



# Cittadini in crescita

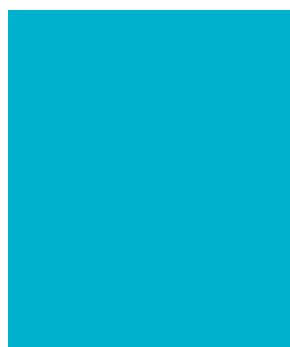
nuova serie, 1/2010

- Editoriale: Per una cultura dell'infanzia e dell'adolescenza* ●
- Diritti umani e diritti dei bambini*
- *I diritti secondo i ragazzi, in Italia*
  - *I minori di origine straniera a scuola*
  - *Interviste a Vandana Shiva, Ugo Cedrangolo, Antonella Caprioglio*
- La Conferenza nazionale sull'infanzia e l'adolescenza* ●
- Il sistema integrato dei servizi educativi per la prima infanzia*
- *La campagna nazionale per la promozione dell'affidamento familiare*
  - *Dalla parte dei cittadini in crescita*
  - *Diritti dell'infanzia e iniziative degli organismi europei*
  - *Rom città aperta*
  - *Gli studi sociali e i diritti dei bambini a vent'anni dalla CRC*
  - *Rassegna normativa*



# Cittadini in crescita

nuova serie  
1 | 2010



**3** Editoriale Per una cultura dell'infanzia e dell'adolescenza  
*Francesco Paolo Occhiogrosso*

**5** Lavorando per i diritti umani dei bambini: quali insegnamenti per il futuro  
*Nigel Cantwell*

**9** "Penso che andrò a leggermi la Convenzione". I diritti secondo i ragazzi, in Italia  
*Valerio Belotti*

**22** Inserimento e integrazione scolastica di bambini e ragazzi di origine straniera: le questioni aperte  
*Maddalena Colombo*

**28** Il diritto al presente e al futuro. Intervista a Vandana Shiva

**33** Vendita di bambini, prostituzione minorile e pedopornografia. Strumenti di prevenzione e contrasto possibili attraverso il Protocollo opzionale alla CRC. Intervista a Ugo Cedrangolo

**38** Le pratiche di affidamento dei bambini tra dati di realtà ed enfattizzazione dei media. Intervista ad Antonella Caprioglio

#### IL WELFARE PER L'INFANZIA E L'ADOLESCENZA

**44** FOCUS La Conferenza nazionale sull'infanzia e l'adolescenza  
*Roberto Marino, Adriana Ciampa*

**51** Il sistema integrato dei servizi educativi per la prima infanzia: linee di tendenza, criticità e potenzialità  
*Aldo Fortunati, Lorenzo Campioni*

**60** Un percorso per l'affido. Il progetto nazionale di promozione dell'affidamento familiare  
*Salvatore Me, Liana Burlando*

#### DALLA PARTE DEI CITTADINI IN CRESCITA

**65** Il Nomenclatore interregionale degli interventi e servizi sociali: una sfida di sistema per l'infanzia e l'adolescenza  
*Marisa Lama, Giovanna Tresso*

**72** Progetto Tonino: per non far pagare ai piccoli gli errori dei grandi  
*Gianluca Capodanno, Maria Crispino*

**77** La parola alle bambine, ai bambini, alle ragazze e ai ragazzi. Il rapporto pilota del coordinamento PIDIDA  
*Laura Baldassarre*

**81** Nella rete di Beyond  
*Maria Vittoria Maroni*

#### INIZIATIVE INTERNAZIONALI E NAZIONALI

**85** Diritti dell'infanzia e iniziative degli organismi europei  
*Erika Bernacchi*

**91** Rom città aperta: dagli immaginari alle immagini, dai luoghi comuni ai luoghi in comune  
*Fabrizio Colamartino, Marco Dalla Gassa, Antonella Schena*

**95** Gli studi sociali e i diritti dei bambini a vent'anni dalla Convenzione ONU: riflessioni in ricordo di Alfredo Carlo Moro e Angelo Saporiti  
*Antonella Schena*

**101** RASSEGNA NORMATIVA a cura di *Tessa Onida*

Sommario

CiC



Presidenza del Consiglio dei Ministri  
Dipartimento per le Politiche della Famiglia



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



# Cittadini in crescita

nuova serie, 1/2010

Pubblicazione registrata presso il Tribunale di Firenze il 15 maggio 2000 (n. 4965)

**Direttore responsabile** Roberto Marino

**Direttore scientifico** Francesco Paolo Occhiogrosso

**Condirettore scientifico** Valerio Belotti

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



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

**Area documentazione, ricerca e formazione** Aldo Fortunati

**Servizio documentazione editoria e biblioteca** Antonella Schena

**Redazione** Donata Bianchi (coordinamento),  
Anna Buia, Barbara Guastella, Tessa Onida, Roberta Ruggiero

**Supporto tecnico-organizzativo** Maria Bortolotto

**Realizzazione editoriale** Caterina Leoni, Paola Senesi

**Progetto grafico e impaginazione** Barbara Giovannini

**Stampa** Litografia IP, Firenze - aprile 2010

**Hanno collaborato al numero** Valentina Ferrucci, Marilena Mele, Joseph Moyersoan, Valentina Rossi

Le illustrazioni sono tratte da *La bambina filosofica*, Kappa Edizioni  
© Vanna Vinci / Kappa Edizioni - www.kappaedizioni.it

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

# Per una NUOVA CULTURA dell'INFANZIA e dell'ADOLESCENZA

CiC

**Francesco Paolo Occhiogrosso**

Presidente del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza

Sono trascorsi ormai dieci anni da quando Alfredo Carlo Moro illustrava nell'editoriale del primo numero di questa rivista (1/2000) le ragioni della nuova pubblicazione nel modo seguente: «Il nostro impegno non vuole e non può essere meramente accademico e astratto, guardando in vitro al bambino e alle sue esigenze: la ragione della nostra presenza e della nostra opera sta nel tentativo, ambizioso ma non impossibile, di contribuire a far crescere una cultura nuova dell'infanzia e dell'adolescenza, di stimolare iniziative per rendere più accettabile la condizione di vita dei soggetti in formazione e più ordinato l'itinerario di sviluppo verso una sia pur relativa maturità, di consentire una migliore assunzione di responsabilità degli adulti, spesso tanto atoni, nei confronti delle nuove generazioni». Queste parole sono tuttora attuali e possono essere riproposte come punto di partenza della nuova serie di *Cittadini in crescita*, che intende rivisitare questo strumento informativo, aggiornandolo certo, ma assicurando anche la continuità dell'attività di informazione e divulgazione già iniziata. Alla luce delle parole di Moro è opportuno svolgere una sia pur sintetica analisi dei cambiamenti intervenuti in questi dieci anni nella condizione dei bambini e dei ragazzi. A tal fine è utile partire dai termini che costituiscono il titolo della rivista, soffermandoci sui due concetti proposti: quello di cit-

