

# Primo Appunto per il documento di sintesi del Piano di Azione 2009-2011

## 1. Un Piano d'azione “nuovo”.

Il Piano di Azione per l'infanzia e l'adolescenza è lo strumento di applicazione e di implementazione della Convenzione sui diritti del fanciullo, fatta a New York il 20 novembre 1989 e resa esecutiva con legge 27 maggio 1991 n. 176, che, predisposto dall'Osservatorio nazionale e proposto dal Ministro della solidarietà sociale e dal Ministro delle politiche per la famiglia, è adottato dal Presidente della Repubblica.

Il Piano di Azione è, dunque, il programma di lavoro, ratificato al più alto livello, che rappresenta l'esito della concertazione tra le istituzioni centrali dello Stato, le Regioni, le Municipalità e le formazioni sociali per la realizzazione di interventi sul piano culturale, normativo ed amministrativo a favore dell'infanzia e dell'adolescenza, da realizzarsi con la partecipazione attiva della società civile e in stretto raccordo con le istituzioni dell'Unione Europea.

I principi normativi della Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia rappresentano il riferimento di questo Piano. In particolare esso vuole ribadire:

1) il principio del superiore interesse del minore d'età; 2) la centralità delle relazioni familiari, sociali ed ambientali di ciascun bambino e ragazzo; 3) il diritto alla protezione ed alla partecipazione; 4) il diritto alla non discriminazione, in virtù del quale maggiore attenzione va rivolta ai minorenni in condizione di debolezza e di fragilità determinate da qualsiasi causa.

## 2. Le sue caratteristiche.

### 2.1 *Non un adempimento rituale.*

Il piano di azione per gli anni 2009-2011 ha inteso evitare il pericolo di rappresentare solo un adempimento rituale. Ha quindi individuato tre elementi di discontinuità per realizzarlo come un Piano “nuovo”, in quanto punta a promuovere la realizzazione di politiche di missione, ad accettare il profilo etico delle prospettive di tutela dei minorenni e ad impegnare nella finalizzazione delle iniziative per pervenire ai risultati voluti.

Essi sono: a) l'affermazione dell'esigibilità del diritto alla partecipazione civica e sociale dei minori; b) il rispetto della cultura della differenza di genere tra bambine e bambini, tra ragazze e ragazzi; c) sul piano del metodo, un processo di accompagnamento e di monitoraggio permanenti del Piano.

### 2.2 *Le priorità d'intervento.*

#### a) Importante priorità è stata

- l'individuazione di alcuni obiettivi generali e di sette direttive di intervento principali su cui l'Osservatorio ha sviluppato la proposta di PdA.

Tali direttive hanno riguardato:

- Il diritto alla partecipazione e ad un ambiente a misura di bambino
- Il patto intergenerazionale

- Il contrasto alla povertà
  - I minori verso una società interculturale
  - I minori Rom, sinti e caminanti
  - Il sistema delle tutele e delle garanzie dei diritti
  - La rete di servizi integrati
- A ciò si è aggiunta, come detto,
- la scelta di un metodo di costruzione partecipata del PdA e di identificazione di un processo di accompagnamento e di monitoraggio permanenti del piano stesso, con l'obiettivo di favorire la sua corretta applicazione e valutazione.

Ovviamente le priorità suindicate hanno inteso sottolineare l'attenzione ad alcuni angoli privilegiati per la conoscenza dei contesti, ma non hanno voluto affatto proporre delle tematiche settoriali, tendendo piuttosto a pervenire alla globalità dell'analisi, partendo dalle priorità indicate.

- b) Punto di partenza per la proposta contenuta in questo schema è stata, quindi, **la sintesi ragionata degli elaborati** dei sette gruppi di lavoro dell'Osservatorio che costituiranno il telaio della sintesi;
- c) Ma ben potrà l'Osservatorio integrare i documenti suddetti con riferimenti “altri”. Tanto per fare un esempio la raccomandazione del Comitato ONU che chiede allo Stato italiano di incoraggiare la partecipazione dei bambini nelle attività dell'Osservatorio nazionale (pag. 17 del rapporto ONU), potrebbe indurre l'Osservatorio a richiedere nel Piano d'Azione che Stato e Regioni sanciscano che gli organismi pubblici incaricati di svolgere ruoli di tutela per l'infanzia e l'adolescenza (Osservatorio nazionale, Garante ecc.) prevedano la partecipazione diretta di minorenni.
- d) Un rilievo particolare è stato attribuito al ruolo delle Regioni. La riforma del titolo V della Costituzione, che attribuisce alle Regioni la competenza in tema di diritti sociali, ha fatto sì che i rappresentanti delle Regioni che fanno parte dell'Osservatorio abbiano fornito un qualificato contributo nella definitiva stesura dei sette documenti dei gruppi ed inciso decisamente sul documento conclusivo.
- e) Infine, va ricordato che il redigendo documento conclusivo dovrà essere sottoposto all'esame dell'Osservatorio riunito in seduta plenaria per poi all'attenzione della Conferenza delle Regioni prima di essere trasmesso al Governo (questo ultimo punto è scritto per il Comitato: va eliminato o modificato quando la bozza dovrà circolare all'esterno).

### **3. Gli obiettivi programmatici.**

Negli ultimi anni l'avvio e il consolidamento dei flussi informativi relativi all'infanzia e all'adolescenza, l'aumento delle ricerche specifiche hanno contribuito alla crescita della conoscenza e della consapevolezza delle caratteristiche dello stato e del contesto di vita dei cittadini in crescita. Il sistema informativo per l'infanzia e l'adolescenza non è sicuramente completo e consolidato, e in questa sede si ribadisce la necessità e la volontà di svilupparlo e di integrare compiutamente i livelli nazionali e regionali. Si ritiene inoltre ormai indispensabile realizzare la mappa dei servizi e gli interventi realizzati nel Paese per arrivare al monitoraggio dell'attuazione dei livelli essenziali di prestazione sul territorio nazionale.

Peraltro, la scelta di individuare obiettivi puntuali, riconoscibili, facilmente comunicabili non deve distogliere l'attenzione dai contenuti che sono di interesse comune per tutte le amministrazioni pubbliche, le diverse formazioni sociali e le iniziative dei soggetti collettivi attivi nella promozione e nella difesa dei diritti dei bambini.

Sono obiettivi da declinare ai diversi livelli di governo, centrale e territoriale, con diverse tipologie di azione che coinvolgano, da protagonisti, i vari portatori di interessi qualificati per la tutela dei diritti e lo sviluppo dell'infanzia e dell'adolescenza.

#### **4. La costruzione del Piano di Azione.**

La costruzione del Piano si realizza passando per varie fasi. La prima è stata quella della redazione dei sette documenti curati dai gruppi dell’Osservatorio. La seconda si sostanzia nella redazione delle sintesi dei suddetti sette documenti dei gruppi di lavoro in modo che il loro contenuto possa essere reso più agevolmente leggibile e amalgamato, eliminando tra l’altro le ripetizioni ricorrenti (ad esempio il tema delle comunità è trattato in più elaborati e così quello dell’affidamento e dell’adozione).

La fase successiva sarà quella che punterà a realizzare la concertazione delle politiche, dei servizi e degli interventi e la progettazione partecipe e condivisa. Il primo riferimento di questa fase sarà reperito nel Comitato tecnico scientifico del Centro nazionale, il quale dovrà proporre una prima elaborazione coordinata ed armonica delle sette sintesi dei documenti dei gruppi con individuazione delle Azioni da indicare.

In seguito questa prima elaborazione del Comitato, una volta condivisa, passerà all’attenzione dell’Osservatorio.

Infine si ritiene necessario puntualizzare sin d’ora quali caratteristiche dovrà avere la fase conclusiva: quella del controllo partecipato.

Si deve tener presente infatti che la valutazione degli esiti delle azioni previste dal Piano di Azione per l’infanzia e l’adolescenza non è un’opzione facoltativa, ma è parte del Piano stesso. Riguarda la fase operativa del Piano di Azione per l’infanzia e l’adolescenza e i vari soggetti coinvolti (enti istituzionali e formazioni sociali del livello centrale e del livello territoriale), ma ha bisogno di una metodologia specifica e dichiarata che precede e accompagna la realizzazione del piano.

#### **5. Il monitoraggio.**

La novità ulteriore che questo Piano presenta è quindi quella dell’uso di strumenti di monitoraggio e valutazione delle azioni previste. Questo impegno coinvolgerà la collegialità dei soggetti impegnati nella realizzazione del Piano e vedrà come primi protagonisti l’Osservatorio nazionale ed il Comitato tecnico-scientifico del Centro Nazionale. In particolare si può sin da ora avanzare la proposta che i sette gruppi di lavoro dell’Osservatorio che hanno elaborato i documenti sintetizzati siano poi incaricati di svolgere il ruolo di monitoraggio e valutazione delle azioni indicate dal Piano.

Il meccanismo potrà essere simile a quello che il Comitato ONU utilizzava per verificare periodicamente l’attuazione nei singoli stati della Convenzione dei diritti del minore.

#### **6. Le sette sintesi.**

È opportuno ora esporre le sette sintesi dei documenti dei gruppi. Si tratta di “riassunti” brevi (da 3 a 10 pagine ciascuno), che dovranno essere letti insieme al documento redatto dal gruppo di riferimento, del quale è indicato di volta in volta la pagina che tratta l’argomento.

Essi poi dovranno essere amalgamati in un unico elaborato che costituirà il “cuore” del Piano.

# I

## Prima sintesi: Il diritto alla partecipazione e ad un ambiente a misura di bambino

### A) Il quadro strategico di riferimento.

1. Ascolto e partecipazione dei minori sono diritti direttamente rivenienti dalla Convenzione ONU del 1989 sull'infanzia e sull'adolescenza e sono strettamente interdipendenti tra loro. L'ascolto comporta il diritto del ragazzo ad essere interpellato sulle questioni che lo riguardano e, pur avendo una dimensione generale, è prevalentemente funzionale a realizzare il diritto alla protezione. La partecipazione è mezzo e fine nel processo per la piena attuazione dei diritti: la Convenzione sancisce il diritto dei bambini e degli adolescenti di partecipare attivamente in ambito familiare, scolastico, sociale, politico, amministrativo e giuridico. La partecipazione è un *elemento costitutivo della democrazia*: i ragazzi dovrebbero partecipare attivamente alla vita familiare, a quella scolastica, comunitaria e associativa.  
E se a livello internazionale sembra mancare una riflessione costante su come favorire la partecipazione, anche perché la presenza di bambini e adolescenti in iniziative non comporta sempre partecipazione, anche la dimensione europea evidenzia carenze sia in tema di ascolto che in materia di partecipazione. Si è sottolineata la necessità di aumentare progressivamente la responsabilità degli adolescenti trovando un *bilanciamento tra diritto alla partecipazione e diritto alla protezione*.
2. Punto di partenza della nostra riflessione è l'esigenza di rendere effettiva la *cittadinanza attiva* dei bambini e dei ragazzi, traendo argomento dagli art. 12-17 e 29 della Convenzione ONU e della *Carta europea della partecipazione dei giovani alla vita locale e regionale* predisposta dal Congresso dei poteri locali e regionali d'Europa (21/5/2003). Non si tratta di un orientamento separato e limitato ai soli minorenni, perché la promozione di questa prospettiva anche per gli adulti è una acquisizione relativamente recente. Per i minorenni assume tuttavia una dimensione essenziale perché comporta l'ampio riconoscimento dei loro diritti che per gli adulti sono per lo più acquisiti.  
Esistono diversi studi, soprattutto nazionali o locali, che fanno il punto sulla situazione (pag. 12/15).  
Il quadro che emerge da questi contributi è notevolmente convergente (sia nella sola prospettiva italiana che in quella europea) ed è sintetizzabile in alcune tendenze:
  - a) i giovani ed i bambini, a cascata, sembrano progressivamente avere meno fiducia nella politica ed essere meno interessati alle forme tradizionali di impegno politico e sociale (nei partiti e attraverso modalità quali dibattiti, incontri, ecc.);
  - b) i giovani sembrano manifestare sempre più un interesse "partecipativo" solo se legato a contenuti molto vicini alla loro vita quotidiana e solo laddove sono privilegiate forme e modi nuovi dell'aggregarsi e dell'organizzarsi;
  - c) i giovani, ed anche i bambini, sembrano esprimere interesse crescente verso forme di presenza sociale, come il volontariato, che non sono riconosciute come forme di azione

politica, ma come modi di appartenere al proprio contesto territoriale e di vivere esperienze significative;

- d) i bambini ed i ragazzi sembrano sempre più interessati ad esperienze di dialogo e confronto con adulti, in quanto colgono in esse la possibilità di essere portatori di un punto di vista – di una cultura – sulla vita e sulle loro vicende quotidiane che non vedono sufficientemente riconosciuta e compresa dagli adulti.

Il quadro si completa sotto questo profilo con l'analisi dei risultati della L. 285/97, da cui risulta che sui quasi 7000 progetti varati nei due cicli triennali di programmazione degli anni 1998-2003 solo una parte minoritaria ha avuto la partecipazione come oggetto specifico di attuazione. In seguito, dopo il 2003, sono pochi i Piani di zona (i documenti di programmazione previsti dalla L. 328/00) che hanno incluso azioni orientate alla promozione della partecipazione dei bambini e degli adolescenti (pag. 16)

3. Merita poi attenzione l'esame della partecipazione dei minorenni con riguardo ad ambiti significativi (pag. 19):
  - alla famiglia (pag. 20-21)
  - alla scuola (pag. 21-25)
  - ai gruppi dei pari (pag. 25-27)
  - alle esperienze associative (pag. 27-28), comprese le consultazioni da organizzazioni non governative (Pidida, Unicef, Save The Children) (pag. 31-34)
  - nelle comunità locali (29-31): in questa dimensione occorre ricordare l'attività dei consigli comunali dei ragazzi (pag. 34-36) e la progettazione partecipata.
4. Dalla L. 285/97 sono sorte anche iniziative dirette al rispetto dell'ambiente e a far sì che esso sia a misura di bambino. Si è aggiunta, grazie ad iniziative quali il Progetto Città Sostenibili delle bambine e dei bambini, la certezza che una città a misura di bambini ed adolescenti è più adatta a tutti e che la loro partecipazione è essenziale per creare progetti idonei e vivibili per l'ambiente urbano (pag. 46).
5. Non sono molte le regioni che hanno emanato normative che riguardano in modo diretto o indiretto il diritto di partecipazione dei bambini e degli adolescenti: solo la Regione Lazio focalizza in modo esplicito il tema della partecipazione, definendo le forme concrete con cui essa si può attuare (pag. 52-57).
6. Infine vanno ricordate una serie di reti tra enti pubblici e organizzazioni non governative che affrontano i temi dei diritti dei bambini e della partecipazione: tra queste vi sono ChidlonEurope; la Rete città educative, Democrazia in Erba e Camina (pag. 57-61).

## B) Gli obiettivi.

1. Si deve partire dal rilievo che esistono vari aspetti di criticità derivanti dall'analisi svolta. Essi sono sintetizzabili nei seguenti (pag. 62-67)
  - la difformità degli investimenti e le diseguaglianze territoriali esistenti;
  - la mancanza di un quadro strategico di fondo;
  - la mancanza di continuità;
  - la mancanza di elaborazione dei saperi;
  - la mancanza di coinvolgimento di alcuni soggetti intervenuti;
2. Sono state individuate infine alcune direttive d'intervento per raggiungere risultati auspicati. In particolare:

- quella diretta a promuovere una maggiore consapevolezza dell'importanza dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza;
- quella diretta a migliorare la conoscenza di come è attuato il diritto dei bambini e degli adolescenti alla partecipazione in Italia;
- migliorare la qualità dell'integrazione tra politiche nazionali a favore dei minori per quanto attiene alla dimensione della partecipazione dei bambini e degli adolescenti;
- favorire lo sviluppo di esperienze di protagonismo dei bambini e degli adolescenti;
- favorire il miglioramento della qualità dei servizi e degli interventi a favore di bambini ed adolescenti.

### **C) Le azioni possibili.**

- 1) una nuova 285 limitata ad agevolare le partecipazioni dell'infanzia e dell'adolescenza.
- 2) sollecitare le Regioni a varare leggi come quelle del Lazio (pag. 52).

## II

# Seconda sintesi: Il patto intergenerazionale e intragenerazionale

### 1. Quadro strategico di riferimento.

Solo qualche anno fa Italo Calvino descriveva in un breve racconto intitolato “Del prendersela con i giovani”, un quadro di rapporti totalmente conflittuali tra giovani e anziani, che metteva in grave difficoltà il suo personaggio, il signor Palomar: “*In un'epoca in cui l'insofferenza degli anziani per i giovani e dei giovani per gli anziani ha raggiunto il suo culmine, in cui gli anziani non fanno altro che accumulare argomenti per dire finalmente ai giovani quel che si meritano e i giovani non aspettano altro che queste occasioni per dimostrare che gli anziani non capiscono niente, il signor Palomar non riesce a spiccare parola. Se qualche volta prova a interloquire, s'accorge che tutti sono troppo infervorati nelle tesi che stanno sostenendo per dar retta a quel che lui sta cercando di chiarire a se stesso*”

Oggi la situazione è diversa e viene delineata da ricerche ed indagini in modo meno univoco, poiché,

- da un lato si denuncia una crisi dei rapporti tra generazioni, il distacco e la non comunicazione tra di esse, il non riconoscimento, il non ascolto;
- dall'altro si sottolinea invece una prossimità tra generazioni, una contiguità che rende difficile il separarsi: la famiglia lunga – i genitori amici – l'assenza dei forti contrasti tra genitori e figli – i figli che sono considerati il prolungamento dei genitori, ricercati ed amati per l'appagamento e la conferma di realizzazione che possono dare loro – i nonni che accudiscono i nipoti come se fossero figli e non nipoti, al posto dei genitori che lavorano.

Le due immagini della realtà sono apparentemente contraddittorie: ciò che le unifica è il rischio di una crescente indifferenziazione tra generazioni, la mancanza di confini e di identità che porta sì ad una contiguità, ma non ad una reale comunicazione. La differenza permette l'incontro, lo scambio, anche il sano conflitto, che a sua volta aiuta l'autonomia e l'individuazione.

È da questo scenario che nasce l'esigenza di formulare *un patto tra le generazioni*, che, in stretta connessione con il principio di solidarietà, tenda a realizzare un rapporto costruttivo tra loro.

### 2. Il patto come prospettiva

Un patto che non sia un semplice strumento, ma si ponga come prospettiva culturale.

Suo punto di partenza è la convinzione che ogni generazione ha bisogno dell'altra e ognuna ha proprie risorse che possono contribuire alla crescita di tutti; *il cambiamento a cui tendere*, invece, è rappresentato dalla promozione di una mentalità e di una prassi capace di prendersi cura delle nuove generazioni e di riconoscere l'apporto di ogni generazione al bene di tutti.

