanzia come parametri per la promozione dello sviluppo sostenibile. Si tratta di avviare una nuova stagione della pianificazione urbana e di gestione delle città, destinando una quota degli interventi generali programmati dalle città ad iniziative destinate ai bambini, ripensando i servizi per i bambini, utilizzando al meglio tutti gli spazi destinati all'educazione, organizzando aree gioco più sicure, istituendo Consigli dei ragazzi o forme analoghe di consultazione, prevedendo piani urbani del traffico e della mobilità, promuovendo attività di educazione ambientale, promuovendo la riqualificazione e l'utilizzo nei quartieri di spazi da destinare alla socializzazione.

Il Ministero dell'Ambiente, inoltre, ha istituito un'agenzia di servizi per città amiche dei bambini anche con la funzione di monitoraggio delle iniziative assunte in sede locale; ha istituito un marchio di qualità infantile delle città individuandone i parametri in quattro aree principali (ambientale, sociale, culturale e istituzionale); ha aperto uno sportello informativo e un sito Web sul progetto Città amiche dell'infanzia. Con D.M. 3 agosto 1998 ha istituito il riconoscimento "Città sostenibile delle bambine e dei bambini" da assegnarsi ai Comuni d'Italia. Per l'anno in corso, in via sperimentale l'iniziativa è stata destinata ai Comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti. Il 17 novembre 1998 è stata nominata una Commissione per l'esame e la valutazione di tali progetti, formata da rappresentanti del Ministero dell'Ambiente, del Dipartimento per gli Affari Sociali, della Commissione Stato-Città, dell'ANPA e del Comitato Italiano per l'UNICEF e per la prima volta anche da tre ragazzi in rappresentanza del Coordinamento nazionale dei Consigli dei ragazzi e di alcune associazioni ambientaliste. La selezione dei Comuni per l'attribuzione del riconoscimento è avvenuta sulla base della valutazione delle azioni che i Comuni hanno realizzato per migliorare le condizioni e le opportunità di vita dei bambini. Il riconoscimento è stato assegnato il 22 dicembre 1998 a 15 degli 82 Comuni italiani esaminati.

Inoltre il Ministero dell'Ambiente ha organizzato anche un Forum internazionale sulle Città amiche dell'infanzia; ha promosso workshop rivolti al personale degli Enti locali per illustrare realizzazioni, tecniche e strumenti amministrativi per la creazione di spazi verdi spazi per il gioco e la socializzazione, per la diminuzione del traffico, per la diffusione di esperienze di progettazione partecipata e un workshop dedicato alla partecipazione dei ragazzi che hanno illustrato le loro esperienze confrontandosi.

Inoltre lo Stato ha messo a disposizione dei Comuni 300 miliardi per la realizzazione di interventi di recupero urbano nelle aree periferiche degradate: i Contratti di quartiere hanno la finalità non solo di cercare soluzioni al degrado edilizio ed urbanistico ma anche di offrire concrete opportunità per ridurre le forme di disagio sociale e di favorire la formazione e l'avviamento professionale dei giovani.

2. L'EDUCAZIONE ALLA SALUTE

Un'effettiva promozione del diritto alla salute, come diritto al benessere per ogni ragazzo, non può prescindere da un'intensa attività educativa. E tale attività non può non svilupparsi in quell'ambito scolastico che raggiunge la totalità dei ragazzi e che crea con essi rapporti particolarmente intensi sul piano formativo.

La scuola italiana ha da tempo impostato e realizzato un'intensa attività scolastica di educazione alla salute e di prevenzione dell'alcoolismo, del tabagismo e dell'abuso di sostanze psicoattive.

I progetti di educazione alla salute rivolti ai ragazzi hanno perseguito come obiettivi generali il miglioramento dell'autostima e della considerazione di sé, l'esplicazione delle potenzialità personali, l'incremento della capacità di autonomia e l'assunzione di responsabilità, l'incentivazione del senso di appartenenza alla comunità e alle istituzioni quale fattore preventivo rispetto al vuoto valoriale e allo sradicamento, lo sviluppo delle capacità critiche e di resistenza alle pressioni del gruppo dei pari, una visione non mitizzata delle sostanze di abuso e dell'alcool. In particolare l'educazione alla salute è stata sviluppata promuovendo atteggiamenti e stili di vita favorevoli l'autotutela e conservazione della salute e la prevenzione delle malattie; accrescendo la consapevolezza dell'interazione tra processi di sviluppo sociale e qualità della salute; migliorando l'interazione tra cittadino e sistema sanitario; accrescendo la capacità di lettura dei bisogni; promuovendo e generalizzando una cultura positiva della salute che faccia appello al complesso delle risorse biopsicosociali: superando una cultura negativa della salute che facilita l'equazione unilaterale tra malattia-disturbo e intervento biomedico o chimico-farmacologico anche di fronte a forme di disagio più complesse sul piano bio/ psicosociale.

Sono stati attuati dal Ministero della Pubblica Istruzione i seguenti progetti:

- *Il progetto Arcobaleno* per l'area della scuola materna rivolto ai bambini tra i 3 e i 5 anni: l'attività è stata svolta in 2.400 circoli didattici coinvolgendo circa 400.000 bambini (il 43.9 % della popolazione di tale fascia);
- *Il progetto Ragazzi 2.000* per l'area della scuola elementare: l'attività si è svolta in 3.000 circoli didattici con 4.270 progetti che hanno coinvolto un milione di alunni (il 43.4 %)
- *Il progetto Ragazzi 2.000* per l'area della scuola media: l'attività ha riguardato 7.400 progetti che hanno coinvolto un numero di alunni pari al 56 % della popolazione di quella fascia;
- *Il progetto Giovani 2.000* che si è sviluppato nel 75 % degli istituti di scuola secondaria superiore ed ha coinvolto 864.000 studenti (il 35.4 % del totale).

I "docenti referenti" per l'educazione alla salute sono stati ulteriormente preparati con corsi di formazione e *stages* residenziali. L'approfondimento è stato orientato a conoscere meglio il ragazzo nelle sue varie fasi evolutive e nel suo sviluppo cognitivo, psicologico ed emotivo; a comprendere,

nell'ambito delle nuove teorie della conoscenza e dell'apprendimento, come esistano diversi modi di conoscere e diversi stili di apprendimento e quale ruolo svolga in essi la motivazione soggettiva; a imparare metodologie e tecniche didattiche attive che valorizzino la diversità e le risorse degli studenti; a comprendere l'importanza dei fattori emotivi nel processo di insegnamento-apprendimento ed il ruolo che in esso svolge la relazione tra gli studenti e con i docenti nel contesto della classe; ad imparare ad individuare ed affrontare collegialmente i casi difficili che si presentano e, ove necessario, chiedere l'aiuto ai servizi competenti.

Sono stati inoltre costituiti i "Centri di informazione e consulenza" che hanno funzione: di consulenza e ascolto individuale sui problemi della salute; di progettazione di interventi informativi sulle tematiche della salute e di prevenzione sui temi dell'affettività e sessualità, della relazione, delle patologie legate ai comportamenti a rischio; di progettazione di iniziative finalizzate alla prevenzione e promozione della salute da parte degli stessi studenti; di progettazione di interventi a supporto del disagio scolastico.

Sono stati anche svolti corsi con i genitori al fine di aumentarne la competenza e la sensibilità pedagogica e per fornire informazioni per una loro attivazione nel campo della prevenzione del disagio e delle dipendenze.

3. LA CONDIZIONE DEI BAMBINI DISABILI (lg 92)

Nel corso degli ultimi decenni le condizioni di vita complessive dei bambini disabili sono progressivamente migliorate. Le profonde e radicali trasformazioni culturali e socio-economiche che hanno caratterizzato la società italiana, l'evoluzione della normativa sulle questioni sociali e su questioni specifiche connesse all'handicap, l'attuazione di politiche sociali sempre più innovative e mirate, hanno concorso a raggiungere significativi livelli nel soddisfacimento di bisogni assistenziali, sanitari ed educativi dei bambini che si trovano in situazioni di disagio per disabilità innate o acquisite.

La progressiva permanenza dei bambini disabili in famiglia, il passaggio dalle strutture educative speciali a quelle ordinarie e il crescente inserimento nei contesti di vita quotidiana sono i cambiamenti più significativi che caratterizzano l'evoluzione della condizione dei bambini disabili nel ventennio '70/'90.

Nel corso di questi decenni molte famiglie con figli disabili hanno cominciato ad abbandonare atteggiamenti di vergogna, ad uscire da forme di isolamento, a superare atteggiamenti di rassegnazione, ad evitare forme di delega, a manifestare le loro richieste di assistenza, ad esigere il riconoscimento e il rispetto di diritti civili.

Nascono e si affermano associazioni di famiglie che, autonomamente e insieme ad altre organizzazioni di categoria, dedicano il loro impegno prioritario alle problematiche dei ragazzi disabili. Diverse di queste associazioni promuovono e istituiscono centri di riabilitazione, centri diurni; organizzano iniziative culturali e sociali per sensibilizzare l'opinione pubblica e gli enti locali sulla problematica dell'handicap; pongono all'attenzione delle istituzioni le esigenze dell'infanzia con difficoltà ed esercitano forme di pressione nei confronti degli enti locali per l'istituzione di servizi territoriali.

Le nuove esigenze delle persone disabili e le problematiche connesse all'handicap coinvolgono movimenti di volontariato, gruppi di operatori e si impongono sempre più come una questione sociale, trovando un crescente riscontro sul piano legislativo, nelle strategie di cura e di riabilitazione e nelle scelte di politica sociale.

I diritti dei bambini disabili nella legislazione italiana

Nell'Ordinamento italiano ai bambini disabili sono riconosciuti propri diritti, specifiche forme di tutela e condizioni di pari opportunità per lo sviluppo della loro personalità, autonomia e partecipazione sociale. Le numerose disposizioni di riferimento, oltre che nelle leggi relative all'infanzia, hanno origine e si collocano in larga parte nell'ambito della più vasta legislazione in materia di handicap.

Inizialmente questa normativa si è sviluppata in risposta ai bisogni di assistenza delle persone disabili; in seguito sempre più in risposta alle crescenti esigenze connesse al loro inserimento sociale.

A norme specifiche e frammentarie sono seguite altre meno settoriali e di carattere generale per quanto concerne l'assistenza economica (L. 62/66 e L. 406/68 per i non vedenti, L.381/70 per i sordomuti, L. 118/71 e L. 18/80 per gli invalidi civili, L. 508/88 per tutte le categorie, L. 104/92), l'assistenza sociale (L. 6972/1980, D:P:R: 616/77, L. 104/92), l'assistenza sanitaria (L.118/71, L. 833/78, L. 104/92, Leggi finanziarie), l'istruzione (L. 118/71, L. 517/77 per la scuola dell'obbligo, L. 270/82 per la scuola materna, L. 104/92) la formazione professionale (L. 845/78, L. 104/92), per il lavoro (L. 482/68 sul collocamento obbligatorio, L. 104/92) e, infine, la mobilità (118/71, D:P:R: 384/78, L. 41/86, L. 13/89, L. 104/92). Tali normative hanno concorso a delineare un quadro sempre più ampio di diritti esigibili dalle persone con disabilità e a creare le condizioni per favorire la loro integrazione nelle attività culturali, economiche e sociali.

Attualmente le disposizioni in favore dei bambini disabili trovano la loro "magna charta" nella legge 5 febbraio 1992 n. 104 "*Legge - quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate*" le cui finalità sono il rispetto della dignità umana, la massima autonomia e partecipazione, il recupero funzionale e sociale e il superamento dell'emarginazione.

Nel rispetto del dettato costituzionale, questo provvedimento legislativo ha sancito i principi generali dei diritti dei portatori di handicap, ha unificato e integrato disposizioni precedenti, ha predisposto misure per prevenire e rimuovere situazioni invalidanti (informazione, diagnosi precoce, educazione sanitaria, rimozione di fattori di rischio prenatali, postnatali e ambientali), ha programmato servizi per la vita indipendente e l'integrazione, ha previsto interventi per contrastare processi di emarginazione e di discriminazione, ha indicato strumenti giuridici e amministrativi per offrire risposte adeguate e globali alle persone con difficoltà. Ha chiarito che la persona handicappata è considerata tale quando la minorazione, di cui è portatrice, causa delle difficoltà e può determinare processi di svantaggio sociale. Non si parla più di "gravi" ma di persona con handicap in situazione di gravità, usando così un'espressione che indica una visione evolutiva, dinamica della condizione psico-fisica e relazionale del disabile.

La legge dedica particolare attenzione alle esigenze dei minori con handicap:

- prevede l'accoglimento da 0 a 3 anni negli asili-nido
- dispone un insieme di interventi per garantire l'integrazione nella scuola materna e nelle scuole di ogni ordine e grado
- concede specifiche agevolazioni ai genitori che lavorano
- individua interventi e servizi che assicurino l'integrazione sociale (affidamenti e inserimenti presso nuclei familiari, centri socio - riabilitativi ed educativi diurni, comunità - alloggio, case famiglia).

Ad integrazione di tale provvedimento legislativo sono state promulgate due leggi successive (L. 21 maggio 1998, n. 162; L. 28 gennaio 1999, n.17) che prevedono tra l'altro:

- la promozione di indagini statistiche sull'handicap e la convocazione ogni tre anni di una conferenza nazionale sulle politiche dell'handicap per individuare eventuali correzioni alla legislazione vigente;
- la promozione di progetti sperimentali aventi per oggetto gli interventi previsti per il miglioramento delle condizioni di vita delle persone con gravi disabilità;

- la garanzia di sussidi tecnici e didattici specifici agli studenti disabili iscritti all'università, nonché il supporto di appositi servizi di tutorato specializzato e di figure docenti che ne garantiscano l'integrazione;
- la programmazione e realizzazione di programmi personalizzati di aiuto alle persone con disabilità gravi, con verifica delle prestazioni erogate e della loro efficacia, allo scopo di garantirne la maggiore autonomia possibile.

Con il progressivo trasferimento di diverse competenze dallo Stato alle autonomie locali, le legislazioni regionali si sono arricchite di normative che riguardano la famiglia e i minori, nonché di norme di dettaglio che attendono a particolari esigenze dei bambini disabili (assistenza, diritto allo studio, eliminazione delle barriere architettoniche, mobilità, comunicazione, tempo libero, sport...).

L'applicazione della legge-quadro 104/92 e della successiva normativa statale e regionale, ancora non si esplica in maniera completa e puntuale in ogni ambito della vita sociale e su tutto il territorio nazionale.

La permanenza di norme settoriali sul piano legislativo, la carenza di adeguati strumenti applicativi, la modesta responsabilizzazione degli organismi competenti alla loro osservanza, il discontinuo coordinamento interistituzionale, l'insufficiente coinvolgimento degli Enti e delle comunità locali sono alcune tra le cause che ancora limitano la piena fruizione dei diritti civili riconosciuti ai bambini disabili e non facilitano l'integrazione in tutti gli ambienti di vita (famiglia, scuola, territorio).

Prevenzione, diagnosi precoce e riabilitazione

I principi di tutela e promozione della salute in favore dei bambini disabili, oltre che nella citata legge – quadro 104/92 e nelle successive integrazioni legislative, sono sanciti e disciplinati nelle normative statali e regionali in materia sanitaria che prevedono e disciplinano tempi e modalità di erogazione delle diverse prestazioni e la loro integrazione con quelle a carattere socio-assistenziali.¹ Ai bambini disabili sono assicurate, in particolare, specifiche forme di assistenza sanitaria (Fig.1).

Nell'ambito del sistema sanitario interventi specifici di prevenzione, diagnosi precoce, cura e riabilitazione in favore dei minori con disabilità sono previsti anche attraverso programmi operativi e la predisposizione di apposite linee – guida.

Nel piano sanitario nazionale 1994-1996 un progetto –obiettivo da attuare con livelli uniformi sul territorio ha riguardato la tutela materno – infantile. In esso sono stati previsti, in particolare i seguenti interventi:

- potenziamento e adeguata distribuzione territoriale dei servizi per la prevenzione e l'individuazione delle patologie genetiche;
- attivazione o potenziamento dei servizi di assistenza domiciliare integrata (ADI) in favore delle famiglie con minori disabili in situazione di gravità in età da 0 a 14 anni;
- identificazione e potenziamento delle strutture destinate alla prevenzione, diagnosi, trattamento e riabilitazione delle disabilità, attivando, in particolare, i servizi di riabilitazione infantile destinati a soggetti in età evolutiva (0-14 anni)².

Nei relativi piani sanitari di diverse regioni sono stati attuati ulteriori progetti - obiettivo con riferimento a specifiche situazioni connesse ai minori con disabilità.

¹ "La cura e la riabilitazione per la persona handicappata si realizzano con programmi che prevedono prestazioni sanitarie e sociali integrate tra di loro, che valorizzano le abilità di ogni persona handicappata ed agiscono sulla globalità della situazione di handicap coinvolgendo la famiglia e la comunità" (Legge-quadro 104/92, art. 7).

² "le attività di riabilitazione sono finalizzate a consentire il massimo recupero possibile delle funzioni lese in seguito ad eventi patogeni prevenendo le menomazioni secondarie e curando la disabilità al fine di contenere ed evitare l'handicap e consentire alla persona disabile la migliore qualità della vita e l'inserimento psico-sociale". (Piano sanitario nazionale 1994-1996).

Figura 1 - Forme di assistenza sanitaria specifica ai bambini disabili

DESTINATARI	PRESTAZIONI	MODALITA'	COMPETENZE
Tutti i bambini che ne hanno bisogno	Trattamenti riabilitativi	Prestazioni : • domiciliari • ambulatoriali • semi residenziali • residenziali	Servizi Aziende Sanitarie Locali Servizi privati convenzionati
Bambini disabili	• assistenza protesica	Erogazione gratuita	Servizi ASL
Bambini disabili	• assistenza farmaceutica	Forme di esenzione dal ticket	Servizi ASL
Bambini disabili	• assistenza specialistica	Forme di esenzione dal ticket	Servizi ASL
Tutti i bambini che ne hanno bisogno	• cure sanitarie all'estero	Rimborso delle spese sostenute	Servizi ASL Regione

Per quanto siano definite le competenze in materia a livello di responsabilità istituzionali, il diritto a ricevere prestazioni, di carattere sanitario e riabilitativo, non si presenta equamente garantito sul territorio nazionale.

A regioni che da tempo dispongono di strutture in grado di far fronte a specifici bisogni di riabilitazione funzionale per minori disabili, corrispondono altre realtà la cui carente strutturazione di questo tipo di servizi non assicura continuità e, in diversi casi, costringe quanti ne hanno bisogno a rivolgersi a centri di altre regioni.

Interventi alle famiglie con minori disabili

Nel nostro paese la pratica dell'istituzionalizzazione dei minori disabili, sebbene sia ancora presente, è fortemente in diminuzione e si avvia ad essere superata definitivamente con la progressiva attuazione sul territorio di strutture integrative e alternative al nucleo familiare. Nell'anno 1992 i soggetti con handicap, minori di anni 18, assistiti nei presidi residenziali socio-assistenziali erano complessivamente 3.901. Non si dispongono attualmente dati certi sui bambini disabili in istituto, ma si presume che, con la progressiva applicazione delle disposizioni della legge 104/92, l'entità complessiva sia drasticamente diminuita.

Oggi i bambini con minorazioni fisiche, sensoriali e psichiche, in larghissima maggioranza, vivono e crescono in famiglia, ambiente primario nel quale si concentrano le risposte istituzionali e sociali.

La permanenza a casa, pressochè generalizzata dei bambini disabili, e tra questi anche molti in situazioni di gravità, ha richiesto e comportato un cambiamento radicale degli interventi socio-assistenziali nei loro confronti. Questi da settoriali e specifici sul bambino si sono orientati sempre più sulla famiglia integrandosi con le altre azioni comunque rivolte a questa istituzione.

Attualmente in base alle vigenti normative, alle competenze istituzionali e alle modalità organizzative, sono previste agevolazioni (assegni familiari di importo maggiore in presenza di figli disabili, permessi retribuiti ai genitori lavoratori con figli disabili da 0 a 3 anni, permessi retribuiti di tre giorni mensili ai genitori lavoratori con figli disabili di età superiore ai tre anni, benefici fiscali, benefici fiscali ed economici per il superamento di barriere nelle abitazioni), prestazioni economiche (sia continuative quali indennità di accompagnamento e di frequenza che non continuative) e servizi socio-assistenziali integrativi o di sostegno ai nuclei familiari (assistenza domiciliare o personale, servizio di aiuto personale, centri diurni a valenza riabilitativa e/o socio-

educativa) e sostitutivi ai nuclei familiari (affidamenti, strutture residenziali) in favore dei bambini disabili e delle loro famiglie.

Le diverse risposte individuate non si sono manifestate sempre in maniera integrale e tempestiva.

Alle prestazioni di carattere economico e alle agevolazioni di carattere fiscale assicurate con leggi dello Stato, non si sono accompagnate prestazioni socio-assistenziale e altre forme di sostegno previste a carico degli enti locali.

A livello territoriale le politiche a sostegno della famiglia, all'interno delle quali collocare le risposte mirate ai bisogni dei suoi componenti, sono apparse ancora disorganiche e discontinue.

In diverse regioni l'impegno delle autonomie locali nei confronti delle esigenze dei minori disabili, anche in assenza del nucleo familiare di origine, si è concretizzato con: indagini di rilevazione dei casi, predisposizione di piani di intervento, realizzazione di un sistema integrato di servizi sul territorio alternativi al ricovero in istituti.

In altre realtà, in particolare nel Meridione, la rete dei servizi socio – assistenziali, a livello territoriale, resta incompleta o a maglie larghe.

In alcune di queste realtà le carenze dei servizi per i bambini disabili manifestano tutta la loro drammaticità, soprattutto nei casi in cui, per diversi motivi, i genitori sono assenti o non sono in grado di svolgere le loro funzioni. In diverse situazioni l'istituzionalizzazione, a volte in strutture fuori regioni o comunque lontane, resta ancora la strada obbligata.

I servizi territoriali per la promozione dell'autonomia e l'integrazione sociale

Nel nostro paese la cultura dell'accettazione e dell'integrazione ha raggiunto livelli soddisfacenti e non si riscontrano, se non eccezionalmente, forme palesi di discriminazione e di violenze nei confronti dei bambini disabili.

Nell'opinione pubblica, inoltre, è diffusa e condivisa la convinzione che la famiglia e la scuola non sono e non possono essere i soli mondi vitali dei bambini che convivono con la disabilità. Tutti i bambini hanno il bisogno e il diritto di giocare, svolgere attività formative ed espressive, relazionarsi con gli altri, vivere esperienze culturali sociali e ricreative, crescere in ambienti e spazi extradomestici ed extrascolastici. Fruire di luoghi per il tempo libero, per la comunicazione e la socializzazione non è quindi un'esigenza esclusiva di alcuni. I bambini disabili non sono portatori di esigenze specifiche al riguardo, ma spesso, per le situazioni di svantaggio permanente con cui convivono possono manifestare più di altri questo bisogno.

A questa crescita della consapevolezza sociale non corrisponde su tutto il territorio nazionale la predisposizione di relativi servizi e interventi extrascolastici.

.In diverse situazioni le pari opportunità ai bambini disabili sono ancora condizionate e, in alcuni casi, negate. La presenza di barriere negli edifici pubblici e privati, nelle strutture sociali e turistiche, negli ambienti urbani e sui mezzi di trasporto sono gli indicatori concreti di disagio quotidiano per tanti bambini con difficoltà fisiche e motorie.

Nella predisposizione da parte degli enti locali di servizi e strutture socio-ricreative per l'infanzia non sempre vengono considerate le esigenze dei bambini con disabilità mentali e predisposte adeguate forme di sostegno per favorire la loro partecipazione.

Prospettive per il superamento di ostacoli alle pari opportunità

Nel rispetto e in osservanza dei principi sanciti dagli organismi internazionali e affermati nella legislazione italiana, le scelte di politica sociale avviate nel nostro paese negli ultimi anni hanno contribuito ad un generale innalzamento della qualità della vita dei bambini disabili, ma non sono riuscite ancora ad evitare la permanenza di forme di disuguaglianze: situazioni di povertà materiale,

condizioni di deprivazione socio - affettiva e culturale, carenze e discriminazioni territoriali nelle offerte dei servizi, difficoltà relazionali nel contesto sociale.

La partecipazione a programmi comunitari, i contatti, gli scambi di esperienze e le forme di cooperazione realizzate da amministrazioni pubbliche, organizzazioni del privato sociali e associazioni hanno favorito la ricerca e l'attuazione di scelte innovative sul piano operativo. Queste iniziative in diversi contesti territoriali hanno permesso di sperimentare e realizzare modelli di intervento nei settori della riabilitazione, della formazione professionale, della mobilità; hanno concorso a definire strategie mirate di approccio alla disabilità; hanno contribuito a migliorare la comunicazione e le forme di partecipazione alla vita sociale delle persone disabili.

In questo processo, nella condivisione delle strategie di buona prassi delle pari opportunità, i problemi ancora esistenti possono essere superati soprattutto migliorando, a livello territoriale, le scelte programmatiche di politica sociale, l'organizzazione dei servizi per l'infanzia, l'informazione sull' handicap, la cultura dell'integrazione e la pratica della solidarietà.

Le situazioni dei bambini disabili non possono essere considerate separatamente dalle condizioni dell'infanzia nel suo complesso. Il bambino handicappato non è un bambino con esigenze "speciali"; è un bambino che può manifestare maggiori difficoltà e quindi può aver bisogno di interventi diversi e mirati, ma prima di tutto delle risposte comuni ai suoi coetanei.

Sul territorio la mancata conoscenza del numero complessivo dei bambini disabili non può in nessun modo costituire un ostacolo alla programmazione di interventi in loro favore. Molti servizi territoriali (trasporti, centri sociali, palestre, piscine, spazi verdi) non devono essere organizzati per i minori disabili, ma anche per loro.

Come già accade in diverse regioni, una puntuale conoscenza dei casi di bambini con disabilità gravi e una sistematica rilevazione dei loro bisogni, è di fondamentale importanza per offrire risposte immediate e specifiche a singole situazioni e quindi deve essere incoraggiata e realizzata, ma non enfatizzata.

Le situazioni di disabilità non sono statiche e la loro gravità può cambiare nel tempo in relazione a molteplici variabili (culturali, sociali, economiche, tecnologiche e ambientali).

Occorre che in ogni territorio si persegua lo sforzo di razionalizzare le risorse esistenti, di rilevare i bisogni dell'infanzia comunque si manifestino e di costruire una rete di servizi che sia flessibile e capace di adeguarsi alle diversificate e mutevoli esigenze espresse dalle famiglie e dai loro componenti. Si tratta di rendere visibile, operativo e valutabile un sistema integrato di servizi territoriali che, coinvolgendo le risorse del privato- sociale, dell'associazionismo, del volontariato, delle reti informali di auto aiuto, sia in grado di offrire un ampio ventaglio di interventi e di supporti per la promozione ottimale della condizione infantile, con particolare attenzione per quella più soggetta a rischi di emarginazione, e sia in grado anche di promuovere e sostenere una cultura permanente del rispetto dei diritti civili e della solidarietà.

Tabella 1. – Minori portatori di handicap da 0 a 17 anni nei presidi residenziali socio-assistenziali, per classe di età e regioni. Anno 1992.

Regioni	< 5 anni	5-17 anni	Totale
Piemonte	11	260	271
Valle d'Aosta	-	2	2
Lombardia	7	301	308
Trentino Alto Adige	-	26	26
Veneto	22	363	385
Friuli	-	43	43
Liguria	4	84	88
Emilia Romagna	11	136	147
Toscana	5	101	106
Umbria	-	61	61
Marche	1	81	82
Lazio	15	428	443
Abruzzo	4	112	116
Molise	-	19	19
Campania	114	359	473
Puglia	47	404	451
Basilicata	1	50	51
Calabria	8	134	142
Sicilia	50	608	658
Sardegna	1	28	29
ITALIA	301	3.600	3.901
Nord-Occidentale	22	647	669
Nord-Orientale	33	568	601
Centrale	21	671	692
Sud-Isole	225	1.714	1.939

Fonte: Istat, *Statistiche della previdenza della sanità edell'assistenza sociale, anni 1992-93*, Annuario n. 33, ed. 1995.

In merito all'*integrazione dei disabili nella scuola* si rinvia al capitolo successivo del presente Rapporto nel paragrafo relativo alla scuola per soggetti in situazioni di particolare difficoltà.

4. SALUTE E SERVIZI SANITARI (lg 93-98)

I dati sulla salute dei minori in italia

Per i dati sulla situazione della salute dei minori nel nostro paese si rinvia alle statistiche indicate nell'allegato al presente Rapporto(Punti 2,3,4,5).

Deve comunque rilevarsi che nel nostro paese, tranne in casi sporadici ed eccezionali statisticamente non rilevanti, non esiste un fenomeno di malnutrizione e di carenza di acqua potabile; che non sono neppure presenti significativi fenomeni di rischio di inquinamento; che non esistono pratiche tradizionali pregiudizievoli per la salute dei minori o comunque contrarie ai principi e alle disposizioni della Convenzione.

Per la cooperazione internazionale si rinvia a quanto indicato nel paragrafo dedicato a questo tipo di intervento.

L'accesso ai servizi

A tutti i minori è consentito il libero accesso ai servizi sanitari con esenzione totale per chi ha un reddito basso e con il pagamento di un ticket non rilevante per gli altri. L'assistenza sanitaria è assicurata ai minori stranieri presenti sul territorio nazionale anche se non in regola con le norme relative all'ingresso nel paese: l'art. 33 della recente legge sull'immigrazione prevede che sia garantita “ la tutela della salute del minore in esecuzione della Convenzione sui diritti del fanciullo del 20 novembre 1989 ratificata e resa esecutiva ai sensi della legge 27 maggio 1991 n. 176” nonché le vaccinazioni e la tutela sociale della gravidanza a parità di trattamento con le cittadine italiane. La stessa legge – che prevede che le prestazioni siano erogate senza oneri a carico dei richiedenti qualora privi di risorse – si preoccupa anche di evitare che i soggetti non in regola con i principi in materia di immigrazione non ricorrano all'assistenza sanitaria per il timore di essere scoperti e rinviiati al proprio paese: lo stesso art. 33 al comma 5 prevede che “ L'accesso alle strutture sanitarie da parte dello straniero non in regola con le norme sul soggiorno non può comportare alcun tipo di segnalazione all'autorità, salvo il caso in cui sia obbligatorio il referto a parità di condizioni con il cittadino italiano”.

Il piano sanitario nazionale e la tutela dell'infanzia

Il piano nazionale sanitario 1998-2000 prende in considerazione l'infanzia e l'adolescenza. Si rileva nel piano:

- che la progressiva riduzione in Italia della mortalità infantile non è omogenea in tutte le Regioni essendo nel Sud più rilevante che nel Nord;
- che l'aumento del peso relativo di bambini portatori di disabilità a seguito di patologie congenite o acquisite richiede al sistema sanitario maggiore capacità di intervento precoce;
- che particolare attenzione deve essere dedicata alle situazioni di abbandono, trascuratezza e deprivazione di cure primarie nella prima infanzia, così come alle anomalie e ai disturbi dello sviluppo in età evolutiva.

Di conseguenza il piano pone i seguenti obiettivi di carattere generale:

- ridurre la mortalità perinatale e infantile all'8 per mille in tutte le regioni;
- prevenire i comportamenti a rischio in età pre-adolescenziale e adolescenziale con riferimento alle lesioni accidentali gravi, alle autolesioni e alla dipendenza;
- prevenire le cause di disabilità mentale, sensoriale e plurima;
- prevenire i casi di disagio psichico e sociale dovuto a problematiche scolastiche, familiari e relazionali, anche in riferimento ad abusi e maltrattamenti;
- promuovere la procreazione cosciente e responsabile, tutelando le gravidanze a rischio e fornendo un adeguato sostegno alle famiglie;
- favorire programmi di prevenzione e controllo delle malattie genetiche;
- monitorare lo stato di salute dell'infanzia e dell'adolescenza nella dimensione fisica, psichica e sociale, anche avvalendosi dell'Osservatorio nazionale per l'infanzia.

Gli obiettivi del piano saranno articolati in uno specifico Progetto Obiettivo materno-infantile in corso di elaborazione in cui saranno sviluppate anche le azioni dirette alla tutela della salute della donna, in tutte le fasi della vita e negli ambienti di vita.

Comunque il piano già fissa alcune azioni che – a tutela della salute infantile – devono essere previste nei piani regionali e locali:

- assicurare interventi preventivi e diagnostici di provata efficacia in epoca pre e perinatale;
- attuare interventi per la promozione della salute in età pre-adolescenziale e adolescenziale;
- razionalizzare l'ospedalizzazione in età pediatrica, tenendo conto delle particolari esigenze della fascia di età cui si rivolge, coordinando e integrando l'assistenza con l'offerta di servizi distrettuali e valorizzando il pediatra di famiglia;

- potenziare i servizi extraospedalieri, specie quelli a ciclo diurno, preposti al recupero dei disturbi neuropsicopatologici e delle limitazioni funzionali;
- migliorare la qualità umana dei servizi rivolti all'infanzia anche mediante l'utilizzo appropriato di tecnologie biomediche;
- predisporre linee guida per la gravidanza, il parto, le cure ospedaliere pediatriche, la pediatria di famiglia e di comunità;
- integrare i servizi materno-infantili con quelli socio-assistenziali ed educativi, anche tenendo conto di quanto previsto nel Piano Nazionale per l'infanzia e l'adolescenza.

Attività di prevenzione a tutela della salute

Mentre l'accesso ai servizi è piuttosto uniforme e generalizzato per le patologie acute esso è invece limitato per quanto riguarda la pur fondamentale attività di prevenzione. Dall'indagine campionaria Multiscopo del 1988-1989 risulta che i controlli medici sono attuati prevalentemente quando la scolarità materna è maggiore; che nel Sud i controlli medici indipendenti dallo stato di malattia sono significativamente minori; che per esempio l'applicazione a bambini nella fascia di età 6-10 anni di strumenti correttivi connessi alle cure odontoiatriche sono all'11,5% nel Nord ma scendono al 4,8 % nel Sud e al 3,4 % nelle isole; che per la fascia di età 11-13 anni si va dal 24 % dei bambini del Nord – Ovest al 7 % dei bambini meridionali e delle isole; che analoghi dati riguardano le cure specialistiche oculistiche. Sembra che l'introduzione del Servizio nazionale sanitario abbia reso possibile le pari opportunità, per le diverse classi sociali, all'accesso la medico di base e all'ospedale ma che non sia accaduto lo stesso per la medicina preventiva e specialistica.

Anche la copertura vaccinale non è completa in particolare modo per le vaccinazioni facoltative. Per esempio la percentuale dei bambini che in Campania si reca entro il terzo mese per la prima dose vaccinale è solo del 35 %. In queste aree di bassa copertura vaccinale sarebbe opportuno costituire l'anagrafe vaccinaria in ogni azienda sanitaria; attivare i pediatri di base perché sviluppino iniziative, in collaborazione con l'Azienda, per garantire la copertura a propri assistiti; che i pediatri ospedalieri si impegnino a vaccinare tutti i bambini con ritardo vaccinale che vengano ricoverati per patologie acute come avviene in altri paesi; che si realizzi un coordinamento ed elaborazione di strategie vaccinali.

Il bambino e l'ospedale

È da segnalare che molto opportunamente è stata elaborata – e adottata dalla Giunta Regionale Friuli Venezia Giulia con atto del 4 maggio 1998 costituendo così atto di indirizzo per tutte le Aziende sanitarie della Regione – una Carta dei diritti del Bambino in Ospedale. Con essa – sintetizzando il documento che è assai più corposo - si riconosce che il bambino ha diritto:

- al godimento al massimo possibile del maggior grado raggiungibile di salute;
- ad essere assistito in modo “ globale “;
- a ricevere il miglior livello di cura ed assistenza;
- al rispetto della propria identità;
- al rispetto della propria privacy;
- alla tutela del proprio sviluppo fisico, psichico e relazionale mantenendo una vita di relazione anche nei casi in cui necessiti l'isolamento e a non essere trattato con mezzi di contenzione;
- ad essere informato sulle proprie condizioni di salute e sulle procedure a cui verrà sottoposto, con un linguaggio comprensibile ed adeguato al suo sviluppo ed alla sua maturazione; ad esprimere liberamente la sua opinione su ogni questione che lo interessa; a veder prese in considerazione le sue opinioni tenendo conto della sua età e del suo grado di maturazione;
- ad essere coinvolto nel processo di espressione del consenso/ dissenso alle pratiche sanitarie che li riguardano;

- ad essere coinvolto nel processo di espressione del consenso / dissenso ad entrare in un progetto di ricerca-sperimentazione clinica;
- di manifestare il proprio disagio e la propria sofferenza e ad essere sottoposto agli interventi meno invasivi e dolorosi;
- ad essere protetto da ogni forma di violenza, di oltraggio o di brutalità fisica o mentale, di abbandono o di negligenza, di maltrattamento o di sfruttamento, compresa la violenza sessuale;
- ad essere educato ad eseguire il più possibile autonomamente gli interventi di “autocura “ e in caso di malattia ad acquisire la consapevolezza dei segni e dei sintomi specifici;
- ad usufruire di un rapporto riservato paziente-medico; di chiedere e di ricevere informazioni che lo aiutino a comprendere la propria sessualità, ad essere protetto da gravidanze non desiderate e dalle malattie a trasmissione sessuale; di chiedere e di ricevere informazioni sulle tossicodipendenze nonché di essere adeguatamente indirizzato ai servizi di riabilitazione;
- alla partecipazione sua e della sua famiglia.

Relativamente a quest'ultimo punto si sta diffondendo, come prassi, nella maggior parte dei reparti pediatrici la possibilità che uno o entrambi i genitori possano permanere per tutto il periodo di ospedalizzazione accanto al proprio figlio. In base ad una ricerca effettuata su scala nazionale su un campione di 102 ospedali è risultato, tuttavia, che circa il 10% dei presidi ospedalieri non consente la presenza dei genitori al di fuori degli orari standard di visita.

E' auspicabile che questa prassi venga estesa alla totalità dei reparti pediatrici e che un'analogha Carta dei diritti del bambino ospedalizzato sia adottata anche in altre Regioni.

L'aids e i minori

Nel nostro paese si è verificata in questi ultimi anni una forte contrazione dell'Aids nel settore pediatrico. Dopo alcuni anni di sostanziale stazionarietà, ed una punta massima nel 1995 con 76 nuovi casi, negli ultimi due anni vi è stata una verticale diminuzione con 49 casi nel 1996 e 9 casi nel 1997. La maggior parte di questi casi sono attribuibili a trasmissione verticale dell'infezione HIV da madre a bambino. Sebbene l'uso di farmaci antiretrovirali durante la gravidanza possa ridurre a circa un terzo la probabilità di trasmissione dell'infezione, è probabile che l'effetto osservato sia in gran parte attribuibile alle campagne di informazione e prevenzione realizzate dal Ministero della Sanità – Dipartimento della Prevenzione. Tra il 1990 e il 1998 sono state effettuate una decina di campagne (tramite annunci stampa, distribuzione di opuscoli informativi, spot televisivi e radiofonici, interventi formativi e informativi...) di cui cinque rivolte specificatamente a donne in età fertile per fare opera di prevenzione per una gravidanza responsabile, per l'adozione di comportamenti sessuali non a rischio e per la riduzione della trasmissione dell'infezione attraverso scambi di siringhe e cinque rivolte a giovani e ad adolescenti.

Per dati più compiuti si rinvia alla tabella inserita nell'allegato statistico (tab. n. 5.1).

E' anche da sottolineare che si è creato in Italia un Gruppo di immunologia pediatrica che ha coinvolto Università e centri pediatrici che ha svolto un preziosissimo lavoro di prevenzione, cura e tutela dei bambini affetti da Aids. E' stata anche approvata nel 1992 una carta dei diritti del bambino sieropositivo che afferma: “ Il bambino sieropositivo per Hiv o malato di Aids è persona come tutti gli altri e gode di diritti inalienabili. In particolare di :

- non venire discriminato o isolato a causa delle sue condizioni;
- crescere in una famiglia come gli altri bambini;
- ricevere la necessaria assistenza sociale e psicologica;
- essere ricoverato in ospedale solo per ricevere cure;
- veder tutelata l'assoluta riservatezza sulle sue condizioni;
- crescere insieme ai suoi coetanei, frequentare gli asili nido, la scuola, i luoghi di svago e praticare tutte le attività sportive;
- poter accedere tempestivamente a tutti i trattamenti per la prevenzione e la cura dell'Aids e delle malattie associate;

- ricevere trattamenti avanzati, anche se sperimentali, con rigorosa tutela anche sul piano etico;
- ricevere informazioni sulle sue condizioni in modo adeguato alla sua età;
- non diventare oggetto di speculazione di ogni genere.

I servizi di consulenza ai genitori

Per sviluppare una migliore comprensione anche nel settore sanitario dei doveri dei genitori, e per aiutarli in una genitorialità responsabile, sono stati istituiti, sin dal 1975, i Consulitori familiari.

Mancano dati più recenti di quelli del 1991 dai quali risulta che funzionavano in Italia 2.542 Consulitori pubblici pari ad una media di 1,7 consulitori ogni 10.000 donne in età feconda. A questi consulitori pubblici vanno aggiunti moltissimi Consulitori privati, prevalentemente cattolici ma anche laici.

Anche in questo campo è da registrare una sperequazione delle regioni del Sud nei confronti di quelle del Nord.

5. SICUREZZA SOCIALE E LIVELLO DI VITA (lg 99- 103)

Nel sistema italiano di sicurezza sociale il minore ha diritto innanzi tutto all'assistenza sanitaria: in questo settore è titolare di un diritto proprio in quanto il sistema sanitario nazionale è universale e cioè esteso a tutti i residenti e finanziato con la fiscalità. Per quanto riguarda invece le prestazioni previdenziali il minore ha solo diritti derivati, in quanto connessi con l'attività lavorativa del genitore.

Nel sistema pensionistico la pensione ai superstiti è liquidata al 70% al figlio minore, studente o inabile unico superstite; al 40 % per ciascun figlio in assenza del coniuge avente diritto; al 20 % per ciascun figlio se ha diritto alla pensione anche il coniuge.

Un assegno al nucleo familiare è concesso in misura inversamente proporzionale ai redditi complessivi del nucleo e in misura direttamente proporzionale al numero dei suoi componenti. Il nucleo è costituito dal richiedente, dal coniuge non legalmente separato, dai figli minori o senza limiti di età se inabili. I massimali di reddito sono maggiorati in caso di famiglie monoparentali o in presenza di minori che abbiano difficoltà a svolgere le funzioni proprie della loro età.

In caso di situazioni di particolare difficoltà del minore o della sua famiglia – non solo economiche ma anche relazionali – interviene l'attività assistenziale dell'Ente locale con misure di protezione, sostegno e promozione dei diritti come si è già ampiamente detto nella altre parti di questo Rapporto.

Il problema non è tanto costituito dal riconoscimento di un diritto all'assistenza – che è ampiamente previsto nella nostra legislazione anche a livello Costituzionale - quanto piuttosto dalla tempestiva identificazione delle situazioni di gravi carenze di cui soffrono i minori. Nuclei familiari particolarmente carenti di risorse, e a rischio di forte emarginazione, si nascondono specie nelle periferie della grandi città o in zone remote delle campagne. Difficilmente questi nuclei ricorrono ai Servizi perché alla povertà economica spesso si aggiunge una grave povertà culturale che fa ignorare anche le possibilità di chiedere un significativo aiuto e sostegno. I Servizi dovrebbero sviluppare molto di più un'attività diretta di reperimento di queste situazioni e non limitarsi ad attendere che il cittadino si rivolga ad essi con una richiesta di aiuto e diversificare le modalità di intervento in base alle diverse necessità. Ma ciò è difficile se non si svilupperà una politica dei servizi – omogenea su tutto il territorio nazionale – che preveda espressamente una simile attività e fornisca gli uffici di servizio sociale dei Comuni di strumenti sufficienti, anche in termini di personale.

Secondo quanto già espresso nel primo capitolo di questo Rapporto, il Governo si sente fortemente impegnato nella promozione di interventi di contrasto alle situazioni di povertà che sono purtroppo ancora largamente presenti nel nostro paese (vedi dati nell'allegato statistico tab. 16.1 e 16.2).

6. L'USO DI SOSTANZE STUPEFACENTI (lg 155-157)

I dati

Il Governo italiano segue attentamente il fenomeno dell'uso di sostanze stupefacenti da parte anche di minorenni, fenomeno che desta ovviamente notevole allarme.

Il Ministero degli Interni ha istituito sin dal 1984 un Osservatorio permanente sul fenomeno droga con la finalità di creare un costante e aggiornato supporto informativo nel settore delle tossicodipendenze, fornendo dati, notizie e riscontri sull'andamento del fenomeno non solo in riferimento ai soggetti coinvolti ma anche alle strutture, ai servizi interessati e allo stato di applicazione della normativa.

Le tabelle seguenti danno qualche indicazione sull'entità del fenomeno.

Tabella 2. - **Tossicodipendenti segnalati per la prima volta per classi di età e ripartizione territoriale**

Ripartizione territoriale	<14	15-17	totale <18	totale generale	% <18 sul totale
Nord-est	128	1 548	1 676	31 669	5.3
Nord - ovest	56	786	842	16 875	5
Centro	127	1 643	1 770	30 324	5.8
Sud	102	1 363	1 465	17 914	8.2
Isole	50	982	1 032	11 394	9.1
Totali	463	6 322	6 785	108 176	6.3

Fonte: Ministero della Sanità – Sistema Informativo Sanitario, Dipartimento della Prevenzione, *Rilevazione attività nel settore tossicodipendenze, anno 1996*, ed. 1997.

Tabella 3 - **Utenti dei servizi pubblici per la tossicodipendenza distribuiti per classi di età. Anni 1992-1996**

età	1992		1993		1994		1995		1996	
	v.a.	%								
<15	112	0.11	85	0.08	98	0.09	89	0.07	118	0.09
15-19	5 021	4.84	4 293	4.10	4 000	3.52	3 880	3.13	4 181	3.22
20-24	29 435	28.36	26 821	25.61	26 619	23.40	25 752	20.80	24 820	19.11
25-29	37 965	36.57	37 241	35.55	39 333	34.58	40 550	32.75	40 923	31.51
30-34	21 030	20.26	23 684	22.61	27 701	24.36	32 278	26.07	34 170	26.31
35-39	7 499	7.22	9 081	8.67	11 071	9.73	14 436	11.65	15 823	12.18
>40	2 743	2.64	3 537	3.38	4 913	4.32	6 843	5.53	9 849	7.58
Totale	103 805	100.00	104 742	100.00	113 735	100.00	123 828	100.00	129 884	100.00

Fonte: cfr. tabella 2.

Tabella 4. - **Persone decedute per droga per classi di età**

Età	1994		1995	
	v.a.	%	v.a.	%
<18	4	0.46	6	0.58
18-24	199	22.95	195	18.70
25-29	350	40.37	347	33.26
30-39	282	32.53	428	41.04
>40	32	3.69	67	6.42
Totale	867	100	1 043	100

Fonte: cfr. tabella 2.

L'attività di prevenzione della tossicodipendenza

Un'intensa attività di prevenzione viene compiuta a diversi livelli.

Si è già riferito in un paragrafo precedente delle *attività che il Ministero della Pubblica Istruzione svolge nella scuola* per l'educazione alla salute e la prevenzione delle tossicodipendenze, un'attività rivolta primariamente ai ragazzi, ma che tende a coinvolgere anche le famiglie.

La Presidenza del Consiglio dei Ministri nel 1996 ha trasferito alle Regioni – per realizzare una migliore distribuzione delle risorse in ambito territoriale decentrato – il 75 % del Fondo nazionale di intervento per la lotta alla droga (che nell'anno 1996 era di duecentodue miliardi e novecento quaranta milioni) per la realizzazione di iniziative per la prevenzione della tossicodipendenza ed il recupero dei soggetti coinvolti. Inoltre è stato istituito il servizio “Drogatel” - un servizio di informazione telefonica, anonimo e gratuito per l'utente - che è in funzione con tre linee telefoniche attive durante tutta la settimana dalle ore 9 alle 21 e che informa l'utenza sulle tematiche relative alla tossicodipendenza e all'alcool - dipendenza, fa counseling telefonico mirato a ridefinire il problema posto dall'utente prospettandogli soluzioni possibili, seleziona per l'invio dell'utente presso Centri e Strutture pubbliche o convenzionate adeguate al problema prospettato, gestisce e aggiorna una banca dati computerizzata contenente informazioni relative ai Centri di varie tipologie. Ancora la Presidenza (Dipartimento affari sociali) dal mese di maggio 1996 ha realizzato una campagna informativa per la dissuasione dall'abuso di sostanze stupefacenti o psicotrope che si è articolata in tre fasi: una campagna generale di prevenzione orientata sui valori positivi e sulla solidarietà sociale rivolta in modo differenziato ai giovani ed agli adulti, tramite spot televisivi, messaggi radiofonici, affissione di manifesti, annunci su quotidiani e su riviste; una mostra itinerante utilizzando il materiale prodotto da ragazzi delle scuole; predisposizione di un pieghevole informativo (in 500.000 copie) contenente istruzioni salvavita e numeri telefonici utili in caso di emergenza, distribuito capillarmente in tutta Italia.

Il Ministero degli Interni dal canto suo, in attuazione dell'iniziativa denominata Progetto Adolescenti, ha attivato iniziative di prevenzione del disagio giovanile e, in particolare, di quella forma che trova espressione nella tossicodipendenza. Nella filosofia generale del Progetto elemento caratterizzante è il fatto che gli adolescenti non sono considerati solo come destinatari dell'intervento ma anche come soggetti della progettazione stessa, nella convinzione che sia necessario non tanto un progetto per gli adolescenti ma un progetto con gli adolescenti. L'ambito territoriale nel quale si sono svolte le sperimentazioni ha riguardato circa 30 realtà comunali, di cui più della metà collocate nel Sud, essendosi intravisto nel Comune il soggetto primario, anche se non esclusivo, ove condurre le iniziative in un corretto rapporto tra Stato ed Ente locale. Inoltre il Ministero degli Interni ha predisposto un Progetto droga teso, attraverso una campagna di informazione e sensibilizzazione, a dissuadere i minori e i giovani dall'uso delle droghe e a sensibilizzare la collettività sul delicato problema; un Progetto di valutazione di interventi dei NOT

volto a conoscere gli effetti che gli interventi, aperti da questi Nuclei, hanno avuto successivamente all'intervento stesso e a mettere a punto un sistema di rilevazione e di valutazione che possa essere la base per un modello di monitoraggio omogeneo e ricorrente; un Progetto di formazione e coordinamento dei servizi sul territorio volto a proseguire la formazione permanente del personale interessato.

Minori, uso di droghe e interventi penali

Nel nostro ordinamento il consumo "per uso personale" di sostanze stupefacenti è stato depenalizzato, per cui nessun ragazzo è sottoposto ad intervento penale in quanto consumatore di droga o tossicodipendente. Ma il consumo di queste sostanze è spesso collegato alla commissione di altri reati: innanzi tutto di spaccio (circa il 70 %) ma anche di reati contro il patrimonio per procacciarsi il danaro necessario all'acquisto della sostanza.

Particolarmente coinvolti nel traffico di stupefacenti sono minori extracomunitari presenti nel nostro territorio nazionale e utilizzati dalla criminalità organizzata per attività di spaccio.

Si è sviluppata da parte del Ministero di Grazia e Giustizia un'intensa azione di recupero dei minori entrati nel circuito penale e che risultino consumatori di droghe: i servizi penali della Giustizia minorile in collaborazione con i servizi socio-sanitari degli Enti locali hanno svolto programmi di recupero in cui è prevalente l'attività di sostegno psicologico rispetto a quella di tipo puramente farmacologico: ciò non solo per la limitata diffusione tra soggetti ancora di minore età della condizione di dipendenza dalla sostanza ma anche, anzi principalmente, per la strategia di trattamento utilizzata nelle strutture minorili che va oltre la mera riduzione del danno e che si caratterizza in senso formativo e relazionale. Per i minori stranieri si è prevista nei servizi penali minorili l'utilizzazione di "mediatori culturali" con il compito di avviare e sviluppare una relazione di aiuto e sostegno sia in rapporto alle esigenze linguistiche sia in relazione all'utilizzo pieno di tutte le opportunità che i servizi hanno messo a disposizione dell'utenza.

Uso di alcool, tabacco ed altre sostanze

Per l'uso da parte dei bambini di alcool e di tabacco si fa riferimento ai dati allegati al presente Rapporto (tab. 4.8; tab. 4.9).

È da rilevare in proposito che è fatto divieto, penalmente sanzionato, di dare in vendita ai minori di anni quattordici tabacco (art. 730, comma 2 cod. pen.); è, inoltre, fatto divieto agli esercenti di osterie o di spacci di bevande di somministrare in luogo pubblico o aperto al pubblico bevande alcoliche ad un minore di anni sedici (art. 689 cod.pen.). Il divieto può però essere agevolmente aggirato ricorrendo per l'acquisto a compagni più grandi.

Per la prevenzione del fenomeno vale quanto già detto precedentemente in ordine all'educazione alla salute e alla prevenzione della tossicodipendenza.

VII. Educazione, tempo libero, attività culturali

Si risponde, in questa parte, ai quesiti relativi agli artt.28, 29 e 31 della Convenzione di cui ai numeri 105-118 delle linee guida.

PREMESSA

Il diritto del bambino ad un'adeguata istruzione è uno dei fondamentali diritti umani che la nostra Carta Costituzionale riconosce espressamente

L'art 34 della Costituzione, dopo aver affermato che la scuola è aperta a tutti, sancisce l'istruzione obbligatoria e gratuita per almeno otto anni; il diritto dei capaci e meritevoli, anche se privi di mezzi, a raggiungere i gradi più alti degli studi; l'impegno della Repubblica a rendere effettivo questo diritto con borse di studio, assegni alle famiglie ed altre provvidenze che devono essere attribuite per concorso. Con la legge 20 gennaio 1999, n. 9 "Disposizioni urgenti per l'elevamento dell'obbligo di istruzione", a decorrere dall'anno scolastico 1999-2000, l'obbligo di istruzione è elevato da otto a dieci anni (art. 1, comma 1).

Il diritto all'istruzione non si riduce alla mera possibilità per il fanciullo di frequentare una scuola, a prescindere dal risultato che attraverso una tale frequenza può essere raggiunto in termini di reale acculturazione. Analfabeta non è solo chi è incapace di leggere e di scrivere anche un testo breve e semplice su contenuti della vita quotidiana (secondo la definizione del 1956 dell'Unesco), ma anche colui che pur leggendo e scrivendo non è in grado di redigere una semplice descrizione delle sue azioni quotidiane (secondo una più recente definizione sempre dell'Unesco). Si deve riconoscere che ancor oggi, malgrado i notevoli progressi compiuti in termini di diffusione del sistema scolastico, nel nostro paese è ancora molto diffusa questa seconda forma di analfabetismo; conseguentemente molti vedono conculcato il loro diritto concreto, non astratto, alla istruzione. Tale diritto deve trovare pieno appagamento per facilitare, nella sempre più complessa realtà di oggi, non solo la comprensione dei diversi messaggi che si incrociano con la nostra vita ma anche l'espressione compiuta e quindi il comunicare con altri. La mancanza di strumenti indispensabili per conoscere e per farsi conoscere ha come conseguenza un'emarginazione sociale gravissima (non per nulla la devianza anche minorile è strettamente legata all'abbandono scolastico) che segna fortemente la possibilità non solo di sviluppare la propria personalità ma anche di partecipare attivamente e consapevolmente alla vita sociale. Una diffusa acquisizione di cultura riveste una duplice valenza, individuale e collettiva, garantendo un concreto apporto alla vita comunitaria di ogni cittadino e alla difesa di uno Stato democratico.

Inoltre, l'istruzione non può essere sinonimo di acquisizioni di nozioni ma deve strettamente coniugarsi con un'adeguata e globale costruzione di personalità. Istruzione, educazione, formazione sono tre aspetti dell'unico fondamentale diritto del ragazzo ad essere aiutato a costruirsi compiutamente come persona, a superare le sue situazioni di svantaggio iniziali e a consentire le scelte più confacenti alla propria personalità e al proprio progetto di vita.

1. IL SISTEMA FORMATIVO SCOLASTICO (lg 105 – 116)

Nel nostro paese il sistema scolastico è in linea con le finalità delineate dall'art 29 della Convenzione. Basta in proposito riportare il primo articolo del recentissimo statuto delle studentesse e degli studenti della scuola secondaria (D.P.R. 24 giugno 1998, n. 249) secondo cui :

a) La scuola è luogo di formazione e di educazione mediante lo studio, l'acquisizione delle conoscenze e lo sviluppo della coscienza critica.

b) La scuola è una comunità di dialogo, di ricerca, di esperienza sociale, informata ai valori democratici e volta alla crescita della persona in tutte le sue dimensioni. In essa ognuno, con pari dignità e nelle diversità dei ruoli, opera per garantire la formazione alla cittadinanza, la realizzazione del diritto allo studio, lo sviluppo della potenzialità di ciascuno e il recupero delle situazioni di svantaggio, in armonia con i principi sanciti dalla Costituzione e dalla Convenzione internazionale dei diritti dell'infanzia fatta a New York il 20 novembre 1989 e con i principi generali dell'ordinamento italiano.

c) La Comunità scolastica, interagendo con la più ampia comunità civile e sociale di cui è parte, fonda il suo progetto e la sua azione educativa sulla qualità delle relazioni insegnante - studente, contribuisce allo sviluppo della personalità dei giovani anche attraverso l'educazione alla consapevolezza e alla valorizzazione dell'identità di genere, del loro senso di responsabilità e della loro autonomia individuale e persegue il raggiungimento di obiettivi culturali e professionali adeguati all'evoluzione delle conoscenze e all'inserimento nella vita attiva.

d) La vita della comunità scolastica si basa sulla libertà di espressione, di pensiero, di coscienza e di religione, sul rispetto reciproco di tutte le persone che la compongono quale che sia la loro età e condizione, nel ripudio di ogni barriera ideologica, sociale e culturale.

Le linee portanti dell'attuale politica scolastica

A questi principi la scuola di ogni ordine e grado cerca di essere fedele. Ed il Governo è impegnato attualmente ad un profondo rinnovamento dell'intero sistema scolastico per attuare sempre più pienamente questi principi.

Le linee direttrici di questo rinnovamento sono le seguenti:

a) *La riforma dei cicli*. Si tende con la riforma al superamento dell'idea di trasmissione delle conoscenze, nucleo fondamentale della scuola italiana attuale, a favore del concetto di trasmissione-acquisizione di metodi. Non si vuole con ciò mettere in dubbio la valenza della formazione generale che ci si propone di rafforzare in tutti gli indirizzi di studio; si vuole dare anche una risposta alle molteplici domande che la società ha posto alla scuola in questi ultimi decenni ed in particolare al problema degli insuccessi scolastici in termini di ripetenze, espulsioni, abbandoni che è certamente troppo elevato.

In sintesi la riforma dei cicli intende promuovere il successo formativo di tutti, l'innalzamento del livello culturale di ciascun cittadino e di conseguenza della società nel suo complesso, la valorizzazione del lavoro nelle sue forme più diverse, l'integrazione tra istruzione e formazione professionale, la crescita della coscienza democratica, lo sviluppo della cultura fondata sulla valorizzazione delle differenze, sui valori del pluralismo e della libertà. Per raggiungere questi obiettivi la riforma articola il percorso formativo in tre tempi: un primo ciclo dell'infanzia della durata di tre anni (3-6 anni); un ciclo primario della durata di sei anni (6-12) articolato in due bienni; un ciclo secondario della durata di sei anni (12-18). I primi due bienni del ciclo primario (scuola di base) sono destinati all'alfabetizzazione intesa non solo come acquisizione dei linguaggi e dei saperi fondamentali ma anche come avvio allo sviluppo delle capacità critiche, al piacere dell'apprendere, al riconoscimento dei valori della convivenza democratica; il terzo biennio, pur nella continuità del percorso, è destinato al consolidamento/approfondimento delle conoscenze acquisite e allo sviluppo di autonome capacità di studio e di elaborazione; il triennio finale mira all'approfondimento degli insegnamenti propri di ciascun indirizzo il che comporta anche la possibilità di esercitazioni pratiche e di brevi esperienze lavorative.

b) *Un più efficiente sistema di orientamento scolastico e professionale*. Partendo dal riconoscimento che i meccanismi di selezione eliminati all'inizio dei diversi stadi del percorso formativo sono divenuti ugualmente operanti in altri momenti, ed hanno riguardato specialmente la

fascia socialmente e culturalmente più debole della popolazione, e che tutto ciò è imputabile oltre alla uniformità dei percorsi formativi anche a scelte sbagliate degli studenti si è cercato di sviluppare gli interventi di Orientamento inteso come un insieme di attività che mirano a formare e potenziare le capacità delle studentesse e degli studenti di conoscere se stessi, l'ambiente in cui vivono, i mutamenti culturali e socio-economici, le offerte formative affinché possano essere protagonisti di un personale progetto di vita e partecipare allo studio e alla vita familiare e sociale in modo attivo, paritario e responsabile.

c) *La riforma dei saperi.* Di fronte alla profonda trasformazione dei regimi dell'esperienza e della conoscenza dovuta non solo agli effetti della civiltà dei media ma anche alle rivoluzioni epistemologiche che hanno caratterizzato la scienza, l'arte, la tecnologia e le condotte collettive dell'attuale secolo, non basta alla scuola di aggiornarsi: deve essere messa in condizione di ridefinire il suo tessuto culturale anche nella prospettiva della globalizzazione. Si è costituita così una commissione, detta *dei saggi* per individuare i saperi irrinunciabili per il complesso della formazione scolastica del prossimo futuro. Sulla base dei risultati di questo lavoro si determineranno i nuovi programmi e si definiranno obiettivi e standard.

d) *L'autonomia delle scuole.* Si va realizzando un decentramento assai accentuato delle istituzioni scolastiche attribuendo loro autonomia didattica, organizzativa, di ricerca e di sviluppo e dotandole a tal fine di personalità giuridica. L'autonomia dovrà essere lo strumento per rendere possibile il migliore livello di successo formativo sia dal punto di vista quantitativo (mediante una maggiore attenzione ai bisogni dei singoli e di gruppi) sia dal punto di vista qualitativo (mediante l'arricchimento dell'offerta formativa e la possibilità di esercitare opzioni). Alle scuole è affidata la responsabilità di individuare strategie, metodi e strumenti per il conseguimento degli obiettivi e degli standard nazionali, che costituiscono il limite invalicabile per l'esercizio dell'autonomia.

Le risorse economiche pubbliche impegnate per l'educazione

Non è facile calcolare le risorse economiche impegnate in questo settore perché esse sono divise in competenze di bilancio di molteplici Enti (Ministero Pubblica Istruzione, Ministero del Lavoro, Regioni, Enti locali) e perché molte parti di esse non compaiono specificatamente sotto la voce educazione (ad esempio le risorse dedicate alla costruzione, acquisizione o locazione di strutture edilizie ...).

È anche da sottolineare che le variazioni quantitative risentono, per gli anni 1994-98, di due fattori di riduzione (la diminuzione complessiva della popolazione scolastica dovuta al decremento delle nascite, la politica di contenimento della spesa) e da due fattori di crescita (l'aumento della spesa delle amministrazioni territoriale, l'aumento della spesa di investimento (aggiornamento, miglioramento dell'offerta formativa, lotta alla dispersione etc.) rispetto a quella corrente (stipendi).

Pur nella difficoltà sopra indicata si possono indicare i seguenti dati:

Tabella 1. - Spesa per l'educazione

	1994	1995	1996	1997
v.a. MD per 1000 Lt	52	48	50	51
spese correnti %	88.4	87.6	86.6	86.4
spese investimenti %	11.6	12.4	13.4	13.6

Fonte: Ministero della Pubblica Istruzione

Tabella 2. – **Spesa per l'educazione**
(in miliardi di lire)

Anno	Spesa (arrotondata)
1996	65 MD
1997	72 MD
1998	83 MD

Fonte: cfr. tabella 1.

Tabella 3.- **Spesa pubblica per l'istruzione scolastica secondo la fonte di finanziamento.**
Anni 1994-1995
(in miliardi di lire)

	Anno 1994	Composizione %	Anno 1995	Composizione %	Variazione % 1994-1995
Stato					
Spese di amministrazione Centrali dello Stato	51841.6	79.7	47364.8	77.1	-8.6
di cui spese per capitale	509.7		496.7		-2.5
Regioni					
Spesa dell'amministrazione regionale	1025.1	1.6	1056.7	1.7	3.1
di cui spese per capitale	66		98.4		49
Enti Locali					
Spesa delle amministrazioni degli enti locali	12148.5	18.7	13047.9	21.2	7.4
di cui spese per capitale	1796.5		2007.4		11.7
Totali Spesa Istruzione Amm. Pubb.	66015.2	100	61469.4	100	-5.5
di cui spesa per capitale	2372.2		2602.6		9.7

Fonte: Ministero della Pubblica Istruzione.