tadini e, quindi, quello di crescita. Quanto al concetto di cittadini, non c'è dubbio che due temi abbiano più di recente assunto un ruolo portante nell'economia della riflessione in corso: l'uno è relativo all'ascolto del minore e l'altro alla partecipazione. L'ascolto sta acquistando sempre più la dignità di diritto soggettivo del bambino, anche se ciò sta avvenendo più per effetto delle leggi di ratifica delle convenzioni internazionali in materia che per quello della legislazione nazionale vera e propria. E questa deve essere una lacuna da colmare. È importante tuttavia prendere atto del fatto che l'ascolto sta uscendo dalla logica della mera protezione per divenire il mezzo diretto all'affermazione del minore di età in ogni ambito allo scopo di realizzare il proprio benessere e porsi come parte attiva della società. Strettamente connesso al diritto all'ascolto è quello alla partecipazione, intesa ancora più dell'ascolto come attiva presenza e contributo alle decisioni in ambito familiare, scolastico, sociale, politico, amministrativo e giuridico. Entrambi tali concetti devono essere conosciuti da bambini e adolescenti attraverso un'educazione ai diritti umani: la partecipazione, in particolare, grazie alla possibilità di organizzarsi e associarsi liberamente, si pone come momento centrale per un più ampio sviluppo della personalità e, in sostanza, come un elemento costitutivo della democrazia.

Non a caso l'importanza di questi due temi è stata ampiamente studiata dall'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza, che in vista della redazione del prossimo piano di azione ha dedicato



grande attenzione all'ascolto e ha dato significativo rilievo alla partecipazione minorile, designandolo come tema da affrontare per il primo dei gruppi di lavoro che hanno curato la bozza di piano di azione. Passando ora a riflettere sul concetto di "crescita", va subito detto che questa si caratterizza per la sempre maggiore complessità del suo modo di essere, tanto che sarebbe opportuno anche qui proporre il termine in esame al plurale e parlare di "crescite" piuttosto che di crescita.

La complessità indicata si coglie quando si tenga conto della mutata configurazione che hanno i rapporti tra generazioni nel nostro Paese, i cui tratti peculiari sono da ricondurre anzitutto alla persistenza di un basso livello di natalità, al continuo processo d'invecchiamento della popolazione, ai cambiamenti registrati nelle strutture e nei comportamenti familiari, alla crescita di nuove e diverse tipologie di famiglia e, infine, al lungo prolungamento della condizione di dipendenza familiare dei giovani causata soprattutto dalle difficoltà di ricerca di un lavoro adeguato. Cambiamenti che spesso rimettono in gioco e sotto tensione i rapporti tra le generazioni. La proposta dell'Osservatorio nazionale di studiare un piano di interventi di un "patto" tra le generazioni come prospettiva culturale punta proprio ad affrontare quest'ultima tematica.

La complessità descritta è resa ancora maggiore dalla presenza e dalla crescita dei minori di età stranieri in Italia. Per loro sempre più serie sono le esigenze di rispetto della loro diversità e, insieme, di integrazione.

L'evoluzione intervenuta nella condizione e nelle problematiche dell'infanzia e dell'adolescenza negli ultimi anni ha suggerito al Comitato tecnico scientifico del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza di dar vita alla nuova serie della rivista allo scopo di realizzare più fini insieme.

- Contribuire all'integrazione dei diversi strumenti informativi e documentari realizzati dal Centro nazionale: i Quaderni, la Rassegna bibliografica, il Portale infanzia e adolescenza, la Newsletter telematica. Non a caso, la pubblicazione tornerà ad avere una periodicità trimestrale e si distinguerà dalle passate edizioni per il passaggio di alcuni contenuti sul canale informativo del Portale.
- Individuare come ambiti privilegiati la riflessione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, sotto il profilo culturale, sociale e di policy.
- Raggiungere un pubblico variegato di lettori, in primo luogo operatori e professionisti dei servizi

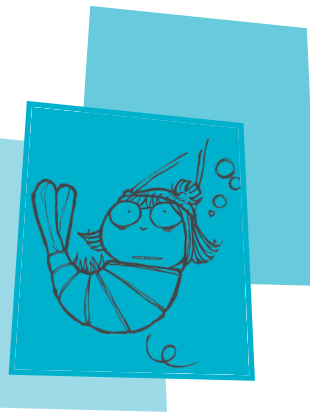
all'infanzia e all'adolescenza e amministratori pubblici, ma anche studiosi e ricercatori.

- Diffondere prevalentemente opinioni, riflessioni, analisi e ricerche esterne alla produzione del Centro nazionale favorendo così il dibattito.

La costruzione della rivista si fonda su due organismi basilari. Il Comitato di redazione rappresenta il luogo di elaborazione delle scelte editoriali della rivista; ne fanno parte rappresentanti del Comitato tecnico-scientifico del Centro nazionale e delle amministrazioni centrali che hanno la titolarità e la responsabilità dell'intera attività del Centro nazionale, esperti dell'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza, rappresentanti dell'Istituto degli Innocenti. La Redazione tecnica ha la responsabilità per quanto riguarda la produzione, la promozione e la diffusione della rivista.

Entrando ora più dettagliatamente nel discorso relativo alla linea editoriale, va rilevato che la rivista tende a seguire un asse di dibattito culturale, intersecando gli ambiti della policy e dei diritti dell'infanzia. Essa si compone di approfondimenti giornalistici (attraverso interviste o report), che cercano di catturare esperienze, storie e riflessioni su aspetti di attualità e innovativi, di contributi tematici, di rubriche basate su rassegne e presentazioni di esperienze. Conserva un ruolo importante lo scambio con il mondo della ricerca, dell'università e degli altri livelli istituzionali. In particolare, l'inserimento nel Comitato di redazione di un rappresentante delle Regioni e di due componenti dell'Osservatorio nazionale permetterà di segnalare, anche simbolicamente, la natura della rivista come uno strumento a sostegno delle iniziative di collaborazione e scambio di esperienze tra amministrazioni centrali, regioni ed enti locali, iniziative che l'Osservatorio e il Centro nazionale promuovono sia nell'ambito delle attività di indirizzo sia in quelle dedicate alla ricerca e documentazione.

Questa "marca" editoriale aggiuntiva consentirà quindi alla rivista di occupare un'area di nicchia esclusiva nel panorama italiano delle riviste che si occupano di infanzia e adolescenza, senza sacrificare la dimensione culturale e di ricerca. Essa, in ultima analisi, potrà rappresentare a livello italiano l'unico spazio di riflessione specializzato sulle politiche per l'infanzia e l'adolescenza. L'augurio per questa "neonata" è perciò che continui a crescere bene; che possa diffondersi al punto da poter raggiungere quanti per passione, ideali, valori e pratiche credono che i bambini e i ragazzi siano non i cittadini del domani, ma del tempo presente.



# Lavorando per i DIRITTI UMANI dei BAMBINI: QUALI INSEGNAMENTI PER IL FUTURO<sup>1</sup>



**Nigel Cantwell**

Esperto internazionale di politiche per la tutela e la promozione dei diritti dell'infanzia

Sulla base delle esperienze compiute nel corso dell'implementazione della Convenzione ONU sui diritti del fanciullo del 1989, è possibile individuare alcune sfide da portare avanti per la completa attuazione del documento. In primo luogo è bene ricordare che la Convenzione è stata sviluppata all'interno della Commissione per i diritti umani, che ha prodotto un documento pattizio, frutto dell'accordo della comunità internazionale sull'essenza dei *diritti umani del bambino*. Si tratta della Convenzione ratificata in minor tempo e dal maggior numero di Paesi nella storia dei trattati internazionali sui diritti umani.