E vanno distinti, nel rapporto tra generazioni, almeno due livelli: quello comunicativo, che è fondamentale perché porta alla scoperta dell'altro, al sostegno reciproco. Da questo primo livello nasce il secondo, che si caratterizza per *una valenza curativa ed educativa*. Ma questa prospettiva in tanto può risultare valida in quanto eviti il rischio di un uso retorico della formula “patto generazionale” e non alimenti l'enfasi di una dimensione relazionale fine a se stessa (pag. 3)

trasformandosi nell'ansia dell'adulto di controllare ogni processo sociale, compreso quello intergenerazionale.

### **3. Le ragioni del patto intergenerazionale**

Vanno ricordate 1) quelle *valoriali* il cui nucleo fondamentale deve essere condiviso dalle generazioni: l'integrità della persona, la dignità umana, l'uguaglianza, la tolleranza, i diritti umani, la cittadinanza europea ed universale, il principio di legalità. 2) Accanto ad esse vi sono quelle *sociali e pedagogiche*, che si traggono dall'analisi dei rapporti generazionali (il maggior isolamento della famiglia, la frammentazione dei legami sociali, la ricerca di una socialità ristretta, la solitudine delle madri, ma anche degli insegnanti e degli educatori (pag. 4).

### **4. I caratteri del patto**

- 4.1 Primo elemento è la condizione che il patto si costruisca con riferimento a valori condivisi o da condividere (quelli della Costituzione, della Carta dei diritti dell'uomo, della Convenzione sui diritti dell'infanzia): valori universali e riconoscibili da tutti.
- 4.2 I suoi contenuti possono riguardare il miglioramento della qualità delle relazioni, i progetti educativi delle scuole, il cambiamento delle politiche sociali, il diritto-dovere di educare dei genitori, ecc. (pag. 5).
- 4.3 I soggetti interessati sono individuabili seguendo la logica dei cerchi concentrici: famiglia, reti parentali, vicinato, scuole e luoghi di aggregazione, comunità territoriali.
- 4.4 Le forme che può assumere sono quelle del 1) patto interistituzionale, che comporta l'assunzione di un patto tra istituzioni; 2) patto comunitario, se coinvolge tutta la comunità che sceglie di farsi educante; 3) patto intergenerazionale per la valorizzazione dei rapporti all'interno di una stessa generazione; 4) patto intergenerazionale diretto a realizzare l'accordo in esplicativi contenuti tra generazioni adulte e generazioni giovani.
- 4.5 I livelli di azione comportano che il patto non richieda necessariamente la redazione di un documento, ma si sostanziano in ogni condotta diretta a creare uno schema sociale collaborativo e corresponsabile.
- 4.6 Alcune realtà istituzionali (come la scuola e la giustizia minorile) hanno dedicato attenzione specifica alla costruzione di patti educativi, ma occorre incrementare la possibilità di queste situazioni.

### **5. Gli obiettivi generali e specifici**

Alla luce del quadro di riferimento descritto, sono da individuare *quattro obiettivi generali* e per ciascuno dei quattro alcuni obiettivi specifici.

I quattro obiettivi generali sono:

- a) promuovere una cultura del patto tra le generazioni (pag. 7)
- b) promuovere e potenziare il rapporto e lo scambio tra le generazioni (pag. 9)
- c) promuovere una responsabilità educativa condivisa e diffusa (pag. 10)
- d) sostenere e accrescere la responsabilità educativa dei genitori e delle famiglie.

- 5.1 In relazione al punto 5a bisogna considerare che il patto intergenerazionale non è un fatto scontato, ma deve essere assunto come dato programmatico, diretto alla costruzione di un rapporto fondato su ascolto, rispetto, solidarietà, lavoro comune.

È necessario un forte consenso culturale intorno al valore della reciprocità solidale tra le generazioni per un cambiamento di mentalità e per un ampliamento della propria attenzione verso tali obiettivi.

Occorre a tale fine attivare *l'adesione ad un patto comune* e partecipare assumendo un ruolo attivo ed evitando che l'adesione sia un mero fatto formale.

Occorre poi accrescere il rispetto e la responsabilità nei confronti di altre generazioni, superando le barriere dell'indifferenza e del sospetto.

E per fare ciò bisogna *partire dalla prima generazione* e rafforzare una cultura comune in merito alla sua accoglienza. Devono essere ribaditi il diritto a nascere in un ambiente accogliente, il riconoscimento del neonato come persona, il valore sociale della genitorialità che non può essere una scelta privata, ma deve diventare un investimento della collettività.

5.2 Promuovere e potenziare il rapporto tra le generazioni, come previsto sub 5b, vuol dire 1) accrescere le condizioni di un incontro reale tra ragazzi e adulti, attribuire alla dimensione relazionale una valenza di primo piano (pag. 9). 2) Ciò vuol dire essere in grado di gestire i conflitti ed acquisire una capacità specifica a gestirli, acquisendo una significativa capacità di autocontrollo. 3) Vuol dire favorire l'attivazione di progetti costruiti e realizzati insieme tra generazioni diverse.

5.3 Per promuovere una responsabilità educativa condivisa e diffusa, come indicato al punto 5c, bisogna sempre ricordare che non si educa da soli, che il processo educativo autentico non è mai autoreferenziale.

È quindi da approfondire il diritto-dovere di educazione condivisa, che eviti la logica della delega e accentri l'ottica della responsabilità condivisa. È perciò necessario che anche i ragazzi facciano esperienza diretta di impegno educativo: in questa prospettiva è importante attivare esperienze di peer-education.

Ed ancora occorre recuperare il ruolo protettivo e di sostegno che la comunità territoriale ed il vicinato offrivano ai genitori. Ciò può avvenire rivalutando l'azione del prendersi cura ed intensificando la formazione dell'attività di cura sia per i giovani che per gli adulti.

5.4 Infine, per sostenere ed accrescere la responsabilità educativa dei genitori e delle famiglie.

I genitori vivono oggi con maggior difficoltà che in passato la scelta di avere un bambino, la nascita, il percorso educativo nella crescita dei figli.

Occorre puntare ad assicurare il sostegno alla genitorialità, sostenendo la cura educativa della famiglia nei momenti evolutivi (nascita, pubertà) e critici (separazioni, lutti) (pag. 13).

Occorre accrescere le risorse a disposizione dei genitori per prendersi cura dei figli.

Rintracciare perciò elementi di conciliazione che tengano conto dei tempi necessari per l'educazione e la crescita dei figli; che concilino il valore della famiglia e quello del lavoro; che riconoscano il ruolo della figura femminile e promuovano pari opportunità in ogni ambito di vita.

Occorre infine promuovere il patto intergenerazionale tra i genitori rafforzando il mutuo aiuto tra loro.

## 6. Le indicazioni progettuali

Passando ora ad individuare le indicazioni progettuali utili per realizzare ciascuno degli obiettivi indicati si può aggiungere qualche riflessione specifica, dando per ciascuno di essi indicazioni di tipo normativo, di tipo trasversale-gestionale, di tipo diretto.

6.1 Per promuovere la cultura del patto tra le generazioni (obiettivo di cui al punto 5 lett. a) e ponendosi anzitutto il problema dell'accoglienza della prima generazione,

a) va sottolineata la necessità di approvazione di uno specifico atto normativo in merito al parto-nascita. Non esiste una legge nazionale al riguardo: solo alcune regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano lo hanno fatto.

*Una legge nazionale sarebbe il segno di una volontà collettiva di garantire la migliore qualità all'evento nascita, la sua umanizzazione.*

Occorre invertire la tendenza alla forte medicalizzazione di gravidanza e parto, che hanno reso *l'Italia il paese europeo con il più alto tasso di parti cesarei!*

Si nasce quasi esclusivamente in ospedale a differenza di altri paesi dove vi sono altre modalità come le case di maternità, adiacenti ma separate dagli ospedali; perché l'ospedale è il luogo di cura della malattia e le motivazioni sanitarie prevalgono sugli altri aspetti, quali l'emotività, l'affettività ecc.

- b) Quanto alle indicazioni di tipo trasversale-gestionale occorre entrare nella logica della erogazione dei servizi integrata dalla logica della partecipazione. Ciò dovrebbe realizzarsi anzitutto in famiglia. Ma anche in alcuni contesti istituzionali: si pensi al Patto educativo di corresponsabilità, la cui sottoscrizione trova specifica previsione nello Statuto delle studentesse e degli studenti delle scuole secondarie. Si pensi anche all'istituto del diritto processuale penale minorile della “messa alla prova” che prevede un accordo tra il ragazzo, la sua famiglia e l'istituzione.
- c) Perché la prospettiva del patto intergenerazionale non resti isolata, ma diventi un messaggio forte, si propone infine la *redazione di un Manifesto*, frutto delle collaborazioni tra mondo adulto e giovanile, che prospetti il punto di sintesi dei valori comuni e dei diritti-doveri reciproci per costruire una comunità a misura di tutte le generazioni.

## 6.2 Le indicazioni progettuali per promuovere il rapporto e lo scambio tra le generazioni portano

- a) Sotto il profilo normativo a tener conto delle difficoltà di reperire nei contesti urbani occasioni in cui sperimentare la significatività di incontri informali e a sollecitare che venga elaborato un atto di indirizzo agli enti locali, perché nella definizione dei piani urbanistici prevedano spazi comuni nei condomini e nei quartieri per favorire l'incontro informale tra le persone.
- b) Sotto il profilo gestionale risulterebbe utile incrementare i centri per le famiglie e attivare luoghi di ascolto e consultori per ragazzi come servizi integrati in un contesto adulto (scuola, famiglia, ecc.).
- c) Quanto alle indicazioni di tipo diretto, occorre pensare a contesti extrascolastici come luoghi in cui possono crescere gli scambi informali tra generazioni per favorire l'arricchimento delle competenze affettive, di quelle sociali e delle capacità di gestire i conflitti. A proposito di quest'ultimo va sottolineata l'importanza che può assumere il ruolo dell'istituto della mediazione oltre ad esperienze di attività e riflessività, quale la mostra “conflitti” del Centro Psicopedagogico per la pace.

E non bisogna dimenticare che la strada maestra per far crescere la sensibilità verso legami e scambi è quella del volontariato, a cui i ragazzi devono essere avvicinati con la solidarietà della generazione adulta.

## 6.3 Le indicazioni dirette a promuovere una responsabilità educativa condivisa e diffusa, esaminate al paragrafo 5 punto c) tendono sotto il profilo gestionale a ritenere necessario il potenziamento della presenza di operatori sociali che agevoli i rapporti tra i vari soggetti istituzionali (figura di sistema) (pag. 21) ed anche gli operatori di strada e gli animatori di quartiere e di condominio oltre all'associazionismo educativo.

Per altro verso, un progetto di educazione alla cura comporta la presa di coscienza che le competenze vanno acquisite e non sono un atto spontaneo. Competenze di cure sono per lo più un patrimonio delle donne, da loro tramandato.

Occorre che diventi un patrimonio di tutti.

Infine la costruzione della comunità educante, implicita nel programma di valorizzare il vicinato e il territorio come risorsa esige operatori specifici formati a tal fine e anche volontari che imparino ad essere animatori informali del proprio territorio.

6.4 Infine per sostenere la responsabilità educativa dei genitori occorre

- a) Sul piano normativo, verificare l'attuazione delle norme sulla conciliazione lavoro-famiglia e realizzare le condizioni per dar vita ad un “territorio conciliante e sostenibile” (pag. 23). Un’opportunità, prospettata a Trento, è quella di uno speciale congedo obbligatorio ai padri per la nascita di un figlio: un modo di proporre un nuovo modello di paternità e di sottolineare il principio della bigenitorialità.
- b) Sul piano gestionale, occorre rafforzare i servizi di sostegno alla genitorialità e completare la rete dei consultori familiari (oggi in Italia ne mancano circa 900: pag. 23) tenendo conto del fatto che dalle risposte attivate per la fascia 0-3 anni di tutta Italia è emerso un panorama nuovo e complesso, si segnala la necessità di creare un Centro studio di raccordo e coordinamento per le politiche sulla nascita e sulla prima infanzia.  
Anche l’intervento domiciliare utilizzato per anziani non autosufficienti e minori di nuclei disagiati è importante: la domiciliarità facilita la costruzione di rapporti di fiducia.  
Inoltre le esperienze di home visiting si sono rivelate molto efficaci nel primo anno di vita del bambino. Va recuperata anche la promozione di iniziative in favore dei neo-genitori per aiutarli a superare gli stress annessi a gravidanza, nascita, allattamento ecc.
- c) Sostegni di tipo diretto da promuovere sono l’associazionismo familiare e i gruppi di auto-aiuto tra i genitori (pag. 25).  
Una particolare esperienza è costituita dalla pedagogia dei genitori, mentre realizzazioni significative sono le banche del tempo (pag. 26) e gli spazi famiglia, che agevolano lo scambio di esperienze e di emozioni tra genitori.

### III

## Terza sintesi: La povertà dei bambini e degli adolescenti

### 1. Il principio fondamentale della non discriminazione.

La Convenzione sui diritti dell'infanzia fornisce il quadro di riferimento per affrontare questo tema e indica la non discriminazione come il principio fondamentale perché stabilisce che i diritti devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale a tutti i minori a qualunque titolo presenti.

La povertà si inserisce a pieno titolo in questo discorso, perché costituisce la causa maggiore di discriminazione di bambini e adolescenti. Il discorso riguarda in particolare l'Italia a cui il Comitato ha raccomandato di recente di dare rilievo alla disparità nell'esercizio dei diritti economici e sociali dei minori.

Contrastare la povertà minorile significa quindi assicurare più opportunità di esercizio di tali diritti per i minori. A tal fine bisogna valutare non solo le politiche destinate all'infanzia, ma anche tutte quelle che vi incidono indirettamente.

### 2. Il contesto europeo

La EU Task-Force per la povertà e il benessere minorile ha prodotto nel gennaio 2008 il primo report sul tema della povertà minorile nei 27 Paesi dell'Unione. Lo studio stima che vi siano 19 milioni di bambini a rischio di povertà ed individua i principali fattori (composizione familiare, posizione dei genitori nel mercato del lavoro, politiche d'intervento sul fenomeno ed inoltre la deprivazione culturale, il rendimento scolastico, la provenienza da famiglie emigrate). Vengono poi date raccomandazioni utili a contrastare il fenomeno: esse sono assunte come quadro di riferimento per questo documento (pag. 4).

### 3. La situazione italiana

In Italia è povero l'11% delle famiglie residenti pari a 2623 famiglie: di esse il 36% (cioè 968 famiglie) ha almeno un componente minorenne.

L'identikit di tali famiglie tiene conto dei seguenti fattori: 1) la dimensione e composizione familiare: la povertà cresce con l'aumentare del numero di figli minori; le famiglie monoparentali rappresentano il 7,5% delle famiglie povere. Si riscontra inoltre per il 10% di esse la convivenza di più generazioni, che va quindi intesa come una strategia di lotta alla povertà. 2) L'età dei genitori: l'incidenza è più elevata quando i genitori sono giovani; 3) titolo di studio: la povertà aumenta con il diminuire del titolo di studio dei genitori.

L'elevata incidenza della povertà nelle famiglie con minori si traduce in difficoltà del vivere quotidiano: il 4,6% vive in famiglie che per almeno una volta nel 2005 si è trovata senza soldi per acquisire il cibo necessario. Le difficoltà sono maggiori nel Mezzogiorno (pag. 6-7).

a) L'Istat mette a disposizione tutti i principali indicatori necessari per l'aggiornamento del sistema informativo sull'infanzia. Peraltro la complessità delle problematiche rende *opportuno un*

*intervento per migliorare la qualità dell'informazione statistica, su cui fondare la programmazione d'intervento di politica sociale.*

- Area inclusione sociale: i migranti.

Al 1/1/2007 erano in Italia 2.938.922 equamente ripartiti fra uomini e donne: rispetto all'anno precedente sono aumentati del 10,1% (368.408 unità). I nati in Italia da stranieri sono il 22,6% (665.000 unità). L'Istat ha realizzato tre indagini nazionali in tema d'inclusione sociale di migranti (pag. 8).

- Area salute: non autosufficiente.

I minori colpiti da invalidità sono circa 145.000. Sono programmate indagini per l'inserimento scolastico che sono inserite nel Piano Statistico Nazionale 2008/2010.

- Area istruzione: abbandoni scolastici.

Sono ancora molti gli studenti che non proseguono gli studi dopo il biennio delle scuole medie inferiori.

b) Gli obiettivi generali:

In ossequio alle raccomandazioni dell'SPC, obiettivo generale deve essere attuare politiche per:

- Aumentare le risorse delle famiglie

Il primo sottobiettivo è perseguitibile attraverso:

- efficienti politiche attive del lavoro
- servizi di conciliazione diffusi
- incentivi fiscali
- trasferimenti monetari (assegni, assistenza sociale, indennità di disoccupazione, sussidi)

- Ridurre le spese per le famiglie

Il secondo sottobiettivo potrebbe essere perseguito attraverso la riduzione dei:

- costi di cura
- costi abitativi
- costi sanitari

- Promuovere il benessere di bambini e adolescenti

Il terzo sottobiettivo, invece, necessita di un approccio integrato tra le seguenti azioni:

- sostegno familiare
- accesso ad un'educazione gratuita e di qualità
- recupero scolastico
- politiche urbane per assicurare la qualità dell'ambiente in cui si vive
- politiche di integrazione

#### **4. Gli asili nido e gli altri servizi educativi**

a) La famiglia italiana è stata lasciata sola ad affrontare l'onere della crescita dalle nuove generazioni ed a misurarsi con le differenze tra le diverse regioni.

Va invece sottolineato anche nel confronto con altri Paesi dell'Unione Europea, che è impossibile per la famiglia garantire un adeguato livello di vita dei nuovi nati senza una sufficiente rete di servizi per l'infanzia.

Si deve aggiungere poi che tali servizi sono distribuiti con grandi differenze nelle varie aree territoriali (pag. 11-12).

Resta alto ed inequivocabile il gap tra Centro-Nord e Sud-Isole.

Per far fronte a questa situazione sono stati effettuati interventi finanziari pubblici a spese dello Stato e delle Regioni e delle autonomie locali. Per il triennio 2007-2008 sono stati stanziati 604 milioni di euro, che avviano un piano straordinario per incrementare i servizi e avviare il processo di definizione dei livelli essenziali.

Ulteriori finanziamenti si sono attuati con la legge finanziaria del 2008.