La scolarità nei vari ordini di scuola

Nel fascicolo di tavole statistiche allegato al presente rapporto sono indicati (tabelle da 6.1 a 6.12) i dati sia del livello di scolarizzazione raggiunto nel nostro paese, sia del numero delle classi, sia del rapporto bambino-insegnante, sia del rapporto scuole pubbliche-scuole private, sia delle percentuali di dispersione scolastica.

È superfluo un approfondito commento di questi dati poiché il quadro che ne emerge è abbastanza eloquente. È solo da rilevare come la scolarizzazione nella scuola dell'obbligo è abbastanza confortante con tassi di dispersione nella scuola elementare scarsi (lo 0,08) e un po' più

allarmanti nella scuola media. Una certa preoccupazione desta il dato sul tasso di mancato conseguimento complessivo della scuola dell'obbligo.

Comunque è da sottolineare quanto emerge da un'indagine del 1995 su soggetti- di qualunque età - che non hanno conseguito la licenza della scuola dell'obbligo, prendendo in considerazione le generazioni per le quali era stata già istituita la scuola obbligatoria. Risulta che in Italia il 15.4 % della popolazione esaminata non ha conseguito detta licenza con una percentuale dell'11.6 nel Nord-Ovest, del 10.4 nel Nord-Est, del 11.9 nel Centro e di ben il 22.0 per il Sud e le isole. È anche assai significativo che le donne sono in prevalenza su gli uomini. È peraltro confortante il rilevare che mentre la percentuale di non licenziati è del 36.0 % tra la popolazione di 40- 42 anni tale percentuale scende all'8.5 per la popolazione tra i 15 e i 19 anni ed al 7.8 per quella tra i 20-24 anni: vi è stata pertanto una notevole contrazione del fenomeno dell'inadempimento dell'obbligo scolastico.

Comunque il problema dell'abbandono nella scuola dell'obbligo è un problema di una certa significanza che impone interventi mirati.

L'abbandono precoce della scuola non sembra legato a fattori economici: la scuola dell'obbligo è infatti in Italia gratuita e notevole è l'attività di sostegno svolta dagli Enti locali per assicurare la possibilità di ottemperare all'obbligo scolastico anche a coloro che vivono in situazioni economicamente disagiate. La gratuità non è infatti intesa solo come esonero, nel plesso della scuola dell'obbligo, dal pagamento delle tasse scolastiche: ci si preoccupa anche di assicurare - attraverso fornitura di libri, di materiale scolastico nonché di mezzi di trasporto - condizioni che non ostacolino, specie per il soggetto meno abbiente, la regolare frequenza del ciclo obbligatorio.

Ed il legislatore si è anche preoccupato di responsabilizzare i genitori con la previsione di una specifica fattispecie di reato: l'art 731 cod.pen. prevede come reato il fatto di chiunque, rivestito di autorità o incaricato della vigilanza sopra un minore, omette, senza giusto motivo, di impartirgli o di fargli impartire l'istruzione elementare (in realtà. il precetto dell'art. 731, integrandosi con le norme che prevedono l'estensione dell'obbligo scolastico fino al termine della scuola media, copre l'intero periodo della scuola dell'obbligo: Cass. 17.2.1988 in Riv. pen. 1989,199).

In realtà il fenomeno dell'abbandono scolastico sembra legato a fattori socio-culturali di non facile soluzione.

Il Ministero della Pubblica Istruzione si sta impegnando particolarmente in questo settore: nella Carta di Intenti per promuovere i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza ed eliminare o sfruttamento del lavoro minorile, a cui si è già fatto cenno, si afferma esplicitamente che si intende nell'anno 1998-99 *"promuovere per insegnanti e dirigenti iniziative di formazione sulle problematiche del disagio e dell'abbandono scolastico che aiutino a ripensare i contenuti, i metodi, l'organizzazione della didattica in relazione ai bisogni profondi dell'infanzia e dell'adolescenza; introdurre attività aggiuntive in grado di interessare gli alunni, aiutando quelli maggiormente in difficoltà a superare il senso di estraneità e di dolore che spesso caratterizza la loro esperienza scolastica, predisponendoli all'insuccesso, alla svalutazione di sé, all'abbandono definitivo; prevedere forme flessibili di rientro a scuola nei casi di lavoro minorile; gestire l'anagrafe scolastica e il monitoraggio delle frequenze in modo che vengano segnalati con tempestività non solo gli abbandoni ma le situazioni a rischio così da consentire, in accordo con altri soggetti istituzionali e del privato sociale, opportuni interventi anche preventivi....; coinvolgere le famiglie anche attraverso la formazione dei genitori favorendo la crescita di consapevolezza dei problemi....; prevedere "contratti" con le famiglie degli alunni in situazione di abbandono scolastico con forme di incentivi/ sanzioni volte a favorire il rientro a scuola degli alunni non frequentanti."*

Ma già nel passato il Ministero della Pubblica Istruzione ha posto in essere azioni per sostenere alunni in difficoltà mediante un raccordo tra scuola e formazione professionale: nel 1995 sono stati realizzati circa 600 interventi che hanno interessato 50.000 alunni e nel 1998 sono state realizzati 1150 interventi in favore di 65.000 alunni mentre per il 1999 sono programmate 3.100 azioni per circa 110.000 alunni.

È infine da rilevare che, per assicurare il diritto allo studio a tutti i capaci e meritevoli secondo il precetto costituzionale, sono utilizzati gli strumenti del conferimento di borse di studio, assegni alle famiglie, altre provvidenze che consentano realmente al meritevole non abbiente di proseguire negli studi fino ai livelli più alti.

La scuola per soggetti in situazioni di particolare difficoltà

Ci si è preoccupati di assicurare il diritto all'educazione anche a bambini in situazione di particolare difficoltà.

a) Un notevole sforzo è stato realizzato per l'inserimento nelle scuole dei *bambini stranieri*: le seguenti tabelle sono sufficientemente eloquenti.

Tabella 4. - **Iscrizioni di alunni stranieri**

Anno	Scuola elementare	Scuola Media	Scuola Superiore
1992/1993	15.018	6.320	1.234
1993/1994	19.256	8.501	1.417
1994/1995	20.199	9.089	6.060
1995/1996	23.991	9.471	6.410
1996/1997 (a)	23.568	11.042	6.060

Fonte: Ministero della Pubblica Istruzione, elaborazione su dati Istat.

Fonte (a): Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento Affari Sociali.

È inoltre da sottolineare che la scuola è impegnata anche per sostenere i bambini stranieri che frequentano la scuola dell'obbligo e che trovano difficoltà linguistiche per l'integrazione scolastica: la normativa prevede la possibilità di destinarvi insegnati di sostegno. Inoltre le Regioni, sulla base della legge 943/86 promuovono appositi corsi di lingua e cultura italiana per favorire l'integrazione. Numerose circolari ministeriali hanno poi ribadito la necessità di valorizzare la lingua e la cultura di origine attraverso il ricorso ad esperti e mediatori di madre lingua.

b) Per i *bambini ricoverati in Ospedale* sono stati istituiti posti scuola per assicurare una continuità scolastica anche ai bambini ricoverati: è particolarmente da sottolineare il Protocollo d'intesa tra Ministero P. I., Ministero Sanità, l'associazione nazionale Comuni italiani e Telecom Italia per attivare un progetto di teledidattica con l'uso di stazioni multimediali al fine di garantire il diritto allo studio al minore ospedalizzato;

c) Per i *minori ristretti in Istituti penali minorili* sono state realizzate sezioni distaccate delle scuole elementari e medie situate nel territorio in cui è localizzata la struttura detentiva. È cura degli operatori presenti in istituto di verificare la frequenza dei giovani alle attività scolastiche. Inoltre per garantire a questi ragazzi un servizio scolastico correlato ai bisogni formativi di questo particolare segmento della popolazione minorile sono programmate, organizzate e realizzate attività scolastiche che non sono esclusivamente finalizzate al conseguimento del titolo di studio ma mirate alla creazione di concrete occasioni di maturazione: vengono pertanto organizzati percorsi didattici che pongono particolare attenzione alle caratteristiche culturali e socio-psicologiche dei ragazzi e proporzionate al tempo di permanenza dei minori in istituto;

d) Per i *minori appartenenti a minoranze linguistiche* è in corso di approvazione un provvedimento legislativo che permetterà in alcuni comuni, dove si parlano le 12 lingue protette, di consentirne l'uso non solo negli uffici pubblici ma anche nelle scuole.

e) Per i *minori portatori di handicap* sono stati realizzati notevoli sforzi per garantire l'istruzione scolastica e favorire l'integrazione. Data l'importanza e la specificità dei provvedimenti adottati si offre di seguito una dettagliata rassegna.

Tutti i bambini con qualsiasi disabilità hanno il diritto di iscriversi e frequentare le scuole di ogni ordine e grado. A circa 20 anni dalla prima legge specifica per la scuola dell'obbligo (L.517/77) il processo di integrazione scolastica si è esteso e generalizzato in ogni scuola. La continua produzione legislativa e soprattutto amministrativa, le innovazioni metodologiche e didattiche e le scelte di politica sociale operate dagli enti locali, hanno contribuito a migliorare il servizio scolastico nel suo complesso.

Il sistema scolastico ordinario oggi accoglie la quasi totalità dei soggetti disabili in età scolare e predispone adeguate strutture e risorse di sostegno per la gestione di percorsi educativi personalizzati. Agli alunni impossibilitati a frequentare la scuola per motivi di salute, per almeno trenta giorni, l'istruzione è garantita con l'istituzione di apposite scuole nei presidi ospedalieri.

1. Le modalità dell'integrazione scolastica

L'istruzione dei bambini disabili si realizza attraverso interventi e servizi coordinati da parte dell'amministrazione scolastica, nelle sue diverse articolazioni, e da parte degli Enti locali (Regione, Provincia, Aziende USL, Comuni), i quali secondo specifiche competenze devono offrire le necessarie forme di sostegno.

Le strategie operative per l'integrazione scolastica di ogni alunno disabile sono basate su precise procedure che coinvolgono con modalità e competenze diverse i servizi socio-sanitari del territorio gli operatori della scuola e la famiglia, la quale deve essere informata, coinvolta e offrire la propria collaborazione. La famiglia partecipa, insieme agli insegnanti e ad altri operatori, ai momenti di programmazione dei percorsi formativi.

Il processo di integrazione scolastica si struttura attraverso diverse fasi:

- individuazione dell'alunno disabile e la relativa diagnosi funzionale, a cura dei servizi sanitari territoriali;
- stesura del profilo dinamico funzionale dell'alunno, con la collaborazione degli operatori socio-sanitari, docenti e familiari;
- predisposizione di un piano educativo individualizzato da parte dei docenti.

Per favorire condizioni di pari opportunità sono offerte diverse forme di sostegno e di supporto didattico: presenza di insegnanti specializzati, sussidi informatici, flessibilità dell'organizzazione didattica, sperimentazioni educative e metodologiche.

La presenza degli insegnanti specializzati - attualmente distribuita su base normativa con un rapporto non più legato al numero degli allievi disabili, ma pari a 1:138 alunni - costituisce il principale strumento di sostegno didattico e rappresenta una risorsa qualificata, che assicura in molti casi il necessario supporto tecnico psico - pedagogico ed organizzativo all'intervento educativo individualizzato e offre opportunità ai bisogni formativi dell'intera classe.

Attualmente l'integrazione nella scuola dei bambini disabili è parte integrante del sistema di istruzione ordinario ed è supportato da una rete di organismi operanti a diversi livelli dell'amministrazione scolastica¹, da strutture di formazione iniziale degli insegnanti specializzati², da studi, ricerche e indagini a livello locale e nazionale³.

2. Aspetti quantitativi

Dall'analisi dei dati rilevati annualmente dal Ministero della P.I. si evidenzia che nel corso degli ultimi cinque anni la consistenza complessiva degli alunni con handicap nella scuola materna

¹ Nell'ambito del ministero della Pubblica Istruzione, oltre ad uffici specifici, opera un osservatorio nazionale con compiti di studio, monitoraggio e proposte in materia di integrazione scolastica dei disabili. A livello provinciale appositi organismi tecnici e consultivi sono istituiti presso i Provveditorati. A livello di singoli istituti operano gruppi di lavoro composti da docenti, operatori socio - sanitari e genitori.

² In attesa della prevista formazione specifica sulle tematiche dell'integrazione a livello universitario per tutti i docenti, sono organizzati in maniera permanente corsi di formazione iniziale e attività di formazione in servizio per i docenti specializzati.

³ Indagini, studi e monitoraggi sull'andamento del processo di integrazione scolastica vengono svolti sistematicamente da amministrazioni e organismi pubblici.

e dell'obbligo supera costantemente le 100.000 e si è stabilizzata sia nei valori assoluti che percentuali - a circa il 2% dell'intera popolazione scolastica - (Tab.5).

Si osserva, invece, una presenza diversificata in termini percentuali degli alunni disabili nei diversi ordini di scuola. La minor presenza nella scuola materna può derivare dalla non obbligatorietà di frequenza di questo servizio e da ritardi nelle diagnosi.

La differenza delle percentuali di presenze tra la scuola elementare e media inferiore evidenzia un problema di discontinuità nel sistema scolastico. Nonostante la messa a punto di una serie di strumenti operativi di carattere diagnostico e metodologico, denota infatti la presenza di differenze e difficoltà nell'individuare sistemi omogenei di valutazione delle situazioni di handicap nel contesto scolastico.

Un altro dato quantitativo di particolare interesse riguarda la presenza degli insegnanti di sostegno. Nell'anno 1997/98 la loro consistenza complessiva nella scuola materna e dell'obbligo è di 52.978 unità, equamente distribuita nei diversi ordini di scuola, con un rapporto medio quasi pari ad un insegnante ogni 2 alunni in situazione di handicap.

Tabella 5. - Alunni handicappati inseriti nella scuola materna e dell'obbligo. Anni scolastici 1992/93 - 1996/97
(valori assoluti e %- variazioni)

Ordini di scuola	Anno scolastico 1992/93		Anno scolastico 1993/94		Anno scolastico 1994/95		Anno scolastico 1995/96		Anno scolastico 1996/97		Var. 1992/93-96/97	
	v. ass.	v. %	v. ass.	v. %								
scuola materna	7.460	0,90	8.145	0,97	8.884	1,03	9.080	1,02	9.669	1,06	2.209	+29,62
scuola elementare	49.299	1,83	48.626	1,86	48.466	1,86	48.335	1,86	48.599	1,87	- 700	-1,41
scuola media inf.	43.753	2,23	42.893	2,27	42.710	2,32	42.949	2,36	42.995	2,45	-758	-1,73
Totale	100.512	1,83	99.664	1,86	100.060	1,88	100.364	1,88	101.263	1,92	+712	0,74

Fonte: Ministero Pubblica Istruzione - Ufficio Studi e programmazione.

Tabella 6. -Alunni e insegnanti di sostegno nelle scuole materne e dell'obbligo. Anno scol.1996/97

Ordine di scuola	N. alunni disabili	N. docenti di sostegno	Rapporto alunni/docente
Scuola materna	9.669	6.020	1,61
Scuola elementare	48.599	24.595	1,98
Scuola media(I grado)	42.995	22.366	1,92
Totale	101.263	52.978	1,91

Fonte: Ministero Pubblica Istruzione- Ufficio Studi e Programmazione.

I dati degli alunni con handicap disaggregati per tipologia di minorazioni, consentono di avere informazioni in riferimento alle diverse disabilità. Le rilevazioni del Ministero della Pubblica Istruzione distinguono gli alunni handicappati in base a tre distinte tipologie: minorati della vista, minorati dell'udito e minorati psicofisici. Nell'anno scolastico 1996/97, nella scuola materna e dell'obbligo, i minorati della vista sono complessivamente 1.913, i minorati dell'udito sono 4.281 e quelli con minorazioni psico-fisiche 95.069 (tab. 7). Rispetto agli anni precedenti non si rilevano sostanziali differenze sia nei valori assoluti che percentuali a conferma che la loro distribuzione appare ormai consolidata in ogni ordine di scuola.

Tabella 7. - **Alunni handicappati per ordine di scuola e tipologie di minorazioni. Anno scolastico 1996/97**

(Valori assoluti e valori percentuali)

Ordine di scuola	Minorazioni					
	Vista		Udito		Psico-fisiche	
	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%
Scuola materna	239	2,47	640	7,25	8.790	90,90
Scuola elementare	925	1,90	2.079	4,28	45.595	93,81
Scuola media inferiore	749	1,74	1.562	3,63	40.684	94,62

Fonte: Ministero Pubblica Istruzione - Ufficio Studi e Programmazione

3. Problemi e prospettive

Attualmente le problematiche di maggior rilievo non riguardano più le possibilità di istruzione nel sistema scolastico ordinario, quanto la qualità del servizio che non si presenta omogeneo sul territorio nazionale.

In diverse realtà il coinvolgimento delle amministrazioni locali è ancora insufficiente a garantire a tutti gli alunni disabili l'esigibilità del diritto allo studio.

Un primo dato è costituito dalle stesse condizioni di accessibilità alle strutture scolastiche.

Nell'anno 1997 soltanto il 62,33% degli edifici scolastici sono privi di barriere architettoniche, con valori diversificati per aree geografiche. La maggior presenza di scuole senza barriere si registra nelle regioni del Meridione (tab. 7).

A livello territoriale, inoltre, si riscontrano carenze nelle prestazioni che devono essere garantite dai comuni (servizi di trasporto adeguati, assegnazione di figure di sostegno non docente in presenza di bambini con gravi disabilità); in particolare si evidenziano carenze nelle azioni di supporto che devono essere garantite dai servizi sanitari (sia nella predisposizione dei profili dinamici funzionali e ancor più nell'azione di monitoraggio dei piani educativi individualizzati).

Alcune disfunzioni devono essere superate anche all'interno del sistema scolastico: incompleta formazione di base di tutti i docenti, insufficiente qualificazione permanente degli insegnanti specializzati e situazioni di precarietà degli stessi, atteggiamenti di deresponsabilizzazione tra gli operatori, forme di discontinuità tra i diversi ordini di scuola, carenza di interventi educativi e didattici adeguati per alunni con particolari e gravi disabilità.

Tabella 8. - **Edifici scolastici privi di barriere**

Area geografica	Ordine di scuola				Totale edifici	Edifici privi di barriere	
	materne	elementari	medie	superiori		v. a.	%
Nord-Ovest	1.472	2.364	821	662	9.289	4.866	52,38
Nord-Est	918	1.899	591	594	7.450	3.768	50,57
Centro	1.952	2.329	891	805	8.169	5.313	65,03
Sud	3.413	3.448	1.679	1.310	12.329	8.719	70,71
Isole	1.507	1.672	869	608	6.041	4.313	71,39
Totale	9.262	11.712	4.850	3.979	43.274	26.979	62,33

Fonte: Ministero Pubblica Istruzione - Ufficio Studi e Programmazione.

Il rispetto delle opinioni dei minori nella scuola

È stato già riportato lo statuto delle studentesse e degli studenti recentemente approvato che ulteriormente garantisce quel costume di ascolto che, pur nei limiti e nella varietà delle culture storicamente radicate nella società, è stata una costante del metodo pedagogico adottato nella scuola italiana. È solo da aggiungere che nella recente legge che disciplina l'immigrazione (6. marzo 1998 n. 40) all'art. 36 comma 3 è espressamente affermato *che la comunità scolastica accoglie le differenze linguistiche e culturali come valore da porre a fondamento di un confronto basato sul rispetto reciproco, sullo scambio fra culture e sulla tolleranza.*

Inoltre l'ascolto delle esigenze dei minori nell'ambito scolastico è in qualche modo assicurato attraverso la gestione collegiale e democratica della scuola: dal 1974 è stata assicurata una rappresentanza dei genitori negli organi scolastici per i minori di 14 anni ed una rappresentanza diretta dopo i quattordici anni nella scuola secondaria negli organi di governo della scuola (Consiglio di classe, Consiglio di istituto, Giunta esecutiva ...).

Provvedimenti per aumentare la competenza degli insegnanti

Per sviluppare una migliore competenza degli insegnanti, il Ministero della Pubblica Istruzione ha assunto le seguenti iniziative:

- con Decreto interministeriale del 10 marzo 1997 si abolisce la scuola magistrale abilitante all'insegnamento nella scuola materna e l'istituto magistrale abilitante all'insegnamento nella scuola elementare e con il DPR n.471 del 3 luglio 1997 si definisce l'ordinamento didattico del corso di laurea specifico per la formazione iniziale di insegnanti di scuola materna ed elementare che diviene l'unico canale formativo per tali insegnanti;
- con D.P.R. n. 470 del 3 luglio 1997 si istituiscono le scuole universitarie di specializzazione post-laurea per la formazione iniziale dei docenti della scuola secondaria ;
- con circolare ministeriale n.73/97 si fissano norme e contenuti dell'anno di formazione per i docenti vincitori di concorso;
- con direttiva ministeriale n. 226 del 13 maggio 1998 si definiscono per la prima volta specifiche priorità per la formazione in servizio, riguardanti in particolare il potenziamento dei processi di apprendimento e dell'offerta formativa, l'orientamento scolastico e il suo raccordo con l'orientamento professionale, la formazione alla convivenza democratica, alla comprensione interculturale, alla cittadinanza attiva (diritti umani, pari opportunità...).

3. IL SISTEMA FORMATIVO EXTRASCOLATICO (lg 117-118)

Il sistema formativo extra scolastico - non lasciato solo al libero mercato ma organizzato dall'Ente locale, impegnato a realizzare condizioni che rendano possibile il pieno sviluppo della persona - ha la funzione, attraverso un'azione di animazione educativa e culturale, di dare la possibilità di risposta a quei bisogni di comunicazione, di esplorazione, di progettazione, di immaginazione, di avventurosità, di movimento che sono propri del soggetto in formazione ed a lui essenziali per costruirsi una compiuta identità personale e per sviluppare un'adeguata personalità sociale. Tali bisogni rischiano di essere in alcuni casi disattesi e con essi il bisogno di incontro con gli altri per comprendere meglio se stessi nel rapporto con gli altri, il bisogno di sperimentare nel gioco la propria fantasia e creatività senza vincoli di rendimento e di produttività e di sviluppare saperi non meramente nozionistici, il bisogno di informazione e di formazione extrascolastica, il bisogno di libera ricerca ed espressione.

È innanzi tutto da sottolineare che, se il processo formativo non può essere svolto solo dal sistema scolastico, ma deve avvalersi in funzione integrativa anche del sistema extrascolastico, la mancanza di idonee strutture che consentano sul territorio a tutti di usufruire di una formazione integrata diviene causativa di nuove ingiustificate disuguaglianze tra i cittadini. Se il diritto allo studio - che è sostanzialmente diritto all'educazione - deve, per principio costituzionale, essere assicurato a tutti non è possibile, dato il nuovo peso assunto dalla dimensione formativa extrascolastica nella determinazione della qualità dei percorsi costruttivi dell'uomo, che vi sia una profonda diversità, e quindi una sostanziale disuguaglianza, tra chi può usufruire di altre occasioni formative e culturali sul territorio e chi invece di tali occasioni è privato.

Date tali premesse, il Governo italiano individua come fondamentale promuovere l'arricchimento interiore e facilitare costruttivi scambi relazionali tra fanciulli anche attraverso la costruzione di un sistema formativo integrato.

L'attività degli Enti Locali

Gli Enti locali hanno, in questi ultimi anni, sviluppato una particolare attenzione nel settore della formazione extrascolastica. Certo, non può dirsi che il sistema della formazione extrascolastica sia ovunque, e nello stesso modo, diffusa: ma l'impegno di tutti gli Enti locali in questo settore - che si è sollecitato con la legge n. 285 del 1997 - fa sperare che le lacune siano presto in qualche modo colmate.

Si sono realizzati e si cerca di incrementarli:

- per la prima infanzia Centri ricreativi e cioè spazi disponibili predisposti ad accogliere nel tempo libero bambini e bambine offrendo opportunità di gioco libero ed organizzato; Ludoteche e cioè una sorta di biblioteca dei giocattoli organizzata sulla base di spazi opportunamente strutturati per attività ludiche, con scaffali ed armadi in cui sono collocati giochi e giocattoli disponibili anche al prestito; spazi pubblici per il gioco per consentire ai bambini di uscire da soli da casa, incontrarsi con gli amici e giocare all'aperto;
- per la preadolescenza e l'adolescenza Centri aggregativi (i laboratori teatrali ed espressivi, i centri gioco e di attività pre-sportiva, i centri di incontro) e Centri educativi (per la stimolazione di interessi culturali, per il contrasto dell'esperienza del tempo vuoto, per la riscoperta del gioco, per la scoperta e la pratica di forme di avventura liberatrici e costruttive, per la proposta di viaggi virtuali, per la scoperta dell'interculturalità, per il sostegno allo sviluppo del protagonismo preadolescenziale). Questi Centri sono fondamentali non solo per prevenire le varie forme di devianza ma anche per aiutare positivamente il fisiologico itinerario di sviluppo del preadolescente normale.

Molte iniziative sono state assunte dagli Enti locali per l'animazione estiva del tempo libero: soggiorni marini e montani; campi solari per accogliere bambini/e fino al tardo pomeriggio.

Per tutte queste iniziative l'Ente locale si avvale molto spesso della cooperazione delle organizzazioni della società civile a cui affida, in convenzione, specifici compiti e funzioni. Questa proficua collaborazione tra pubblico e privato va ulteriormente sviluppata perché è l'unica che può assicurare in modo diffuso l'esaudimento delle esigenze di coloro che crescono.

Sviluppata è anche la rete di biblioteche comunali che, specie nei centri più piccoli, sono frequentate dai ragazzi. Non si hanno dati nazionali, ma appaiono confortanti i dati ricavabili da ricerche locali: per esempio nella provincia di Gorizia risulta che in 11 biblioteche su 24 la frequenza degli utenti tra 6 e 14 anni supera da sola quella di tutte le altre fasce di età attestandosi sopra il 50 % mentre nelle restanti 23 biblioteche ben 6 dichiarano che la fascia 6-14 anni copre almeno il 40 % della frequenza complessiva.

Dati sull'utilizzo del tempo libero da parte dei giovani

Non è possibile indicare la percentuale dei bilanci degli Enti locali destinata a questa attività di formazione extrascolastica e di tempo libero né indicare dati precisi - difficilmente reperibili poiché le iniziative in questo settore non sono centralizzate ma svolte da Enti locali - sulla utilizzazione di queste strutture da parte dei giovani.

Può solo segnalarsi che dalle indagini statistiche effettuate emerge il seguente quadro dell'attività di tempo libero svolta dai minori di età nel nostro paese:

- praticano attività sportiva in modo continuativo il 57.2 % dei ragazzi tra gli 11 e i 14 anni e il 42.5 % delle ragazze (mentre le percentuali tra i 3 e i 17 anni sono rispettivamente del 42.4 e del 32.6);
- leggono quotidiani almeno una volta alla settimana il 45.2 % dei ragazzi tra gli 11 e i 17 anni e il 34.4 delle ragazze; leggono libri nella fascia di età 6- 17 anni il 45.1 % dei ragazzi e il 58.8 % delle ragazze;
- guardano abitualmente la televisione il 97.4 % dei bambini/ragazzi e il 97.7 % delle ragazze (per più di cinque ore giornaliere il 9.0 % dei ragazzi e l'8.5 % delle ragazze);
- hanno assistito, più di 12 volte nel corso dell'anno, a spettacoli teatrali lo 0.3% dei bambini e lo 0.3 delle bambine; a spettacoli cinematografici rispettivamente il 4.1 e il 2.7; a musei e mostre lo 0.8 e il 9.7; a concerti di musica classica lo 0.4 e il 9.5; ad altri concerti l'1.1 e lo 0.5; a spettacoli sportivi il 19.9 e 3.2; a discoteche o altre attività di ballo il 6.2 e il 6.1; feste di piazza il 5.3 e il 7.0;
- incontrano con frequenza quotidiana amici il 71.8 % dei ragazzi e il 63. 8 delle ragazze.

Appare evidente, dai dati sopra indicati, quanto è ancora necessario fare per sviluppare autentici interessi culturali nelle generazioni che si affacciano alla vita: la scuola e la comunità locale devono ulteriormente impegnarsi in questo settore. Ma difficilmente si potranno ottenere grandi progressi in questo campo se i mezzi di comunicazione di massa veicoleranno solo banalizzazioni della vita e dei suoi problemi e un disimpegno passivizzante. È da segnalare perciò con favore la elaborazione, insieme al Governo, di un codice di autoregolamentazione da parte delle aziende televisive che per la prima volta tende a tenere conto delle esigenze di formazione dei soggetti in età evolutiva non solo per non disturbare l'itinerario costruttivo ma anche per agevolarlo nonché il fatto che la Rete nazionale ha prodotto un telegiornale quotidiano per i giovani.

L'associazionismo

Fondamentale è il ruolo dell'associazionismo nella formazione extrascolastica dei giovani. Un associazionismo centrato sui piccoli gruppi, che abitua a progettare e decidere insieme, che è scuola di amicizia e di partecipazione, che aiuta a sviluppare identità appartenenza, autonomia dalla famiglia.

L'associazionismo giovanile è piuttosto sviluppato nel nostro paese (vedi i dati generali nell'allegato statistico).

È da rilevare:

- che circa il 15% dei ragazzi e il 19 % delle ragazze di quattordici anni ed il 15% dei ragazzi e quasi il 20 % delle ragazze tra i 15 e i 17 anni hanno partecipato ad associazioni culturali o ecologiste;
- che il 5.1 % dei quattordicenni e il 6.8 % dei 15-17 hanno prestato la loro attività gratuita in associazioni di volontariato;
- che insignificante è la partecipazione sindacale forse perché una minima parte di giovani è già inserita nel mondo del lavoro);
- che invece diffusa è la partecipazione politica anche se non nelle forme tradizionali dell'organica militanza in un partito politico.

VIII. Misure speciali per la tutela dei minori

Si affrontano in questa parte i temi relativi agli artt. 22, 38, 39, 40, 37, 32-36 di cui ai numeri 119 e 165 delle linee guida. È però da precisare che tutta la parte relativa allo sfruttamento dei bambini è stata collocata nella parte relativa alle violenze e sfruttamenti all'infanzia per l'interconnessione evidente tra i due fenomeni che costituiscono aspetti di un'unica realtà e la parte relativa all'uso di sostanze stupefacenti nella parte relativa alla salute.

1. I BAMBINI IN SITUAZIONE DI EMERGENZA

I bambini rifugiati o in cerca di asilo (lg 119- 122)

L'Italia ha ratificato la Convenzione relativa allo status di rifugiato del 1951 e l'ha resa esecutiva con legge 24 luglio 1954 n 722. Parimenti il Protocollo adottato a New York il 31 gennaio 1967 è stato reso esecutivo nel nostro paese con la legge 14 febbraio 1970 n 95.

a. I dati relativi ai bambini non accompagnati e accompagnati sono riprodotti nelle seguenti tabelle.

Tabella 1. - Richieste asilo per Nazione minori anni 18

Nazione	1994	1995	1996	1997	Totale
Albania	1			13	14
Angola	2	1	1		4
Burundi	1				1
Camerun			1	1	2
Etiopia	1	1	1	1	4
Ex Jugoslavia			1	2	3
Iran			1	1	2
Iraq	2	4	1	8	15
Liberia		1			1
Polonia	1				1
Romania	19	5		1	25
Ruanda		5	3		8
Russia	1		1		2
Sierra Leone				3	3
Siria		1			1
Somalia	2		1		3
Turchia	1	2		4	7
URSS		1			1
Zaire			3	5	8
Totale	31	21	14	39	105

Fonte: Ministero dell'Interno

Tabella 2. - Richiedenti asilo per Nazioni minori accompagnati

Nazioni	1994	1995	1996	1997	Totale
Afghanistan	2	10	10		22
Albania	7	3		308	318
Algeria	1	10	9	2	22
Angola	8	7	10	6	31
Armenia			2	2	4
Bangladesh				1	1
Bulgaria	5			1	6
Burundi	3	6	8		17
Camerun		1	1		2
Ciad		2			2
Cina	3				3
Colombia		1			1
Congo Braz.			1	2	3
Cuba	2				2
Egitto	2	4			6
Estonia		1			1
Etiopia	9	6	2		17
Ex Jugoslavia	18	7	1	9	35
Georgia			1		1
Ghana			2		2
Iran	4	19	5	10	38
Iraq	8	22	13	38	81
Libano			5		5
Liberia	2	1			3
Nigeria		1			1
Pakistan	1	2			3
Perù	3				3
Polonia					0
Romania	156	50	4	7	217
Ruanda	1	11	9	6	27
Russia	3	4	1		8
Sierra Leone					0
Siria		5		10	15
Somalia		9	5	2	16
Sri Lanka	20			1	21
Sudan	4	5		1	10
Tadjikistan			1		1
Togo		1		1	2
Tunisia	2			1	3
Turchia	3		3	6	12
Ucraina	3	7	2	3	15
Ungheria	1				1
URSS		2			2
Vietnam	1				1
Zaire	4	1	8	6	19
Totali	276	198	103	423	1000

Fonte: Ministero dell'Interno

Tabella 3. - **Esito richieste minori anni 1994-1997**

situazione	attesa	non considerato	non riconosciuto	riconosciuto	sospeso	totale
non accompagnati	3		73	25	4	105
accompagnati	49	15	674	245	17	1000
totale	52	15	747	270	21	1105

Fonte: Ministero dell'Interno

b. Le procedure

Il minore, durante l'intervista per l'esame della richiesta di asilo, può essere assistito dal Tutore, qualora tale circostanza sia ritenuta opportuna dalla Commissione Centrale per il riconoscimento dello status di rifugiato o dal Giudice tutelare. È assicurata la presenza di un interprete qualificato. Le notizie fornite dai minori nonché le loro opinioni sono tenute in debito conto dai Commissari per le determinazioni di competenza. Le domande presentate per il ricongiungimento familiare sono esaminate in maniera favorevole, umana e tempestiva.

c. Il non riconoscimento dello status e la possibilità di rimanere nel paese

Un disegno di legge in discussione al Parlamento italiano (A.S. n. 2425 recante: Norme in materia di protezione e di diritto di asilo) all'art. 9 prevede che, qualora la Commissione rilevi l'inopportunità del rinvio del richiedente asilo al paese di origine o di residenza tale circostanza dà titolo ad ottenere un'autorizzazione al soggiorno della durata di un anno, rinnovabile per lo stesso periodo. Trascorsi cinque anni dal rilascio di tale permesso per motivi umanitari, il soggetto può ottenere una carta di soggiorno che gli dà titolo per il godimento degli stessi diritti riconosciuti al rifugiato politico. Viene altresì disciplinata la fattispecie del minore non accompagnato richiedente asilo e viene previsto che i procedimenti di riconoscimento dello status di rifugiato riguardanti tali minori abbiano la priorità sugli altri stabilendo inoltre la sospensione del provvedimento stesso in attesa della nomina del tutore da parte del competente Tribunale per i minorenni.

d. L'assistenza

Ai minori rifugiati viene garantita la protezione prevista nelle raccomandazioni contenute nell'Atto finale della Conferenza dei plenipotenziari delle Nazioni Unite sullo status di rifugiato.

Non è garantita ai minori che non hanno ottenuto lo stato di rifugiato la stessa assistenza e protezione assicurata ai rifugiati. Tuttavia l'art. 31 della legge 6 marzo 1998 n. 40 prevede l'istituzione di un Comitato per i minori stranieri con il compito di vigilare sulle modalità di soggiorno dei minori temporaneamente ammessi in territorio italiano. Tali compiti, che saranno precisati con un successivo provvedimento del Presidente del Consiglio dei Ministri, dovranno comunque ispirarsi ai principi contenuti nella Convenzione sui diritti del Fanciullo.

Allo stato la vigente normativa non prevede per tutti i rifugiati (siano essi minori o meno) l'accoglienza presso apposite strutture. Essi sono liberi di scegliersi il domicilio sul territorio nazionale e provvedere al loro mantenimento. Lo Stato, qualora richiesto, viene erogato un contributo straordinario per far fronte alle prime esigenze di sistemazione.

L'assistenza sanitaria viene garantita a tutti i rifugiati da parte degli organi locali come per i cittadini italiani in stato di bisogno.

Per i richiedenti asilo entrati in Italia e privi di mezzi di sostentamento o di ospitalità è prevista la concessione di un contributo di prima assistenza per un periodo non superiore a 45 giorni. È però da aggiungere che il Disegno di legge governativo sopra menzionato prevede una serie di misure di carattere assistenziale in favore dei richiedenti asilo che vanno dalle cure mediche e ospedaliere

all'accoglienza presso strutture a ciò dedicate con diritto al vitto e all'alloggio per il tempo necessario all'espletamento della procedura di asilo.

L'Italia collabora con vari organismi non governativi nazionali e internazionali - e in particolare con l'A.C.N.U.R per programmi assistenziali intesi a permettere ai rifugiati il conseguimento della sistemazione definitiva nel nostro paese.

Lo Stato ovviamente si impegna perché il minore e i suoi familiari non si trovino in situazione di pericolo.

Va segnalato che, almeno stando ai pochi dati ufficiali che fanno riferimento ai minori rifugiati o richiedenti asilo, il problema ha in Italia caratteristiche che lo differenziano sensibilmente da quanto è presente in altri Paesi. Infatti per quanto riguarda i richiedenti asilo si evidenziano due situazioni:

- i *minori richiedenti asilo accompagnati*, per i quali si registra un elevato scarto tra le molte domande presentate e i limitati riconoscimenti ottenuti, spesso a causa dell'infondatezza delle domande. Tuttavia le informazioni su cosa accaduto a coloro che non hanno ottenuto il riconoscimento sono praticamente nulle;

- i *minori richiedenti asilo non accompagnati*, il cui numero non è molto elevato e che in genere godono di piena assistenza.

Tale situazione fa sì che siano scarse sul territorio nazionale le iniziative a favore dei minori rifugiati, salvo per i casi umanitari che sono stati affrontati con legislazioni a carattere straordinario. Si tratta di minori provenienti dal Ruanda, dalla Somalia e dall'ex Jugoslavia. In questi casi molta attenzione è stata dedicata al recupero psicologico, favorendo dove possibile un'integrazione sul territorio. Il problema appare oggi quello di coloro che non possono o non vogliono rientrare nel paese di origine e non hanno alcuna certezza rispetto al futuro in Italia (in particolare coloro che provengono dall'ex Jugoslavia il cui permesso scade nel luglio 1998).

Proprio sulla scorta di questa esperienza la legge 40/1988 prevede all'art. 18 che con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri siano stabilite misure di protezione temporanea da adottare, anche in deroga a disposizioni contenute nella stessa legge, per rilevanti esigenze umanitarie, in occasioni di conflitti, disastri naturali ed altri eventi di particolare gravità in paesi non comunitari.

e. Minori in Albania

Nel 1998 sono stati avviati in Albania numerosi progetti a tutela dei minori albanesi. Si tratta di progetti - di durata annuale e biennale - gestiti direttamente da numerose ONG italiane, in stretta collaborazione con ONG locali, e finanziati dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento Affari Sociali. Gli interventi sono dislocati su tutto il territorio nazionale, e sono volti alla creazione e al rafforzamento di: 20 strutture educative per l'infanzia; 5 case famiglia per minori in difficoltà; 11 centri di aggregazione giovanili, 2 centri per la protezione delle ragazze albanesi, al fine di prevenire il fenomeno dell'avviamento della prostituzione in Italia, che sono anche centri disposti al reinserimento delle ragazze ex prostitute rimpatriate in Albania.

Altri progetti sono rivolti al sostegno a distanza, alla formazione professionale (sia dei minori sia degli operatori che lavorano con i minori), allo sviluppo di servizi di informazione su tematiche socio-sanitarie. Specifici progetti riguardano i minori disabili, gli orfani, i tossicodipendenti e i bambini di strada. Di particolare interesse è il progetto, gestito dall'ILO, che mira alla diffusione della conoscenza dei diritti dei bambini e delle bambine.

Complessivamente per questi progetti sono stati assegnati 14.500.000.000 di cui circa la metà è dedicata direttamente agli interventi a favore dei minori.

Inoltre, nel mese di agosto è stata firmata una Convenzione con l'UNICEF in Albania per la realizzazione di un "Piano per la tutela dell'infanzia", con molteplici ambiti di intervento, per un importo complessivo di 2.500.000.000 di lire.

Significativa è la convenzione tra la Presidenza del Consiglio e il Servizio Sociale Internazionale (frutto anche delle Dichiarazioni d'intenti firmate dal Ministro per la Solidarietà

Sociale con i Ministri degli Affari Sociali albanese, il 20 maggio 1997 e il 21 luglio 1998) per l'organizzazione del rimpatrio assistito dei minori albanesi non accompagnati presenti in Italia, per i quali il rientro è stato considerato maggiormente corrispondente all'interesse stesso del minore. Grazie a tale convenzione, sono previsti interventi a favore dei minori rimpatriati (rientro in famiglia, inserimento scolastico, formazione professionale, inserimento lavorativo...). Da dicembre ad oggi sono stati rimpatriati circa 150 minori albanesi, tutti rientrati nelle famiglie d'origine; circa 50 sono stati inseriti positivamente in imprese lavorative, grazie all'utilizzo di "borse lavoro".

I bambini nei conflitti armati (lg 123 – 131)

Per quanto riguarda i bambini coinvolti in conflitti armati, si è intervenuti attraverso due modalità: iniziative nel Paese coinvolto nel conflitto e interventi in Italia. Nel primo caso, rientrano i numerosi interventi effettuati dal Ministero degli Affari Esteri. Altre attività sono state adottate dalle Regioni e dagli Enti locali (come la Legge della Regione Toscana del 22 aprile 1991, n14, relativa ai "contributi per soccorsi rivolti a profughi, rifugiati, prigionieri e popolazioni coinvolte in eventi eccezionali causati da conflitti armati, calamità e situazioni di denutrizione e di carenze igienico-materiale" e del Trentino Alto Adige, del 30 maggio 1993 n. 11 "a favore di popolazioni di stati extracomunitari colpiti da eventi bellici, calamitosi o in condizioni di particolare difficoltà economiche e sociali".)

Gli interventi in Italia a favore dei minori coinvolti in conflitti armati sono stati rivolti essenzialmente a favore della Somalia, del Ruanda, dell'ex Jugoslavia. Riprendendo la positiva esperienza del Programma Medevac, che ha assicurato la cura in Italia di oltre 200 minori della ex Jugoslavia rimasti feriti durante il conflitto bellico, la nuova legge 40/1988 ha previsto l'ingresso in Italia per cure mediche con speciali procedure atte a facilitarne l'ingresso (art.34). Inoltre, soprattutto grazie all'attività di alcune ONG, sono state realizzate diverse iniziative volte al recupero fisico e psicologico, miranti alla reintegrazione sociale e volte al mantenimento del bilinguismo e del rapporto con la cultura di origine, attraverso personale adeguatamente preparato. Si tratta in genere di iniziative che rientrano in attività a carattere europeo. Rimangono comunque episodi strettamente isolati, e ciò impedisce di stimare quanti fondi siano stati fino ad oggi stanziati specificatamente per il recupero fisico e psicologico di questi minori. Rispetto a questo tema, è stata più volte avanzata la richiesta di istituire un tavolo di coordinamento fra tutte le ONG attive in paesi stranieri, compresi quelli coinvolti in guerra, al fine di adottare misure di diverso tipo, anche finanziate con il meccanismo del sostegno a distanza, che tutelino i minori.

Stante l'emergenza attuale dei profughi Kosovari in Albania, Montenegro e Macedonia il Governo italiano ha organizzato l'intervento umanitario "Missione Arcobaleno" con un duplice organo di coordinamento a Roma e a Tirana. E' stato attivato dal 31 marzo 1999 un numero verde in stretto collegamento con l'unità di crisi della Protezione Civile il cui compito è di fornire informazioni relative alla raccolta di fondi (a fine aprile 1999 i fondi raccolti erano pari a 84 miliardi) e alle necessità concrete per l'assistenza ai profughi, nonché alla possibilità di sostenere attraverso le organizzazioni del Programma minori Albania i bambini e le bambine del Kosovo. All'interno di questo programma, il Dipartimento per gli Affari Sociali in raccordo con una rete di organizzazioni di volontariato (Aibi - Associazione amici dei bambini, AVSI - Associazione volontari per lo sviluppo internazionale, Cefa - Volontari nel mondo, CIAI - Centro italiano aiuti per l'infanzia, Terres del Hommes, VIS - Volontariato internazionale per lo sviluppo) sta sviluppando un progetto di intervento di sostegno a distanza che prevede:

- raccolta di fondi con versamento unico di Lt. 300.000 per provvedere alla permanenza di un bambino per almeno sei mesi presso una famiglia albanese o un centro di accoglienza la cui disponibilità viene assicurata da una rete capillare di 21 Osservatori in cui convergono volontari italiani ed autorità albanesi;

- presenza di un'equipe psicosociale che garantisce attività di sostegno per l'accoglienza, di animazione e interventi di sostegno psicologico precoce per contrastare i disordini post traumatici da stress;
- intenso lavoro di anagrafe al fine di ricomporre nuclei familiari disgregati attraverso il programma di ricongiungimenti familiari.

I minori destinatari degli interventi saranno complessivamente 7.000.

2. I BAMBINI NEL SISTEMA DELLA GIUSTIZIA MINORILE (lg 132 –150)

L'ordinamento italiano attribuisce al minore il ruolo di soggetto portatore di diritti e di bisogni che devono essere riconosciuti e appagati. Per questo ogni intervento giudiziario che coinvolga minori è svolto da un giudice specializzato, capace non solo di rispettare compiutamente la personalità del bambino ma anche di comprenderne esigenze e di appagarne - per quanto possibile in sede giurisdizionale - le fondamentali necessità di crescita. Un giudice specializzato che integra nell'unico collegio giudicante la competenza giuridica con la competenza psicologico-pedagogico-sociale (il collegio è ordinariamente composto da due giudici professionali e da due giudici esperti nelle problematiche minorili). Ed è assai significativo che la Corte Costituzionale, con sentenza 222 del 1983, ha riconosciuto che la tutela dei minori si colloca tra gli interessi costituzionalmente garantiti e che il Tribunale per minorenni deve essere annoverato tra quegli istituti dei quali la Repubblica deve favorire lo sviluppo ed il funzionamento, così adempiendo al precetto costituzionale che l'impegna alla protezione della gioventù. Deve pertanto considerarsi anomalo il fatto che alcuni interventi che profondamente incidono sulla vita dei minori (come gli affidamenti in caso di separazione dei genitori) siano attribuiti alla competenza di un giudice non specializzato.

La tutela dei bisogni fondamentali del minore e del potenziamento del suo processo educativo interrotto o deviato, è presente non solo negli interventi giurisdizionali civili di protezione del minore ma anche nei procedimenti penali che lo riguardano non come vittima ma come autore di un fatto costituente reato: il nuovo processo penale minorile intende essere, come sarà spiegato più avanti, un processo a forte valenza educativa e funzionale non all'erogazione di una sanzione ma a ricercare il recupero del minore deviante.

La capacità penale del minore e il processo

La capacità penale (imputabilità) si raggiunge soltanto a 14 anni. Prima del compimento di quella età il fanciullo non è imputabile e non può essere sottoposto a procedimento penale. Fra il quattordicesimo e il diciottesimo anno di età il fanciullo è imputabile se ha capacità di intendere e di volere, vale a dire se viene provato il suo discernimento in relazione al reato di cui è accusato.

Il procedimento penale a carico di un minorenni accusato di un reato si svolge davanti al tribunale per i minorenni, in cui è presente un giudice specializzato a composizione mista. Anche le indagini e l'accusa sono svolte da un magistrato specializzato, il Procuratore della Repubblica per i minorenni.

Il minore gode di tutte le garanzie processuali previste per i maggiorenni. Inoltre, secondo l'art. 1 delle "Disposizioni sul processo penale a carico di imputati minorenni" (D.P.R.1988 n. 448), tutte le norme processuali devono sempre essere applicate in modo adeguato alla personalità e alle esigenze educative del minorenni. La legge vuole evitare che il contatto con il sistema della giustizia penale diventi un momento diseducativo o sia subito come un'incomprensibile violenza degli adulti. Durante il processo il giudice ha il dovere di spiegare al minorenni imputato il significato delle attività processuali che si svolgono in sua presenza. Il contenuto e le ragioni anche

etico-sociali delle decisioni devono sempre essere spiegate al fanciullo. La legge vuole che egli si renda conto di quello che accade nel processo e del perché accade.

La tutela della personalità del minore è garantita dalla legge.

Il giudice deve valutare compiutamente la personalità del minore, sotto l'aspetto psichico sociale ed ambientale. Deve pertanto acquisire elementi circa le condizioni e le risorse personali, familiari, sociali ed ambientali del fanciullo accusato di un reato, al fine di accertarne l'imputabilità e il grado di responsabilità, e di valutare la rilevanza sociale del fatto.

L'esame dell'imputato minore è compiuto direttamente dal giudice, e non è consentito l'interrogatorio incrociato. Quando sia necessario per la tutela della personalità del fanciullo è consentito compiere atti processuali in sua assenza.

Le udienze del tribunale per i minorenni sono tenute a porte chiuse, ma il tribunale a richiesta dell'imputato che abbia compiuto i sedici anni può autorizzare l'udienza pubblica.

Le garanzie del minore nel processo penale

È un principio fondamentale della legge italiana che nessuno può essere punito per un fatto che non sia espressamente previsto come reato dalla legge del tempo in cui l'atto è stato commesso. Questo principio si applica a chiunque, senza distinzioni di età o di sesso o di condizioni personali o sociali (art. 3 della Costituzione).

Il fanciullo, come ogni altra persona, non è considerato colpevole fino a quando la sua colpevolezza non sia stata legalmente stabilita.

Il fanciullo, come ogni altro imputato, ha il diritto di essere informato al più presto delle accuse portate contro di lui. Ciò significa che il pubblico ministero fin dal compimento del primo atto a cui il difensore ha diritto di assistere, ha l'obbligo di inviare all'imputato una comunicazione (chiamata informazione di garanzia) contenente l'indicazione delle norme di legge che si ritengono violate, della data e del luogo del fatto, con invito a esercitare la facoltà di nominare un difensore di fiducia. Se l'imputato non provvede a farlo, gli deve essere nominato un difensore di ufficio.

La nomina di un difensore d'ufficio al minore che ne sia privo è obbligatoria. Il difensore di ufficio deve essere un avvocato con specifica preparazione nel diritto minorile. Le spese sono anticipate dallo Stato, e in caso di condanna ne è chiesto il rimborso ai genitori quando hanno un reddito superiore a un certo livello fissato dalla legge.

Durante tutto il corso del procedimento è inoltre riconosciuto al fanciullo il diritto di ricevere l'assistenza affettiva e psicologica dei genitori o di altra persona di sua fiducia se autorizzata dal giudice. In ogni caso deve essergli assicurata l'assistenza dei servizi minorili dell'amministrazione della giustizia.

La legge prevede che il pubblico ministero debba concludere le sue indagini e chiedere il rinvio a giudizio entro sei mesi (un anno per i delitti più gravi). Questo termine può essere prorogato dal giudice per giusta causa. Non è prevista un'accelerazione dei tempi del giudizio in considerazione della minore età.

A seguito della richiesta di rinvio a giudizio fatta dal pubblico ministero il giudice fissa un'udienza preliminare da tenersi entro trenta giorni. Questo termine è stato introdotto con la riforma del 1988 ma si è rivelato difficile da rispettare a causa del numero di giudici insufficiente.

L'udienza preliminare si tiene al tribunale per i minorenni, davanti a un collegio di tre giudici di cui un giudice professionale e due giudici esperti. Il tribunale decide allo stato degli atti, sentendo il ragazzo i genitori e i servizi sociali. Può concedere al fanciullo il perdono giudiziale se non ha mai commesso reati in precedenza, e chiudere il caso. Può chiudere subito il caso anche quando ritiene che il fatto sia irrilevante e occasionale. Può inoltre sospendere il processo e disporre che il ragazzo sia messo alla prova, affidandolo ai servizi minorili della giustizia per un programma di trattamento in libertà. Se la prova dà esito positivo il processo si chiude. Il programma di trattamento può comportare interventi di conciliazione con la vittima e di mediazione, e si svolge in collaborazione

con i servizi sociali della comunità. Il tribunale all'udienza preliminare può anche condannare, se ritiene applicabile una pena diversa dal carcere (multa, o sanzione sostitutiva). Diversamente, se ritiene necessaria una pena più grave oppure se ritiene di non avere sufficienti prove per decidere, dispone il giudizio.

Il giudizio si tiene sempre nel Tribunale per i minorenni, con un processo dove il pubblico ministero deve dimostrare la sua accusa. Non è ammesso interrogatorio incrociato del minore, né il minore può essere fatto testimoniare contro sé stesso. Può indicare testimoni a suo favore, e avere tutte le garanzie di un processo contro gli adulti.

Ha diritto ad un interprete se non comprende o non parla la lingua italiana.

Se viene riconosciuto colpevole, può fare ricorso alla Sezione per i minorenni della Corte di Appello. Contro la sentenza della Corte di Appello può presentare ricorso alla Suprema Corte di Cassazione.

Il rispetto della sua vita privata è assicurato, perché l'udienza deve tenersi a porte chiuse e perché la legge vieta la pubblicazione e la divulgazione con qualsiasi mezzo di notizie o immagini idonee a consentire l'identificazione del minorenne comunque coinvolto in un procedimento penale.

Per realizzare e favorire il reinserimento nella società il Ministero di Grazia e Giustizia ha cercato di sviluppare le attività socio-educative attivando una serie di iniziative con Associazioni del territorio, Enti, Cooperative, Gruppi del Volontariato sociale con i quali sono stati formalizzati rapporti di collaborazione per la gestione di programmi di attività ricreative, culturali, educative (sono stati tra gli altri coinvolti il WWF, la UISP - Unione sportiva per tutti-, l'AICS - Associazione Italiana Cultura e Sport -, il Rotary International, il CSI - Centro Sportivo Italiano -, l'ETI - Ente Teatrale Italiano, Arciragazzi, MoVI).

La specializzazione degli organi di trattamento

Il sistema italiano di giustizia minorile è costituito da un giudice specializzato (il tribunale per i minorenni in primo grado; la sezione per i minorenni della corte di appello in secondo grado), con apposito ufficio di Procura della Repubblica. Il Tribunale per i minorenni ha sede in ogni città dove ha sede una Corte di Appello.

Il Tribunale per i minorenni è competente per tutti i reati commessi da un minore degli anni diciotto. E' inoltre competente anche in materia di fanciulli abbandonati o maltrattati dai genitori, in materia di adozione nazionale ed internazionale, nonché in materia di fanciulli che hanno violato la legge penale prima dei quattordici anni, quando cioè non hanno la capacità penale.

Oltre al Tribunale per i minorenni si occupano di fanciulli in conflitto con la legge i servizi minorili del Ministero di Grazia e Giustizia. Essi sono composti da personale tecnico (assistenti sociali, educatori, psicologi) e da personale amministrativo. In tutte le città sedi di Tribunale per i minorenni esiste un ufficio di servizio sociale del ministero della giustizia, dove lavorano assistenti sociali ed anche psicologi ed educatori.

Gli interventi e le misure disposti dal Tribunale per i minorenni nell'ambito della sua competenza penale sono attuati dai servizi minorili del Ministero di Grazia e Giustizia, in collaborazione con i servizi sociali della comunità locale (comuni, province). Viceversa, gli interventi e le misure disposti dal Tribunale per i minorenni nell'ambito della sua competenza civile devono essere attuati dai servizi sociali della comunità locale. Rientrano negli interventi di carattere civile quelli relativi ai minori di quattordici anni che hanno violato la legge penale. Spesso questi ragazzi presentano situazioni familiari molto carenti e genitori negligenti o maltrattanti. Si interviene allora con misure di carattere puramente civile, imponendo ai genitori e al ragazzo di accettare la supervisione del servizio sociale della comunità locale. Può essere disposto l'affidamento del ragazzo al servizio sociale, ed in questo caso egli è tenuto a seguire le prescrizioni di comportamento che il servizio ritiene di dargli. Se il ragazzo non deve rimanere in famiglia, il tribunale può ordinare il suo collocamento in una casa-famiglia o in una comunità o in un istituto, a

cura dei servizi sociali della comunità locale. Da molti anni (1977) non esistono più le case di rieducazione del Ministero di Grazia e Giustizia, i cui servizi come detto sopra possono occuparsi solo di casi penali, e quindi di ragazzi che hanno compiuto quattordici anni. La competenza dei servizi minorili del ministero della giustizia torna anche per questi ragazzi solamente in casi eccezionali, e cioè quando il tribunale li ha ritenuti socialmente pericolosi e ha disposto la misura di sicurezza del riformatorio giudiziario. Questa è prevista in caso di reati gravissimi (es.: omicidio). La misura del riformatorio giudiziario fino al 1988 veniva eseguita in appositi istituti del ministero della giustizia. È stata modificata dal D.P.R. 22.9.88 n. 448, e si esegue ora mediante collocamento in comunità.

Benché la legge lasci molto spazio al giudice e ai servizi per trattare i casi dei minori di quattordici anni in conflitto con la legge penale, occorre riconoscere che molto ancora deve essere fatto. Numerosi comuni non hanno servizio sociale sufficiente e gli operatori hanno difficoltà a prendere in carico questi casi.

La formazione del personale

Apposite disposizioni sono previste dalla legge per garantire la formazione di tutto il personale che lavora nell'ambito della giustizia minorile. Il D.P.R. 1998 n. 448 (Disposizioni sul processo penale a carico di imputati minorenni) ha istituito apposite sezioni di polizia giudiziaria presso le Procure della Repubblica per i minorenni. La formazione e l'aggiornamento di questo personale sono svolti dal ministero. Anche per gli avvocati d'ufficio è obbligatoria una preparazione specifica, e il Consiglio dell'ordine forense della città dove ha sede il Tribunale per i minorenni deve organizzare ogni anno un corso di aggiornamento per avvocati nelle materie che riguardano il diritto minorile e i problemi dell'età evolutiva. La formazione dei giudici e dei pubblici ministeri è fatta dal Consiglio superiore della magistratura, che organizza a Roma periodici incontri di studio per i magistrati, della durata di alcuni giorni. In questo momento c'è molta attenzione per migliorare i corsi di formazione per magistrati, poiché la legge non prevede un obbligo di frequenza. Il Consiglio superiore ha perciò allo studio corsi di formazione decentrati e di durata maggiore.

La formazione del personale dei servizi minorili del Ministero di Grazia e Giustizia è curata dall'apposito Ufficio ministeriale che si occupa del settore, e cioè dall'Ufficio centrale per la giustizia minorile.

In tutti i corsi di formazione e di aggiornamento viene dato spazio alla Convenzione e agli altri strumenti internazionali inerenti il settore della giustizia minorile.

In particolare l'Ufficio Centrale per la giustizia minorile del Ministero di Grazia e Giustizia - in attuazione delle regole minime per l'amministrazione della giustizia minorile dell'Onu del 1985, della Raccomandazione N.R. (87) 20 sulle risposte sociali alla delinquenza minorile del Consiglio d'Europa, delle direttive di Riyad - svolge un'intensa attività di formazione attraverso le tre Scuole di Castiglione delle Stiviere, Roma e Messina. Gli ambiti in cui la formazione si esplica riguardano: la formazione iniziale per le categorie di personale di tipo tecnico (educatori, assistenti sociali, psicologi); la formazione permanente per il personale già da tempo in servizio attraverso la realizzazione di attività su progetti speciali; la formazione nei confronti di diverse categorie di personale (operatori del Ministero e degli Enti locali; personale di polizia penitenziaria)

I dati sulla devianza minorile

Per i dati sulla devianza minorile si rinvia ai dati contenuti nell'allegato statistico al presente Rapporto al capitolo 12.

Da essi si rileva:

- un leggero aumento del numero dei minori denunciati;

- un aumento della devianza minorile femminile rispetto al passato e in percentuale una diminuzione di quella maschile;
- una diminuzione del limite di età nel coinvolgimento in attività criminose (Si è passati per i quattordicenni dal 9,2 % del 1990 al 13 % circa degli ultimi anni);
- la maggior parte dei delitti è commessa da soggetti che si sono fermati alla scuola dell'obbligo;
- il reato più frequentemente commesso è il furto;
- va aumentando il numero dei minori stranieri denunciati e una maggiore percentuale di minori stranieri in istituti detentivi in relazione a quella degli italiani per la mancanza di serie alternative alla detenzione.

La privazione della libertà

È un principio fondamentale della Costituzione italiana che nessuno può essere privato della libertà se non per decisione del giudice e nei soli casi previsti dalla legge. Questa disposizione si applica anche ai minorenni. Inoltre è principio fondamentale del diritto minorile che la privazione della libertà per un minorenne deve essere considerata l'ultima ratio.

Un fanciullo può essere privato della libertà soltanto nei casi in cui è condannato a pena detentiva per un delitto previsto dal codice penale o dalla legge penale.

La polizia può arrestare un minorenne colto in flagranza di gravi delitti (es.: omicidio, rapina) ma deve subito informare il pubblico ministero e i servizi minorili. Il pubblico ministero può disporre che il ragazzo sia condotto presso un centro di prima accoglienza oppure che sia condotto in famiglia in attesa delle disposizioni del giudice.

Entro 48 ore il pubblico ministero deve chiedere al giudice di valutare la legittimità dell'arresto, ed il giudice deve decidere entro le 48 ore successive se convalidare o meno l'arresto e se ordinare o meno la detenzione prima del processo.

La detenzione prima del processo (custodia cautelare in carcere) è consentita solo per i reati molto gravi, gli stessi che permettono l'arresto in flagranza. Il giudice può ordinarla soltanto quando ogni altra misura risulti inadeguata e vi sia pericolo di fuga o di inquinamento della prova o pericolo di recidiva in altri gravi reati. Deve in ogni caso tenere conto dell'esigenza di non interrompere i processi educativi in atto. La custodia cautelare si effettua in appositi istituti penali per minorenni, separati dagli adulti. I termini di durata previsti dal codice di procedura penale sono ridotti di due terzi per i minori fra i quattordici e i sedici anni e della metà per i minori fra i sedici e i diciotto anni.

La legge prevede per i minorenni altre misure cautelari apposite, non detentive. Si tratta del collocamento in una comunità, della permanenza in casa e delle prescrizioni. Queste misure, pur comportando una limitazione della libertà personale, non comportano l'entrata in carcere. La custodia cautelare in carcere può sempre essere sostituita con una di queste misure non detentive. Il minorenne soggetto a misura cautelare viene sempre affidato ai servizi minorili della giustizia i quali svolgono attività di sostegno e controllo in collaborazione con i servizi degli enti locali.

Mentre le prescrizioni e la permanenza in casa sono frequentemente applicate, è poco frequente il collocamento in comunità a causa del loro numero molto ridotto. Spetta al ministero della giustizia organizzarle, ma esso incontra difficoltà.

Non è ammessa dalla legge l'imposizione di sentenze indeterminate. Per i minorenni come per gli adulti le pene possono essere solo quelle previste dalla legge in relazione ai diversi reati. Non è prevista privazione della libertà se non per condanna penale o per custodia cautelare in carcere disposta dal giudice nei modi e nei termini detti sopra (cfr n. 138).

Il minorenne rifugiato o richiedente asilo ha diritto a interventi di aiuto e assistenza e non viene privato della libertà personale per il fatto di essere tale. Nonostante ciò, molto deve ancora essere fatto per migliorare la situazione dei minorenni stranieri, sia rifugiati che clandestini che nomadi. Nelle carceri minorili la presenza di minorenni stranieri è fortemente sovrarappresentata (nel 1995

vi sono stati 1.110 ingressi di minori italiani e 903 di minori stranieri; nel 1997 invece 934 italiani e 954 stranieri). La discriminazione emerge anche dai dati sulle misure cautelari. Secondo una ricerca del ministero della giustizia, nel 1995 il 21.9% dei minori italiani arrestati ha avuto la misura della permanenza in casa contro l'8.74% dei minori stranieri. Al contrario, la misura cautelare della custodia in carcere è stata applicata di più ai minori stranieri (31.85%) che a quelli italiani (21.86%).

Mediamente, il numero complessivo di minorenni denunciati per reato è ogni anno di 45.000 (di cui 10.000 stranieri). Circa 4.000 sono i denunciati in stato di arresto, di cui oltre 2000 stranieri (nel 1997 gli italiani sono stati 2.007 e gli stranieri 2.189). Come si vede, le denunce in stato di arresto sono meno del 9% del totale.

Circa 10.000 denunciati hanno meno di 14 anni e quindi non sono imputabili. Ciò significa che non possono essere giudicati né condannati perché non hanno ancora raggiunto l'età minima per la capacità penale. Nei loro confronti sono possibili soltanto misure di carattere civile non carcerarie e non limitative della libertà, e gli interventi sono di competenza dei servizi delle comunità locali. Queste tuttavia come già si è detto non sempre sono attente al problema o dotate di servizi sociali adeguati.

Fra il 1990 e il 1995 il numero dei minorenni italiani denunciati è rimasto sostanzialmente stabile (da 34.457 a 34.698), mentre è quasi raddoppiato il numero dei minorenni stranieri (da 6.594 a 11.353).