NON DATEMI CONSIGLI!  
SO SBAGLIARE DASOLA-



All'elaborazione del documento, che ha richiesto dieci anni di lavoro, hanno collaborato organizzazioni con un *focus* specifico sul bambino e sui diritti dell'uomo. L'attività di queste organizzazioni ha contribuito alla creazione del movimento per i diritti dell'infanzia all'interno del sistema dei diritti umani.

Ancora oggi troppo spesso si sente dire: «A cosa serve un trattato sui diritti dell'infanzia se questi diritti sono violati così di frequente?». È un fatto preoccupante. La Convenzione sui diritti del fanciullo è speciale in quanto strumento di tutela da utilizzare e non, ovviamente, come rimedio in sé. Pertanto, prima di tutto, non si devono nutrire aspettative esagerate, così come non si nutrono nei confronti di altri trattati sui diritti umani: è necessario considerare i diritti dei bambini all'interno

<sup>1</sup> Intervento realizzato in occasione del Seminario *Vent'anni d'infanzia. Retorica e diritti dei bambini dopo la Convenzione dell'Ottantanove* organizzato dall'Ufficio Protezione e i diritti umani dei bambini della Regione Veneto, il Centro interdipartimentale di ricerca e servizi sui diritti della persona e dei popoli e il Dipartimento di Sociologia dell'Università degli studi di Padova e tenutosi a Padova il 17 novembre 2008.

## Ancora oggi troppo spesso si sente dire: «A cosa serve un trattato sui diritti dell'infanzia se questi diritti sono violati così di frequente?». È un fatto preoccupante: la Convenzione sui diritti del fanciullo è uno strumento di tutela e non un rimedio in sé

del quadro più ampio dei diritti dell'uomo. Tale approccio diventa essenziale anche in relazione alle modalità attraverso cui sviluppiamo gli interventi che è possibile attuare per far valere questi diritti. Secondo elemento: pur riconoscendo la Convenzione come un importante segno di progresso nell'affrontare questioni relative all'infanzia e all'adolescenza, non si può dire di essere arrivati alla fine del percorso e di aver raggiunto la destinazione finale nello sviluppo dei diritti del bambino se non si sono affrontate le criticità di attuazione.

Nel 1978 il primo progetto di Convenzione sui diritti del fanciullo presentato dalla Polonia fu criticato ampiamente in quanto giudicato una pedissequa riproduzione della Dichiarazione del 1959. Al tempo si disse che nei diciannove anni trascorsi tra il 1959 e il 1978 vi erano stati così tanti cambiamenti nella società e così tanti sviluppi nelle conoscenze e nell'approccio al mondo dell'infanzia e dell'adolescenza da richiedere la stesura di un testo che ne tenesse conto. Oggi, a quasi vent'anni dall'adozione della Convenzione nel 1989, sono subentrati altrettanti sviluppi e cambiamenti di cui il documento, così come è formulato, probabilmente non tiene conto.

Un segno tra molti di questi cambiamenti è l'adozione del Protocollo opzionale sul coinvolgimento dei bambini nei conflitti armati, che nel 2000 ha integrato gli standard predisposti in materia dalla Convenzione; ma ci sono altri elementi che, pur esistendo in precedenza, sono divenuti oggetto di attenzione, acquisendo caratteri di sempre maggiore urgenza. È il caso, ad esempio, dei bambini rimasti a capo delle proprie famiglie perché orfani di entrambi i genitori morti a causa della pandemia di AIDS o nel corso di conflitti armati, o quello dei minori stranieri non accompagnati, sia migranti che vittime della tratta, un fenomeno cresciuto in maniera significativa nell'ultimo

ventennio. La predisposizione di risposte adeguate ai bisogni di questi bambini è motivo di grande dibattito in tutta l'Europa occidentale, ma la Convenzione fornisce solo delle indicazioni operative basilari.

A ciò si aggiunge anche il fatto che diverse questioni non sono affrontate dalla Convenzione in maniera chiara e tale da fornire delle indicazioni precise su come ben operare. Un esempio è il ruolo effettivo dei servizi di cura per i bambini fuori dal contesto familiare: se è previsto l'obbligo di predisporre servizi di cura alternativa, mancano indicazioni sugli obiettivi e le modalità che essi devono perseguire. Un'altra questione riguarda il dibattito, particolarmente acceso in alcuni Paesi, in merito alle punizioni corporali, che non sono esplicitamente bandite dalla Convenzione.

Da questi esempi si può dedurre che questo documento non è la parola finale in merito a problematiche specifiche, pur rappresentando, comunque, "l'ultima parola" in merito ai diritti umani riconosciuti ai bambini ai nostri giorni. Tutto questo è fondamentale per le attività di promozione dei diritti dei bambini e di una cultura rispettosa di questi sulla base di quanto previsto dalla Convenzione stessa.

Attualmente si possono individuare due pericoli, in relazione tra loro, legati all'approccio nei confronti dei diritti umani dei bambini. Innanzitutto, tanti degli interventi e degli sforzi che sembrano compiuti a favore dei diritti dei bambini, nella pratica non si basano sui metodi o sui principi dei diritti umani, né sull'assunto vitale che i diritti sono nei trattati e non nei nostri pensieri o nelle nostre menti. Di conseguenza si assiste a una frequente rimozione dei diritti dei bambini dall'ambito più generale dei diritti umani, in contraddizione con uno degli obiettivi primari della Convenzione: l'inclusione dei diritti dell'infanzia tra i diritti dell'uomo. Si possono citare alcuni esempi di questo fenomeno.

Primo esempio: *Put children first, Il bambino per primo*: si tratta di uno slogan che ha avuto eco a livello internazionale, simile ad altri slogan che tuttora mettono il bambino in una posizione prioritaria in relazione agli altri esseri umani. Questo non è un "approccio corretto ai diritti umani": è impossibile creare un gruppo di persone identificate per il loro status o qualsiasi altra caratteristica e dire che questo gruppo sociale è più importante di un altro. Ci sono ovviamente delle situazioni in cui è necessario prendere delle decisioni e fare delle

scelte dando la precedenza ad alcuni interessi, ma nell'ambito dei diritti umani non è possibile attribuire la precedenza assoluta a un gruppo nei confronti di altri gruppi di persone.

Il secondo esempio si potrebbe chiamare “la resistenza/persistenza dell'approccio paternalista o caritatevole”. Quando si parla dei diritti dei bambini si usa troppo spesso l'espressione “vittime vulnerabili”: è un linguaggio che si potrebbe definire di “retorica sentimentale” e spesso caratterizza l'attività di promozione dei diritti di bambini e ragazzi. Anche in questo caso non si parla di questioni connesse ai diritti dei bambini fondando l'approccio sui principi dei diritti umani. Troppo di frequente, quando si elaborano e diffondono messaggi destinati alla raccolta di fondi per attività e interventi a favore di bambini e ragazzi, si fa ricorso a un approccio sentimentale, che non ha nulla a che vedere con i diritti umani.