In applicazione della finanziaria precedente è stato avviato dai Ministeri delle P.I., della famiglia e della solidarietà un piano per un servizio educativo di 1362 “sezioni primavera”, che integra l’offerta degli asili nido (0-3 anni) e della scuola dell’infanzia (3-5 anni).

b) Gli obiettivi generali vanno indicati a questo riguardo nei seguenti:

- complessiva crescita del sistema nazionale verso standard europei, in vista del raggiungimento, entro il 2010, dell’obiettivo della copertura territoriale del 33% fissato dal Consiglio europeo di Lisbona del 2000;
- intervenire sulla distribuzione dei servizi nelle diverse aree territoriali per eliminare lo squilibrio tra il nord e il sud del paese;
- attuazione dell’Intesa siglata dalla Conferenza Unificata tra il Governo, le Regioni e le autonomie locali in materia di servizi socio educativi per la prima infanzia, finalizzata alla creazione di una rete in tutto il territorio nazionale di asili nido, servizi integrativi e servizi innovativi nei luoghi di lavoro.

## 5. La scuola come fattore di contrasto della povertà

La scuola è fattore decisivo di emancipazione: recenti ricerche sulla “povertà d’istruzione” confermano tale assunto e dimostrano che per ogni anno di scuola in meno di scuole decresce l’aspettativa di vita, aumenta la probabilità di malattie croniche, accresce le probabilità di prolungata disoccupazione.

a) È pacifico quindi che l’osservanza dell’obbligo di istruzione sia condizione necessaria per battere l’esclusione precoce (pag. 17-18).

Essa però non è stata sufficiente, perché le interruzioni negli studi toccano percentuali altissime e raggiungono in Italia il 21,9% dell’intera popolazione della fascia di età 18-24 anni contro la media europea del 14,9%. L’obiettivo fissato dall’UE di stare sotto il 10% entro il 2010 sembra non realistico per l’Italia.

b) Va poi aggiunto che le ricerche svolte evidenziano la corrispondenza tra territori ad alto tasso di esclusione sociale delle famiglie ed aree in cui si concentra il fallimento formativo (pag. 18).

La scuola, quindi, *non riesce ad essere motore significativo di contrasto del destino sociale dei minori più deboli* a differenza di quanto avviene in altri Paesi.

c) Occorre quindi proporsi una serie di azioni di prevenzione come obiettivi generali sul tema quali:

- alleanza con i genitori e le mamme giovani a sostegno della genitorialità nelle scuole dell’infanzia e primarie,
- insistenza, nella scuola primaria, sull’acquisizione e il consolidamento delle competenze alfabetiche di base secondo quanto bene affermato nelle recenti *Indicazioni nazionali per il curricolo* per la scuola di base,
- azioni di *mentoring* educativo *ad personam*, entro dispositivi (con accordo tra scuole in rete e ente locale) di educativa territoriale, a sostegno dei bambini in situazione o a rischio di grave esclusione psico-sociale,
- sostegno all’elevamento dell’obbligo di istruzione a 16 anni secondo quanto definito dal MPI e effettiva costruzione di progetti e percorsi, sostenuti dalle reti, contro la dispersione scolastica e per la seconda occasione dove necessario, come prevede la Legge finanziaria 2006,
- costituzione di zone di educazione prioritaria nelle sacche di dispersione di massa che coincidono con le aree di massima povertà infantile e giovanile.

## 6. L’accesso delle donne al mercato del lavoro

Studi e ricerche hanno accertato un collegamento stretto tra promozione della parità di genere e benessere dei bambini. Vanno superate tutte le discriminazioni di genere e la esclusione delle donne dalle decisioni familiari.

Quanto al lavoro, malgrado i grandi passi in avanti degli ultimi decenni nell'inclusione delle donne come forza lavoro, i progressi non sono stati evidenti. Va tenuto presente che per molte donne il lavoro casalingo non retribuito si aggiunge a quello remunerato con un guadagno inferiore a quello degli uomini. Il lavoro retribuito comporta un miglioramento del benessere dei figli se intervengono determinati fattori (ore di lavoro, condizioni di lavoro ecc.). Perciò le politiche dirette a promuovere l'occupazione delle donne contribuisce a contrastare la povertà della famiglia e dei figli minori.

L'Unione Europea conferma tale diagnosi, riferendo che i tassi di occupazione più bassi e con tassi di natalità inferiore sono quelli che hanno una copertura di servizi più bassa.

a) Pur avendo, all'interno della Strategia di Lisbona in tema di politiche occupazionali, l'Italia assunto l'impegno di raggiungere entro il 2010 un tasso di occupazione del 70%, non è confortante rilevare che deteniamo il primato del Paese europeo con il più basso tasso di occupazione (nel 2005, il 57,5%, quello femminile è il 45,7%).

Malgrado negli ultimi 15 anni l'occupazione femminile sia cresciuta molto più di quella maschile, i risultati ottenuti complessivamente sono modesti, sicchè viviamo in Italia *il paradosso che l'occupazione femminile tra le più basse si associa alla natalità più bassa d'Europa* (pag. 23).

In questa analisi va considerato peraltro che oltre il 20% delle madri occupate non lavora più dopo la nascita del primo figlio: uno dei fattori che aiuta le donne a mantenere il posto di lavoro è la presenza nel territorio di servizi socio-educativi affidabili per la prima infanzia. È un insegnamento che viene da Danimarca, Norvegia e Svezia, ma anche da alcune Regioni Italiane (Emilia Romagna, Lombardia, Veneto e Toscana) che hanno incrementato il numero di asili nido. Peraltro le tariffe applicate per l'accessibilità del servizio presentano disparità molto marcate (variano da 516 a 7746 euro!).

Quanto all'utilizzo della flessibilità oraria per una conciliazione maggiore lavoro-famiglia, risulta che solo il 16,7% delle donne ed il 3,7% degli uomini ha un contratto part-time contro la media europea del 32% e del 7%!

Non emerge in generale la tendenza ad una crescita della precarietà nel lavoro, perché il tasso di temporaneità è inferiore a quello degli altri Paesi europei. Sono colpiti dalla temporaneità soggetti particolarmente deboli: pesa inoltre la tradizionale esistenza di vaste sacche di lavoro nero (pag. 25-26).

b) Gli obiettivi generali individuabili in questo ambito sono:

- innalzamento dell'occupazione femminile, nel rispetto della Strategia di Lisbona;
- realizzazione di interventi sull'occupazione collegati a quelli per la famiglia, per i servizi sociali, per la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro.

## 7. Povertà e lavoro minorile

a) Nel lavoro minorile bisogna distinguere gli impieghi che annientano personalità e dignità del bambino da quelli non rischiosi per la crescita.

Dall'indagine Istat commissionata nel 1999 dal Ministero del lavoro e della previdenza sociale in collaborazione con OIL emerge un panorama variegato con situazioni di grave sfruttamento e attività meno pesanti fino a "lavoretti" e a situazioni non lesive.

I minori con meno di 15 anni che nel 2000 svolgevano un lavoro erano 144.823 (3 minori ogni 100).

L'incidenza è poi dello 0,5% tra i bambini di 7-10 anni; del 3,7% tra quelli di 11-13 anni, del 11,6% per quelli di 14 anni.

Gli sfruttati risultano 31.500.

b) Fattori di rischi per il lavoro minorile gravi, sono i seguenti:

- un titolo di studio basso del capofamiglia;
- la presenza in famiglia di almeno un lavoratore nei settori dei ristoranti e alberghi, nel settore agricolo e, seppure in misura minore, delle costruzioni;
- la mancanza di occupati in famiglia;
- il sesso maschile;
- una famiglia con più di quattro componenti.

Gli ultimi dati disponibili riguardano il 2006, quando su 6448 aziende ispezionate sono risultati occupati 4014 uomini, di cui 1713 (il 42%) in posizione lavorativa non regolare. Le 2390 violazioni riscontrate riguardano l'età minima di assunzione (112), i lavori vietati (27), le visite mediche periodiche (1242), gli orari di riposo e le ferie (305).

c) In linea di massima si registra una riduzione delle forme peggiori di sfruttamento nel lavoro grazie al sistema scolastico obbligatorio ed alle politiche sociali attuate. Tuttavia il fenomeno persiste e vanno assunte ulteriori iniziative per sradicarlo del tutto.

Un'attenzione particolare è necessaria per i lavoratori minori stranieri, tra cui quelli irregolari o non accompagnati svolgono attività in condizioni paraschiavistiche, vicina all'area della devianza.

Una verifica più approfondita esige anche l'utilizzazione dei minori nelle attività connesse allo spettacolo (29).

d) Gli obiettivi generali da adottare in questo ambito sono:

- realizzare regolari indagini e studi sulle diverse tipologie di lavoro minorile;
- inquadrare il rafforzamento dell'azione dell'Ispettorato del lavoro in un più ampio spettro di iniziative non solo di natura repressiva;
- rafforzare le competenze dei minorenni lavoratori sui loro diritti;
- prestare particolare attenzione ai minorenni lavoratori stranieri.

## 8. La tratta e lo sfruttamento dei minori

Il coinvolgimento dei minori nell'accattonaggio, nella prostituzione, in attività criminose è oggi molto comune: i minori interessati, soprattutto se stranieri e di etnia rom, subiscono le maggiori discriminazioni e violazioni dei loro diritti fondamentali.

Le tipologie di sfruttamento più diffuse sono:

1. sfruttamento sessuale: soprattutto prostituzione (su strada o in luoghi chiusi);
2. sfruttamento in attività illegali: soprattutto reati contro il patrimonio (borseggio in strada, furti negli appartamenti e nei negozi ecc.) e spaccio di sostanze stupefacenti;
3. sfruttamento in mendicità, accattonaggio e attività assimilabili (vendita ambulante, lavaggio dei parabrezza, ecc.);
4. sfruttamento lavorativo.

Va tuttavia aggiunto che lo stesso concetto di sfruttamento è di difficile delimitazione.

Si parla per lo più di sfruttamento dove vi sia un profitto ingiustificato di altrui attività tramite una condotta che condiziona sensibilmente l'altrui determinazione.

a) Il tema va approfondito con particolare riguardo ai minori stranieri non accompagnati, che non di rado piuttosto che aderire ai progetti di integrazione che vengono loro proposti si allontanano dalle strutture di accoglienza dove sono collocati. Secondo il Comitato minori stranieri alla fine del 2006 questi minori erano 6.551, di cui il 35,6% rumeni e il 21,8% marocchini. Trattasi di un dato approssimativo.

b) Per quanto riguarda lo sfruttamento sessuale, i dati possono desumersi indirettamente dal numero di programmi finanziati anche solo in parte dal Ministero per i diritti e le pari

opportunità. Si calcola che siano state coinvolte e assistite nel programma ex art. 18 D. lgs 286/98 11.541 persone, di cui 748 minori.

L'analisi relativa ai minori fa rilevare che cresce negli ultimi anni il numero dei minorenni che entrano nei programmi di protezione. Quanto alla provenienza, tali minori provengono per i 2/3 dall'Europa dell'Est. Il secondo gruppo più numeroso proviene dall'Africa e soprattutto dalla Nigeria.

Va aggiunto comunque che i dati indicati non offrono garanzie di certezza e vanno con cautela. Altro tentativo per una stima del fenomeno è stato fatto nel 2001 dal Ministero della giustizia, ma anche qui si sono riscontrate rilevanti difficoltà derivanti dal contesto.

Ed è per questo che si tende ora a realizzare un sistema europeo di monitoraggio sul fenomeno della tratta.

c) Gli obiettivi generali per migliorare gli interventi in sostegno ai minori vittime di sfruttamento e tratta possono così indicarsi:

- dotarsi di un sistema di raccolta dei dati e di monitoraggio del fenomeno in grado di coprire le lacune presentate dalle attuali fonti di conoscenza;
- realizzazione di adeguate forme di coordinamento e di programmazione degli interventi posti in essere dai diversi attori che si occupano del fenomeno, creando un'apposita sezione destinata specificamente ai minori;
- potenziare le risorse economiche da mettere a disposizione degli interventi di assistenza e integrazione previsti dagli artt. 18 t.u. immigrazione, 12 e 13 l. 228/03, in modo da poter dedicarne una quota specifica agli interventi da realizzare soltanto in favore dei minori;
- realizzare degli interventi in favore dei minori stranieri previsti dal disegno di legge delega di riforma del t.u. immigrazione presentato nell'ambito della XV legislatura.

## IV

# Quarta sintesi: Minori verso una società interculturale

## Parte Prima

### Il quadro di riferimento

#### *1.1 Il rispetto delle diversità etnico-culturali ed i valori fondamentali di una società interculturale.*

Si intende per società interculturale una comunità che non rinuncia alla sua identità culturale e valoriale, ma favorisce con intelligenza i processi d'integrazione degli individui e dei gruppi di immigrati, definendo un progetto teso a costruire nuove relazioni e interconnessioni.

Le parole chiave di questa prospettiva sono integrazione, relazione, diversità. Delle prime due il concetto è chiaro, mentre è opportuno soffermarci sulla diversità, ricordando che nella scuola italiana entrano minori provenienti da ben 191 stati del mondo e portatori di 78 lingue.

Essi possono dar vita ad otto diverse tipologie di minori stranieri: 1) nati in Italia da genitori regolari; 2) nati all'estero e immigrati con i genitori; 3) bambini ricongiunti dopo tempo ai genitori; 4) figli di rifugiati; 5) bambini nomadi; 6) minori non accompagnati; 7) bambini adottati; 8) figli di genitori irregolari.

Quasi un quarto dei 2 milioni e 400 mila stranieri residenti in Italia è minorenne e ciò è indice del carattere sempre più stabile e radicato che l'immigrazione sta assumendo in Italia.

Le giovani generazioni sono chiamate a costruire una convivenza plurietnica, avendo come riferimento valori fondamentali su cui l'impegno sociale e istituzionale e l'educazione possono non convergere: a) il rispetto della democrazia; b) il rispetto della legalità; c) il rispetto della persona; d)il rispetto delle diversità; e) il rispetto dei sentimenti.

Va aggiunto che un atteggiamento educativo particolarmente importante è la coerenza.

#### *1.2 I minori italiani di origine straniera.*

Sono 398 mila i cittadini stranieri residenti e nati in Italia. Sono per lo più cittadini minorenni e rappresentano la seconda generazione di immigrati, che corrisponde al 13,5% del totale della popolazione straniera residente. Questa seconda generazione non è protagonista di ribellioni sociali come in Francia o in Gran Bretagna: essa inoltre non ha privilegiato i grandi centri urbani ed è territorialmente più diffusa.

Questi minori si sentono e sono sostanzialmente italiani. Ma questa loro integrazione va talora incontro a tensione ed imbarazzo per le situazioni paradossali che spesso vivono e che comportano ostilità e disapprovazione a scuola dove viene sottovalutata la loro italianità e fatta pesare la loro origine, che comportano invece in famiglia il rifiuto della italianità che i ragazzi sentono di avere.

#### *1.3 I minori stranieri nel nuovo mondo.*

Un'altra area di minori stranieri riguarda i ragazzi immigrati con i loro genitori oppure quelli immigrati a distanza di tempo da loro.

Il loro sradicamento dall'ambiente di origine produce vissuti di estraneità al nuovo ambiente con laceranti distacchi rispetto agli affetti lasciati nel loro Paese. Emergono problemi di solitudine e disadattamento di questi minori, che si trovano al confine tra due mondi. Nei primi mesi se ne

stanno chiusi in se stessi come staccati da tutto, poi tendono a manifestare irrequietezza, cosa che si ripresenta ogni volta che trascorre un periodo di vacanza lungo nel loro Paese.

#### 1.4 *Le famiglie straniere.*

a) Secondo la ricerca “Famiglie migranti” realizzata dalle ACLI, circa il 60% delle famiglie di immigrati conta di restare in Italia in via definitiva. Circa il 63% vivono in Italia da meno di otto anni. Circa il 32% sono entrati in Italia senza permesso di soggiorno, ma il numero di ingressi irregolari tende a calare.

Si tratta di famiglie costituite da coppie giovani (65% sotto i 40 anni), di istruzione media o alta (72%), con uno o più figli (56%). Il 35% sono senza figli, il 9% monogenitoriali.

Quanto al lavoro, il 56% dei nuclei intervistati ha due persone occupate, il 14% ne ha tre.

b) Non tutti i bambini stranieri che nascono in Italia vi restano. Non poche famiglie si inducono a trasferire i figli nel Paese di origine per difficoltà economiche o di adattamento con danni per la crescita. Vi sono poi difficoltà nell'avvalersi dei servizi di asilo nido e scuola materna.

c) Se i genitori tengono grandemente al successo scolastico dei figli, ma temono nello stesso tempo che la nuova realtà occulti i loro valori e le loro tradizioni. I figli invece vengono proprio spinti dalla vita scolastica ad acquisire nuovi pensieri e valori e entrano talora in conflitto con la propria famiglia, che si sente man mano destrutturare. A ciò si aggiunge il conflitto generazionale.

I genitori hanno anche difficoltà con la scuola, che è per loro indecifrabile con le comunicazioni sul diario, le circolazioni, i libri, le pagelle, il linguaggio molto tecnico e poco pratico.

Occorre che la scuola sappia tenere aperta la prospettiva del confronto con questi genitori.

#### 1.5 *I minori non accompagnati e la criminalità.*

Alla data del 31/12/2007 secondo il Comitato per i minori stranieri ne erano presenti in Italia 7.458, di cui 2.599 in Sicilia.

*Il nostro è il Paese con più alta presenza di minori stranieri non accompagnati in Europa.*

Vi è un collegamento tra questo dato e la circostanza che la metà circa dei ragazzi detenuti è costituita da stranieri, perché una percentuale consistente è costituita da minori non accompagnati e da minori neocomunitari rumeni. L'afflusso dei minori non accompagnati costituisce nei fatti rifornimento di manovalanza alla criminalità.

È quindi necessario reperire familiari in Italia per questi minori e, in ogni caso, procedere a nomina di tutori adeguatamente formati sia sotto il profilo legale che relazionale. È anche necessario che si aiutino questi minori con progetti e offerte di risorse residenziali e semiresidenziali anche dopo l'esecuzione di misura penale.

Va detto che la seconda generazione di immigrati non è necessariamente coinvolta in comportamenti criminali.

Più in generale si può dire che 1) gli immigrati occupano i gradini più bassi nei ruoli criminali dei gruppi, mentre hanno posizioni medio-alte sia per il potere che per i guadagni nel mercato della droga; 2) il rapporto immigrazione-criminalità dipende dalle politiche sociali di maggiore e minore accoglienza attuate per loro.

#### 1.6 *Minori non accompagnati: criticità.*

Il 62% dei minori in carico ai servizi sociali scompare dopo il primo contatto. È questo l'effetto di varie cause: incertezza degli atteggiamenti giudiziari, tutele formali e burocratiche, assenza di programmi di accoglienza, rimpatrio assistito che è in sostanza un'espulsione mascherata. Tutto ciò produce atteggiamenti di sfiducia verso le istituzioni e spinge il minore a restare invisibile e quindi in balia delle reti dell'immigrazione irregolare.

### *1.7 La prospettiva interculturale.*

Per rimediare a ciò bisogna recuperare la prospettiva interculturale nel senso già indicato all'inizio (pag. 8).