Il minorenne arrestato non può essere condotto direttamente in carcere. La polizia ha l'obbligo di informare immediatamente il pubblico ministero, il quale può disporre che il ragazzo sia ricondotto dai genitori in attesa delle decisioni del giudice, o sia condotto in un "Centro di prima accoglienza". I Centri di prima accoglienza sono piccoli appartamenti protetti che hanno lo scopo di evitare il passaggio automatico dal carcere dei ragazzi arrestati. Essi devono assicurare la permanenza del minorenne senza avere caratteristiche carcerarie. Ove possibile hanno sede presso il tribunale per i minorenni. Qui il ragazzo arrestato attende l'udienza di convalida, in cui il giudice deve stabilire se l'arresto è avvenuto legittimamente e se al ragazzo deve essere applicata una misura cautelare in attesa del processo, compresa quella del carcere preventivo se prevista dalla legge. Solamente il 37,5% dei minori arrestati viene sottoposto alla misura cautelare della carcerazione preventiva. Come detto altrove, il giudice deve fissare l'udienza di convalida entro 48 ore dalla richiesta del pubblico ministero.

La polizia può accompagnare presso i propri uffici il fanciullo sorpreso in flagranza di un reato di media gravità (es.: furto con strappo; furto in casa di abitazione; furto di autoveicolo) e trattenerlo per il tempo strettamente necessario alla sua consegna ai genitori e in ogni caso per non più di dodici ore. Dell'accompagnamento deve essere data immediata notizia al pubblico ministero.

Nuove norme in materia di minorenni stranieri sono state introdotte con la legge 6.3.98, n.40 sull'immigrazione. Essa prevede il divieto di espulsione del fanciullo straniero se non per motivi di ordine pubblico o di sicurezza dello Stato. Il provvedimento di espulsione è preso dal tribunale per i minorenni su richiesta del questore. Nell'attesa della decisione lo straniero espulso è trattenuto per il tempo strettamente necessario presso un centro di permanenza temporanea e assistenza.

Un permesso di soggiorno può essere rilasciato su proposta del giudice di sorveglianza presso il tribunale per i minorenni allo straniero che ha terminato l'espiazione di una pena detentiva per reati commessi durante la minore età e ha dato prova concreta di partecipazione a un programma di assistenza e di integrazione sociale.

Il tribunale per i minorenni per gravi motivi connessi con lo sviluppo psicofisico e tenuto conto dell'età e delle condizioni di salute del minore straniero che si trova in Italia può autorizzare l'ingresso o la permanenza di un familiare del minore per un periodo di tempo determinato anche in deroga alle norme sull'immigrazione.

La legge inoltre ha istituito un Comitato per i minori stranieri, composto da rappresentanti di ministeri, di enti locali e del volontariato, che ha il compito di coordinare le attività delle

amministrazioni interessate e di vigilare sulle modalità di soggiorno dei minori stranieri temporaneamente ammessi sul territorio dello Stato.

Poiché la legge è molto recente, non si hanno ancora dati sulla sua applicazione ai minorenni.

Nell'ambito della prevenzione va segnalato che esistono due strumenti legislativi di particolare rilevanza per realizzarla in collaborazione con gli enti locali: la legge n. 216 del 1991 e la legge 285 del 1997. La prima si prefigge di promuovere in alcune aree particolarmente a rischio di devianza l'avvio di iniziative di prevenzione del coinvolgimento dei minori in attività criminose ed è finalizzata a creare una più attenta sensibilità delle amministrazioni comunali rispetto alle tematiche minorili ed a potenziare le capacità progettuali nel settore. I progetti sono rivolti ai minori che si trovano in forte deprivazione di opportunità educative e sociali. La seconda legge - pur essa rivolta agli interventi di prevenzione - ha visto la partecipazione dei Centri Giustizia minorile agli accordi di programma finalizzati alla definizione dei piani territoriali di intervento.

Oltre ai progetti attuati in applicazione delle predette leggi, particolare attenzione è stata riservata dal Ministero a tutte le iniziative realizzate in collaborazione con gli Enti locali per la costruzione di interventi capaci di incidere sulla devianza minorile e sul disagio.

Il rispetto dell'art. 37 lett c

Allo scopo di assicurare il rispetto dell'art. 37 lett. c) particolare sforzo viene fatto dal ministero della giustizia per la formazione di tutto il personale che si occupa di minorenni privati della libertà. Negli istituti penali per minorenni operano educatori e psicologi. Anche il personale di custodia (agenti di polizia penitenziaria) è selezionato e preparato a trattare con minorenni.

Nessun fanciullo può essere imprigionato in un carcere per adulti. I minorenni privati della libertà sono ospitati negli appositi Istituti penali per minorenni. I condannati hanno il diritto di mantenere i contatti con la propria famiglia con telefonate, corrispondenza e visite. Per gli imputati questi contatti sono autorizzati dal giudice.

Attualmente i detenuti minorenni godono di tutti i diritti previsti per i detenuti dalla legge 26.7.75 n. 354 ("Norme sull'ordinamento penitenziario e sulle misure privative della libertà"), ma è intenzione del governo presentare al parlamento un progetto di legge apposita per i minorenni.

Le condizioni degli Istituti penali per i minorenni e il trattamento fatto ai detenuti vengono costantemente monitorate dal magistrato di sorveglianza, così come prevede la legge 1975 n. 354 sopra citata. Presso ogni tribunale per i minorenni un giudice esercita le funzioni di magistrato di sorveglianza per i minorenni.

Negli Istituti penali per i minorenni sono organizzati corsi scolastici per la scuola dell'obbligo e corsi di recupero, nonché attività di formazione professionale e attività sportive anche in collaborazione con la comunità locale e con le organizzazioni di volontariato. E' garantita l'assistenza sanitaria.

Il rispetto dell'art. 37 d) è garantito dalla nomina obbligatoria di un difensore di ufficio in tutti i casi in cui il minorenne non ha un difensore di fiducia. La nomina del difensore è fatta dal pubblico ministero o dal giudice sin dall'inizio del procedimento. Il minorenne ha il diritto di contestare la legittimità della privazione della libertà davanti al Tribunale per i minorenni per la fase dell'esecuzione e davanti al giudice della convalida in caso di arresto in flagranza. Sono già stati indicati i tempi di questa decisione.

Il D.P.R. 448 garantisce il diritto dei minori a mantenere continui rapporti con la famiglia che viene proposta come referente privilegiato in ogni stato e grado del processo (art. 21), ma ancor prima (art. 7) viene sottolineato l'obbligo di notificare all'esercente la potestà genitoriale "l'informazione di garanzia e il decreto di fissazione di udienza, a pena di nullità". L'obbligo della presenza dell'esercente la patria potestà è sanzionato altresì dall'art. 31 che recita: "senza un legittimo impedimento il giudice può condannarlo al pagamento a favore della cassa delle ammende."

Con le misure previste dagli artt. 20 e 21 della procedura, la famiglia viene sollecitata a riappropriarsi del ruolo educativo che le compete.

Anche per i minori reclusi, nei limiti normativi, sono favorite le relazioni con i familiari, attraverso colloqui, manifestazioni culturali ed artistiche all'interno dell'istituto. L'opera dei servizi è orientata al recupero, se necessario di una corretta relazione tra minorenni e familiari.

L'Ufficio Centrale stabilisce gli indirizzi trattamentali cui gli istituti penali minorili devono attenersi effettuando controlli periodici attraverso il monitoraggio delle attività svolte nelle strutture periferiche. Vengono altresì effettuate periodiche ispezioni per verificare se le attività svolte corrispondano a quanto previsto dalla normativa vigente. Il magistrato di sorveglianza, a sua volta, assicura la supervisione negli istituti rispetto all'esecuzione delle sanzioni penali attraverso la vigilanza e il controllo, gli interventi a contenuto amministrativo e l'emanazione di interventi e provvedimenti a carattere giurisdizionale.

In conformità a quanto previsto dalle Regole Minime della N.U. in materia di trattamento dei detenuti, i minori vengono sottoposti a misure detentive in strutture separate da quelle riservate agli adulti. Il minore arrestato è accompagnato presso il Centro di Prima Accoglienza ove rimane fino all'udienza di convalida. È questa una struttura più adeguata in quanto offre la possibilità, in alcuni casi, di far fronte alle problematiche e di far tornare il minore nel proprio ambiente di vita senza sperimentare la struttura carceraria. La gestione tecnica degli istituti è regolamentata dalla circolare n. 60080 del 19.1.1995 in cui viene chiarito che ogni istituto deve provvedere ad eseguire i provvedimenti dell'A.G., garantire i diritti soggettivi dei minori, attivare i processi di responsabilizzazione e di promozione umana del minore, anche attraverso l'ordinato svolgimento della vita comunitaria.

La salute dei giovani è tutelata dai presidi medici posti all'interno dell'istituto, in cui operano infermieri e medici incaricati che non si limitano all'assistenza medico-generica di base, ma offrono interventi globali sulle persone e sugli ambienti delle strutture in cui prestano la loro opera. Le spese per medicinali, analisi, e visite specialistiche sono sostenute dagli istituti.

In tutti i servizi della giustizia minorile è sempre presente nell'équipe lo psicologo (di ruolo o a contratto) per il sostegno psicologico e gli interventi di chiarificazione.

Le pene

La pena capitale non è ammessa in Italia, né per i minorenni né per gli adulti.

Il carcere a vita per i minorenni è stato abolito dalla Corte costituzionale con la sentenza n.168 del 28.4.94.

Il recupero del bambino

Come già detto tutto il processo penale è teso al recupero fisico e psicologico del ragazzo ed al suo reinserimento nella società.

Si può qui solo aggiungere che:

- Nei confronti dei fanciulli vittime di trascuratezza, sfruttamento o abuso i programmi di recupero e di sostegno sono di competenza dei servizi della comunità locale. Esiste quindi una notevole diversità a livello nazionale per quanto riguarda il tipo di intervento attuato. Un interesse particolare viene rivolto in alcuni grandi comuni (ad es. Milano e più di recente Roma) verso i fanciulli vittime di violenza sessuale, attraverso l'attività di appositi centri per il bambino maltrattato. Essi sono formati da specialisti che affiancano i servizi territoriali con progetti specifici di aiuto e reinserimento. Questi progetti possono comprendere anche l'accoglienza temporanea del fanciullo abusato in appositi centri residenziali.

- Sono frequenti anche i centri per le donne vittime di violenza, dove viene data temporanea accoglienza non solo alle donne che vogliono sfuggire alla violenza domestica ma anche ai loro bambini.
- Uno sforzo considerevole viene attuato per la scolarizzazione dei bambini nomadi, che in alcune grandi città del Nord e del Centro sono una presenza molto numerosa. Nella città di Roma, dove sono presenti oltre 5000 nomadi, 1223 bambini risultano iscritti alla scuola dell'obbligo. Per facilitare la frequenza sono stati istituiti appositi servizi di trasporto scolastico. Tuttavia, sono soltanto 870 quelli che frequentano regolarmente. L'esperienza di questi programmi ha dimostrato che la sola integrazione scolastica non è sufficiente. Sforzi maggiori devono essere compiuti per assicurare ai bambini nomadi e alle loro famiglie condizioni più dignitose di alloggio in campi sosta attrezzati adeguatamente. Sono necessari interventi più coordinati che affrontino anche il problema della disoccupazione diffusa e della regolarizzazione della posizione giuridica di molti nomadi privi di permesso di soggiorno e di documenti di identità. Non si è in grado di fornire dati a livello nazionale sui fenomeni sopra indicati.

Per quanto riguarda la formazione si indicano, oltre i dati già precedentemente rappresentati, le ulteriori iniziative dell'Ufficio minori del Ministero di Grazia e Giustizia:

a. programmi e attività per il recupero fisico, psicologico e il reinserimento nella società del minore detenuto:

- Si è particolarmente curata la formazione specifica del personale.

Anno 1996

- formazione di 41 educatori idonei
- corso di formazione sul tema " i diritti del minore. Le tematiche educative e processuali del mondo della Giustizia." Patrocinato dall'UGCM e dal Comune di Messina e rivolto ad un gruppo misto di procuratori legali, laureandi ed operatori del settore
- il progetto campo scuola laboratorio di "educazione alla legalità" in collaborazione con il Provveditorato degli studi di Messina e l'Osservatorio Provinciale per la dispersione scolastica, rivolto agli alunni a rischio delle scuole medie ed elementari di Barcellona P. di G., Capo d'Orlando e Tortorici.
- Corso di aggiornamento per agenti di Polizia penitenziaria di stato ed operatori dei servizi minorili, in collaborazione con la Questura e l'USSM di Messina

Anno 1997

- corso di formazione per psicologi neo-assunti
- corso di formazione in materia minorile per 100 agenti di polizia penitenziaria transitati nel settore minorenni a seguito di apposita selezione
- seminario nazionale per presidi, docenti ed operatori degli IPM presso i quali sono attivati corsi di scuola media sul tema "Adolescenti senza futuro? Scuola e carcere minorile: lavoriamo per un progetto formativo integrato" organizzato dal Ministero della Pubblica Istruzione.

3. I BAMBINI APPARTENENTI A MINORANZE O A GRUPPI AUTOCTONI (lg 165- 166)

Nel nostro paese sono individuabili diverse minoranze linguistiche:

- quella relativa a comunità stanziate in zona di confine che, per le vicende storiche, sono portatrici di tradizioni culturali e linguistiche comuni a quelle delle popolazioni dei paesi confinanti : le minoranze di lingua francese nella Valle d'Aosta, quelle di lingua tedesca e ladina nel Trentino Alto Adige, quelle di lingua slovena nel Friuli- Venezia Giulia;

- quella relativa ai gruppi di popolazione di antico insediamento in località del Pese e di natura del tutto eterogenea: isole etniche di Alberesh, Carinziani, Carnici, Catalani, Cimbri, Croati, Francoprovenziali, Grecanici, Mcheni, Occitali e Walser;
- quella infine relativa a situazioni in cui si registra una coincidenza tra esigenze di tutela di una specificità e l'intera popolazione di determinate regioni: i Friulani e i Sardi che formano una maggioranza- minoranza.

Premesso che la Costituzione italiana garantisce all'art 3 l'eguaglianza e la pari dignità sociale di tutti i cittadini senza alcuna distinzione e all'art 6 impone espressamente alla Stato di tutelare con apposite norme le minoranze linguistiche, deve ritenersi che in effetti un'adeguata tutela sussista in Italia. In effetti:

- quasi tutte le Regioni in cui sono presenti minoranze linguistiche hanno emanato leggi a tutela delle stesse;
- l'Ufficio Centrale per i problemi delle zone di confine e delle minoranze etniche - costituito presso il Ministero degli Interni - oltre che fornire il suo qualificato contributo per l'elaborazione della normativa a tutela delle minoranze, ha verificato la rispondenza dei principi di tutela in esse contenute ai principi di eguaglianza e di libertà fissati dalla Costituzione italiana e a quelli contenuti in Convenzioni internazionali ratificate dal Parlamento (in particolare la Convenzione quadro sulla protezione delle minoranze nazionali ratificata con legge 28 agosto 1997, n. 302);
- l'Ufficio Centrale ha predisposto strumenti divulgativi delle realtà minoritarie (testi, depliant, filmati) per richiamare l'attenzione di soggetti istituzionali, e non, sul tema delle minoranze linguistiche; ha elaborato Rapporti con dati, situazioni di vita, aspetti culturali delle minoranze compresi i fanciulli appartenenti alle stesse; ha sviluppato interventi mirati alla diffusione della cultura delle minoranze in genere; ha concordato con il Ministero della Pubblica Istruzione alcuni documenti di studio per fornire uno strumento di conoscenza dei diversi aspetti culturali concernenti le minoranze (e in questa attività sono state coinvolte organizzazioni rappresentanti le minoranze);
- per individuare minori appartenenti a minoranze linguistiche sono state adottate misure funzionali a migliorare e diffondere la conoscenza della lingua materna attraverso corsi di formazione che intendono conseguire la conservazione e la diffusione della lingua della minoranza);
- Per assicurare che a questi minori sia assicurato il diritto di godere della propria cultura si è promossa la partecipazione dei fanciulli a gare di poesia/ prosa nella lingua materna; sono state promosse manifestazioni artistiche a tema; sono stati finanziati fogli locali in lingua con rubriche dedicate ai problemi dei fanciulli; si è promossa la costituzione di musei/centri culturali visitabili da fanciulli e a cui collaborano fanciulli; si è favorita la produzione radio-televisiva di programmi in lingua destinati ai fanciulli. La libertà religiosa è in Italia ampiamente garantita a tutti i cittadini e quindi anche ai minori appartenenti al gruppo minoritario secondo le scelte del proprio contesto familiare.
- Per assicurare che i minori possano usare la propria lingua, insieme ai membri del proprio gruppo, sono state adottate le seguenti misure:
 - a) si è realizzato nel sistema scolastico l'insegnamento con corsi di lingua materna e i sono predisposti i relativi strumenti didattici mentre si è curata anche la diffusione gratuita di rapporti e la elaborazione di vocabolari/ glossari;
 - b) si sono assunte iniziative per far conoscere attraverso i mass-media la ricchezza culturale delle minoranze; per alcune minoranze è garantito l'uso della lingua materna nei procedimenti giudiziari e comunque il minore, ove lo richieda, è sentito in tutte le procedure nella madre lingua, eventualmente nominandosi un interprete.

Non è stata ancora prevista la traduzione in lingua minoritaria del testo della Convenzione: essa comunque può essere conosciuta nella lingua italiana che è anche parlata dalle minoranze che vivono nel nostro paese.

Può pertanto ritenersi che sia sufficientemente ampia la tutela delle minoranze: è anche da rilevare che ancora maggiore sarà questa tutela quando sarà approvato dal Parlamento - che è prevedibile lo faccia a tempo breve - il nuovo Testo Unico recante Norme in materia di tutela delle minoranze linguistiche.

4. I FIGLI DEI COSIDDETTI PENTITI

Una categoria di bambini a particolare rischio è quella dei figli dei collaboratori di giustizia ammessi a programmi di protezione. Questi bambini sono oggetto non di rado di ciniche ed efferate vendette trasversali: in ogni caso sono sottoposti a una serie di eventi traumatici perché il programma di protezione per il collaboratore di giustizia e per i suoi familiari comporta il trasferimento in località protetta e nei casi di maggior pericolo il cambiamento delle generalità. L'inserimento nel nuovo ambiente (di regola di comune diverso e lontano) e le cautele necessarie per la sicurezza comportano un regime di vita spesso incomprensibile al bambino; il cambiamento di scuola e l'esigenza di usare generalità fittizie pregiudicano gravemente lo sviluppo del bambino.

Né il numero di questi bambini appare insignificante: dalla relazione presentata al Parlamento dal Ministero degli Interni risulta che sono 2.025 i bambini sottoposti al programma di protezione. Sarebbe pertanto opportuno che personale specializzato sui problemi minorili (e una rappresentanza della magistratura minorile) partecipasse alla Commissione incaricata di formulare i programmi di protezione per tenere particolarmente presente la particolare situazione di questi bambini e trovare strumenti per sostenerli nelle loro peculiari difficoltà.

**SECONDO RAPPORTO
DEL GOVERNO ITALIANO**

**SULLA CONVENZIONE DELLE NAZIONI UNITE
SUI DIRITTI DEL FANCIULLO**

Novembre 1998

Tavole statistiche

Ministero degli Affari Esteri
Comitato Interministeriale per i Diritti Umani

Presidenza del Consiglio dei Ministri
Ministro per la Solidarietà Sociale
Osservatorio Nazionale
per l'Infanzia e l'Adolescenza

Centro Nazionale di Documentazione ed Analisi
per l'Infanzia e l'Adolescenza

INDICE DELLE TAVOLE

1. Natalità, fecondità e minori nella popolazione	145
2. Diritto alla vita e alla sopravvivenza	149
3. Le cause di morte	157
4. Problematiche socio-sanitarie	167
5. Aids pediatrico	179
6. Scuola dell'infanzia e istruzione	183
7. Adozioni e affidamenti preadottivi	197
8. Minori in strutture residenziali socio-assistenziali	203
9. Le violenze sui minori	207
10. Bambini portatori di handicap	213
11. Minori immigrati	217
12. Minori e giustizia	225
13. Alcuni dati sul lavoro minorile	231
14. Le tossicodipendenze	235
15. Minori scomparsi	239
16. Minori e povertà	245
17. Associazionismo	249
18. Tempo libero e attività culturali	251

FONTI STATISTICHE

Fonte: Istat

13° Censimento della popolazione e delle abitazioni 1991.
Popolazione residente per regione e sesso. Anni 1992-95. Note e relazioni, n. 2, edizione 1996.
Popolazione e movimento anagrafico dei comuni. Annuario n. 9. Anno 1996, edizione 1998
Annuario Statistico Italiano anno 1997, edizione 1998
Rapporto annuale. La situazione del Paese nel 1995, edizione 1996.
Nascite, caratteristiche demografiche e sociali. Anno 1993, edizione 1996
Nascite, caratteristiche demografiche e sociali. Anno 1994, edizione 1997
Nascite, caratteristiche demografiche e sociali. Anno 1995, edizione 1998
Matrimoni, separazioni e divorzi. Annuari. Anni 1993, edizione 1995
Matrimoni, separazioni e divorzi. Annuari. Anni 1994, edizione 1996
Matrimoni, separazioni e divorzi. Annuari. Anni 1995, edizione 1997
Statistiche della sanità Anno 1992. Annuario n.8, edizione 1995.
Statistiche della sanità Anno 1993. Annuario n.9, edizione 1996.
Statistiche della sanità Anno 1994. Annuario n.10, edizione 1997.
Cause di morte anno 1991. Annuario n° 7 edizione 1994
Cause di morte anno 1992. Annuario n° 8 edizione 1995
Cause di morte anno 1993. Annuario n° 9 edizione 1996
Cause di morte anno 1994. Annuario n° 10 edizione 1997
Statistiche della previdenza della sanità e dell'assistenza sociale. Anni 1992-93.
Annuario n.33, edizione 1995.
Statistiche scuole materne ed elementari. Anno scolastico 1994/95. Annuari, edizione 1996.
Statistiche scuole materne ed elementari. Anno scolastico 1995/96. Annuari, edizione 1998.
Statistiche della scuola media inferiore. Anno scolastico 1994/95. Annuari, edizione 1996.
Statistiche della scuola media inferiore. Anno scolastico 1995/96. Annuari, edizione 1998.
Statistiche delle scuole secondarie superiori. Anno 1994/95. Annuari, edizione 1996
Statistiche delle scuole secondarie superiori. Anno 1995-96. Annuari, edizione 1997
I minorenni e la giustizia ed altri aspetti della condizione minorile. Note e relazioni n.3, edizione 1994.
Statistiche giudiziarie civili. Anno 1993, edizione 1995
Statistiche giudiziarie civili. Anno 1994, edizione 1996
Statistiche giudiziarie civili. Anno 1996, edizione 1997
Statistiche giudiziarie civili. Anno 1995, edizione 1998
Statistiche giudiziarie civili. Anno 1996, edizione 1998
Statistiche giudiziarie penali 1994. Annuario n° 3, edizione 1995
Statistiche giudiziarie penali 1995. Annuari, edizione 1996
Statistiche giudiziarie penali 1996. Annuari, edizione 1998
Statistiche degli incidenti stradali. Anno 1995. Annuari ed. 1996.
Statistiche degli incidenti stradali. Anno 1996. Annuari ed. 1997.
Indagine multiscopo sulle famiglie
Note Rapide 15 luglio 1997. Http\:\:www.istat.it

Fonte: Presidenza del Consiglio dei Ministri

Dipartimento Affari Sociali, Diritti di crescita e disagio minorile: rapporto 1996 sulla condizione dei minori in Italia, Dip. per l'Informazione e l'Editoria Roma 1996.
Dipartimento Affari Sociali: Dati statistici sui minori stranieri nelle scuole
Relazione sui dati relativi alle tossicodipendenze in Italia sulle strategie adottate e sugli obiettivi raggiunti nel 1995.
Vita Italiana Istituzioni e comunicazione n.1/1996.
Dipartimento Affari Sociali - Centro Nazionale di Documentazione e Analisi sull'Infanzia e l'Adolescenza:
Censimento delle strutture residenziali per minori

Fonte: Ministero dell'Interno

*Dipartimento della Pubblica Sicurezza, Dir. Centrale per gli Affari Generali - Serv. Stranieri.
Dipartimento della Pubblica Sicurezza Ufficio Coordinamento e Pianificazione Forze di Polizia - Servizio II
C.E.D - elaborazione Direzione Centrale della Polizia Criminale - Servizio Anticrimine - 1 Divisione
Commissione Centrale per il riconoscimento dello status di rifugiato*

Fonte: Ministero di Grazia e Giustizia

*Ufficio Centrale per la Giustizia Minorile, Analisi statistica
Disciplina dell'adozione e dell'affidamento dei minori " 1993-1997, edizione 1998
Ufficio Centrale per la Giustizia Minorile- Analisi statistica
Flussi di utenza dei centri di prima accoglienza e degli istituti penali per minorenni. Anni 1991-1997*

Fonte: Ministero della Pubblica Istruzione

*Servizio Statistico - Ufficio SISTAN . Notiziario Statistico.
Indagine campionaria sulla dispersione scolastica. Anno 1996*

Fonte: Istituto Superiore di Sanità

*Notiziario dell'Istituto Superiore di Sanità. Vol. 11, N.4 (Suppl.1), aprile 1998
Sistema Informativo Sanitario - Dipartimento della Prevenzione Ufficio Dipendenze da Farmaci e
Sostanze d'abuso e AIDS*

Fonte: Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale

Fonte: INAIL

RIFERIMENTO ALLE LINEE GUIDA ONU

numero romano.lettera.numero

numero romano: indica il capitolo delle linee guida ONU a cui si fa riferimento

lettera: indica il paragrafo delle linee guida ONU a cui si fa riferimento

numero: indica il punto delle linee guida ONU a cui si fa riferimento

Capitolo 1

Natalità fecondità e minori nella popolazione

Tavola 1.1 - Indicatori di natalità e fecondità

Anni Regioni	quozienti di natalità (per mille)	n. medio di figli per donna (a)	età media al parto (b)	nascite naturali (%)	parti cesarei (%)	nati-vivi da donne con meno di 18 anni (%) (c)
1993	9,6	1,26	29,4	7,4	24,3	0,63
1994	9,4	1,22	29,6	7,8	24,9	0,59
1995	9,2	1,18	29,8	8,1	26,1	0,57
1995 - PER REGIONE						
Piemonte	7,4	1,03	30,2	10,0	25,1	0,27
Valle d'Aosta	8,3	1,10	30,0	13,6	16,9	0,40
Lombardia	8,6	1,07	30,8	8,8	20,8	0,19
Trentino-Alto Adige	10,7	1,34	30,2	13,2	18,4	0,27
Veneto	8,5	1,07	30,6	6,8	22,2	0,23
Friuli-V.Giulia	7,4	0,94	30,6	11,3	16,2	0,14
Liguria	6,5	0,92	30,9	11,9	23,6	0,14
Emilia-Romagna	7,3	0,97	30,3	12,7	24,0	0,29
Toscana	7,3	0,98	30,4	9,8	20,1	0,26
Umbria	7,9	1,06	30,1	6,3	22,2	0,24
Marche	8,0	1,11	30,3	5,3	27,6	0,18
Lazio	9,1	1,11	30,4	10,0	29,8	0,25
Abruzzo	8,5	1,17	30,0	4,1	25,3	0,20
Molise	9,0	1,21	29,3	2,9	25,0	0,21
Campania	12,5	1,50	29,0	5,0	32,7	0,83
Puglia	10,9	1,37	29,1	6,9	28,1	1,21
Basilicata	8,8	1,33	29,6	2,7	33,6	0,42
Calabria	10,1	1,40	28,9	3,9	25,4	0,62
Sicilia	11,4	1,46	28,6	8,7	31,0	1,53
Sardegna	8,7	1,06	30,6	8,9	22,9	0,77
ITALIA	9,2	1,18	29,8	8,1	26,1	0,57

(a) La somma dei quozienti specifici calcolati rapportando per ogni età feconda (15-49 anni) i nati vivi all'ammontare medio annuo della popolazione femminile.

(b) La media ponderata delle età, utilizzando come pesi i relativi quozienti specifici di fecondità.

(c) Il numeratore del rapporto è riferito ai nati-vivi per residenza della madre.

Tavola 1.2 - Popolazione residente, per grandi classi di età

Anni (*)	ETA'			Totale
	0-14	15-64	65 e piu'	
Ripartizioni territoriali				
VALORI ASSOLUTI				
1991	9.008.975	39.068.871	8.700.185	56.778.031
1996	8.443.433	39.177.697	9.839.847	57.460.977
1997	8.382.507	39.168.801	10.012.046	57.563.354
VALORI PERCENTUALI				
			<i>indice di vecchiaia</i>	
1991	15,9	68,8	15,3	<i>96,6</i>
1996	14,7	68,2	17,1	<i>116,5</i>
1997	14,6	68,0	17,4	<i>119,4</i>
1997 - DATI PER RIPARTIZIONE TERRITORIALE				
Nord	12,3	68,9	18,8	<i>153,7</i>
Centro	13,0	68,0	19,0	<i>146,1</i>
Sud	18,2	67,0	14,8	<i>81,2</i>
ITALIA	14,6	68,0	17,4	<i>119,4</i>

(*) 1991 XIII Censimento Generale della Popolazione. 1996 e 1997 dati anagrafici 31/12. 1997 dati provvisori

Tavola 1.3 - Figli minori secondo alcune tipologie familiari, classe di età e ripartizione territoriale - Anno 1996

Ripartizioni territoriali	Figli minori			Figli minori che vivono in famiglia	
	che vivono in famiglie			mongenitore padre	mongenitore madre
Classi di età	che vivono con entrambi i genitori	con oltre 4 componenti senza fratelli conviventi			
Italia Nord-Occidentale					
0-5	95,5	14,4	48,0	0,3	4,1
6-13	92,6	20,7	27,4	0,6	6,8
14-17	89,0	20,8	23,4	2,2	7,9
Totale	92,6	18,7	32,9	0,9	6,2
Italia Nord-Orientale					
0-5	94,4	16,6	44,2	0,3	5,3
6-13	94,3	25,7	23,6	0,6	5,1
14-17	92,4	28,0	26,3	0,5	6,8
Totale	93,9	23,3	31,0	0,7	5,5
Italia Centrale					
0-5	93,5	12,9	41,0	0,0	6,3
6-13	90,0	19,8	21,9	1,7	8,3
14-17	87,2	22,7	20,0	0,8	11,7
Totale	90,8	18,3	27,4	0,9	8,5
Italia Meridionale					
0-5	96,2	25,3	30,7	0,2	3,5
6-13	94,6	38,8	7,2	0,5	4,8
14-17	93,8	47,5	7,6	0,9	5,1
Totale	94,9	36,8	14,5	0,5	4,5
Italia Insulare					
0-5	95,0	22,7	36,4	0,9	4,1
6-13	93,5	36,6	10,5	2,2	4,0
14-17	93,1	40,8	13,8	1,6	5,1
Totale	93,8	33,4	19,3	1,6	4,3

Capitolo 2

Diritto alla vita e alla sopravvivenza

Riferimento alle Linee guida ONU
III.A.27 - III.C.41 - VI.B.95

Tavola 2.1 - Speranza di vita per sesso a varie età minorili - Anno 1994

<u>anni compiuti</u>	<u>maschi</u>	<u>femmine</u>
0 anni	74,34	80,74
14 anni	61,11	67,43
17 anni	58,20	64,47

**Tavola 2.2 - Percentuali di bambini che non arrivano al
9°,14°,18° compleanno - Anno 1994**

<u>età non raggiunta</u>	<u>maschi</u>	<u>femmine</u>
9° compleanno	0,96	0,81
14° compleanno	1,06	0,87
18° compleanno	1,28	0,96

Tavola 2.3 - Natimortalità per condizione alla nascita

Anni Ripartizioni territoriali	NATI-MORTALITA'		
	(per mille)		
	legittimi	naturali	totale
1993	4,5	6,7	4,7
1994	4,3	6,0	4,4
1995	4,1	5,6	4,2
1995 - DATI PER RIPARTIZIONE TERRITORIALE			
Nord	3,6	5,5	3,8
Centro	3,3	4,4	3,4
Sud	4,8	6,3	4,9
ITALIA	4,1	5,6	4,2

Tavola 2.4 - Morti di 0-14 anni per classi di età

Anni	ETA'			
	0	1-4	5-14	0-14
Ripartizioni territoriali				
VALORI ASSOLUTI				
1991	4.571	686	1.212	6.469
1992	4.489	667	1.182	6.338
1993	3.905	798	1.206	5.909
1994	3.507	707	1.054	5.268
TASSI SPECIFICI DI MORTALITA' PER 100.000 AB. STESSA ETA'				
1991	837,9	31,1	19,4	71,8
1992	785,4	30,6	18,9	70,5
1993	710,7	35,7	19,9	66,7
1994*	657,2	31,4	17,7	60,4
1994 - DATI PER RIPARTIZIONE TERRITORIALE				
Nord	502,7	30,9	18,0	51,8
Centro	564,1	29,8	17,2	53,9
Sud	792,2	31,3	16,6	66,7
ITALIA*	643,9	30,9	17,2	59,1

* i tassi non coincidono perché i dati per ripartizione territoriale non comprendono i minori italiani di 0-14 anni deceduti all'estero

Tavola 2.5 - Nati-vivi naturali per riconoscimento dei genitori

Anni Ripartizioni territoriali	RICONOSCIUTI			totale	non riconosciuti
	solo madre	solo padre	entrambi genitori		
VALORI ASSOLUTI					
1993	5.692	1.748	32.638	40.078	379
1994	5.515	1.510	34.284	41.309	374
1995	5.447	1.402	35.376	42.225	419
VALORI PERCENTUALI					
					%
					non riconosciuti
1993	14,2	4,4	81,4	100,0	0,94
1994	13,4	3,7	82,9	100,0	0,91
1995	12,9	3,3	83,8	100,0	0,98
1995 - DATI PER RIPARTIZIONE TERRITORIALE					
Nord	12,6	2,4	85,0	100,0	0,91
Centro	11,7	2,3	85,9	100,0	0,92
Sud	13,9	5,1	80,9	100,0	1,12
ITALIA	12,9	3,3	83,8	100,0	0,98

Tavola 2.6 - Nati per vitalità, sesso e classe di peso del neonato e natimortalità

Anni Classe di peso del neonato (gr)	MASCHI			FEMMINE			TOTALE			NATI-MORTALITA' (per mille)	
	nati-vivi	nati-morti	totale	nate-vive	nate-morte	totale	nati-vivi	nati-morti	totale	M	F
	1993	283.523	1.355	284.878	265.961	1.241	267.202	549.484	2.596	552.080	4,76
1994	275.195	1.220	276.415	257.855	1.157	259.012	533.050	2.377	535.427	4,41	4,47
1995	270.996	1.199	272.195	254.613	1.019	255.632	525.609	2.218	527.827	4,40	3,99
1995 - DATI PER CLASSI DI PESO DEL NEONATO											
meno di 1000	756	205	961	766	171	937	1.522	376	1.898	213,32	182,50
1000-1499	1.336	177	1.513	1.389	182	1.571	2.725	359	3.084	116,99	115,85
1500-1999	2.677	162	2.839	2.909	126	3.091	5.586	344	5.930	57,06	58,88
2000-2499	9.351	182	9.533	11.600	160	11.726	20.951	308	21.259	19,09	10,75
2500-2999	41.545	178	41.723	56.456	162	56.616	98.001	338	98.339	4,27	2,83
3000-3499	112.266	187	112.453	114.911	146	115.073	227.177	349	227.526	1,66	1,41
3500-3999	80.398	71	80.469	55.652	58	55.798	136.050	217	136.267	0,88	2,62
4000-4499	20.178	29	20.207	9.890	9	9.948	30.068	87	30.155	1,44	5,83
4500-4999	2.284	4	2.288	962	5	971	3.246	13	3.259	1,75	9,27
5000 e più	205	4	209	78	-	83	283	9	292	19,14	60,24
totale	270.996	1.199	272.195	254.613	1.019	255.632	525.609	2.218	527.827	4,40	3,99
<i>% Nati-vivi con peso < 2500 grammi</i>	<i>MASCHI</i>			<i>FEMMINE</i>			<i>TOTALE</i>				
	5,2			6,5			5,9				

Capitolo 3

Le cause di morte

Riferimento alle Linee guida ONU
III.C.41 - VI.B.95

Tavola 3.1 - Morti nel primo anno di vita per grandi gruppi di cause e sesso

Anni	malattie infettive	mal. app. respirat.	malform. congenite	cond. morb perinatali	altre cause	totale morti		
						maschi	femmine	totale
1990	31	170	1.145	2.806	502	2.663	1.991	4.654
1991	20	133	1.112	2.776	530	2.591	1.980	4.571
1992	22	109	1.230	2.570	558	2.590	1.899	4.489
1993	21	73	1.071	2.284	456	2.173	1.732	3.905
1994	32	83	929	2.044	419	1.987	1.520	3.507

Tavola 3.2 - Morti nel primo anno di vita per grandi gruppi di cause e sesso - Quozienti per 1.000 ab. della stessa età

Anni	malattie infettive	mal. app. respirat.	malform. congenite	cond. morb perinatali	altre cause	totale morti		
						maschi	femmine	totale
1990	0,1	0,3	2,0	4,9	0,9	9,1	7,2	8,2
1991	...	0,2	2,0	4,9	0,9	8,9	7,3	8,1
1992	...	0,2	2,2	4,5	1,0	8,8	6,9	7,8
1993	...	0,1	2,0	4,2	0,8	7,7	6,5	7,1
1994	0,1	0,2	1,7	3,8	0,8	7,2	5,9	6,5

Tavola 3.3 - Morti di 0-14 anni per cause specifiche di morte

Cause di morte	ANNI				TOTALE 1991 - 1994		Var % 1994-1991	Tassi medio annui 100.000 ab. stessa età
	1991	1992	1993	1994	morti	in % su Italia		
Mal. infettive e parassitarie	48	74	45	63	230	1,0	31,3	0,6
Tumori	488	475	494	435	1.892	7,9	-10,9	5,3
<i>Tumori maligni dell'Encefalo</i>	84	81	104	94	363	1,5	11,9	1,0
<i>Leucemie</i>	134	173	168	123	598	2,5	-8,2	1,7
<i>Altri tumori</i>	270	221	222	218	931	3,9	-19,3	2,6
Mal. Ghiand. Endocr. Nutriz. e del metabolismo	136	161	142	144	583	2,4	5,9	1,6
Mal. del sangue e degli organi ematopoietici	32	42	41	39	154	0,6	21,9	0,4
Mal. del sistema nervoso e degli organi di senso	230	266	218	224	938	3,9	-2,6	2,6
<i>Encefalite, mielite e cond. Morbose encefalo</i>	63	29	55	46	193	0,8	-27,0	0,5
<i>Altre mal. del sistema nervoso</i>	167	237	163	178	745	3,1	0,0	2,1
Mal. del sistema circolatorio	184	199	318	281	982	4,1	52,7	2,8
Mal. dell'apparato respiratorio	234	191	170	165	760	3,2	-29,5	2,1
Mal. dell'apparato digerente	72	67	58	53	250	1,0	-26,4	0,7
Malformazioni congenite	1.355	1.438	1.278	1.103	5.174	21,6	-18,6	14,5
<i>Spina bifida</i>	15	25	25	23	88	0,4	53,3	0,2
<i>Malf. Cong. cuore e apparato circolatorio</i>	275	675	589	521	2.060	8,6	89,5	5,8
<i>Aberrazioni Cromosomiche</i>	58	129	99	91	377	1,6	56,9	1,1
<i>Altre malformazioni congenite</i>	1.007	609	565	468	2.649	11,0	-53,5	7,4
Condizioni morbose di origine perinatale	2.776	2.570	2.284	2.044	9.674	40,3	-26,4	27,2
Sintomi morbosi mal definiti	223	190	224	165	802	3,3	-26,0	2,3
Traumatismi e avvelenamenti	652	627	602	522	2.403	10,0	-19,9	6,8
<i>Altre cause di morte*</i>	39	38	35	30	142	0,6	-23,1	0,4
Totale	6.469	6.338	5.909	5.268	23.984	100,0	-18,6	67,4

*Le altre cause di morte sono composte da: disturbi psichici, malattie dell'apparato genito-urinario, malattie della pelle e del tessuto sottocutaneo, malattie del sistema muscolare e tessuto connettivo

Tavola 3.4 - Morti 0-14 anni per cause di morte. Tassi medio annui di mortalità per 100.000 ab. stessa età. Quadriennio 1991-1994

Ripartizioni territoriali	CAUSE DI MORTE														totale
	mal. infettive e parassitarie	tumori	mal. ghiandole endocr.	mal. del sangue e organi emat.	mal. sistema nervoso e organi di senso	mal. del sistema circolatorio	mal. dell'appar. respiratorio	mal. dell'appar. digerente	malfor. congenite	condizioni morbose di origine perinatale *	pop. 0-14	pop. 0	Sintomi morbosì definiti	traumatismi e avvelenamenti	
Nord	0,6	4,9	1,7	0,4	2,4	2,6	1,5	0,5	12,3	19,2	306,6	2,6	7,1	0,3	56,0
Centro	0,5	5,8	1,8	0,2	2,4	2,9	1,4	0,7	12,6	25,2	408,7	1,5	5,6	0,2	60,8
Sud	0,7	5,4	1,5	0,5	2,9	2,7	2,8	0,8	16,6	33,5	546,9	2,1	6,4	0,5	76,4
Italia	0,6	5,3	1,6	0,4	2,6	2,7	2,1	0,7	14,3	26,8	433,9	2,2	6,5	0,4	66,2

^(*) Le altre cause di morte sono composte da: disturbi psichici, malattie dell'apparato genito-urinario
Malattie della pelle e del tessuto sottocutaneo, Malattie del sistema muscolare e tessuto connettivo

* dato che questo tipo di morti si situano per la totalità nell'età zero anni è stato calcolato anche il tasso per 100.000 sulla popolazione minore di un anno d'età

Tavola 3.5 - Morti di 0-14 anni per traumatismi e avvelenamenti

Cause di morte	anni				totale 1991-1994		Var % 1994-1991	Tassi medio annui 100.000 ab. stessa età
	1991	1992	1993	1994	morti	in % su Italia		
Accidenti stradali	317	272	276	264	1.129	47,0	-16,7	3,2
Altri accidenti da trasporto	9	11	11	15	46	1,9	66,7	0,1
Avvelenamenti accidentali	15	15	6	5	41	1,7	-66,7	0,1
cadute accidentali	41	55	57	46	199	8,3	12,2	0,6
Accidenti Causati da incendi	18	17	11	12	58	2,4	-33,3	0,2
suicidio	10	15	30	32	87	3,6	220,0	0,2
omicidio	27	21	21	10	79	3,3	-63,0	0,2
Altre cause	215	221	190	138	764	31,8	-35,8	2,1
<i>Annegamento e sommersione acciden.</i>	44	42	39	42	167	6,9	-4,5	0,5
<i>Ingestione di cibo con soffocamento</i>	44	56	48	30	178	7,4	-31,8	0,5
<i>Soff. Per ingestione oggetti e altri soffoc.</i>	19	24	20	10	73	3,0	-47,4	0,2
<i>Altre cause di morte violente</i>	108	99	83	56	346	14,4	-48,1	1,0
Italia	652	627	602	522	2.403	100,0	-19,9	6,8

Tavola 3.6 - Morti per incidenti stradali di 0-14 anni per sesso - Anni 1993 -1996

Anni	MORTI								
	fino a 14 anni			totale			% morti 0-14 sul totale dei morti		
	maschi	femmine		maschi	femmine	totale	maschi	femmine	totale
1993	114	72	186	5.139	1.506	6.645	2,2	4,8	2,8
1994	127	81	208	4.980	1.598	6.578	2,6	5,1	3,2
1995	111	63	174	4.961	1.551	6.512	2,2	4,1	2,7
1996	105	68	173	4.683	1.510	6.193	2,2	4,5	2,8

Tavola 3.7 - Suicidi accertati dalla Polizia di Stato e dall'Arma dei Carabinieri, per classi di età e sesso

Anni	fino a 13 anni		14-17 anni		totale età inferiore a 18 anni		totale		% suicidi di <18 sul tot. dei suicidi		suicidi < 18 per 100.000 ab. stessa età	
	MF	F	MF	F	MF	F	MF	F	MF	F	MF	F
1994	7	1	67	19	74	20	3.930	964	1,88	2,07	0,68	0,37
1995	6	-	39	10	45	10	3.911	985	1,15	1,02	0,42	0,19
1996	4	1	41	9	45	10	3.641	958	1,24	1,04	0,43	0,20
1996 - DATI PER RIPARTIZIONI TERRITORIALI												
Nord	3	1	14	1	17	2	2.282	616	0,74	0,32	0,44	0,11
Centro	0	0	7	2	7	2	561	159	1,25	1,26	0,39	0,23
Sud	1	0	20	6	21	6	798	183	2,63	3,28	0,44	0,26
ITALIA	4	1	41	9	45	10	3.641	958	1,24	1,04	0,43	0,20

Tavola 3.8 - Tassi di suicidio per età e sesso

Anni	SUICIDI PER 100.000 AB. STESSA ETA'								
	0-13			14-17			18 e +		
	MF	M	F	MF	M	F	MF	M	F
1993	0,21	0,41	0,10	1,67	3,28	1,07	8,91	14,04	4,20
1994	0,09	0,17	0,03	2,45	4,79	1,42	8,44	13,30	3,98
1995	0,08	0,15	-	1,48	2,90	0,78	8,35	13,05	4,04
1996	0,05	0,07	0,03	1,61	2,46	0,72	7,64	11,73	3,87

Capitolo 4

Problematiche socio-sanitarie

Riferimento alle Linee guida ONU
VI.B.95 - VIII.C.157

**Tavola 4.1 - Popolazione in condizioni di buona salute, per classe d'età e sesso
(quozienti per 100 persone della stessa età e sesso) - Anno 1996**

<u>età</u>	<u>maschi</u>	<u>femmine</u>	<u>totale</u>
0-14	92,5	93,8	93,1
15-17	95,8	94,1	95,0
18-19	95,9	95,0	95,4
tutte le età	79,0	72,9	75,9

Tavola 4.2 - Posti-letto, degenti e giornate di degenza negli Istituti pediatrici e in altre specialità pediatriche

Anni	posti-letto	degenti nell'anno ^(a)	giornate di degenza	degenza media	% occupazione posti letto	posti letto per 1.000 ab. 0-14 anni
Ripartizioni territoriali						
1993	19.590	651.448	3.818.282	5,9	53,4	2,2
1994	18.878	648.894	3.897.856	6,0	56,6	2,2
1995	17.537	623.830	3.548.503	5,7	55,4	2,0
1995 - DATI PER RIPARTIZIONE TERRITORIALE						
Nord	7.334	252.313	1.509.556	6,0	56,4	2,3
Centro	2.956	111.802	645.763	5,8	59,9	2,0
Sud	7.247	259.715	1.393.184	5,4	52,7	1,8
ITALIA	17.537	623.830	3.548.503	5,7	55,4	2,0

(a) Presenti al principio dell'anno più gli entrati, con riferimento alla singola specificità clinica.

**Tavola 4.3 - Dimessi dagli Istituti pubblici e privati di età 0-14 anni per sesso, età e gruppi di cause di ricovero.
Composizione percentuale Anno 1994**

Cause di ricovero	maschi			femmine		
	0	1-14	0-14	0	1-14	0-14
I - Malattie infettive e parassitarie	4,9	7,5	6,8	4,8	8,2	7,2
II - Tumori	0,5	2,3	1,9	0,6	2,6	2,0
III - Malattie delle ghiandole endocrine, della nutrizione e del metabolismo e disturbi immunitari	0,9	2,0	1,7	1,0	2,9	2,4
IV - Malattie del sangue e degli organi ematopoietici	1,0	1,8	1,6	0,8	1,9	1,5
V - Disturbi psichici	0,0	0,8	0,6	0,0	0,9	0,6
VI - Malattie del sistema nervoso e degli organi dei sensi	1,9	4,6	3,9	1,6	5,2	4,1
VII - Malattie del sistema circolatorio	0,7	0,8	0,8	0,7	0,9	0,8
VIII - Malattie dell'apparato respiratorio	10,4	22,9	19,7	8,9	24,7	20,1
IX - Malattie dell'apparato digerente	5,4	12,1	10,4	4,7	13,5	11,0
X - Malattie dell'apparato genito - urinario	2,3	6,0	5,1	1,5	3,6	3,0
XII - Malattie della pelle e del tessuto sottocutaneo	0,8	2,0	1,7	0,8	1,7	1,5
XIII - Malattie del sistema osteomuscolare e del tessuto connettivo	0,1	2,1	1,6	0,2	2,6	1,9
XIV - Malformazioni congenite	9,2	6,6	7,3	10,0	5,7	7,0
XV - Alcune condizioni morbose di origine perinatale	38,5	0,0	10,0	38,4	0,0	11,1
XVI - Sintomi, segni e stati morbosi mal definiti	4,0	9,3	7,9	4,2	10,9	8,9
XVII - Traumatismi ed avvelenamenti	2,7	16,3	12,8	2,8	11,5	9,0
XVIII - Ricoveri di natura speciale	16,8	2,7	6,3	18,8	3,2	7,7
TOTALE	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Tavola 4.4 - Tassi di spedializzazione per 1.000 ab. per sesso ed età - Anno 1994

Sesso	ETA'			tutte le età
	0	1-14	0-14	
Maschi	641,0	121,9	154,2	172,6
Femmine	580,5	93,5	123,5	183,2
TOTALE	611,6	127,8	139,2	178,1

Tavola 4.5 - Interruzioni volontarie di gravidanze

Anni	INTERRUZIONI VOLONTARIE DI GRAVIDANZA IN:			tasso di abortività per 1.000 donne		rapporti di abortività (*)		
	Ripartizioni territoriali	minori di 15 anni	15- 17 anni	minori di 18 anni	14-17 anni	14-49 anni	14-17 anni	generale
1993		209	3.428	3.637	3,2	10,1	105,24	26,57
1994		25	3.154	3.179	2,4	9,5	100,95	25,79
1995		168	3.385	3.553	2,7	9,1	117,14	24,66
1995 - DATI PER RIPARTIZIONE TERRITORIALE								
Nord		68	1.326	1.394	2,8	8,0	n.c.	n.c.
Centro		28	630	658	2,8	8,3	n.c.	n.c.
Sud		66	1.323	1.389	2,3	9,7	n.c.	n.c.
ITALIA (**)		162	3.279	3.441	2,6	8,7	n.c.	n.c.

(*) Rapporto di abortività: numero aborti per 100 parti

n.c. : non calcolabili in quanto mancano i dati per regioni relativi alle minorenni

(**) Non sono compresi gli IVG estero e non indicato

Tavola 4.6 - Notifiche di malattie infettive per età e diagnosi (*) - Anno 1995

Diagnosi	ETA'			totale notifiche	% notifiche			quozienti di notifica per 100.000 ab.	
	0-14	15-17	0-17		0-14	15-17	0-17	0-17	tutte le età
Blenorragia	1	6	7	336	0,3	1,8	2,1	0,1	0,6
Botulismo	4	3	7	41	9,8	7,3	17,1	0,1	0,1
Bruccellosi	251	56	307	1.396	18,0	4,0	22,0	2,9	2,4
Colera	0	0	0	0	-	-	-	0,0	0,0
Diarree int. non da salmonelle	1.141	19	1.160	1.715	66,5	1,1	67,6	10,8	3,0
Difterite	0	0	0	0	-	-	-	0,0	0,0
Epatite virale A	502	104	606	1.441	34,8	7,2	42,1	5,7	2,5
Epatite virale B	407	61	468	2.629	15,5	2,3	17,8	4,4	4,6
Epatite virale non A non B	138	10	148	1.452	9,5	0,7	10,2	1,4	2,5
Epatite virale non specificata	62	11	73	464	13,4	2,4	15,7	0,7	0,8
<i>Totale epatite</i>	1.109	186	1.295	5.986	18,5	3,1	21,6	12,1	10,5
Febbre gialla	0	0	0	0	-	-	-	0,0	0,0
Febbre ricorrente epidemica	0	0	0	0	-	-	-	0,0	0,0
Febbre tifoide	502	41	543	1.078	46,6	3,8	50,4	5,1	1,9
Febbri emorragiche virali	0	0	0	0	-	-	-	0,0	0,0
Influenza con isolamento virale	1	0	1	2	50,0	0,0	50,0	0,0	0,0
Lebbra	0	0	0	2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Legionellosi	13	1	14	133	9,8	0,8	10,5	0,1	0,2
Leishmaniosi cutanea	17	0	17	48	35,4	0,0	35,4	0,2	0,1
Leishmaniosi viscerale	55	2	57	137	40,1	1,5	41,6	0,5	0,2
Leptosirosi	3	1	4	52	5,8	1,9	7,7	0,0	0,1
Listeriosi	6	0	6	32	18,8	0,0	18,8	0,1	0,1
Malaria	70	4	74	743	9,4	0,5	10,0	0,7	1,3
Meningite ed encef. acuta virale	248	27	275	636	39,0	4,2	43,2	2,6	1,1
Meningite meningococcica	184	19	203	341	54,0	5,6	59,5	1,9	0,6
Micobatteriosi non tubercolare	28	0	28	310	9,0	0,0	9,0	0,3	0,5
Morbillo	25.863	5.474	31.337	39.672	65,2	13,8	79,0	292,3	69,3

Tavola 4.6 - (segue)

Diagnosi	ETA'			totale notifiche	% notifiche			quozienti di notifica per 100.000 ab.	
	0-14	15-17	0-17		0-14	15-17	0-17	0-17	tutte le età
Parotite epidemica	63.929	1.159	65.088	71.089	89,9	1,6	91,6	607,2	124,1
Pertosse	13.584	56	13.640	14.106	96,3	0,4	96,7	127,2	24,6
Peste	0	0	0	0	-	-	-	0,0	0,0
Poliomielite	0	0	0	0	-	-	-	0,0	0,0
Rabbia	0	0	0	0	-	-	-	0,0	0,0
Rickettsiosi diversa da tifo esant.	512	27	539	1.517	33,8	1,8	35,5	5,0	2,6
Rosolia	4.953	400	5.353	6.664	74,3	6,0	80,3	49,9	11,6
Salmonellosi non tifoidee	8.445	266	8.711	14.764	57,2	1,8	59,0	81,3	25,8
Scarlattina	16.895	207	17.102	17.762	95,1	1,2	96,3	159,5	31,0
Sifilide	78	2	80	508	15,4	0,4	15,7	0,7	0,9
Tetano	1	0	1	136	0,7	0,0	0,7	0,0	0,2
Tifo esantematico	0	0	0	0	-	-	-	0,0	0,0
Trichinosi	5	0	5	18	27,8	0,0	27,8	0,0	0,0
Tubercolosi polmonare	558	29	587	3.774	14,8	0,8	15,6	5,5	6,6
Tubercolosi extrapolmonare	190	12	202	1.550	12,3	0,8	13,0	1,9	2,7
Tularemia	1	0	1	5	20,0	0,0	20,0	0,0	0,0
Varicella	102.847	3.237	106.084	122.636	83,9	2,6	86,5	989,6	214,1
Totale	241.494	11.234	252.728	307.189	78,6	3,7	82,3	2357,6	536,4

(*) N.B; in relazione alla possibilità di alcune malattie infettive si segnala che il 99,1% delle abitazioni italiane è dotata di acqua potabile

**Tavola 4.7 - Popolazione per consumo di farmaci negli ultimi due giorni precedenti l'intervista
per classe di età e sesso (quozienti per 100 persone della stessa età e sesso) - Anno 1996**

età	maschi	femmine	totale	% farm. prescritti dai genitori
3-5	26,3	21,9	24,2	7,8
6-10	14,5	12,8	13,7	12,7
11-14	10,9	12,1	11,5	24,2
15-17	10,2	17,2	13,5	23,9
18-19	8,9	19,3	14,0	21,1
tutte le età	28,5	37,2	33,0	8,8

**Tavola 4.8 - Persone di 11 anni e più per abitudine al fumo, per classi d'età e sesso
(quozienti per 100 persone della stessa età e sesso) - Anno 1996**

età	maschi	femmine	totale
11-14	1,8	1,6	1,7
15-17	13,5	6,7	10,3
18-19	30,9	14,7	22,9
tutte le età	34,9	17,7	26,1

Tavola 4.9 - Persone di 14 anni e più per consumo di bevande alcoliche, classe di età e sesso (quozienti per 100 persone della stessa età) - Anno 1994

Età	CONSUMATORI DI			CONSUMATORI DI VINO			CONSUMATORI DI BIRRA			Alcolici fuori pasto più di una volta a settimana	NON CONSUMATORI DI		
	vino	birra	alcolici fuori pasto	oltre 1/2 litro al dì	1-2 bicch. al dì	più di rado	oltre 1/2 litro al dì	più di rado	stagional- mente		vino	birra	alcolici fuori pasto
MASCHI													
14	14,6	25,2	5,5	0,4	2,9	9,5	0,4	14,2	9,0	0,0	82,3	71,7	92,2
15-17	24,8	46,3	15,7	1,0	6,4	15	0,9	26,5	13,6	5,7	73,1	51,4	83,1
tutte le età	71,3	60,0	35,3	12,1	36,9	19,8	2,1	27,1	24,2	12,9	26,8	37,1	63,3
FEMMINE													
14	8,8	16,6	2,4	-	1,2	6,8	-	9,6	6,5	0,0	88,8	79,9	95,5
15-17	11,6	28,8	9,6	0,3	1,8	8,4	0,2	18,1	9,7	2,1	86,5	69,6	88,7
tutte le età	43,9	30,0	10,4	1,9	19,1	21,0	0,2	14,5	13,6	2,0	53,9	67,0	88,0
MASCHI E FEMMINE													
14	11,8	21	4	0,2	2,1	8,2	0,2	12	7,8	0	85,5	75,7	93,8
15-17	18,3	37,7	12,7	0,7	4,1	11,7	0,5	22,3	11,7	4	79,7	60,4	85,8
tutte le età	57,1	44,5	22,4	6,8	27,7	20,4	1,1	20,6	18,7	7,2	40,8	52,6	76,1

Capitolo 5

AIDS pediatrico

Riferimento alle linee guida ONU
III.C.41 - VI.B.96

Tavola 5.1 - Distribuzione dei casi pediatrici di AIDS in Italia per anno di diagnosi

Ripartizioni territoriali	1992	1993	1994	1995	1996	1997	Totale	
							v.a.	%
Nord	39	28	37	37	30	5	176	56,6
Centro	16	12	12	18	9	2	69	22,2
Sud	9	15	7	18	5	1	55	17,7
Italia	64	55	56	73	44	8	300	96,5
Estero	0	0	0	1	1	0	2	0,6
Ignota	2	0	0	2	4	1	9	2,9
Totale Italia	66	55	56	76	49	9	311	100,0
<i>numeri indice (1992=100)</i>	<i>100</i>	<i>83</i>	<i>85</i>	<i>115</i>	<i>74</i>	<i>14</i>		

Tavola 5.2 - Distribuzione dei casi totali di AIDS per fasce d'età e per sesso. Tassi di incidenza cumulativa specifici sesso-età (per 100.000 ab.) - al 30 giugno 1997

Classi di età	MASCHI			FEMMINE			TOTALE		
	v.a.	%	tassi specifici	v.a.	%	tassi specifici	v.a.	%	tassi specifici
0	108	0,4	37,4	126	1,5	46,2	234	0,6	41,7
1-4	106	0,3	9,1	125	1,5	11,4	231	0,6	10,2
5-9	67	0,2	4,3	57	0,7	3,8	124	0,3	4,1
10-12	19	0,1	2,1	11	0,1	0,8	30	0,1	1,5
13-14	20	0,1		3	0		23	0,1	
15-19	76	0,2	3,4	29	0,3	1,4	105	0,3	2,4
20-24	1.346	4,4	56,8	732	8,5	32,0	2.078	5,3	44,6
25-29	6.969	22,6	297,3	2.638	30,8	130,2	9.607	24,4	207,8
30-34	10.111	32,8	491,2	2.672	31,2	140,3	12.783	32,5	312,9
35-39	5.775	18,7	293,8	1.203	14,0	59,9	6.978	17,7	183,4
40-49	4.074	13,2	110,0	631	7,4	16,8	4.705	11,9	63,0
50-59	1.515	4,9	43,9	206	2,4	5,6	1.721	4,4	24,2
60 e oltre	622	2,0	12,3	131	1,5	1,9	753	1,9	6,3
Ind.	1	0,0	0,0	0	0	0,0	1	0	0,0
Totale	30.809	100,0	0,0	8.564	100,0	0,0	39.373	100,0	0,0

Capitolo 6

Scuola dell'infanzia e istruzione

Riferimento alle Linee guida ONU
VI.C.101 - VII.A.106 - VII.A.107

Tavola 6.1 - Asili nido - Anno 1992

Ripartizioni territoriali	asili	posti	assistiti	posti per asilo	assistiti per asilo	posti per 100 bambini 0-2 anni	% posti pubblici	% asili pubblici
Nord	1.322	59.736	62.440	45,2	47,2	9,7	95,8	93,8
Centro	491	20.885	20.985	42,5	42,7	7,4	96,5	95,3
Sud	367	16.943	15.927	46,2	43,4	2,2	90,0	88,8
ITALIA	2.180	97.564	99.352	44,8	45,6	5,8	94,9	93,3

Tavola 6.2 - Scuole materne

Anni scolastici	bambini iscritti	sezioni	bambini iscritti ogni 100 bambini 3-5 anni	sezioni per 100 bambini 3-5 anni	bambini iscritti per sezione	bambini per insegnante	% scuole non statali
Ripartizioni territoriali							
1993/1994	1.578.420	66.959	95,1	4,0	23,6	n.c.	49,6
1994/1995	1.582.338	67.558	94,8	4,0	23,4	13,0	48,4
1995/1996	1.582.556	67.106	93,8	4,0	23,6	13,0	48,2
1995/1996- DATI PER RIPARTIZIONE TERRITORIALE							
Nord	607.046	25.333	96,9	4,0	24,0	13,2	60,6
Centro	276.851	11.961	96,1	4,2	23,1	13,3	40,4
Sud	698.659	29.812	90,4	3,9	23,4	12,6	41,3
ITALIA	1.582.556	67.106	93,8	4,0	23,6	13,0	48,2

n.c.: non calcolabile per mancanza di dati relativi agli insegnanti

Tavola 6.3 - Scuola elementare

Anni scolastici	alunni	classi	alunni per 100		classi per 100		alunni per classe	alunni per insegnante	alunni scuole statali per 100 alunni	ripetenti per 1.000 alunni	
			bambini 6-10 anni	bambini 6-10 anni	totale	femmine					
1993/1994	2.863.279	172.934	98,7	6,0	16,6	-	91,9	n.c.	n.c.		
1994/1995	2.815.631	164.278	99,0	5,8	17,1	9,7	92,2	5,4	4,0		
1995/1996	2.816.128	161.902	100,0	5,8	17,4	9,8	92,5	4,3	3,2		
1995/1996 - DATI PER RIPARTIZIONE TERRITORIALE											
Nord	1.031.382	62.536	100,6	6,1	16,5	9,0	92,7	3,1	2,3		
Centro	484.237	28.301	101,3	6,0	17,1	9,6	89,8	3,2	2,3		
Sud	1.300.509	71.065	99,1	5,5	18,3	10,7	93,3	5,8	4,3		
ITALIA	2.816.128	161.902	100,0	5,8	17,4	9,8	92,5	4,3	3,2		

n.c.: non calcolabile per mancanza di dati

Tavola 6.4 - Percentuali di dispersione scolastica nelle scuola elementare

Regioni	ANNO SCOLASTICO	
	1995/1996 ^(a)	1996/1997 ^(a)
Piemonte	0,04	0,06
Valle D'Aosta	-	-
Lombardia	0,03	0,04
Trentino Alto Adige	0,02	0,11
Veneto	0,04	0,04
Friuli Venezia Giulia	0,12	0,13
Liguria	0,10	0,02
Emilia Romagna	0,02	0,06
Toscana	0,04	0,06
Umbria	0,11	0,02
Marche	0,02	0,05
Lazio	0,10	0,07
Abruzzo	0,08	0,00
Molise	0,00	0,01
Campania	0,23	0,20
Puglia	0,04	0,06
Basilicata	0,00	0,03
Calabria	0,42	0,28
Sicilia	0,07	0,16
Sardegna	0,03	0,02
ITALIA	0,08	0,08

^(a) Il dato dispersione scolastica è stato ottenuto dalla somma di:

- A) Ritirati ufficialmente entro il 15 marzo (dei rispettivi anni scolastici);
- B) Non valutati per assenze dovute a motivi di salute;
- C) Non valutati per interruzione scolastica in corso d'anno scolastico per motivi non conosciuti dalla scuola;
- D) Non valutati perché mai frequentanti sebbene iscritti.