Terzo esempio, che parte da un dato numerico: si è parlato, e si parla ancora oggi, di 300 mila bambini soldato nel mondo, tuttavia la gran parte di questi ragazzi coinvolti nei conflitti armati non è esattamente quello che normalmente si definirebbe “bambino” o “soldato”. Al momento, per essere più precisi, si sente sempre più far riferimento a ragazzi e ragazze (quasi tutti hanno almeno 12 anni) associati a forze belliche o a gruppi armati con ruoli differenti come messaggeri, schiavi sessuali e – per una minoranza – soldati attivi nel conflitto. Se si trattasse di adulti, non sarebbero definiti tutti soldati, ma, più precisamente, persone sfruttate da parte di gruppi armati. Pertanto, quando si adotta questo modo sensazionalistico di parlare di “bambini soldato” con l'obiettivo di attrarre la simpatia degli interlocutori, ottenere il supporto e forse raccogliere denaro, non si serve la causa della promozione dei diritti dei bambini, ma si nascondono le violazioni estreme subite da questi adolescenti dietro un linguaggio non adeguato e riduttivo.

Molto spesso giochiamo sul numero degli orfani presenti nel mondo: da 2 milioni fino a 143 milioni! Probabilmente nel mondo ci sono 2 milioni di orfani di madre e di padre che non ricevono alcun tipo di cura da parte della famiglia allargata: si tratta di una cifra in relazione alla quale un Paese può pianificare degli interventi e rispondere in maniera efficace. La situazione è ben diversa se si deve pensare a 143 milioni di “orfani”: un fenomeno di queste dimensioni va al di là di ogni immaginazione e nasconde una variegata gamma di situazioni. Infatti, la realtà dei 2 milioni di orfani di

entrambi i genitori richiede un tipo di risposta completamente differente da quella necessaria per far fronte ai bisogni dei rimanenti 141 milioni di “orfani” di uno solo dei genitori e/o curati dalle loro famiglie. Pertanto, se stiamo cercando una risposta efficace, dobbiamo parlare solo dei 2 milioni tentando di risolvere una reale situazione di disagio e tutelare questi bambini con un approccio operativo basato sui diritti.

A tali elementi si aggiungono altre problematiche di cui bisogna tener conto nel considerare gli ostacoli a una piena attuazione della Convenzione. Una questione riguarda i giuristi che, a prescindere dalla situazione che ci si trova ad affrontare, nel ten-

### Quando si parla dei bambini si usa troppo spesso l'approccio paternalista o caritatevole: prevale una retorica sentimentalista efficace per la pubblicità, ma che non giova alla causa dei diritti dell'infanzia

tare di dare attuazione alla Convenzione vogliono che questa sia applicata alla lettera senza mai discutere l'applicabilità di un principio o di un diritto in una specifica situazione. In questi casi si può usare un gioco di parole: non abbiamo bisogno di *jurist-purists*, puristi del diritto, bensì di *jurist-prudents*, giuristi che si rapportino in modo prudente all'approcciare l'attuazione della Convenzione e al suo contenuto in quanto strumento di tutela di diritti violati.

Un altro elemento di preoccupazione è l'assenza di rigore nel presentare i casi, e in particolare nel descrivere il contenuto dei diritti del bambino così come sanciti nella Convenzione. Si parla spesso, ad esempio, di un “diritto del bambino a una famiglia” che non è menzionato nella Convenzione. Altro dato: il principio dell'interesse superiore del fanciullo, a prescindere da quello che molti rivendicano, non è il fattore decisivo nelle questioni concernenti il bambino. La Convenzione dice semplicemente che l'interesse superiore del bambino deve ricevere – è questa la differenza! – una considerazione preminente “solamente” nel prendere decisioni che hanno conseguenze sulla vita del fanciullo coinvolto. Altro esempio: il Comitato sui



diritti del fanciullo nell'organizzare la sua giornata di discussione annuale del 2006 l'ha intitolata: *Il diritto del bambino a essere ascoltato: parlare, partecipare e decidere – The Right of the Child to be Heard: Speak, Participate and Decide*. Questo titolo fa riferimento all'articolo 12 della Convenzione, ma non vi è nulla nell'articolo 12 o in altri punti della Convenzione in cui si faccia riferimento al diritto del bambino di decidere. Perché elaborare un titolo di questo genere, dando l'impressione che il bambino abbia in un qualche modo il diritto di decidere o un potere decisionale?

Siamo di fronte a quello che chiamo il fenomeno dell'"inflazione dei diritti". Sembra crescere sempre di più una pratica di interpretazione dei diritti contenuti nella Convenzione con l'obiettivo di far sì che questi coprano gli ambiti di interesse particolare o di spingere le pareti dei diritti dei bambini oltre il loro limite. Così si è impegnati a creare nuovi "diritti" o a gonfiare quelli esistenti, con la conseguenza di svuotare di valore anche quelli ri-

un fenomeno sociale, invece di parlare di consultazione con i bambini in una maniera costruttiva ed efficace. Troppe risorse sono sprecate per la promozione della partecipazione in sé, piuttosto che per la costruzione di forme di consultazione efficaci e per la promozione e difesa dei veri diritti dei bambini.

Altre questioni riguardano la mancata applicazione del metodo tipico dei diritti umani, provocato dal tentativo di creare un metodo specifico per i diritti del bambino, che ha comportato una separazione di questi dall'ambito più generale dei diritti umani. In particolare, questo fenomeno ha comportato una perdita di efficacia nelle attività di *advocacy* e promozione basate su fatti verificati e fondati, così come sono portate avanti dai difensori dei diritti umani. Ancora non si riesce a operare e a mobilitare gli interventi per le vere e più serie violazioni dei diritti dei bambini. Si tende più facilmente a promuovere il diritto generico a esprimere la propria opinione, piuttosto che, com'è accaduto qualche tempo fa, a difendere il diritto di un solo bambino incarcerato che non ha avuto la possibilità di chiarire la propria posizione e difendersi.

In conclusione sono due gli insegnamenti da ricordare: bisogna essere realisti nelle richieste e rivendicazioni formulate e nel definire il fondamento di queste nostre rivendicazioni; bisogna essere rigorosi, abbandonando l'approccio di tipo sentimentale o sensazionalistico, e iniziare a tenere in considerazione fatti veri e verificati e correlati a diritti riconosciuti su cui basare la nostra attività di promozione e di difesa.