### *1.8 La scuola.*

La presenza a scuola di alunni stranieri è un dato ormai strutturale: nel 2006-2007 sono stati 501.494 provenienti da 192 cittadinanze; la metà di questi alunni è però nata in Italia. Il 90% di tali alunni frequenta le scuole del Centro-Nord; solo il 10% quelle del Sud. Provengono soprattutto (42,5%) da Albania, Romania e Marocco.

Si registrano purtroppo situazioni scolastiche che invece di preparare alla prospettiva dell'interculturalità rischiano di creare e accentuare dinamiche d'intolleranza e spirali di disprezzo: la diversità etnica approfondisce il disagio della scuola italiana di fronte alla diversità.

Gli insegnanti reagiscono male alla sfida della diversità etnica: occorre invece insegnare loro a superare la paura e ad avere fiducia nelle proprie risorse.

I minori stranieri sono spesso vulnerabili e suscettibili d'influenza negativa di fattori nocivi e aggressivi. È essenziale quindi una capacità di ascolto che consenta di distinguere ogni situazione dall'altra.

## Parte Seconda

### **Gli obiettivi e le indicazioni progettuali**

#### **2.1 Promuovere i diritti.**

- a) In attuazione dei principi costituzionali e delle convenzioni internazionali, la condizione di minorenne dovrebbe essere posta in primo piano rispetto a quella di straniero. *Manca invece un corpo unitario di disposizioni che si muova in questa direzione.* La normativa in tema d'immigrazione è costruita sul modello dell'immigrato adulto lavoratore, sicché prevale la tendenza a subordinare nelle norme la condizione giuridica di minore a quella di straniero e a non utilizzare il criterio decisionale del “prevalente interesse del minore”. Appaiono necessarie modifiche normative che in linea con tale principio 1) favoriscano i ricongiungimenti familiari; 2) facilitino il rilascio del permesso di soggiorno alla maggiore età; 3) assicurino l'accesso ai percorsi d'istruzione, di formazione e alle cure essenziali.
- b) La questione della cittadinanza. La legge attuale fa riferimento allo *ius sanguinis*, stabilendo che è cittadino italiano solo chi nasca da genitori di cui uno almeno abbia cittadinanza italiana o da genitori ignoti sul territorio nazionale. È vero che se si è nati in Italia da stranieri e si è risieduto in Italia “legalmente senza interruzioni fino alla maggiore età” si può divenire cittadini italiani facendone richiesta. Ma i requisiti detti sono troppo rigidi per poter essere condivisi e sarebbero necessarie opportune modificazioni.
- c) Per un'adeguata rappresentanza legale, occorre promuovere la formazione di tutori capaci di svolgere motivatamente tale ruolo. È quanto in qualche Regione, come il Veneto, si sta realizzando con la nomina di tutori volontari, cioè di persone motivate, preparate e sensibili alla cultura dell'infanzia, che intende trasformare il minore da oggetto di assistenza a soggetto attivo, titolare di diritti e che è molto diverso dal “tutore istituzionale”, che svolge tale ruolo in modo burocratico.
- d) Per sostenere i minori stranieri entrati nel circuito penale. Alcune ricerche dimostrano che ai minori stranieri non vengono applicate le misure cautelari penali come agli italiani, ma che tali misure sono di tipo carcerario con una prevalente valutazione del fatto rispetto alla personalità del ragazzo. Ciò è effetto di un sistema processuale risalente ad oltre vent'anni fa quando il fenomeno migratorio era agli inizi: l'effetto è che le misure sono molto più dure per gli stranieri, per i quali occorre superare le carenze di politiche inadeguate per realizzare una condizione paritaria con gli italiani. È auspicabile che si attuino le seguenti azioni positive:
1. costruzione di reti interistituzionali volte alla realizzazione di percorsi integrati a favore dell'utenza straniera;
  2. costruzione di reti personali e sociali a sostegno del progetto di inclusione sociale;
  3. accesso ad attività formative e inserimento nei corsi scolastici con l'ausilio di insegnanti qualificati;
  4. accesso ai percorsi di formazione professionale e di tirocinio in vista di un inserimento lavorativo;
  5. collaborazioni con professionisti e/o volontari provenienti dallo stesso gruppo etnico;
  6. percorsi di formazione degli operatori che a vario titolo interagiscono con l'utenza penale minorile straniera.
- e) Per sostenere i diritti dei minori non accompagnati. Molte questure non rilasciano alla maggiore età permessi di soggiorno per minori entrati dopo il 15° anno di età, che non abbiano seguito un corso d'integrazione per due anni.

Varie sentenze del Consiglio di Stato affermano che il permesso di soggiorno può essere concesso anche in assenza di tali requisiti onde va superata l'attuale prevalente interpretazione restrittiva della legge.

Tale situazione disincentiva infatti i minori entrati in Italia dopo i 15 anni dal seguire un corso di integrazione e li spinge ad entrare in Italia prima dei 15 anni con l'effetto di un abbassamento della età media dei minori stranieri non accompagnati che entrano in Italia.

- f) Sostenere i diritti dei minori stranieri accompagnati da genitori irregolari. Secondo gli operatori, tali minori stanno crescendo nel loro numero. *Essi sono meno tutelati degli altri*, perché in sostanza non si applica loro il divieto di espulsione, in quanto seguono automaticamente il destino dei loro genitori irregolari senza alcun accertamento della corrispondenza di tale “espulsione” all’interesse del minore.

È necessario anche in questi casi fondare decisioni sull’interesse del minore, previo accertamento rigoroso del fatto che l’adulto che accompagna il minore sia il genitore (e non un trafficante camuffato da familiare). In tali casi sarebbe opportuno sospendere il provvedimento di espulsione e segnalare il caso all’autorità giudiziaria minorile per la pronuncia di provvedimenti che valutino l’effettivo interesse del minore.

## 2.2 Promuovere la salute, sostenere la famiglia, contrastare i pregiudizi.

- a) Esiste un rapporto stretto tra scelte politiche e salute di adulti e minori stranieri. Per superare i rischi conseguenti ai documenti che ne derivano ai minori stranieri occorre: 1) migliorare l’accessibilità dei servizi materno-infantili, affrontando la criticità rappresentata dalle interruzioni volontarie della gravidanza, il cui tasso continua a restare molto alto rispetto a quello delle donne italiane; 2) occorre tutelare il diritto di tutti i minori all’assistenza sanitaria, indipendentemente dalla regolarità del soggiorno; 3) occorre stabilire il principio che i cittadini comunitari non possono avere un trattamento meno favorevole di quello dei minori non comunitari (pag. 17).

- b) Occorre sostenere con coerenza la famiglia straniera. È del tutto incoerente impegnarsi per la valorizzazione dell’istituto familiare in Italia e dimenticarsi delle difficoltà che vive quella straniera. Il primo punto in proposito è quello di favorire i ricongiungimenti familiari (pag. 18). La famiglia è l’elemento cardine per l’integrazione sociale: è quella dei ricongiungimenti familiari una richiesta imperiosa (37,8%) che gli immigrati rivolgono ai sindacati.

- c) Sostenere il minore adottato e la sua famiglia. Anche il minore straniero adottato in Italia deve integrare due appartenenze: quella che lo lega alla propria origine e quella che lo lega al nuovo contesto di vita.

Anche qui va accolto il principio dell’interculturalità, che deve trovare la sua maggiore realizzazione nei progetti di intervento di “post-adozione”. Più in generale deve essere attuato in concreto il principio sempre affermato che l’adozione (specie quella internazionale) tende a dare al bambino una famiglia e non a dare un bambino agli adottanti: l’approfondimento delle motivazioni degli aspiranti ed alla comprensione da parte loro dell’alterità del bambino è essenziale per evitare i rischi di fallimenti adottivi.

- d) Integrare i minori stranieri non accompagnati anche attraverso l’affidamento, vuol dire oggi non solo andare oltre il percorso che porta il minore nel sistema dei servizi offerti dall’ente locale (piuttosto che in quello pure esistente che o porta nelle reti dell’immigrazione irregolare), ma valorizzare la strada dell’affidamento socio-culturale, a sostegno di una famiglia non inadeguata, ma in difficoltà realmente temporanea.

L’affidamento omoculturale costituisce un contesto privilegiato per la lettura dei bisogni (lingua, significati ecc.), che favorisce il senso di appartenenza; agevola la sperimentazione di forme di auto-aiuto.

Anche l’affidamento internazionale merita attenzione perché per le situazioni più gravi può essere una porta aperta verso l’adozione legittimante per i minori già dichiarati adottabili e verso

l'adozione particolare per il caso in cui le difficoltà temporanee della famiglia di origine si trasformino in difficoltà definitive e insuperabili.

- e) Occorre accennare ora alla dimensione mediatica per segnalare la necessità di evitare che attraverso le comunicazioni sociali si rinforzino stereotipi e luoghi comuni.

L'informazione non pregiudizievole deve collegarsi ad un impegno sociale e culturale diretto a favorire:

- a) la tolleranza e il rispetto dei diritti umani universali nei confronti dei popoli e delle culture diverse da quella maggioritaria;
- b) la piena validità del principio di responsabilità individuale e di non colpevolizzazione collettiva di fronte a singoli episodi delinquenziali;
- c) il diritto di tutti gli esseri umani e in particolare dei bambini a vivere al riparo da spirali di odio e di minaccia della loro integrità psico-fisica e da comportamenti capaci di proiettare sulla loro diversità etnica rappresentazioni sociali deformanti e negativizzanti.

### *2.3 Sistema scolastico e territorio: un'integrazione per integrare.*

L'Osservatorio nazionale per l'integrazione degli alunni stranieri e l'educazione interculturale, istituito presso la P.I., nel dicembre del 2006 ha messo a punto un documento dal titolo “La via italiana alla scuola interculturale”, che definisce principi, caratteristiche ed azioni da intraprendere. La qualità dell'inserimento scolastico è tuttora a pelle di leopardo con punte di eccellenza e situazioni critiche. Una delle azioni principali del documento è dedicata all'apprendimento dell'italiano come seconda lingua ed alla valorizzazione del plurilinguismo. Altre azioni sono dedicate alla formazione di insegnanti e dirigenti scolastici.

Muovendosi in questa prospettiva si vanno proponendo trasformazioni dell'intera comunità scolastica e della collaborazione scuola-territorio. Vanno in particolare considerate oltre le azioni già indicate, anche le seguenti:

1. Formazione specifica di insegnanti in classi plurilingui, per l'insegnamento dell'italiano come seconda lingua e la valorizzazione delle competenze linguistiche.
2. Nuovi approcci e contenuti interculturali nei piani di studio dei corsi di laurea per accedere alla professione insegnante.
3. Definizione di patti di territorio con gli Enti Locali e promozioni di reti di scuole per una equilibrata distribuzione degli alunni stranieri.
4. Predisposizione di misure specifiche di orientamento, accoglienza e insegnamento dell'italiano L2 per gli studenti neo arrivati.
5. Rivisitazione dei programmi scolastici, delle discipline, dei libri di testo e degli strumenti didattici in chiave interculturale.
6. Promozione di protocolli di intesa con i Paesi di provenienza degli studenti anche per sostenere lingua e cultura d'origine, per conoscere e valutare percorsi scolastici pregressi.
7. Potenziamento dei centri di istruzione degli adulti e coinvolgimento delle famiglie.
8. Promozione, in collaborazione con i media, di una campagna nazionale a sostegno delle politiche interculturali e per una nuova cittadinanza.

### *2.4 Promuovere l'intelligenza emotiva, l'intelligenza sociale e interculturale nelle scuole.*

L'intelligenza emotiva è uno dei percorsi formativi possibili per favorire l'educazione interculturale. Il documento citato “La via italiana per la scuola interculturale e i minori stranieri” individua due dimensioni complementari, su cui deve tendere a svilupparsi: A) la prima mira ad ampliare il campo cognitivo. Ciò tuttavia non basta perché il pregiudizio più radicato non viene rimosso con la mera smentita delle proprie opinioni.

B) Occorre quindi agire anche sul piano affettivo e relazionale con il contatto, la condivisione di esperienze, il lavoro per scopi comuni, la cooperazione.

Va pensato un grande progetto educativo rivolto ad insegnanti, ma esteso agli allievi e alle famiglie per introdurre l'intelligenza emotiva come atteggiamento per affrontare conflitti e intolleranza. Gli obiettivi devono essere i seguenti:

- 1) Responsabilizzare e sostenere gli insegnanti;**
- 2) Attivare l'intero gruppo classe come protagonista di un processo di crescente interazione e integrazione;**
- 3) Affrontare costruttivamente la diversità che è presente nelle scuole in tutte le manifestazioni;**
- 4) Aiutare gli insegnanti e gli allievi a confrontarsi con i problemi e i conflitti quotidiani [pag. 25].**

È la scuola il terreno della trasformazione possibile, della preparazione di una comunità interculturale con il coinvolgimento e la crescita emotiva e cognitiva dei cittadini di domani.

Regola fondamentale dell'intelligenza emotiva è che non esistono emozioni giuste ed emozioni sbagliate. Esistono quelle che possono essere dette e quelle bloccate o censurate: ma tutte le emozioni hanno diritto di cittadinanza e sono legittime.

In altri Paesi, ricerche compiute dimostrano che l'applicazione di tali principi nelle scuole ha prodotto importanti obiettivi, tra cui miglioramento dell'autostima, minore aggressività, numero inferiore di reati, migliore rendimento scolastico.

È necessario che gli insegnanti per primi imparino questa competenza: *apprendere ad insegnare per insegnare ad apprendere*. Gli insegnanti vanno coinvolti in gruppi di formazione e supervisione con progetti finalizzati allo sviluppo dell'intelligenza emotiva e dell'intelligenza sociale e interculturale (pag. 29).

# V

## Quinta sintesi: Rom, sinti, caminanti

### Quadro strategico di riferimento

#### 1. Introduzione

La presa in carico dei rom, sinti e caminanti è una priorità etica, politica, sociale ed economica ed una vera e propria urgenza non rimandabile: essi sono al centro dell'attenzione sia perché vittime di emarginazione e discriminazione che come autori di reati che attentano alla sicurezza dei cittadini. Costituiscono una minoranza, anche se la legge 422/99 di tutela delle minoranze linguistiche e culturali non li comprende, perché non sono ancorati ad un territorio, che è il requisito essenziale previsto dalla legge.

Manca un progetto complessivo di Welfare e a ciò ha contribuito il ruolo delle realtà locali in una prospettiva di marginalizzazione. Ad esempio, nel marzo 2008 la Regione Lombardia ha varato una legge per cui non si possono autorizzare insediamenti di nomadi senza il parere di tutti i comuni vicini.

Occorre evitare perciò quella discriminazione sociale insita nel concetto stesso di “campo”, microcosmo che produce gravi problemi che condizionano i minori e li privano di diritti.

È significativo al riguardo il protocollo d'intesa Ministero P.I. e Opera Nomadi che contiene significative proposte dirette a contrastare l'abbandono e l'evasione scolastica, la formazione del personale docente e quelle di mediatori linguistici e culturali Rom/Sinti. Oltre a ciò l'Opera Nomadi avanza interessanti proposte: 1) un piano nazionale di Emergenza per gli insediamenti Rom abusivi (presidi fissi della protezione civile con presenza di servizio sociale e vigili urbani); 2) un censimento delle persone; 3) lo smantellamento dei campi e sistemazioni abitative degli insediamenti attuali; 4) il coordinamento di tutte le politiche a favore di queste popolazioni.

#### A) L'identità di tali popolazioni.

La prima testimonianza della presenza di nomadi in Italia è del 1422. Rom nella lingua dei nomadi detta “romanes” significa “uomo”. Essi provengono dall'India (la denominazione Sinti deriva dal fiume Sind, che è nel nord dell'India).

Secondo le stime del Ministero dell'Interno, dovrebbero ammontare a circa 150.000 unità.

Vi è nel popolo nomade la forte volontà di mantenere la propria identità, sia attraverso la lingua che con costumi tipici delle società patriarcali (solidarietà tra i membri, diritto consuetudinario, rispetto degli anziani). La marginalizzazione e stigmatizzazione sono fenomeni risalenti, che hanno contribuito alla soppressione nei campi di sterminio nazisti di più di 500 mila Rom, Sinti e Caminanti.

Chi sono: I Rom, tra cui si distinguono i Rom abruzzesi (p. 8) sono soprattutto al Centro-Sud; i Sinti vivono nel Nord Italia; i Caminanti sono circa 6 mila e vivono soprattutto a Noto (SR) ed a Milano.

#### B) I minori.

Secondo l'Opera Nomadi rappresentano più del 50% della popolazione. I loro diritti sono spesso violati nella scolarizzazione e per i rischi derivanti dalla vita nei campi, che comporta precoce mortalità infantile, malattie derivanti dal freddo, cattiva nutrizione, scarsa igiene,

vaccinazioni. Vivono un'infanzia difficile e spesso negata anche per la tradizione che li induce a sposarsi già a 13-14 anni (caratteristica di molti gruppi a discendenza patrilineare). Essi costituiscono *insomma la più grande emergenza in tema di privazione dei diritti dei minori*. È necessario quindi attuare una politica a favore dei diritti delle bambine e dei bambini, delle ragazze e dei ragazzi, con un approccio olistico, sistematico e integrato, che non separi artificiosamente i temi dell'abitazione, della scolarizzazione, delle specificità culturali, della salute, del tempo libero e dell'integrazione.

C) Gli ambienti di vita.

I campi nomadi sono concentrati soprattutto a Milano e Roma. A Milano vi sono sette campi comunali attrezzati, tredici campi abusivi, dieci di proprietà nomade: ospitano circa 7000 nomadi.

A Roma sono censiti 5602 persone (ma il Ministero dell'Interno parla di 8 mila persone). Sono accolti in 15 campi abusivi, e 5 campi attrezzati.

L'insalubrità dei campi ha portato alcuni Comuni a ricercare soluzioni abitative idonee per i nomadi, ma sono casi isolati: non pochi giovani chiedono oggi la casa come luogo per la propria famiglia, senza con ciò misconoscere la propria identità.

La precocità del matrimonio fa sì che il numero dei figli sia alto per ogni coppia: il parto è per lo più un parto non assistito con rischi per la salute di madre e figlio.

La marginalizzazione degli uomini dal lavoro, conseguenza dell'industrializzazione e della fine delle attività di artigianato, che essi svolgevano, ha causato sindromi di alcolismo in loro ed ha spostato il lavoro su donne e bambini (accattonaggio e furti).

Concludendo su questo punto, è necessario:

- incentivare la possibilità di avere una casa propria, un lavoro stabile, una propria famiglia per ridurre il rischio di devianza e rompere il cerchio chiuso della delinquenza anche al fine di non aggravare i costi economico-sociali;
- attuare politiche di sostegno all'avviamento e mantenimento del lavoro e corsi di formazione che valorizzino anche le loro competenze.

D) Necessità di uscire dall'esclusione

Occorre valorizzare il patrimonio culturale di questi popoli (si pensi a quanti musicisti hanno attinto alle arie di questi popoli (da Brahms a Dvorak a Ravel). Ed il mancato riconoscimento di minoranza linguistica oscura questo patrimonio e lede la loro lingua sempre meno parlata.