Tavola 6.5 - Scuola media inferiore

Anni scolastici	alunni iscritti	classi	alunni per 100 ragazzi di 11-13 anni (*)	alunni per classe	alunni per insegnante	alunni scuole statali per 100 alunni	ripetenti per 1.000 alunni		
							totale	femmine	
Ripartizioni territoriali									
1993/1994	1.996.682	101.501	97,9	19,7	8,0	95,7	58,5	36,9	
1994/1995	1.949.601	98.042	98,4	19,9	8,1	95,9	53,0	33,0	
1995/1996	1.901.208	94.582	98,5	20,1	8,0	96,2	47,4	29,1	
1995/1996 - DATI PER RIPARTIZIONE TERRITORIALE									
Nord	685.339	34.376	98,3	19,9	7,8	93,4	36,3	21,5	
Centro	327.481	16.345	99,7	20,0	8,1	95,4	40,7	25,3	
Sud	888.388	43.861	98,3	20,3	8,2	98,6	58,5	36,9	
ITALIA	1.901.208	94.582	98,5	20,1	8,0	96,2	47,4	29,1	

(*) Gli alunni sono considerati al netto della ripetenza

Tavola 6.6 - Percentuali di dispersione scolastica nelle scuola media

Regioni	ANNO SCOLASTICO	
	1995/1996 ^(a)	1996/1997 ^(a)
Piemonte	0,50	0,30
Valle D'Aosta	-	-
Lombardia	0,31	0,30
Trentino Alto Adige	0,52	0,48
Veneto	0,18	0,19
Friuli Venezia Giulia	0,24	0,40
Liguria	0,39	0,46
Emilia Romagna	0,19	0,34
Toscana	0,37	0,45
Umbria	0,09	0,05
Marche	0,29	0,23
Lazio	0,50	0,53
Abruzzo	0,34	0,38
Molise	0,38	0,35
Campania	1,43	1,33
Puglia	1,60	1,61
Basilicata	0,15	0,61
Calabria	0,38	1,55
Sicilia	2,95	2,25
Sardegna	1,68	1,58
ITALIA	0,94	0,85

^(a) Il dato dispersione scolastica è stato ottenuto dalla somma di:

- A) Ritirati ufficialmente entro il 15 marzo (dei rispettivi anni scolastici);
- B) Non valutati per assenze dovute a motivi di salute;
- C) Non valutati per interruzione scolastica in corso d'anno scolastico per motivi non conosciuti dalla scuola;
- D) Non valutati perché mai frequentanti sebbene iscritti.

Tavola 6.7 - Scuola media superiore

Anni scolastici	studenti	unità scolastiche	studenti per 100 ragazzi 14-18 anni ^(*)	studenti per classe	studenti per insegnante	ripetenti per 1.000 studenti	maturi per 100 esaminati ^(a)	unità scolastiche statali per 100 unità scolastiche	studenti scuole statali per 100 studenti
1993/1994	2.779.353	7.886	66,1	21,4	8,7	77,0	94,3	74,8	91,6
1994/1995	2.723.715	7.841	68,8	21,5	8,9	73,0	94,1	75,1	92,2
1995/1996	2.693.328	7.842	71,3	21,5	8,7	71,0	94,6	75,3	92,7
1995/1996 - DATI PER RIPARTIZIONE TERRITORIALE									
Nord	1.019.383	3.204	73,1	21,4	8,4	64,8	95,9	71,5	89,8
Centro	524.811	1.532	80,2	21,0	8,2	71,1	94,2	78,2	93,7
Sud	1.149.134	3.106	66,4	21,9	9,0	76,5	93,7	77,8	94,9
ITALIA	2.693.328	7.842	71,3	21,5	8,7	71,0	94,6	75,3	92,7

(a) Il dato si riferisce all'anno scolastico precedente

(*) Gli studenti sono considerati al netto della ripetenza

Tavola 6.8 - Studenti e ripetenti per sesso e tipo di scuola - Anno scolastico 1995/1996

Tipo di scuola	STUDENTI		femmine per 100 studenti	ripetenti per 1.000 studenti			% maturi su esaminati
	totale	di cui ripetenti		maschi	femmine	totale	
TOTALE SCUOLE SUPERIORI	2.693.328	191.322	49,9	95,9	49,3	71,0	94,6
Ist. professionali	511.291	41.539	44,8	103,6	61,8	81,2	92,0
Agrari	28.972	1.982	27,1	74,4	49,3	68,4	88,0
Industriali	199.984	17.406	15,5	105,2	50,8	87,0	92,9
Marinari	3.066	346	1,7	111,8	56,6	112,9	83,6
Serv. comm. turist. pubbl.	178.764	13.606	77,9	118,3	65,6	76,1	96,3
Serv. albergh. e ristorazione	69.053	6.282	32,5	97,1	61,5	91,0	92,4
Serv. sociali	31.452	1.917	91,6	113,2	59,0	61,0	79,2
Ist. tecnici	1.120.634	102.778	38,7	115,3	61,3	91,7	94,0
Agrari	26.590	2.289	20,4	94,7	55,9	86,1	92,2
Industriali	282.971	30.427	9,0	119,8	71,4	107,5	94,2
Aeronautici	4.654	326	6,2	83,6	62,5	70,0	97,3
Nautici	10.497	1.233	4,7	127,0	90,5	117,5	92,4
Commerciali	550.655	44.927	56,7	109,1	62,1	81,6	94,6
Per geometri	174.409	19.518	16,6	120,9	68,7	111,9	91,0
Per il turismo	13.242	683	84,9	144,3	46,0	51,6	97,7
Per periti aziendali	34.743	1.999	85,8	109,7	48,1	57,5	98,5
Femminili	22.873	1.376	88,6	92,6	55,6	60,2	90,4
Licei^(a)	760.817	29.152	55,8	48,9	27,6	38,3	98,0
Scientifici	494.652	20.703	48,3	50,1	29,5	41,9	97,7
Ginnasi	239.073	7.650	68,3	44,6	25,6	32,0	98,8
Linguistici	27.092	799	82,9	55,1	22,4	29,5	97,3
Scuole magistrali	19.059	601	98,4	57,3	29,8	31,5	99,3
Istituti magistrali	186.885	10.441	91,9	98,1	54,2	55,9	90,6
Istituti d'arte	60.570	4.344	67,7	103,4	58,8	71,7	96,9
Licei artistici	34.072	2.467	70,1	105,1	61,7	72,4	96,4

(a) Esclusi licei artistici

Tavola 6.9 - Tasso di scolarità della scuola dell'obbligo per sesso ed età - Anno 1991

Età	TASSI DI SCOLARITA'		
	maschi	femmine	totale
5	14,98	15,16	15,07
6	98,41	98,47	98,44
7	98,54	98,56	98,55
8	98,79	98,84	98,81
9	98,81	98,84	98,82
10	98,66	98,67	98,66
6-10	98,65	98,68	98,66
11	98,7	98,74	98,72
12	98,04	98,09	98,07
13	96,75	96,67	96,71
14	86,42	83,81	85,14
11-14	94,76	93,98	94,38
15	76,63	77,56	77,9
16	67,41	71,97	69,64
17	60,03	65,72	62,82
18	49,92	54,9	52,36
15-18	62,97	67,13	65,01

**Tavola 6.10 - Tasso di non conseguimento della scuola
dell'obbligo per sesso ed età - Anno 1991**

Età	TASSI DI NON CONSEGUIMENTO		
	maschi	femmine	totale
15	10,51	8,12	9,33
16	10,03	8,02	9,05
17	9,02	8,01	8,52
18	9,45	8,70	9,08
15-18	9,73	8,22	8,99

Tavola 6.11 -Tasso di non conseguimento della scuola dell'obbligo per età e regione - Anno 1991

Età	Tassi di non conseguimento									
	Piemonte	Valle D'Aosta	Lombardia	Trentino Alto Adige	Veneto	Friuli Venezia Giulia	Liguria	Emilia Romagna	Toscana	Umbria
15	7,22	8,83	4,82	5,38	4,82	5,28	5,74	4,50	6,11	3,92
16	5,74	5,70	4,46	3,57	3,83	3,34	4,51	3,84	4,96	3,01
17	5,79	5,31	4,13	3,30	3,45	2,85	4,38	3,32	4,97	3,43

Età	Tassi di non conseguimento									
	Marche	Lazio	Abruzzo	Molise	Campania	Puglia	Basilicata	Calabria	Sicilia	Sardegna
15	4,38	8,31	7,13	9,14	15,19	11,64	8,40	13,95	16,67	13,89
16	3,76	7,77	5,82	7,44	16,53	11,86	8,19	15,76	17,76	11,46
17	4,04	7,21	5,76	6,10	16,18	11,94	8,32	14,77	16,26	10,50

**Tavola 6.12 - Tasso di passaggio dalla scuola dell'obbligo alla scuola superiore per sesso
Anno scolastico 1995/1996**

Ripartizioni territoriali	TASSI DI PASSAGGIO		
	maschi	femmine	totale
Nord-Ovest	82,1	92,7	90,4
Nord-est	82,1	95,0	91,4
Centro	93,1	(b)	99,8
Mezzogiorno	89,1	89,1	89,1
Italia	87,3	92,9	91,7

(b) Valore stimato superiore al 100 %

Capitolo 7

Adozioni e affidamenti preadottivi

Riferimento alle Linee guida ONU
V.G.81 - V.I.85

Tavola 7.1 - Minori in stato di adottabilità

Con genitori	VALORI ASSOLUTI				Totale
	1994	1995	1996	1997	
Conosciuti	748	826	895	1.025	3.494
Sconosciuti	303	322	464	415	1.504
Totale	1.051	1.148	1.359	1.440	4.998

Con genitori	VALORI PERCENTUALI				Totale
	1994	1995	1996	1997	
Conosciuti	71,2	72,0	65,9	71,2	69,9
Sconosciuti	28,8	28,0	34,1	28,8	30,1
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Tavola 7.2 - Decreti definitivi di adozione nazionale ed internazionale

Decreti di adozioni	VALORI ASSOLUTI				Totale
	1994	1995	1996	1997	
Nazionali	751	784	811	926	3.272
Internazionali	1.712	2.161	2.649	2.019	8.541
Totale	2.463	2.945	3.460	2.945	11.813

Decreti di adozioni	VALORI PERCENTUALI				Totale
	1994	1995	1996	1997	
Nazionali	30,5	26,6	23,4	31,4	27,7
Internazionali	69,5	73,4	76,6	68,6	72,3
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Tavola 7.3 - Adozioni e affidamenti preadottivi italiani per 100 minori in stato di adottabilità

	1994	1995	1996	1997	Totale
Adozioni nazionali per ogni 100 minori in stato di adottabilità	71,5	68,3	59,7	64,3	65,5
Affidamenti preadottivi nazionali per ogni 100 minori in stato di adottabilità	58,4	75,3	75,6	79,2	72,9

**Tavola 7.4 - Decreti di adozione definitiva di minori stranieri per paese di provenienza
Anno 1996**

<u>Provenienza</u>	<u>valori assoluti</u>	<u>in % sul totale</u>
Romania	527	19,9
Brasile	330	12,5
Colombia	242	9,1
Russia	185	7,0
India	143	5,4
Bulgaria	100	3,8
Polonia	46	1,7
Etiopia	37	1,4
Cile	28	1,1
Messico	23	0,9
Bolivia	19	0,7
Ungheria	19	0,7
Guatemala	17	0,6
Ecuador	14	0,5
El Salvador	14	0,5
Vietnam	14	0,5
Moldavia	11	0,4
Venezuela	11	0,4
Marocco	10	0,4
Altri	859	32,4
Totale	2.649	100,0

Capitolo 8

Minori in strutture residenziali socio-assistenziali

Riferimento alle Linee guida ONU
V.G.81 - V.I.87

Tavola 8.1 - Minori assistiti nei presidi residenziali socio-assistenziali per classe di età

Anni	CLASSE DI ETA'		TOTALE	
	<5 anni	5-17 anni	v.a	n° indice
1989	2.789	43.690	46.479	100,0
1990	2.800	42.849	45.649	98,2
1991	2.888	43.046	45.934	98,8
1992	3.099	39.132	42.231	90,9

1992 - DATI PER RIPARTIZIONE TERRITORIALE

				in % sul totale
Nord	952	14.493	15.445	36,6
Centro	394	4.743	5.137	12,2
Sud	1.753	19.896	21.649	51,3
ITALIA	3.099	39.132	42.231	100,0

Tavola 8.2 – Strutture residenziali socio-educative e minori ospiti per ripartizione territoriale - Al 30/06/1998

Ripartizioni territoriali	STRUTTURE		MINORI		
	v.a	in % Italia	v.a	in % Italia	minori a struttura
Nord	867	48,1	5.628	36,5	6,5
Centro	266	14,8	2.300	14,9	8,6
Sud	668	37,1	7.503	48,6	11,2
ITALIA	1.801	100.0	15.431	100.0	8.6

Tavola 8.3 - Strutture residenziali socio-educative per numero di minori presenti e ripartizione territoriale - Al 30/06/1998

Presenti	RIPARTIZIONI TERRITORIALI					ITALIA
	Nord-Ovest	Nord-Est	Centro	Sud	Isole	
Nessun minore	15	20	15	19	20	89
Fino a 3 minori	71	118	52	58	25	324
4-5 minori	110	83	54	65	22	334
6-10 minori	244	106	86	136	89	661
11-15 minori	41	14	28	60	33	176
16-20 minori	15	6	10	22	22	75
21-50 minori	11	12	17	67	26	133
50 minori e più	1	0	4	2	2	9
TOTALE	508	359	266	429	239	1.801

Capitolo 9

Le violenze sui minori

Riferimento alle Linee guida ONU
IV.H.61 - V.J.88 - VIII.C.159

Tavola 9.1 - Delitti denunciati per i quali l'Autorità giudiziaria ha iniziato l'azione penale

Delitti	ANNI										
	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Infanticidio	7	14	13	4	2	6	13	6	4	3	6
Abbandono minori o incapaci	295	249	217	192	163	207	271	298	334	338	388
Violazioni obblighi assistenza familiare	5.673	6.442	6.103	5.267	2.067	3.447	3.283	3.589	4.002	4.017	4.201
Maltrattamenti in famiglia o verso fanciulli	2.225	2.600	2.424	2.316	1.163	1.765	2.029	2.254	2.268	2.300	2.290
Incesto	18	15	22	13	7	10	5	4	5	4	6
Corruzione di minorenni	149	166	183	155	74	104	141	138	168	174	98
Abuso dei mezzi di correzione	77	107	68	99	49	40	57	57	77	65	85
Sottrazione consensuale di minore	261	265	276	219	109	150	112	123	130	112	117
Ratto di minore con meno di 14 anni	101	80	71	71	65	67	74	116	78	111	(a)

(a) Nel 1996 il valore relativo alla tipologia di reato 'ratto di minore con meno di 14 anni' è parte del valore riguardante la 'corruzione di minorenni'

Tavola 9.2 - Violenze sessuali e persone denunciate - Anni 1996-1997

Ripartizioni territoriali	violenze contro			persone denunciate	tassi per 100.000 ab.		
	< 14	14 e più	totale		< 14	14 e più	totale
Nord	313	955	1.268	1.139	5,0	2,1	2,5
Centro	146	369	515	511	5,1	1,9	2,3
Sud	316	634	950	1.104	4,1	1,9	2,3
ITALIA	775	1.958	2.733	2.754	4,6	2,0	2,4

Nota: La legge 15 Febbraio 1996 n.66 ha apportato modifiche alla fattispecie della "violenza carnale". La previsione normativa attuale (art.609 bis C.P.: violenza sessuale) comprende anche condotte delittuose che prima non erano oggetto della presente rilevazione statistica.

Tavola 9.3 - Provvedimenti di urgenza a protezione dei minori per distretto di Corte di Appello

Distretti di Corte di Appello	PROVV. D'URGENZA 1994			PROVV. D'URGENZA 1995			PROVV. D'URGENZA 1996			provvedimenti di urgenza ogni 100.000 minori		
	totale	<i>di cui per allontanamento</i>		totale	<i>di cui per allontanamento</i>		totale	<i>di cui per allontanamento</i>		1994	1995	1996
		v.a.	%		v.a.	%		v.a.	%			
Nord	3.833	596	15,5	4.165	583	14,0	4.496	777	17,3	94,5	105,0	115,2
Centro	784	179	22,8	1.008	205	20,3	1.067	209	19,6	41,8	55,0	59,3
Sud	2.852	1.067	37,4	4.657	1.586	34,1	4.285	1.646	38,4	57,0	94,6	88,7
ITALIA	7.469	1.842	24,7	9.830	2.374	24,2	9.848	2.632	26,7	68,3	91,7	93,5

Tavola 9.4 - Provvedimenti emessi per i minorenni per tipo e distretto di Corte di Appello

Distretti di Corte di Appello	PROVV. EMESSI DAL GIUDICE			PROVV. EMESSI DAL TRIBUNALE			affidamento dei minori			affidamento familiari		
	affidamento dei minori			affidamenti familiari			ogni 100.000 minori			ogni 100.000 minori		
	1994	1995	1996	1994	1995	1996	1994	1995	1996	1994	1995	1996
Nord	928	536	589	239	248	210	22,9	13,5	15,1	5,9	6,3	5,4
Centro	324	278	214	109	56	34	17,3	15,2	11,9	5,8	3,1	1,9
Sud	374	229	236	406	521	457	7,5	4,7	4,9	8,1	10,6	9,5
ITALIA	1.626	1.043	1.039	754	825	701	14,9	9,7	9,9	6,9	7,7	6,7

Capitolo 10

Bambini portatori di handicap

Riferimento alle Linee guida ONU
III.A.27 - VI.A.92

Tavola 10.1 - Bambini e alunni portatori di handicap - Anno scolastico 1995/1996

Ripartizioni territoriali	ALUNNI CON HANDICAP NELLA SCUOLA					
	scuola materna		scuola elementare		scuola media inferiore	
	v.a.	per 100 iscritti	v.a.	per 100 alunni	v.a.	per 100 alunni
Italia nord-occidentale	3.165	0,5	10.329	1,7	9.160	2,3
Italia nord-orientale	2.063	0,5	7.963	1,9	7.219	2,6
Italia centrale	2.167	0,4	7.654	1,6	7.137	2,2
Italia meridionale	3.492	0,4	16.662	1,9	13.181	2,2
Italia insulare	1.415	0,3	8.020	1,9	6.461	2,3
ITALIA	12.302	0,4	50.628	1,8	43.158	2,3

**Tavola 10.2 - Minori portatori di handicap assistiti nei presidi residenziali socio-assistenziali,
per classe di età - Anno 1992**

Ripartizioni territoriali	PORTATORI DI HANDICAP			in % sul totale Italia
	< 5anni	5-17 anni	totale	
Nord	55	1.215	1.270	32,6
Centro	21	671	692	17,7
Sud	225	1.714	1.939	49,7
ITALIA	301	3.600	3.901	100,0

Capitolo 11

Minori immigrati

Riferimento alle Linee guida ONU
III.A.27 - VIII.A.120

Tavola 11.1 - Minori stranieri residenti per ripartizione territoriale al 01/01/1998

Ripartizioni territoriali	v.a.	in % su stranieri	
		residenti	M/F (%)
Italia Nord-Occidentale	50.579	16,0	109
Italia Nord-Orientale	36.551	17,8	112
Italia Centrale	40.433	13,6	108
Italia Meridionale	12.010	11,8	109
Italia Insulare	10.441	14,6	106
Italia	150.014	15,1	109

Tavola 11.2 - Minori stranieri con regolare permesso di soggiorno

Anni	minori con permesso	% sul totale dei permessi
1988	20.008	3,10
1990	20.209	2,60
1992	26.001	2,80
1993	26.727	2,70
1994	33.268	3,60
1995	31.074	3,10

Tavola 11.3 - Minori stranieri con permesso di soggiorno per età e ripartizione territoriale, al 21/11/1997

Ripartizioni territoriali	MINORI STRANIERI			composizione % per età		composizione % per ripartizioni territoriali			minori stranieri con perm. di sogg. per 100 minori italiani		
	0-14	15-17	totale	0-14	15-17	0-14	15-17	totale	0-14	15-17	totale
Nord	16.578	8.275	24.853	66,7	33,3	61,6	59,1	60,7	0,5	1,2	0,6
Centro	4.649	3.387	8.036	57,9	42,1	17,3	24,2	19,6	0,3	1,0	0,5
Sud	5.689	2.349	8.038	70,8	29,2	21,1	16,8	19,6	0,1	0,3	0,2
ITALIA	26.916	14.011	40.927	65,8	34,2	100,0	100,0	100,0	0,3	0,7	0,4

Tavola 11.4 - Minori stranieri per motivo di soggiorno ed età al 21/11/1997.

Motivo soggiorno	MINORI STRANIERI			composizione % per età		composizione % per motivo		
	0-14	15-17	totale	0-14	15-17	0-14	15-17	totale
Attesa adozione	7.474	404	7.878	94,9	5,1	27,8	2,9	19,2
Attesa affidamento	498	672	1.170	42,6	57,4	1,9	4,8	2,9
Affari	14	9	23	60,9	39,1	0,1	0,1	0,1
Asilo politico	14	30	44	31,8	68,2	0,1	0,2	0,1
Richiesta asilo	8	18	26	30,8	69,2	0,0	0,1	0,1
Attività sportiva	0	2	2	0,0	100,0	0,0	0,0	0,0
Commercio/attività autonoma	221	26	247	89,5	10,5	0,8	0,2	0,6
Motivi di famiglia	11.617	7.572	19.189	60,5	39,5	43,2	54,0	46,9
Motivi giudiziari	106	155	261	40,6	59,4	0,4	1,1	0,6
Motivi di lavoro (subordinato)	828	654	1.482	55,9	44,1	3,1	4,7	3,6
Attesa perf. pratica lavorativa	0	9	9	0,0	100,0	0,0	0,1	0,0
Iscrizione liste di collocamento	49	162	211	23,2	76,8	0,2	1,2	0,5
Lavora subordinato - in attesa occupazione	8	104	112	7,1	92,9	0,0	0,7	0,3
Missione	15	42	57	26,3	73,7	0,1	0,3	0,1
Nulla osta provvisorio per albanesi	71	422	493	14,4	85,6	0,3	3,0	1,2
Motivi non specificati (vecchie situazioni)	31	7	38	81,6	18,4	0,1	0,0	0,1
Motivi religiosi	333	89	422	78,9	21,1	1,2	0,6	1,0
Residenza elettiva	2.071	394	2.465	84,0	16,0	7,7	2,8	6,0
Motivi di salute	328	119	447	73,4	26,6	1,2	0,8	1,1
Motivi straord. con poss. lavoro	411	629	1.040	39,5	60,5	1,5	4,5	2,5
Motivi straordinari	256	208	464	55,2	44,8	1,0	1,5	1,1
Motivi di studio	228	1064	1.292	17,6	82,4	0,8	7,6	3,2
Turismo	2335	1220	3.555	65,7	34,3	8,7	8,7	8,7
Totale	26.916	14.011	40.927	65,8	34,2	100,0	100,0	100,0

Tavola 11.6 - Profughi richiedenti rifugio esaminati e riconosciuti rifugiati per classe di età e sesso - Anno 1997

Classi di età	PROFUGHI ESAMINATI			PROFUGHI RICONOSCIUTI RIFUGIATI		
	maschi	femmine	totale	maschi	femmine	totale
0-17	213	173	386	35	50	85
20-30	659	190	849	104	29	133
30-40	309	86	395	53	29	82
40 e più	159	65	224	32	16	48
TOTALE	1.340	514	1.854	224	124	348

Tavola 11.7 - Nati da genitori dei quali almeno uno straniero - Anni 1986-1989 e 1992-1994

Anni	NATI DA GENITORI			totale	% sul totale dei nati
	italiani/straniere	stranieri/italiane	stranieri/straniere		
1986	2.058	1.349	2.988	6.395	1,1
1987	2.339	1.459	3.200	6.998	1,3
1988	2.767	1.512	3.848	8.127	1,4
1989	3.408	1.705	4.722	9.835	1,7
1992	5.115	2.005	8.745	15.865	2,8
1993	5.073	2.152	9.972	17.197	3,1
1994	5.935	2.260	11.817	20.012	3,7

Tavola 11.8 - Studenti stranieri nelle scuole e nelle università per tipo di scuola e anno scolastico

Tipo di scuola	1983/1984	1985/1986	1991/1992	1992/1993	1993/1994	1994/1995	1995/1996
Scuola materna	1.388	1.729	5.584	6.202	8.665	10.450
Scuola elementare	2.458	3.025	12.990	15.025	19.256 ^(a)	20.218	23.991
Scuola media inferiore	1.258	1.307	5.182	6.320	8.501	9.089	9.471
Scuola media superiore	3.296	3.073	3.406	4.057	4.834	6.070	6.422
Totale	8.400	9.134	27.162	31.604	32.591	44.042	50.334
Accademie e conservatori	-	-	1.130	1.246	1.417	1.503	1.640
Università ^(b)	28.068	26.268	20.513	21.160	23.152	22.222	21.220
Totale	28.068	26.268	21.643	22.406	24.569	23.725	22.860

(a) Scuole statali

(b) Corsi di laurea e diploma dal 1986/1987

Capitolo 12

Minori e giustizia

Riferimento alle linee guida ONU
V.C.72 - VIII.B.137 - VIII.B.141 - VIII.C.159

Tavola 12.1 - Delitti, persone denunciate e minori denunciati per i quali l'Autorità giudiziaria ha iniziato l'azione penale

Anni	totale delitti	persone denunciate	denunciati <18	delitti per 1.000 ab.	denunciati per 1.000 ab.	denunciati <18 per 1.000 ab.	% denunciati < 18 su totale denunciati
1994	2.792.671	601.296	25.804	48,9	10,5	2,4	4,3
1995	2.938.033	565.316	25.683	51,3	9,9	2,4	4,5
1996	2.973.970	546.471	26.567	51,8	9,5	2,6	4,9
1996 - DATI PER RIPARTIZIONE TERRITORIALE							
Nord	1.301.584	190.609	8.605	51,0	7,5	2,2	4,5
Centro	798.015	180.919	6.724	72,4	16,4	3,8	3,7
Sud	874.371	174.943	11.238	41,8	8,4	2,4	6,4
ITALIA	2.973.970	546.471	26.567	51,8	9,5	2,6	4,9

Tavola 12.2 - Minori denunciati per i quali l'autorità giudiziaria ha iniziato l'azione penale, secondo il delitto.

Anni Delitti	minori denunciati	% minori denunciati sul totale dei denunciati	tasso di criminalità minorile per 100.000 ab. < 18
1994	25.804	4,3	236,0
1995	25.683	4,5	239,6
1996	26.567	4,9	256,1

1996 - DATI PER TIPOLOGIA DI DELITTO

Contro la persona	4.464	5,1	43,0
Omicidio volontario	65	5,4	0,6
Lesioni personali volontarie	1.801	8,2	17,4
Violenze sessuali	174	7,8	1,7
Contro la famiglia, ecc.	131	1,4	1,3
Istig. sfruttam. e favoreg. prostituzione	13	1,0	0,1
Contro il patrimonio	16.282	12,1	156,9
Furto	10.780	17,9	103,9
Rapina, estorsione, sequestro	1.360	10,5	13,1
Contro l'economia, ecc.	2.789	1,4	26,9
Produz. e spaccio di stupefacenti	1.967	6,8	19,0
Contro lo Stato, ecc.	1.423	2,7	13,8
Altri delitti	1.478	2,2	14,2
TOTALE	26.567	4,9	256,1

Tavola 12.3 - Minori giudicati secondo la specie del provvedimento

Specie del provvedimento e motivazione	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Totale giudicati	8.161	10.917	11.918	13.274	13.321	15.813
Prosciolti	6.917	8.611	9.470	10.276	9.633	11.464
<i>Perchè il fatto non sussiste o non costituisce reato</i>	74	148	187	217	275	249
<i>Per non aver commesso il fatto</i>	195	254	345	430	364	418
<i>Per remissione di querela</i>	108	145	186	234	199	210
<i>Per amnistia</i>	2.546	1.189	266	81	26	15
<i>Per insufficienza di prove</i>	4	-	-	1	-	-
<i>Per prescrizione</i>	8	16	4	4	1	7
<i>Per perdono giudiziale</i>	2.714	3.461	4.398	4.768	4.896	5.151
<i>Per altri motivi</i>	1.268	3.398	4.084	4.541	3.872	5.414
Condannati	1.244	2.306	2.448	2.998	3.688	4.349
% Prosciolti	84,8	78,9	79,5	77,4	72,3	72,5
% Condannati	15,2	21,1	20,5	22,6	27,7	27,5

Tavola 12.4 - Minori condannati secondo alcuni caratteri, rapporti di composizione rispetto al totale

Caratteri	1990	1991	1992	1993	1994	1995	(*) 1996
SESSO							
Maschi	90,3	85,9	86,4	84,2	81,8	81,0	76,2
Femmine	9,7	14,1	13,6	15,8	18,2	19,0	23,8
ETA'							
14	9,2	11,2	10,0	12,9	13,1	13,0	12,9
15	18,0	19,2	17,9	16,4	19,3	20,1	19,6
16	30,6	29,0	28,9	29,9	29,1	27,4	28,3
17	42,1	40,6	43,1	40,8	38,5	39,6	32,9
Non indicato	-	-	-	-	-	-	6,3
TITOLO DI STUDIO							
Senza titolo di studio	33,3	27,5	22,3	25,4	24,5	26,0	n.d.
Licenza elementare e di scuola media inferiore	47,4	44,0	42,4	39,6	36,0	26,3	n.d.
Diploma di scuola media superiore	0,7	0,3	0,5	0,0	0,3	0,2	n.d.
Non indicato	18,6	28,2	34,8	35,0	39,2	47,4	n.d.
SPECIE DI DELITTO							
Omicidio volontario	1,0	1,3	1,1	0,9	0,6	0,7	0,6
Omicidio colposo	0,6	0,7	0,5	0,1	0,1	0,2	0,0
Lesioni personali volontarie	1,2	1,3	1,6	1,5	1,4	1,7	1,0
Lesioni personali colpose	0,1	0,0	0,0	0,1	0,1	0,0	0,1
Violenza carnale	1,6	1,5	1,2	0,7	0,6	0,5	0,4
Furto	46,5	49,7	55,0	60,0	57,0	56,6	60,0
Rapina	28,5	21,9	12,5	11,7	11,6	10,0	9,3
Estorsione	1,1	1,8	1,8	1,1	1,2	1,3	1,3
Danneggiamento	0,2	0,4	0,7	0,5	1,1	0,6	0,4
Ricettazione	3,8	3,7	4,6	5,0	6,6	6,9	7,2
Produzione, vendita, acquisto, ecc. di stupefacenti	5,8	6,2	8,1	6,4	6,2	6,6	8,7
Violenza, resistenza, oltraggio a pubblico ufficiale	2,0	1,6	1,9	3,0	3,1	3,4	3,2
Contrabbando	0,2	0,2	1,1	0,8	1,3	0,5	0,2
Detenzione di armi	2,5	2,8	2,0	2,3	1,8	2,5	1,1
<u>Altri delitti</u>	<u>5,0</u>	<u>6,8</u>	<u>8,0</u>	<u>5,9</u>	<u>7,4</u>	<u>8,5</u>	<u>6,4</u>

(*) Per il 1996 non sono stati pubblicati i dati relativi al titolo di studio

n.d.: dati non disponibili

Tavola 12.5 - Entrati dallo stato di libertà in età 14-17 anni per sesso

Anni	maschi	femmine	totale	maschi / femmine
Ripartizioni territoriali				
1994	1.206	325	1.531	3,7
1995	1.013	301	1.314	3,4
1996	896	299	1.195	3,0
1996 - DATI PER RIPARTIZIONE TERRITORIALE				
Nord	388	131	519	3,0
Centro	176	99	275	1,8
Sud	332	69	401	4,8
ITALIA	896	299	1.195	3,0

Capitolo 13

Alcuni dati sul lavoro minorile

Riferimento alle Linee guida ONU
VIII.C.154

Tavola 13.1 - Infortuni mortali sul lavoro per classi d'età

Classe di età	VALORI ASSOLUTI			totale
	1994	1995	1996	
Fino a 14	1	5	2	8
15-17	24	17	15	56
18 e più	1.363	1.324	1.273	3.960
TOTALE	1.388	1.346	1.290	4.024

Classe di età	VALORI PERCENTUALI			totale
	1994	1995	1996	
Fino a 14	0,1	0,4	0,2	0,2
15-17	1,7	1,3	1,2	1,4
18 e più	98,2	98,4	98,7	98,4
TOTALE	100,0	100,0	100,0	100,0

Tavola 13.2 - Infortuni sul lavoro per età indennizzati - Anni 1994-1995

Ripartizioni territoriali	ETA'			totale
	12 anni	13 anni	14 anni	
Nord	13	13	769	795
Centro	3	1	145	149
Sud	1	4	148	153
ITALIA	17	18	1.062	1.097

Tavola 13.3 - Violazione dell'età minima all'assunzione - Totale anni 1996-1997

Ripartizioni territoriali	Aziende industriali			Aziende artigiane	Commercio credito assic. turism.	Aziende agricole	Totale
	grandi	medie	piccole				
Nord	0	8	8	12	50	18	96
Centro	1	5	4	7	19	3	39
Sud	3	11	35	39	50	17	155
ITALIA	4	24	47	58	119	38	290

Capitolo 14

Le tossicodipendenze

Riferimento alle Linee guida ONU
VIII.C.156

Tavola 14.1 - Persone decedute per droga per classi di età

Classe di età	1994		1995	
	v.a.	%	v.a.	%
Minori di 18	4	0,46	6	0,58
18-24	199	22,95	195	18,70
25-29	350	40,37	347	33,27
30-39	282	32,53	428	41,04
40 e più	32	3,69	67	6,42
Totale	867	100,00	1.043	100,00

Tavola 14.2 - Tossicodipendenti segnalati la prima volta (*) per classe di età e ripartizione territoriale dal 11/07/1990 al 31/12/1995

Ripartizioni territoriali	TOSSICODIPENDENTI			tutte le età	% <18 sul totale generale
	fino a 14	15-17	totale < 18		
Nord	184	2.334	2.518	48.544	5,2
Centro	127	1.643	1.770	30.324	5,8
Sud	152	2.345	2.497	29.308	8,5
ITALIA	463	6.322	6.785	108.176	6,3

(*) ai sensi dell'Art.75 T.U.N.309 - 9 ottobre 1990

Tavola 14.3 - Utenti dei servizi pubblici per le tossicodipendenze distribuiti per classi di età

Età	1994		1995		1996	
	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%
<15	98	0,09	89	0,07	118	0,09
15-19	4.000	3,52	3.880	3,13	4.181	3,22
20-24	26.619	23,40	25.752	20,80	24.820	19,11
25-29	39.333	34,58	40.550	32,75	40.923	31,51
30-34	27.701	24,36	32.278	26,07	34.170	26,31
35-39	11.071	9,73	14.436	11,66	15.823	12,18
>40	4.913	4,32	6.843	5,53	9.849	7,58
Totale	113.735	100,00	123.828	100,00	129.884	100,00

Capitolo 15

Minori scomparsi

Riferimento alle Linee guida ONU
VIII.C.159 - VIII.C.162

Tavola 15.1 - Denunce di minori scomparsi per sesso

<u>Anni</u>	<u>maschi</u>	<u>femmine</u>	<u>totale</u>
1980	2.000	2.918	4.918
1981	2.053	3.007	5.060
1982	2.037	2.927	4.964
1983	1.590	2.571	4.161
1984	1.467	2.307	3.774
1985	1.353	2.138	3.491
1986	1.302	2.130	3.432
1987	1.340	1.978	3.318
1988	1.297	2.075	3.372
1989	1.206	1.941	3.147
1990	1.174	1.748	2.922
1991	1.255	1.719	2.974
1992	1.429	2.025	3.454

Tavola 15.2 - Minori per i quali sono state attivate le segnalazioni di ricerca - Anni 1996^(a)-1998^(b)

<u>Minori</u>	VALORI ASSOLUTI			in %	
	1996 ^(a)	1997 ^(a)	1998 ^(b)	totale	su totale
Minori per i quali sono state attivate le ricerche	2.391	2.412	1.419	6.222	100,0
Minori rintracciati	1.912	1.673	796	4.381	70,4
<u>Minori da rintracciare</u>	<u>479</u>	<u>739</u>	<u>623</u>	<u>1.841</u>	<u>29,6</u>

(a) Aggiornati in data 31/03/1998

(b) I dati si riferiscono al periodo gennaio-maggio 1998; aggiornati in data 31/05/1998

Tavola 15.3 - Minori per i quali sono state attivate le segnalazioni di ricerca per fasce di età - Anno 1997(*)

Minori	VALORI ASSOLUTI			totale
	ETA'			
	0-10	11-14	15-18	
Minori per i quali sono state attivate le ricerche	37	131	740	908
Minori rintracciati	7	59	464	530
<u>Minori da rintracciare</u>	<u>30</u>	<u>72</u>	<u>276</u>	<u>378</u>

(*) Alla data del 2 Maggio 1997

Minori	VALORI PERCENTUALI			totale
	ETA'			
	0-10	11-14	15-18	
Minori per i quali sono state attivate le ricerche	100,0	100,0	100,0	100,0
Minori rintracciati	18,9	45,0	62,7	58,4
<u>Minori da rintracciare</u>	<u>81,1</u>	<u>55,0</u>	<u>37,3</u>	<u>41,6</u>

(*) Alla data del 2 Maggio 1997

Tavola 15.4 - Minori per i quali sono state attivate le segnalazioni di ricerca e che risultano ancora da rintracciare per classe di età - Anni 1996^(a)-1998^(b)

Classi di età	VALORI ASSOLUTI				in %
	1996 ^(a)	1997 ^(a)	1998 ^(b)	totale	su totale
0-10	32	88	45	165	9,0
11-14	97	170	198	465	25,3
15-17	350	481	380	1.211	65,8
Totale	479	739	623	1.841	100,0

(a) Aggiornati in data 31/03/1998

(b) I dati si riferiscono al periodo gennaio-maggio 1998; aggiornati in data 16/06/1998

**Tavola 15.5 - Analisi delle motivazioni inerenti all'attivazione delle ricerche dei minori di età 0-10
che in data 31/03/1998 risultano ancora da rintracciare - Anni 1996-1997**

Motivazioni	VALORI ASSOLUTI		
	1996	1997	totale
Sottrazione del minore da parte del coniuge separato o in via di separazione	27	61	88
Allontanamento da istituti minorili unitamente ai genitori o ad altri parenti	1	8	9
Allont. volont. dagli istit. dove i minori erano stati collocati dal Tribunale per minorenni	3	16	19
Minori da rintrac. per il successivo affidam. ad istit. min. su disp. del Tribunale per minorenni	-	3	3
Minori scomparsi	1	-	1
Totale	32	88	120

Capitolo 16

Minori e povertà

Riferimento alle Linee guida ONU
V.B.67 - VI.D.103

Tavola 16.1 - Incidenza % della povertà delle famiglie con figli minori - Anno 1996

Tipologia Famiglie	Nord	Centro	Sud	Italia
Coppia con 1 figlio minore	1,6	4,4	16,3	6,3
Coppia con 2 figli minori	4,5	6,4	21,9	12,5
Coppia con 3o più figli minori	*	17,9	37,0	28,3
Monogenitore con almeno un figlio minore	*	*	25,3	11,3
Famiglie con almeno un figlio minore	3,4	6,6	23,9	12,5

* il dato non risulta significativo a motivo della scarsa numerosità

Tavola 16.2 - La povertà per età degli individui - Anno 1996

<u>Età</u>	<u>Nord</u>	<u>Centro</u>	<u>Sud</u>	<u>Italia</u>
	Migliaia di unita'			
Fino a 18	183	152	1.383	1.718
Da 19 a 64	486	404	2.850	3.741
65 e più	267	115	712	1.094
	Incidenza di poverta' (%)			
Fino a 18	4,4	7,4	26,6	15,0
Da 19 a 64	2,8	5,7	21,8	10,0
Più di 65	7,3	6,9	31,0	14,4

Capitolo 17

Associazionismo

Riferimento alle Linee guida ONU
IV.E.58

Tavola 17.1 - Persone di 14 anni e più per frequenza con cui hanno svolto, negli ultimi 12 mesi precedenti l'intervista, almeno una delle attività sociali indicate (quozienti per 100 abitanti della stessa età) - Anno 1994

Età	RIUNIONI		ATTIVITA' GRATUITA PER			Soldi versati ad associazioni
	associazioni ecologistiche	associazioni culturali	associazioni volontariato	associazioni diverse	sindacati	
MASCHI						
14	1,5	12,8	3,8	2,8	0,1	7,3
15-17	3,2	13,3	5,7	3,0	0,2	6,3
tutte le età	2,3	11,4	7,9	3,6	2,6	16,0
FEMMINE						
14	2,9	15,0	6,4	2,4	0,3	9,8
15-17	4,1	14,0	8,0	3,5	0,3	8,1
tutte le età	1,7	7,1	6,6	2,3	0,7	13,1
MASCHI E FEMMINE						
14	2,2	13,9	5,1	2,6	0,2	8,5
15-17	3,6	13,7	6,8	3,3	0,2	7,2
tutte le età	2,0	9,2	7,2	2,9	1,6	14,5

Capitolo 18

Tempo libero e attività culturali

Riferimento alle Linee guida ONU
VII.C.118

Tavola 18.1 - Persone di 3 anni e più che guardano la televisione, ascoltano la radio e persone di 6 anni e più che leggono quotidiani o hanno letto libri negli ultimi 12 mesi per classe di età, sesso (per 100 persone della stessa età e sesso) e ripartizione territoriale - Anno 1996

Ripartizioni territoriali Classi di età	guardano		ascoltano la radio	leggono quotidiani			leggono libri	di cui da 1 a 3	di cui 12 o +
	la T.V.	di cui 3 ore e +		di cui tutti i giorni	almeno una volta a sett.	di cui 5 volte e +			
Italia Nord-Occidentale									
3-5	93,9	16,9	29,8	36,5	-	-	-	-	-
6-10	95,4	18,8	46,9	34,5	8,8	40,1	62,1	52,0	9,1
11-14	97,0	27,3	78,4	55,5	32,9	17,4	73,0	42,7	14,7
15-17	97,1	21,6	93,7	73,5	55,3	27,6	67,7	46,1	9,1
tutte le età	96,4	24,7	68,7	63,5	70,3	48,2	49,1	41,6	15,1
Italia Nord-Orientale									
3-5	92,7	15,5	36,7	32,9	-	-	-	-	-
6-10	96,6	17,2	47,2	32,5	6,8	37,9	61,2	43,6	14,0
11-14	97,1	17,7	75,6	53,7	35,9	21,0	76,7	48,8	12,4
15-17	98,7	19,3	92,0	72,1	60,7	25,1	68,4	39,7	10,7
tutte le età	96,8	24,4	67,6	63,0	69,4	50,5	47,3	45,0	14,2
Italia Centrale									
3-5	91,3	19,8	22,0	30,4	-	-	-	-	-
6-10	93,0	35,7	41,2	44,7	5,9	9,9	48,0	67,7	5,4
11-14	96,1	32,5	69,3	64,7	27,8	19,8	64,3	59,1	3,7
15-17	99,2	25,9	89,0	76,7	52,4	29,9	57,9	56,4	4,6
tutte le età	97,1	25,5	64,5	63,3	62,9	50,1	42,6	49,8	11,6
Italia Meridionale									
3-5	92,2	28,1	25,3	41,2	-	-	-	-	-
6-10	95,0	36,3	42,0	41,2	5,6	28,6	28,8	78,1	2,9
11-14	97,0	30,9	72,0	58,3	25,7	19,5	46,5	74,3	2,0
15-17	98,5	23,6	88,0	70,5	41,7	19,1	49,1	64,0	3,5
tutte le età	96,8	25,2	63,0	57,5	43,8	37,2	31,0	63,3	5,5
Italia Insulare									
3-5	88,7	28,0	20,1	40,7	-	-	-	-	-
6-10	90,1	33,4	36,1	45,9	6,9	31,8	23,5	76,5	2,2
11-14	93,8	29,4	67,2	59,0	20,9	14,4	40,3	74,8	1,4
15-17	95,8	23,9	86,4	76,4	38,5	30,6	39,1	62,8	3,3
tutte le età	95,1	26,5	61,5	62,0	49,1	47,4	29,7	58,4	5,9
Italia									
3-5	92,0	22,2	26,7	36,7	-	-	-	-	-
6-10	94,3	29,0	42,8	39,4	6,7	30,8	43,5	60,6	7,6
11-14	96,4	28,2	72,8	58,0	28,4	18,7	58,8	58,0	7,7
15-17	97,9	23,0	89,8	73,4	48,7	25,7	56,0	53,5	6,4
tutte le età	96,6	25,2	65,5	61,8	59,8	47,0	40,9	49,4	11,7

Tavola 18.2 - Persone di 6-17 anni per frequenza con cui vanno a spettacoli, classe di età e sesso - Anno 1995

Frequenza a spettacoli	MASCHI			FEMMINE			MASCHI E FEMMINE		
	6-10	11-14	15-17	6-10	11-14	15-17	6-10	11-14	15-17
TEATRO									
Mai	80,9	80,1	80,3	77,9	73,9	71,6	79,3	74,2	74,4
1-3 volte	11,6	13,3	14,6	13,8	19,0	21,3	13,7	17,0	20,4
4 volte e più	1,1	3,1	2,6	3,1	3,1	3,8	2,6	4,7	1,8
non indicato	6,4	3,5	2,5	5,2	4,0	3,3	4,4	4,1	3,4
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
CINEMA									
Mai	39,4	36,2	25,5	40,9	34,0	24,2	30,8	23,6	16,2
1-3 volte	39,6	35,2	33,2	39,5	35,4	35,0	40,1	34,3	31,5
4 volte e più	17,2	26,4	39,9	16,3	27,6	39,2	27,1	39,3	50,5
non indicato	3,8	2,2	1,4	3,3	3,0	1,6	2,0	2,8	1,8
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
MUSEI, MOSTRE									
Mai	63,0	59,2	63,4	66,4	55,0	54,8	63,4	53,3	60,8
1-3 volte	24,0	29,4	27,4	24,2	31,1	32,7	27,8	33,6	27,8
4 volte e più	7,0	7,8	6,2	4,7	9,4	9,6	5,5	10,0	8,8
non indicato	6,0	3,6	3,0	4,7	4,5	2,9	3,3	3,1	2,6
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
CONCERTI DI MUSICA CLASSICA									
Mai	89,9	89,7	87,4	90,9	88,8	89,9	91,4	87,9	91,3
1-3 volte	2,6	5,3	7,6	3,4	4,6	5,4	4,0	6,5	4,3
4 volte e più	0,6	0,9	1,9	0,7	2,1	1,1	0,3	1,1	1,4
non indicato	6,9	4,1	3,1	5,0	4,5	3,6	4,3	4,5	3,0
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
ALTRI CONCERTI									
Mai	86,6	80,7	66,2	87,9	75,5	66,3	89,9	75,3	65,8
1-3 volte	5,7	12,5	24,6	6,0	18,4	26,2	5,3	18,2	27,0
4 volte e più	1,0	3,1	6,8	1,1	2,0	4,7	0,8	2,4	4,7
non indicato	6,7	3,7	2,4	5,0	4,1	2,8	4,0	4,1	2,5
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
SPETTACOLI SPORTIVI									
Mai	61,5	43,4	36,1	76,3	69,0	65,3	65,5	53,7	46,7
1-3 volte	17,6	24,6	24,7	11,4	15,9	19,0	14,9	19,8	20,7
4 volte e più	15,9	29,4	37,3	7,3	10,9	12,1	16,1	22,8	29,6
non indicato	5,0	2,6	1,9	5,0	4,2	3,6	3,5	3,7	3,0
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
DISCOTECHES, BALERE, NIGHT									
Mai	87,4	79,4	39,8	87,3	69,1	32,9	87,3	72,0	36,3
1-3 volte	3,4	11,6	21,0	5,5	16,0	24,3	4,4	14,9	20,2
4 volte e più	2,3	5,7	37,5	2,2	10,6	40,5	3,1	9,1	42,3
non indicato	6,9	3,3	1,7	5,0	4,3	2,3	5,2	4,0	1,2
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
FESTE E INTRATTENIMENTI DI PIAZZA									
Mai	34,0	33,3	29,5	33,9	27,4	23,5	34,0	30,4	26,6
1-3 volte	37,9	38,0	32,9	42,1	40,3	36,0	39,9	39,2	34,4
4 volte e più	23,7	25,8	35,6	20,2	29,2	37,9	22,0	27,4	36,7
non indicato	4,4	2,9	2,0	3,8	3,1	2,6	4,1	3,0	2,3
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Tavola 18.3 - Persone di 11 anni e più che leggono quotidiani per tipo di notizie lette, classe di età e ripartizione territoriale - Anno 1995

Tipo di quotidiani e di notizie lette	Italia Nord-Occidentale		Italia Nord-Orientale		Italia Centrale		Italia Meridionale		Italia Insulare		Italia	
	11-14	15-17	11-14	15-17	11-14	15-17	11-14	15-17	11-14	15-17	11-14	15-17
Quotidiani nazionali	49,8	62,8	41,2	49,2	47,5	58,2	43,3	53,0	19,9	32,5	42,6	53,6
Quotidiani locali	28,3	49,3	54,2	67,5	28,9	38,4	30,2	40,0	60,2	59,7	37,0	48,6
Quotidiani economia e lavoro	1,9	3,0	-	4,7	0,6	1,5	2,0	2,5	-	2,8	1,1	2,8
Quotidiani sportivi	55,8	37,6	41,7	47,4	53,0	47,1	56,5	59,0	47,9	42,7	52,1	47,3
Altri quotidiani	5,5	1,3	4,3	1,9	1,8	1,4	2,5	1,5	3,0	3,0	3,4	1,7
Politica interna	8,8	28,2	10,7	26,2	9,8	27,2	14,5	30,4	11,6	19,1	11,2	27,2
Politica estera	4,4	16,8	11,1	18,2	4,4	15,3	6,8	13,0	3,3	15,4	6,1	15,6
Economia e finanza	1,9	9,7	3,8	9,1	1,2	3,4	2,9	4,6	1,4	5,9	2,3	6,5
Scienza e cultura	18,1	28,8	25,6	32,3	16,5	25,8	13,8	24,4	19,0	21,1	18,0	26,7
Cronaca nera e giudiziaria	24,3	37,4	27,6	35,8	19,3	27,4	20,1	33,8	17,9	31,7	21,9	33,4
Cronaca locale	37,3	59,4	46,3	66,2	32,8	53,0	31,6	46,3	48,2	47,9	37,6	54,4
Attualità interna ed estera	23,8	39,8	26,9	40,3	20,9	26,9	17,5	28,7	21,7	30,7	21,8	33,2
Sport	67,7	63,5	68,2	68,3	69,3	65,6	68,5	65,3	65,3	59,6	68,0	64,7
Oroscopo	42,8	39,8	40,0	45,7	28,6	34,6	35,9	32,0	30,9	48,2	36,2	38,6
Posta dei lettori	10,0	15,8	14,8	12,1	11,4	8,9	8,5	15,9	7,6	14,2	10,4	13,6
Altro	6,5	4,2	11,2	3,1	1,7	2,8	3,6	2,8	5,7	4,0	5,4	3,3

**Tavola 18.4 - Persone di 3 anni e più che praticano sport per pratica sportiva
classe di età e sesso (valori assoluti in migliaia) - Anno 1995**

Tipi di sport	ETA'				
	3-5	6-10	11-14	15-17	tutte le età
MASCHI					
Calcio	12,0	46,9	59,7	55,9	39,8
Atletica leggera	0,2	1,8	3,6	3,8	5,3
Footing, jogging, podismo	-	0,2	-	0,5	3,3
Ciclismo	3,2	3,7	3,4	4,3	10,6
Ginnastica, attrezzistica, danza	23,1	5,7	6,0	14,5	11,7
Pallacanestro	7,2	14,5	12,3	11,9	6,2
Pallavolo	.	4,4	10,8	10,6	5,4
Nuoto, pallanuoto, tuffi	46,0	25,5	13,9	9,5	12,7
Tennis	1,9	3,5	7,1	9,0	13,2
Sport invernali, alpinismo	6,9	10,0	6,5	4,6	12,1
Caccia	-	-	-	-	5,2
Pesca	-	0,8	1,0	1,0	4,1
Altro	12,4	13,2	12,8	11,6	16,6
Non indicato	1,1	0,7	0,4	0,5	1,3
Totale v.a.	82	891	962	702	9.209
FEMMINE					
Calcio	-	0,4	1,2	3,9	1,2
Atletica leggera	2,2	1,3	5,2	3,9	3,6
Footing, jogging, podismo	-	0,4	0,5	0,9	2,3
Ciclismo	0,6	0,9	1,4	0,7	3,4
Ginnastica, attrezzistica, danza	47,2	42,5	29,7	42,9	50,6
Pallacanestro	2,6	4,4	4,6	5,4	2,5
Pallavolo	1,8	18,9	40,7	31,5	14,0
Nuoto, pallanuoto, tuffi	38,5	33,4	24,9	13,2	24,1
Tennis	3,5	3,5	5,5	3,9	6,0
Sport invernali, alpinismo	5,2	5,3	6,7	5,5	9,3
Caccia	-	0,2	-	0,4	0,1
Pesca	-	-	-	-	0,1
Altro	11,6	7,3	10,1	12,0	9,5
Non indicato	.	1,7	1,4	1,9	2,7
Totale v.a.	90	698	658	327	4.636
MASCHI E FEMMINE					
Calcio	5,7	25,5	35,4	38,3	25,7
Atletica leggera	1,3	1,6	4,3	3,8	4,7
Footing, jogging, podismo	-	0,3	0,2	0,6	3,0
Ciclismo	1,8	2,4	2,5	3,1	7,9
Ginnastica, attrezzistica, danza	35,8	22,6	15,9	24,1	25,9
Pallacanestro	4,8	9,9	9,1	9,7	4,9
Pallavolo	0,9	11,1	23,3	17,7	8,5
Nuoto, pallanuoto, tuffi	42,0	29,2	18,4	10,7	16,9
Tennis	2,7	3,5	6,5	7,2	10,6
Sport invernali, alpinismo	6,0	7,9	6,6	4,9	11,1
Caccia	-	0,1	-	0,1	3,3
Pesca	-	0,5	0,6	0,6	2,7
Altro	12,0	10,5	11,6	11,8	14,0
Non indicato	0,5	1,2	0,8	1,0	1,8
Totale v.a.	172	1.589	1.620	1.029	13.845

Tavola 18.5 - Persone di 3 anni e più che non praticano sport per classe di età, sesso e motivi della non pratica - Anno 1995

Motivi	ETA'				
	3-5	6-10	11-14	15-17	tutte le età
MASCHI					
Mancanza di interesse	9,6	32,2	47,6	49,2	34,7
Mancanza di tempo	3,2	13,2	26,7	38,2	41,4
Mancanza di impianti o diff. a raggiugerli	10,6	21,8	19,8	14,6	5,0
Orari scomodi	1,7	5,7	6,1	5,7	1,8
Motivi economici	3,6	10,3	12,9	9,1	5,2
Disabilità	-	0,9	0,3	2,4	2,2
Motivi di salute	1,7	2,6	1,4	3,3	12,3
Motivi di età	73,3	25,2	1,9	-	26,6
Altro	1,0	3,7	4,5	2,7	1,5
FEMMINE					
Mancanza di interesse	8,8	29,7	42,2	50,0	40,5
Mancanza di tempo	3,4	16,1	32,7	42,8	37,2
Mancanza di impianti o diff. a raggiugerli	12,8	24,4	21,0	14,3	5,2
Orari scomodi	3,4	6,8	7,2	5,0	1,9
Motivi economici	5,1	10,0	15,1	12,4	5,4
Disabilità	0,1	0,6	0,7	0,9	1,9
Motivi di salute	0,5	1,9	1,4	1,9	12,1
Motivi di età	70,2	24,5	2,3	-	28,1
Altro	2,4	3,3	2,2	2,9	2,0
MASCHI E FEMMINE					
Mancanza di interesse	9,2	30,9	44,3	49,7	38,0
Mancanza di tempo	3,3	14,7	30,4	41,0	39,0
Mancanza di impianti o diff. a raggiugerli	11,7	23,2	20,5	14,4	5,1
Orari scomodi	2,5	6,3	6,8	5,3	1,9
Motivi economici	4,3	10,1	14,3	11,1	5,3
Disabilità	0,1	0,7	0,5	1,5	2,1
Motivi di salute	1,1	2,2	1,4	2,5	12,2
Motivi di età	71,8	24,8	2,1	-	27,5
Altro	1,7	3,5	3,0	2,8	1,8

Tavola 18.6 - Persone di 6 ai 17 anni per presenza in casa di un computer e eventuale uso per classi di età e sesso - Anno 1995

Presenza in casa e uso di un computer	ETA'			popolazione di 6 anni e più
	6-10	11-14	15-17	
MASCHI				
No	67,4	59,0	55,0	74,5
Si	31,7	40,6	44,8	25,1
Non indicato	0,9	0,4	0,2	0,4
Usa (*)	25,1	38,3	40,0	16,9
Non usa	6,7	2,3	4,8	8,2
Non indicato	-	-	-	-
Usa (**)	79,0	94,3	89,3	67,1
Non usa	21,0	5,7	10,6	32,8
Non indicato	-	-	0,1	0,1
FEMMINE				
No	75,1	70,5	71,6	79,4
Si	24,3	29,3	27,7	20,1
Non indicato	0,5	0,2	0,7	0,5
Usa (*)	16,2	24,1	21,9	8,0
Non usa	8,1	5,2	5,8	12,0
Non indicato	-	-	-	0,1
Usa (**)	66,5	82,1	79,1	40,0
Non usa	33,4	17,9	20,9	59,7
Non indicato	0,1	-	-	0,3
MASCHI E FEMMINE				
No	71,2	64,6	62,8	77,0
Si	28,1	35,1	36,7	22,5
Non indicato	0,7	0,3	0,4	0,5
Usa (*)	20,7	31,3	31,4	12,3
Non usa	7,4	3,8	5,3	10,2
Non indicato	-	-	-	-
Usa (**)	73,7	89,3	85,6	54,6
Non usa	26,2	10,7	14,3	45,2
Non indicato	-	-	0,1	0,2

(*) Per 100 persone di 6-17 anni

(**) Per 100 persone che hanno in casa il computer

Tavola 18.7 - Persone di 6 anni e più per tipo di linguaggio abitualmente usato in diversi contesti e classi di età (valori assoluti in migliaia) - Anno 1995

	ETA'			
	6-10	11-14	15-17	tutte le età
LINGUAGGIO PREVALENTEMENTE USATO IN FAMIGLIA				
Solo o prevalentemente italiano	66,8	56,7	53,2	44,4
Solo o prevalentemente dialetto	9,8	13,9	16,8	23,8
Sia italiano, sia dialetto	19,9	25,6	26,3	28,3
Altra lingua	1,5	1,8	1,4	1,5
Altro, non indicato	2,0	2,0	2,3	2,0
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0
Totale v.a.	2.816	2.397	2.042	53.580
LINGUAGGIO PREVALENTE CON GLI AMICI				
Solo o prevalentemente italiano	68,6	60,0	56,7	47,1
Solo o prevalentemente dialetto	6,0	8,0	8,8	16,7
Sia italiano, sia dialetto	21,2	27,9	30,7	32,1
Altra lingua	1,1	1,2	1,1	1,2
Altro, non indicato	3,1	2,9	2,7	2,9
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0
Totale v.a.	2.816	2.397	2.042	53.580
LINGUAGGIO PREVALENTE CON GLI ESTRANEI				
Solo o prevalentemente italiano	81,7	81,9	82,3	71,4
Solo o prevalentemente dialetto	2,3	1,7	2,1	6,9
Sia italiano, sia dialetto	12,6	13,0	12,1	18,5
Altra lingua	0,7	0,8	0,9	0,8
Altro, non indicato	2,7	2,6	2,6	2,4
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0
Totale v.a.	2.816	2.397	2.042	53.580

**SECONDO RAPPORTO
DEL GOVERNO ITALIANO**

**SULLA CONVENZIONE DELLE NAZIONI UNITE
SUI DIRITTI DEL FANCIULLO**

Novembre 1998

Appendice legislativa

Ministero degli Affari Esteri
Comitato Interministeriale per i Diritti Umani

Presidenza del Consiglio dei Ministri
Ministro per la Solidarietà Sociale
Osservatorio Nazionale
per l'Infanzia e l'Adolescenza

Centro Nazionale di Documentazione ed Analisi
per l'Infanzia e l'Adolescenza

APPENDICE LEGISLATIVA

SOMMARIO

PARTE PRIMA	
Premessa	263
Definizione dello strumento	268
PARTE SECONDA - INTERVENTI DI PIANO ED ISTITUZIONI RESPONSABILI	
Le iniziative legislative	269
PARTE TERZA- LE AZIONI DI COORDINAMENTO AMMINISTRATIVO	
Interventi per realizzare migliori condizioni di vita per lo sviluppo per tutti i soggetti in età evolutiva	273
Le azioni di promozione del Centro Nazionale e del Dipartimento per gli Affari Sociali	292
LEGGE 28 AGOSTO 1997, N. 285 <i>Disposizioni per la promozione di diritti e di opportunità per l'infanzia e l'adolescenza</i>	293
LEGGE 23 DICEMBRE 1997, N. 451 <i>Istituzione della Commissione parlamentare per l'infanzia e dell'Osservatorio nazionale per l'infanzia</i>	298
LEGGE 3 AGOSTO 1998, N. 269 <i>Norme contro lo sfruttamento della prostituzione, della pornografia, del turismo sessuale in danno di minori, quali nuove forme di riduzione in schiavitù</i>	301
LEGGE 31 DICEMBRE 1998, N. 476 <i>Ratifica ed esecuzione della Convenzione per la tutela dei minori e la cooperazione in materia di adozione internazionale, fatta a L'Aja il 29 maggio 1993. Modifiche alla legge 4 maggio 1983, n. 184 in tema di adozione di minori stranieri</i>	307
LEGGE 20 GENNAIO 1999, N. 9. <i>Disposizioni urgenti per l'elevamento dell'obbligo di istruzione</i>	316
MODIFICHE LEGISLATIVE L. 5 FEBBRAIO 1992, N. 104 <i>Legge quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate</i>	318
CARTA DI IMPEGNI PER PROMUOVERE I DIRITTI DELL'INFANZIA E DELL'ADOLESCENZA ED ELIMINARE LO SFRUTTAMENTO DEL LAVORO MINORILE	319
CODICE DELL'AUTODISCIPLINA PUBBLICITARIA <i>26a edizione in vigore dal 1 ottobre 1997</i>	327
CONVENZIONE DI NEW YORK RATIFICATA CON LEGGE 27-05-1991, N. 176 GIURISPRUDENZA DI APPLICAZIONE	342

PIANO D'AZIONE DEL GOVERNO PER L'INFANZIA E L'ADOLESCENZA 1997/1998

Parte prima

PREMESSA

Il Governo e le istituzioni italiane debbono compiere un deciso salto di qualità rispetto alle politiche per l'infanzia e l'adolescenza assumendo alcuni presupposti fondamentali come guida del proprio agire.

- Compito della politica è promuovere i diritti quotidiani dei bambini, e delle bambine, dei ragazzi e delle ragazze, dei giovani e delle giovani. Fornire strumenti per valorizzare la loro personalità e avvalersi del loro contributo nella formazione delle scelte e delle decisioni. Questo significa sollecitare fin dall'infanzia il sentimento di un'etica civile condivisa. Le grandi decisioni per la vita del paese devono essere assunte considerando le esigenze, le potenzialità e le aspettative delle persone che vivono la stagione della crescita e della formazione.
- Il diritto delle bambine e dei bambini all'educazione e all'istruzione è uno dei diritti umani universali. Esso costituisce l'investimento più forte della società per il futuro. La formazione e la valorizzazione dell'intelligenza e delle risorse umane è l'obiettivo dell'intero sistema formativo e della sua riforma.
- Il livello della qualità della vita goduto dalle bambine e dai bambini, dalle ragazze e dai ragazzi, dalle adolescenti e dagli adolescenti è un indicatore potente dello sviluppo di tutta la società. Investire con intelligenza sulle nuove generazioni significa costruire una società più sicura, più giusta, più capace di competere nella dimensione internazionale del lavoro e dell'economia.
- La qualità complessiva dell'ambiente di vita delle generazioni future si lega all'avvio improrogabile di politiche di sviluppo sostenibile e di salvaguardia dell'ambiente.
- Le nuove generazioni sono e saranno sempre più protagoniste di tutto il faticoso processo di integrazione sociale e culturale della società italiana avviata, come tutte quelle occidentali, ad avere una morfologia sociale multietnica. Il rispetto e la promozione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza può aiutare a costruire processi di integrazione sociale e culturale.
- Le politiche per l'infanzia e l'adolescenza dovranno scaturire da una nuova e diversa costruzione dei rapporti tra cittadini e istituzioni. Per questo scopo è essenziale che queste ultime avviino un percorso di acquisizione di competenze operative specifiche, a partire dalla conoscenza della Dichiarazione Universale dei diritti del Fanciullo. Fondamentale è che le istituzioni adottino, senza indugi, la metodologia del coordinamento delle azioni a livello locale e nazionale.