## Non abbiamo bisogno di *jurist-purists*, puristi del diritto, bensì di *jurist-prudents*, giuristi prudenti nel considerare l'attuazione della Convenzione e il suo contenuto come strumento di tutela di diritti violati

conosciuti. Si deve, più semplicemente, lavorare sui diritti esistenti e riconosciuti, in modo da attuarli al meglio: un obiettivo piuttosto lontano dalla realizzazione. In più questo modo di operare assottiglia e indebolisce il consenso su cui la Convenzione è stata costruita parola per parola, frase per frase, paragrafo per paragrafo, articolo per articolo. Si tratta di un consenso vitale la cui perdita comporterebbe un ritorno alla fase precedente al 1989, quella degli anni Settanta, quando i cosiddetti "diritti dei bambini" erano null'altro che una disomogenea e anacronistica raccolta di dichiarazioni e aspirazioni. Probabilmente si spreca troppo tempo a spingere i limiti del diritto alla partecipazione. Questa affermazione potrebbe apparire impopolare nel contesto attuale, ma si riscontra una tendenza eccessiva a promuovere il diritto alla partecipazione di bambini e ragazzi, considerata come



# “PENSO che andrò a LEGGERMI la CONVENZIONE”

## I DIRITTI SECONDO I RAGAZZI, IN ITALIA



**Valerio Belotti**

Docente dell'Università di Padova e coordinatore scientifico del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza



Dopo venti anni dalla sua approvazione, quanto è diffusa tra gli uomini e le donne e tra le diverse generazioni la conoscenza della CRC e delle “idee-forza” sui diritti dei bambini che la stessa Convenzione ha contribuito in modo decisivo a rendere patrimonio delle diverse istituzioni locali e nazionali? Quanto i diritti dei bambini e delle bambine, di cui la CRC è espressione, sono “sapere comune” e quanto questa conoscenza è articolata,

condivisa oppure sensibile ad altri saperi, condizioni e contesti di vita dei soggetti? Ma soprattutto quanto è conosciuto dai bambini e dai ragazzi questo insieme di idee e quali significati assume nella loro vita quotidiana?

Domande non certo retoriche, se si pensa che questi diritti sono stati prima di tutto l'esito di un processo di riconoscimento attuato esclusivamente dagli adulti in favore dei bambini. Melton, tra i primi ricercatori che si posero il problema di rispondere a questi interrogativi, sottolineava che il lavoro di approfondimento va oltre il semplice intento descrittivo, toccando il senso stesso della legittimità dei diritti stessi. In particolare per quattro ragioni: contribuire a definire l'agenda di quanti lavorano in difesa dei diritti dei bambini; informare i decisori politici delle specifiche richieste avanzate dai bambini stessi; prendere in considerazione e rispettare le opinioni dei bambini come persone e, infine, sviluppare le possibilità di partecipazione dei bambini nei processi di decisione pubblica relativi soprattutto agli aspetti che li riguardano (Melton, Limber, 1992, p. 167; Saporiti *et al.*,

2006, p. 390). In questo senso va aggiunto che non possono “esistere” i diritti dei bambini senza sapere cosa pensano i bambini stessi di questi loro diritti e più in generale della loro vita quotidiana. Com'è possibile sostenere l'idea adulta e moderna dei diritti dei bambini senza cercare di definirli e implementarli con l'aiuto e il coinvolgimento dei bambini stessi? Si tratta dell'aspetto, quello della partecipazione dei bambini alla costruzione del loro ambiente di vita quotidiana, forse più innovativo presente nella CRC stessa (Ronfani, 2003, p. 32). Ma secondo Casas e Saporiti (2006), in una delle ricerche più interessanti sull'argomento, questi obiettivi possono essere perseguiti proseguendo non solo nelle ricerche sulle rappresentazioni sociali dei bambini, ma anche in quelle degli adulti che vivono con i bambini, in particolare dei genitori e degli insegnanti, in modo che si possano delineare sempre più efficaci pratiche di sostegno all'implementazione dei diritti dei più piccoli.

#### L'indagine italiana del 2009: informazione e conoscenza

All'interno di un'ampia ricerca campionaria realizzata in Italia nei primi mesi del 2009, dedicata ai temi della partecipazione dei ragazzi nei loro ambiti di vita quotidiana (si veda il box a p. 19 per gli aspetti metodologici della ricerca), si era riservata una parte di domande relativa alla percezione che i giovani intervistati hanno dei loro diritti specifici. È la prima volta che in modo sistematico nel nostro Paese si ha la possibilità di effettuare una ricerca campionaria rappresentativa su questi temi i cui risultati, nelle intenzioni dei ricercatori e del committente, possono contribuire a sostenere specifiche azioni di promozione e di riflessione sui diritti dei bambini e degli adolescenti.

L'unico precedente, anche se territorialmente circoscritto, è attribuibile a Saporiti (2006) e ad alcuni suoi colleghi con un'indagine da loro svolta a inizio degli anni Duemila. Al di là dei risultati che questa produsse (e che verranno più avanti ripresi), gli autori auspicavano che la loro esperienza rappresentasse uno stimolo per la realizzazione di una più ampia indagine di verifica sui loro risultati. Nell'economia delle ipotesi di lavoro che volevamo raggiungere con questa ricerca, va detto che l'invito è stato raccolto e alcune loro conclusioni sono state riprese e valorizzate.

La sezione del questionario relativa a questa dimensione d'interesse era composta da una serie di quesiti che toccavano diversi aspetti sollevati, in

particolare i livelli di conoscenza e di informazione sull'esistenza di diritti specifici, le opinioni in merito a questi diritti, le valutazioni sul loro rispetto e sulle concrete possibilità di chiedere aiuto in caso di violazione dei diritti stessi.

La quota parte dei 21.527 bambini e ragazzi intervistati che risulta essere informata dell'esistenza di diritti propri di questa fase del corso di vita è decisamente alta: tocca la soglia del 90%. Siamo ben oltre la quota rilevata dall'Eurobarometro per il nostro Paese e ciò solleva non pochi interrogativi, qui non risolvibili, ma l'ampiezza e la rappresentatività dei due insiemi campionari non è affatto paragonabile. Questo risultato è invece del tutto in linea con quello raccolto dal citato gruppo di ricerca coordinato da Saporiti (2006, p. 385) tra i 1.603 ragazzi molisani tra i 10 e i 13 anni che nella misura del 96% dichiaravano di sapere che i bambini hanno dei propri diritti.

Una quota così alta di soggetti informati non può che essere frutto di una forte concordanza di risposte tra i diversi gruppi degli intervistati, siano questi ragazzi o ragazze, 11enni, 13enni o 15enni. In effetti il livello di informazione non varia in relazione alle diverse coorti di età degli intervistati, come invece si rilevava in altre occasioni di ricerca (Melton, Limber, 1992, p. 175), ma a onor del vero non in quella già citata di Saporiti.

Decisamente diverso appare però il livello di conoscenza della Convenzione internazionale del 1989, il documento in cui trovano fondamento istituzionale i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza: in questo caso “solo” il 47% degli intervistati afferma di conoscere l'esistenza della CRC<sup>1</sup>. Due dati interessanti, che da una parte rilevano un elevato livello di consapevolezza dell'esistenza di diritti propri dell'infanzia, dall'altra possono indicare che questa consapevolezza non si è ancora trasformata in “conoscenza istituzionale”, visto che la CRC è il principale strumento di articolazione e definizione specifica di questi diritti.