Connesso a questo è il diritto di cittadinanza dei nomadi non italiani.

Occorre al riguardo:

- porre attenzione alla questione del riconoscimento della minoranza linguistica rom;
- proseguire nel processo di facilitazione dell'acquisizione della cittadinanza italiana ai minori stranieri nati in Italia al compimento del diciottesimo anno di età.

## 1.2 I nodi problematici.

a) La questione dei campi e del censimento.

La prima necessità è quella di un censimento della popolazione e dei campi, anche se va tenuto presente che nel nostro ordinamento giuridico non è previsto un censimento di tipo etnico.

La prospettiva deve essere la chiusura dei campi nomadi e la dotazione di abitazioni realizzate in modo da non rescindere i legami familiari e quindi incidere sull'identità dei popoli nomadi.

b) La mancanza di continuità e coordinamento.

I progetti finanziati dalla L. 285/97 si sono dimostrati uno strumento utile per porre le basi per la realizzazione dell'integrazione del minore straniero. In attuazione della regionalizzazione delle politiche del Welfare si è riscontrata la concentrazione di tali progettualità nel Centro-Nord dell'Italia, mentre nel Sud vi sono stati due soli progetti: uno in Calabria ed uno in Campania (pag.14). Si tratta ovviamente di progetti di vario contenuto che affrontano il problema scolastico, quello delle vaccinazioni ed altri ancora.

È importante sulla base dell'esperienza assunta:

- proseguire l'attuazione di progetti finanziati sul territorio dalla legge 285/97 rivolti specificamente ai minori delle comunità Rom, Sinti e Caminanti;
- identificare e disseminare le buone pratiche dei progetti 285 realizzati sul territorio per facilitare lo scambio di buone pratiche.

c) Aspetti da valorizzare.

L'esperienza passata attinta con i fondi della L. 216/91 relativa agli interventi di minori a rischio di attività criminose hanno dimostrato che l'alleanza con i minori per consentire di raggiungere la maggior parte degli adulti dei campi e attivare fenomeni di cambiamento.

Su questa base i patti formativi **scuola-famiglia** hanno favorito il realizzarsi di un rapporto di responsabilizzazione della famiglia e della scuola.

Perciò va incoraggiato:

- il recupero del ruolo degli adulti della comunità nomade e il riconoscimento dell'identità al fine di valorizzare la loro cultura;
- favorire modalità partecipative dell'intera comunità nomade ai processi di promozione e sviluppo della stessa, comprendendo lo strumento dei patti formativi scuola-famiglia.

d) Il ruolo della famiglia e della comunità allargata.

Esistono legami significativi tra i componenti delle famiglie nomadi. Vi è tuttavia una situazione distorta conseguente all'esclusione degli uomini dal mondo del lavoro ed al determinarsi di fenomeni di abuso di sostanze e di alcool.

Occorre quindi, come si è detto:

- sostenere il ruolo delle donne delle comunità nomadi, quale fattore importante di cambiamento;
- aiutare gli uomini delle comunità a ricollocarsi nel mondo del lavoro, riconfermando il loro ruolo e la loro dignità.

e) La legislazione.

Le organizzazioni internazionali hanno posto attenzione particolare alla questione delle minoranze etniche ed in particolare dei nomadi.

e-a) Le Nazioni Unite hanno affermato costantemente *il principio generale della non discriminazione*, che è ribadito da varie disposizioni della CRC (art. 8, 30, 7, 9 e 29: pag.119).

Varie iniziative hanno attuato questo principio: dalla raccomandazione del Comitato sui diritti del fanciullo al Governo Italiano di svolgere politiche che prevengano la discriminazione al Rapporto Unicef del marzo 2007 per la tutela contro l'esclusione, riguardante la condizione dei bambini rom nel sud-est Europa.

e-b) Tra gli atti del Consiglio d'Europa si reperiscono varie raccomandazioni in tema di educazione con denuncia della c.d. "discriminazione educativa" per cui i minori rom sono inseriti in classi speciali senza valutazione psicologica, ma sulla base dell'appartenenza etnica (pag. 21).

e-c) Anche vari altri organismi dell'Unione Europea, tra cui il Centro europeo di monitoraggio sul razzismo e la xenofobia (EUMC), si muovono sulla stessa prospettiva (pag. 22-23).

e-d) Quanto alla legislazione nazionale, va rilevato che varie proposte si occupano di questo tema.

Un primo gruppo tende all'istituzione di organismi che svolgono indagini sulla condizione dei nomadi: una commissione parlamentare d'inchiesta o un osservatorio nazionale permanente o, a livello regionale, enti per il censimento o consulte regionali per la tutela di queste minoranze.

Un secondo gruppo tende ad agevolare l'acquisizione della cittadinanza italiana dopo il superamento di un test che dimostri l'integrazione del soggetto nella nostra società.

Un'ultima proposta vuol vincolare le Regioni a precisi parametri igienico-sanitari per le aree di sosta attrezzate per nomadi.

Tra le leggi si ricorda quella 482/1999 di tutela delle minoranze linguistiche storiche, il Piano nazionale sanitario, che segnala il costante aumento della tossicodipendenza anche tra i nomadi, nonché la legge finanziaria 2007 che ha istituito il Fondo per l'inclusione sociale degli immigrati.

- e-e) Iniziative distinte competono ai singoli ministeri: tra queste “la Carta dei valori della cittadinanza e dell'integrazione” creata dal Ministero dell'Interno (pag. 25) e le Linee guida per l'accoglienza e l'integrazione degli alunni stranieri del Ministero delle P.I.
- e-f) La legislazione regionale porta a rilevare che 15 Regioni e le due Province autonome hanno approvato norme a proposito dei Rom che intervengono nell'area della tutela dell'identità delle minoranze, in quelle dell'abitazione, delle scuole, della formazione-lavoro, nell'area socio-sanitaria. Prevedono l'istituzione di organismi per monitorare la situazione e finanziamenti e contributi. Il Friuli-Venezia Giulia fa un riferimento all'area penale per interventi a favore dei minori e giovani adulti entrati nel circuito penale (pag. 31).

## 2. Gli obiettivi generali e specifici.

### 2.1 Diritto all'istruzione.

Non risulta finora effettuata una completa rilevazione della presenza dei bambini rom nelle scuole: un'indagine dell'Opera Nomadi del 2003-2004 fissa il numero degli alunni rom in 12480 (1585 nella scuola dell'infanzia, 6918 nell'elementare, 3577 nella media e 400 nella superiore). È peraltro un'indagine limitata alle scuole delle città dove esiste l'Opera Nomadi.

Ma ancora più significativo è che nessuna rilevazione è stata possibile per i minori che non sono mai stati iscritti a scuola.

Molteplici ministeri sono competenti ad intervenire. Va lamentata l'inadeguata distribuzione dei fondi con l'esclusione di ogni contributo per le P.I. Questo ministero ha istituito nel 2004 un ufficio competente per l'integrazione scolastica dei Rom, ha voluto – come già detto – le linee guida per l'accoglienza e integrazione dei minori stranieri, ha istituito l'Osservatorio nazionale per l'integrazione degli alunni stranieri, che nel giugno 2007 ha pubblicato il documento “La via italiana per la scuola degli alunni stranieri” che esclude la costruzione di luoghi di apprendimento separati a differenza che in altri Paesi.

Concludendo su questo punto si chiede di:

- 1) proseguire e concludere le rilevazioni delle iscrizioni e delle frequenze scolastiche dei bambini appartenenti alle comunità rom, sinti e caminanti, in modo tale da poter avere un quadro conoscitivo più preciso e dettagliato della situazione attuale.
- 2) prevedere l'allocazione di fondi di bilancio da destinare all'integrazione scolastica per i minori rom e per gli immigrati in genere.
- 3) dare attuazione alle “Linee guida per l'accoglienza e l'integrazione degli alunni stranieri” e il documento “La via italiana per la scuola interculturale e l'integrazione degli alunni stranieri”.
- 4) dare attuazione al Protocollo d'intesa tra il Ministero della Pubblica Istruzione e l'Opera Nomadi.
- 5) proseguire nel processo di formazione degli insegnanti su queste tematiche.
- 6) incentivare la formazione e l'utilizzo di mediatori linguistico-culturali.

### 2.2 Diritto alla salute.

Non esistono dati ufficiali sulle condizioni di salute dei Rom né in Italia né in altri Paesi. Vi è tuttora la pacifica considerazione che si tratta di una popolazione ad alto rischio sanitario, perché le

*loro condizioni di salute sono peggiori di quelle del resto della popolazione* per il minor peso di bambini alla nascita, le più brevi aspettative di vita, la mortalità infantile più diffusa, la diffusione di malattie croniche, la bassa copertura vaccinale.

Varie regioni si sono poste il problema di assistenza e cura dei Rom. Va poi aggiunto che con l'istituzione del servizio sanitario nazionale ai Rom è assicurato nel piano normativo una tutela adeguata.

Vi sono tuttavia ancora difficoltà pratiche derivanti dalla scarsa fiducia tra nomadi e servizi sanitari. Occorrono interventi con l'ausilio di mediatori culturali e associazioni di volontariato per superare tali resistenze: soprattutto bisogna intervenire con obiettività, evitando pregiudizi e posizioni ideologiche.

Un profilo critico riguarda la salute sessuale e riproduttiva, per cui è necessario effettuare una rivalutazione dei consultori per le donne Rom, che accedono agli ospedali per il parto, ma non si sottopongono ai controlli nel corso della gravidanza. Va anche creato lo spazio per affrontare il problema dei matrimoni e delle maternità precoci. Per realizzare tali programmi vanno assunte iniziative generali e specifiche.

### *2.3 Diritto all'identità, al soggiorno, alla residenza e alla cittadinanza.*

a) Diritto all'identità. Trovare un'occupazione, mandare i figli a scuola, consolidare la conoscenza della lingua italiana sono i valori di base di un'esistenza dignitosa in vista di un'effettiva integrazione.

Da alcuni anni vengono riconosciuti a livello internazionale i progressi nel settore della tutela delle minoranze. A tale livello è stato evidenziato che le comunità Rom, Sinti, Caminanti non hanno più carattere di nomadismo (pag. 39).

Esse peraltro richiedono con insistenza il riconoscimento delle loro identità culturali e linguistiche e di risanamento del loro disagio sociale. Ciò è stato ribadito dalla Conferenza europea sulla popolazione Rom organizzata dal Ministero della Solidarietà sociale il 22-23/1/2008.

b) L'obiettivo delle Istituzioni europee ed italiane è quello di favorire l'annessione sociale di queste popolazioni coniugando il riconoscimento dei diritti con il rispetto delle regole.

Il decreto legge 249 del 29/12/2007, che è poi decaduto, prevedeva l'allontanamento dei cittadini dall'Unione europea per motivi di pubblica sicurezza: era stato adattato in presenza di comportamenti individuali che costituivano una minaccia concreta alla sicurezza pubblica.

La normativa vigente non fa alcuna differenza tra i cittadini di altri Paesi in ragione dell'etnia. In particolare i Rom che siano cittadini dell'Unione Europea godono del pieno diritto di circolazione.

c) Quanto al diritto alla cittadinanza, bisogna ricordare che l'art. 4, comma 2, della L. 91/1992 stabilisce che lo straniero nato in Italia che vi abbia risieduto legalmente senza interruzioni fino alla maggiore età diviene cittadino italiano se dichiara entro un anno di volerla acquisire.

Concludendo su questi punti si ritiene necessario:

- approfondire le realtà relative alla tutela dei diritti e al rispetto delle regole;
- attivare occasioni di riflessione finalizzati a non disperdere il ricordo dello sterminio dei rom (Porrajmos) durante la Seconda Guerra Mondiale, soprattutto in occasione della Giornata della memoria;
- creare situazioni finalizzate a far emergere un'immagine positiva dei soggetti appartenenti a tali minoranze, anche tenuto conto del pregiudizio e degli stereotipi di cui le comunità Rom, Sinti e Caminanti sono vittime;
- portare all'attenzione dei media anche le situazioni di disagio vissute da queste comunità e i numerosi profili positivi ad esse attinenti;

- dare attuazione alla Convenzione-quadro sulle minoranze nazionali fatta a Strasburgo il 1° febbraio 1995, nonché alla Carta europea delle lingue regionali o minoritarie fatta a Strasburgo il 5 novembre 1992.

#### *2.4 Servizi dedicati e rete dei servizi integrata.*

La L. 328/2000 avrebbe dovuto inaugurare il nuovo Welfare in Italia, offrendo nuove opportunità di protezione sociale, sviluppo e democrazia, ma ha rivelato i limiti di una comunità competente e di un servizio sociale consolidato (pag. 41).

- Occorre costruire fiducia per rendersi conto che siamo dentro un processo di cambiamento epocale che attraversano sia i popoli nomadi che gli enti che sono in relazione per realizzare azioni progettuali.

Per colmare tuttavia la distanza tra cittadini e popolazione Rom occorre oltre alla mediazione culturale che crei relazioni di fiducia anche la mediazione sociale che deve facilitare il riconoscimento delle culture e l'integrazione sociale, promuovendo una gestione creativa dei conflitti.

Occorre quindi valorizzare il ruolo dei servizi sociali per costruire vicinanze relazionali e rapporti fiduciari continui nel tempo.

- La prima specificità dei servizi deve essere diretta a favorire l'incontro, la negoziazione, l'accordo. È questa la sfida della mediazione sociale più che culturale per facilitare la comprensione tra individui e gruppi sociali.

Purtroppo in tema di mediazione sociale il nostro Paese registra notevoli ritardi.

- È poi necessario l'approccio integrato al bambino e alla famiglia, che si è sviluppato sinora con azioni settoriali. Occorre realizzare progetti integrati che guardino globalmente alla storia di vita dell'individuo e diano continuità ai servizi offerti. Importante sarebbe il ruolo dei servizi sociali per costruire vicinanze relazionali e rapporti fiduciari duraturi.

#### *2.5 Le figure di assistenza: il tutore per i minorenni in abbandono temporaneo.*

La tutela è un istituto per minori orfani o i cui genitori non possono esercitare la potestà, il cui ruolo viene attribuito al tutore.

Per gli zingari non è raro che i genitori muoiano presto e che i minori siano accolti dalla famiglia allargata. Talora i genitori sono detenuti o non reperibili perché lontani: è questa spesso la situazione dei minori infraquattordicenni utilizzati per commettere reati. Talora sono gli stessi genitori che li costringono a rubare o mendicare. In questi casi le giurisprudenze dei tribunali minorili tendono a pronunciare la decadenza delle potestà dei genitori ed a nominare un tutore.

- In altri casi oltre a ciò si apre una procedura di adattabilità per offrire al minore una famiglia sostitutiva. Qui si pone peraltro il problema di come "leggere" il concetto di abbandono in relazione ad un gruppo che vive secondo costumi e condizioni molto particolari. In ogni caso, l'adozione può essere una soluzione per singoli casi, non una forma di aiuto al popolo zingaro.
- Più proficuo è pensare alla tutela a tal fine, perché il tutore ha come scopo la cura e la rappresentanza del minore.

È necessario potenziare questo istituto con la formazione dei tutori e la scelta di procedere a tutele "personalizzate" e non burocratiche. Sono importanti anche le prescrizioni che il giudice tutelare dà al tutore per l'educazione del minore, il suo avviamento allo studio e al lavoro.

#### *2.6 L'affidamento familiare omoculturale.*

Come tutti i bambini anche quelli zingari possono usufruire degli affidamenti familiari, che tuttavia sono difficili per la difficoltà degli affidatari di accettare le differenze culturali, alimentari e igieniche del bambino. Più accettati sono gli affidamenti diurni in cui gli affidatari prendono il

bambino a scuola, lo seguono nello studio e nel tempo libero e lo restituiscono alla sua famiglia. In alternativa, una strada possibile è quella di affidamenti omoculturali o famiglie zingare.

#### *2.7 I minori zingari e la giustizia minorile civile.*

L'intervento giudiziario civile minorile si propone di eliminare le situazioni di pregiudizio morale e materiale. Tuttavia le decisioni sono per lo più occasionali e marginali, eterogenee nelle risposte e poco efficaci per favorire modificazioni delle condizioni di vita dei minori. È importante un'elaborazione di strategie giudiziarie e sociali coerenti per affrontare il fenomeno (pag. 47).

#### *2.8 I minori zingari e la gestione minorile penale.*

La linea operativa utilizzata in questo settore è risultata prudente perché è una scappatoia inutile quella di punire pesantemente i minori costretti a commettere reati e sarebbe inefficace anche l'abbassamento dell'età imputabile al di sotto di 14 anni, quando il problema è individuare e punire gli adulti e le organizzazioni criminali, che arruolano i bambini e li utilizzano nella commissione di reati.

Qui comunque il collegamento costante previsto dal D.L. 272/1989 sul processo penale minorile tra servizi del Ministero di Giustizia e servizi degli Enti locali potrebbe consentire il crearsi di programmi e progetti di ampio respiro per affrontare sia i profili sociali che penali della giustizia.

#### *2.9 Minori che commettono reati.*

I dati statistici relativi al 2006 fissano in 2424 i minorenni nomadi denunciati penalmente (il 12% del totale): la maggior parte (1434) provengono dal Centro Italia mentre nel Nord sono stati 599. Nello stesso anno vi sono stati 1151 ingressi di minori nei centri di prima accoglienza: la maggior parte proviene dalla Romania con 520 ingressi di Rom rumeni. Ai fini dell'applicazione delle misure diversa è la situazione dei minori rom cittadini italiani con famiglie che da anni sono in Italia da quelli "non accompagnati". Per questi ultimi si pone la difficoltà connessa al problema dell'identificazione e alla costruzione di un progetto d'intervento in tali condizioni. Ciò è reso difficile anche per il rifiuto ad ogni collaborazione dei ragazzi, evidenziato dall'alto tasso di allontanamento dalle comunità penali nelle quali essi vengono inseriti dai giudici per evitare la detenzione cautelare.

Gli averi per gli interventi socio-assistenziali per i dimessi dal CPA o dall'IPM competono al Comune di residenza anagrafica dei genitori (art. 41 L. 286 e art. 2 L. 328) (pag. 50).

#### *2.10 Il processo penale per i minorenni*

Segue il principio della minima offensività del processo, della funzione educativa e responsabilizzante, della residualità della detenzione in favore delle misure sostitutive. Base della normativa è la centralità del minore.

Se le difficoltà relazionali e sociali non vengono superate, malgrado la formulazione e attuazione di progetti educativi in tale sede gli interventi non possono che essere più complessi e cioè:

- a) con metodologie e reti integrate tra i diversi settori competenti (pag. 51-52)
- b) con interventi mirati e specifici rispetto ai bisogni individuati (pag. 52-53).