Il processo politico che si avvierà è per queste ragioni difficilmente limitabile al nostro paese. Esso richiede, al contrario, una forte condivisione di strategie a livello europeo ed internazionale. In questo senso politica nazionale e politica internazionale debbono sempre più configurarsi come piani interattivi. Del resto le cronache evidenziano la dimensione mondiale di alcuni fenomeni che colpiscono l'infanzia: i flussi migratori di intere famiglie, le odissee dei profughi di guerra, le economie fondate sullo sfruttamento del lavoro minorile, lo sfruttamento sessuale dell'infanzia. Questi fenomeni non possono affrontarsi se non in una prospettiva di sempre maggiore cooperazione internazionale. Inoltre le politiche sociali nazionali dovranno collocarsi all'interno dell'asse d'azione delle politiche dell'Unione Europea. E' per questo motivo che l'Italia si candida ad avere un forte ruolo di richiamo nei confronti delle istituzioni europee sulla necessità che il Trattato istitutivo dell'Unione consideri prioritari i diritti di cittadinanza, dei bambini e delle bambine, dei ragazzi e delle ragazze, degli adolescenti e delle adolescenti.

Le riflessioni aperte, anche nel nostro paese, sui grandi temi dello sviluppo della persona, dei legami intergenerazionali e delle scelte pedagogiche di fondo richiedono che si passi subito alla fase delle scelte politiche concrete.

Il Rapporto sulla Condizione dei Minori in Italia - curato dal Centro Nazionale per l'Infanzia del Dipartimento per gli Affari Sociali sotto la supervisione scientifica del Prof. Alfredo Carlo Moro - evidenzia con grande nettezza che le complesse questioni, alle quali si lega il livello di qualità della vita dei bambini e degli adolescenti, devono essere affrontate con una strategia politica ampia e coordinata. Questo approccio globale, che non può considerarsi esclusivamente come intervento normativo, richiede l'attivazione di una pluralità di strumenti.

Il Piano d'Azione governativo per l'infanzia e l'adolescenza è, quindi, l'insieme coordinato degli interventi necessari a far uscire il sistema politico italiano dalla logica di sottovalutazione dei bisogni dei cittadini e delle cittadine nella fase della crescita. Deve inoltre consentire il superamento della ripetuta rincorsa delle emergenze.

Con esso si intendono avviare nuovi processi istituzionali che, nel rafforzare l'attenzione verso i temi dell'infanzia e dell'adolescenza, la rendano produttiva di concrete scelte normative, amministrative e culturali. Una politica per l'infanzia sollecita, con urgenza, alcune grandi riforme: i sistemi formativi, la legge quadro sui servizi sociali, il sostegno alle responsabilità familiari, la modulazione del tempo di lavoro per favorirne la riconciliazione con quello della cura e della famiglia. Promuovere i diritti dell'infanzia, dell'adolescenza e dei giovani, significa realizzare una profonda riforma della spesa sociale e dei sistemi di protezione sociale e favorire una più equa distribuzione delle risorse e delle opportunità tra le generazioni e lungo l'arco della vita.

Inoltre, perché si avviino questi necessari processi di cambiamento e di promozione, è necessaria una nuova valorizzazione del "territorio". Il che significa dare attenzione alla vita quotidiana di bambini e bambine, alla concretezza dei loro bisogni, agli spazi e alle forme in cui è organizzata la vita. Per questi motivi non è rinviabile quella riforma della Pubblica Amministrazione che porti a un rafforzamento e a una maggiore e più trasparente responsabilizzazione delle istituzioni locali e regionali. Infatti le istituzioni più vicine all'infanzia giocano un ruolo decisivo. Non è pertanto eludibile la scelta di valorizzare pienamente l'ente locale, conferendogli strumenti e risorse in grado di far sviluppare pienamente il quadro delle sue competenze in materia di politiche sociali, già definito dalla Costituzione, dal D.P.R. 616/77 e dalla legge 142/).

E' ampiamente dimostrato che là dove i servizi pubblici locali sono consistenti e competenti, capaci di rapportarsi con le risorse del volontariato, del privato sociale e della società civile, migliora complessivamente la qualità della vita sociale e della sua organizzazione.

Il criterio fondamentale è quello di ricostruire una politica dei bambini/e, degli adolescenti e dei giovani, non segmentata e parcellizzata, ma ricondotta ad unità a partire dalla considerazione della vita come un 'unicum', scandito dalle varie fasi evolutive della crescita e formazione personale. Dell'infanzia e dell'adolescenza occorre valorizzare la presenza, l'autonomia, il senso critico e la capacità creativa.

Infatti:

- la qualità della vita di un bambino/a è determinata anzitutto dalla qualità della relazione che lo lega, fin dalla gestazione, alla propria madre, in modo del tutto particolare, e al proprio padre. Per questo è molto importante favorire l'acquisizione di una cultura della maternità e paternità libere e responsabili e sostenere concretamente l'esercizio delle responsabilità familiari. Lo sviluppo di buone relazioni familiari deve essere sostenuto da una adeguata rete di servizi, capaci anche di valorizzare le reti comunitarie, di scambio e mutuo aiuto tra le famiglie. In particolare dovranno attivarsi tutti quei servizi miranti a ridurre al minimo i rischi nei casi di maternità difficili per ragioni anagrafiche, economiche, psicologiche e sociali. I servizi ospedalieri dovranno informare, assistere e collegarsi con i servizi territoriali. Infine dovrà essere assicurata a tutte le donne un'adeguata informazione sui

diritti delle gestanti ed in particolare: sul diritto all'assistenza, all'anonimato e sulla possibilità di non riconoscere il neonato. I consultori devono rafforzare la loro funzione di servizio territoriale aperto e competente, anche in merito alla contraccezione e all'interruzione di gravidanza, curando che le cittadine ed i cittadini siano informati sulla natura dei servizi disponibili. Vanno inoltre riorganizzati e potenziati tutti i settori del servizio materno infantile sia per la psicologia dell'età evolutiva che per la salute mentale in età evolutiva, con particolare riferimento a bambini portatori di handicap fisici-psichici-sensoriali-intellettivi-relazionali. Particolare attenzione va rivolta alle strutture del parto che debbono essere organizzate in funzione delle necessità, ritmi e tempi della madre e della bambina/o, sia italiane che straniere. I servizi territoriali come i servizi ospedalieri, devono intervenire con capacità diagnostica precoce su tutti i possibili problemi della madre e del bambino, assicurando nel contempo ai genitori tutte le forme di sostegno e di informazione utili ad affrontare e migliorare la situazione.

- I primi anni di vita della bambina e del bambino sono decisivi per la costituzione della sua personalità. Lunghi dall'essere passivo, in questo periodo il bambino/a attiva molti investimenti relazionali, affettivi e cognitivi. Per queste ragioni è importante che siano agevolate le esperienze di socializzazione e di educazione dei bambini, con la duplice finalità di arricchire il loro percorso di crescita e di favorire una organizzazione familiare che non distrugga i tempi della relazione figlio-genitore. Si devono perciò elaborare risposte innovative, duttili e agili, alla domanda di asili nido e di scuole materne. Soluzioni che siano in grado di contemperare qualità professionale e contenimento della spesa pubblica. È in questa direzione che deve essere, ad esempio, favorita la creazione di microasili di quartiere, anche autogestiti da famiglie.
- Nel nostro paese non è ancora diffusa una cultura civile dell'infanzia e scarsa è l'attenzione alla solidarietà intergenerazionale. I ritmi del lavoro e della vita, il differenziarsi dei modelli familiari, la rincorsa ai consumi e il crescere delle aspettative di benessere, hanno fatto sentire i genitori sempre più soli di fronte a nuove responsabilità e nuove contraddizioni. Pertanto vanno promosse politiche che favoriscano le relazioni tra coloro che si assumono responsabilità genitoriali e diano strumenti per capire le esigenze reali dei bambini e delle bambine, dei giovani e delle giovani. Promuovere una nuova solidarietà tra le generazioni vuole anche dire adottare politiche di salvaguardia dell'ambiente, che sappiano coniugare la crescita del sistema di scambio e produzione, per la creazione di nuovi posti di lavoro, con le esigenze della sostenibilità dei processi di sviluppo.
- Sull'infanzia ricadono crisi familiari di vario tipo che mettono a rischio la crescita equilibrata di bambine e bambini. Compito delle istituzioni locali è attivare, attraverso i servizi territoriali, interventi che possano sostenere bambini e genitori in difficoltà. Così come, di fronte alle ancora numerose istituzionalizzazioni di minori, vanno messe in atto politiche nazionali e locali che favoriscano decisamente il sostegno competente e quotidiano alla famiglia in difficoltà, l'affidamento eterofamiliare e l'adozione. In particolare va promossa, in tutto il Paese, la costituzione di piccole comunità di tipo familiare che siano in grado di rispondere compiutamente alle esigenze del progetto individualizzato elaborato per ciascun bambino. L'obiettivo di fondo deve essere quello di ridurre al minimo i rischi connessi al fatto che le difficoltà della famiglia naturale conducano allo stabilizzarsi, per il bambino/a, di una prospettiva di vita dominata dalla marginalizzazione sociale, relazionale ed affettiva. In particolare, bisogna prevedere iniziative volte a facilitare la condizione dei bambini/e con genitori in carcere.
- Succede, talvolta, che gli adulti diventino i principali nemici dell'infanzia. Il triste e perdurante fenomeno della violenza e dello sfruttamento dei bambini deve trovare una prima risposta nella fermezza con cui le istituzioni combattono le organizzazioni criminali. Occorre conoscere in modo sistematico la realtà della violenza contro i minori, anche

all'interno della famiglia, indagarne entità e caratteristiche e creare le condizioni per interventi che combattano alla radice questo fenomeno. Bisogna prevenire e costruire le condizioni per limitare il danno nei bambini maltrattati. E' certamente importante reprimere ogni forma di violenza contro i minori, ma occorre farsi carico di prevenire e di spiegare, per facilitare in tutti gli adulti l'attitudine a comunicare e relazionarsi correttamente con i più piccoli.

- La vita dei bambini e delle bambine, dei ragazzi e delle ragazze, degli adolescenti e delle adolescenti è scandita da tempi e segnata da spazi che quasi mai sono stati pensati per le loro esigenze e le loro capacità. Ci si accorge dell'infanzia e dell'adolescenza, solo quando si presentano "problemi" ed emergenze. Bisogna invece imparare a pensare la normalità della vita quotidiana, per rendere le città amiche dell'infanzia. Ad esempio, non sembra più rinviabile far sì che anche nel nostro paese si adottino soluzioni semplici per problemi causati da disattenzione culturale: una segnaletica stradale alla portata di bambini e bambine, il rispetto e la precedenza nei luoghi e negli uffici pubblici, la priorità d'imbarco e di posto nei percorsi autoferrottranviari e aerei ecc.

È di grande importanza che i centri urbani, in modo particolare, si conformino per riconoscere la cittadinanza dei più piccoli. Per crescere bene, infatti, è necessario che vi sia tempo per i rapporti e spazi dove vivere la propria età. Vi debbono essere occasioni, da condividere anche con gli adulti, per sperimentarsi e formarsi alla vita della comunità civica, costituita da approcci, confronti ed integrazioni di persone diverse per età, sesso ed etnia. In questa prospettiva è opportuno prevedere organismi di partecipazione diretta dei ragazzi, finalizzati all'individuazione e alla soluzione dei problemi loro e della comunità.

- Le istituzioni locali e nazionali devono favorire l'offerta di una rete di servizi, complementari alla scuola e alla famiglia, volti a migliorare la qualità del tempo libero dell'infanzia e dell'adolescenza. Questo vuol dire promuovere programmi di aggregazione e di formazione civica di qualità, fondati su modelli educativi aperti e rispettosi della ricchezza del patrimonio sociale, culturale e religioso del nostro paese. Gli orientamenti educativi dovranno corrispondere alla necessità di formare alla convivenza civile, alla legalità, al rispetto della differenza sessuale, alla salute integrale della persona, al lavoro creativo e produttivo, alla multiculturalità.
- La formazione e l'apprendimento sono connaturali ai bambini. Il desiderio di conoscere e di saper fare non è solo funzionale al raggiungimento della propria autonomia, ma è anche l'espressione della piacevole curiosità con cui ci si affaccia verso la complessità del mondo circostante. La scuola è il luogo nel quale i ragazzi e le ragazze, i giovani e le giovani devono sentirsi protagonisti, esprimendo potenzialità, interessi, progetti. Per troppi adolescenti, invece, la scuola è un luogo da cui si fugge. L'abbandono scolastico è una piaga che va combattuta. Per favorire la crescita integrale delle persone è necessaria una maggiore flessibilità dell'organizzazione didattica e va promosso un rilancio culturale, a tutti i livelli, della stagione della formazione scolastica, riaffermandone la funzione insostituibile.
- Tutto il paese deve essere attraversato da una diversa concezione dei diritti dell'infanzia. Non si tratta solo di tutela, ma di una politica che sappia valorizzare la capacità creativa e di giudizio della realtà che i bambini e le bambine sono in grado di esprimere. Vanno ascoltati e rispettati, in un rapporto di fiducia chiaro e coerente. Così come devono essere considerati destinatari e protagonisti del sistema della comunicazione e dell'informazione. Questo vuol dire sollecitare gli operatori della comunicazione a utilizzare linguaggi e contenuti compatibili con le loro esigenze e capacità.

Possiamo concludere quindi che, per assicurare un adeguato sviluppo umano dei soggetti in età evolutiva, sulla base delle linee sopra indicate, è indispensabile una mobilitazione non solo degli organi istituzionali ma anche della società civile, che va sollecitata a prestare una maggiore attenzione alle esigenze dell'infanzia e dell'adolescenza.

Per questo il Piano di azione propone alcune linee guida che tendono a realizzare alcuni fondamentali obiettivi:

- Sviluppare un'adeguata conoscenza della condizione di vita dell'infanzia e dell'adolescenza nel nostro paese; dei suoi problemi; delle sue difficoltà; della diversità per aree geografiche, per sesso, per nazionalità; dei reali processi formativi nella costruzione dell'identità e della maturità;
- Lavorare per il superamento del divario attualmente esistente, in termini di opportunità, risorse e servizi, tra il Centro Nord ed il Sud d'Italia. Con l'obiettivo di sconfiggere la povertà dell'infanzia ;
- Promuovere una nuova attenzione all'infanzia, all'adolescenza e ai suoi diritti, nella nostra comunità nazionale, con la diffusione della conoscenza della Convenzione dell'ONU sui diritti dell'infanzia e con la costruzione, con i vari ordini professionali, di protocolli di intesa per la sua concreta attuazione;
- Sviluppare forme di partecipazione di bambini, bambine e adolescenti perché praticino nel concreto la loro cittadinanza e perché comprendano i diritti che loro spettano, ma anche i doveri verso gli altri e verso la comunità;
- Realizzare non solo una migliore definizione dei diritti di cui devono essere titolari i minori, attraverso alcune revisioni della legislazione vigente in materia, ma anche un sistema di tutela che renda questi diritti non solo astrattamente declamati, ma anche effettivamente goduti;
- Assicurare, non solo sul piano legislativo ma anche nelle prassi operative, che sia rispettata la personalità del soggetto in formazione e che l'interesse del minore venga ad essere privilegiato nei confronti di altri interessi;
- Contrastare tutte le forme di sfruttamento dei minori;
- Realizzare interventi di sostegno alle famiglie per assicurare più soddisfacenti relazioni familiari;
- Prevenire, con adeguati interventi, il disagio minorile identificando le situazioni oggettive di rischio sociale o familiare ed operando per sostenere i minori in difficoltà attraverso strumenti in grado di contrastare le occasioni di disadattamento e di devianza;
- Realizzare strumenti di recupero della devianza, attraverso interventi non segreganti ma risocializzanti;
- Promuovere le condizioni che favoriscano lo sviluppo armonico della personalità del minore. Sviluppare l'associazionismo giovanile e promuovere un utilizzo del tempo libero che abbia valenze educative;
- Consolidare politiche di sviluppo sostenibile ;
- Assicurare un'effettiva integrazione sociale ai bambini stranieri e a quelli italiani che si trovino in situazioni di emarginazione sociale;
- Assicurare servizi ed opportunità di socializzazione per bambini, bambine, ragazze, ragazzi e adolescenti disabili;
- Rilanciare interventi di cooperazione allo sviluppo a favore dell'infanzia.

Definizione dello strumento

Il piano d'azione governativo per l'infanzia e l'adolescenza è, dunque, il programma di lavoro concertato tra le istituzioni centrali dello Stato, le Regioni e le Municipalità per la realizzazione di interventi sul piano culturale, normativo ed amministrativo a favore dell'infanzia e dell'adolescenza da realizzarsi con la partecipazione attiva delle forze del privato-sociale, del volontariato, dell'associazionismo, delle Ong e della società civile in stretto raccordo con le istituzioni dell'Unione Europea.

Il piano d'azione è postulato dalla Convenzione Internazionale di New York sui diritti del fanciullo, ratificata in Italia con la legge n.176 del 27 maggio 1991. Attraverso di esso la Repubblica Italiana si impegna solennemente al raggiungimento degli scopi dallo stesso previsti.

E' per questa ragione che il PDA deve essere adottato formalmente dal Governo e dal Parlamento.

Il Piano d'Azione viene elaborato sulla base delle acquisizioni cui perviene il Ministro della Solidarietà Sociale attraverso il periodico Rapporto sulla condizione del minore in Italia realizzato dal Centro Nazionale di documentazione ed analisi del Dipartimento per gli Affari Sociali della Presidenza del Consiglio dei Ministri ed approvato in sede di Osservatorio Nazionale sulla condizione dei minori in Italia.

Il PDA avrà una configurazione essenzialmente modulare in cui ciascun modulo copre un campo o materia di intervento.

L'approccio del Piano d'Azione deve essere, di conseguenza, il più completo ed integrato possibile (anche se sarà realizzato con gradualità) perché l'oggetto di questo intervento a favore dei bambini e degli adolescenti riguarda la loro vita, la qualità delle loro relazioni familiari ed extra familiari, la possibilità di partecipare ad alcuni processi decisionali o anche semplicemente di essere correttamente informati su quanto accade intorno a loro.

Le amministrazioni impegnate nel P.D.A. debbono dotarsi di uffici referenti per tutte le questioni di loro competenza che abbiano rilevanza per l'infanzia anche attraverso l'istituzione di uffici per la difesa dei diritti dei minori.

Le ricadute sulla vita dei bambini, infatti, non rilevano solo per i settori dell'amministrazione tradizionalmente deputati ad occuparsi di loro come ad es. : la scuola o la sanità, ma per tutti quei soggetti istituzionali dal cui operato dipende essenzialmente la qualità della vita quotidiana. Si pensi ai settori del trasporto, dell'ambiente, delle infrastrutture urbane, del lavoro, della sicurezza, della giustizia, dell'informazione, dello sport e del tempo libero. *Per questa ragione tutti i soggetti istituzionali protagonisti degli interventi dovranno attenersi opportunamente al criterio della cooperazione e del coordinamento degli interventi.*

L'obiettivo di fondo è quindi quello di elaborare una politica minorile che da un lato tenga conto dei bisogni e dall'altro sviluppi pienamente il principio secondo cui l'infanzia è il cardine dello sviluppo attuale e futuro della società la sua risorsa più preziosa e decisiva. Nel pieno rispetto delle autonomie regionali e locali *le azioni debbono essere verificabili ed i problemi di percorso affrontati con forme, anche innovative, di cooperazione tra i livelli statale, regionale e municipale.*

Parte seconda

INTERVENTI DI PIANO ED ISTITUZIONI RESPONSABILI

Le iniziative legislative

a) Osservatorio Nazionale, Osservatori regionali e Centro Nazionale di documentazione ed analisi

Tutto il sistema degli interventi di politica minorile deve poter fare riferimento ad un sistema certo e coordinato di conoscenze della reale condizione dell'infanzia e dell'adolescenza. Per questo motivo è di grande importanza che il Parlamento approvi rapidamente la proposta di legge Calzolaio ed altri che istituisce l'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza e che disciplina il funzionamento del Centro Nazionale di documentazione ed analisi sulla condizione minorile nonché il raccordo di tali organismi con analoghe istituzioni regionali. Del resto l'Osservatorio ed il Centro sono già stati istituiti con decreto ministeriale evidenziando con il loro operato l'importanza che essi rivestono ai fini del lavoro di analisi, confronto e proposta che deve svilupparsi tra le istituzioni centrali, regionali, locali e le organizzazioni del volontariato e del privato sociale.

b) La legge di spesa della finanziaria 1997. Ddl. "Promozione dei diritti e delle condizioni di vita e di crescita dell'infanzia, della preadolescenza e dell'adolescenza"

Il Comitato delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo raccomandava agli stati membri di garantire, alle politiche per l'infanzia e l'adolescenza, stanziamenti progressivamente maggiori anno dopo anno ed in ogni caso di consistenza tale da poter, significativamente, migliorare le condizioni di vita e di sviluppo delle nuove generazioni. In Italia l'insufficiente diffusione della conoscenza dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, la inadeguatezza degli assetti organizzativi per la gestione dei tempi e degli spazi della vita quotidiana dei bambini e delle bambine, gli squilibri nella dislocazione dei servizi socio educativi e socio assistenziali tra il Nord ed il Sud del Paese ed una preoccupante concentrazione di bambine e bambini poveri nel Mezzogiorno postulano un investimento finanziario significativo e strutturale. Con il presente Piano d'azione le varie istituzioni pubbliche si sono impegnate a garantire adeguata copertura per gli interventi di loro competenza destinati all'infanzia. E' per questo motivo che il Ministero per la Solidarietà- Sociale intende utilizzare l'accantonamento di 880 mld per un intervento di sistema che garantisca alcuni orientamenti e servizi:

- l'avvio di politiche di promozione e di sviluppo dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza attraverso azioni positive capaci di incidere visibilmente sull'organizzazione dei luoghi di vita
- il contrasto della povertà attraverso l'istituzione di un minimo vitale per i figli di famiglie senza reddito
- il rilancio degli interventi di deistituzionalizzazione per lo sviluppo dell'affido familiare e delle comunità di tipo familiare
- la sperimentazione di nuove forme di nido non sostitutive di quelle tradizionali
- l'offerta di servizi per il tempo libero di ragazzi e ragazze con impostazioni educative di qualità
- Provvedimento legislativo di revisione della Legge 1044/71 sugli asili nido ed elaborazione di una norma quadro per l'intero settore 0-3 anni che prevede servizi per l'infanzia qualificati, differenziati e flessibili, adeguati ai mutamenti sociali ed alle nuove esigenze familiari.

A venticinque anni dall'emanazione della legge nazionale sugli asili nido, e anche a fronte di proposte di legge di iniziativa popolare, che sottolineano l'esigenza di un intervento in questo

campo, si rende necessaria l'adozione di un provvedimento che ridefinisca e regolamenti in modo innovativo l'intero settore. Da un lato infatti occorre togliere i servizi di nido dall'alveo dei servizi socio assistenziali per collocarli a pieno titolo tra quelli socio-educativi, dall'altro è necessario porre immediatamente le premesse per lo sviluppo di un modello organizzativo ed operativo che risponda alle caratteristiche specifiche dell'utenza. Diversamente, infatti, dagli altri servizi scolastici il nido si caratterizza per una diversa autonomia del bambino/a e per la particolarità delle relazioni che in questa fase della sua vita (0-3 anni) legano i genitori ai figli. Finora poi è stata prevalentemente considerata l'utilità sociale del nido come supporto alle esigenze organizzative dei genitori lavoratori ma molto di più si potrà fare per far sì che vengano, contestualmente, rispettate le esigenze dell'utenza in termini di qualità del servizio, di prossimità ai luoghi di vita e di lavoro, di flessibilità ed economicità.

c) Iniziativa per l'armonizzazione dei tempi di lavoro e tempi per la cura e la famiglia

Per la vita dei bambini/e e dei ragazzi/e è fondamentale l'organizzazione della vita quotidiana. Non può esservi nessun rispetto per il diritto dei figli/e e dei genitori alle relazioni sociali e familiari se non verrà ripensata molto profondamente la disciplina giuridica del tempo di lavoro per gli uomini e le donne. Su questo processo di adeguamento normativo il Governo si impegna a presentare al Parlamento un disegno di legge.

d) Sostegno al disegno di legge sul riordino del sistema formativo

Il Governo è impegnato in uno sforzo di riqualificazione e di riorganizzazione di tutto il sistema scolastico. Superata una logica che scaricava sulla scuola ogni aspettativa di socializzazione, di educazione oltreché ovviamente di formazione, è necessario restituire al sistema certezza di compiti oltreché un'organizzazione in grado di sviluppare percorsi formativi e didattici adeguati.

e) Riforma dell'ordinamento giudiziario

La Magistratura minorile ha meriti di grandissimo rilievo nello sviluppo dato alla tutela dei bambini e degli adolescenti. Tuttavia l'ordinamento giudiziario minorile risale al 1934 ed appare per molti aspetti inadeguato ad affrontare i bisogni per la loro attuale configurazione. Proprio per questa ragione è opportuno che si avvii un processo di approfondimento delle ipotesi di miglioramento e razionalizzazione del sistema in grado di dar vita a strumenti d'intervento che siano, ad esempio, in grado di gestire correttamente le conflittualità intrafamiliari attraverso l'istituto della mediazione familiare e ad organi di tutela che riescano ad essere più vicini ai luoghi di vita dei bambini/e e dei ragazzi/e. Inoltre appare quanto mai opportuno che si prevedano meccanismi di reale specializzazione di tutti gli organi giudiziari minorili per tutti i gradi di giudizio. Da ultimo non può non sottolinearsi l'importanza che avrebbe l'istituzione del difensore civico dei bambini che potrebbe correttamente sviluppare le funzioni di tutela extragiudiziale degli interessi diffusi dell'infanzia e dell'adolescenza. Per queste ragioni il Governo si impegna a presentare al Parlamento un testo di disegno di legge.

f) Iniziative legislative per l'armonizzazione dell'ordinamento italiano in materia di infanzia alle disposizioni introdotte con la ratifica della Convenzione Internazionale di New York sui diritti del fanciullo e da altre Convenzioni internazionali

La legislazione italiana per l'infanzia e l'adolescenza appare caratterizzarsi non per difetto di norme quanto piuttosto per carenza di organicità. Essa infatti appare disseminata in una molteplicità di provvedimenti legislativi non riferiti specificatamente all'infanzia ed emessi in periodi diversi ed in situazioni storiche non omogenee. E' pertanto necessario che il Governo assuma l'iniziativa per un lavoro di razionalizzazione ed armonizzazione delle norme in materia. Per quanto attiene la materia delle adozioni internazionali il Governo presenterà un DDL per la ratifica della Convenzione dell'Aia. Infatti l'Italia ha visto negli ultimi anni crescere esponenzialmente il numero delle

domande di adozione internazionale ed è per questa ragione che appare quanto mai importante aderire pienamente a questo strumento che appare complessivamente soddisfacente sia per una più compiuta garanzia degli interessi dell'adottato/a sia per disciplinare l'intera materia delle adozioni internazionali collocandola tra gli interventi di cooperazione internazionale. Inoltre le misure previste a sostegno degli adottanti e per la semplificazione e razionalizzazione di tutto il sistema contribuiranno a rendere più equo e trasparente l'intero sistema.

Alcune recenti Convenzioni europee hanno definito più compiutamente il quadro regolativo di aspetti importanti della politica europea in materia minorile così ad esempio la Convenzione Europea sull'esercizio dei diritti dei minori (Strasburgo 25/1/96) e la Convenzione Internazionale sulla protezione dei minori (Aja 19/10/96). Lo sviluppo di una rete giuridica interordinamentale appare essere un fattore fondamentale di aggiornamento del nostro sistema giuridico. In particolare la Convenzione Europea sull'esercizio dei diritti del minore sarà l'occasione per una migliore disciplina del diritto dei minori ad esprimere e far valere il proprio punto di vista in tutti i procedimenti (giurisdizionali ed amministrativi) che li riguardano.

g) Modifica del codice di diritto penale per tutela infanzia

Il nostro ordinamento penale è ancora profondamente connotato da una scarsa considerazione della gravità del danno che si produce nell'intera società quando si attenta all'incolumità fisica e psichica dei bambini. Il nostro codice, pertanto, ha bisogno di modifiche che completino efficacemente il sistema di tutela. Il Governo, pertanto, si impegna a presentare al Parlamento un disegno di legge di modifica del codice penale.

h) Miglioramento della L.184/83 sull'affidamento e l'adozione (Grazia e Giustizia d'intesa con Solidarietà Sociale e Pari Opportunità)

Si è molto invocato, negli ultimi anni, un processo di revisione della legge sull'affidamento e le adozioni, il Governo, a partire dalla considerazione del fatto che, grazie a questa legge, l'Italia è stata per anni un paese all'avanguardia nella tutela dell'infanzia, intende fornire al Parlamento un quadro completo degli interventi miranti a migliorarne la funzionalità e ad adeguarne i principi alla luce dell'esperienza della sua applicazione. Per questo scopo si costituirà in seno all'Osservatorio nazionale una Commissione di studio ed indagine sull'applicazione della legge 184/83.

i) Iniziativa per la modifica della Legge 216/91 per la prevenzione del coinvolgimento del minore in attività criminose

La legge 216/91 ha il merito di aver rilanciato nelle aree più a rischio del nostro paese lo sforzo di offrire servizi e spazi di aggregazione sociale in grado di contrastare le derive della solitudine e della devianza. Alla luce di cinque anni di gestione e in correlazione con il disegno di legge di spesa della finanziaria 1997 (cfr. par.b) è necessario che la legge 216 si modifichi affinché corrisponda ancor meglio ai suoi scopi. E' urgente, infatti, destinare risorse per quei minori che già hanno fatto ingresso nell'area penale. Il problema in Italia appare rilevante e tocca in modo crescente i preadolescenti e gli stranieri. A fronte di ciò, del dibattito aperto su una profonda revisione dei carceri minorili e sul contestuale sviluppo di comunità alternative ad essi, appare necessario non disperdere le risorse e finalizzare ulteriormente le risorse a valere sulla 216. Inoltre le Regioni hanno più volte chiesto allo Stato di poter concorrere alla programmazione degli interventi attivati con questa norma al fine di rendere più coerente e coordinato l'intero sistema regionale di interventi a favore dell'infanzia e dell'adolescenza. Per questi motivi il Governo si impegna a presentare al Parlamento un disegno di legge di modifica della legge 216.

l) Sessualità ed infanzia

Sempre più spesso, purtroppo, si ha notizia di episodi agghiaccianti che riguardano lo sfruttamento sessuale di bambini/e e ragazzi/e. Il Parlamento ha in esame una proposta di legge che inasprisce le

sanzioni per quanti si macchiano di reati di tale genere. Il Governo esprime tutto il suo appoggio a tale iniziativa in coerenza con quanto si impegna a produrre al Parlamento in materia di modifiche al Codice Penale e di coordinamento amministrativo delle azioni di prevenzione, riabilitazione e repressione. Il corretto esercizio della sessualità, tuttavia, non si improvvisa. Il numero impressionante di cittadini adulti italiani che intraprendono le tristi rotte del turismo sessuale a danno dell'infanzia più povera ne è la prova più certa. Per questo motivo il Governo auspica che il Parlamento approvi sollecitamente la legge sull'educazione sessuale nella convinzione si tratti di un investimento culturale di valore incalcolabile per il benessere relazionale e per la crescita personale e sociale delle nuove generazioni di cittadini e cittadine.

m) Iniziativa legislativa per la promozione di una Agenzia di servizi reali a favore delle città amiche dell'infanzia

Tale iniziativa si propone di fornire gli strumenti di supporto per la realizzazione del programma del piano “una città a misura di bambino”.

Parte Terza

LE AZIONI DI COORDINAMENTO AMMINISTRATIVO

Interventi per realizzare migliori condizioni di vita per lo sviluppo per tutti i soggetti in età evolutiva

a) Servizi Sanitari alla maternità, prima infanzia ed adolescenza

INIZIATIVA: Ministero della Sanità

Ministero della Solidarietà Sociale

Ministero Pari Opportunità

Ministero per la Pubblica Istruzione

Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province Autonome

Conferenza Stato - Città

STRUMENTO: Atto di indirizzo e coordinamento

OGGETTO: Riqualificazione dei servizi socio-sanitari rivolti alla maternità, infanzia ed adolescenza.

Nel riaffermare il ruolo della Regione quale soggetto primario della programmazione sanitaria ed in considerazione dei diversi modelli adottati per l'organizzazione della rete ospedaliera delle Aziende Sanitarie Locali e dei Distretti, si richiama l'attenzione degli organi preposti sulle seguenti linee di intervento:

1. **INTEGRAZIONE DEI SERVIZI.** La tutela materno-infantile e lo sviluppo psicofisico degli adolescenti va considerata un'area ad elevata integrazione sociosanitaria. Pertanto le connessioni tra area sociale e sanitaria, nel nuovo quadro di relazioni tra Autonomie Locali ed Aziende Sanitarie, devono trovare attuazione in via prioritaria nella rete dei servizi rivolti alla procreazione e alle persone da zero a diciotto anni. Si rende quindi necessario:

- legiferare a livello regionale in merito agli interventi sociali a rilievo sanitario, riclassificandoli come componente qualificante dell'offerta e garanzia di efficacia terapeutica.

- Sviluppare intese operative organiche e permanenti tra pediatria di base, Distretto di base, Consultorio Familiare, Unità dell'Età Evolutiva, Unità di Neuropsichiatria Infantile, Unità Handicap, Dipartimenti Ospedalieri di Pediatria e Neonatalità per creare un insieme coerente di servizi ed assicurare la continuità terapeutica, accompagnando la crescita del soggetto nelle varie fasi della vita.

- Diffondere i Servizi di Inserimento Lavorativo (SIL) rivolti ad adolescenti e giovani affetti da disturbi della mente, handicap fisici e sensoriali, tossicodipendenza (assistiti dal Dipartimento di Salute Mentale, Dipartimento Handicap, SERT).

-Assicurare per l'adolescente con handicap la continuità degli interventi oltre i diciotto anni (coordinamento tra area materno-infantile ed area handicap-adulti; integrazione con i servizi di orientamento scolastico e lavorativo).

-Formare gli operatori sanitari e strutturare gli interventi in modo da dare continuità di cura ed assistenza nei passaggi da un servizio all'altro.

-Favorire i gruppi di lavoro integrati tra servizi socio-sanitari delle ASL regionali e servizi sociali degli Enti Locali per le problematiche inerenti la tutela psicosociale dei minori e delle famiglie.

2. **TERRITORIALITA' DEGLI INTERVENTI.** Occorre de-ospedalizzare gli interventi pediatrici avvicinandoli all'ambiente di vita della madre e del nucleo familiare secondo le modalità proprie della medicina comunitaria. Si tratta a tal fine di:

- riconvertire le strutture pediatriche di ricovero di pediatria generale in strutture specialistiche per terapie intensive protrate, attrezzate con servizi che consentono ai bambini, adolescenti ed alle loro famiglie di continuare alcune attività indispensabili per la crescita quali la formazione e la socializzazione (scuola a distanza, spazi giochi, etc.).

- Riconvertire, ove possibile, gli interventi ospedalieri per bambini attualmente svolti in regime di ricovero in interventi ambulatoriali.
- Favorire la sperimentazione di parto a domicilio e di parto in ospedale con dimissioni rapide accompagnate da assistenza domiciliare alla madre, al bambino ed ai conviventi.
- Riqualificare la rete dei consultori familiari, sviluppando nuove modalità operative, per rispondere ai bisogni di tutte le donne e le coppie, anche psicologico alle famiglie multiproblematiche, alle famiglie adottive, alle coppie in crisi e/o conflittuali.
- Sostenere e diffondere la sperimentazione di consultori per adolescenti.

3. GESTAZIONE E PARTO. Occorre dedicare una formazione specifica per tutti gli operatori sanitari che intervengono in alcuni momenti critici, che possono incidere in modo rilevante sullo sviluppo del rapporto madre-bambino.

- Gestazione: garantire la salute ed il benessere psicofisico della gestante come premessa per il benessere del neonato e dei figli futuri.
- Parto: ampliare le opzioni offerte alle donne sulle modalità di svolgimento del parto (parto dolce, parto a domicilio); rispettare le diverse culture delle donne immigrate (operatrici della mediazione); facilitare la partecipazione del padre (accesso alla sala parto e flessibilità degli orari dei reparti di ostetricia e neonatalità); garantire alla madre il diritto di non riconoscere il figlio e rimanere anonima.
- Comunicazione di una diagnosi negativa: assicurare un valido sostegno psicologico alla madre ed alla coppia per rielaborare eventi sanitari infausti (morte del neonato, malformazioni, insuccesso terapeutico).
- Procreazione assistita: garantire alla donna ed alla coppia il diritto a ricevere una corretta ed esauriente informazione su opportunità, conseguenze, rischi e costi delle diverse opzioni terapeutiche.

b) Estensione del servizio della scuola materna e dell'infanzia nel sistema pubblico integrato.

INIZIATIVA: Ministero Pubblica Istruzione

Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province Autonome di Trento e Bolzano

Conferenza Stato - Città

OGGETTO:

Estendere il servizio della scuola dell'infanzia nella prospettiva del sistema pubblico integrato al fine di soddisfare le esigenze dell'utenza in tutto il territorio nazionale.

c) Rilancio e sviluppo delle finalità di socializzazione e formazione della scuola. Lotta al fenomeno della dispersione scolastica.

INIZIATIVA: Ministero della Pubblica Istruzione

Ministero Solidarietà Sociale

Ministero di Grazia e Giustizia

Ministero del lavoro

Ministero dell'Ambiente

Ministero per i Beni Culturali

Conferenza Stato Regioni

Conferenza Stato Città

OGGETTO:

- Il sistema scolastico, dalla scuola dell'infanzia alla scuola superiore, è il più importante investimento sociale sui minori. La formazione e l'istruzione, l'educazione e la cultura costituiscono i fattori decisivi della crescita. Ciò che accade alla scuola è fondamentale per

il futuro delle nuove generazioni. Ogni ragazzo è una ricchezza in sé e per il Paese: promuoverne lo sviluppo, valorizzarne le potenzialità è il compito positivo della scuola. La riforma del sistema scolastico è il primo investimento positivo del Paese sui minori. Autonomia, progettualità, apertura al territorio sono i cardini della riforma.

- Nella complessità sociale e nella rete istituzionale la scuola è il punto di riferimento centrale per la costruzione del tessuto sociale, culturale e civile della nazione. Concorre a ciò la nuova prospettiva dell'apertura della scuola alle attività complementari ed integrative suggerite dalle famiglie, dagli studenti, dai soggetti interni ed esterni alla scuola. E' sul territorio, attraverso accordi di programma, convenzioni, protocolli di intesa che coinvolgono le istituzioni, i servizi sociali, le famiglie, le amministrazioni, il volontariato che può essere rafforzata la rete di protezione dei minori ed ampliata la loro possibilità di crescita.
- Di particolare significato sono le reti di carattere culturale: le biblioteche, il teatro, la multimedialità. Al riguardo vanno sottolineate le esperienze promosse dal Ministero dell'Ambiente attraverso la Rete Lab.Net che prevede la creazione di laboratori territoriali di educazione ambientale. Abbiamo il dovere morale di offrire ai bambini mezzi e punti di riferimento affinché nel loro aprirsi al mondo trovino percorsi adatti per la costruzione di identità sicure, libere e serene. Famiglia, scuola, servizi educativi per l'infanzia, servizi sanitari, biblioteche-mediateche per ragazzi, proposte culturali: è questa la rete che investendo in formazione ed in cultura costituisce un investimento forte per la prevenzione della devianza. In ogni città che ne sia sprovvista è necessario far sorgere centri di biblioteca-mediateca per ragazzi nei quali operatori ed educatori possono stimolare i ragazzi a conoscere ed a comunicare. Servizi culturali per il tempo libero, esperienze di educazione ambientale non sono secondari nella costruzione della personalità dei minori.

In questo contesto si inserisce l'attività del Ministero per i Beni Culturali ed Ambientali, in accordo con il Ministero della Pubblica Istruzione, che prevede alcune iniziative che si inseriscono in tale programma:

- *"a scuola di biblioteca"*, attività di formazione rivolta ai docenti ed al personale utilizzato nelle biblioteche scolastiche ed i cui destinatari finali sono gli studenti. Il progetto dovrebbe coinvolgere le principali istituzioni bibliotecarie presenti sul territorio e potrebbe articolarsi in più fasi: una prima destinata a docenti e bibliotecari scolastici, una seconda costituita dal progetto didattico rivolto agli studenti e che sarà svolto in collaborazione da docenti e bibliotecari scolastici, ed una terza fase di verifica;
- *"informatizzazione delle biblioteche dei conservatori di musica"* risponde alla necessità di riorganizzare le biblioteche dei Conservatori anche su base informatica arrivando alla trasformazione in archivi digitali di documenti musicali.

Si segnala inoltre che altre due iniziative: *"itinerari didattici negli archivi"* ed *"itinerari didattici nei musei"*, sono in fase di avanzata elaborazione.

- La prospettiva che il Ministero della Pubblica Istruzione intende adottare è quella di una prevenzione continua che corrisponde ad un criterio di erogazione di un "buon servizio in sé", teso appunto ad assicurare la qualità nell'ordinarietà degli interventi al fine di evitare politiche rivolte a tamponare l'emergenza. Non va comunque sottaciuto l'aspetto più patologico del fenomeno dell'abbandono scolastico a cui si dovrà rispondere con interventi più mirati anche di tipo compensativo ed attraverso varie forme di recupero. La scelta metodologica più efficace per realizzare progetti tesi a prevenire il disagio scolastico è quella di rete. Tale opzione si richiama ad una prospettiva sistemica del benessere sociale e adotta strategie di lavoro, secondo cui il successo formativo è determinato dall'integrazione dei servizi rivolti alla persona. La metodologia di rete risulta, dai progetti attuali, quella più adeguata, sia per intervenire a livello di prevenzione continua che nelle forme più patologiche del problema. *La scuola, essendo un servizio complesso*, in quanto coinvolge

contemporaneamente più soggetti (alunni, insegnanti, dirigenti, genitori, altri soggetti...) e diversi contesti (classe, famiglia, gruppi amicali, istituzioni), *deve al proprio interno costruire una rete in grado di migliorare il servizio erogato quotidianamente*. La prospettiva, nel quadro delle future riforme strutturali:

- autonomia scolastica;
- riordinamento del sistema formativo;
- elevamento dell'obbligo scolastico;
- sistema nazionale di valutazione;
- riforma degli organi collegiali

è quella di dare risposte hic et nunc attraverso una migliore gestione di tutte le risorse umane e materiali disponibili.

Gli spazi per una più efficace azione formativa della scuola devono prioritariamente essere finalizzati all'affermazione della centralità dell'alunno, valorizzando "la cultura di cui sono portatori i giovani" (Direttiva 133/96), ed alla promozione di un ambiente educativo di apprendimento in cui il potenziamento dell'intelligenza di tutti e di ciascuno costituisca la priorità irrinunciabile di qualsiasi progetto educativo.

Investire nella formazione dei giovani significa capitalizzare un patrimonio di inestimabile valore da investire nello sviluppo della società futura.

5. Va ribadito che l'evasione scolastica nel nostro Paese è fortemente diversificata sul territorio: in alcune aree del sud si manifesta già in età precoce; al nord è rinviata ad anni successivi, in modo particolare nel passaggio scuola media - biennio. Un ulteriore punteggiatura riguardante l'abbandono scolastico può essere ricondotta alle seguenti cause:

- socio-economiche nelle aree a maggior degrado sociale;
- culturali (atteggiamenti, percezioni della famiglia...);
- nuove forme di disagio presenti in contesti di ricchezza materiale;
- personali;
- scolastiche.

Le famiglie sono una componente determinante nella lotta all'insuccesso scolastico ed un coinvolgimento prettamente formale è oggi decisamente insufficiente rispetto alla complessità delle responsabilità richieste. L'autonomia scolastica comprensiva anche della riforma degli organi collegiali, dovrà determinare le premesse per un protagonismo più significativo dei genitori nella scuola, soprattutto negli ordini scolastici "più deboli" (media e superiore).

d) Le città a misura delle bambine e dei bambini

INIZIATIVA: Ministero dell'Ambiente
Ministero degli Affari Esteri
Ministero della Pubblica Istruzione
Ministero Solidarietà Sociale
Ministero Pari Opportunità
Conferenza Stato-Regioni
Conferenza Stato-Città

OGGETTO:

Lo sviluppo dell'ambiente urbano e del territorio antropizzato si è realizzato mediante la separazione e la specializzazione degli spazi, delle funzioni, delle competenze. Gli insediamenti umani sono stati in molti casi via via privati della cura e dell'attenzione dei propri abitanti: i centri storici perché quasi del tutto disabitati e le periferie perché dormitori privi di strutture di socializzazione.

La città diventa enorme e pericolosa per il traffico, l'inquinamento, l'accumulo dei rifiuti, la microcriminalità, non riesce a creare nuove identità e nuove appartenenze.

La possibilità di intervenire in questo tipo di assetto richiede un cambiamento radicale nella progettazione e nella gestione dell'ecosistema urbano (sviluppo sostenibile) perché occorre passare dalla frammentazione alla integrazione degli spazi progettati con l'ambiente, dalla specializzazione alla coesistenza delle funzioni, dal degrado legato all'abbandono alla possibilità di riconoscere il proprio ambiente, di riconoscersi in esso e di prenderne cura tutelandolo.

Il progetto del Ministero dell'Ambiente per città sostenibili delle bambine e dei bambini nasce dalla considerazione della necessità di modificare la filosofia di gestione dell'ecosistema urbano assumendo i bambini e le bambine come indicatori della qualità urbana, e le esigenze e gli spazi per l'infanzia, come parametri per la promozione di uno sviluppo sostenibile.

Rendere protagonista il "soggetto infanzia", che oggi pesa poco, non ha tempo né spazi e soprattutto non ha voce, significa non solo considerare i bambini e le bambine come semplici indicatori ma protagonisti, in quanto "soggetti in età evolutiva" adulti e cittadini di domani, dei cambiamenti possibili.

Nel Piano d'azione del Governo è dunque inserita l'"azione" di rendere le città più "amiche dell'infanzia".

Non servono solo maggiori iniziative "per" i bambini e le bambine, ma è necessario modificare la politica di governo della città, quando una città sarà adatta ai bambini sarà più adatta a tutti i cittadini e più democratica.

Si tratta quindi di avviare una nuova stagione della pianificazione urbana non-quantitativa ma legata anche a parametri e modelli, non-espansiva ma capace di accrescere occasioni e opportunità, non-somma di interessi individuali ma democratica e partecipativa, non puramente architettonica ma riferita ad un "sostenibile" legame città-territorio-risorse.

Appare evidente la necessità di strategie locali per un modello urbano sostenibile. Ogni città ha la sua specificità e pertanto occorre che ciascuna trovi la propria via alla sostenibilità, integrandone i principi nelle rispettive politiche e partendo dalle proprie risorse per costruire appropriate strategie locali.

Non si tratta di intervenire su singole patologie ambientali delle città ma di studiare soluzioni per una gestione sostenibile dell' "ecosistema urbano" volte a:

- prevenire il degrado;
- promuovere uno sviluppo sostenibile attraverso il coinvolgimento degli amministratori locali e la partecipazione dei cittadini;
- promuovere processi di trasformazione dell'ambiente urbano attraverso la partecipazione dei bambini e delle bambine garantendo opportune forme di partecipazione, di espressione e di intervento.

I bambini e le bambine sono un soggetto a rischio ("vulnerabile group") dell'attuale insostenibilità urbana. Così i diritti e il benessere dell'infanzia possono essere un indicatore "ecologico" di buon governo, di buona amministrazione, di società sana, di qualità degli insediamenti, di futuro migliore.

Nel periodo della formazione del nuovo governo, le *dichiarazioni programmatiche del Presidente del Consiglio* hanno sottolineato sia il rilievo di una iniziativa economico-sociale in favore dello sviluppo sostenibile a livello interno e internazionale sia la necessità di prestare maggiore attenzione alla difesa e valorizzazione dei diritti dei bambini e delle bambine.

Inoltre, sulla base delle indicazioni e degli impegni della Conferenza ONU a Rio (1992) e Istanbul (1996), le Agende XXI locali, che molte città stanno avviando, intervengono sulla qualità della sostenibilità urbana.

Il Ministero dell'Ambiente, si sta occupando del coordinamento delle attività dei comuni italiani per le Agende XXI locali e del coordinamento centrale riguardo l'attuazione di Habitat II, verificando anche le opportunità operative per l'attuazione di città sostenibili delle bambine e dei bambini.

OBIETTIVO:

Il Ministero dell'Ambiente, in collaborazione con il Ministero per gli Affari Sociali, il Ministero degli Affari Esteri, l'UNICEF, ed il Comune di Roma, istituisce sperimentalmente in Italia un *marchio di qualità infantile delle città* "città amica dell'infanzia", assegnato ed aggiornato annualmente, a cominciare dal 1997 (collegandosi anche al progetto dell'UNICEF "towards child friendly cities").

Sulla base di parametri misurabili relativi alla sostenibilità urbana "infantile", individuati ragionando su criteri oggettivi e soggettivi, urbanistico-ambientali e generazionali-democratici, le città più amiche dell'infanzia dovranno:

- ripensare i servizi per i bambini e delle bambine (che servono "anche a loro");
- coordinare tutti gli spazi destinati permanentemente all'educazione;
- organizzare aree di gioco, più sicure, colorate, attrezzate, aperte alla progettazione partecipata, prevedendo cioè forme di partecipazione dei bambini e delle bambine: da semplici soggetti che vivono gli spazi e le situazioni preparate per loro dagli adulti a "piccole persone" che cominciano a pensare alla propria vita ed alle proprie esigenze facendosi ascoltare dai grandi...;
- istituire dei "consigli" dei ragazzi e delle ragazze, o forme analoghe di consultazione e discussione;
- prevedere Piani urbani del traffico e della mobilità (con particolare attenzione ai pedoni ed ai ciclisti), strade e marciapiedi senza auto, zone lente, silenziose per arrivare alla sfida del 10% di "aree protette pedonali" nei centri urbani entro il 2000;
- destinare una quota degli interventi generali programmati dagli enti locali ad iniziative destinate ai bambini ed alle bambine;
- promuovere attività di educazione ambientale nella direzione dello sviluppo sostenibile per incentivare il processo di identificazione tra i bambini, il territorio, la città (...iniziative tipo "una strada per amico" "adotta un monumento");
- promuovere la realizzazione di piani particolareggiati di quartiere per la riqualificazione dei cortili e la creazione di adeguati spazi di socializzazione.

Il Ministero dell'Ambiente organizzerà nella prima metà del 1997 un Forum Internazionale sulle città sostenibili delle bambine e dei bambini in collaborazione con il Ministero per gli Affari Esteri e l'Unicef, e successivi seminari dedicati ai temi dello sviluppo sostenibile, con particolare riferimento agli effetti sulla qualità di vita delle bambine e dei bambini, derivanti dalle indicazioni e dagli impegni in particolare delle Conferenze internazionali di Rio e di Instambul.

e) L'integrazione del minore con handicap

INIZIATIVA: Ministero della Solidarietà Sociale
Ministero della Pubblica Istruzione
Ministero della Sanità
Ministero del lavoro
Conferenza Stato- Regioni

OGGETTO: La sfida del futuro: l'integrazione degli interventi e dei servizi territoriali

Le problematiche dei bambini handicappati non possono essere considerate separatamente dalle condizioni dell'infanzia nel suo complesso. Il bambino handicappato non è un bambino diverso, ma soltanto un bambino con una difficoltà in più che può aver bisogno di interventi specifici, ma prima di tutto necessita degli stessi servizi rivolti a tutta l'infanzia. Molti servizi territoriali (trasporti, centri sociali, palestre, piscine, spazi verdi) non devono essere organizzati per i minori disabili, ma anche per loro. A livello territoriale occorre compiere un salto qualitativo nel campo delle politiche

sociali superando la visione dei bisogni sociali per categorie attraverso un diverso e innovativo impegno di sostegno alla famiglia.

Al fine di contrastare forme di disabilità con le conseguenti situazioni di handicap e di predisporre una rete di servizi e di interventi che migliorino le condizioni di integrazione evitando processi di emarginazione sociale si individuano di seguito le azioni prioritarie da svolgere nell'ambito del presente piano :

- *Linee guida per l'attuazione a livello territoriale della L.104/92 in sede di Conferenza Stato-Regioni*

In particolare si forniranno indirizzi per le Regioni e gli Enti locali in materia:

- di servizi per la prevenzione e la diagnosi precoce (azioni di informazione ed educazione sanitaria sulle cause e conseguenze dell'handicap, servizi per la prevenzione di malattie genetiche che possono essere causa di disabilità)
- di interventi per soggetti minori con handicap in situazioni di gravità (servizi di aiuto personale, centri diurni socio-riabilitativi ed educativi, interventi per l'uso dei servizi e dei trasporti collettivi)
- di definizione di standard per strutture di accoglienza di minori disabili
- potenziamento delle strutture non ospedaliere per la cura e la riabilitazione dei bambini con manifestazioni di disagio psichico con particolare attenzione agli interventi di sostegno psicologico alle famiglie
- *Verifica dell'attuazione degli accordi di programma per l'integrazione scolastica e sociale (art.13 L.104/92).*
- Azioni di verifica, con il coinvolgimento del Ministero della Pubblica Istruzione dello stato di attuazione delle disposizioni in materia di diritto allo studio e promozione di interventi amministrativi per assicurare la stipula, a livello territoriale e con il concorso di tutte le istituzioni competenti, degli accordi di programma volti ad assicurare pari opportunità di accesso ai percorsi di integrazione economica, culturale e sociale.
- *Costituzione e promozione delle attività della Commissione interministeriale Handicap.*
- Azioni di verifica, consulenza, studio ed elaborazione di proposte operative e normative per il miglioramento delle politiche di integrazione con particolare riferimento alla condizione dei minori disabili.

f) L'integrazione del bambino straniero e della sua famiglia

INIZIATIVA:

Ministero della Solidarietà Sociale
Ministero della Pubblica Istruzione
Ministero della Sanità
Ministero dell'interno
Ministero degli Affari Esteri
Ministero Pari Opportunità
Conferenza Stato-Regioni
Conferenza Stato-Città

OGGETTO:

Favorire i processi generali e locali di integrazione dei bambini e delle bambine stranieri in Italia attraverso forme innovative di coinvolgimento delle comunità territoriali nelle dinamiche tra famiglie italiane e straniere. Questi sono gli ambiti in cui il Dipartimento Affari Sociali ritiene prioritario agire:

- migliorare il sistema di rilevazione della presenza dei minori stranieri in Italia (si potrebbe ipotizzare l'istituzione di un documento individuale per tutti i minori stranieri);
- migliorare e coordinare i sistemi di rilevazione già esistenti, uniformando le tipologie (sarebbe utile un accordo con l'ISTAT);
- in generale, occorre assicurare al minore il riconoscimento dei diritti a prescindere dalla condizione giuridica del genitore;
- ipotizzare la modifica della legge sulla cittadinanza, facendo sì che il minore che nasce in Italia non si trovi - come spesso accade - in una condizione di non piena cittadinanza, condizione che ha notevoli conseguenze sul piano psicologico e di socializzazione;
- adottare interventi a favore della maternità, che possono riguardare facilitazioni in merito all'alloggio, alla garanzia del posto di lavoro, alla garanzia del soggiorno, ecc. dei genitori o del singolo genitore (per il tipo di immigrazione che caratterizza il nostro paese, spesso si tratta infatti di famiglie immigrate monogenitoriali);
- adottare interventi specifici a favore dei minori nella fascia d'età tra 0 e 3 anni, essendo questa la fascia d'età con minori garanzie non tanto sulla carta quanto di fatto. Ciò anche al fine di evitare quanto più possibile l'istituzionalizzazione di questi bambini, come invece accade troppo spesso (va ricordato che numerose ricerche hanno evidenziato che spesso l'istituzionalizzazione del minore straniero avviene non per l'esistenza di condizioni di particolari gravità, ma per problemi di tipo socio-economico della famiglia). Tali misure dovrebbero riguardare sia la madre o i genitori, sia il bambino. Comunque l'inserimento nelle strutture pubbliche da molti prospettata come la soluzione più adeguata, deve comunque tener conto delle difficoltà dei genitori per ciò che riguarda gli orari di lavoro che spesso non coincidono con quelli dell'asilo. Diversi Comuni hanno sperimentato già interventi specifici e sarebbe opportuno una riflessione in tal senso per adottare iniziative nazionali.
- nella fascia d'età relativa alla scuola di base, sarebbe opportuno non delegare tutti gli interventi alla scuola, ma far maggiormente riferimento al territorio e quindi alle attività extrascolastiche. Ciò permetterebbe sia di "alleggerire" l'impegno - anche psicologico - dei docenti, sia un migliore inserimento dei minori stranieri nella vita del territorio di residenza;
- ripensare il concetto stesso di intercultura, anche alla luce delle ormai molteplici esperienze sviluppate in questo ambito (rimane ancora aperta, ad esempio, la questione se gli interventi debbano essere incentrati sull'intercultura, sulla multiculturalità o sull'antirazzismo);
- verificare il successo scolastico dei minori stranieri, così come i motivi che possono condurre all'abbandono scolastico;
- verificare se è applicata la circolare che prevede la possibilità per i minori irregolarmente presenti in Italia di frequentare le scuole e ottenere i relativi titoli di studio;
- indagare la realtà dei minori apolidi, tenendo anche conto che l'Italia non ha ancora firmato la Convenzione di New York del 30 agosto 1961 relativa alla riduzione dei casi di apolidia;
- prevedere misure specifiche relative al rimpatrio dei profughi di guerra nei territori della ex Jugoslavia (rimane ancora aperta la questione relativa al riconoscimento dei titoli di studio ottenuti in Italia);
- realizzare procedure differenziate per i minori non accompagnati richiedenti asilo, sia al momento del loro arrivo in frontiera, sia per ciò che riguarda i colloqui con la Commissione centrale sia il soggiorno in Italia;
- prevedere misure che rendano meno automatica l'espulsione dei minori stranieri presenti irregolarmente in Italia;
- trovare una soluzione all'impossibilità dei minori ultraquattordicenni che si ricongiungono con i propri familiari, di essere avviati al lavoro o di poter accedere ai corsi di formazione professionale nel primo anno di soggiorno in Italia;

- un discorso a parte dovrebbe essere sviluppato per i rifugiati, evitando che le pratiche per i ricongiungimenti siano identiche a quelle degli immigrati per motivi di lavoro;
- offrire maggiore informazione alle famiglie sui diritti e sulle procedure riguardanti i minori (anche in questo caso il Comune di Torino ha fatto un pregevole lavoro);
- nel caso di minori non accompagnati ultraquattordicenni presenti irregolarmente, e per i quali spesso non è possibile prevedere un rientro in patria in tempi brevi, si dovrebbe comunque prevedere - come ad esempio già accade a Torino - un permesso di soggiorno in modo da garantire la possibilità di assunzione per una qualche attività lavorativa;
- prevedere forme di sostegno all'avviamento al lavoro e alla formazione professionale (anche attraverso nuove modalità, come forme di autoimprenditorialità giovanile);
- introdurre in Italia il reato di sfruttamento (di minore e non), così come avvenuto di recente in Belgio, in modo da consentire di colpire e condannare gli sfruttatori;
- avviare programmi di solidarietà internazionale, per prevenire forme di sfruttamento dei minori in attività illecite (riprendendo ad esempio quanto previsto sia nel Summit di Copenaghen sullo sviluppo umano, sia nel Summit di Stoccolma). Particolare attenzione dovrebbe essere data ai casi di prostituzione minorile (sia femminile sia maschile) che inizia ad essere registrata anche in Italia;
- sviluppare interventi di prevenzione alla devianza e alla criminalità, tenendo conto soprattutto dell'attività svolta dagli operatori di strada;
- facilitare misure alternative alla detenzione dei minori stranieri (ciò vale soprattutto per i minori non accompagnati e per gli zingari);
- predisporre una linea d'intervento governativa nei confronti dei minori zingari (rispetto dei diritti umani, scolarizzazione, vaccinazioni, inserimento nel mercato del lavoro, ecc.);

Iniziativa del Ministero dell'Interno

Il processo inarrestabile di trasformazione della società italiana in entità multiculturale mette inevitabilmente in moto meccanismi collettivi del "diverso" che possono degenerare in gravi atti di intolleranza verso gli stranieri e, quindi, in forti tensioni sociali.

Il Ministero dell'Interno è ben consapevole che in tale epoca di transizione è indispensabile rivolgere la massima attenzione ai figli degli immigrati che rischiano di essere discriminati due volte in quanto stranieri ed in quanto minori.

In quest'ottica, è stato elaborato un progetto, denominato "CIVIS - Verso una società multirazziale", da realizzare in collaborazione con la RAI TV, sulla base di un'apposita convenzione.

OBIETTIVO:

Gli obiettivi del citato progetto sono sinteticamente i seguenti:

- aiutare gli extracomunitari ad integrarsi nel nostro Paese;
- sensibilizzare i cittadini italiani al fine di creare una nuova coscienza della società multirazziale, attraverso un'informazione corretta ed equidistante rispetto ai due atteggiamenti estremi.

Per raggiungere il primo obiettivo occorrerà:

A) formare gli immigrati attraverso specifici rapporti multimediali, che forniranno loro quegli strumenti necessari per migliorare la qualità della loro vita nel nostro Paese;

B) coinvolgere gli immigrati, così da farli sentire parte integrante della vita del Paese, attraverso il mezzo radio televisivo, che costituisce senza dubbio una modalità di comunicazione di rilevante impatto sul pubblico, soprattutto quello minorile.

Per quanto attiene al secondo obiettivo (sensibilizzazione dei cittadini italiani) sarà necessario:

A) veicolare un'immagine complessiva del mondo degli extracomunitari che permetta ai cittadini di capire gli aspetti della loro cultura, delle loro idee, del loro modo di vivere ed intendere;

B) riposizionare presso il pubblico la figura dell'extracomunitario esponendone il contributo in termini lavorativi, così da far capire l'importanza della loro presenza nel nostro Paese.

I due destinatari di questo progetto:

- *gli immigrati*, perché, attraverso le iniziative a loro espressamente dedicate, possano superare le difficoltà d'ambientamento nel nostro Paese. In particolare, sono stati individuati i seguenti gruppi linguistici: arabo, inglese, spagnolo, portoghese e filippino;
- *l'intera popolazione italiana*, perché comprenda il quadro complesso del mondo dell'immigrazione nella sua interezza e la nuova azione sociale svolta dal Ministero in questo senso. Allo scopo, tuttavia, di massimizzare l'efficienza e l'efficacia complessiva, sono stati individuati, al suo interno, i seguenti sottoinsiemi:
- *i giovani*, età scolare e postscolare, perché capiscano l'importanza di una seria educazione civica che li porti a nuovi e più maturi comportamenti nei confronti degli extracomunitari;
- *le famiglie*, perché fungano da primi e più importanti testimoni della necessità d'un approccio diverso nei confronti dell'extracomunitario;
- *i ceti meno abbienti* perché non colgano solo le ripercussioni economiche sul loro lavoro derivate dall'arrivo degli immigrati ma ne capiscano anche le complesse implicazioni in termini di solidarietà umana.

STRUMENTI:

Per la realizzazione *dell'obiettivo 1* (aiutare gli extracomunitari ad integrarsi nel nostro Paese), si prevede l'adozione delle seguenti iniziative:

- *iniziative multimediali*, cioè una serie di cassette audio e video realizzate nelle lingue dei sei più popolosi gruppi etnici presenti sul territorio italiano.

La struttura narrativa sarà sostanzialmente quella del documentario di servizio, con piccole esemplificazione di finction;

- *iniziative editoriali*, aventi lo scopo di promuovere negli immigrati la conoscenza dell'Italia nei suoi vari aspetti per facilitare la loro rapida integrazione nel tessuto sociale del nostro Paese. Il programma "Conoscere Italia" è articolato in cinque fascicoli in varie lingue di trentadue pagine ciascuno, caratterizzati da un linguaggio semplice e dalla presenza di molte illustrazioni e dedicati ai seguenti argomenti: la lingua, la cultura, le Istituzioni, i servizi, il tempo libero;

- *iniziative speciali radiotelevisive*, inserendo le tematiche prescelte all'interno della normale programmazione televisiva e radiofonica. Il giornalista o il presentatore, cui il telespettatore riconosce autorevolezza ed obiettività diventeranno i testimonials del progetto presentando con il giusto risalto i temi oggetto dell'iniziativa.

Per la realizzazione *dell'obiettivo 2* (sensibilizzare i cittadini italiani), si prevedono *strategie mirate di comunicazione*, inserendo le tematiche di volta in volta prescelte all'interno di una trasmissione, oppure con servizi o spazi in programmi di provato interesse per il pubblico.

Verrà dato inoltre ampio spazio all'azione sociale promossa dal Ministero dell'Interno, Direzione Generale dei Servizi Civili, attraverso conferenze stampa ed informative tramite i mass media.

RISORSE:

Tenuto conto della particolare importanza dell'azione, della capillarità degli interventi e della complessità tecnico - gestionale dell'intero progetto, si ritiene che lo stesso debba avere una *durata triennale*.