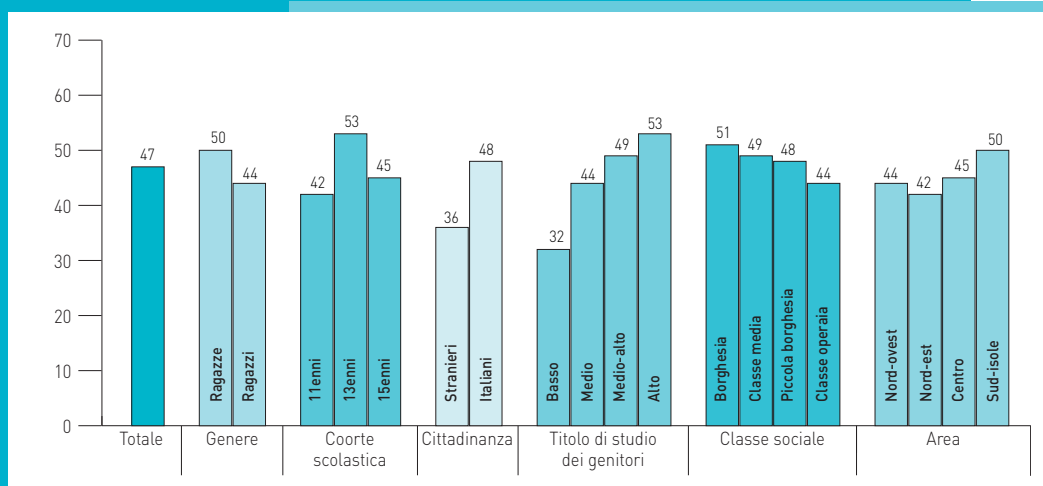
Soffermandoci su tale aspetto, considerandolo come un primo indicatore del livello di conoscenza su che cosa consistono i diritti dell'infanzia, si ritiene rilevante constatare che esso appare sì influenzato da alcune caratteristiche sociali e culturali degli intervistati, ma in alcuni casi non in modo decisivo, così come ci si poteva aspettare dai risultati di ricerche svolte sempre da Melton, principalmente in alcune città degli Stati Uniti e del Canada durante gli anni Ottanta e Novanta. Con ogni probabilità il tempo trascorso ha agito a favore di una diffusione più ge-

<sup>1</sup> Secondo i primi risultati di un'interessante inchiesta campionaria pilota svolta dal PIDIDA in cinque regioni, la quota di ragazzi e ragazze tra i 13 e i 17 anni che dichiarano di aver “sentito parlare” della CRC è del 61% (PIDIDA, 2009).

nerale dei livelli di conoscenza dei propri diritti, sciogliendo in parte le resistenze opposte da alcuni fattori individuali e familiari. Ma vediamo quali, consultando i dati proposti nella figura 1.

scolarizzazione dei genitori o, come si potrebbe dire meglio, il capitale culturale “ereditato” dai genitori. Nel primo caso i livelli di inclusione ed esclusione sociale fanno sentire il loro peso anche se non in

**Figura 1. Livelli di conoscenza della CRC secondo il genere, la coorte scolastica, la cittadinanza, il titolo di studio dei genitori, la classe sociale e l'area territoriale di residenza degli intervistati (valori percentuali; base = 20,977 casi)**



La prima evidenza da commentare è che la distribuzione dei soggetti alle risposte a questo quesito non appare sensibilmente legata in modo lineare all'appartenenza alle diverse coorti scolastiche: in questo quadro sono i 13enni a risultare più informati. Limitate appaiono anche le differenze tra i valori di conoscenza secondo il genere, visto che la distanza tra le due percentuali si limita a pochi punti. Meno influente di quanto ci si poteva aspettare risulta anche la diversificazione per grandi aree territoriali del Paese, pur dovendo sottolineare che il maggior livello di conoscenza si concentra nell'area meridionale.

Limitata appare anche l'influenza sui livelli di conoscenza esercitati dall'appartenenza di classe dei genitori<sup>2</sup>: infatti, se è pur vero che la consapevolezza e la conoscenza di aver diritti aumenta passando dalla classe sociale periferica a quella centrale della borghesia, è altrettanto vero che la distanza si misura al massimo in pochi punti percentuali che non giustificano una differenziazione tale da essere individuata come elemento di forte disuguaglianza; ciò anche in riferimento agli esiti di una specifica analisi statistica multivariata tesa proprio a testare il peso esercitato, a parità di altre influenze, da questa classica appartenenza sociale.

Di influenze significative si può parlare invece in relazione ad almeno due caratteristiche di base degli intervistati: la cittadinanza e soprattutto il livello di

modo decisamente marcato. Nel secondo le influenze sono più nette: sono informati più i bambini e i ragazzi italiani (48%) di quelli stranieri (37%), ma sono soprattutto i figli che hanno un genitore laureato che affermano livelli di conoscenza decisamente superiori (53%) rispetto a quelli che caratterizzano i figli di genitori con solo la licenza elementare (32%). Su questo ultimo punto la relazione risultante è diretta, cioè al crescere del livello del capitale culturale ereditato dalla famiglia cresce tra i figli il livello di conoscenza dei propri diritti. Vivere in un ambiente caratterizzato da informazioni e conoscenze permette quindi ai figli la costruzione di orientamenti e competenze, in questo caso riferite ai propri diritti in quanto soggetti.

I principali canali di diffusione di queste informazioni sono rintracciabili nelle esperienze scolastiche e in quelle associative (58%), spesso intrecciate tra loro in progetti specificatamente rivolti alla conoscenza e all'apprendimento dei diritti e altrettanto spesso realizzate attraverso concrete iniziative di coinvolgimento e di partecipazione dei ragazzi. Di largo peso risulta anche la comunicazione mediatica affidata alla televisione, ai giornali ma anche a semplici opuscoli e volantini informativi (43%). Un terzo degli intervistati richiama anche il ruolo svolto dai genitori (32%), mentre solo il 5% riconduce la propria informazione anche a interventi promossi in prima persona dalle amministrazioni

<sup>2</sup> La classe sociale dei genitori è stata costruita a partire dalla presa in considerazione di entrambe le collocazioni di classe dei genitori dell'intervistato. Per definire l'appartenenza di classe (qui intesa dalle posizioni lavorative occupate dai soggetti all'interno della divisione sociale del lavoro e della collocazione assunta nel mercato) e le procedure di attribuzione dei soggetti a queste, si è fatto ricorso a quanto proposto ed elaborato da Cobalti e Schizzerotto (1994). Tale variabile è articolata in quattro modalità: "borghesia" comprendente gli imprenditori, gli amministratori e i direttori di medie e grandi imprese nonché quelle di piccole imprese non artigianali, i dirigenti e i liberi professionisti; la "classe media" composta dagli impiegati di concetto, dai tecnici, dai tecnici specializzati, dagli insegnanti, ecc.; la "piccola borghesia" composta dai lavoratori autonomi, dagli artigiani, dai commercianti e dai coadiuvanti familiari; infine la "classe operaia" è composta da tutti i lavoratori manuali alle dipendenze nei diversi settori economici e dagli impiegati esecutivi a medio-basso livello di qualificazione. L'appartenenza di classe familiare o meglio dei genitori è stata individuata secondo il "principio di dominanza" attribuendo cioè alla famiglia, nel caso si rendesse necessario, la posizione di classe più elevata tra quella del padre e della madre dell'intervistato.

politiche locali e regionali. In molti casi il canale di informazione non è unico, ma si abbinano canali tra loro diversi quando “scatta” nei soggetti l’attenzione ai propri diritti.