### **Le indicazioni progettuali**

Le indicazioni progettuali del gruppo risultano ben articolate nelle pagine 55-58 dell'elaborato, a cui si fa riferimento direttamente, trattandosi di proposte esposte in modo sintetico.

# VI

## Sesta sintesi: Il sistema delle tutele e delle garanzie e dei diritti

### 1. La riformulazione del quadro normativo.

Molte e complesse sono le politiche e le leggi che intervengono sulla condizione della infanzia e dell'adolescenza in Italia, ma manca ancora un processo di armonizzazione che consenta la costruzione di un sistema di tutele e garanzie dei diritti dei minorenni.

Ciò va realizzato secondo una direttiva generale e due specifiche, funzionali, queste ultime, a dare risposte organiche ai temi dello sfruttamento ed abuso sessuale dei bambini e alla protezione dei bambini diversamente abili.

#### *1.1 L'armonizzazione delle politiche e della legislazione per l'infanzia e l'adolescenza.*

Per ottenere un tale risultato generale è necessario:

- collocarsi all'interno della cornice di dichiarazioni e convenzioni internazionali, introducendone i principi fondamentali affermatisi di recente (quelli dell'ascolto, della non discriminazione, della rappresentanza, dell'informazione al minore ed ai genitori ecc.);
- restituire una propria coerenza al sistema di protezione, le cui politiche operano talora in contrasto;
- assumere funzioni di indirizzo ed individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni di assistenza nei settori della salute, dell'istruzione, dei servizi, della giustizia e della sicurezza sociale;
- essere complementare con le autonome legislazioni regionali;
- essere orientato a favorire il benessere dei bambini e dei ragazzi privilegiando l'educazione alla punizione.

A tutto ciò potrà contribuire la preparazione di un *Testo unico delle leggi sull'infanzia* e l'adolescenza sul modello del Children Act inglese del 1989, che accolga le norme in tema di promozione di diritti e tutela e dia centralità alla questione delle nuove generazioni.

Un contributo significativo in questa direzione potrà venire dalla revisione normativa diretta a abolire ogni distinzione tra i figli (legittimi, naturali, incestuosi ecc.) e la sostituzione del concetto di potestà con quello di responsabilità genitoriale.

#### *1.2 L'armonizzazione della protezione dei bambini dallo sfruttamento e dall'abuso sessuale.*

Per contrastare invece sfruttamento e abuso sessuale di bambini, occorre puntare sulle attività di prevenzione, avendo come punto di riferimento l'Osservatorio per il contrasto della pedofilia e pornografia minorile (art. 17, comma 1) e tener conto della Convenzione del Consiglio d'Europa adottata dal Comitato dei Ministri d'Europa il 12/7/2007 per prevenire gli abusi e proteggere i diritti dei bambini in questo campo.

- a) Deve insomma riacquistare centralità l'attenzione al minore sospetta vittima di abuso fisico, psicologico o sessuale. Questa centralità appare oggi offuscata dal primato attribuito al processo

penale nei confronti dell'abusante. Il processo penale indubbiamente è importante per riconoscere gli abusi, interromperne il corso e sanzionare il comportamento, ma non può portare - neppure con il pretesto "fittizio" di garanzie processuali dell'imputato - a ritardare il sostegno in senso ampio per la vittima traumatizzata; e va respinta in particolare la cultura secondo cui ogni trattamento terapeutico e/o riabilitativo del minore costituisce rischio di inquinamento probatorio della sua testimonianza nel processo penale a carico dell'imputato.

In questi casi la tutela del minore comporta contemporaneamente sia la terapia (fisica e psicologica), sia - in caso di assenza di almeno un genitore protettivo - la collocazione in un luogo ecologico (una comunità o una famiglia sostitutiva o la famiglia naturale in caso di riacquisizione di competenze genitoriali sufficientemente buone) che consenta esperienze correttive; entrambi gli interventi devono essere immediati, accompagnando i tempi del processo penale. Non va ignorata neppure la condizione di un minore che denunci un abuso che risulti poi falso, poiché anche questo comportamento è manifestazione evidente di un grave disagio personale, che deve essere accolto e gestito.

b) Perciò,

- l'attività terapeutica a favore del minore presunta vittima di abuso deve svolgersi indipendentemente dal procedimento penale a carico del presunto abusante;
  - la testimonianza del minore nel processo penale deve essere raccolta senza ritardo e previa adeguata preparazione psicologica e informazione del medesimo; deve avvenire in un contesto protetto e a porte chiuse;
  - quando i genitori siano non protettivi o abusanti deve essere obbligatoriamente nominato un curatore speciale del minore che possa seguirlo sia nel processo penale che in quello civile e nominare per lui un difensore;
  - vanno protetti la vita privata, l'identità e l'immagine del minore, andando oltre il disposto dell'art. 734 bis c.p. previsto per ogni persona;
  - occorre un'adeguata formazione di tutte le persone che lavorano a contatto dei bambini nell'istruzione, nella salute, nella giustizia, nelle forze dell'ordine, nelle comunità
  - occorre preparare nelle scuole "sentinelle" attente al verificarsi degli eventi e l'introduzione di prisologo, assistente sociale, educatore come "sportello" stabile per l'ascolto del disagio degli studenti.
- c) Va poi disciplinato meglio l'obbligo di denuncia penale degli esercenti le professioni sanitarie, sociali ed educative (medici, psicologi, assistenti sociali, educatori di comunità) e definiti i limiti del segreto professionale.
- d) Vanno previsti percorsi per la cura degli autori di abusi sessuali in danno di minori, limitando i rischi di ripetizione di abusi.
- e) Vanno infine adeguatamente corretti ed integrati alcuni aspetti del sistema penale che non tutelano a sufficienza la condizione del minore (pag. 5).

### *1.3 L'armonizzazione della protezione dei minori diversamente abili.*

Per i minori diversamente abili un grande spazio separa ancora i diritti proclamati da quelli attuati. È necessaria una revisione generale della normativa (che già a partire dalla L. 104/1992 ha avuto il merito di pervenire all'abolizione delle barriere architettoniche, alla promozione dell'inserimento scolastico generale, di favorire l'accesso agli strumenti informatici come aiuto a superare le difficoltà vocali e visive) per adeguarla alla Convenzione ONU del 30/3/2007 sui diritti delle persone con disabilità. L'obiettivo da conseguire è quello di assicurare ai minori disabili opportunità pari a quelle di tutti i minori. Per questo scopo occorre:

- a) Assicurare ai bambini disabili *il diritto a crescere nella propria famiglia*. Ciò vuol dire che le politiche sociali devono permettere alla famiglia di occuparsi del figlio disabile con contributi adeguati per l'alloggio, per un salario sostitutivo o un'occupazione lavorativa compatibile con gli orari di lavoro.

- b) Assicurare ai bambini disabili una famiglia adottiva o affidataria, se quella di origine è incapace di occuparsi di lui.

È stata una buona intenzione quella di prevedere l'adozione in casi particolari (art. 44 e L. 184/1983) dei minori disabili, ma la limitazione ai soli orfani di entrambi i genitori ha svuotato di praticabilità questa disposizione. Essa è stata riproposta dall'art. 23, c. 5, della Convenzione ONU del 2007, che impegna lo Stato ad assicurare una sistemazione alternativa al minore all'interno della comunità in ambito familiare.

Il disagio riguarda, in particolare, i minori disabili più gravi ricoverati stabilmente in strutture sanitarie o in comunità terapeutiche o familiari.

Occorre attuare un censimento periodico e prevedere forme di sistemazione nuove, quale l'affidamento familiare professionale. Molti di questi minori dichiarati adottabili non hanno poi trovato famiglie adottive disposte ad accoglierli. È quindi necessario porre in essere progetti sia generali che specifici per raggiungere tale scopo, previa formazione di tali famiglie e sostegni economici adeguati: sarebbe opportuno formare un fondo nazionale a tale scopo.

- c) È indispensabile una nuova stagione delle politiche sociali per i minori disabili, che potrebbe essere più efficacemente attuata con la costituzione di un Osservatorio unico sulle disabilità (oggi c'è solo l'Osservatorio permanente per l'integrazione scolastica delle persone in situazioni di handicap, istituito presso il MPI) (pag. 8).
- d) Centrale è poi il ruolo della scuola per favorire l'integrazione dei minori disabili e agevolare la formazione della loro identità: ora funziona in qualche misura nella scuola dell'infanzia e in quella primaria. Occorre fare di più, facendo in modo che scuola e servizi lavorino all'unisono e che il personale della scuola sia adeguatamente formato e aggiornato.

## 2. La protezione giudiziaria.

### 2.1 *La unificazione delle competenze del tribunale per i minorenni e delle relazioni familiari.*

In questo ambito la giustizia deve acquisire caratteri particolari: deve essere accessibile, prossima, specializzata, attenta all'ascolto, unita, capace di realizzarsi con i servizi sociali ed i servizi di mediazione, essere rapida.

Un unico organo giudiziario deve affrontare le questioni relative ai minori, alla famiglia e alla persona, rimanendo la competenza del giudice tutelare, del tribunale per i minorenni, del tribunale civile in materia di separazione e divorzio.

Vi sono divergenze sulla costituzione di questo ufficio, ma in linea di massima si propende per una soluzione:

- che riguardi un territorio costituito da 400.000 abitanti circa;
- che assuma la denominazione di “Tribunale per i minorenni e per le relazioni familiari”;
- che si articoli in attività monocratiche e attività collegiali, attuate, queste ultime, da giudici itineranti sul modello del magistrato di sorveglianza e del magistrato distrettuale;
- secondo alcuni, la competenza dovrebbe estendersi anche ai processi per reati di abusi e maltrattamenti quando la vittima sia un minorenne;
- la specializzazione sarà assicurata dalla esclusività delle funzioni dei giudici professionali e dalla presenza nei collegi dei giudici onorari esperti di saperi umani, ai quali andrebbero delegate anche specifiche attività (ascolto del minore, ascolto aspiranti adottati, monitoraggio messe alla prova).

## 2.2 La riforma delle procedure civili e amministrative.

- a) Sarebbe necessario raccogliere tutte le disposizioni relative ai procedimenti da applicare in un unico capo del codice di rito, superando il sistema attuale di interventi a pioggia su un vecchio tessuto che talora ha prodotto situazioni ancora meno chiare.
- I principi di livello costituzionale da applicare sono:
- l'obbligo di procedere sollecitamente;
  - il fornire al minore tutte le informazioni pertinenti sui patti e sulle conseguenze delle decisioni;
  - la consultazione e l'ascolto del minore in ogni procedimento che lo riguardi;
  - la nomina di un curatore speciale che rappresenti il minore in caso di conflitto d'interessi con i genitori;
  - la nomina di un difensore diverso da quello dei genitori in caso di conflitto d'interesse;
  - la ricerca del consenso del minore e dei suoi rappresentanti (obbligatorietà del tentativo di conciliazione o invio al servizio di mediazione) prima di imporre una decisione;
  - l'ascolto di entrambi i genitori nelle procedure relative ai figli.
- b) Quanto ai soggetti che possono essere posti in tali procedure è necessario:
- definire bene i compiti del pubblico ministero in rapporto alla facoltà d'iniziativa e di parere;
  - attribuire al minore sedicenne il potere di ricorso, intervento e impugnazione nei procedimenti di potestà e di affidamento;
  - potere di ricorso, intervento e impugnazione agli affidatari;
  - riconoscimento del ruolo dei servizi sociali e sanitari, attribuendo loro il ruolo di parti, e di autonomia nella proposta ed estensione dei progetti relativi a minori e famiglia;
- c) Sono da riesaminare infine:
- la disciplina dei provvedimenti urgenti o temporanei relativi ai minori;
  - le modalità di rapporto tra tribunale e servizi per il collocamento familiare di minori;
  - il ricorso alle consulenze tecniche, che allungano i tempi dei processi.

## 2.3 La riforma del sistema penale e del procedimento penale minorile.

Il sistema penale minorile ha bisogno ormai di alcune integrazioni derivanti dall'esperienza.

- a) Occorre intervenire sul *sistema delle pene*, che attualmente sono solo quelle detentive e quelle pecuniarie, prevedendo una serie di pene non carcerarie: la semidetenzione, la permanenza domiciliare, la permanenza domiciliare nei fine settimana, la libertà controllata, le sanzioni consistenti in condotte riparatorie o di svolgimento di prestazioni di pubblica utilità.
- In tal modo il carcere dovrebbe avere nelle scelte dei giudici carattere residuale.
- b) Altra questione è costituita oggi dall'irragionevole durata del processo, che contrasta con l'art. 111 Cost. e con le indicazioni internazionali.
- Per superare tale difficoltà si potrebbe introdurre un rito specifico per i minorenni con citazione diretta da parte del p.m.
  - Altra possibilità potrebbe essere l'allargamento del rito previsto per l'irrilevanza del fatto anche ai casi di perdono giudiziale e di non imputabilità.
  - Sarebbe opportuno mantenere mediazione e riparazione nella messa alla prova con una migliore formulazione delle loro modalità.
  - Necessaria sarebbe anche l'introduzione del mediatore culturale per l'assistenza all'imputato straniero.

## 2.4 L'approvazione di un ordinamento penitenziario minorile.

- a) Il vigente ordinamento penitenziario, approvato con la L. 26 luglio 1975 n. 354 dispone all'art. 79 che "le norme dettate per gli adulti si applicano anche nei confronti dei minori sottoposti a misure penali fino a quando non sarà provveduto con apposita legge". Questa legge finora non c'è ed è stata la Corte Costituzionale ad intervenire con varie sentenze per dichiarare l'illegittimità dell'applicazione ai minorenni di alcune norme, perché contrastanti con i principi costituzionali che richiedono la protezione della personalità del minore anche nel corso dell'esecuzione della pena.

Nel gennaio 2008 il Dipartimento per la giustizia minorile ha elaborato un testo presentato al Guardasigilli come schema di disegno di legge. La prospettiva è quella di ampliare le modalità delle nuove pene non carcerarie che si svolgono nella cd. area penale esterna e di prevedere la costante collaborazione tra servizi dell'amministrazione della giustizia ed enti locali.

- b) Il carcere tuttavia continuerà ad accogliere i ragazzi più difficili: esso tuttavia dovrà subire modificazioni sotto vari profili: A) sotto il profilo dell'edilizia carceraria, bisogna istituire progressivamente carceri di dimensioni ridotte con la forma di comunità alloggio (non più di 10 posti). B) Inoltre gli educatori devono diventare sempre più attori del percorso trattamentale giudiziario; C) dovrebbe essere previsto un carcere "semi-aperto", che disciplini i rapporti con l'esterno per attività culturali, tempo libero, studio, inserimento lavorativo.
- c) Va segnalato come nuova misura alternativa alla detenzione la mediazione penitenziaria: il magistrato di sorveglianza potrebbe ordinare una riduzione della pena, quando vi sia stata una mediazione-riparazione con esito positivo.

## 2.5 La formazione.

La qualità della protezione giudiziaria passa anche per una formazione continua di coloro che si occupano dei minori nel corso dei procedimenti. Il discorso riguarda i magistrati, i difensori, gli operatori, ma anche i tutori ed i curatori speciali. Inoltre la terzietà del giudice ribadita come regola del giusto processo rivitalizza la funzione del p.m. minorile di agire a protezione degli interessi del minore.

## 3. La protezione amministrativa.

### 3.1 L'istituzione del garante per l'infanzia e l'adolescenza.

Molto lentamente si va creando un organo diretto a promuovere la crescita di una cultura dell'infanzia e l'attuazione delle pratiche della sua protezione: *si tratta del garante per l'infanzia e l'adolescenza*.

L'orientamento ormai acquisito è quello che prevede la coesistenza del garante nazionale con i garanti regionali, attualmente esistenti in Veneto, Friuli-Venezia Giulia, Marche, Lazio e Molise.

### 3.2 Il garante nazionale per l'infanzia e l'adolescenza.

Deve avere funzioni di ampio respiro e prevedere la partecipazione dei ragazzi alla propria attività. Le funzioni possono essere così individuate:

- a) funzioni di promozione di natura informativa e operativa (per la diffusione della cultura di diritti dell'infanzia; per affermare i nuovi diritti dei ragazzi: dalla partecipazione alla cittadinanza)
- b) funzioni di proposta politica (politiche sociali per la prevenzione, per la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni relative ai diritti civili e sociali dei minori ecc.)

- c) funzioni di studio e relazione (osservatorio a livello di protezione dei minori in Italia in collaborazione con il Centro nazionale per l'infanzia e l'adolescenza; relazione generale annuale al Parlamento);
- d) funzione di amministrazione attiva e di controllo (cooperare con organismi internazionali; con i garanti regionali nella Conferenza nazionale dei garanti; svolgere funzione di sollecito verso le istituzioni e coordinarsi con le forze sociali).

### *3.3 I garanti territoriali per l'infanzia e l'adolescenza.*

La positiva esperienza dei garanti regionali già istituiti induce a proporli come modello per quelli da istituire. Si è apprezzato in particolare il contributo offerto in funzione della partecipazione dei minori e quello relativo alla formazione permanente degli operatori sociali e dei soggetti del volontariato sociale. L'estensione perciò del garante territoriale a tutte le regioni potrebbe essere decisiva per un rilancio delle politiche per l'infanzia.

Le funzioni che dovrebbero essere attribuite al garante territoriale sono:

- a) quelle promozionali di natura operativa (promozione dei diritti dei più deboli, come gli zingari; di cultura dell'ascolto; di tutela dei bisogni collettivi, quali spazi verdi, parchi gioco, il rispetto del minore nei manifesti pubblicitari e nelle trasmissioni televisive e radiofoniche; di corsi di formazione alla mediazione per superare i conflitti; di formazione di tutori volontari);
- b) funzione di proposta politica per segnalare la necessità di nuove disposizioni o regole per i diritti dei minori;
- c) funzioni di studio e informazione sulle condizioni dei minori in collaborazione con gli osservatori;
- d) funzioni di amministrazione attiva consistenti nel vigilare sui progetti relativi a minori fuori della famiglia, denunce per violazioni dei diritti dei bambini; partecipazione dei minori alla sua attività;
- e) funzioni formative per operatori, volontari, personale specializzato da aggiornare.

La legislazione nazionale determinerà poi il criterio per operare la distinzione tra le competenze del garante nazionale e quelli territoriali.

### *3.4 La protezione di urgenza.*

È quella disposta autonomamente dalla pubblica amministrazione con riferimento all'art. 403 cod. civ. Non vi sono dubbi sull'applicazione di questa norma in casi di abbandono minorile (il bambino trovato nel cassetto o quello che vaga da solo per la via), mentre perplessità vi sono quando si tratti di allontanare un minore dalla famiglia in cui si trova. Occorre in questi casi una disciplina rigorosa con individuazione delle condizioni che giustificano l'urgenza di un tale intervento; dei soggetti che possono disporre l'allontanamento; delle necessità di una motivazione dell'allontanamento; dell'indicazione di quali debbano essere le garanzie giurisdizionali che devono seguire all'intervento amministrativo e della determinazione dei tempi, entro i quali l'autorità giudiziaria debba emanare un provvedimento di conferma o revoca.