Per la sua realizzazione, si stima un fabbisogno complessivo di lire 3.800 milioni, che potrebbe essere finanziato con i fondi destinati al Piano d'azione governativo 1996-1997.

g) Il dialogo tra le generazioni

INIZIATIVA: Ministero della Pubblica Istruzione
Ministero della Solidarietà Sociale
Ministero dell'Ambiente

OGGETTO:

Promozione e monitoraggio delle iniziative svolte a favorire il dialogo tra le generazioni, ed in modo particolare tra i minori e gli anziani.

h) Le politiche sociali

Verifica stato di realizzazione delle Linee Guida adottate dalla Conferenza Stato-Regioni nel 1995 - Politiche della deistituzionalizzazione, del sostegno alle famiglie in difficoltà, della promozione dell'affidamento familiare e della condizione del minore straniero.

INIZIATIVA: Ministero della Solidarietà Sociale
Ministero di Grazia e Giustizia
Ministero Pari Opportunità
Ministero della Sanità
Ministero dell'Interno
Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province Autonome di Trento e Bolzano
Conferenza Stato-Città

OGGETTO:

Il Dipartimento Affari Sociali procederà, in accordo con le altre amministrazioni centrali competenti, ad una ricognizione in sede di Conferenza Stato-Regioni e Stato-Città della situazione concreta delle politiche sociali minorili regionali e locali.

- Verifica Regione per Regione stato di attuazione linee guida, difficoltà emergenti, piani socio-assistenziali etc. e richiesta dati su istituzionalizzazione.
- Coordinamento e verifica delle iniziative di prevenzione del fenomeno della violenza sui minori e di recupero e riabilitazione dei minori vittime.
- Coordinamento e verifica per le politiche di offerta di servizi di sostegno alle famiglie in difficoltà.
- Coordinamento e verifica delle politiche di promozione dell'affidamento familiare.
- Coordinamento e verifica degli interventi territoriali per lo sviluppo di servizi competenti nella trattazione delle tematiche connesse all'adozione internazionale.
- Coordinamento e verifica della riqualificazione del personale addetto ai servizi socio-assistenziali.
- Coordinamento e verifica del ricorso a strutture di accoglienza residenziali.
- Coordinamento e verifica degli interventi di monitoraggio e di integrazione per i bambini/e, i ragazzi/e e gli adolescenti che vivono nei campi nomadi.
- Facilitazione ed assistenza alla stipula di accordi di programma locali in sinergia con i Comuni e le forze del volontariato, del privato-sociale, dell'associazionismo e del Terzo Settore.
- Coordinamento e verifica degli interventi volti al miglioramento dell'ascolto e del trattamento del minore straniero.

i) *Interventi di prevenzione della criminalità minorile e di recupero del minore deviante*

INIZIATIVA: Ministero di Grazia e Giustizia
Ministero per la Solidarietà Sociale
Ministero Pari Opportunità
Ministero della Pubblica Istruzione
Ministero dell'Interno
Conferenza Stato-Regioni
Conferenza Stato-Città

OGGETTO:

Il Dipartimento per gli Affari Sociali procederà ad un potenziamento dell'attività di coordinamento degli interventi previsti e finanziati con la legge n. 216/91. Si attiverà affinché siano migliorate le condizioni di vita dei minorenni all'interno delle carceri. Si dia vita ad un nuovo sviluppo di alternative alla carcerazione mediante la creazione, anche in forma sperimentale, di modelli di intervento da attivarsi all'interno di comunità alloggio.

Iniziativa del Ministero dell'Interno

Il Ministero dell'Interno ha avviato in tempi relativamente recenti la sua azione in favore dei minori, precisamente dal 1991 in base alla legge 19 luglio 1991, n. 216 recante primi interventi in favore di minori soggetti a rischio di coinvolgimento in attività criminose. Tale legge ha finora consentito al Ministero dell'Interno di sostenere, mediante l'erogazione di contributi, l'attività degli enti, sia pubblici che privati, che operano in questo delicato settore.

Data la relativa limitatezza del Fondo investimenti sociali, è stato necessario compiere finora un'accurata selezione dei progetti presentati, privilegiando le province delle Regioni meridionali, dove è notoriamente più elevato il rischio che i minori appartenenti a famiglie deprivate, sia dal punto di vista economico che culturale, si trovino a sperimentare sin dalla tenera età l'abbandono e l'indifferenza degli adulti, vengano sollecitati ad una crescita repentina e deviante e divengano di conseguenza facile preda di organizzazioni malavitose.

La citata legge 216/91, disciplinando interventi di natura straordinaria, ha validità limitata nel tempo. Essa, infatti ha esplicato i suoi effetti nel triennio 1991-1993, è stata poi rifinanziata per il triennio 1994-1996 con la legge n. 465/94 e necessità per il prossimo triennio di un ulteriore rifinanziamento.

E' evidente come il carattere temporaneo di tale strumento normativo sia in conflitto con l'esigenza, di stabilità e continuità degli interventi in favore dei minori. Pertanto è auspicabile che l'azione dello Stato in tale ambito sociale assuma la configurazione di un impegno costante e durevole.

OBIETTIVO:

L'Obiettivo a breve termine è il rilancio degli interventi locali di rete. Il rifinanziamento della legge n. 216/91 permetterà di dare un seguito all'innovazione introdotta con il piano contributi 1996, ossia i progetti di rete, e di consolidarne i risultati. Avviati per il momento in via sperimentale, essi potrebbero divenire a regime la tipologia dell'intervento statale.

Infatti la caratteristica di tali progetti è quella di creare sul territorio una rete di interventi interconnessi in un unico schema progettuale e rispondente ad una unica strategia.

All'interno di tale schema, la sinergia che viene a crearsi fra i diversi operatori può agire da moltiplicatore dell'efficacia degli interventi stessi. E' giocoforza che la regia di progetti così concepiti venga affidata al Comune che, come ente pubblico territoriale, è in grado di valutare come e dove operare per il benessere dei minori e della collettività tutta, evitando inutili duplicazioni e discrasie.

STRUMENTI E RISORSE:

Attualmente, il disegno di legge finanziaria in discussione al Parlamento prevede alla Tab. B, relativa agli importi da iscrivere nel fondo speciale di conto capitale, lire sessanta miliardi per ciascun anno del triennio 1997-1999 quale accantonamento preordinato al rifinanziamento della legge n. 216/91.

Pertanto, assicurata la copertura finanziaria, sarà necessario che venga emanato a breve un nuovo provvedimento legislativo che consenta di proseguire l'attività in favore dei minori a rischio.

Iniziativa del Ministero dell'Interno

La Direzione Generale dei Servizi Civili del Ministero dell'Interno ha avviato all'inizio del corrente anno un progetto globale di valorizzazione delle azioni svolte dalle Prefetture in ambito sociale.

In un incontro tra il Direttore Generale dei Servizi Civili ed i Prefetti in sede, tenutosi lo scorso gennaio presso questo Ministero, è emerso che l'ampia ed articolata attività sociale che in sede periferica fa capo al Prefetto non sempre riceve il dovuto risalto in sede centrale.

Ripresa dagli organi di informazione locale, tale attività è però quasi sconosciuta sul piano nazionale.

Pertanto, appare doveroso contribuire alla *diffusione* ed alla *conoscenza* di uno tra i più importanti aspetti della complessa azione politico-amministrativa svolta dall'organo prefettizio, perché questi possa essere sempre meglio un punto di riferimento per la comunità locale.

Inoltre, in considerazione dell'importanza e delicatezza del settore sociale, è indispensabile investire nella *formazione del personale* chiamato a supportare il Prefetto nell'espletamento delle sue funzioni.

STRUMENTI:

Si è ritenuto necessario istituire intanto una *rete di collegamento* tra centro e periferia che in prospettiva consenta la trasmissione di informazioni immediate tra i due poli.

Tale rete è stata realizzata attraverso l'individuazione dei cosiddetti *funzionari referenti*, uno più per ciascuna Prefettura quali interlocutori periferici del Ministero dell'Interno per ogni questione di carattere specificatamente sociale o che abbia riflessi sociali.

Inoltre, per dare conoscibilità all'attività sociale delle Prefetture è stata commissionata un'apposita *indagine*, in corso di pubblicazione, alla Fondazione CENSIS; ciò ha permesso di monitorare, per la prima volta in maniera puntuale, le iniziative adottate in periferia dal Prefetto sia come organo monocratico sia come presidente del Comitato Provinciale e Metropolitano della Pubblica Amministrazione che, come è noto, ha compiti di coordinamento delle attività statali in ambito provinciale, nonché di informazione e consulenza del Prefetto stesso.

Inoltre, è stata rilanciata la *formazione* dei componenti (funzionari prefettizi ed assistenti sociali) dei *Nuclei Operativi Tossicodipendenze* presenti in ciascuna Prefettura per l'assolvimento dei compiti connessi all'applicazione del D.P.R. 309/90. Nell'arco di due anni (1995-96) sono stati organizzati, con la collaborazione del LABOS, dieci corsi seminariali di formazione ed aggiornamento che hanno consentito ai partecipanti di approfondire le problematiche inerenti alle loro funzioni oltreché di compiere un positivo interscambio su modalità operative ed esperienze rilevanti.

In prospettiva, la formazione degli operatori dovrebbe arricchirsi ed ampliarsi in relazione all'estensione dei compiti dei N.O.T. che di fatto hanno assunto anche altre competenze nel campo del sociale (immigrati, minori, anziani, etc.).

Inoltre, nell'attività di formazione mirata dovrebbero essere inclusi anche i funzionari referenti che, per la delicatezza delle funzioni che sono chiamati a svolgere necessitano di una conoscenza approfondita delle tematiche di natura sociale.

RISORSE:

Le risorse impiegate sino ad oggi sono state reperite all'interno dei capitoli di bilancio gestiti dalla Direzione Generale dei Servizi Civili.

Nello specifico, per la *formazione*, lo stanziamento per il 1996 ammonta a lire 58.050.000 sul capitolo 4242 destinato a spese di gestione inerente progetti tossicodipendenza; inoltre, gli oneri relativi all'organizzazione tecnico-logistica sono generalmente assunti dalla Scuola Superiore dell'Amministrazione dell'Interno presso la cui sede si tengono i corsi di formazione e le giornate di studio.

L'eventuale incremento del medesimo capitolo consentirebbe di ampliare e differenziare le iniziative di formazione nel senso sopra indicato, approfondendo anche le problematiche rilevanti in ambito sociale e coinvolgendo anche i funzionari referenti.

Inoltre, si potrebbero moltiplicare le occasioni di formazione ed aggiornamento professionale con l'organizzazione dei seminari, oltre che presso la citata Scuola Superiore, anche in sede decentrata, ad esempio raggruppando il personale per regione.

Per quanto riguarda, invece, la diffusione della conoscenza delle *iniziative sociali* delle Prefetture, nell'ambito dei capitoli di bilancio assegnati a questa Direzione Generale è previsto il capitolo 4237 (spese connesse con attività a carattere promozionale e di sperimentazione: studi, ricerche, convegni, etc.) che, pur avendo per il 1996 uno stanziamento apparentemente cospicuo (lire 376 milioni), è destinato a coprire le diverse attività di tutti gli uffici e servizi della Direzione Generale stessa.

l) Azioni di contrasto contro lo sfruttamento, la violenza ed il maltrattamento dei bambini.

INIZIATIVA : Ministero dell'Interno

Ministero Pari Opportunità

Ministero degli Affari Esteri

Conferenza Stato Regioni

Conferenza Stato Città

OGGETTO :

Qualificare le iniziative del Governo nel campo della lotta alla violenza ed allo sfruttamento a danno dei minori.

Iniziativa del Ministero dell'Interno

PROGETTO ARCOBALENO

La rilevata accentuazione quali-quantitativa delle fenomenologie criminose inerenti ai minori - sia come autori che come soggetti passivi - ha posto l'esigenza di migliorare ed intensificare la pertinente azione di polizia.

Il Dipartimento della Pubblica Sicurezza ha, quindi, elaborato e dato avvio ad un progetto, denominato "Arcobaleno", volto a rimodulare e potenziare gli interventi svolti dalle Questure sia sul piano della prevenzione e soccorso pubblico che su quello di contrasto.

Il momento territoriale di tale progetto si incentra nella costituzione, presso tutte le Questure, in base alla direttiva dell'8 maggio 1996, di "Uffici Minori" nell'ambito delle Divisioni Anticrimine, allo scopo di creare un polo permanente di riferimento per una coordinata mobilitazione di tutte le risorse di carattere informativo ed operativo utili all'espletamento degli specifici compiti di istituto. Il numero di soccorso pubblico "113" rappresenta, poi, un rapido mezzo per l'attivazione delle procedure di intervento, specie di carattere emergenziale, in favore del minore, con i qualificanti apporti dei suddetti Uffici.

Le nuove strutture, logisticamente idonea ad accogliere i minori vittime di violenza, sono incaricate, altresì, di raccordarsi efficacemente con tutti gli altri Enti pubblici e privati che nella medesima area territoriale operano nel settore minorile, in modo da concorrere a realizzare quella sinergia necessaria ad una più rispondente azione complessiva di tutela. La sensibilizzazione e la qualificazione del personale addetto agli Uffici Minori costituiscono un punto focale del progetto.

I funzionari designati a dirigere tali uffici, unitamente ai Medici della Polizia di Stato che concorrono all'attuazione dell'iniziativa in ragione dei loro compiti e professionalità, sono stati pertanto chiamati a turno, a partire dal 27 maggio e sino al 12 luglio 1996, a frequentare presso l'Istituto Superiore di Polizia appositi seminari di aggiornamento, della durata di una settimana, sulle fenomenologie criminose coinvolgenti i minori e sugli interventi di tutela nei vari campi.

Alle attività seminariali hanno partecipato, come relatori, magistrati, dirigenti della Polizia di Stato e dell'Amministrazione Civile dell'Interno, docenti universitari, funzionari del Ministero della Pubblica Istruzione, psicologi, criminologi ed altri esperti della materia.

In ciascun seminario si sono realizzati incontri di orientamento organizzativo ed operativo tra i frequentatori ed i rappresentanti di Enti pubblici e privati e di organismi internazionali (UNICEF, ECPAT, U.N.I.C.R.I.) operanti nel settore della tutela dei minori. Il progetto prevede per tutto il personale chiamato ad operare nelle strutture in questione, una azione di sensibilizzazione, improntata alla più ampia conoscenza della Convenzione O.N.U. sui diritti dell'infanzia, ed attività di aggiornamento volte ad adeguare le competenze operative specifiche.

I Questori hanno provveduto per la costituzione e l'organizzazione degli Uffici e già risultano rafforzati, in molte sedi, i contatti ed i rapporti di collaborazione con gli Enti locali ed i Servizi socio-assistenziali, i Tribunali dei Minori, i Centri per la Giustizia Minorile, le Associazioni di volontariato e gli Assessorati alla Pubblica Istruzione; si opererà nella fondamentale prospettiva di agevolare e migliorare innanzitutto la circolarità delle informazioni - attualmente troppo parcellizzate - allo scopo di contribuire ad una più proficua applicazione della metodologia del coordinamento.

Di particolare rilievo sono i rapporti di collaborazione con gli uffici delle Prefetture che si occupano del "sociale".

A livello centrale, il progetto è gestito dal Servizio Anticrimine della Direzione Centrale della Polizia Criminale quale ufficio referente del Dipartimento della Pubblica Sicurezza nella materia. Nel suo ambito è stata costituita un'apposita unità organizzativa che rappresenta un permanente punto di riferimento per i Questori nella loro veste di Autorità provinciali di pubblica sicurezza.

Verrà, in particolare, realizzato un articolato sistema di monitoraggio delle fenomenologie delittuose inerenti ai minori nelle varie realtà territoriali.

Tale sistema di "intelligence" dovrà, in particolare, migliorare l'attuale disponibilità di dati sul versante di minori vittime di reato (con particolare riguardo allo sfruttamento sessuale nelle sue varie espressioni, pornografia e prostituzione incluse), in sintonia con gli analoghi sforzi che si stanno svolgendo in altri Paesi ed a livello internazionale, soprattutto nell'ambito del sistema di cooperazione Interpol.

La forte condivisione, a livello europeo ed internazionale, delle strategie di lotta ai gruppi delinquenziali dediti alla tratta ed allo sfruttamento dei minori costituisce una pregnante direttrice della specifica azione di polizia.

Tale impegno si estrinseca nella più attiva partecipazione ai vari fori di cooperazione (O.I.P.C. - Interpol, Europol ed intese a livello bilaterale e multilaterale) per migliorare l'interscambio informativo di carattere strategico e per gli interventi operativi in relazione ai singoli casi.

Iniziativa Ministero Affari Esteri e Ministero del Lavoro

Il Ministero degli Affari Esteri si impegna a:

- promuovere, in collaborazione con le parti sociali (Sindacati ed Organizzazioni imprenditoriali) e con le altre Amministrazioni competenti, la conoscenza e la diffusione dei dati sul fenomeno dei bambini sfruttati sul lavoro e sessualmente attraverso gli opportuni collegamenti con tutte le istituzioni che, a livello internazionale, in particolare in sede OIL, producono e diffondono le suddette informazioni.

- contribuire a valutare attraverso gli indicatori specifici individuati dalle agenzie ONU i progressi fatti nella riduzione dello sfruttamento e dell'abuso dei minori nei Paesi in via di sviluppo, con particolare riguardo a quelli in campo lavorativo e sessuale.
- contribuire a promuovere in seno all'Organizzazione Mondiale del Commercio le convenzioni fondamentali dell'OIL tra cui prioritariamente la n.38 concernente il divieto del lavoro infantile.
- contribuire a promuovere, a livello nazionale e internazionale, misure atte a disincentivare la commercializzazione di articoli il cui processo di produzione implichi lo sfruttamento minorile in qualsiasi parte del mondo, attivando contemporaneamente progetti in loco a favore dei bambini e delle bambine sottratti allo sfruttamento.
- rafforzare anche nel quadro delle recenti posizioni OCSE al riguardo l'impegno dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro alla predisposizione di misure idonee ad accelerare l'eliminazione del lavoro infantile, dando la priorità alla lotta contro il lavoro forzato e la schiavitù, al problema dell'esposizione a prodotti tossici nei luoghi di lavoro ed alla prostituzione minorile sostenendo il programma internazionale IPEC/ILO;
- elaborare nuovi strumenti normativi internazionali che assicurino una maggiore e più adeguata tutela in materia minorile, e configurare più efficaci forme di coordinamento con le Amministrazioni degli altri Stati, soprattutto in ambito europeo, nonché partecipare attivamente a tutti i fori multilaterali sul tema;
- incoraggiare la cooperazione in materia di giustizia e affari interni nell'ambito del terzo pilastro del Trattato di Maastricht, in particolare sostenendo l'adozione di misure specifiche a tutela dei minori, quali l'azione comune contro la tratta degli esseri umani e lo sfruttamento sessuale dei bambini/e; l'azione comune sull'istituzione e l'aggiornamento costante di un repertorio delle competenze, capacità e conoscenze specialistiche nella lotta contro la criminalità organizzata; la posizione comune relativa alle facilitazioni concesse ai minori non accompagnati richiedenti asilo;
- considerare altresì la conclusione di accordi di riammissione, che assicurino il rimpatrio dei minori, vittime di traffici illegali, in condizione di massima sicurezza;
- sostenere, in sede di revisione del Trattato di Maastricht, l'introduzione di un elenco il più completo possibile dei diritti umani fondamentali, con particolare riguardo a quelli dei minori;
- come seguito del Congresso Mondiale di Stoccolma sullo sfruttamento commerciale sessuale dei minori, data la rilevanza politica del tema si promuoveranno:
 - campagne di informazione ed educazione allo sviluppo, in collaborazione con l'UNICEF, l'UNESCO, l'UNHCR, Istituzioni, ONG specializzate (quali ad esempio la sezione italiana dell'ECPAT) ed altre amministrazioni, al fine di sensibilizzare i media e l'opinione pubblica italiana sui diritti umani ed in particolare sui diritti dell'infanzia;
 - sostegno in sede di Unione Europea a direttive di appoggio alla lotta contro la tratta dei/delle minori e alla lotta contro la produzione ed il commercio di materiale pornografico.
- recepire nell'ordinamento interno e attuare la Direttiva dell'Unione Europea "Protezione dei Giovani sul Lavoro" n.94/33/CEE;
- sostenere in sede di Unione Europea con tutte le azioni contro lo sfruttamento del lavoro minorile in particolare attuando il nuovo sistema di preferenze generalizzate;

m) Politica ed interventi di cooperazione allo sviluppo.

INIZIATIVA: Ministero degli Affari Esteri
Ministero Solidarietà Sociale
Ministero Ambiente
Ministero Sanità
Ministero Pubblica Istruzione
Regioni ed Enti Locali

OGGETTO:

Promozione di progetti ed iniziative di cooperazione allo sviluppo a favore dell'infanzia nei Paesi in via di sviluppo.

Il Ministero degli Affari Esteri si impegna a promuovere, attraverso lo strumento della Cooperazione allo sviluppo, le seguenti iniziative:

- assicurare che sia realizzato in tutte le iniziative di cooperazione dirette all'infanzia un approccio che implichi l'attenzione alle realtà differenziate di bambini e bambine;
- dare priorità agli aiuti volti a rafforzare il processo di sviluppo istituzionale nei Paesi in via di sviluppo con particolare rafforzamento degli Enti e delle Amministrazioni competenti in materia di politiche per l'infanzia e l'adolescenza, anche mediante la creazione di Banche Dati a livello locale, regionale e nazionale e anagrafe dei bambini/e nati, scolarizzati, scomparsi, emigrati, adottati, affidati, di/nella strada, sfruttati sul lavoro e sessualmente;
- favorire progetti ed iniziative concrete di animazione culturale, sociale e personale in favore dei bambini dei Paesi caratterizzati da situazioni di conflitto e pertanto psicologicamente deprivati;
- impegnare specifiche risorse finanziarie per la realizzazione della Convenzione dell'Onu sui diritti dell'infanzia, in particolare per i problemi che sono stati riconosciuti come prioritari anche dalla recente risoluzione "omnibus" sui diritti del bambino (votata da 58 paesi nel corso della 52° Sessione dell'Onu per i "Diritti dell'Uomo conclusasi a Ginevra il 26 aprile 1996):
- *protezione dei bambini coinvolti nei conflitti armati, con particolare riguardo agli orfani di guerra;*
- *tutela dei bambini rifugiati e sfollati;*
- *eliminazione di tutte le forme di discriminazioni in particolare contro le bambine;*
- *misure internazionali per la prevenzione e lo sradicamento dei fenomeni di vendita dei bambini, di prostituzione infantile e di pornografia che coinvolga i e le minori;*
- *eliminazione dello sfruttamento del lavoro infantile;*
- *soluzione della piaga dei bambini/e di strada;*

Su questi temi si attiveranno programmi mirati al recupero della loro identità culturale e alla tutela dei valori morali fondamentali, come ad esempio del diritto alla famiglia e all'integrazione nelle comunità locali.

- attirare l'attenzione dei direttori esecutivi italiani presso la Banca Mondiale e le altre principali banche di sviluppo sull'importanza che i programmi di sviluppo sociale, di sanità di base e di rafforzamento istituzionale finanziati dalle rispettive istituzioni riservino adeguato spazio alla tutela dell'infanzia e si conformino alle conclusioni delle relative Conferenze Internazionali;

Da parte italiana si considereranno tali programmi come prioritari nel quadro di possibili cofinanziamenti.

- promuovere programmi congiunti con la Commissione dell'Unione Europea a tutela dell'infanzia, avvalendosi dell'accordo quadro di finanziamento in essere;

- rafforzare nell'ambito dei contributi volontari, l'appoggio a quegli organismi internazionali che svolgono efficacemente attività a favore dell'infanzia;
- promuovere la creazione di una banca dati, a livello internazionale, sul fenomeno dei bambini sfruttati sul lavoro e sessualmente, assicurando in modo particolare il sostegno dell'Italia all'indagine in quei Paesi in Via di Sviluppo dove ha l'origine l'immigrazione - specie clandestina- dei bambini/e e adolescenti in Italia, e nei Paesi di destinazione del turismo sessuale organizzato avente per oggetto i minori;
- promuovere e rafforzare, in coordinamento con altri partners, programmi di cooperazione di sviluppo sociale mirati all'infanzia -bilaterali, multilaterali, multibilaterali, non governativi e di emergenza- con i Paesi in Via di Sviluppo, individuati secondo i seguenti criteri e priorità:
 - quelli che originano emigrazione, anche clandestina (es. Albania, Paesi extraterritoriali, ex Jugoslavia, Somalia ecc.) in Italia, assicurando il coinvolgimento delle realtà territoriali e degli Enti locali con azioni di cooperazione decentrata e prevedendo altresì, nel contesto degli stanziamenti per la Cooperazione, l'allocazione di risorse specifiche dirette in modo particolare a promuovere l'impegno di risorse locali pubbliche o private.
 - quelli vittime dei conflitti armati (Ruanda, Zaire, Eritrea, Etiopia, Somalia, Mozambico, Angola, ecc.), promuovendo iniziative di prevenzione, di recupero e di educazione, con particolare attenzione alla riabilitazione psico-fisica dei bambini che hanno subito violenza e traumi ed alla loro reintegrazione sociale, familiare e comunitaria.
 - quelli individuati a livello internazionale come prioritari per l'alto livello di sfruttamento, abbandono e violenza sui minori, assicurando iniziative di tutela ed assistenza integrale per i minori in condizioni di particolare difficoltà e di recupero del tessuto sociale e degli ambienti urbani degradati, fonti di emarginazione, violenza ed abbandono dei minori.
 - sostenere iniziative che tengano conto dell'impatto ambientale favorendo lo sviluppo di città sostenibili per le bambine ed i bambini come follow-up delle Conferenze del Cairo, Copenaghen, Pechino, Istanbul, Stoccolma ed in collaborazione con il Ministero dell'Ambiente;
 - sostenere iniziative destinate ad accelerare la scolarizzazione elementare universale e la riduzione dell'analfabetismo nei PVS, eliminando ogni forma di discriminazione con particolare riguardo alle madri adolescenti ed ai bambini portatori di handicap, assicurando per questi ultimi l'integrazione nelle scuole normali;
 - Mantenere gli aiuti diretti alla promozione della salute materno-infantile mediante azioni integrate dirette alla riduzione della morbosità e mortalità materna ed infantile e di lotta alla malnutrizione;
 - promuovere e sostenere misure alternative, in armonia con le legislazioni locali, all'istituzionalizzazione e all'abbandono dei minori.

n) Attività di negoziazione in ambito bilaterale e multilaterale in materia minorile

INIZIATIVA: Ministero degli Affari Esteri
Ministero per la Solidarietà Sociale
Ministero Grazia e Giustizia

OGGETTO:

Nello svolgimento delle sue competenze specifiche il Ministero degli Affari Esteri si impegna a :

- riprendere l'attività di negoziazione internazionale in vista di intese bilaterali sull'adozione, in relazione alla riconfigurazione del nostro diritto interno secondo i principi della Convenzione dell'Aja, in particolare concludendo accordi con quei paesi di provenienza di adottandi, che non abbiano ratificato la Convenzione, o che non siano comunque conformati ai principi in essa contenuti.
- considerare l'opportunità di stipulare accordi di estradizione o altri strumenti giuridici equivalenti che consentano di perseguire i crimini di sfruttamento sessuale contro i minori, sia nel Paese d'origine che in quello di destinazione.
- identificare strumenti di raccordo internazionale per affrontare efficacemente il problema della sottrazione dei minori. Tale iniziativa comporta da un lato la valutazione dell'efficacia dell'applicazione degli accordi internazionali già esistenti in materia (Convenzione europea di Lussemburgo del 20 Maggio 1980 e Convenzione dell'Aja del 25 Ottobre 1980) nonché una ulteriore pressione sui paesi non firmatari perché aderiscano a tali convenzioni ; dall'altro il rinvenimento di mezzi diversi dalle Convenzioni, quali la partecipazione a Commissioni miste, per ottenere dai paesi firmatari la collaborazione in materia di sottrazioni di minori ;

Rilancio dell'attività negoziale internazionale già intrapresa sia a livello bilaterale che multilaterale. Elaborazione di nuovi strumenti normativi internazionali. Coordinamento tra le Amministrazioni nazionali e quelle di altri Stati soprattutto europei, partecipando attivamente a tutti i fori multilaterali promossi sul tema minorile.

Ripresa dell'attività di negoziazione internazionale in vista di intese bilaterali sull'adozione secondo i principi della Convenzione sulla protezione dei minori e sulla cooperazione in materia di adozione internazionale del 29 maggio 1993. Tale attività andrà rivolta alla conclusione di accordi con i Paesi di provenienza degli adottandi che non hanno ancora ratificato la Convenzione dell'Aja o che non siano conformati ad i principi in essa contenuti.

o) I minori, i mass media ed i servizi culturali.

INIZIATIVA: Ministero della Pubblica Istruzione
Ministero delle Poste e delle Telecomunicazioni
Ministero dei Beni Culturali e Ambientali.
Ministero dell'Ambiente

OGGETTO: Monitoraggio della situazione , i minori e la TV, Biblioteche, multimedialità. Sviluppo di iniziative, anche con riferimento alla scuola aperta (direttiva n.133/96).

Il progetto "mediateche", che prevede la raccolta e l'organizzazione di risorse multimediali con accesso informatico e che permetta ai giovani di conoscere e familiarizzare con le nuove tecnologie, sarà supportato dal Ministero dei Beni Culturali in stretta collaborazione con le regioni, gli enti locali ed il sistema produttivo di comunicazione.

Le Azioni di Promozione del Centro Nazionale e del Dipartimento per gli Affari Sociali

- Pubblicazione e diffusione capillare del Primo Rapporto su Condizione Infanzia
- Diffusione della Convenzione sui diritti dell'infanzia. Si realizzerà un libretto di facile lettura da regalare per Natale ai bambini di tutte le scuole d'Italia); Analoga pubblicazione per i genitori recapitata a tutte le famiglie italiane.
- Rilancio campagna spot ed opuscolo su diritti delle gestanti (DAS-Centro Nazionale-Dip. Inf. Edit.).
- *Campagna spot e guida ai servizi per l'affidamento familiare (DAS-Centro Nazionale-Dip. Inf. Edit.*
- Realizzazione e lancio Raccolta leggi regionali su infanzia (DAS-Centro Nazionale-Dip. Inf. Edit.)
- Preparazione Secondo Rapporto su Condizione dell'Infanzia (*l'identità*)
- Studio e monitoraggio del rapporto tra "media" ed infanzia attraverso il coinvolgimento attivo degli operatori del settore.
- Campagna di promozione e di rilancio del dialogo intergenerazionale e delle relazioni affettive ed educative tra adulti, bambini ed adolescenti.
- Promozione di campagne locali su argomenti mirati.
- Realizzazione di una banca dati sulle azioni positive e relativa messa a disposizione dei materiali relativi.
- Interventi di sostegno alla progettualità degli Enti Locali e promozione del progetto città amiche dell'infanzia.

Legge 28 agosto 1997, n. 285:

"Disposizioni per la promozione di diritti e di opportunità per l'infanzia e l'adolescenza"

Art. 1

(Fondo nazionale per l'infanzia e l'adolescenza)

1. È istituito, presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, il Fondo nazionale per l'infanzia e l'adolescenza finalizzato alla realizzazione di interventi a livello nazionale, regionale e locale per favorire la promozione dei diritti, la qualità della vita, lo sviluppo, la realizzazione individuale e la socializzazione dell'infanzia e dell'adolescenza, privilegiando l'ambiente ad esse più confacente ovvero la famiglia naturale, adottiva o affidataria, in attuazione dei principi della Convenzione sui diritti del fanciullo resa esecutiva ai sensi della legge 27 maggio 1991, n. 176, e degli articoli 1 e 5 della legge 5 febbraio 1992, n. 104.
2. Il Fondo è ripartito tra le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano. Una quota pari al 30 per cento delle risorse del Fondo è riservata al finanziamento di interventi da realizzare nei comuni di Venezia, Milano, Torino, Genova, Bologna, Firenze, Roma, Napoli, Bari, Brindisi, Taranto, Reggio Calabria, Catania, Palermo e Cagliari. La ripartizione del Fondo e della quota riservata avviene, per il 50 per cento, sulla base dell'ultima rilevazione della popolazione minorile effettuata dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) e per il 50 per cento secondo i seguenti criteri:
 - a) carenza di strutture per la prima infanzia secondo le indicazioni del Centro nazionale di documentazione e di analisi per l'infanzia della Presidenza del Consiglio dei ministri;
 - b) numero di minori presenti in presidi residenziali socio-assistenziali in base all'ultima rilevazione dell'ISTAT;
 - c) percentuale di dispersione scolastica nella scuola dell'obbligo come accertata dal Ministero della pubblica istruzione;
 - d) percentuale di famiglie con figli minori che vivono al di sotto della soglia di povertà così come stimata dall'ISTAT;
 - e) incidenza percentuale del coinvolgimento di minori in attività criminose come accertata dalla Direzione generale dei servizi civili del Ministero dell'interno, nonché dall'Ufficio centrale per la giustizia minorile del Ministero di grazia e giustizia.
3. Entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, il Ministro per la solidarietà sociale, con proprio decreto emanato di concerto con i Ministri dell'interno, del tesoro, di grazia e giustizia e con il Ministro per le pari opportunità, sentite la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano nonché le Commissioni parlamentari competenti, provvede alla ripartizione delle quote del Fondo tra le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano e di quelle riservate ai comuni, ai sensi del comma 2.
4. Per il finanziamento del Fondo è autorizzata la spesa di lire 117 miliardi per l'anno 1997 e di lire 312 miliardi a decorrere dall'anno 1998.

Art. 2

(Ambiti territoriali di intervento)

1. Le regioni, nell'ambito della programmazione regionale, definiscono, sentiti gli enti locali, ai sensi dell'articolo 3, comma 6, della legge 8 giugno 1990, n. 142, ogni tre anni, gli ambiti territoriali di intervento, tenuto conto della presenza dei comuni commissariati ai sensi dell'articolo 15- bis della legge 19 marzo 1990, n. 55, e successive modificazioni, e procedono al riparto economico delle risorse al fine di assicurare l'efficienza e l'efficacia degli interventi e la partecipazione di tutti i soggetti coinvolti. Possono essere individuati, quali ambiti territoriali di intervento, comuni, comuni associati ai sensi degli articoli 24, 25 e 26 della legge 8 giugno 1990, n. 142, comunità montane e province.

2. Gli enti locali ricompresi negli ambiti territoriali di intervento di cui al comma 1, mediante accordi di programma definiti ai sensi dell'articolo 27 della legge 8 giugno 1990, n. 142, cui partecipano, in particolare, i provveditorati agli studi, le aziende sanitarie locali e i centri per la giustizia minorile, approvano piani territoriali di intervento della durata massima di un triennio, articolati in progetti immediatamente esecutivi, nonché il relativo piano economico e la prevista copertura finanziaria. Gli enti locali assicurano la partecipazione delle organizzazioni non lucrative di utilità sociale nella definizione dei piani di intervento. I piani di intervento sono trasmessi alle regioni, che provvedono all'approvazione ed alla emanazione della relativa delibera di finanziamento a valere sulle quote del Fondo di cui all'articolo 1 ad esse attribuite ai sensi del medesimo articolo 1, comma 3, nei limiti delle disponibilità assegnate ad ogni ambito territoriale, entro i successivi sessanta giorni. Le regioni possono impiegare una quota non superiore al 5 per cento delle risorse loro attribuite per la realizzazione di programmi interregionali di scambio e di formazione in materia di servizi per l'infanzia e per l'adolescenza.

3. Le regioni possono istituire fondi regionali per il finanziamento dei piani di intervento ad integrazione delle quote di competenza regionale del Fondo di cui all'articolo 1, nonché di interventi non finanziati dallo stesso Fondo.

Art. 3

(Finalità dei progetti)

1. Sono ammessi al finanziamento del Fondo di cui all'articolo 1 i progetti che perseguono le seguenti finalità:

- a) realizzazione di servizi di preparazione e di sostegno alla relazione genito re-figli, di contrasto della povertà e della violenza, nonché di misure alternative al ricovero dei minori in istituti educativo-assistenziali, tenuto conto altresì della condizione dei minori stranieri;
- b) innovazione e sperimentazione di servizi socio-educativi per la prima infanzia;
- c) realizzazione di servizi ricreativi ed educativi per il tempo libero, anche nei periodi di sospensione delle attività didattiche;
- d) realizzazione di azioni positive per la promozione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, per l'esercizio dei diritti civili fondamentali, per il miglioramento della fruizione dell'ambiente urbano e naturale da parte dei minori, per lo sviluppo del benessere e della qualità della vita dei minori, per la valorizzazione, nel rispetto di ogni diversità, delle caratteristiche di genere, culturali ed etniche;
- e) azioni per il sostegno economico ovvero di servizi alle famiglie naturali o affidatarie che abbiano al loro interno uno o più minori con *handicap* al fine di migliorare la qualità del gruppo-famiglia ed evitare qualunque forma di emarginazione e di istituzionalizzazione.

Art. 4

(Servizi di sostegno alla relazione genitore-figli, di contrasto della povertà e della violenza, nonché misure alternative al ricovero dei minori in istituti educativo-assistenziali)

1. Le finalità dei progetti di cui all'articolo 3, comma 1, lettera a) , possono essere perseguite, in particolare, attraverso:

- a) l'erogazione di un minimo vitale a favore di minori in stato di bisogno inseriti in famiglie o affidati ad uno solo dei genitori, anche se separati;
- b) l'attività di informazione e di sostegno alle scelte di maternità e paternità, facilitando l'accesso ai servizi di assistenza alla famiglia ed alla maternità di cui alla legge 29 luglio 1975, n. 405, e successive modificazioni;
- c) le azioni di sostegno al minore ed ai componenti della famiglia al fine di realizzare un'efficace azione di prevenzione delle situazioni di crisi e di rischio psico-sociale anche mediante il potenziamento di servizi di rete per interventi domiciliari, diurni, educativi territoriali, di sostegno alla frequenza scolastica e per quelli di pronto intervento;
- d) gli affidamenti familiari sia diurni che residenziali;

- e) l'accoglienza temporanea di minori, anche sieropositivi, e portatori di *handicap* fisico, psichico e sensoriale, in piccole comunità educativo-riabilitative;
 - f) l'attivazione di residenze per donne agli arresti domiciliari nei casi previsti dall'articolo 47-ter, comma 1, numero 1), della legge 26 luglio 1975, n. 354, e successive modificazioni, alle quali possono altresì accedere i padri detenuti, qualora la madre sia deceduta o sia assolutamente impossibilitata a prestare assistenza ai figli minori;
 - g) la realizzazione di case di accoglienza per donne in difficoltà con figli minori, o in stato di gravidanza, nonché la promozione da parte di famiglie di accoglienze per genitori unici esercenti la potestà con figli minori al seguito;
 - h) gli interventi di prevenzione e di assistenza nei casi di abuso o di sfruttamento sessuale, di abbandono, di maltrattamento e di violenza sui minori;
 - i) i servizi di mediazione familiare e di consulenza per famiglie e minori al fine del superamento delle difficoltà relazionali;
 - l) gli interventi diretti alla tutela dei diritti del bambino malato ed ospedalizzato.
2. La realizzazione delle finalità di cui al presente articolo avviene mediante progetti personalizzati integrati con le azioni previste nei piani socio-sanitari regionali.

Art. 5

(Innovazione e sperimentazione di servizi socio-educativi per la prima infanzia)

1. Le finalità dei progetti di cui all'articolo 3, comma 1, lettera b), possono essere perseguite, in particolare, attraverso:

- a) servizi con caratteristiche educative, ludiche, culturali e di aggregazione sociale per bambini da zero a tre anni, che prevedano la presenza di genitori, familiari o adulti che quotidianamente si occupano della loro cura, organizzati secondo criteri di flessibilità;
- b) servizi con caratteristiche educative e ludiche per l'assistenza a bambini da diciotto mesi a tre anni per un tempo giornaliero non superiore alle cinque ore, privi di servizi di mensa e di riposo pomeridiano.

2. I servizi di cui al comma 1 non sono sostitutivi degli asili nido previsti dalla legge 6 dicembre 1971, n. 1044, e possono essere anche autorganizzati dalle famiglie, dalle associazioni e dai gruppi.

Art. 6

(Servizi ricreativi ed educativi per il tempo libero)

1. Le finalità dei progetti di cui all'articolo 3, comma 1, lettera c), possono essere perseguite, in particolare, attraverso il sostegno e lo sviluppo di servizi volti a promuovere e a valorizzare la partecipazione dei minori a livello propositivo, decisionale e gestionale in esperienze aggregative, nonché occasioni di riflessione su temi rilevanti per la convivenza civile e lo sviluppo delle capacità di socializzazione e di inserimento nella scuola, nella vita aggregativa e familiare.

2. I servizi di cui al comma 1 sono realizzati attraverso operatori educativi con specifica competenza professionale e possono essere previsti anche nell'ambito dell'attuazione del regolamento recante la disciplina delle iniziative complementari e delle attività integrative nelle istituzioni scolastiche, emanato con decreto del Presidente della Repubblica 10 ottobre 1996, n. 567.

Art. 7

(Azioni positive per la promozione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza)

1. Le finalità dei progetti di cui all'articolo 3, comma 1, lettera d), possono essere perseguite, in particolare, attraverso:

- a) interventi che facilitano l'uso del tempo e degli spazi urbani e naturali, rimuovono ostacoli nella mobilità, ampliano la fruizione di beni e servizi ambientali, culturali, sociali e sportivi;
- b) misure orientate alla promozione della conoscenza dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza

presso tutta la cittadinanza ed in particolare nei confronti degli addetti a servizi di pubblica utilità;
c) misure volte a promuovere la partecipazione dei bambini e degli adolescenti alla vita della comunità locale, anche amministrativa.

Art. 8

(Servizio di informazione, promozione, consulenza, monitoraggio e supporto tecnico)

1. Il Dipartimento per gli affari sociali della Presidenza del Consiglio dei ministri attiva un servizio di informazione, di promozione, di consulenza, di monitoraggio e di supporto tecnico per la realizzazione delle finalità della presente legge. A tali fini il Dipartimento si avvale del Centro nazionale di documentazione e di analisi per l'infanzia.
2. Il servizio svolge le seguenti funzioni:
 - a) provvede alla creazione di una banca dati dei progetti realizzati a favore dell'infanzia e dell'adolescenza;
 - b) favorisce la diffusione delle conoscenze e la qualità degli interventi;
 - c) assiste, su richiesta, gli enti locali e territoriali ed i soggetti di cui all'articolo 2, comma 2, nella elaborazione dei progetti previsti dai piani territoriali di intervento, con particolare attenzione, altresì, per la realizzazione dei migliori progetti nelle aree di cui all'obiettivo 1 del regolamento (CEE) n. 2052/88 del Consiglio del 24 giugno 1988, come definite dalla Commissione delle Comunità europee.
3. Il servizio, in caso di rilevata necessità, per le funzioni di segreteria tecnica relative alle attività di promozione e di monitoraggio e per le attività di consulenza e di assistenza tecnica, può avvalersi, sulla base di apposite convenzioni, di enti e strutture da individuare nel rispetto della normativa nazionale e comunitaria sugli appalti pubblici di servizi.
4. Entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, il Ministro per la solidarietà sociale, sentite le Commissioni parlamentari competenti, con proprio decreto, definisce le modalità organizzative e di funzionamento per l'attuazione del servizio.
5. Per il funzionamento del servizio é autorizzata la spesa annua di lire 3 miliardi a decorrere dal 1997.

Art. 9

(Valutazione dell'efficacia della spesa)

1. Entro il 30 giugno di ciascun anno, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano presentano una relazione al Ministro per la solidarietà sociale sullo stato di attuazione degli interventi previsti dalla presente legge, sulla loro efficacia, sull'impatto sui minori e sulla società, sugli obiettivi conseguiti e sulle misure da adottare per migliorare le condizioni di vita dei minori nel rispettivo territorio. Qualora, entro due anni dalla data di entrata in vigore della presente legge, le regioni non abbiano provveduto all'impegno contabile delle quote di competenza del Fondo di cui all'articolo 1 ed all'individuazione degli ambiti territoriali di intervento di cui all'articolo 2, il Ministro per la solidarietà sociale, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, provvede alla ridestinazione dei fondi alle regioni ed alle province autonome di Trento e di Bolzano.
2. Per garantire la tempestiva attuazione degli interventi di cui alla presente legge nei comuni commissariati, il Ministro dell'interno, con proprio decreto, emanato di concerto con il Ministro per la solidarietà sociale, provvede a definire le funzioni delle prefetture competenti per territorio per il sostegno e l'assistenza ai comuni ricompresi negli ambiti territoriali di intervento di cui all'articolo 2.

Art. 10

(Relazione al Parlamento)

1. Entro il 30 settembre di ciascun anno il Ministro per la solidarietà sociale trasmette una relazione al Parlamento sullo stato di attuazione della presente legge, tenuto conto delle relazioni presentate dalle regioni e dalle province autonome di Trento e di Bolzano, ai sensi dell'articolo 9.

Art. 11

(Conferenza nazionale sull'infanzia e sull'adolescenza e statistiche ufficiali sull'infanzia)

1. Il Ministro per la solidarietà sociale convoca periodicamente, e comunque almeno ogni tre anni, la Conferenza nazionale sull'infanzia e sull'adolescenza, organizzata dal Dipartimento per gli affari sociali con il supporto tecnico ed organizzativo del Centro nazionale di documentazione e di analisi per l'infanzia e della Conferenza dei presidi delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano, sentite le Commissioni parlamentari competenti. Gli oneri derivanti dalla organizzazione della Conferenza sono a carico del Fondo di cui all'articolo 1.

2. Ai fini della realizzazione di politiche sociali rivolte all'infanzia e all'adolescenza, l'ISTAT, anche attraverso i soggetti che operano all'interno del Sistema statistico nazionale di cui all'articolo 2 del decreto legislativo 6 settembre 1989, n. 322, assicura un flusso informativo con periodicità adeguata sulla qualità della vita dell'infanzia e dell'adolescenza nell'ambito della famiglia, della scuola e, in genere, della società.

Art. 12

(Rifinanziamento della legge 19 luglio 1991, n. 216)

1. Per il rifinanziamento del fondo di cui all'articolo 3 della legge 19 luglio 1991, n. 216, come modificato dall'articolo 3 del decreto-legge 27 maggio 1994, n. 318, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 luglio 1994, n. 465, è autorizzata la spesa di lire 30 miliardi per ciascuno degli anni 1997, 1998 e 1999.

2. Per il finanziamento dei progetti di cui all'articolo 4 della citata legge n. 216 del 1991, è autorizzata la spesa di lire 10 miliardi per ciascuno degli anni 1997, 1998 e 1999.

3. Agli oneri derivanti dall'attuazione dei commi 1 e 2, pari a lire 40 miliardi per ciascuno degli anni 1997, 1998 e 1999, si provvede mediante corrispondente riduzione dello stanziamento iscritto, ai fini del bilancio triennale 1997-1999, al capitolo 9001 dello stato di previsione del Ministero del tesoro per l'anno 1997, a tal fine riducendo di pari importo l'accantonamento relativo al Ministero dell'interno.

4. I prefetti trasmettono i rendiconti delle somme accreditate per i finanziamenti di cui all'articolo 3, comma 2, della citata legge n. 216 del 1991, agli uffici regionali di riscontro amministrativo del Ministero dell'interno.

Art. 13

(Copertura finanziaria)

1. All'onere derivante dall'attuazione degli articoli 1 e 8 della presente legge, pari a lire 120 miliardi per l'anno 1997 e a lire 315 miliardi per ciascuno degli anni 1998 e 1999, si provvede mediante corrispondente riduzione dello stanziamento iscritto, ai fini del bilancio triennale 1997-1999, al capitolo 6856 dello stato di previsione del Ministero del tesoro per l'anno 1997, a tal fine riducendo di pari importo l'accantonamento relativo alla Presidenza del Consiglio dei ministri.

2. Le somme stanziare per le finalità di cui alla presente legge possono essere utilizzate quale copertura della quota di finanziamento nazionale di programmi cofinanziati dall'Unione europea.

3. Il Ministro del tesoro è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.

Legge 23 dicembre 1997, n. 451

"Istituzione della Commissione parlamentare per l'infanzia e dell'Osservatorio nazionale per l'infanzia"

pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 302 del 30 dicembre 1997

Art. 1

Commissione parlamentare per l'infanzia

1. È istituita la Commissione parlamentare per l'infanzia con compiti di indirizzo e controllo sulla concreta attuazione degli accordi internazionali e della legislazione relativi ai diritti e allo sviluppo dei soggetti in età evolutiva.
2. La Commissione é composta da venti senatori e da venti deputati nominati, rispettivamente, dal Presidente del Senato della Repubblica e dal Presidente della Camera dei deputati in proporzione al numero dei componenti dei gruppi parlamentari, comunque assicurando la presenza di un rappresentante per ciascun gruppo.
3. La Commissione elegge al suo interno un presidente, due vicepresidenti e due segretari.
4. La Commissione chiede informazioni, dati e documenti sui risultati delle attività svolte da pubbliche amministrazioni e da organismi che si occupano di questioni attinenti ai diritti o allo sviluppo dei soggetti in età evolutiva.
5. La Commissione riferisce alle Camere, con cadenza almeno annuale, i risultati della propria attività e formula osservazioni e proposte sugli effetti, sui limiti e sull'eventuale necessità di adeguamento della legislazione vigente, in particolare per assicurarne la rispondenza alla normativa dell'Unione europea ed in riferimento ai diritti previsti dalla Convenzione sui diritti del fanciullo, fatta a New York il 20 novembre 1989, resa esecutiva con legge 27 maggio 1991, n. 176.
6. E' istituita la giornata italiana per i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, da celebrare il 20 novembre di ogni anno, nella ricorrenza della firma della citata Convenzione di New York. Il Governo, d'intesa con la Commissione, determina le modalità di svolgimento della giornata, senza oneri aggiuntivi a carico del bilancio dello Stato.

Art. 2

Osservatorio nazionale per l'infanzia

1. E' istituito, presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per gli affari sociali, l'Osservatorio nazionale per l'infanzia, presieduto dal Ministro per la solidarietà sociale.
2. L'Osservatorio predispone ogni due anni il piano nazionale di azione di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva di cui alla Dichiarazione mondiale sulla sopravvivenza, la protezione e lo sviluppo dell'infanzia, adottata a New York il 30 settembre 1990, con l'obiettivo di conferire priorità ai programmi riferiti ai minori e di rafforzare la cooperazione per lo sviluppo dell'infanzia nel mondo. Il piano individua, altresì, le modalità di finanziamento degli interventi da esso previsti nonché le forme di potenziamento e di coordinamento delle azioni svolte dalle pubbliche amministrazioni, dalle regioni e dagli enti locali.
3. Il piano è adottato sentita la Commissione di cui all'articolo 1, che si esprime entro sessanta giorni.
4. Il piano è adottato ai sensi dell'articolo 1 della legge 12 gennaio 1991, n. 13, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro per la solidarietà sociale, entro novanta giorni dalla data di presentazione alla Commissione di cui all'articolo 1. Il primo piano nazionale di azione e' adottato entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge.
5. L'Osservatorio predispone ogni due anni la relazione sulla condizione dell'infanzia in Italia e sull'attuazione dei relativi diritti.

6. Il Governo predispone il rapporto previsto dall'articolo 44 della citata Convenzione di New York alle scadenze indicate dal medesimo articolo, sulla base di uno schema predisposto dall'Osservatorio.

Art. 3

Centro nazionale di documentazione e di analisi per l'infanzia

1. L'Osservatorio di cui all'articolo 2 si avvale di un Centro nazionale di documentazione e di analisi per l'infanzia. Per lo svolgimento delle funzioni del Centro, la Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per gli affari sociali può stipulare convenzioni, anche di durata pluriennale, con enti di ricerca pubblici o privati che abbiano particolare qualificazione nel campo dell'infanzia e dell'adolescenza.

2. Il Centro ha i seguenti compiti:

- a) raccogliere e rendere pubblici normative statali, regionali, dell'Unione europea ed internazionali; progetti di legge statali e regionali; dati statistici, disaggregati per genere e per età, anche in raccordo con l'Istituto nazionale di statistica (ISTAT); pubblicazioni scientifiche, anche periodiche;
- b) realizzare, sulla base delle indicazioni che pervengono dalle regioni, la mappa annualmente aggiornata dei servizi pubblici, privati e del privato sociale, compresi quelli assistenziali e sanitari, e delle risorse destinate all'infanzia a livello nazionale, regionale e locale;
- c) analizzare le condizioni dell'infanzia, ivi comprese quelle relative ai soggetti in età evolutiva provenienti, permanentemente o per periodi determinati, da altri Paesi, anche attraverso l'integrazione dei dati e la valutazione dell'attuazione dell'effettività e dell'impatto della legislazione, anche non direttamente destinata ai minori;
- d) predisporre, sulla base delle direttive dell'Osservatorio, lo schema della relazione biennale e del rapporto di cui, rispettivamente, all'articolo 2, commi 5 e 6, evidenziando gli indicatori sociali e le diverse variabili che incidono sul benessere dell'infanzia in Italia;
- e) formulare proposte, anche su richiesta delle istituzioni locali, per la elaborazione di progetti-pilota intesi a migliorare le condizioni di vita dei soggetti in età evolutiva nonché di interventi per l'assistenza alla madre nel periodo perinatale;
- f) promuovere la conoscenza degli interventi delle amministrazioni pubbliche, collaborando anche con gli organismi titolari di competenze in materia di infanzia, in particolare con istituti e associazioni operanti per la tutela e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva;
- g) raccogliere e pubblicare regolarmente il bollettino di tutte le ricerche e le pubblicazioni, anche periodiche, che interessano il mondo minorile.

3. Nello svolgimento dei compiti previsti dalla presente legge il Centro può intrattenere rapporti di scambio, di studio e di ricerca con organismi europei ed internazionali ed in particolare con il Centro di studi e ricerche per l'assistenza all'infanzia previsto dall'Accordo tra il Governo della Repubblica italiana e il Fondo delle Nazioni Unite per l'infanzia, firmato a New York il 23 settembre 1986, reso esecutivo con legge 19 luglio 1988, n. 312.

Art. 4

Organizzazione

1. All'organizzazione dell'Osservatorio di cui all'articolo 2 e del Centro di cui all'articolo 3 si provvede con apposito regolamento da emanare entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, ai sensi dell'articolo 17, comma 1, della legge 23 agosto 1988, n. 400.

Dell'Osservatorio fanno parte anche rappresentanti di associazioni, di organismi di volontariato, di cooperative sociali, anche organizzati in coordinamenti nazionali, impegnati nella promozione e nella tutela dei diritti dell'infanzia.

2. Il Centro nazionale di documentazione e di analisi per l'infanzia assorbe finalità, compiti e risorse del Centro di cui all'articolo 9 della legge 23 dicembre 1993, n. 559.

3. Al fine di rendere coordinata l'azione in materia di infanzia e di adolescenza tra lo Stato e le regioni, le regioni, in raccordo con le amministrazioni provinciali, e le province autonome di Trento e di Bolzano, prevedono, entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, idonee misure di coordinamento degli interventi locali di raccolta e di elaborazione di tutti i dati relativi alla condizione dell'infanzia e dell'adolescenza in ambito regionale. In particolare devono essere acquisiti tutti i dati relativi a:

- a) la condizione sociale, culturale, economica, sanitaria e psicologica dell'infanzia e dell'adolescenza;
- b) le risorse finanziarie e la loro destinazione per aree di intervento nel settore;
- c) la mappa dei servizi territoriali e le risorse attivate dai privati.

4. Le regioni trasmettono, entro il 30 aprile di ciascun anno, i dati raccolti e le proposte formulate al Centro di cui all'articolo 3.

Art. 5

Copertura finanziaria

1. All'onere per il funzionamento dell'Osservatorio di cui all'articolo 2 e del Centro di cui all'articolo 3, valutato in lire 10 miliardi per ciascuno degli anni 1997, 1998 e 1999, si provvede mediante corrispondente riduzione dello stanziamento iscritto, ai fini del bilancio triennale 1997-1999, al capitolo 6856 dello stato di previsione del Ministero del tesoro, all'uopo utilizzando l'accantonamento relativo alla Presidenza del Consiglio dei Ministri.

2. Al fine di sostenere l'avvio delle attività previste dall'articolo 4, comma 3, é corrisposta, nell'ambito dello stanziamento previsto al comma 1, per il triennio 1997-1999, una somma annua non superiore a lire 300 milioni per ciascuna regione quale contributo per le spese documentate sostenute.

Legge 3 agosto 1998, n. 269

"Norme contro lo sfruttamento della prostituzione, della pornografia, del turismo sessuale in danno di minori, quali nuove forme di riduzione in schiavitù."

pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 185 del 10 agosto 1998

Art. 1.

(Modifiche al codice penale)

1. In adesione ai principi della Convenzione sui diritti del fanciullo, ratificata ai sensi della legge 27 maggio 1991, n. 176, e a quanto sancito dalla dichiarazione finale della Conferenza mondiale di Stoccolma, adottata il 31 agosto 1996, la tutela dei fanciulli contro ogni forma di sfruttamento e violenza sessuale a salvaguardia del loro sviluppo fisico, psicologico, spirituale, morale e sociale, costituisce obiettivo primario perseguito dall'Italia. A tal fine nella sezione I del capo III del titolo XII del libro secondo del codice penale, dopo l'articolo 600 sono inseriti gli articoli da 600-bis a 600-septies, introdotti dagli articoli 2, 3, 4, 5, 6 e 7 della presente legge.

Art. 2.

(Prostituzione minorile)

1. Dopo l'articolo 600 del codice penale e' inserito il seguente: "Art. 600-bis. - (Prostituzione minorile). - Chiunque induce alla prostituzione una persona di eta' inferiore agli anni diciotto ovvero ne favorisce o sfrutta la prostituzione e' punito con la reclusione da sei a dodici anni e con la multa da lire trenta milioni a lire trecento milioni. Salvo che il fatto costituisca piu' grave reato, chiunque compie atti sessuali con un minore di eta' compresa fra i quattordici ed i sedici anni, in cambio di denaro o di altra utilita' economica, e' punito con la reclusione da sei mesi a tre anni o con la multa non inferiore a lire dieci milioni. La pena e' ridotta di un terzo se colui che commette il fatto e' persona minore degli anni diciotto".

2. Dopo l'articolo 25 del regio decreto-legge 20 luglio 1934, n. 1404, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 maggio 1935, n. 835, e' inserito il seguente:

"Art. 25-bis. - (Minori che esercitano la prostituzione o vittime di reati a carattere sessuale). - 1. Il pubblico ufficiale o l'incaricato di pubblico servizio, qualora abbia notizia che un minore degli anni diciotto esercita la prostituzione, ne da' _ immediata notizia alla procura della Repubblica presso il tribunale per i minorenni, che promuove i procedimenti per la tutela del minore e puo' proporre al tribunale per i minorenni la nomina di un curatore. Il tribunale per i minorenni adotta i provvedimenti utili all'assistenza, anche di carattere psicologico, al recupero e al reinserimento del minore. Nei casi di urgenza il tribunale per i minorenni procede d'ufficio.

2. Qualora un minore degli anni diciotto straniero, privo di assistenza in Italia, sia vittima di uno dei delitti di cui agli articoli 600-bis, 600-ter e 601, secondo comma, del codice penale, il tribunale per i minorenni adotta in via di urgenza le misure di cui al comma 1 e, prima di confermare i provvedimenti adottati nell'interesse del minore, avvalendosi degli strumenti previsti dalle convenzioni internazionali, prende gli opportuni accordi, tramite il Ministero degli affari esteri, con le autorità dello Stato di origine o di appartenenza".

Art. 3.

(Pornografia minorile)

1. Dopo l'articolo 600-bis del codice penale, introdotto dall'articolo 2, comma 1, della presente legge, e' inserito il seguente:

"Art. 600-ter. - (Pornografia minorile). - Chiunque sfrutta minori degli anni diciotto al fine di realizzare esibizioni pornografiche o di produrre materiale pornografico e' punito con la reclusione da sei a dodici anni e con la multa da lire cinquanta milioni a lire cinquecento milioni.

Alla stessa pena soggiace chi fa commercio del materiale pornografico di cui al primo comma. Chiunque, al di fuori delle ipotesi di cui al primo e al secondo comma, con qualsiasi mezzo, anche per via telematica, distribuisce, divulga o pubblicizza il materiale pornografico di cui al primo comma, ovvero distribuisce o divulga notizie o informazioni finalizzate all'adescamento o allo sfruttamento sessuale di minori degli anni diciotto, e' punito con la reclusione da uno a cinque anni e con la multa da lire cinque milioni a lire cento milioni.

Chiunque, al di fuori delle ipotesi di cui ai commi primo, secondo e terzo, consapevolmente cede ad altri, anche a titolo gratuito, materiale pornografico prodotto mediante lo sfruttamento sessuale dei minori degli anni diciotto, e' punito con la reclusione fino a tre anni o con la multa da lire tre milioni a lire dieci milioni".

Art. 4.

(Detenzione di materiale pornografico)

1. Dopo l'articolo 600-ter del codice penale, introdotto dall'articolo 3 della presente legge, e' inserito il seguente:

"Art. 600-quater - (Detenzione di materiale pornografico). Chiunque, al di fuori delle ipotesi previste nell'articolo 600-ter, consapevolmente si procura o dispone di materiale pornografico prodotto mediante lo sfruttamento sessuale dei minori degli anni diciotto e' punito con la reclusione fino a tre anni o con la multa non inferiore a lire tre milioni".

Art. 5.

(Iniziativa turistiche volte allo sfruttamento della prostituzione minorile)

1. Dopo l'articolo 600-quater del codice penale, introdotto dall'articolo 4 della presente legge, e' inserito il seguente:

"Art. 600-quinquies. - (Iniziativa turistiche volte allo sfruttamento della prostituzione minorile). - Chiunque organizza o propaganda viaggi finalizzati alla fruizione di attività di prostituzione a danno di minori o comunque comprendenti tale attività è punito con la reclusione da sei a dodici anni e con la multa da lire trenta milioni a lire trecento milioni".

Art. 6.

(Circostanze aggravanti ed attenuanti)

1. Dopo l'articolo 600-quinquies del codice penale, introdotto dall'articolo 5 della presente legge, e' inserito il seguente: "Art. 600-sexies. - (Circostanze aggravanti ed attenuanti). - Nei casi previsti dagli articoli 600-bis, primo comma, 600-ter, primo comma, e 600-quinquies la pena è aumentata da un terzo alla metà se il fatto è commesso in danno di minore degli anni quattordici. Nei casi previsti dagli articoli 600-bis, primo comma, e 600-ter la pena e' aumentata dalla meta' ai due terzi se il fatto e' commesso da un ascendente, dal genitore adottivo, o dal loro coniuge o convivente, dal coniuge o da affini entro il secondo grado, da parenti fino al quarto grado collaterale, dal tutore o da persona a cui il minore e' stato affidato per ragioni di cura, educazione, istruzione, vigilanza, custodia, lavoro, ovvero da pubblici ufficiali o incaricati di pubblico servizio nell'esercizio delle loro funzioni ovvero se è commesso in danno di minore in stato di infermità o minorazione psichica, naturale o provocata. Nei casi previsti dagli articoli 600-bis, primo comma, e 600-ter la pena e' aumentata se il fatto e' commesso con violenza o minaccia. Nei casi previsti dagli articoli 600-bis e 600-ter la pena e' ridotta da un terzo alla meta' per chi si adopera concretamente in modo che il minore degli anni diciotto riacquisti la propria autonomia e libertà".

Art. 7.

(Pene accessorie)

1. Dopo l'articolo 600-sexies del codice penale, introdotto dall'articolo 6 della presente legge, e' inserito il seguente:

"Art. 600-septies. - (Pene accessorie). - Nel caso di condanna per i delitti previsti dagli articoli 600-bis, 600-ter, 600-quater e 600- quinquies è sempre ordinata la confisca di cui all'articolo 240 ed e' disposta la chiusura degli esercizi la cui attività risulti finalizzata ai delitti previsti dai predetti articoli, nonché la revoca della licenza d'esercizio o della concessione o dell'autorizzazione per le emittenti radio- televisive".

Art. 8.

(Tutela delle generalità e dell'immagine del minore)

1. All'articolo 734-bis del codice penale, prima delle parole: "609-bis " sono inserite le seguenti: "600-bis, 600-ter, 600 -quater, 600-quinquies,".

Art. 9.

(Tratta di minori)

1. All'articolo 601 del codice penale e' aggiunto, in fine, il seguente comma:

"Chiunque commette tratta o comunque fa commercio di minori degli anni diciotto al fine di indurli alla prostituzione e' punito con la reclusione da sei a venti anni".

Art. 10.

(Fatto commesso all'estero)

1. L'articolo 604 del codice penale e' sostituito dal seguente: "Art. 604. - (Fatto commesso all'estero) - Le disposizioni di questa sezione, nonché quelle previste dagli articoli 609-bis, 609-ter, 609- quater e 609-quinquies, si applicano altresì quando il fatto e' commesso all'estero da cittadino italiano, ovvero in danno di cittadino italiano, ovvero da cittadino straniero in concorso con cittadino italiano. In quest'ultima ipotesi il cittadino straniero è punibile quando si tratta di delitto per il quale e' prevista la pena della reclusione non inferiore nel massimo a cinque anni e quando vi e' stata richiesta del Ministro di grazia e giustizia ".

Art. 11.