Quanto questa attenzione è accompagnata nei soggetti che sono stati intervistati dall’aver partecipato oppure dall’essere semplicemente coinvolti in specifiche esperienze che richiamano direttamente ed indirettamente i diritti dei bambini? Negli ultimi anni in Italia si sono diffuse esperienze tra le più varie al riguardo, ma nella progettazione del questionario ci siamo interessati a quelle che hanno un’evidenza pubblica, cioè a quante, riprendendo in parte una definizione indovinata (Baraldi, 2003), rendono visibili e legittime nella città l’impegno o semplicemente l’azione e il ruolo dei ragazzi nella costruzione di momenti di discussione, trasformazione o gestione di problematiche o di spazi pubblici.

Le diverse modalità con cui queste esperienze si manifestano sono state raggruppate in cinque grandi aree e in tal senso sono state riportate nel questionario: le attività di progettazione, cura o “adozione” di aree verdi; l’adozione o la cura di monumenti e arredi urbani; altre attività collettive riservate ai bambini in città o specifici spazi pubblici; i consigli comunali dei bambini o dei ragazzi; i forum per i giovani. I risultati raccolti sono decisamente inaspettati: oltre un terzo degli intervistati, precisamente il 36%, dichiara di avere partecipato ad almeno una di queste esperienze. Tra queste primeggiano quelle dedicate alla “cura” delle aree verdi (17%). Minori, ma non tra loro distanti, le quote riservate alle altre esperienze: la partecipazione a eventi specifici dedicati all’infanzia o comunque all’adolescenza nel nome del diritto al gioco e all’ambiente (13%), ai forum dei giovani e ai consigli dei bambini o dei ragazzi (13% e 11%).

Un’ulteriore analisi di questi comportamenti dichiarati mette in evidenza un aspetto interessante rispetto alle attese di ricerca: in questi processi, che in senso molto largo potremmo chiamare di natura partecipativa, sono i bambini appartenenti alla coorte più giovane a essere più coinvolti. Infatti, nella coorte degli 11enni ben il 47% degli intervistati risulta coinvolto in questi eventi, contro il 33% e il 31% delle due coorti successive. Non si hanno conferme empiriche al riguardo ma questa particolarità potrebbe essere messa in relazione alla recente uscita dei soggetti appartenenti alla coorte degli 11enni dalle scuole elementari cioè, secondo chi scrive, dall’ordine di scuola in cui sono più diffuse le attività di promozione dei diritti. Come se i di-

ritti fossero cose da “bambini” e non anche da ragazzi. Ma si tratta di un’ipotesi che meriterebbe alcune verifiche.

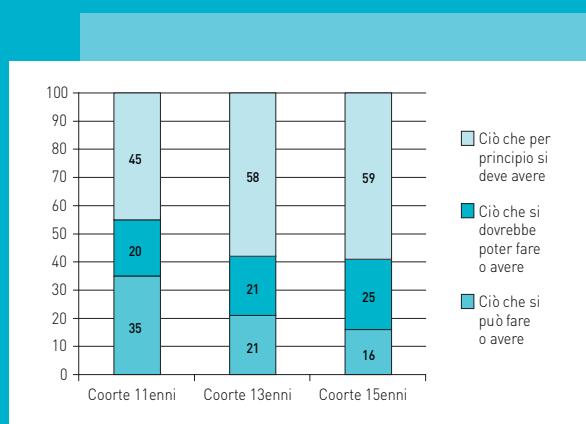
### Cosa sono i diritti

Melton, nel corso delle sue ricerche, propose un modello di affermazione della coscienza dei propri diritti tra i bambini e i ragazzi, distinguendo tre diverse idee al riguardo: “ciò che si può fare” individuando i diritti come esito di concessione da parte degli adulti; “ciò che si potrebbe poter fare o avere”, come se i diritti si identificassero in una sorta di privilegi indipendentemente dai permessi degli adulti; “ciò che per principio si deve poter fare o avere”, perché facente parte dei diritti naturali associati all’essere delle persone (Melton, Limber, 1992, p. 174). Per l’autore queste tre diverse concezioni rispecchiavano una progressiva capacità di astrazione nel processo di crescita dei bambini, prefigurando tre vere e proprie fasi consequenziali di sviluppo delle percezioni tra i bambini. In questa ricerca si è avuto l’occasione di verificare, anche se in modo diverso da quello proposto da Melton, l’esistenza di queste tre diverse percezioni, aggiungendone anche un’altra, “ciò che si deve fare” senza alcuna condizione e quindi senza alcun riferimento all’esercizio della responsabilità o dei doveri, emersa nel gruppo di ricerca durante le attività preliminari di verifica e di valutazione del questionario condotte con alcuni gruppi di bambini e ragazzi.

Le risposte date dagli intervistati si distribuiscono tra le quattro proposte, anche se il 10% circa degli intervistati afferma di non saper scegliere tra le opzioni presentate. La modalità di maggior richiamo delle risposte è quella rappresentata dai diritti naturali, che raccoglie poco meno della metà dei rispondenti (43%); seguono, pressoché con lo stesso valore, l’opzione dei privilegi (21%) e quella dell’autorizzazione (20%), mentre l’opzione del diritto senza alcuna condizione raccoglie il 6%. Ora, escludendo quanti non si sono riconosciuti nelle opzioni proposte dai ricercatori e raggruppando le due modalità ispirate a una concezione del diritto come proprietà tipica della condizione umana, si sono valutate le relazioni che queste risposte hanno con alcune caratteristiche degli intervistati. In questo caso ci si ritrova in sintonia con quanto affermato da Melton e colleghi: la distribuzione delle risposte appare sensibile alle coorti scolastiche che, come è immaginabile, sono strettamente legate all’età degli intervistati. Infatti, la concezione più astratta del concetto di di-

ritto assume al crescere del percorso formativo una rilevanza quantitativa sempre più evidente: passando dalla prima, alla seconda e alla terza coorte il peso della scelta sui diritti naturali cresce dal 45% al 58%, stabilizzandosi poi al 59%, mentre la visione legata all'autorizzazione degli adulti diminuisce, passando dal 35, al 21% e infine al 16%. Ciò però non cancella il fatto che nelle tre diverse coorti le diverse concezioni persistono pur con pesi differenziati, a significare quanto queste possano essere tra loro compresenti, anche in fasi del corso di vita prossime alla maggiore età (figura 2).