## **4. La protezione sociale.**

### *4.1 Il sistema di protezione sociale.*

- a) Progettare e attuare interventi di protezione sociale richiama le responsabilità istituzionali dello Stato (con responsabilità di indirizzo) e delle Regioni (che hanno titolarità esclusiva in materia dopo la riforma del Titolo V della Costituzione). Ma comporta l'individuazione di risorse di

rete, di accompagnamento, di accoglienza e di benessere relazionale che costituiscono il capitale sociale.

- b) È necessario dunque che la cittadinanza torni ad essere attiva, protagonista e partecipe delle decisioni, anzitutto nelle tutele sociali, che devono riguardare anzitutto i bambini più svantaggiati, cioè gli stranieri e, in particolare, gli zingari.
- c) Attenzione qualificata va rivolta ai minori con genitori detenuti, perché gli effetti punitivi della detenzione si estendono sulla famiglia, che è privata dell'apporto economico e di quello affettivo del detenuto.

Per le donne detenute è prevista la possibilità che la madre accudisca il figlio in carcere fino a 3 anni (art. 11 ord. penit.), anche se è prevista l'applicazione della misura penale della detenzione domiciliare, quando i figli non superino i dieci anni (art. 147 quinques o.p.). Ma le limitazioni all'applicazione sono tali, che essa è resa in sostanza inapplicabile. Occorrerebbe quindi una revisione complessiva di questa materia.

- d) Segnalazione generale meritano – oltre ai minori sottoposti ad abusi, come già detto – anche quelli figli della criminalità organizzata.
- e) Quanto alle strategie generali, il sistema di tutele sociali deve tener conto del superamento degli istituti assistenziali e della necessità di ripensare gli altri strumenti utili e cioè:
  - i sostegni alla famiglia perché eserciti in modo valido la responsabilità sui figli;
  - le collocazioni temporanee etero-familiari quali l'affidamento familiare ed il collocamento in comunità;
  - le collocazioni eterofamiliari che costruiscono legami definitivi con l'adozione.

#### *4.2 Il diritto del minore a crescere nella sua famiglia.*

- a) Realizzare questo diritto significa anzitutto programmare il sostegno alla genitorialità con la disponibilità di
  - asili nido;
  - scuole dell'infanzia;
  - scuole per genitori;
  - servizi specifici che aiutino le neo-madri a superare le situazioni di rischio.
- b) Significa un impegno adeguato contro la povertà. Il principio dell'art. 1, comma 2, L. 184/1983, per cui “le condizioni di indigenza dei genitori... non possono essere di ostacolo all'esercizio del diritto del minore alla propria famiglia” è un impegno, che va attuato in modo generale dagli enti locali con interventi economici ed alloggiativi per le famiglie allo scopo di prevenire l'abbandono; va attuato con modalità specifiche costituite dal dovere dell'autorità giudiziaria di segnalare a quella amministrativa il bisogno della famiglia, perché faccia uso di risorse specifiche disponibili.
- c) Significa far sì che gli enti locali privilegino interventi sociali e sanitari per le fasce a rischio (genitori tossicodipendenti perché escano dalla droga, genitori giovanissimi ecc.). Ci sono pratiche sociali di cura, come i progetti di home-visiting; l'educazione territoriale per i bambini; l'educativa sanitaria per il disagio psichico, che vanno estese a tutti i territori.
- d) Significa sostenere le donne “sole” durante la gravidanza e le “madri invisibili”, le straniere irregolari che hanno solo la possibilità di partorire in ospedale senza alcun sostegno né prima né dopo: occorre cioè che sia assicurato a tutte il diritto all'assistenza e la libertà di riconoscimento del figlio, indipendentemente dalla nazionalità e dalla loro irregolarità. A queste donne vanno parificate quelle vittime di violenza domestica, costrette perciò ad abbandonare la casa.

#### 4.3 L'affidamento familiare.

Il bambino che sia temporaneamente privo di ambiente familiare idoneo può essere affidato ad una famiglia e, ove ciò non sia possibile, posto in comunità (art. 2 L. 184/1983). L'affidamento familiare segna *il passaggio dalle politiche di assistenza alle politiche di accoglienza*.

Di questo istituto vanno precisati alcuni punti:

- a) Non ha una forma unica e dovrebbe essere disciplinato dalle legislazioni regionali nelle sue articolazioni (affidamento diurno, estivo, di fine settimana, omoculturale, professionale ecc.).
- b) Occorre favorire lo sviluppo con iniziative di sensibilizzazione a livello territoriale, con la valorizzazione dell'esperienza delle reti di famiglie, e di associazioni familiari; forma di sociale dell'ente locale.
- c) È necessario istituire uffici specifici per la promozione dell'affidamento con il monitoraggio realizzato con banche-dati specifiche.
- d) Studiare le ragioni del mancato decollo generale dell'affidamento familiare e delle alte percentuali di insuccessi (pag. 26) e promuovere le condizioni per più adeguate formazioni della famiglia prima dell'ingresso del bambino.
- e) Analizzare il fenomeno dell'affidamento familiare a tempo indeterminato e recuperare la dimensione di temporaneità dell'affidamento. Il protrarsi dell'affidamento con continue proroghe pone i bambini in una condizione di precarietà esistenziale e di instabilità che genera insicurezza: *tale situazione si protrae talora con proseguimento amministrativo fino al ventunesimo anno*.
- f) Al di là di casi specifici è necessario verificare se il bambino non abbia il diritto a legarsi stabilmente con la famiglia affidataria e se non vi si debba procedere all'adozione.

L'evoluzione della famiglia di origine può essere stata tale da aver determinato una condizione di abbandono oppure aver comportato il mantenimento dei rapporti affettivi senza prospettive di rientro nella famiglia di origine: nel primo caso si parla di adozione legittimante aperta, nel secondo di adozione particolare.

Questa nuova cultura ha determinato un orientamento giurisprudenziale e operativo che ha preso il nome di "adozione mite" e che negli ultimi anni si è andato affermando in vari tribunali (Bari, Napoli, Perugia, Milano, Brescia).

- g) Bisogna infine approfondire altri profili: quello dell'uscita del minore dall'affidamento familiare; quello di una più completa disciplina legislativa del ruolo degli affidatari nei procedimenti giudiziari relativi al minore, valutando se debba essergli riconosciuto il diritto di agire in giudizio con ricorso o impugnazione, sempre in relazione al minore affidato.

#### 4.4 Le comunità per minori.

Le comunità per minori sono definite dalla legge come "comunità di tipo familiare" caratterizzate da organizzazione e rapporti interpersonali analoghi a quelli di una famiglia" (art. 2 L. 184/1983).

Ciò vuol dire che la comunità sia per lo spazio edilizio che per i rapporti interpersonali deve avere come modello la famiglia. Occorre peraltro fare qualche puntualizzazione.

- a) Con la chiusura degli istituti assistenziali, le comunità *non devono divenire sostitutive degli istituti*: è necessario quindi un monitoraggio nazionale che ne accerti qualità e attitudini. Vanno peraltro determinate le peculiarità di ciascun modello di comunità, tra le quali viene sottolineata la rispondenza alle caratteristiche indicate della casa famiglia o comunità familiare, che ha la presenza di una coppia parentale stabile preparata all'accoglienza con i figli propri, se ci sono.
- b) La legge si limita a dire che è consentito l'inserimento in comunità, quando "non sia possibile l'affidamento". Ciò non vuol dire contrapporre affidamento e comunità, ma piuttosto individuare situazioni che rendono preferibile l'uno o l'altro: vanno preferite le comunità specializzate per i minori gravemente abusati e sospettati affinchè svolgano un ruolo ripartivo-

terapeutico; lo stesso discorso vale per le strutture madri-bambino, soprattutto per madri maltrattate o tossicodipendenti.

È tuttavia necessario che ogni allontanamento di bambino dalla famiglia sia realizzato all'interno di un progetto. Sarebbe anche opportuno che le normative regionali delimitassero normativamente gli spazi dell'affidamento rispetto a quelli delle comunità.

- c) È necessario poi che sia determinato un livello di riferimento nazionale per gli standard delle comunità, che riguardino le caratteristiche strutturali, distinguendo tra casa famiglia e affidamento familiare; che differenzino le case famiglia dalle comunità educative e indichino le altre tipologie dei servizi di accoglienza (comunità di pronta accoglienza, terapeutiche, comunità pubbliche con ragazzi del penale); che determinino i livelli massimi di ospiti e così via (pag. 30).
- d) Altro problema è quello della vigilanza sulle comunità. Essa è attribuita al procuratore della Repubblica per i minorenni; ma vi sono dubbi sulla sua effettività e qualità, onde si suggerisce il trasferimento al garante territoriale dell'infanzia, in ogni caso, una modificazione della normativa attuale per meglio definire gli obiettivi delle visite, escludendo la pratica delle deleghe alle polizie giudiziarie.

#### 4.5 L'adozione.

L'adozione interviene per dare una famiglia a minori in totale abbandono, o in situazioni di abbandono progressivo, di semiabbandono (quando i genitori sono incapaci educativamente, pur mantenendo un valido legame con il figlio).

La magistratura minorile ha praticato in questi casi adozioni legittimanti aperte (con mantenimento di rapporti con la famiglia di origine), l'adozione particolare per dare stabilità agli affidamenti familiari senza rompere i rapporti giuridici, il passaggio dolce tra famiglia affidataria e famiglia adottiva.

A questo orientamento giurisprudenziale corrisponde un diverso indirizzo di associazioni ed enti locali che puntano all'affidamento familiare fino a ventuno anni, *cancellando il requisito normativo della temporaneità dell'affidamento familiare*. È necessaria una riflessione più elaborata che porti a soluzioni condivise su alcuni punti.

- a) Non è più comprensibile la diseguaglianza tra bambini adottati con adozione piena (che divengono figli legittimi della nuova famiglia) e bambini dell'adozione particolare (che sono simili a quelli naturali, giuridicamente).
- b) Occorre una maggiore elasticità in ordine alla conservazione o no dei rapporti giuridici con la famiglia di origine, ed a proposito del cognome, che potrà restare lo stesso o cambiare o aggiungersi.
- c) Posizioni diverse ha presentato poi il gruppo di lavoro a proposito dell'adozione internazionale, in relazione a cui alcuni enti autorizzati chiedono la totale degiurisdizionalizzazione.
- d) Altri punti meritano ulteriore approfondimento (pag. 32): viene segnalata anche la necessità di dare spazio alla cd. "adozione europea" con politiche di cooperazione e solidarietà tra gli stati europei.

#### 4.6 I servizi.

Nella tutela dei diritti dei minori i servizi socio-assistenziali e sanitari stanno acquistando un ruolo essenziale. Occorre rimediare ad alcune criticità:

- a) Questione centrale è la determinazione dei livelli essenziali di assistenza (LEA) e la individuazione delle priorità nelle risposte. Alcune di esse vengono lentamente individuate: viene quindi data preferenza ai servizi per bambini diversamente abili; alle gestanti italiane e straniere, alle donne sole con bambini, all'affidamento familiare e alle comunità per minori; alle madri abusate ed i loro figli, ai preadolescenti e adolescenti a rischio bullismo, dipendenze ecc.

Altre situazioni di particolare fragilità (cura delle depressioni post-partenze ecc.) meritano attenzione.

- b) Occorre creare conversioni tra servizi socio assistenziali e sanitari, rivalutando l'attività dei consultori familiari e dei servizi analoghi.
- c) La qualità dei servizi va migliorata con la ricognizione delle buone prassi locali e con una banca dati dei minori seguiti dai servizi.
- d) È necessario assicurare costante formazione e continuo aggiornamento agli operatori e creare collegamenti per ottenere la collaborazione del volontariato.
- e) Infine gli operatori vanno tutelati giudizialmente in relazione a denunce penali o richieste di risarcimento infondate.

#### *4.7 I compiti educativi della scuola.*

La scuola ha enormi potenzialità educative poco utilizzate. Purtroppo il sistema scolastico vive una difficile stagione di limbo riformista in cui i progetti si susseguono senza arrivare ad una legge organica conclusiva.

La scuola inoltre non ha collegamenti con i servizi degli enti locali e con i tribunali minorenni e mostra sensibilità inadeguate di fronte a realtà nuove (quali i minori stranieri, per i quali sarebbe necessario introdurre i mediatori culturali).

Positive sono le “Indicazioni nazionali” per la scuola dell’infanzia e per il primo ciclo di istruzione (allegate al decreto del MPI del 31 luglio 2007), che costituiscono una proposta eccellente da realizzare.

Vi sono poi una serie di criticità da superare in modo che la scuola possa qualificarsi come comunità accogliente che valorizza le diversità.

### **5. Per un sistema di protezione dialogico e mite.**

Per un sistema di protezione che abbia la qualità del dialogo e della mitezza occorre che la cultura delle istituzioni e degli operatori cambi in queste tre direzioni: a) educazione dei giovani alla mediazione dei conflitti; b) introduzione dell’ascolto dei minori in tutti i campi; c) personalizzazione della scelta dei tutori e curatori.

#### *5.1 La pratica della mediazione.*

- a) Mediazione e riparazione sono istituti che devono trovare sempre maggiore spazio nel processo minorile: sia in quello penale soprattutto con riguardo alla messa alla prova, sia nel civile in relazione ai conflitti tra generazioni, ma anche a quelli interetnici, di vicinato, oltre che alle separazioni e ai divorzi.

La ricerca del superamento del conflitto deve diventare un tema centrale nel processo minorile e familiare.

Ma la mediazione deve entrare sempre più anche nelle scuole e favorire la capacità che ciascuno assuma il punto di vista dell’altro.

a1) I ragazzi devono sapere che la mediazione rafforza *un’autentica democrazia*, perché tende a ristabilire il dialogo tra i soggetti e *vuole instaurare una pace duratura*, non solo eliminare un processo.

a2) Va denunciata l’assenza in Italia di una legge sulla mediazione, che è urgente anche per ottemperare alle sollecitazioni che pervengono dalle istituzioni europee.

### *5.2-3 L'ascolto e la sua promozione: le relazioni degli operatori sociali.*

- a) L'ascolto deve divenire un tema costitutivo di una società giusta in famiglia, nelle scuole, da parte delle istituzioni. L'ascolto realizza il bisogno di ogni bambino di attaccamento, relazione e cura e consente ai bambini di esprimere la loro opinione.  
Una politica che mette al centro l'ascolto dei bambini deve prevederlo come diritto generalizzato del minore, prevederne un uso più ampio negli interventi dei servizi sociali, determinare le sue modalità di realizzazione.
- b) Questo criterio di approccio deve diventare una regola anche per gli operatori sociali che devono tendere ad una relazione umanizzata con gli "utenti", con la riscoperta della visita domiciliare, con la consuetudine all'ascolto e ad avere attitudini miti.

### *5.4 La personalizzazione della scelta dei tutori e curatori speciali.*

Le tutele dei minori che erano quasi scomparse con la legislazione sull'adozione hanno ritrovato applicazione soprattutto per i minori stranieri, che hanno diritto ad una figura sostitutiva dei genitori lontani.

- a) È necessario però che queste figure non siano solo presenze formali. Occorre quindi una buona individuazione della persona, scegliendola nella famiglia allargata e/o nel campo del volontariato.
- b) È necessario anche che il tutore ed il curatore speciale non svolgano altre funzioni: perciò è opportuna l'abolizione dell'art. 354 cod.civ., che consente il deferimento delle tutele agli enti di assistenza, ai sindaci, agli assessori.
- c) Una terza condizione è che essi devono essere appositamente formati e costantemente aggiornati.

# VII

## Settima sintesi: Rete dei servizi integrati

### Capitolo 1 Il quadro strategico di riferimento.

#### 1. La rete metafora della complessità

Il tema del lavoro di rete nel campo delle politiche sociali è divenuto sempre più importante negli ultimi quindici anni, acquistando anche il significato di una metafora delle complessità della società moderna.

Esso consiste in un insieme di cose collegate e produce una serie di conseguenze: la rete è quindi uno strumento, ma anche un metodo ed un obiettivo.

È uno strumento, perché si traduce in meccanismi tecnico-formali che obbligano più soggetti a lavorare in modo congiunto (così è per l'accordo di programma: L. 241/90).

È un metodo, perché introduce un modello particolare dell'agire pubblico e privato, con la partecipazione attiva degli attori coinvolti, la sinergia tra settori e professioni diverse, l'integrazione tra cultura e sistemi.

È un obiettivo, perché punta ad un risultato concreto che è la sintesi e la condivisione concreta dei programmi di lavoro.

#### 2. Il nuovo Welfare e le politiche per l'infanzia e l'adolescenza

È stata per prima la L. 285/97 a costituire un esempio di collaborazione interistituzionale finalizzata alla creazione di un sistema di rete, creando un vero e proprio modello di programmazione territoriale partecipata ed anticipando il sistema voluto dalla L. 328/00, che costituisce la legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi.

Altri interventi legislativi hanno interessato l'infanzia e l'adolescenza in tali anni: la L. 476/98 in tema di adozione internazionale, la L. 269/98 in tema di violenza; la L. 149/2001 sull'adozione nazionale e affidamento familiare ed ha costituito il riferimento fondamentale per la chiusura degli istituti assistenziali per minori fissato per il 31/12/2006.

Importante è poi la legge costituzionale 3/2001, che ha riformato il Titolo V della Costituzione, ribaltando il rapporto di competenza tra centro e periferie e quindi indicando quelle dello Stato in modo da lasciare le altre alle Regioni.

Questa riforma si è sovrapposta alla L. 328/00 ed ha rallentato l'attuazione della legge sul sistema integrato. È oggi opinione condivisa che la L. 328/00 continua a restare in vigore in molte parti malgrado la Riforma, che peraltro ha confermato la competenza esclusiva dello Stato nell'attuazione di livelli essenziali di assistenza (art. 22, comma 2).

È questa la linea a cui si è ispirato il gruppo di lavoro relativo alla rete dei servizi integrati, individuando un nucleo di prestazioni che sia unificante della cittadinanza sociale ed eviti il rischio della frammentazione eccessiva dell'identità sociale.

### 3-5. La rete integrata dei servizi, i livelli essenziali delle prestazioni, il Piano di Azione

Dopo anni di dibattiti il tema dell'integrazione dei servizi (ed in particolare di quelli sociosanitari) ha trovato alcuni punti di riferimento nella normativa nazionale e regionale.

- a) Importante è stato il Piano Sanitario Nazionale 1998-2000, nel cui interno la rete integrata dei servizi è stata individuata come una delle priorità. Si è stabilito che i livelli dell'integrazione siano tre: quello istituzionale, che propone la collaborazione tra istituzioni diverse per conseguire comuni obiettivi di salute. Il luogo di tale integrazione è il distretto che è l'ambito territoriale di riferimento per la programmazione zonale.