(Arresto obbligatorio in flagranza)

1. All'articolo 380, comma 2, lettera d), del codice di procedura penale, dopo le parole: "articolo 600" sono inserite le seguenti: ", delitto di prostituzione minorile previsto dall'articolo 600-bis, primo comma, delitto di pornografia minorile previsto dall'articolo 600-ter, commi primo e secondo, e delitto di iniziative turistiche volte allo sfruttamento della prostituzione minorile previsto dall'articolo 600-quinquies".

Art. 12.

(Intercettazioni)

1. All'articolo 266 del codice di procedura penale, al comma 1, dopo la lettera f), è aggiunta la seguente:

"f-bis) delitti previsti dall'articolo 600-ter, terzo comma, del codice penale".

Art. 13.

(Disposizioni processuali)

1. Nell'articolo 33-bis del codice di procedura penale, introdotto dall'articolo 169 del decreto legislativo 19 febbraio 1998, n. 51, al comma 1, lettera c), dopo le parole: "578, comma 1," sono

inserite _ le seguenti: "da 600-bis a 600-sexies puniti con la reclusione non inferiore nel massimo a cinque anni,".

2. All'articolo 190-bis del codice di procedura penale, dopo il comma 1 e' aggiunto il seguente: "1-bis. La stessa disposizione si applica quando si procede per uno dei reati previsti dagli articoli 600-bis, primo comma, 600-ter, 600-quater, 600-quinquies, 609-bis, 609-ter, 609-quater, 609 quinquies e 609-octies del codice penale, se l'esame richiesto riguarda un testimone minore degli anni sedici".

3. All'articolo 392, comma 1-bis, del codice di procedura penale, dopo le parole: "Nei procedimenti per i delitti di cui agli articoli" sono inserite le seguenti: "600-bis, 600-ter, 600- quinquies,".

4. All'articolo 398, comma 5-bis, del codice di procedura penale, dopo le parole: "ipotesi di reato previste dagli articoli" sono inserite le seguenti: "600-bis, 600-ter, 600 quinquies,".

5. All'articolo 472, comma 3-bis, del codice di procedura penale, dopo le parole: "delitti previsti dagli articoli" sono inserite le seguenti: "600-bis, 600-ter, 600-quinquies,".

6. All'articolo 498 del codice di procedura penale, dopo il comma 4, sono aggiunti i seguenti: "4-bis. Si applicano, se una parte lo richiede ovvero se il presidente lo ritiene necessario, le modalità di cui all'articolo 398, comma 5-bis.

4-ter. Quando si procede per i reati di cui agli articoli 600-bis, 600-ter, 600-quater, 600- quinquies, 609-bis, 609-ter, 609-quater e 609-octies del codice penale, l'esame del minore vittima del reato viene effettuato, su richiesta sua o del suo difensore, mediante l'uso di un vetro specchio unitamente ad un impianto citofonico".

7. All'articolo 609-decies, primo comma, del codice penale, dopo le parole: "delitti previsti dagli articoli" sono inserite le seguenti: "600-bis, 600-ter, 600-quinquies,".

Art. 14.

(Attività di contrasto)

1. Nell'ambito delle operazioni disposte dal questore o dal responsabile di livello almeno provinciale dell'organismo di appartenenza, gli ufficiali di polizia giudiziaria delle strutture specializzate per la repressione dei delitti sessuali o per la tutela dei minori, ovvero di quelle istituite per il contrasto dei delitti di criminalità organizzata, possono, previa autorizzazione dell'autorità giudiziaria, al solo fine di acquisire elementi di prova in ordine ai delitti di cui agli articoli 600-bis, primo comma, 600-ter, commi primo, secondo e terzo, e 600-quinquies del codice penale, introdotti dalla presente legge, procedere all'acquisto simulato di materiale pornografico e alle relative attività di intermediazione, nonché partecipare alle iniziative turistiche di cui all'articolo 5 della presente legge. Dell'acquisto e' data immediata comunicazione all'autorità giudiziaria che può, con decreto motivato, differire il sequestro sino alla conclusione delle indagini.

2. Nell'ambito dei compiti di polizia delle telecomunicazioni, definiti con il decreto di cui all'articolo 1, comma 15, della legge 31 luglio 1997, n. 249, l'organo del Ministero dell'interno per la _ sicurezza e la regolarità dei servizi di telecomunicazione svolge, su richiesta dell'autorità giudiziaria, motivata a pena di nullità, le attività occorrenti per il contrasto dei delitti di cui agli articoli 600-bis, primo comma, 600-ter, commi primo, secondo e terzo, e 600-quinquies del codice penale commessi mediante l'impiego di sistemi informatici o mezzi di comunicazione telematica ovvero utilizzando reti di telecomunicazione disponibili al pubblico. A tal fine, il personale addetto può utilizzare indicazioni di copertura, anche per attivare siti nelle reti, realizzare o gestire aree di comunicazione o scambio su reti o sistemi telematici, ovvero per partecipare ad esse. Il predetto personale specializzato effettua con le medesime finalità le attività di cui al comma 1 anche per via telematica.

3. L'autorità giudiziaria può, con decreto motivato, ritardare l'emissione o disporre che sia ritardata l'esecuzione dei provvedimenti di cattura, arresto o sequestro, quando sia necessario per acquisire rilevanti elementi probatori, ovvero per l'individuazione o la cattura dei responsabili dei delitti di cui agli articoli 600-bis, primo comma, 600-ter, commi primo, secondo e terzo, e 600- quinquies del codice penale. Quando e' identificata o identificabile la persona offesa dal reato, il provvedimento e'

adottato sentito il procuratore della Repubblica presso il tribunale per i minorenni nella cui circoscrizione il minorenne abitualmente dimora.

4. L'autorità giudiziaria può affidare il materiale o i beni sequestrati in applicazione della presente legge, in custodia giudiziale con facoltà d'uso, agli organi di polizia giudiziaria che ne facciano richiesta per l'impiego nelle attività di contrasto di cui al presente articolo.

Art. 15.

(Accertamenti sanitari)

1. All'articolo 16, comma 1, della legge 15 febbraio 1996, n. 66, dopo le parole: "per i delitti di cui agli articoli" sono inserite le seguenti: "600-bis, secondo comma,".

Art. 16.

(Comunicazioni agli utenti)

1. Gli operatori turistici che organizzano viaggi collettivi o individuali in Paesi esteri hanno obbligo, per un periodo non inferiore a tre anni decorrenti dalla data di cui al comma 2, di inserire in maniera evidente nei materiali propagandistici, nei programmi o, in mancanza dei primi, nei documenti di viaggio consegnati agli utenti, nonché nei propri cataloghi generali o relativi a singole destinazioni, la seguente avvertenza: "Comunicazione obbligatoria ai sensi dell'articolo ... della legge ... n. ... - La legge italiana punisce con la pena della reclusione i reati inerenti alla prostituzione e alla pornografia minorile, anche se gli stessi sono commessi all'estero".

2. Quanto prescritto nel comma 1 si applica con riferimento ai materiali illustrativi o pubblicitari o ai documenti utilizzati successivamente al centottantesimo giorno dopo la data di entrata in _ vigore della presente legge.

3. Gli operatori turistici che violano l'obbligo di cui al comma 1 sono assoggettati alla sanzione amministrativa del pagamento di una somma da lire due milioni a lire dieci milioni.

Art. 17.

(Attività di coordinamento)

1. Sono attribuite alla Presidenza del Consiglio dei ministri, fatte salve le disposizioni della legge 28 agosto 1997, n. 285, le funzioni di coordinamento delle attività svolte da tutte le pubbliche amministrazioni, relative alla prevenzione, assistenza, anche in sede legale, e tutela dei minori dallo sfruttamento sessuale e dall'abuso sessuale. Il Presidente del Consiglio dei ministri presenta ogni anno al Parlamento una relazione sull'attività svolta ai sensi del comma 3.

2. Le multe irrogate, le somme di denaro confiscate e quelle derivanti dalla vendita dei beni confiscati ai sensi della presente legge sono versate all'entrata del bilancio dello Stato per essere riassegnate su un apposito fondo da iscrivere nello stato di previsione della Presidenza del Consiglio dei ministri e destinate, nella misura di due terzi, a finanziare specifici programmi di prevenzione, assistenza e recupero psicoterapeutico dei minori degli anni diciotto vittime dei delitti di cui agli articoli 600-bis, 600-ter, 600-quater e 600-quinquies del codice penale, introdotti dagli articoli 2, comma 1, 3, 4 e 5 della presente legge. La parte residua del fondo è destinata, nei limiti delle risorse effettivamente disponibili, al recupero di coloro che, riconosciuti responsabili dei delitti previsti dagli articoli 600-bis, secondo comma, 600-ter, terzo comma, e 600-quater del codice penale, facciano apposita richiesta. Il Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.

3. Nello svolgimento delle funzioni di cui al comma 1, la Presidenza del Consiglio dei ministri:

- a) acquisisce dati e informazioni, a livello nazionale ed internazionale, sull'attività svolta per la prevenzione e la repressione e sulle strategie di contrasto programmate o realizzate da altri Stati;
- b) promuove, in collaborazione con i Ministeri della pubblica istruzione, della sanità, dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica, di grazia e giustizia e degli affari esteri, studi e ricerche relativi agli aspetti sociali, sanitari e giudiziari dei fenomeni di sfruttamento sessuale dei minori;

c) partecipa, d'intesa con il Ministero degli affari esteri, agli organismi comunitari e internazionali aventi compiti di tutela dei minori dallo sfruttamento sessuale.

4. Per lo svolgimento delle attività di cui ai commi 1 e 3 e' autorizzata la spesa di lire cento milioni annue. Al relativo onere si fa fronte mediante corrispondente riduzione dello stanziamento iscritto, ai fini del bilancio triennale 1998-2000, nell'ambito dell'unita' previsionale di base di parte corrente "Fondo speciale" dello stato di previsione del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica per l'anno 1998, allo scopo _ utilizzando l'accantonamento relativo alla Presidenza del Consiglio dei ministri. Il Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica e' autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.

5. Il Ministro dell'interno, in virtù dell'accordo adottato dai Ministri di giustizia europei in data 27 settembre 1996, volto ad estendere la competenza di EUROPOL anche ai reati di sfruttamento sessuale di minori, istituisce, presso la squadra mobile di ogni questura, una unita' specializzata di polizia giudiziaria, avente il compito di condurre le indagini sul territorio nella materia regolata dalla presente legge.

6. Il Ministero dell'interno istituisce altresì presso la sede centrale della questura un nucleo di polizia giudiziaria avente il compito di raccogliere tutte le informazioni relative alle indagini nella materia regolata dalla presente legge e di coordinarle con le sezioni analoghe esistenti negli altri Paesi europei.

7. L'unita' specializzata ed il nucleo di polizia giudiziaria sono istituiti nei limiti delle strutture, dei mezzi e delle vigenti dotazioni organiche, nonché degli stanziamenti iscritti nello stato di previsione del Ministero dell'interno.

Art. 18.

(Abrogazione di norme)

1. All'articolo 4, numero 2), della legge 20 febbraio 1958, n. 75, e successive modificazioni, le parole: " di persona minore degli anni 21 o " sono soppresse.

Art. 19.

(Entrata in vigore)

1. La presente legge entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale.

La presente legge, munita del sigillo dello Stato, sarà inserita nella Raccolta ufficiale degli atti normativi della Repubblica italiana. E' fatto obbligo a chiunque spetti di osservarla e di farla osservare come legge dello Stato.

Legge 31 dicembre 1998, n. 476

"Ratifica ed esecuzione della Convenzione per la tutela dei minori e la cooperazione in materia di adozione internazionale, fatta a L'Aja il 29 maggio 1993. Modifiche alla legge 4 maggio 1983, n. 184, in tema di adozione di minori stranieri"

pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 8 del 12 gennaio 1999

Art. 1

1. Il Presidente della Repubblica è autorizzato a ratificare la Convenzione per la tutela dei minori e la cooperazione in materia di adozione internazionale, fatta a L'Aja il 29 maggio 1993, di seguito denominata "Convenzione".

Art. 2

1. Piena ed intera esecuzione è data alla Convenzione a decorrere dalla sua entrata in vigore, in conformità all'articolo 46 della Convenzione medesima.

Art. 3

1. Il Capo I del Titolo III della legge 4 maggio 1983, n. 184, è sostituito dal seguente:
"Capo I. — Dell'adozione di minori stranieri.

Art. 29. — *1.* L'adozione di minori stranieri ha luogo conformemente ai principi e secondo le direttive della Convenzione per la tutela dei minori e la cooperazione in materia di adozione internazionale, fatta a L'Aja il 29 maggio 1993, di seguito denominata "Convenzione", a norma delle disposizioni contenute nella presente legge.

Art. 29-bis. — *1.* Le persone residenti in Italia, che si trovano nelle condizioni prescritte dall'articolo 6 e che intendono adottare un minore straniero residente all'estero, presentano dichiarazione di disponibilità al tribunale per i minorenni del distretto in cui hanno la residenza e chiedono che lo stesso dichiari la loro idoneità all'adozione.

2. Nel caso di cittadini italiani residenti in uno Stato straniero, fatto salvo quanto stabilito nell'articolo 36, comma 4, è competente il tribunale per i minorenni del distretto in cui si trova il luogo della loro ultima residenza; in mancanza, è competente il tribunale per i minorenni di Roma.

3. Il tribunale per i minorenni, se non ritiene di dover pronunciare immediatamente decreto di inidoneità per manifesta carenza dei requisiti, trasmette, entro quindici giorni dalla presentazione, copia della dichiarazione di disponibilità ai servizi degli enti locali.

4. I servizi socio-assistenziali degli enti locali singoli o associati, anche avvalendosi per quanto di competenza delle aziende sanitarie locali e ospedaliere, svolgono le seguenti attività:

a) informazione sull'adozione internazionale e sulle relative procedure, sugli enti autorizzati e sulle altre forme di solidarietà nei confronti dei minori in difficoltà, anche in collaborazione con gli enti autorizzati di cui all'articolo 39-ter;

b) preparazione degli aspiranti all'adozione, anche in collaborazione con i predetti enti;

c) acquisizione di elementi sulla situazione personale, familiare e sanitaria degli aspiranti genitori adottivi, sul loro ambiente sociale, sulle motivazioni che li determinano, sulla loro attitudine a farsi carico di un'adozione internazionale, sulla loro capacità di rispondere in modo adeguato alle esigenze di più minori o di uno solo, sulle eventuali caratteristiche particolari dei minori che essi sarebbero in grado di accogliere, nonché acquisizione di ogni altro elemento utile per la valutazione da parte del tribunale per i minorenni della loro idoneità all'adozione.

5. I servizi trasmettono al tribunale per i minorenni, in esito all'attività svolta, una relazione completa di tutti gli elementi indicati al comma 4, entro i quattro mesi successivi alla trasmissione della dichiarazione di disponibilità.

Art. 30. — *1.* Il tribunale per i minorenni, ricevuta la relazione di cui all'articolo 29-*bis*, comma 5, sente gli aspiranti all'adozione, anche a mezzo di un giudice delegato, dispone se necessario gli opportuni approfondimenti e pronuncia, entro i due mesi successivi, decreto motivato attestante la sussistenza ovvero l'insussistenza dei requisiti per adottare.

2. Il decreto di idoneità ad adottare ha efficacia per tutta la durata della procedura, che deve essere promossa dagli interessati entro un anno dalla comunicazione del provvedimento. Il decreto contiene anche indicazioni per favorire il migliore incontro tra gli aspiranti all'adozione ed il minore da adottare.

3. Il decreto è trasmesso immediatamente, con copia della relazione e della documentazione esistente negli atti, alla Commissione di cui all'articolo 38 e, se già indicato dagli aspiranti all'adozione, all'ente autorizzato di cui all'articolo 39-*ter*.

4. Qualora il decreto di idoneità, previo ascolto degli interessati, sia revocato per cause sopravvenute che incidano in modo rilevante sul giudizio di idoneità, il tribunale per i minorenni comunica immediatamente il relativo provvedimento alla Commissione ed all'ente autorizzato di cui al comma 3.

5. Il decreto di idoneità ovvero di inidoneità e quello di revoca sono reclamabili davanti alla corte d'appello, a termini degli articoli 739 e 740 del codice di procedura civile, da parte del pubblico ministero e degli interessati.

Art. 31. — *1.* Gli aspiranti all'adozione, che abbiano ottenuto il decreto di idoneità, devono conferire incarico a curare la procedura di adozione ad uno degli enti autorizzati di cui all'articolo 39-*ter*.

2. Nelle situazioni considerate dall'articolo 44, primo comma, lettera *a)*, il tribunale per i minorenni può autorizzare gli aspiranti adottanti, valutate le loro personalità, ad effettuare direttamente le attività previste alle lettere *b)*, *d)*, *e)*, *f)* ed *h)* del comma 3 del presente articolo.

3. L'ente autorizzato che ha ricevuto l'incarico di curare la procedura di adozione:

a) informa gli aspiranti sulle procedure che inizierà e sulle concrete prospettive di adozione;

b) svolge le pratiche di adozione presso le competenti autorità del Paese indicato dagli aspiranti all'adozione tra quelli con cui esso intrattiene rapporti, trasmettendo alle stesse la domanda di adozione, unitamente al decreto di idoneità ed alla relazione ad esso allegata, affinché le autorità straniere formulino le proposte di incontro tra gli aspiranti all'adozione ed il minore da adottare;

c) raccoglie dall'autorità straniera la proposta di incontro tra gli aspiranti all'adozione ed il minore da adottare, curando che sia accompagnata da tutte le informazioni di carattere sanitario riguardanti il minore, dalle notizie riguardanti la sua famiglia di origine e le sue esperienze di vita;

d) trasferisce tutte le informazioni e tutte le notizie riguardanti il minore agli aspiranti genitori adottivi, informandoli della proposta di incontro tra gli aspiranti all'adozione ed il minore da adottare e assistendoli in tutte le attività da svolgere nel Paese straniero;

e) riceve il consenso scritto all'incontro tra gli aspiranti all'adozione ed il minore da adottare, proposto dall'autorità straniera, da parte degli aspiranti all'adozione, ne autentica le firme e trasmette l'atto di consenso all'autorità straniera, svolgendo tutte le altre attività dalla stessa richieste; l'autenticazione delle firme degli aspiranti adottanti può essere effettuata anche dall'impiegato comunale delegato all'autentica o da un notaio o da un segretario di qualsiasi ufficio giudiziario;

f) riceve dall'autorità straniera attestazione della sussistenza delle condizioni di cui all'articolo 4 della Convenzione e concorda con la stessa, qualora ne sussistano i requisiti, l'opportunità di procedere all'adozione ovvero, in caso contrario, prende atto del mancato accordo e ne dà immediata informazione alla Commissione di cui all'articolo 38 comunicandone le ragioni; ove sia

richiesto dallo Stato di origine, approva la decisione di affidare il minore o i minori ai futuri genitori adottivi;

g) informa immediatamente la Commissione, il tribunale per i minorenni e i servizi dell'ente locale della decisione di affidamento dell'autorità straniera e richiede alla Commissione, trasmettendo la documentazione necessaria, l'autorizzazione all'ingresso e alla residenza permanente del minore o dei minori in Italia;

h) certifica la data di inserimento del minore presso i coniugi affidatari o i genitori adottivi;

i) riceve dall'autorità straniera copia degli atti e della documentazione relativi al minore e li trasmette immediatamente al tribunale per i minorenni e alla Commissione;

l) vigila sulle modalità di trasferimento in Italia e si adopera affinché questo avvenga in compagnia degli adottanti o dei futuri adottanti;

m) svolge in collaborazione con i servizi dell'ente locale attività di sostegno del nucleo adottivo fin dall'ingresso del minore in Italia su richiesta degli adottanti;

n) certifica la durata delle necessarie assenze dal lavoro, ai sensi delle lettere a) e b) del comma 1 dell'articolo 39-*quater*, nel caso in cui le stesse non siano determinate da ragioni di salute del bambino, nonché la durata del periodo di permanenza all'estero nel caso di congedo non retribuito ai sensi della lettera c) del medesimo comma 1 dell'articolo 39-*quater*;

o) certifica, nell'ammontare complessivo agli effetti di quanto previsto dall'articolo 10, comma 1, lettera *l-bis*), del testo unico delle imposte sui redditi, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, le spese sostenute dai genitori adottivi per l'espletamento della procedura di adozione.

Art. 32. — 1. La Commissione di cui all'articolo 38, ricevuti gli atti di cui all'articolo 31 e valutate le conclusioni dell'ente incaricato, dichiara che l'adozione risponde al superiore interesse del minore e ne autorizza l'ingresso e la residenza permanente in Italia.

2. La dichiarazione di cui al comma 1 non è ammessa:

a) quando dalla documentazione trasmessa dall'autorità del Paese straniero non emerge la situazione di abbandono del minore e la constatazione dell'impossibilità di affidamento o di adozione nello Stato di origine;

b) qualora nel Paese straniero l'adozione non determini per l'adottato l'acquisizione dello stato di figlio legittimo e la cessazione dei rapporti giuridici fra il minore e la famiglia di origine, a meno che i genitori naturali abbiano espressamente consentito al prodursi di tali effetti.

3. Anche quando l'adozione pronunciata nello Stato straniero non produce la cessazione dei rapporti giuridici con la famiglia d'origine, la stessa può essere convertita in una adozione che produca tale effetto, se il tribunale per i minorenni la riconosce conforme alla Convenzione. Solo in caso di riconoscimento di tale conformità, è ordinata la trascrizione.

4. Gli uffici consolari italiani all'estero collaborano, per quanto di competenza, con l'ente autorizzato per il buon esito della procedura di adozione. Essi, dopo aver ricevuto formale comunicazione da parte della Commissione ai sensi dell'articolo 39, comma 1, lettera h), rilasciano il visto di ingresso per adozione a beneficio del minore adottando.

Art. 33. — 1. Fatte salve le ordinarie disposizioni relative all'ingresso nello Stato per fini familiari, turistici, di studio e di cura, non è consentito l'ingresso nello Stato a minori che non sono muniti di visto di ingresso rilasciato ai sensi dell'articolo 32 ovvero che non sono accompagnati da almeno un genitore o da parenti entro il quarto grado.

2. È fatto divieto alle autorità consolari italiane di concedere a minori stranieri il visto di ingresso nel territorio dello Stato a scopo di adozione, al di fuori delle ipotesi previste dal presente Capo e senza la previa autorizzazione della Commissione di cui all'articolo 38.

3. Coloro che hanno accompagnato alla frontiera un minore al quale non viene consentito l'ingresso in Italia provvedono a proprie spese al suo rimpatrio immediato nel Paese d'origine. Gli uffici di frontiera segnalano immediatamente il caso alla Commissione affinché prenda contatto con il Paese di origine del minore per assicurarne la migliore collocazione nel suo superiore interesse.

4. Il divieto di cui al comma 1 non opera nel caso in cui, per eventi bellici, calamità naturali o eventi eccezionali secondo quanto previsto dall'articolo 18 della legge 6 marzo 1998, n. 40, o per altro grave impedimento di carattere oggettivo, non sia possibile l'espletamento delle procedure di cui al presente Capo e sempre che sussistano motivi di esclusivo interesse del minore all'ingresso nello Stato. In questi casi gli uffici di frontiera segnalano l'ingresso del minore alla Commissione ed al tribunale per i minorenni competente in relazione al luogo di residenza di coloro che lo accompagnano.

5. Qualora sia comunque avvenuto l'ingresso di un minore nel territorio dello Stato al di fuori delle situazioni consentite, il pubblico ufficiale o l'ente autorizzato che ne ha notizia lo segnala al tribunale per i minorenni competente in relazione al luogo in cui il minore si trova. Il tribunale, adottato ogni opportuno provvedimento temporaneo nell'interesse del minore, provvede ai sensi dell'articolo 37-*bis*, qualora ne sussistano i presupposti, ovvero segnala la situazione alla Commissione affinché prenda contatto con il Paese di origine del minore e si proceda ai sensi dell'articolo 34.

Art. 34. — 1. Il minore che ha fatto ingresso nel territorio dello Stato sulla base di un provvedimento straniero di adozione o di affidamento a scopo di adozione gode, dal momento dell'ingresso, di tutti i diritti attribuiti al minore italiano in affidamento familiare.

2. Dal momento dell'ingresso in Italia e per almeno un anno, ai fini di una corretta integrazione familiare e sociale, i servizi socio-assistenziali degli enti locali e gli enti autorizzati, su richiesta degli interessati, assistono gli affidatari, i genitori adottivi e il minore. Essi in ogni caso riferiscono al tribunale per i minorenni sull'andamento dell'inserimento, segnalando le eventuali difficoltà per gli opportuni interventi.

3. Il minore adottato acquista la cittadinanza italiana per effetto della trascrizione del provvedimento di adozione nei registri dello stato civile.

Art. 35. — 1. L'adozione pronunciata all'estero produce nell'ordinamento italiano gli effetti di cui all'articolo 27.

2. Qualora l'adozione sia stata pronunciata nello Stato estero prima dell'arrivo del minore in Italia, il tribunale verifica che nel provvedimento dell'autorità che ha pronunciato l'adozione risulti la sussistenza delle condizioni delle adozioni internazionali previste dall'articolo 4 della Convenzione.

3. Il tribunale accerta inoltre che l'adozione non sia contraria ai principi fondamentali che regolano nello Stato il diritto di famiglia e dei minori, valutati in relazione al superiore interesse del minore, e se sussistono la certificazione di conformità alla Convenzione di cui alla lettera *i*) e l'autorizzazione prevista dalla lettera *h*) del comma 1 dell'articolo 39, ordina la trascrizione del provvedimento di adozione nei registri dello stato civile.

4. Qualora l'adozione debba perfezionarsi dopo l'arrivo del minore in Italia, il tribunale per i minorenni riconosce il provvedimento dell'autorità straniera come affidamento preadottivo, se non contrario ai principi fondamentali che regolano nello Stato il diritto di famiglia e dei minori, valutati in relazione al superiore interesse del minore, e stabilisce la durata del predetto affidamento in un anno che decorre dall'inserimento del minore nella nuova famiglia. Decorso tale periodo, se ritiene che la sua permanenza nella famiglia che lo ha accolto è tuttora conforme all'interesse del minore, il tribunale per i minorenni pronuncia l'adozione e ne dispone la trascrizione nei registri dello stato civile. In caso contrario, anche prima che sia decorso il periodo di affidamento preadottivo, lo revoca e adotta i provvedimenti di cui all'articolo 21 della Convenzione. In tal caso il minore che abbia compiuto gli anni 14 deve sempre esprimere il consenso circa i provvedimenti da assumere; se ha raggiunto gli anni 12 deve essere personalmente sentito; se di età inferiore può essere sentito ove sia opportuno e ove ciò non alteri il suo equilibrio psico-emotivo, tenuto conto della valutazione dello psicologo nominato dal tribunale.

5. Competente per la pronuncia dei provvedimenti è il tribunale per i minorenni del distretto in cui gli aspiranti all'adozione hanno la residenza nel momento dell'ingresso del minore in Italia.

6. Fatto salvo quanto previsto nell'articolo 36, non può comunque essere ordinata la trascrizione nei casi in cui:

- a) il provvedimento di adozione riguarda adottanti non in possesso dei requisiti previsti dalla legge italiana sull'adozione;
- b) non sono state rispettate le indicazioni contenute nella dichiarazione di idoneità;
- c) non è possibile la conversione in adozione produttiva degli effetti di cui all'articolo 27;
- d) l'adozione o l'affidamento stranieri non si sono realizzati tramite le autorità centrali e un ente autorizzato;
- e) l'inserimento del minore nella famiglia adottiva si è manifestato contrario al suo interesse.

Art. 36. — *1.* L'adozione internazionale dei minori provenienti da Stati che hanno ratificato la Convenzione, o che nello spirito della Convenzione abbiano stipulato accordi bilaterali, può avvenire solo con le procedure e gli effetti previsti dalla presente legge.

2. L'adozione o l'affidamento a scopo adottivo, pronunciati in un Paese non aderente alla Convenzione né firmatario di accordi bilaterali, possono essere dichiarati efficaci in Italia a condizione che:

- a) sia accertata la condizione di abbandono del minore straniero o il consenso dei genitori naturali ad una adozione che determini per il minore adottato l'acquisizione dello stato di figlio legittimo degli adottanti e la cessazione dei rapporti giuridici fra il minore e la famiglia d'origine;
- b) gli adottanti abbiano ottenuto il decreto di idoneità previsto dall'articolo 30 e le procedure adottive siano state effettuate con l'intervento della Commissione di cui all'articolo 38 e di un ente autorizzato;
- c) siano state rispettate le indicazioni contenute nel decreto di idoneità;
- d) sia stata concessa l'autorizzazione prevista dall'articolo 39, comma 1, lettera *h*).

3. Il relativo provvedimento è assunto dal tribunale per i minorenni che ha emesso il decreto di idoneità all'adozione. Di tale provvedimento è data comunicazione alla Commissione, che provvede a quanto disposto dall'articolo 39, comma 1, lettera *e*).

4. L'adozione pronunciata dalla competente autorità di un Paese straniero a istanza di cittadini italiani, che dimostrino al momento della pronuncia di aver soggiornato continuativamente nello stesso e di avervi avuto la residenza da almeno due anni, viene riconosciuta ad ogni effetto in Italia con provvedimento del tribunale per i minorenni, purché conforme ai principi della Convenzione.

Art. 37. — *1.* Successivamente all'adozione, la Commissione di cui all'articolo 38 può comunicare ai genitori adottivi, eventualmente tramite il tribunale per i minorenni, solo le informazioni che hanno rilevanza per lo stato di salute dell'adottato.

2. Il tribunale per i minorenni che ha emesso i provvedimenti indicati dagli articoli 35 e 36 e la Commissione conservano le informazioni acquisite sull'origine del minore, sull'identità dei suoi genitori naturali e sull'anamnesi sanitaria del minore e della sua famiglia di origine.

3. Per quanto concerne l'accesso alle altre informazioni valgono le disposizioni vigenti in tema di adozione di minori italiani.

Art. 37-bis. — *1.* Al minore straniero che si trova nello Stato in situazione di abbandono si applica la legge italiana in materia di adozione, di affidamento e di provvedimenti necessari in caso di urgenza.

Art. 38. — *1.* Ai fini indicati dall'articolo 6 della Convenzione è costituita presso la Presidenza del Consiglio dei ministri la Commissione per le adozioni internazionali.

2. La Commissione è composta da:

- a) un presidente nominato dal Presidente del Consiglio dei ministri nella persona di un magistrato avente esperienza nel settore minorile ovvero un dirigente dello Stato avente analoga specifica esperienza;
- b) due rappresentanti della Presidenza del Consiglio dei ministri, Dipartimento per gli affari sociali;
- c) un rappresentante del Ministero degli affari esteri;
- d) un rappresentante del Ministero dell'interno;

- e) due rappresentanti del Ministero di grazia e giustizia;
- f) un rappresentante del Ministero della sanità;
- g) tre rappresentanti della Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281.

3. Il presidente dura in carica due anni e l'incarico può essere rinnovato una sola volta.

4. I componenti della Commissione rimangono in carica quattro anni. Con regolamento adottato dalla Commissione è assicurato l'avvicendamento graduale dei componenti della Commissione stessa allo scadere del termine di permanenza in carica. A tal fine il regolamento può prorogare la durata in carica dei componenti della Commissione per periodi non superiori ad un anno.

5. La Commissione si avvale di personale dei ruoli della Presidenza del Consiglio dei ministri e di altre amministrazioni pubbliche.

Art. 39. — *1.* La Commissione per le adozioni internazionali:

- a) collabora con le autorità centrali per le adozioni internazionali degli altri Stati, anche raccogliendo le informazioni necessarie, ai fini dell'attuazione delle convenzioni internazionali in materia di adozione;
- b) propone la stipulazione di accordi bilaterali in materia di adozione internazionale;
- c) autorizza l'attività degli enti di cui all'articolo 39-ter, cura la tenuta del relativo albo, vigila sul loro operato, lo verifica almeno ogni tre anni, revoca l'autorizzazione concessa nei casi di gravi inadempienze, insufficienze o violazione delle norme della presente legge. Le medesime funzioni sono svolte dalla Commissione con riferimento all'attività svolta dai servizi per l'adozione internazionale, di cui all'articolo 39-bis;
- d) agisce al fine di assicurare l'omogenea diffusione degli enti autorizzati sul territorio nazionale e delle relative rappresentanze nei Paesi stranieri;
- e) conserva tutti gli atti e le informazioni relativi alle procedure di adozione internazionale;
- f) promuove la cooperazione fra i soggetti che operano nel campo dell'adozione internazionale e della protezione dei minori;
- g) promuove iniziative di formazione per quanti operino o intendano operare nel campo dell'adozione;
- h) autorizza l'ingresso e il soggiorno permanente del minore straniero adottato o affidato a scopo di adozione;
- i) certifica la conformità dell'adozione alle disposizioni della Convenzione, come previsto dall'articolo 23, comma 1, della Convenzione stessa;
- l) per le attività di informazione e formazione, collabora anche con enti diversi da quelli di cui all'articolo 39-ter.

2. La decisione dell'ente autorizzato di non concordare con l'autorità straniera l'opportunità di procedere all'adozione è sottoposta ad esame della Commissione, su istanza dei coniugi interessati; ove non confermi il precedente diniego, la Commissione può procedere direttamente, o delegando altro ente o ufficio, agli incumbenti di cui all'articolo 31.

3. La Commissione attua incontri periodici con i rappresentanti degli enti autorizzati al fine di esaminare le problematiche emergenti e coordinare la programmazione degli interventi attuativi dei principi della Convenzione.

4. La Commissione presenta al Presidente del Consiglio dei ministri, che la trasmette al Parlamento, una relazione biennale sullo stato delle adozioni internazionali, sullo stato della attuazione della Convenzione e sulla stipulazione di accordi bilaterali anche con Paesi non aderenti alla stessa.

Art. 39-bis. — *1.* Le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano nell'ambito delle loro competenze:

- a) concorrono a sviluppare una rete di servizi in grado di svolgere i compiti previsti dalla presente legge;
- b) vigilano sul funzionamento delle strutture e dei servizi che operano nel territorio per l'adozione internazionale, al fine di garantire livelli adeguati di intervento;

c) promuovono la definizione di protocolli operativi e convenzioni fra enti autorizzati e servizi, nonché forme stabili di collegamento fra gli stessi e gli organi giudiziari minorili.

2. Le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano possono istituire un servizio per l'adozione internazionale che sia in possesso dei requisiti di cui all'articolo 39-ter e svolga per le coppie che lo richiedano al momento della presentazione della domanda di adozione internazionale le attività di cui all'articolo 31, comma 3.

3. I servizi per l'adozione internazionale di cui al comma 2 sono istituiti e disciplinati con legge regionale o provinciale in attuazione dei principi di cui alla presente legge. Alle regioni e alle province autonome di Trento e di Bolzano sono delegate le funzioni amministrative relative ai servizi per l'adozione internazionale.

Art. 39-ter. — 1. Al fine di ottenere l'autorizzazione prevista dall'articolo 39, comma 1, lettera c), e per conservarla, gli enti debbono essere in possesso dei seguenti requisiti:

a) essere diretti e composti da persone con adeguata formazione e competenza nel campo dell'adozione internazionale, e con idonee qualità morali;

b) avvalersi dell'apporto di professionisti in campo sociale, giuridico e psicologico, iscritti al relativo albo professionale, che abbiano la capacità di sostenere i coniugi prima, durante e dopo l'adozione;

c) disporre di un'adeguata struttura organizzativa in almeno una regione o in una provincia autonoma in Italia e delle necessarie strutture personali per operare nei Paesi stranieri in cui intendono agire;

d) non avere fini di lucro, assicurare una gestione contabile assolutamente trasparente, anche sui costi necessari per l'espletamento della procedura, ed una metodologia operativa corretta e verificabile;

e) non avere e non operare pregiudiziali discriminazioni nei confronti delle persone che aspirano all'adozione, ivi comprese le discriminazioni di tipo ideologico e religioso;

f) impegnarsi a partecipare ad attività di promozione dei diritti dell'infanzia, preferibilmente attraverso azioni di cooperazione allo sviluppo, anche in collaborazione con le organizzazioni non governative, e di attuazione del principio di sussidiarietà dell'adozione internazionale nei Paesi di provenienza dei minori;

g) avere sede legale nel territorio nazionale.

Art. 39-quater. — 1. Fermo restando quanto previsto in altre disposizioni di legge, i genitori adottivi e coloro che hanno un minore in affidamento preadottivo hanno diritto a fruire dei seguenti benefici:

a) l'astensione dal lavoro, quale regolata dall'articolo 6, primo comma, della legge 9 dicembre 1977, n. 903, anche se il minore adottato ha superato i sei anni di età;

b) l'assenza dal lavoro, quale regolata dall'articolo 6, secondo comma, e dall'articolo 7 della predetta legge n. 903 del 1977, sino a che il minore adottato non abbia raggiunto i sei anni di età;

c) congedo di durata corrispondente al periodo di permanenza nello Stato straniero richiesto per l'adozione".

Art. 4

1. Nell'articolo 10, comma 1, del testo unico delle imposte sui redditi, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, dopo la lettera l) è aggiunta la seguente:

"l-bis) il cinquanta per cento delle spese sostenute dai genitori adottivi per l'espletamento della procedura di adozione disciplinata dalle disposizioni contenute nel Capo I del Titolo III della legge 4 maggio 1983, n. 184".

Art. 5

1. All'articolo 40 della legge 4 maggio 1983, n. 184, è aggiunto il seguente comma:

"Agli stranieri stabilmente residenti in Paesi che hanno ratificato la Convenzione, in luogo della

procedura disciplinata dal primo comma si applicano le procedure stabilite nella Convenzione per quanto riguarda l'intervento ed i compiti delle autorità centrali e degli enti autorizzati. Per il resto si applicano le disposizioni della presente legge".

2. All'articolo 41 della legge 4 maggio 1983, n. 184, è aggiunto il seguente comma:

"Nel caso di adozione di minore stabilmente residente in Italia da parte di cittadini stranieri residenti stabilmente in Paesi che hanno ratificato la Convenzione, le funzioni attribuite al console dal presente articolo sono svolte dall'autorità centrale straniera e dall'ente autorizzato".

Art. 6

1. Dopo l'articolo 72 della legge 4 maggio 1983, n. 184, è inserito il seguente:

"Art. 72-bis. — 1. Chiunque svolga per conto di terzi pratiche inerenti all'adozione di minori stranieri senza avere previamente ottenuto l'autorizzazione prevista dall'articolo 39, comma 1, lettera c), è punito con la pena della reclusione fino a un anno o con la multa da uno a dieci milioni di lire.

2. La pena è della reclusione da sei mesi a tre anni e della multa da due a sei milioni di lire per i legali rappresentanti ed i responsabili di associazioni o di agenzie che trattano le pratiche di cui al comma 1.

3. Fatti salvi i casi previsti dall'articolo 36, comma 4, coloro che, per l'adozione di minori stranieri, si avvalgono dell'opera di associazioni, organizzazioni, enti o persone non autorizzati nelle forme di legge sono puniti con le pene di cui al comma 1 diminuite di un terzo".

Art. 7

1. Con regolamento, da emanare ai sensi dell'articolo 17, comma 1, della legge 23 agosto 1988, n. 400, entro quattro mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, di concerto con i Ministri degli affari esteri, dell'interno, di grazia e giustizia e della sanità, è data attuazione alle norme della presente legge riguardanti la costituzione e l'organizzazione della Commissione per le adozioni internazionali, anche per quanto concerne il contingente di personale e le relative qualifiche. Con il medesimo regolamento sono disciplinate le procedure per ottenere l'autorizzazione, i suoi contenuti, la modifica o la revoca della medesima, la tenuta dell'albo ed ogni altra modalità operativa relativa agli enti autorizzati di cui all'articolo 39-ter della legge 4 maggio 1983, n. 184, introdotto dall'articolo 3 della presente legge.

2. Il regolamento di cui al comma 1 disciplina altresì l'invio da parte della Commissione per le adozioni internazionali di proprio personale in missione presso le rappresentanze diplomatiche e consolari all'estero.

3. La Commissione è costituita nei tre mesi successivi all'emanazione del regolamento di cui al comma 1.

Art. 8

1. Le dichiarazioni di idoneità all'adozione ed i provvedimenti di adozione e di affidamento preadottivo, pronunziati in data anteriore a quella di entrata in vigore della Convenzione, conservano piena efficacia.

2. Le domande già presentate alla data di entrata in vigore della presente legge e quelle inoltrate successivamente continuano ad essere esaminate e trattate secondo le disposizioni di natura procedimentale anteriori, sino alla avvenuta costituzione della Commissione per le adozioni internazionali e alla pubblicazione dell'albo degli enti autorizzati.

3. Le disposizioni di attuazione della Convenzione per la tutela dei minori e la cooperazione in materia di adozione internazionale, fatta a L'Aja il 29 maggio 1993, contenute nell'articolo 3 della presente legge, hanno efficacia a partire dalla data di entrata in vigore della Convenzione stessa.

Art. 9

1. All'onere derivante dall'attuazione della presente legge, valutato in lire 13.200 milioni annue a decorrere dal 1998, si provvede mediante corrispondente riduzione dello stanziamento iscritto nell'ambito dell'unità previsionale di base di parte corrente "Fondo speciale" dello stato di previsione del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica per l'anno finanziario 1998, allo scopo parzialmente utilizzando, per 11.200 milioni di lire, l'accantonamento relativo al Ministero degli affari esteri e, per 2.000 milioni di lire, l'accantonamento relativo alla Presidenza del Consiglio dei ministri.
2. Le somme di cui al comma 1 confluiscono nel Fondo per le politiche sociali istituito presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, con esclusione della quota di minori entrate pari a 3.000 milioni di lire recate dall'articolo 39-*quater* della legge 4 maggio 1983, n. 184, introdotto dall'articolo 3 della presente legge, nonché dall'articolo 4 della presente legge.
3. Il Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.

L. 20 gennaio 1999, n. 9.

Disposizioni urgenti per l'elevamento dell'obbligo di istruzione.

Pubblicata nella Gazz. Uff. 27 gennaio 1999, n. 21.

Art.1

Disposizioni urgenti per l'elevamento dell'obbligo di istruzione.

1. A decorrere dall'anno scolastico 1999-2000 l'obbligo di istruzione è elevato da otto a dieci anni. L'istruzione obbligatoria è gratuita. In sede di prima applicazione, fino all'approvazione di un generale riordino del sistema scolastico e formativo, l'obbligo di istruzione ha durata novennale. Mediante programmazione da definire nel quadro del suddetto riordino, sarà introdotto l'obbligo di istruzione e formazione fino al diciottesimo anno di età, a conclusione del quale tutti i giovani possano acquisire un diploma di scuola secondaria superiore o una qualifica professionale.
2. A coloro i quali, adempiuto l'obbligo di istruzione o prosciolti dal medesimo, non intendono proseguire gli studi nell'istruzione secondaria superiore è garantito, nell'ambito della programmazione dell'offerta educativa, come previsto dal decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, il diritto alla frequenza di iniziative formative volte al conseguimento di una qualifica professionale, ivi comprese quelle previste dalla legge 24 giugno 1997, n. 196.
3. Nell'ultimo anno dell'obbligo di istruzione di cui al comma 1, in coerenza con i principi di autonomia di cui all'articolo 21 della legge 15 marzo 1997, n. 59, e successive modificazioni, le istituzioni scolastiche prevedono sia iniziative formative sui principali temi della cultura, della società e della scienza contemporanee, volte a favorire l'esercizio del senso critico dell'alunno, sia iniziative di orientamento al fine di combattere la dispersione, di garantire il diritto all'istruzione e alla formazione, di consentire agli alunni le scelte più confacenti alla propria personalità e al proprio progetto di vita e di agevolare, ove necessario, il passaggio dell'alunno dall'uno all'altro degli specifici indirizzi della scuola secondaria superiore.
4. A conclusione del periodo di istruzione obbligatoria, nel caso di mancato conseguimento del diploma o della qualifica di cui al comma 1, previo accertamento dei livelli di apprendimento, di formazione e di maturazione, è rilasciata all'alunno una certificazione che attesta l'adempimento dell'obbligo di istruzione o il proscioglimento dal medesimo e che ha valore di credito formativo, indicante il percorso didattico ed educativo svolto e le competenze acquisite.
5. In prima applicazione dell'elevamento dell'obbligo di istruzione, le disposizioni di cui alla presente legge si applicano a tutti gli alunni che nell'anno scolastico precedente hanno frequentato una classe di scuola elementare o media, con eccezione degli alunni che potevano considerarsi prosciolti dall'obbligo già negli anni precedenti in base alla previgente normativa.
6. Il Ministro della pubblica istruzione è autorizzato ad integrare in via regolamentare le norme riguardanti la vigilanza sull'adempimento dell'obbligo di istruzione.
7. Con decreto del Ministro della pubblica istruzione, d'intesa con i Ministri competenti, previo parere delle competenti commissioni parlamentari, è disciplinata, entro il 31 dicembre 1998, l'attuazione del presente articolo, tenendo conto delle disposizioni sull'autonomia delle istituzioni scolastiche di cui all'articolo 21 della legge 15 marzo 1997, n. 59, e successive modificazioni.
8. In attesa dell'emanazione dei regolamenti previsti dall'articolo 21 della legge 15 marzo 1997, n. 59, e successive modificazioni, le istituzioni scolastiche sono autorizzate a sperimentare l'autonomia didattica e organizzativa, anche ai fini del potenziamento delle azioni di orientamento sia in vista del proseguimento degli studi, sia dell'inserimento nel mondo del lavoro, con le modalità previste dal decreto del Ministro della pubblica istruzione n. 251 del 29 maggio 1998, che potranno all'uopo essere modificate e integrate. A tal fine è autorizzato l'incremento della dotazione del fondo di cui all'articolo 4 della legge 18 dicembre 1997, n. 440, nella misura di lire 174.285 milioni per l'anno 1998, di lire 149.823 milioni per l'anno 1999 e di lire 165 milioni a decorrere dall'anno 2000.

9. Agli alunni portatori di handicap si applicano le disposizioni in materia di integrazione scolastica nella scuola dell'obbligo vigenti alla data di entrata in vigore della presente legge. A tal fine è autorizzata la spesa di lire 4.104 milioni per l'anno 1999 e di lire 10.672 milioni a decorrere dall'anno 2000.

10. Per la realizzazione delle procedure, degli interventi e dei progetti connessi con l'attuazione dei commi 7 e 8, nonché per le relative attività preparatorie, è autorizzata la spesa di lire 5.000 milioni per l'anno 1998 e di lire 3.000 milioni per l'anno 1999.

11. Le province autonome di Trento e di Bolzano e la regione Valle d'Aosta, fino all'approvazione di un generale riordino del sistema scolastico e formativo, disciplinano l'elevamento dell'obbligo di istruzione adottando, eventualmente in via amministrativa, soluzioni coerenti con i propri ordinamenti vigenti, purché queste assicurino l'insegnamento delle materie fondamentali comuni degli istituti secondari superiori e siano in armonia con le finalità di cui al comma 1, tenendo conto di quanto previsto dal comma 20 dell'articolo 21 della legge 15 marzo 1997, n. 59.

Art.2

Norme finanziarie.

1. All'onere derivante dalla presente legge, valutato complessivamente in lire 179.285 milioni per l'anno 1998, in lire 221.518 milioni per l'anno 1999 e in lire 153.359 milioni a decorrere dall'anno 2000, si provvede mediante corrispondente riduzione dello stanziamento iscritto, ai fini del bilancio triennale 1998-2000, nell'ambito dell'unità previsionale di base di parte corrente "Fondo speciale" dello stato di previsione del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica per l'anno finanziario 1998, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al Ministero della pubblica istruzione per lire 179.285 milioni per l'anno 1998, per lire 149.823 milioni per l'anno 1999 e per lire 105.323 milioni per l'anno 2000 e l'accantonamento relativo alla Presidenza del Consiglio dei Ministri per lire 71.695 milioni per l'anno 1999 e per lire 48.036 milioni per l'anno 2000.

2. Il Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.

Art. 3

Entrata in vigore.

1. La presente legge entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale.

Modifiche legislative L. 5 febbraio 1992, n. 104
Legge quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate

- Con **Legge 21 maggio 1998, n. 162** (pubblicata in Gazzetta Ufficiale 29.5.1998, n. 123) si sono apportate alcune modifiche alla **Legge 5 febbraio 1992, n. 104 “legge quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate”**.

In primo luogo, aggiungendo i commi 1-bis e 1-ter all'art. 39 della L. 104/1992, sono stati ampliati i compiti delle Regioni in materia di interventi sociali, educativo-formativi e riabilitativi relativi ai portatori di handicap e alle loro famiglie.

Altra innovazione rilevante, introdotta dall'art. 41-bis, consiste nella previsione di una Conferenza nazionale sulle politiche dell'handicap a cui prendono parte soggetti pubblici, privati e del privato sociale che esplicano la loro attività nel campo dell'assistenza e dell'integrazione sociale delle persone handicappate. Le conclusioni di tale conferenza, convocata dal Ministro per la solidarietà sociale ogni tre anni, sono trasmesse al Parlamento al fine di individuare eventuali correzioni alla legislazione vigente.

Infine si attribuisce al Ministro per la solidarietà sociale il compito di promuovere indagini statistiche e conoscitive sull'handicap, nonché di favorire e coordinare progetti sperimentali aventi per oggetto gli interventi previsti dagli artt. 10, 23, 25 e 26 della L. n. 104/1992.

Altre modifiche alla Legge 5 febbraio 1992, n. 104 “legge quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate”, sono state apportate con Legge 28 gennaio 1999, n. 17 (pubblicata in Gazzetta Ufficiale 2.2.1999, n. 26) questa volta dirette a tutelare il diritto allo studio universitario delle persone portatrici di handicap.

In particolare all'art. 13 della L. n. 104/1992 è stato aggiunto il comma 6-bis che garantisce agli studenti handicappati iscritti all'università sussidi tecnici e didattici specifici, nonché il supporto di appositi servizi di tutorato specializzato istituiti dalle università nei limiti del proprio bilancio.

Inoltre il novellato art. 16 della L. 104/1992 prevede, per il superamento degli esami universitari, l'impiego di mezzi tecnici specifici in relazione alla tipologia di handicap, nonché la possibilità di svolgere prove equipollenti su proposta del servizio di tutorato specializzato.

Ultima novità consiste nell'obbligo delle università di istituire un docente delegato dal rettore con funzioni di coordinamento, monitoraggio e supporto di tutte le iniziative concernenti l'integrazione dei portatori di handicap nell'ambito dell'Ateneo.

Carta di impegni per promuovere i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza ed eliminare lo sfruttamento del lavoro minorile

PREMESSA

- Questa "Carta di impegni per promuovere i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza ed eliminare lo sfruttamento del lavoro minorile" costituisce un programma di azioni concrete che il Governo e le parti sociali sottoscrivono e s'impegnano a realizzare nei prossimi mesi.
- La Carta costituisce la traduzione per il nostro Paese del Programma sottoscritto dal Governo Italiano nella recente Conferenza Internazionale svoltasi ad Oslo (27-30 novembre 1997).
- *Il Tavolo di Concertazione tra il Governo e le parti sociali, il Tavolo Tripartito OIL - che ha fin qui svolto un importante e qualificato lavoro - sono gli strumenti del dialogo e della concertazione con cui attuare le azioni per contrastare il lavoro minorile.*
- Il tavolo di Concertazione tra il Governo e le parti sociali, per l'affermazione e la tutela dei diritti umani e del lavoro, fa riferimento rispettivamente all'ONU e all'OIL mentre, sul diverso piano del commercio internazionale, il riferimento è costituito dall'Organizzazione Mondiale del Commercio.

Concertazione, dialogo sociale, assunzione di responsabilità da parte di ciascun soggetto sono le modalità più efficaci per ottenere risultati concreti.

Il Tavolo intende coinvolgere gli Enti Locali, le ONG interessate, perché ritiene importante che si attivino a *livello locale* iniziative concertate per realizzare veri e propri *Accordi di Programma* tra Enti Locali, forze economiche e sociali, amministrazioni dello Stato, per promuovere i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza.

- Il lavoro minorile costituisce una grave lesione dei valori essenziali della nostra convivenza sociale e dei diritti umani fondamentali riconosciuti e sanciti in molte Convenzioni e Trattati Internazionali - la Convenzione sui diritti dell'uomo, la Convenzione sui diritti dell'infanzia, la Piattaforma ONU sui diritti delle donne, la Convenzione OIL sull'età minima di ammissione al lavoro n. 138.

Il coinvolgimento delle bambine e dei bambini nell'esperienza lavorativa precoce ed in condizioni lavorative pesanti arreca un grave danno alla loro crescita perché li priva di risorse - come il gioco, la socialità, l'educazione, il rispetto della loro salute e dei loro tempi di crescita - che sono essenziali per il loro sviluppo psicofisico e costituisce motivo di futura emarginazione dalle dinamiche sociali.

Questo è un dato che vale per tutti i bambini e le bambine, di ogni etnia, colore e di ogni popolo e paese, ovunque siano collocati geograficamente.
I diritti dei bambini e delle bambine sono universali.

- **Le cause dello sfruttamento del lavoro minorile sono molte e complesse.**

La povertà, lo squilibrio tra il Nord ed il Sud del Mondo, la globalizzazione dei mercati che modifica la divisione internazionale del lavoro.

Ma anche fenomeni di *povertà culturale* che fanno smarrire il senso profondo di alcuni aspetti importanti della vita umana - come il diritto dei bambini e dei ragazzi a vivere pienamente la loro infanzia e la loro adolescenza.

Troppe volte, per l'adulto, il minore non ha valore in sé come persona dotata di propri diritti. Diventa oggetto perché non possiede la forza fisica o giuridica né la consapevolezza per opporsi alle pretese degli adulti.

- Lo sfruttamento del lavoro minorile è conseguenza e causa della povertà "*perché l'utilizzo dei fanciulli rallenta la crescita economica e lo sviluppo sociale e costituisce una violazione grave dei diritti elementari delle persone umane*". (*)

- Nel contesto attuale il lavoro minorile assume una pluralità di forme e di tipologie nuove rispetto al passato.

E' infatti più corretto parlare di lavori minorili che di lavoro minorile sia per quanto riguarda i paesi del Nord del mondo sia del Sud, che vanno dal Child Labour (lavori pesanti, nocivi, legati allo sfruttamento fino a forme di schiavitù) al Child Work (lavori leggeri, collaborazioni domestiche) presentando però non di rado forme di sfruttamento, molestie sessuali.

- **Lo sfruttamento del lavoro minorile nel mondo coinvolge bambini e bambine.**

Molte bambine durante le giornate svolgono lavoro domestico, considerato non produttivo e dunque non lavoro.

Si tratta invece di lavoro, e di lavoro pesante, spesso accompagnato a forme di maltrattamento sessuale.

Le bambine e le ragazze sono vittime, altresì, in molte situazioni di forme di sfruttamento sessuale a scopo commerciale, fenomeno in espansione e che lascia ferite tante volte non rimarginabili.

La Piattaforma della IV Conferenza Mondiale dell'ONU sulle donne dice "*le bambine sono spesso trattate come esseri inferiori, ed esse socializzano ponendo se stesse per ultime, in tal modo indebolendo la propria autostima*".

La Piattaforma dell'ONU, impegna i Governi nazionali a mettere in atto politiche mirate che superino ogni forma di discriminazione e valorizzino al contempo la differenza di genere. In particolare indica la necessità di "*eliminare lo sfruttamento del lavoro minorile delle bambine e dei bambini*".

I. GLI IMPEGNI

Per eliminare lo sfruttamento del lavoro minorile sono necessarie *azioni integrate* che puntino sulla prevenzione, investano sulla educazione e formazione, attivino sostegni economici e culturali alle famiglie, promuovano i diritti delle donne.

Tali azioni devono essere parte di un programma concertato tra amministrazioni dello Stato, parti sociali, ONG; devono saper *mettere in rete le opportunità e le risorse*; devono localizzarsi nei contesti comunitari.

Per eliminare lo sfruttamento del lavoro minorile è importante *proibire e punire* ma al contempo dare *soluzioni positive e concrete ai casi concreti*. Promuovere dei sistemi di controllo particolari e elaborare meccanismi intersettoriali di ispezione del lavoro, agendo in linea con i principi contenuti nel Piano di azione adottato ad Oslo nell'ottobre 1997.

Scuola, famiglia, lavoro, impresa sono i cardini della strategia per il superamento del lavoro minorile.

In sede internazionale e nel rapporto con i paesi del mondo

Il Governo e le parti sociali si impegnano a:

- Promuovere e sostenere ogni iniziativa volta all'approvazione da parte dell'OIL di una *nuova convenzione sulle forme più intollerabili di sfruttamento*.
A tal fine si proseguirà nell'attività, anche bilaterale, con altri paesi in vista del raggiungimento di tale obiettivo, dando continuità ai rapporti già intrapresi con i Paesi del Mediterraneo.
- *Sostenere la Dichiarazione solenne in materia di diritti fondamentali dei lavoratori*, all'esame della prossima Conferenza del Lavoro, che dovrebbe anche sancire l'impegno all'eliminazione effettiva del lavoro minorile e all'elevazione progressiva dell'età minima per l'accesso al lavoro, avendo cura in modo particolare, di rafforzare procedure e meccanismi di controllo per l'applicazione delle stesse.
- Mettere in atto azioni politico-diplomatiche per convincere i Paesi inadempienti a ratificare le esistenti Convenzioni fondamentali, più segnatamente, a ratificare la Convenzione 138 sul lavoro minorile.
- Rilanciare il ruolo delle ONG unitamente alle parti sociali e della cooperazione decentrata nelle attività di prevenzione ed eliminazione del fenomeno del lavoro minorile.
- Attuare e sostenere il Progetto Lavoro, già promosso dal Ministero Lavoro, OIL, UNICEF e parti sociali, che prevede la realizzazione di tre progetti di cooperazione allo sviluppo in Pakistan, Nepal e Bangladesh attraverso una gestione tripartita e la cooperazione dell'OIL e dell'UNICEF.
- Sostenere in sede di Unione Europea una efficace regolazione e attuazione del sistema di preferenze generalizzate.

- Aumentare il contributo di risorse al programma IPEC contribuendo attivamente alla sua realizzazione.
- Contrastare lo sfruttamento sessuale di minori originato da viaggi e turismo, legiferando rapidamente in materia; sostenendo la campagna di sensibilizzazione delle agenzie di viaggio condotta dalle associazioni e dalle categorie; istituendo un **ALBO D'ORO** della responsabilità che comprenda quelle agenzie che, su segnalazione del pubblico, aderiscono alla campagna di sensibilizzazione.

Il Governo si impegna a:

- avvalersi di forme di incentivi/disincentivi affinché gli investimenti industriali all'estero comportino l'assunzione, da parte delle imprese, dell'impegno a non ricorrere allo sfruttamento del lavoro minorile;
- incoraggiare l'adozione, nell'ambito della Banca Mondiale e del Fondo Monetario Internazionale, di programmi coerenti con gli obiettivi delle convenzioni fondamentali dell'OIL.

Le parti sociali si impegnano a:

- definire *codici di condotta* per i settori e/o le imprese che internazionalizzano in vario modo le proprie attività prevedendo in essi il rispetto dei diritti umani fondamentali e l'eliminazione dello sfruttamento del lavoro minorile.
- Sulla natura di questi codici non si registra ancora una convergenza tra le parti sociali. Pertanto questo aspetto dovrà essere ulteriormente approfondito.

L'azione italiana sul piano internazionale, avvalendosi del contributo della nostra Cooperazione, si impegna a:

- *destinare significative risorse* della Cooperazione alla promozione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza adottando linee guida che meglio recepiscano gli obiettivi fissati nelle recenti conferenze internazionali;
- *assistere i Paesi attivamente coinvolti nell'eliminazione del fenomeno* con ricorso ad un approccio integrato per arginare la povertà, insistendo sulle attività di formazione ed educazione di base in particolare per donne, bambine e bambini in circostanze difficili;
- "*adottare*" un Paese seriamente impegnato nello sconfiggere la piaga del lavoro minorile attraverso accordi bilaterali. Tale progetto dovrà consistere nella creazione di iniziative concrete per allontanare i minori dal lavoro, attraverso alternative di formazione professionale e studio. Sarà una "micro-iniziativa", ma potrà avere valore esemplare e perciò significativo.

In Italia

Contrastare lo sfruttamento del lavoro minorile rientra nel *Piano d'Azione per la promozione di diritti ed opportunità per l'infanzia e l'adolescenza*.

- A tal fine si assume come criterio per l'azione, la visione integrata delle politiche, della legislazione, delle risorse. La legge n. 59/97 che conferisce autonomia, funzioni e compiti alle regioni e agli enti locali, la Legge 309/90 e la Direttiva n. 600/96 che prevedono l'attuazione da parte delle scuole di attività educative e didattiche finalizzate alla educazione alla salute e alla prevenzione delle tossicodipendenze, la Legge 216/91 che prevede interventi in favore dei minori a rischio di coinvolgimento in attività criminose, la Legge 285/97 per la promozione di diritti e opportunità per l'infanzia e l'adolescenza e il Piano di Azione per l'infanzia e l'adolescenza, la Legge n. 40/98 sulla disciplina dell'immigrazione (art. 36), la

direttiva del Ministero della Pubblica Istruzione n. 133/96. In tal modo si potranno affrontare contestualmente i problemi della dispersione scolastica, dell'educazione alla salute per la prevenzione della tossicodipendenza, dell'immigrazione, dello sfruttamento minorile, degli abusi dei minori, della microcriminalità. Questi interventi convergono nel rilancio della *scuola come centro di promozione culturale e sociale nel territorio*, determinante per assicurare la convivenza civile e il tessuto democratico.

- Si individua nel tavolo di concertazione nazionale e nei tavoli di concertazione territoriali, secondo il sistema di rete, la sede per l'individuazione delle cause del disagio sociale e del lavoro minorile e per lo sviluppo delle azioni che vedono innanzitutto protagonista la scuola.

- È, altresì, fondamentale, *conoscere il fenomeno*. Infatti, non è sufficiente una conoscenza in termini quantitativi; per intervenire sulle cause vi è la necessità di acquisire elementi che descrivano il fenomeno anche qualitativamente.

Per raggiungere l'obiettivo di una maggiore conoscenza del fenomeno del lavoro minorile in Italia, l'ISTAT, l'Organizzazione Internazionale del Lavoro (IOL) e il Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale - su incarico di quest'ultimo - con il contributo delle parti sociali, avvieranno uno studio approfondito sul rapporto tra bambini, adolescenti e attività lavorative, con l'obiettivo di cogliere gli aspetti sia patologici di tale rapporto (lavoro minorile all'interno e all'esterno della famiglia), sia fisiologici (aiuto in casa, trasmissione di cultura artigiana agricola, entrata precoce nel mondo del lavoro, etc.). L'iniziativa conoscitiva sarà condotta in stretta correlazione con il Ministero della Pubblica Istruzione relativamente al monitoraggio della frequenza scolastica nella scuola dell'obbligo e all'indagine condotta presso gli insegnanti. Specifica attenzione in questo contesto verrà rivolta al fenomeno del lavoro dei *bambini extra-comunitari* che vivono in Italia.

- Il lavoro minorile è anche l'altra faccia *dell'abbandono scolastico*. *L'obiettivo cui vogliamo tendere è che nessun ragazzo si perda, che si investa sulle potenzialità di ciascuno, che cresca la stima nei confronti della scuola e se ne percepisca il valore sociale e civile.*

- Il Governo, su iniziativa del Ministero della P.I., ha avviato un processo di riforma della scuola che, anche grazie alla legge sull'autonomia, modifica profondamente il sistema scolastico.

Di tale riforma, che vede la scuola aprirsi al mondo dell'economia, del lavoro, delle problematiche sociali che investono l'infanzia e l'adolescenza, obiettivo fondamentale è il *prolungamento dell'obbligo scolastico*.

E' importante utilizzare le strategie e le risorse europee. La scuola sviluppa già programmi europei, e in particolare il progetto denominato S.O.S. rivolto alle scuole nelle aree di particolare degrado, e il progetto URBAN per la riqualificazione delle aree urbane. Il Ministero si impegna ad estendere questi interventi in dieci nuove situazioni. Sul territorio si individuano nelle Conferenze e negli Osservatori di area e negli Accordi di Programma, gli strumenti per sviluppare le azioni volte a contrastare il lavoro minorile nella più ampia strategia del recupero del ruolo promozionale della scuola e del sostegno all'infanzia e all'adolescenza. *La casa, la scuola, il quartiere: lì si decide il diritto a crescere* e lo si decide insieme.