Quella gestionale delle risorse umane e materiali che realizza modalità organizzative per l'efficace svolgimento di attività e prestazioni.

Quella professionale richiama la necessità di linee guida per orientare il lavoro interprofessionale nella produzione dei servizi domiciliari, ambulatoriali e residenziali.

- b) I livelli essenziali delle prestazioni.

L'integrazione dei servizi passa anche attraverso la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni delle politiche sociali. Il concetto di "livello di assistenza uniforme" viene introdotto nel settore della sanità con il D.Lgs 502/92.

Poi con il D.Lgs ed il Piano sanitario nazionale tale concetto si trasforma in quello di prestazioni da garantire a tutti i cittadini.

Questa prospettiva si è poi estesa all'istruzione (L. 53/05) ed i D.Lgs 225/05 e 59/04 hanno identificato i livelli essenziali delle prestazioni lavorative con alcune caratteristiche dell'offerta formativa (standard di orari, durata dei cicli, standard minimi formativi).

Lo stesso concetto è stato infine esteso all'assistenza sociale e si è utilizzato il termine di LEP (Livelli Essenziali delle Prestazioni) anche per i minori. Si richiama quindi la concezione multidimensionale strategica dei LEP, che offre tre dimensioni interpretative: 1) i LEP come prestazione certa; 2) i LEP come garanzie delle tipologie di offerta; 3) i LEP come standard di qualità di servizio.

- c) Il piano di zona.

Con la L. 328/00 e la riforma costituzionale del 2001 si riconosce la potestà legislativa esclusiva delle regioni in alcune materie tra cui le politiche sociali, comprese quelle dell'infanzia e l'adolescenza.

Il sistema è imperniato secondo il principio di sussidiarietà, delineato sia in senso verticale (centro-periferie) che orizzontale (pubblico-privato).

Le novità principali introdotte dalla L. 328/00 sono: 1) la comunità partecipa alla formazione del piano; 2) la progettazione sociale è collegata a quella economica ed urbanistica; 3) coinvolge le realtà locali; 4) integrazione di servizi sociosanitari.

Va sottolineata infine a) che gli interventi del settore sociale sono sintetizzati e coordinati con altre politiche; b) che si programma a livello di ambito territoriale, superando il frazionamento comunale; c) si programma in modo congiunto anche con l'ASL.

## **Capitolo 2** **Gli obiettivi generali e specifici.**

Obiettivo principale è quello di creare percorsi a protezione del minore e della sua famiglia con l'utilizzazione di servizi che sostengono la funzione genitoriale.

Secondo obiettivo è la costruzione di una rete di servizi che intervenga sulle problematicità del minore e della famiglia.

Gli obiettivi generali sono la cooperazione e la corresponsione tra soggetti pubblici e privati, l'unitarietà delle politiche e dei servizi per l'infanzia, l'indicazione dei livelli minimi di prestazioni. Gli obiettivi specifici sono l'attuazione della rete dei servizi integrati ed il potenziamento della collaborazione interistituzionale.

### **1. I livelli essenziali delle prestazioni**

Evidenti e forti sono le disparità a livello nazionale rispetto alle politiche per l'infanzia sia sulla tipologia dei servizi che sulle qualità dei modelli organizzativi. Questo tema esige un approfondimento che non si può esaurire in questo Piano d'Azione, secondo il gruppo di lavoro.

### **2. Un'adeguata rete dei servizi**

#### **a) Gli ambiti territoriali.**

Primo punto per un'adeguata rete dei servizi in attuazione della L. 328/00 è la realizzazione degli ambiti territoriali, che non è solo l'individuazione di zone più ampie rispetto ai comuni per operare, ma è lo strumento per collocare ogni azione in un contesto più ampio, costringendo tutti i soggetti coinvolti a comportarsi e a pensare ai bisogni reali della comunità.

Perciò è necessario formalizzare regolamenti, protocolli, accordi.

#### **b) La collaborazione istituzionale tra livelli di governo e sussidiarietà.**

La L. 328 promuove un modello di Welfare fortemente accentuato sul comune e sui comuni associati e richiede lo sforzo di superare i singoli territori ed i singoli settori.

I Piani sociali di zona rappresentano lo strumento per affermare un processo permanente di governance in ambito sociale e socio-sanitario: sono individuati compiti attribuiti ai vari soggetti: Comune, Province, AUSL, Terzo settore.

Contributo per chiarire più efficacemente gli spazi per le reciproche collaborazioni è costituito dalla stipulazione di convenzioni, protocolli, accordi.

Altro aspetto importante è il tema delle qualità e della sua valutazione.

### **3. I servizi tra relazioni e convenzioni**

Il governo della rete ha necessità di luoghi, ambiti e tempo.

Essa si costruisce nelle relazioni tra istituzioni (protocolli d'intesa ecc.), tra persone che fanno le istituzioni. Si costruisce in luoghi di raccordo, che ripropongono il tema dell'ambito e della "zona" come luogo d'incontro.

#### **a) Elemento primario per la cura della rete è la cura delle risorse umane, che attualmente è elemento in grande difficoltà per varie ragioni.**

#### **b) Le caratteristiche dei servizi.**

Il Piano d'azione individua poi come altro obiettivo il rafforzamento dei servizi del territorio e la creazione di servizi specializzati;

c) Interventi di tutela e interventi di promozione.

Il piano d'azione vuole promuovere oltre ad interventi più complessi quali affidamento, adozione, tutela del disagio, anche il benessere e la prevenzione per vari contrasti. Purtroppo sia i comuni che le AUSL, le scuole e privato sociale hanno difficoltà nel reperire risorse, energie e tempo da dedicare alla promozione del benessere.

## Capitolo 3

### Indicazioni progettuali.

#### 1. I livelli essenziali delle prestazioni per l'infanzia e l'adolescenza

- a) Il minore nella famiglia. La Convenzione ONU sui diritti del fanciullo afferma il diritto del fanciullo a crescere nella propria famiglia o, se ciò non è possibile, in un ambiente familiare idoneo.  
È dalla famiglia che si deve partire per una politica nuova per l'infanzia: favorire la famiglia significa favorire l'infanzia e l'adolescenza. Una rete di servizi in favore dei minori non può prescindere dal valore centrale della famiglia: sono importanti per l'accesso al sistema dei servizi: la Carta dei servizi; i Punti/Centri per la famiglia, gli Sportelli per la famiglia, il Segretariato sociale. Importante è poi rivalutare i Consultori familiari.
- b) Modalità di accesso al sistema integrato dei servizi. Lo Sportello per le famiglie e il Segretariato sociale sono per famiglie e minori il punto di accesso al sistema dei servizi: svolgono funzioni di ascolto, filtro, monitoraggio dei bisogni e delle risorse. La loro attività è gratuita.
- c) I livelli essenziali: la scelta di priorità. Il primo servizio da promuovere è la domiciliarità con funzioni di educazione, sostegno e cura. Devono essere promossi i servizi della mediazione (familiare, civile, penale, culturale), dell'affidamento familiare e delle forme di mutuo-auto-aiuto.

#### 2. La rete dei servizi integrati nel territorio

- a) La dimensione territoriale. Riguarda l'integrazione globale delle risorse di un territorio, sotto il profilo sociale, sanitario, educativo-scolastico, giudiziario, penale. Si realizza con protocolli d'intesa, accordi di programma che vanno definite procedure minime che garantiscono livelli essenziali omogenei in tutte le regioni.
- b) L'integrazione. Come si è già detto nel capitolo precedente, anche in relazione ai servizi per l'infanzia e per l'adolescenza occorre tener presente l'integrazione istituzionale, quella gestionale, quella professionale. Si realizza così l'unitarietà del percorso per i minorenni in ogni ambito, attuando peraltro tra pubblico e privato il principio di sussidiarietà.
- c) La rete: costruzione e manutenzione.

I servizi sono il punto d'incontro tra domanda e offerta e si devono ispirare ad una logica innovativa.

La rete, aumentando le conoscenze reciproche, conseguenti alla cultura dell'integrazione, consente di ottimizzare le risorse evitando dispersioni.

Il governo della rete è lo spazio di coordinamento della rete per ottenere collaborazioni, dirimere conflitti e costruire una cultura diretta a lavorare per progetti e non per compiti. La cura/manutenzione della rete è necessaria per evitare che possa logorarsi e depotenziarsi e quindi disgregarsi.

- d) I servizi: relazioni e connessioni.

d1) Consultorio familiare.

È un servizio di assistenza alle famiglie e di educazione alla maternità-povertà responsabili, per gli adolescenti, minimi detenuti ecc. Oggi, in particolare, il consultorio deve prestare attenzione agli adolescenti, ai bisogni dei popoli migranti al settore materno infantile. Per quanto riguarda consulenze in campo ginecologico, per la contraccezione e la prevenzione è istituito all'interno dei consultori il servizio dello "Spazio Giovani".

d2) Servizio sociale professionale.

È indicato dalla L. 328/00, art. 22, tra i livelli essenziali da assicurare su tutto il territorio nazionale.

Ha lo scopo di leggere la domanda sociale, prendere in carico la persona o la famiglia, accompagnarla nel processo di promozione ed emancipazione. Deve essere presente in ogni Comune e deve essere proporzionato al bacino di utenza. L'assistente sociale del servizio sociale del Comune (o dell'ASL, se le funzioni sono delegate) è la figura professionale a cui spetta la regia del progetto complessivo personalizzato che deve essere definito.

d3) Il servizio di pronto intervento sociale.

Funziona per 24 ore e interviene rapidamente nei casi di urgenza/emergenza.

d4) Il servizio di mediazione familiare.

Ha lo scopo di svolgere attività dirette al superamento dei conflitti familiari (ma anche sociali e culturali).

d5) Profili professionali.

È necessaria la riqualificazione professionale dei servizi perché siano capaci di un attento ascolto e di una presa in carico efficace. Va sottolineata l'importanza del profilo professionale dell'Educatore Professionale.

*È necessario affidare all'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza il monitoraggio dell'integrazione con un sistema premiante.*

### 3. Servizi per le fragilità: dedicati, competenti, qualificati, stabili.

a) Le loro caratteristiche. Devono essere servizi dedicati (cioè accoglienti, vicini, discreti, capaci di cogliere segnali di disagio). Devono essere servizi competenti (preparati, capaci di cogliere le trasformazioni sociali e l'impatto sulle famiglie). Devono essere qualificati. La loro competenza deve essere aggiornata, motivata, efficace. Devono essere stabili: devono assicurare la continuità di presenza, le figure professionali di riferimento.

b) La tipologia dei servizi ed interventi.

b1) I servizi socio-educativi per la prima infanzia 0-6 anni.

Insieme alle famiglie costituiscono un sistema di opportunità educative che favoriscono il benessere e l'armonico sviluppo delle personalità dei bambini.

Servizi educativi garantiti su tutto il territorio sono: quelli di prima infanzia (fino a 3 anni); la scuola per l'infanzia del sistema integrato.

I servizi integrativi educativi (centri gioco, spazi gioco ecc.).

Servizi socio educativi ricreativi per i bambini in età di scuola dell'obbligo.

Centri estivi.

b2) Servizi educativi e del tempo libero.

Scuole, agenzie formative e risorse esterne (enti, associazioni) devono mettersi insieme per realizzare esperienze scolastiche formative efficaci.

Una volta assolto l'obbligo scolastico, è necessario che l'obbligo formativo per minori con situazioni di disagio (compresi quelli di grave devianza) si concluda con un'esperienza concreta di inserimento lavorativo.

b3) Interventi sugli adolescenti.

Gli adolescenti devono poter partecipare attivamente alla vita politica, sociale ed economica. È importante rafforzare le competenze dei soggetti professionali (insegnanti, operatori sociali) e non professionali (genitori, volontari) per accentuare le capacità di attenzione, per favorire il protagonismo sociale e per prevenire situazioni di disagio e/o devianza.

b4) Affidamento familiare.

Si tratta di una delle forme di tutela più incisive per i minori e la loro famiglia. Deve essere realmente temporaneo e deve avere come obiettivo finale il rientro del minore nella

propria famiglia oppure in una adottiva, nel caso in cui il rientro produca pregiudizio al minore.

Il servizio deve essere accessibile a tutti i cittadini indipendentemente da sesso, razza, religione.

La promozione e la gestione dell'affido compete all'Ente Pubblico con la collaborazione di associazioni familiari e reti di famiglie affidatarie. È necessaria la costituzione di distinte équipe multi-professionali che prendano in carico il minore, il nucleo familiare d'origine, la famiglia affidataria.

È indispensabile che si realizzino su tutto il territorio nazionale modelli omogenei di affidamento familiare.

b5) L'adozione nazionale ed internazionale.

Anche qui è necessario assicurare qualità ed omogeneità ai servizi per offrire alle famiglie adottanti un sostegno valido per pervenire ad una decisione consapevole. Occorre costituire una rete di rapporti tra magistratura, servizi territoriali, enti autorizzati per realizzare un percorso unitario evitando duplicazioni.

In particolare, è necessario ridefinire i requisiti dell'ente autorizzato, in modo che sappia essere irreprensibile, rigoroso e trasparente sotto il profilo gestionale, amministrativo ed etico: per assicurare la piena trasparenza sarebbe opportuno che gli enti autorizzati siano tenuti per legge alla revisione del bilancio.

Anche per l'adozione nazionale sarebbe necessario un servizio (ente autorizzato?), che accompagni le coppie durante la procedura e assicuri un sostegno adeguato nel "post-adozione".

Vanno promosse forme nuove di adozione come l'adozione aperta e quelle unite per i minori in semiabbandono permanente.

Particolare attenzione merita il riconoscimento del diritto di difesa del minore e dei genitori attuato dall'art. 8 della L. 184/1983 e dall'art. 336 c.c.

b6) Servizi semiresidenziali e residenziali per minori in stato di disagio.

Quando il minore vive situazioni di rischio o se vi è un provvedimento penale minorile, si rende necessario l'inserimento del medesimo in una struttura: ve ne sono di vari tipi (pronta accoglienza, residenziali, casa famiglia ecc.). La durata della permanenza è legata alla realizzazione del progetto pedagogico personalizzato.

Il fine complessivo è quello di far sperimentare al ragazzo un'accoglienza profonda della sua persona, della sua storia, dei suoi problemi.

È necessario determinare i requisiti standard di idoneità della comunità.

Discorso analogo va fatto per i minori abusati e maltrattati, per i quali le comunità che li accolgono devono assicurare azioni a valenza protettiva e terapeutica.

b7) Servizi per minori diversamente abili.

Affrontare il tema delle disabilità significa prendere in carico globalmente il minore e assicurare una dimensione unitaria della strategia di intervento. Le politiche per le disabilità devono potenziare tutte le condizioni che rendono possibile il pieno godimento di tutti i diritti e di tutte le libertà.

b8) Minori vittime di abuso e maltrattamento.

È questa una questione centrale nel panorama delle violenze contro la persona. Occorre un lavoro coordinato e specializzato per gli interventi di recupero e riabilitazione. I servizi integrati dedicati, competenti qualificati e stabili possono svolgere un ruolo importante per cogliere i sintomi del disagio connesso all'abuso e al maltrattamento.

b9) Contrasto alla devianza e alla delinquenza giovanile.

La devianza minorile sta vivendo profonde trasformazioni negli ultimi anni ed è divenuta complessa. Sono necessari quindi interventi articolati, che coinvolgano i genitori. Nell'ottica della giustizia ripartiva vanno poi attivati percorsi di responsabilizzazione

verso il minore, di aiuto delle vittime, di coinvolgimento della collettività con azioni di riconciliazione, mediazione e riparazione.

b10) Minori stranieri.

In tutte le decisioni riguardanti i minori deve essere tenuto prioritariamente in conto l'interesse superiore del minore, recita la Convenzione ONU del 1989.

In attuazione di questo principio bisogna assicurare a tutti i minori stranieri anche se privi del permesso di soggiorno, il diritto di avere un progetto pedagogico di tutela e inclusione sociale, di essere iscritti a scuola (non solo a quella dell'obbligo), di usufruire delle prestazioni sanitarie.

Tali interventi esigono una qualificazione più adeguata per l'interesse penale minorile straniero.

b11) Minori stranieri non accompagnati.

Esistono quattro tipologie di minori stranieri non accompagnati: 1) quelli che richiedono asilo politico per motivi umanitari; 2) le vittime di tratta; 3) quelli che emigrano con il tacito o esplicito consenso dei genitori alla ricerca di un futuro migliore; 4) quelli che intendono ricongiungersi ai genitori.

b12) La mediazione penale.

Agevole il superamento dell'ottica punitiva e riabilitativa della pena in favore di interventi riparativi e di risocializzazione che evitano i pericoli di criminalizzazione e stigmatizzazione connessi alla gestione penale.

## **Le azioni proposte**

A conclusione dell'analisi svolta l'Osservatorio ritiene di dover proporre le seguenti azioni come priorità da indicare al Governo in attuazione di questo Piano.

[N.B. A questo punto il Comitato indicherà le azioni che ritiene opportuno proporre].

## **Le conclusioni: monitoraggio e valutazione**

Come si è detto nella parte introduttiva è determinante per la realizzazione del Piano di Azione per l’infanzia e l’adolescenza l’uso di strumenti di monitoraggio e valutazione delle azioni previste. Questo impegno vedrà protagonisti l’Osservatorio nazionale e il Comitato tecnico-scientifico del Centro nazionale, ma coinvolgerà anche la collegialità dei soggetti impegnati nella realizzazione del Piano. Il monitoraggio permanente delle fasi di realizzazione del Piano consentirà di avere una maggiore quantità e una superiore qualità delle conoscenze e, quindi, di definire un miglior processo decisionale ai diversi livelli.

La scelta è quella di impegnare l’Osservatorio, durante l’elaborazione del Piano di Azione, nella costruzione di indicatori (di contesto, di risorse, di processo e di risultato) relativi sia alla condizione dell’infanzia e dell’adolescenza che alla situazione di interventi e servizi dedicati, che potranno essere quantificati prima, durante e dopo la realizzazione delle azioni previste dal Piano di Azione per l’infanzia e l’adolescenza.

Il gruppo di lavoro impegnato nel monitoraggio, a breve, medio e lungo termine, potrà aiutare anche a proporre le eventuali necessarie correzioni all’attuazione del Piano stesso. Esso potrà avere come nucleo centrale i gruppi di lavoro dell’Osservatorio che hanno redatto gli altri documenti di base del Piano.

Ulteriori elementi qualificanti di questa impostazione di monitoraggio saranno:

- la composizione mista, con i diversi livelli dell’amministrazione pubblica e le organizzazioni non governative, dell’Osservatorio nazionale cui farà riferimento l’attività di accompagnamento, controllo, valutazione;
- la partecipazione dei bambini e degli adolescenti al monitoraggio del Piano, con forme specifiche di coinvolgimento.

[Questa parte conclusiva dovrà essere completata con eventuali altre osservazioni svolte dai componenti del Comitato o dell’Osservatorio].