Il Ministero della P.I. assume l'impegno delle seguenti specifiche azioni, nell'immediato e a partire dall'anno scolastico 1998-99:

- *promuovere per insegnanti e dirigenti iniziative di formazione sulle problematiche del disagio e dell'abbandono scolastico* che aiutino a ripensare i contenuti, i metodi, l'organizzazione della didattica, in relazione ai bisogni profondi dell'infanzia e dell'adolescenza;
- *introdurre attività aggiuntive* in grado di interessare gli alunni, aiutando quelli maggiormente in difficoltà a superare il senso di estraneità e di dolore che spesso caratterizza la loro esperienza scolastica, predisponendoli all'insuccesso, alla svalutazione di sé, all'abbandono definitivo;
- *prevedere forme flessibili di rientro a scuola* nei casi di lavoro minorile;
- *gestire l'anagrafe scolastica e il monitoraggio delle frequenze* in modo che vengano segnalati con tempestività non solo gli abbandoni, ma le situazioni a rischio, così da consentire, in accordo con altri soggetti istituzionali e del privato sociale, opportuni interventi anche preventivi;
- *aprire la scuola alla cultura del lavoro*, rendendo il lavoro una componente dell'esperienza formativa, offrendo ai giovani informazioni sulle opportunità professionali che si potranno presentare loro. Le imprese possono essere chiamate a partecipare a questo processo di indirizzo mediante esperienze lavorative infra scolastiche e stage formativi, strumenti utili a mettere in contatto il giovane con il mondo del lavoro. La scuola e le organizzazioni datoriali potranno identificare "percorsi di conoscenza" da proporre alle imprese che aderiranno a questo programma.
- *coinvolgere le famiglie*, anche attraverso la formazione dei genitori, favorendo la crescita di consapevolezza dei problemi, la partecipazione alla vita della scuola, l'assunzione di responsabilità anche nella vigilanza.
- *prevedere "contratti"* con le famiglie degli alunni in situazione di abbandono scolastico, con forme di incentivi/sanzioni volte a favorire il rientro a scuola degli alunni non più frequentanti.

Il Ministero della P.I. intende coinvolgere su questo programma di azione, anche ai fini di una più forte sensibilizzazione della scuola, le Organizzazioni Sindacali della Scuola, le Associazioni Professionali, Studentesche, delle Famiglie, nonché le organizzazioni culturali e sociali anche internazionali, e in modo particolare l'UNICEF.

- *Aiutare a sostenere le famiglie.*

Ci rivolgiamo agli Enti locali perché applichino la legge n. 285/97 "Disposizioni per la promozione di diritti e di opportunità per l'infanzia e l'adolescenza", dotando il proprio territorio di un programma concreto a favore dell'infanzia e dell'adolescenza.

Il Governo, con gli Enti locali, si impegna a promuovere programmi contro la povertà e l'esclusione sociale utilizzando la legge 285 del 28 agosto 1997 e lo strumento del reddito minimo di inserimento.

Sollecitiamo gli Enti locali ad utilizzare le opportunità offerte dalla legislazione vigente perché si promuovano occasioni di svago; formazione, socializzazione per il tempo libero delle ragazze e dei ragazzi, coinvolgendo l'associazionismo, il volontariato ed il no profit.

Il Governo s'impegna a:

- sostenere le famiglie bisognose nel far studiare i propri figli attraverso le politiche di diritto allo studio, prevedendo anche detrazioni fiscali per le spese scolastiche.

- costruire con l'apporto degli enti locali, un rete di servizi - in particolare rilanciando e riqualificando l'azione dei consultori attraverso la loro riqualificazione - che sostenga la funzione educativa della famiglia e favorisca il dialogo ed il reciproco aiuto tra le famiglie stesse.

- *Applicare le leggi in materia di lavoro minorile e rafforzare nonché coordinare gli interventi ispettivi e repressivi.* In questo senso è necessaria una iniziativa mirata, straordinaria, concordata tra tutte le istituzioni a ciò deputate. In particolare, al fine di realizzare un'opera di coordinamento unitario tra le Istituzioni ed i vari Enti nella loro qualità di Presidenti del Comitato Provinciale della Pubblica Amministrazione - sia svolta nel modo più adeguato tale attività di interconnessione ed interazione tra i diversi organismi, dando particolare impulso ai vari tipi di controllo ed interventi in materia, sia da parte delle Forze dell'ordine che degli Enti locali, della scuola o del volontariato. Anche il Dipartimento della P.S. provvederà ad un accurato monitoraggio del fenomeno dello sfruttamento illegale del lavoro minorile, sotto il profilo criminale.
- *Recepire, nell'ordinamento interno, la direttiva dell'U.E. 33/94 sulla protezione dei giovani* operando, in particolare, per prevedere misure adeguate per la valutazione dei rischi, per rafforzare la protezione in materia d'igiene e sicurezza sul lavoro e modificare l'art. 7 della Legge 977 del 1967 al fine di ridurre drasticamente le deroghe all'attività dei minori tra i 14 e 15 anni, in attuazione della legge comunitaria.
- Rafforzare l'attività dell'Ispettorato del Lavoro, sia aumentando gli organici, sia con azioni mirate all'individuazione di aree geografiche e merceologiche a rischio, valutandone i relativi costi, in linea con gli accordi assunti con l'intesa del 22 luglio 1997.
- *Contrastare lo sfruttamento del lavoro minorile debellando la piaga del lavoro nero e sommerso.* In particolare, riteniamo indispensabile il rispetto degli impegni assunti nel Protocollo sulla Politica dei redditi del luglio 1993 e, in questo contesto, l'introduzione di norme che garantiscano l'efficacia generale dei contratti per innalzare il livello medio di tutela e per combattere i fenomeni distorsivi della concorrenza.
- Creare specifici Centri di Servizio che, unitamente alle istituzioni locali, le organizzazioni economiche e sociali, nonché le autorità scolastiche, individuino le dimensioni e le caratteristiche del problema.

Il Governo e le parti sociali mediante il Tavolo di concertazione sulle tematiche del lavoro minorile s'impegnano a raccordarsi con il lavoro svolto, rispettivamente, dalla Commissione Lavoro previdenza sociale del Senato, dalla Commissione Lavoro Pubblico e Privato della Camera; nonché, a verificare, periodicamente, l'applicazione dei contenuti e gli esiti operativi della *Carta d'impegni per promuovere i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza ed eliminare lo sfruttamento del lavoro minorile*, arricchendola con ulteriori elaborazioni e proposte

Il Tavolo di concertazione tra il Governo e le parti sociali si impegna, in considerazione *dell'interesse superiore dell'infanzia* a realizzare tavoli di concertazione a livello locale per debellare ogni forma di sfruttamento della mano d'opera minorile.

VISTO E SOTTOSCRITTO DA:

Ministro del Lavoro e della Previdenza Sociale
Ministro dell'Interno
Ministro della Pubblica Istruzione
Ministro del Commercio con l'Estero
Artigianato
CGIL
UIL
BIT
CONFINDUSTRIA
CONFCOMMERCIO
CONFESERCENTI
CONFAPI
CLAAI

Ministro per la Solidarietà Sociale
Ministro per le Pari Opportunità
Ministro per gli Affari Esteri
Ministro dell'Industria, Commercio e

CISL
ISTAT
UNICEF
CNA
CONFARTIGIANATO
CONFAGRICOLTURA
C.A.S.A.
CIA

Roma, lì 16 aprile 1998

Codice dell'Autodisciplina Pubblicitaria

26a edizione in vigore dal 1 ottobre 1997

NORME PRELIMINARI E GENERALI

a) Finalità del Codice

Il Codice di Autodisciplina Pubblicitaria ha lo scopo di assicurare che la pubblicità, nello svolgimento del suo ruolo particolarmente utile nel processo economico, venga realizzata come servizio per il pubblico, con speciale riguardo alla sua influenza sul consumatore.

Il Codice definisce le attività in contrasto con le finalità suddette, ancorché conformi alle vigenti disposizioni legislative; l'insieme delle sue regole, esprimendo il costume cui deve uniformarsi l'attività pubblicitaria, costituisce la base normativa per l'autodisciplina pubblicitaria.

b) Soggetti vincolati

Il Codice di Autodisciplina Pubblicitaria è vincolante per utenti, agenzie, consulenti di pubblicità, gestori di veicoli pubblicitari di ogni tipo e per tutti coloro che lo abbiano accettato direttamente o tramite la propria associazione, ovvero mediante la sottoscrizione di un contratto di pubblicità di cui al punto d).

c) Obblighi degli enti firmatari

Gli enti firmatari si impegnano ad osservare ed a far accettare dai loro associati le norme del Codice stesso, a dare opportuna diffusione alle decisioni dell'organo giudicante, nonché ad adottare adeguati provvedimenti nei confronti dei soci che non si attengano al giudizio dell'organo stesso o siano recidivi.

d) Clausola di accettazione

Per meglio assicurare l'osservanza delle decisioni dell'organo giudicante, gli organismi aderenti si impegnano a far sì che ciascun soggetto ad essi associato inserisca nei propri contratti una speciale clausola di accettazione del Codice e delle decisioni assunte dal Giurì, anche in ordine alla loro pubblicazione, nonché delle ingiunzioni del Comitato di Controllo divenute definitive.

e) Definizioni

Agli effetti del Codice il termine "pubblicità" comprende ogni comunicazione, anche istituzionale, diretta a promuovere la vendita di beni o servizi quali che siano i mezzi utilizzati, nonché le forme di comunicazione disciplinate dal titolo VI.

Il termine "prodotto" comprende qualsiasi oggetto della comunicazione pubblicitaria e si intende perciò esteso anche al servizio, metodo, trattamento e simili.

Il termine "messaggio" comprende qualsiasi forma di presentazione al pubblico del prodotto e si intende perciò esteso anche all'imballaggio, alla confezione e simili.

Il termine "consumatore" comprende ogni persona cui è indirizzato il messaggio pubblicitario o che sia suscettibile di riceverlo.

Agli effetti del Codice di Autodisciplina non costituisce pubblicità la distribuzione a scopo didattico di materiale pubblicitario quando sia richiesto dagli Istituti scolastici pubblici o privati e l'uso avvenga sotto il controllo del personale docente.

Titolo I Regole di comportamento

Art. 1

Lealtà pubblicitaria

La pubblicità deve essere onesta, veritiera e corretta. Essa deve evitare tutto ciò che possa screditarla.

Art. 2

Pubblicità ingannevole

La pubblicità deve evitare ogni dichiarazione o rappresentazione che sia tale da indurre in errore i consumatori, anche per mezzo di omissioni, ambiguità o esagerazioni non palesemente iperboliche, specie per quanto riguarda le caratteristiche e gli effetti del prodotto, il prezzo, la gratuità, le condizioni di vendita, la diffusione, l'identità delle persone rappresentate, i premi o riconoscimenti.

Art. 3

Terminologia, citazioni, prove tecniche e scientifiche, dati statistici

Terminologia, citazioni e menzioni di prove tecniche e scientifiche devono essere usate in modo appropriato.

Prove tecniche e scientifiche e dati statistici con limitata validità non devono essere presentati in modo da apparire come illimitatamente validi.

Art. 4

Testimonianze

Le testimonianze devono essere autentiche, responsabili e controllabili.

Art. 5

Garanzie

Le garanzie obbligatorie non possono essere pubblicizzate con modalità tali da fare ritenere che il loro contenuto sia maggiore o diverso.

Qualora vengano pubblicizzate garanzie maggiori o diverse rispetto a quelle obbligatorie, la pubblicità deve precisare il contenuto e le modalità della garanzia offerta, oppure riportarne una sintetica ma significativa indicazione insieme al contestuale rinvio a fonti di informazione scritta disponibili presso il punto vendita o unite al prodotto.

Art. 6

Dimostrazione della verità dei messaggi

Chiunque si vale della pubblicità deve essere in grado di dimostrare, a richiesta del Giurì o del Comitato di controllo, la veridicità dei dati, delle descrizioni, affermazioni, illustrazioni e la consistenza delle testimonianze usate.

Art. 7

Identificazione della pubblicità

La pubblicità deve essere sempre riconoscibile come tale. Nei mezzi in cui, oltre la pubblicità, vengono comunicati al pubblico informazioni e contenuti di altro genere, la pubblicità inserita deve essere nettamente distinta per mezzo di idonei accorgimenti.

Art. 8

Superstizione, credulità, paura

La pubblicità deve evitare ogni forma di sfruttamento della superstizione, della credulità e, salvo ragioni giustificate, della paura.

Art. 9

Violenza, volgarità, indecenza

La pubblicità non deve contenere affermazioni o rappresentazioni di violenza fisica o morale o tali che, secondo il gusto e la sensibilità dei consumatori, debbano ritenersi indecenti, volgari o ripugnanti.

Art. 10

Convinzioni morali, civili, religiose e dignità della persona

La pubblicità non deve offendere le convinzioni morali, civili e religiose dei cittadini. La pubblicità deve rispettare la dignità della persona umana in tutte le sue forme ed espressioni.

Art. 11

Bambini e adolescenti

Una cura particolare deve essere posta nei messaggi che si rivolgono ai bambini e agli adolescenti o che possono essere da loro ricevuti. Questi messaggi non devono contenere nulla che possa danneggiarli psichicamente, moralmente o fisicamente e non devono inoltre abusare della loro naturale credulità o mancanza di esperienza, o del loro senso di lealtà.

In particolare questa pubblicità non deve indurre a:

- violare norme di comportamento sociale generalmente accettate;
- compiere azioni o esporsi a situazioni pericolose;
- ritenere che il mancato possesso del prodotto pubblicizzato significhi inferiorità, oppure mancato assolvimento dei loro compiti da parte dei genitori;

- sollecitare altre persone all'acquisto del prodotto pubblicizzato.

L'impiego di bambini e adolescenti in messaggi pubblicitari deve evitare ogni abuso dei naturali sentimenti degli adulti per i più giovani.

Art. 12

Salute, sicurezza e ambiente

La pubblicità di prodotti suscettibili di presentare pericoli, in particolare per la salute, la sicurezza e l'ambiente, specie quando detti pericoli non sono facilmente riconoscibili, deve indicarli con chiarezza.

Comunque la pubblicità non deve contenere descrizioni o rappresentazioni tali da indurre i destinatari a trascurare le normali regole di prudenza o a diminuire il senso di vigilanza e di responsabilità verso i pericoli.

Art. 13

Imitazione, confusione e sfruttamento

Deve essere evitata qualsiasi imitazione pubblicitaria servile anche se relativa a prodotti non concorrenti, specie se idonea a creare confusione con altra pubblicità.

Deve essere inoltre evitato qualsiasi sfruttamento del nome, del marchio e della notorietà altrui se inteso a trarre per se un ingiustificato profitto.

Art. 14

Denigrazione

E' vietata ogni denigrazione delle attività, imprese o prodotti altrui, anche se non nominati.

Art. 15

Comparazione

E' consentita la comparazione indiretta quando sia utile ad illustrare sotto l'aspetto tecnico ed economico caratteristiche e vantaggi oggettivamente rilevanti e verificabili dei beni e dei servizi pubblicizzati.

Art. 16

Variabilità

Un messaggio accettabile per un determinato mezzo o per un determinato prodotto non necessariamente è accettabile per altri, in considerazione delle differenti caratteristiche dei vari mezzi pubblicitari e dei vari prodotti.

Nei casi di cui ai successivi articoli 17, 18, 21, 27, 28 e 46 sono consentiti messaggi che non contengano tutte le informazioni ivi previste, quando i messaggi stessi si limitino a enunciazioni generiche.

La conformità di un annuncio pubblicitario alle norme del Codice non esclude la possibilità, per i mezzi, di rifiutare, in base alla loro autonomia contrattuale, la pubblicità difforme da più rigorosi criteri da loro eventualmente stabiliti.

Titolo II Norme particolari

A) Sistemi di vendita

Art. 17

Vendite a credito

La pubblicità relativa a vendite a credito deve precisare chiaramente l'entità del versamento iniziale e delle rate successive, il tasso di interesse e gli oneri accessori nonché il prezzo totale del prodotto. Essa deve particolarmente precisare le condizioni di riservato dominio e simili, nonché quelle della locazione o del noleggio con patto di riscatto.

Art. 18

Vendite a distanza

La pubblicità relativa a vendite a distanza deve descrivere chiaramente i prodotti offerti in vendita, i prezzi e le condizioni di pagamento, le condizioni di fornitura nonché quelle di annullamento della vendita, qualora siano previste.

Essa deve inoltre indicare identità, sede e indirizzo della ditta inserzionista.

Art. 19

Forniture non richieste

E' vietata la pubblicità relativa a forniture non richieste, che mirino a obbligare il ricevente al pagamento qualora questi non rifiuti i prodotti fornitigli o non li rinvii al fornitore.

Art. 20

Vendite speciali

La pubblicità delle vendite speciali, e in particolare quella relativa alle vendite promozionali, deve indicare chiaramente in che cosa consiste la favorevole occasione d'acquisto, nonché la scadenza dell'offerta. Quest'ultima indicazione non è richiesta sulla confezione.

Art. 21

Manifestazioni a premio

La pubblicità relativa alle manifestazioni a premio, realizzate attraverso concorsi od operazioni a premio, deve mettere il pubblico in grado di conoscere chiaramente e agevolmente le condizioni di partecipazione, i termini di scadenza e i premi, nonché - nei concorsi - il loro numero, le modalità di assegnazione e i mezzi con cui verranno resi noti i risultati.

B) Settori merceologici

Art. 22

Bevande alcoliche

La pubblicità delle bevande alcoliche non deve contrastare con l'esigenza di favorire l'affermazione di modelli di consumo ispirati a misura, correttezza e responsabilità.

In particolare essa deve evitare di:

- incoraggiare un uso eccessivo e incontrollato, e quindi dannoso, delle bevande alcoliche;
- rappresentare situazioni di attaccamento morboso al prodotto e, in generale, di dipendenza dall'alcool;
- rivolgersi o fare riferimento, anche indiretto, ai minori;
- associare l'uso di bevande alcoliche con la guida di veicoli;
- indurre il pubblico a ritenere che l'uso delle bevande alcoliche contribuisca alla lucidità mentale e all'efficienza fisica e che il mancato uso del prodotto comporti una condizione di inferiorità fisica, psicologica e sociale;
- indurre il pubblico a trascurare le differenti modalità di consumo che è necessario considerare in relazione alle caratteristiche dei singoli prodotti e alle condizioni personali del consumatore;
- usare l'indicazione del grado alcolico di una bevanda come tema principale dell'annuncio.

Art. 23

Prodotti cosmetici e per l'igiene personale

La pubblicità relativa ai prodotti cosmetici e per l'igiene personale non deve indurre a ritenere che essi abbiano caratteristiche, proprietà e funzioni diverse da quella di essere applicati sulle superfici del corpo umano, sui denti e sulle mucose della bocca, allo scopo esclusivo o prevalente di pulirli, deodorarli, profumarli, correggerne l'aspetto estetico, ovvero proteggerli per mantenerli in buono stato.

Tale pubblicità, quindi, pur potendo presentare detti prodotti come aventi caratteristiche sussidiarie per la prevenzione di particolari situazioni patologiche, purché a tale scopo abbiano formule e ingredienti specifici, non deve indurre il consumatore a confondere i prodotti cosmetici o per l'igiene personale con i medicinali, con i presidi medico-chirurgici e coi trattamenti curativi.

Art. 23 bis

Integratori alimentari e prodotti dietetici

La pubblicità relativa agli integratori alimentari e ai prodotti dietetici non deve vantare proprietà non conformi alle particolari caratteristiche dei prodotti, ovvero proprietà che non siano realmente possedute dai prodotti stessi.

Inoltre detta pubblicità deve essere realizzata in modo da non indurre i consumatori in errori nutrizionali e deve evitare richiami a raccomandazioni o attestazioni di tipo medico.

Queste regole si applicano anche agli alimenti dietetici per la prima infanzia, a quelli che sostituiscono in tutto o in parte l'allattamento materno e a quelli che servono per lo svezzamento o per l'integrazione alimentare dei bambini.

Art. 24

Trattamenti fisici ed estetici

La pubblicità relativa ai trattamenti fisici ed estetici della persona non deve indurre a ritenere che tali trattamenti abbiano funzioni terapeutiche o restitutive, ovvero abbiano la capacità di produrre risultati radicali, e deve evitare richiami a raccomandazioni o attestazioni di tipo medico

Art. 25

Prodotti medicinali e trattamenti curativi

La pubblicità relativa a medicinali e trattamenti curativi deve tener conto della particolare importanza della materia ed essere realizzata col massimo senso di responsabilità nonché in conformità alla scheda tecnica riassuntiva delle caratteristiche del prodotto.

Tale pubblicità deve richiamare l'attenzione del consumatore sulla necessità di opportune cautele nell'uso dei prodotti invitando in maniera chiara ed esplicita a leggere le avvertenze della confezione e non inducendo a un uso scorretto dei prodotti medesimi.

In particolare, la pubblicità al consumatore relativa alle specialità medicinali da banco deve comprendere la denominazione del medicinale e quella comune del principio attivo; quest'ultima non è obbligatoria se il medicinale è costituito da più principi attivi, o se la pubblicità ha il solo scopo di rammentare genericamente la denominazione del prodotto.

Inoltre la pubblicità relativa alle specialità medicinali da banco o ai trattamenti curativi non deve:

- indurre a ritenere che l'efficacia del medicinale sia priva di effetti secondari, o che la sua sicurezza o la sua efficacia sia dovuta al fatto che si tratta di una sostanza naturale;
- attribuire al medicinale o al trattamento una efficacia pari o superiore a quella di altri;
- far apparire superflua la consultazione del medico o l'intervento chirurgico o indurre a una errata autodiagnosi;
- rivolgersi esclusivamente o prevalentemente ai bambini o indurre i minori a utilizzare il prodotto senza adeguata sorveglianza;
- avvalersi di raccomandazioni di scienziati, di operatori sanitari o di persone largamente note al pubblico, o del fatto che è stata autorizzata l'immissione in commercio del medicinale, né far riferimento a certificati di guarigione in modo improprio o ingannevole;
- assimilare il medicinale ad un prodotto alimentare, cosmetico o ad un altro prodotto di consumo;
- indurre a ritenere che il medicinale o il trattamento curativo possano migliorare il normale stato di buona salute, così come la loro mancanza possa avere effetti pregiudizievoli; a meno che si tratti di una campagna di vaccinazione;
- avvalersi in modo improprio, ingannevole o impressionante di rappresentazioni delle alterazioni del corpo umano dovute a malattie o lesioni, o dell'azione del medicinale.

Art. 26

Corsi di istruzione e metodi di studio o insegnamento

La pubblicità relativa a corsi di istruzione e metodi di studio o di insegnamento non deve contenere alcuna promessa di lavoro né esagerare le possibilità di impiego o di remunerazione che si offrono a coloro che seguono i corsi stessi o adottano i metodi proposti e neppure offrire titoli e qualifiche non riconosciuti o comunque non ottenibili con questi mezzi.

Art. 27

Operazioni finanziarie e immobiliari

La pubblicità diretta a sollecitare o promuovere operazioni finanziarie e in particolare operazioni di risparmio e di investimento in beni mobili o immobili deve fornire chiare ed esaurienti informazioni onde non indurre in errore circa il soggetto proponente, la natura della proposta, la quantità e le caratteristiche dei beni o servizi offerti, le condizioni dell'operazione, nonché i rischi connessi, onde consentire ai destinatari del messaggio, anche se privi di specifica preparazione, di assumere consapevoli scelte di impiego delle loro risorse.

Essa in particolare:

- a) deve evitare, nell'indicare i tassi annui di interesse, di utilizzare termini quali "rendita" e "resa" nel senso di sommatoria fra reddito di capitali e incremento del valore patrimoniale;
- b) non deve incitare ad assumere impegni e a versare anticipi senza offrire idonee garanzie;
- c) non deve proiettare nel futuro i risultati del passato né pubblicizzare i rendimenti ottenuti calcolandoli su periodi che non siano sufficientemente rappresentativi in relazione alla particolare natura dell'investimento e alle oscillazioni dei risultati.

La pubblicità per le operazioni immobiliari deve essere espressa in forme atte a evitare l'ingannevolezza derivante dal far passare investimenti mobiliari per immobiliari o dal privilegiare l'aspetto economico immobiliare senza fornire adeguate indicazioni sulla reale natura mobiliare dell'investimento.

Le disposizioni del presente articolo si applicano anche alla pubblicità relativa attività bancaria e a quella assicurativa, quest'ultima quando sia necessario metterne in evidenza l'aspetto di investimento.

Art. 28

Viaggi organizzati

La pubblicità relativa ai viaggi organizzati, sotto qualsiasi forma, deve fornire informazioni complete ed accurate, con particolare riguardo al trattamento ed alle prestazioni incluse nel prezzo minimo di partecipazione. L'annuncio deve mettere in evidenza un invito a considerare con attenzione le condizioni di partecipazione, di pagamento e di recesso, contenute nella documentazione informativa o nel modulo di adesione.

Art. 28 bis

Giocattoli, giochi e prodotti educativi per bambini

La pubblicità relativa a giocattoli, giochi e prodotti educativi per bambini non deve indurre in errore:

- sulla natura e sulle prestazioni e dimensioni del prodotto pubblicizzato;
- sul grado di abilità necessario per utilizzare il prodotto;
- sull'entità della spesa, specie quando il funzionamento del prodotto comporti l'acquisto di prodotti complementari.

In ogni caso, questa pubblicità non deve minimizzare il prezzo del prodotto o far credere che il suo acquisto sia normalmente compatibile con qualsiasi bilancio familiare.

Titolo III Organi e loro competenza

Art. 29 –

Composizione del Giurì

Il Giurì è composto da un numero di membri compreso fra nove e quindici, nominati dall'Istituto dell'Autodisciplina Pubblicitaria e scelti fra esperti di diritto, di problemi dei consumatori, di comunicazione.

I membri del Giurì durano in carica due anni e sono riconfermabili.

L'Istituto dell'Autodisciplina Pubblicitaria nomina tra i membri del Giurì il Presidente e i due Vicepresidenti che svolgono le funzioni del Presidente in assenza di questi.

I membri del Giurì non possono essere scelti fra esperti che esercitano la loro attività professionale in materia di autodisciplina pubblicitaria.

Art. 30

Composizione del Comitato di Controllo

Il Comitato di Controllo è composto da dieci a quindici membri nominati dall'Istituto dell'Autodisciplina Pubblicitaria e scelti tra esperti di problemi dei consumatori, di tecnica pubblicitaria, di mezzi di comunicazione e di materie giuridiche.

I membri del Comitato di Controllo durano in carica due anni e sono riconfermabili.

I membri del Comitato non possono essere scelti tra esperti che esercitano la loro attività professionale in materia di autodisciplina pubblicitaria.

L'Istituto nomina tra i membri del Comitato il presidente e i vicepresidenti.

Il Comitato può operare articolato in sezioni di almeno tre membri ciascuna, presiedute dal presidente o da un vicepresidente.

Art. 31

Principi per il giudizio

I membri del Giurì e del Comitato di Controllo svolgono le loro funzioni secondo il proprio libero convincimento e non in rappresentanza di interessi di categoria. Nell'adempimento dei loro compiti i membri del Giurì e del Comitato di Controllo sono tenuti ad osservare il massimo riserbo.

Art. 32

Funzioni del Giurì e del Comitato di Controllo

Il Giurì esamina la pubblicità che gli viene sottoposta e si pronuncia su di essa secondo il Codice di Autodisciplina Pubblicitaria.

Nelle vertenze nelle quali non sia coinvolto l'interesse del consumatore, il Giurì, su concorde richiesta delle parti, può costituirsi in collegio arbitrale irrituale decidendo con un lodo. Il Presidente del Giurì stabilisce la relativa procedura caso per caso.

Il Comitato di controllo:

- sottopone in via autonoma al Giurì, anche in seguito a segnalazioni pervenute, i messaggi a suo parere non conformi alle norme del Codice che tutelano l'interesse del consumatore o la pubblicità;
- esprime pareri consultivi su richiesta del Presidente del Giurì;
- può invitare in via preventiva a modificare la pubblicità che appaia non conforme alle norme del Codice;
- può emettere ingiunzione di desistenza ai sensi del art. 39;
- su richiesta della parte interessata, esprime in via preventiva il proprio parere circa la conformità alle norme del Codice che tutelano l'interesse del consumatore, della pubblicità sottopostagli in forma definitiva ma non ancora diffusa. Il parere viene espresso sotto riserva della validità e completezza dei dati e delle informazioni fornite dalla parte richiedente. A questa condizione l'approvazione impegna il Comitato di controllo a non agire d'ufficio contro la pubblicità approvata. Le parti nei cui confronti è stato espresso il parere preventivo devono astenersi da ogni utilizzazione del parere medesimo per fini di pubblicità.

In qualsiasi momento il Giurì e il Comitato di controllo possono richiedere che chi si vale della pubblicità fornisca documentazioni idonee a consentire l'accertamento della veridicità dei dati, delle descrizioni, affermazioni, illustrazioni o testimonianze usate. Per la valutazione delle documentazioni prodotte il Giurì o il Comitato di controllo possono avvalersi dell'opera di esperti.

Salvo quanto disposto nel presente Codice, il Giurì e il Comitato di controllo esplicano le loro funzioni senza formalità.

Art. 33

Segreteria

La Segreteria dell'Istituto dell'Autodisciplina Pubblicitaria svolge anche attività di segreteria per il Giurì e il Comitato di controllo.

La Segreteria attesta la pendenza di procedimenti avanti il Giurì e, su richiesta degli interessati, ne rilascia certificazione scritta.

Art. 34

Sede e riunioni

Il Giurì, il Comitato di controllo e gli uffici di segreteria hanno sede presso l'Istituto dell'Autodisciplina Pubblicitaria.

Il Giurì e il Comitato di controllo e le sue sezioni si riuniscono tutte le volte che se ne presenti la necessità, su convocazione dei rispettivi presidenti da comunicarsi almeno tre giorni prima della data da essi fissata.

Tale termine può non essere osservato in casi di particolare urgenza.

Le riunioni del Giurì e del Comitato di controllo non sono pubbliche.

Il Giurì è validamente costituito con la presenza di almeno tre membri; il Comitato di controllo, in seduta plenaria, di almeno cinque membri.

In assenza del Presidente e dei Vicepresidenti assume la presidenza il membro più anziano di età. Il Giurì e il Comitato di controllo, quest'ultimo in sessione plenaria, deliberano con il voto della maggioranza dei membri presenti; in caso di parità, prevale il voto di chi presiede.

Nelle sezioni del Comitato le decisioni devono essere prese all'unanimità; in caso contrario la decisione viene demandata al Comitato in sessione plenaria.

Le sezioni del Comitato di controllo sono validamente costituite con la presenza di almeno tre membri.

Nelle loro riunioni il Giurì e il Comitato di controllo sono assistiti da un funzionario di segreteria tenuto al segreto di ufficio e che si allontana al momento della deliberazione del Giurì.

Art. 35

Amministrazione

Le modalità amministrative relative alle istanze sono decise dall'Istituto dell'Autodisciplina Pubblicitaria.

Titolo IV Norme procedurali e sanzioni

Art. 36

Istanze al Giurì e al Comitato di Controllo

Chiunque ritenga di subire pregiudizio da attività pubblicitarie contrarie al Codice di Autodisciplina può richiedere l'intervento del Giurì nei confronti di chi, avendo accettato il Codice stesso in una qualsiasi delle forme indicate nelle Norme Preliminari e Generali, abbia commesso le attività ritenute pregiudizievoli.

La parte interessata deve presentare una istanza scritta indicando la pubblicità che intende sottoporre all'esame del Giurì, esponendo le proprie ragioni e allegando la relativa documentazione.

Le istanze di azione e di procedimento arbitrale devono essere indirizzate al Presidente del Giurì; quelle per il parere preventivo al Presidente del Comitato di controllo.

Art. 37

Procedimento avanti al Giurì

Ricevuta l'istanza, la presidenza del Giurì nomina fra i membri del Giurì un relatore, dispone la comunicazione degli atti alle parti interessate assegnando loro un termine, non inferiore agli otto e non superiore ai dodici giorni liberi lavorativi, per il deposito delle rispettive deduzioni e di eventuali documenti e le convoca avanti al Giurì entro il termine più breve possibile per la discussione orale che dovrà vertere soprattutto sugli aspetti della controversia che non sia stato possibile trattare per iscritto.

Alla discussione partecipa un rappresentante del Comitato di controllo appositamente delegato.

Nei procedimenti ad istanza di parte, il Presidente del Giurì può richiedere al Comitato parere consultivo scritto, stabilendo il termine per il deposito.

Esaurita la discussione, il Giurì:

1. qualora ritenga la pratica sufficientemente istruita emette la propria decisione;
2. qualora ritenga necessario acquisire ulteriori elementi di prova rimette gli atti al relatore, il quale provvede al più presto e senza formalità alla assunzione degli atti istruttori ritenuti necessari, esauriti i quali egli restituisce gli atti al Giurì per l'ulteriore corso del procedimento;
3. qualora durante il procedimento siano emersi elementi tali da fare ritenere la sussistenza di violazioni non previste nell'istanza in esame, le accerta, le contesta, e dichiara d'ufficio, salva la necessità di disporre la relativa istruttoria.

In qualsiasi momento del procedimento il Giurì può chiedere, senza formalità, al Comitato di controllo pareri su qualsiasi questione.

Avanti al Giurì le parti possono farsi assistere e rappresentare da legali e consulenti.

Art. 38

Decisione del Giurì

Il Giurì, al termine della discussione, emette la sua decisione, il cui dispositivo viene immediatamente comunicato alle parti. Quando la decisione stabilisce che la pubblicità esaminata è contraria alle norme del Codice di Autodisciplina Pubblicitaria, il Giurì dispone che le parti interessate desistano dalla stessa.

Il dispositivo, quando opportuno, fornisce precisazioni sugli elementi riprovati.

Entro dieci giorni dalla decisione, il Giurì deposita la pronuncia presso la Segreteria che ne trasmette copia alle parti e agli enti interessati.

Le decisioni del Giurì sono definitive.

Art. 39

Ingiunzione di desistenza

Se la pubblicità presa in esame appare manifestamente contraria a una o più norme del Codice di Autodisciplina Pubblicitaria, il Presidente del Comitato di controllo, con proprio provvedimento, può ingiungere alle parti di desistere dalla medesima.

Il provvedimento, succintamente motivato, viene trasmesso dalla Segreteria alle parti, con la segnalazione che ciascuna di esse può proporre motivata opposizione al Comitato di controllo nel termine non prorogabile di dieci giorni.

La mancata presentazione dell'opposizione, o l'inosservanza del termine prescritto, o l'assenza di motivazione, vengono constatate dal Presidente del Comitato di controllo. In questi casi l'ingiunzione acquista efficacia di decisione e, con la relativa attestazione della Segreteria, viene nuovamente comunicata alle parti affinché vi si conformino.

Se l'opposizione è proposta nel termine stabilito ed è motivata, l'ingiunzione si intende sospesa. Il Presidente del Comitato di controllo, prese in considerazione le circostanze e le ragioni opposte dalle parti, può decidere, sentito il Comitato, di revocare l'ingiunzione e di archiviare il caso, dandone atto alle parti stesse. Qualora invece il Comitato di controllo ritenga non convincenti le ragioni dell'opposizione, gli atti vengono trasmessi al Presidente del Giurì con la relativa motivazione. Se pure questi giudica non convincenti le ragioni dell'opposizione, restituisce gli atti al Presidente del Comitato di controllo che provvede ai sensi del precedente terzo comma. Se invece ritiene opportuna una decisione del Giurì, dispone che il procedimento segua la procedura ordinaria: con ciò l'ingiunzione si considera revocata.

Art. 40

Pubblicazione delle decisioni

Tutte le decisioni sono pubblicate, per estratto, a cura della Segreteria, sul Notiziario dell'Istituto dell'Autodisciplina Pubblicitaria con i nomi delle parti cui si riferiscono.

Il Giurì può disporre che di singole decisioni sia data notizia al pubblico, per estratto, a cura dell'Istituto, anche con i nomi delle parti nei modi e sugli organi di informazione ritenuti opportuni.

Il testo dell'estratto è predisposto dal relatore e sottoscritto dal Presidente.

Le parti nei cui confronti la decisione è stata pronunciata devono astenersi da ogni utilizzazione della decisione medesima per fini di pubblicità.

Art. 41

Effetto vincolante delle decisioni del Giurì

I mezzi pubblicitari che direttamente o tramite le proprie associazioni hanno accettato il Codice di Autodisciplina Pubblicitaria, ancorché non siano stati parte nel procedimento avanti al Giurì, sono tenuti ad osservarne le decisioni.

Art. 42

Inosservanza delle decisioni

Qualora chi è tenuto ad uniformarsi alle decisioni del Giurì o del Comitato di controllo non vi si attenga, il Giurì dispone che se ne dia notizia al pubblico, attraverso gli organi di informazione indicati dal Giurì stesso, a cura dell'Istituto dell'Autodisciplina Pubblicitaria.

Titolo V Tutela delle creazioni pubblicitarie

Art. 43

Progetti pubblicitari

Qualora, in vista dell'eventuale futuro conferimento dell'incarico di amministrare la propria pubblicità, un utente richieda ad una agenzia o a un professionista, nell'ambito di una gara o di una consultazione plurima, la presentazione di uno o più progetti creativi, deve astenersi dall'utilizzare o dall'imitare gli aspetti ideativi e creativi del o dei progetti non accettati o prescelti per un periodo di tre anni dalla data del deposito del relativo materiale da parte dell'agenzia o del professionista interessati, da effettuarsi in plico sigillato presso la Segreteria dell'Istituto dell'Autodisciplina Pubblicitaria.

Art. 44

Avvisi di protezione

Ai fini della tutela delle creazioni pubblicitarie, gli annunci isolati utilizzati come anticipazione e a protezione di una campagna debbono essere depositati e pubblicati come stabilito dall'Istituto dell'Autodisciplina Pubblicitaria. I depositi effettuati vengono riportati nel Notiziario IAP.

La protezione ha efficacia per un periodo di dodici mesi per gli annunci stampa e di diciotto mesi per gli annunci audiovisivi, a far tempo dalla data di pubblicazione.

Art. 45

Pubblicità svolta all'estero

Gli utenti che vogliono tutelare la pubblicità da loro svolta in altri Paesi contro possibili imitazioni in Italia, possono depositare gli esemplari di tale pubblicità presso la Segreteria dell'Istituto dell'Autodisciplina Pubblicitaria.

Il deposito conferisce un diritto di priorità valido per un periodo di cinque anni dalla data del deposito stesso.

Titolo VI Pubblicità sociale

Art. 46 –

Appelli al pubblico

Sono soggetti alle norme del presente Codice i messaggi che sollecitano, direttamente o indirettamente, il volontario apporto di contribuzioni in denaro, in beni o in prestazioni di qualsiasi natura, nell'ambito di iniziative finalizzate a sensibilizzare il pubblico al raggiungimento di obiettivi, anche specifici, di interesse generale e sociale.

Onde consentire una chiara comprensione e una facile individuazione, tali messaggi devono riportare identità e l'indirizzo dell'autore della richiesta, nonché l'obiettivo sociale che si intende raggiungere. Quando la pubblicità sociale sia collegata ad azioni di promozione commerciale, deve essere indicato anche l'ammontare o la percentuale destinata alla causa sociale.

I promotori di detti messaggi possono esprimere liberamente le proprie opinioni, ma devono indicare, in modo chiaro, che trattasi di opinioni provenienti dai promotori medesimi e non di fatti accertati.

Per contro i messaggi non devono:

1. sfruttare indebitamente la miseria umana nuocendo alla dignità della persona, né ricorrere a richiami scioccanti tali da ingenerare ingiustificatamente allarmismi, sentimenti di paura o di grave turbamento;
2. colpevolizzare o addossare responsabilità a coloro che non intendano aderire all'appello;
3. porre in essere comparazioni dirette con altre campagne sociali;
4. presentare in modo esagerato il grado o la natura del problema sociale per il quale l'appello viene rivolto;
5. sovrastimare lo specifico o potenziale valore del contributo del pubblico all'iniziativa;
6. sollecitare i minori ad offerte di denaro.

Le presenti norme devono essere rispettate, in quanto applicabili, anche nei messaggi di pubblicità sociale diversi da quelli qui considerati.

**Convenzione di New York ratificata con legge 27-05-1991, n. 176:
giurisprudenza di applicazione.**

Tribunale per i minorenni Napoli, 06-05-1992, in *Dir. famiglia*, 1992, 1151

Pur ritenendosi che l'esigenza di tutelare la filiazione naturale sotto il profilo della ricerca della paternità rientra tra i principi appartenenti all'ordine pubblico italiano internazionale, trovando eco anche nella Convenzione internazionale sui diritti dell'infanzia, il giudicato formatosi sulla pronuncia di ammissibilità, ex art. 274 cod. civ., impedisce al giudice della azione di cui all'art. 269 cod. civ. di sindacare tale pronuncia preliminare anche per quanto concerne la valutazione dell'interesse del minore al riconoscimento giudiziale. Nell'ambito del giudizio di accertamento della paternità naturale, il Tribunale per i minorenni é competente a pronunciarsi in ordine alla domanda di determinazione del contributo per il mantenimento del figlio, ex art. 277 cod. civ., ma non sulla domanda di rimborso delle somme già erogate per il mantenimento dello stesso. Ai fini della determinazione della legge regolatrice del riconoscimento, anche giudiziale, del figlio naturale, il richiamo alla legge dello Stato cui la persona appartiene, ex art. 17 delle preleggi, deve essere inteso come richiamo alla legge nazionale del figlio: il fatto della filiazione va, invero, qualificato come attinente non ai rapporti tra genitore e figlio ma allo status della persona della cui condizione di figlio si discute (nella specie, é stata riconosciuta la legittimazione attiva della madre italiana all'azione di accertamento della paternità naturale di un minore procreato da essa con un cittadino argentino, e nato in Italia, legittimazione esclusa invece dalla legge argentina, che l'attribuisce al solo figlio naturale maggiorenne.

Riferimenti normativi:

cost., 2
cost., 3
cost., 30

cost., 31
cost., 111
c.c., 147
c.c., 148
c.c., 261
c.c., 271
c.c., 273
c.c., 274
c.c., 277
c.c., 316
c.c., 317 bis
c.c., 320
c.c., 445
c.p.c., 116
c.p.c., 118
c.p.c., 279
c.p.c., 738
l. 04/05/1983, 184 ART. 68
l. 27/05/1991, 176
c.c., 269
preleggi, 17
preleggi, 20
preleggi, 31
disp.att. c.c., 38

Tribunale per i minorenni di Roma, 30-06-1992, in *Dir. famiglia*, 1994, 635

In presenza di un valido e comprovato rapporto affettivo e di una condotta parentale tesa a salvaguardare ed onorare le esigenze primarie della prole, non sussistono le condizioni per la decadenza dalla potestà sui figli dei genitori e per l'avvio della procedura di adottabilità nei confronti di un minore, appartenente ad una comunità di nomadi, non rilevando che gli insediamenti abitativi riservati a costoro, e nei quali il minore e la sua famiglia sono costretti a vivere, non assicurino, per mancanza dei requisiti igienici minimali e delle necessarie strutture, un livello di vita decente, poiché tali condizioni di disagio e di degrado non sono imputabili alla comunità dei nomadi, ma alle carenze ed ai ritardi dell'intervento pubblico, non

potendosi, peraltro, discriminare sistemi di vita diversi per usanze e per valori culturali ed esistenziali quali sono quelli dei nomadi, ma dovendosi, invece, assicurare anche ai minori appartenenti alle comunità di nomadi il diritto di preservare la propria identità etnica, e, quindi, di conservare la propria vita culturale ed i propri usi.

Riferimenti normativi: cost., 2

cost., 3

cost., 4

cost., 6

cost., 30

cost., 31

c.c., 330

l. 04-05-1983 184/1983, 1

l. 04-05-1983 184/1983, 10

l. 27-05-1991 176/1991

l. reg. Lazio 24-05-1985 82/1985, 4

Tribunale per i minorenni di Roma, 16-11-1992, in *Dir. famiglia*, 1993, 1143

La residenza del minore, che radica la competenza per territorio del giudice chiamato ad occuparsene, coincide con quella della sua famiglia, se unita, o del genitore che con il minore convive negli altri casi, e va intesa non come il luogo dove il minore stesso permane ricevendovi cure materiali, bensì come il luogo di vero e proprio domicilio ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 43, 1° comma, c.c., vale a dire il luogo dove il minore custodisce e coltiva i suoi più radicati e rilevanti legami affettivi ed i suoi reali interessi; pertanto, il trasferimento del minore deciso in via unilaterale e senza adeguata giustificazione da uno dei genitori, che abbia a rescindere i legami del minore medesimo con i luoghi e le persone della sua abituale residenza come sopra intesa (c.d. residenza affettiva), allontanandolo anche dall'altro genitore, non fa venir meno la competenza territoriale del giudice di quest'ultima ad emettere i provvedimenti diretti alla tutela dell'interesse minorile.

Riferimenti normativi:

cost., 2

cost., 29

c.c., 43

c.c., 45

c.c., 316

c.c., 317

c.c., 330

c.p.c., 28

c.p.c., 700

l. 04-05-1983 184/1983, 1

l. 27-05-1991 176/1991

l. 24-10-1980 742/1980

Tribunale per i minorenni di Roma, 22-03-1993, in *Dir. famiglia*, 1993, 1165

L'art. 6 della Convenzione europea sull'adozione dei minori (Strasburgo, 24 aprile 1967) non si pone in contrasto con l'art. 6 della legge 184/1983 per il fatto che l'art. 6 della Convenzione prevede la possibilità che la normativa interna di ciascun Stato aderente abbia a prevedere l'adozione anche da parte di persona singola, mentre la normativa italiana vieta tale adozione, ad eccezione dei casi di cui agli artt. 25 e 44 legge 184 cit.. La norma di cui all'art. 6 della Convenzione, infatti, si limita a consentire che la legislazione interna di ciascun Stato aderente possa considerare ammissibile l'adozione da parte di persona non coniugata, rimettendosi in tal modo alla mera discrezionalità di ogni legislatore nazionale, tanto è vero che non mancano ordinamenti, come quello islandese e greco, che un'adozione siffatta vietano al pari dell'ordinamento italiano.

Riferimenti normativi:

l. 27/05/1991, 176

cost., 10

cost., 29

cost., 30

cost., 31

l. 04/05/1983, 184, 6

l. 04/05/1983, 184, 22

l. 04/05/1983, 184, 25

l. 04/05/1983, 184, 44

l. 22/05/1974, 357

Tribunale per i minorenni di Roma, 27-01-1994, in *Dir. famiglia*, 1994, 691L'interesse del minore alla dichiarazione giudiziale di sua paternità naturale può ben essere presunto, e va senz'altro affermato qualora non risulti che al minore possa derivare alcun pregiudizio dall'accertamento della paternità, come avviene qualora il preteso padre sia persona di normale condotta, non porti un nome infamante o comunque per il minore dannoso, goda di normale stima e considerazione, svolga una decorosa attività lavorativa, goda di un buon tenore di vita, a nulla rilevando né la riluttanza del preteso padre ad assumere la veste di genitore, né il fatto che la madre naturale abbia contratto matrimonio, poiché la consuetudine di vita del minore con il marito della madre potrebbe rendere possibile l'adozione del minore stesso ex art. 44, lett. b), l. n. 184/1983.

Riferimenti normativi:

c.c., 262

c.c., 277

c.c., 317

c.c., 330

c.c., 333

l. 27-05-1991 176/1991

l. 04-05-1983 184/1983, 44

Tribunale per i minorenni di Roma, 04-03-1994, in *Dir. famiglia*, 1995, 206Il minore straniero presente in Italia, avendo abbandonato il proprio paese d'origine (nella specie, la Bosnia) grazie all'opera di un'organizzazione umanitaria che lo ha sottratto così agli orrori ed ai gravissimi pericoli della feroce guerra civile colà imperversante con il consenso dell'unico genitore (la madre) che al minore stesso si interessa, e dato in affidamento familiare dalla medesima organizzazione, non può essere considerato in stato di abbandono ex art. 37 l. n. 184/83, allorché il minore, pur permanendo in Italia per le ragioni suddette, mantenga comunque rapporti a distanza con la propria madre (rimasta in patria), che continua a prodigare al figlio costante assistenza morale non trascurabile, essendo l'assistenza

materiale impedita, di fatto, dal necessitato esodo e dalla conseguente lontananza dalla terra natale, dove sia il minore, sia la di lui madre aspirano possa farsi al più presto ritorno.

Poiché l'allontanamento di un minore dal proprio territorio nazionale, a cura di un'organizzazione umanitaria, per sottrarlo ai gravissimi, certi pericoli d'una guerra intestina feroce e di durata lunga ed indeterminabile, rende, di fatto, ai congiunti di sangue (nella specie, la madre), impossibili l'erogazione della necessaria assistenza e l'esercizio della potestà parentale, è pertinente ed applicabile alla fattispecie l'art. 343 c.c., nonché la normativa assistenziale generica sui minori sia in stato di bisogno o di pericolo, ai cui sensi lo stato italiano (che è tenuto alla protezione del minore straniero permanente nel suo territorio in forza della convenzione Onu di New York 20 novembre 1989, resa esecutiva con la l. 27 maggio 1991 n. 176) deve assicurare al minore protetto, oltre che l'assistenza materiale e psicologica (per mezzo delle sue strutture socio-amministrative), anche ogni tutela giuridica ad integrazione della capacità minorile, tutela affidata solo al g.t.: ogni intervento del tribunale minorile, sostitutivo dei compiti delegati alle strutture assistenziali amministrative, oltre che ultroneo e dannoso per il minore, sarebbe in vero palesemente e gravemente contra legem.

Riferimenti normativi:

cost., 2

cost., 3

cost., 10

cost., 29

cost., 30

cost., 31

c.c., 330

c.c., 333

c.c., 336

c.c., 343

c.c., 400

c.c., 402

disp. att. c.c., 17

l. 04-05-1983 184/1983, 37

l. 28-02-1990 39/1990

l. 23-12-1975 698/1975
c.p., 570
c.p., 571
c.p., 572
c.p., 593
c.p.p., 272
c.p.p., 288
c.p.p., 651
r.d. 24-12-1934 2316/1934
l. 27-05-1991 176/1991

Corte d'Appello di Torino, 29-09-1994, in *Dir. famiglia*, 1995, 164Attesa la necessità di una lettura sistematica degli art. 21 e 27 l. n. 184/1983, ispirati entrambi al favor minoris ed all'esigenza di evitare conflitti ed interferenze tra i genitori biologici e la coppia adottiva in considerazione della preminente tutela del formale, fecondo sviluppo psicofisico dell'adottato, ormai inserito in quella che è già diventata o s'appresta a diventare la "sua" famiglia, non sussiste ragione alcuna di dubitare della legittimità costituzionale dell'art. 21 cit., che preclude la revoca dello stato di adottabilità nel caso in cui sia in atto l'affidamento preadottivo, facendo applicazione, con riferimento allo stato d'adottabilità, del principio generale della irrevocabilità dell'adozione, già ritenuto conforme al dettato costituzionale dalla sentenza 20 luglio 1992 n. 344 della corte costituzionale, la cui portata, benché il giudicato riguardi l'art. 27 cit. stessa legge, si estende anche all'art. 21 predetto, affermandone la costituzionalità; del pari manifestamente infondata è la questione di legittimità dell'art. 27 cit., con riguardo all'art. 30 cost., nella parte in cui la norma impedisce non solo l'esercizio d'ogni potestà da parte dei genitori di sangue, ma preclude anche, con l'adozione, qualunque rapporto tra questi ultimi ed il minore, in quanto la norma costituzionale invocata, coordinata con gli art. 2 e 3 dello stesso testo fondamentale, nell'operare un richiamo preminente ai doveri genitoriali, postula la necessità di garantire, in concreto, innanzitutto il diritto del minore all'educazione ed al proprio normale sviluppo psicofisico, sicché la portata dirimente

dell'adozione per ciò che riguarda ogni legame con la famiglia di origine, si giustifica alla luce dell'esigenza di salvaguardare in ogni modo, e definitivamente, l'interesse superiore del minore.

Riferimenti normativi:l. 04-05-1983 184/1983, 211. 04-05-1983 184/1983, 27
l. 04-05-1983 184/1983, 11. 04-05-1983 184/1983, 8
l. 04-05-1983 184/1983, 20
l. 04-05-1983 184/1983, 21
cost., 30
l. 27-05-1991 176/1991
cost., 2
cost., 3
cost., 10

Tribunale per i minorenni di Roma, 08-06-1995, in *Dir. famiglia*, 1996, 636Da una serie di disposizioni univoche e concordi di non poche convenzioni internazionali a tutela dei minori, recepite, peraltro, nel nostro ordinamento con esplicite leggi d'esecuzione, si ricava il principio operativo, ed attuabile concretamente, secondo cui il minore arbitrariamente allontanato dalla sua residenza affettiva e psicologica ha diritto ad esservi al più presto ricondotto; ben può pertanto il tribunale per i minorenni, ai sensi dell'art. 336 c.c., anche in pendenza di giudizio di separazione personale tra i genitori/coniugi del minore, ordinare al padre del medesimo (che, in seno all'esercizio del diritto di visita e permanenza con il figlio affidato provvisoriamente alla madre, non lo aveva restituito alla moglie, trasferendolo in località italiana ignota) di ripristinare il regime di affidamento, pur provvisorio, disposto dal presidente del tribunale, riconsegnando il minore alla madre.

Riferimenti normativi:
l. 27-05-1991 176/1991 l. 15-01-1994 64/1994
c.c., 147
c.c., 155
c.c., 330
c.c., 333
c.c., 336

**Corte di Appello di Napoli, 09-11-1995, in
Dir. Famiglia, 1997, 589**

Va considerato pregiudizievole ai più vitali interessi del minore, figlio di una coppia di colore immigrata in Italia, il comportamento dei genitori, i quali, pur avendone la possibilità, omettano di instaurare con il figlio, fin dalla nascita e per alcuni anni, un adeguato, significativo rapporto di cure e d'affetto, disertando quasi sistematicamente gli incontri fissati dal Servizio sociale e sostanzialmente disinteressandosi del minore, non potendo costituire valida giustificazione di una condotta siffatta né le inevitabili, ed in fondo normali, difficoltà logistiche e lavorative incontrate dalla coppia ai fini del suo inserimento nella società italiana, né l'appartenenza di quest'ultima ad una etnia ed a una cultura diverse profondamente dalla nostra matrice etnica e culturale, appartenenza che ha provocato, in conformità alle convinzioni, ai costumi ed ai canoni esistenziali dei genitori, il loro sostanziale disinteresse per la figlia allorché ne hanno accertato il benessere, sotto ogni riguardo, presso la famiglia affidataria.

Acclarata la situazione di sostanziale abbandono, il giudice non può, pertanto, disporre la restituzione del minore ai genitori, dovendo mantenere, invece, la situazione di affidamento a terzi allorché sia certo che con gli affidatari il minore abbia instaurato un valido e proficuo rapporto di vita e d'affetti, tanto da essersi perfettamente inserito, senza alcun inconveniente, nella famiglia d'accoglienza e da avere assunto le abitudini ed il comune modo di agire e di sentire (per ciò che concerne la pratica religiosa, la frequenza scolastica, le abitudini alimentari, la lingua, ecc.) della realtà familiare e sociale in cui, da tempo, egli vive e della quale si sente parte integrante ed integrata, senza che, in contrario, possa rilevare in alcun modo, ai fini di un suo rientro nella famiglia di sangue, la sua appartenenza ad una razza e ad una etnia e cultura del tutto diverse.

Riferimenti normativi:

cost., 2

cost., 3

cost., 29

cost., 30

l. 27/05/1991, 176

c.c., 330

c.c., 333

**Tribunale per i minorenni di Perugia, 31-
10-1996, in *Dir. famiglia*, 1997, 639**

A seguito delle pronunce costituzionali n. 148/92 e n. 303/96, che hanno dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 6 l. n. 184/83, nella parte in cui definiscono invalicabile il limite differenziale massimo di età tra adottando ed adottanti, può trovare accoglimento l'istanza diretta ad ottenere la declaratoria di efficacia, in Italia, come affidamento preadottivo del provvedimento estero di adozione (relativo ad una coppia di germani per uno dei quali risulti superato il limite dei quaranta anni rispetto ad uno solo degli aspiranti all'adozione) emesso in favore di una coppia di coniugi cittadini italiani, allorché l'adozione appaia rispondente all'interesse dei minori, consentendo di sottrarli ad una penosa situazione pregressa ed irreversibile di miseria e di abbandono e di inserirli in un nucleo familiare in seno al quale i minori stessi hanno instaurato, con gli affidatari, un rapporto affettivo ottimale; la regola del limite massimo di età non costituisce, d'altro canto, come ha del resto affermato ben due volte la corte costituzionale, un principio essenziale ed insuperabile del nostro diritto minorile, e presidiato per ciò dalla cogenza del nostro ordine pubblico interno od internazionale, avendo la normativa italiana a tutela dei minori, quale centro di gravità, non l'astratto, immancabile rispetto di regole formali, ma la salvaguardia effettiva degli interessi esistenziali minorili, mentre le barriere d'età sembrano, nel presente momento storico, sempre più superate attraverso gli esperimenti di ingegneria genetica, che hanno anche influenzato il costume sociale e l'opinione comune.

Riferimenti normativi: cost., 2 cost., 3
cost., 31
l. 22-05-1974 357/1974
l. 04-05-1983 184/1983, 6
l. 04-05-1983 184/1983, 30
l. 04-05-1983 184/1983, 32
l. 04-05-1983 184/1983, 33
l. 27-05-1991 176/1991

Tribunale per i minorenni di Roma, 29-11-1996, in *Dir. famiglia*, 1997, 645

Non può trovare accoglimento la richiesta, formulata dal padre di una bambina minore in tenerissima età portata dalla madre, con sé, in località sconosciuta, e diretta ad ottenere l'autorizzazione a partecipare ad una nota trasmissione televisiva per rendere pubblica la propria vicenda familiare, con diffusione delle generalità e delle fotografie della bimba al fine di averne notizia e facilitarne le ricerche: la domanda non è accoglibile, sia perché la pubblicizzazione della vicenda potrebbe essere, invece, di ostacolo alle ricerche, in corso, della minore, sia perché deve onorare l'esigenza di non esporre la minore alla pubblica, quasi sempre morbosa, curiosità, dovendosi preservare rigorosamente il diritto della minore alla riservatezza, diritto che, alla luce della normativa vigente, prevale sul diritto all'informazione.

Riferimenti normativi:
c.p.p., 114
d.p.r. 22-09-1988 448/1988, 13
l. 27-05-1991 176/1991

Tribunale per i minorenni di Torino, 05-02-1997, in *Dir. famiglia*, 1997, 484

Non appare manifestamente infondata, con riguardo agli art. 3, 1° comma, 31, 1° e 2° comma, e 24, 1° comma, cost., la questione di legittimità costituzionale degli art. 18 c.p.c., 274 c.c., e 38 disp. att. c.c., nella parte in cui escludono che, nel giudizio per l'ammissibilità dell'azione per la dichiarazione di giudiziale di paternità o maternità naturale,

ai sensi dell'art. 274 c.c., la competenza per territorio, qualora la causa riguardi un (figlio) minore, venga individuata nel tribunale per i minorenni nell'ambito del cui distretto risiede il minore stesso.

Riferimenti normativi:

cost., 3
cost., 24
cost., 25
cost., 30
cost., 31
c.c., 250
c.c., 269
c.c., 273
c.c., 274
c.c., 330
c.c., 343
disp. att. c.c., 38
c.p.c., 18
c.p.c., 737
r.d.l. 20-07-1934 1404/1934, 20
l. 04-05-1983 184/1983, 3
l. 04-05-1983 184/1983, 8
l. 04-05-1983 184/1983, 29
l. 04-05-1983 184/1983, 56
l. 04-05-1983 184/1983, 68
l. 27-05-1991 176/1991

Tribunale per i minorenni di Catania, 17-04-1997, in *Dir. Famiglia*, 1997, 1468

Va rigettata la domanda materna diretta ex art. 250 cod. civ. ad ottenere un provvedimento che tenga luogo del consenso mancante del genitore che abbia riconosciuto per primo il figlio minore, ormai assai prossimo al compimento dei sedici anni, che sia stato allevato dal padre e dalla moglie di questi, con i quali ha sempre vissuto, accettando assai serenamente e proficuamente quest'ultima nel ruolo di madre, e che incontri, per la prima volta, in occasione dell'audizione avanti al Tribunale per i minorenni, la madre biologica, manifestando, in tale occasione, sia viva gioia per il contatto con la genitrice, sia un piacevole stupore per tale fatto nuovo, sia, al tempo stesso, il desiderio di riflettere adeguatamente prima di

dare una risposta meditata, consapevole e responsabile all'interrogativo postogli dal Tribunale: approssimandosi l'età in cui il minore diviene libero di decidere, accordando o negando il proprio assenso in ordine alla propria maternità formale, non vi è ragione che il giudice lo privi di tale libertà di scelta, espressione di un suo diritto personalissimo, tutelato e a livello costituzionale e a livello di convenzioni internazionali, con la propria autoritaria e vincolante decisione, tanto più che, nella specie, il minore presenta notevolissima intelligenza, un apparato culturale notevole ed una maturità, non priva di accentuato senso critico, molto superiore a quella, di regola, collegata alla età anagrafica.

Riferimenti normativi:

cost., 2

cost., 3

cost., 30

cost., 31

cost., 25, 4

l. 27/05/1991, 176

c.c., 250

Corte di Cassazione, sez. I, 15-01-1998, n. 317, in *Mass.*, 1998

In tema di provvedimenti relativi alla prole, conseguenti alla dichiarazione di cessazione degli effetti civili del matrimonio, ed anche in base ai principi sanciti dalla convenzione di New York del 20 novembre 1989, ratificata con l. n. 176 del 1991, la circostanza che un figlio minore, divenuto ormai adolescente e perfettamente consapevole dei propri sentimenti e delle loro motivazioni, provi nei confronti del genitore non affidatario sentimenti di avversione o, addirittura, di ripulsa - a tal punto radicati da doversi escludere che possano essere rapidamente e facilmente rimossi, nonostante il supporto di strutture sociali e psicopedagogiche - costituisce fatto idoneo a giustificare anche la totale sospensione degli incontri tra il minore stesso ed il coniuge non affidatario; tale sospensione può essere disposta indipendentemente dalle eventuali

responsabilità di ciascuno dei genitori rispetto all'atteggiamento del figlio ed indipendentemente anche dalla fondatezza delle motivazioni addotte da quest'ultimo per giustificare detti sentimenti, dei quali vanno solo valutate la profondità e l'intensità, al fine di prevedere se disporre il prosieguo degli incontri con il genitore avversato potrebbe portare ad un superamento senza gravi traumi psichici della sua animosità iniziale ovvero ad una dannosa radicalizzazione della stessa.

Riferimenti normativi:

l. 01-12-1970 898/1970, 6l. 27-05-1991 176/1991c.c., 155c.c., 147

cost., 30

Corte di Cassazione, sez. I, 30-01-1998, n. 978, in *Mass.*, 1998

L'obbligo di mantenimento del figlio minore, sancito, nei confronti del padre non affidatario, dalla sentenza di divorzio, cessa per effetto della successiva adozione del predetto minore da parte di un terzo, poiché la potestà sull'adottato, ed il connesso obbligo di mantenimento, giusto disposto degli art. 147 c.c., 48 e 50 l. 183/84, spetta, ormai, in via principale, al genitore adottivo ed al di lui coniuge, pur non rivestendo la cessazione dell'obbligo di mantenimento da parte del padre biologico carattere incondizionato ed assoluto, in quanto tale dovere (perdurandone, comunque, il carattere sussidiario) è potenzialmente idoneo a riacquistare attualità nella ipotesi di cessazione dell'esercizio della potestà da parte dell'adottante, ovvero in correlazione con la eventuale insufficienza di mezzi del predetto e del suo coniuge; ne consegue la legittimità della declaratoria, da parte del giudice del merito, della cessazione dell'obbligo di corresponsione dell'assegno di mantenimento per il figlio minore - obbligo stabilito, in sede di pronuncia di divorzio, a carico del padre non affidatario - qualora il nuovo coniuge della ex moglie (passata a seconde nozze) abbia adottato il minore stesso, e qualora manchi la prova di una situazione di carenza economica della nuova

famiglia tale da comportare la reviviscenza, in capo al genitore biologico, dell'obbligo di mantenimento, in parte qua, del minore adottato.

Riferimenti normativi:l. 04-05-1983 184/1983, 44l. 27-05-1991 176/1991l. 04-05-1983 184/1983, 50
l. 04-05-1983 184/1983, 48
l. 01-12-1970 898/1970, 6
c.c., 148
cost., 30
c.c., 147
l. 04-05-1983 184/1983, 1

Corte di Cassazione, sez. I, 02-04-1998, n. 3405, in *Mass.* 1998

Per la nuova disciplina dell'adozione è considerato preminente per l'interesse del minore la sua crescita nella famiglia d'origine intesa come società naturale, mentre l'istituto dell'adozione costituisce estremo rimedio ad un'accertata ed irreparabile situazione di abbandono finalizzato ad assicurare al minore assistenza e stabilità affettiva in sostituzione di quella negatagli da chi aveva il dovere di mantenerlo ed educarlo e non quale rimedio per ovviare a carenze assistenziali o per procurare condizioni di vita migliori di quelle che la famiglia d'origine è in grado di offrire; consegue che il giudizio sullo stato di abbandono deve fondarsi sulla situazione obiettiva in cui il minore si trova, indipendentemente dalle ragioni che tale situazione hanno determinato e che il proposito dei genitori di voler riparare alle omissioni o ai comportamenti contrari ai doveri e di voler ricomporre il nucleo familiare dev'essere accolto con favore pur se da verificare e valutare con le opportune cautele.

Riferimenti normativi:
l. 04-05-1983 184/1983, 1l. 04-05-1983 184/1983, 8l. 27-05-1991 176/1991