**Figura 2. Distribuzione di ragazze e ragazzi secondo la concezione dei loro diritti (valori percentuali; base = 19.075 casi)**



La distribuzione di queste concezioni non è influenzata solo dall'appartenenza di coorte d'età, ma anche in questo caso dal capitale culturale dei genitori, soprattutto nel confronto tra le concezioni diffuse tra i figli di genitori con bassa scolarizzazione e quelli con alta. Non è però influenzata dalla collocazione di classe, o almeno in modo radicale, visto che, ad esempio, la concezione legata alla dimensione dei diritti umani è presente nei figli di classe operaia e nei figli della borghesia rispettivamente nella misura del 53% e del 61%. Variazioni comunque significative dal punto di vista statistico, ma non certo sorprendenti dal punto di vista dei significati attribuiti a queste due diverse e opposte collocazioni sociali. Anche i risultati di un'analisi multivariata, utile a testare le specifiche covariazioni nella formulazione della risposta, tendono a evidenziare in sequenza il ruolo svolto dall'appartenenza di coorte e a seguire, ma con minor peso, quello svolto dal capitale culturale dei genitori.

### L'effettività dei diritti tra i generi

Fino a ora non si sono evidenziate significative divergenze nelle opinioni e nelle rappresentazioni secondo il genere degli intervistati. Bambini e bambine, ragazzi e ragazze tendono a presentare bagagli simili di informazione, di conoscenze e di concezioni dei propri diritti. Ma cosa pensano dei diritti che effettivamente nella quotidianità, al di là delle enunciazioni astratte, vengono riconosciuti agli appartenenti ai due generi? Nelle esperienze di vita quotidiana di tutti i giorni questi sono distribuiti in forma equa tra i generi?

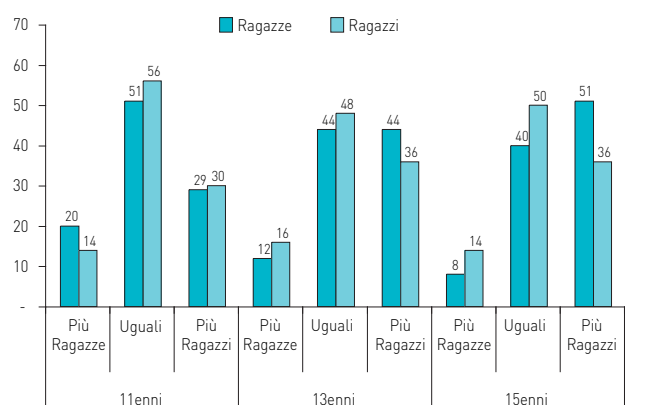
In prima battuta, la distribuzione tra i due generi delle dichiarazioni sull'esistenza di differenziazioni nell'effettività dei diritti presenta una struttura abbastanza simile, orientata a riconoscere una maggiore debolezza delle ragazze nel godimento dei diritti quotidiani da parte delle ragazze stesse. Infatti, sebbene la metà dei rispondenti si concentri sull'opzione di uguaglianza tra i due generi (45% per le ragazze e 51% per i ragazzi), un'altra parte rilevante di entrambi i rispondenti riconosce che le ragazze sono più discriminate nei confronti dei loro coetanei (42% e 34%), mentre solo una piccola parte riconosce alle ragazze di usufruire di maggiori diritti. Come evidenziato dai numeri appena riportati sono le ragazze più dei ragazzi a riconoscere queste disparità, anche se le distanze non disegnano delle "fratture" tra i due generi.

Le distribuzioni delle risposte appaiono invece più significative se, come suggerisce una specifica analisi multivariata, si articolano i dati secondo la coorte scolastica e il genere degli intervistati, i due caratteri che appaiono maggiormente influenzare la variabilità delle risposte, in questo caso più del capitale culturale e della classe sociale della famiglia e più delle diverse macroappartenenze territoriali.

Come si può notare dalla figura 3, al crescere dell'età di riferimento della coorte, le ragazze tendono a evidenziare un'esperienza quotidiana più segnata dalle differenze che dall'uguaglianza tra i generi: dal 29% delle 11enni si passa al 44% delle 13enni e infine al 51% delle 15enni. Una variazione rilevante, che non interessa i coetanei dell'altro genere: i ragazzi infatti, pur riconoscendo nelle diverse coorti scolastiche l'esistenza di una consistente discriminazione di genere (dal 30% al 36% nelle tre coorti), non sembrano intravedere al crescere dell'età e quindi delle esperienze quotidiane l'inasprimento delle differenze dichiarate dalle loro coetanee. Anzi, tendono a mantenere costante

l'idea, seppur marginale rispetto agli altri valori, che esista un esercizio dei diritti a favore delle ragazze (tra il 14% e il 16%). Una considerazione non estranea nemmeno alle ragazze, che però tendono nel corso di vita a ridurre la quota relativa a questa opzione di risposta a circa l'8% delle rispondenti.

**Figura 3. Distribuzione degli intervistati secondo l'opinione che i diritti nella quotidianità siano maggiori, uguali o diversi tra ragazzi e ragazze (valori percentuali; base = 20.681 casi)**



Come intendere l'aumento della percezione delle disuguaglianze di genere delle ragazze associate alla loro appartenenza alle diverse coorti di età?

Con ogni probabilità vanno in parte ricondotte al progredire dell'esperienza scolastica e del corso di vita vissuta dalle intervistate, nel senso che via via che si esce dalla scuola di primo grado, asessuata nei suoi percorsi, si fanno più evidenti e differenzianti le scelte scolastiche legate al genere e in parte al futuro professionale. In parte, invece, possono essere ricondotte alle esperienze di autonomia legate allo scorrere dell'età nella gestione dello spazio esterno alla famiglia, dall'uscire e dal tornare in famiglia nelle diverse ore della giornata, come infatti sembrano suggerire degli intervistati, nello spazio "volontario" lasciato appositamente nel questionario per definire opzioni diverse da quelle "secche" proposte dai ricercatori: "vi è ancora troppo maschilismo e i ragazzi hanno più libertà e rischiano di meno a girare per le strade" (quest. 20090410\_204725\_3308); "i geni-

tori si fidano di più dei maschi perché sanno difendersi. Le ragazze sono indifese se non sono accompagnate" (quest. 20090316\_205457\_3476); "perché nella mia famiglia sono considerata più fragile mentre ai miei fratelli è concesso tutto" (quest. 20090206\_191211\_3552). Esperienze di costruzione della propria consapevolezza di genere che probabilmente risentono, in modo contraddittorio, anche della distribuzione delle responsabilità di cura dello e nello spazio domestico spesso più gravanti sulle ragazze che sui ragazzi: "le ragazze dimostrano più affidabilità e di conseguenza hanno la fiducia degli adulti che gli dimostrano più diritti" (quest. 20090407\_143903\_2796).

In generale va fatto notare che il tema delle differenze di genere nel godimento dei diritti ha sollecitato gli intervistati in modo particolare e molti, nel motivare le loro risposte al riguardo, hanno scelto di definire nello spazio bianco "volontario" la propria posizione. Così la maggior parte dei ragazzi e delle ragazze (44% e 50%) che ritengono esista una maggiore differenziazione dei diritti a favore dei ragazzi, individua nella cultura maschilista del passato ma anche del presente le ragioni, pur non condivise, di questa prevalenza: "principalmente perché viviamo in una società caratterizzata dal maschilismo e, a quanto pare dal silenzio generale, ciò viene accettato" (quest. 20090610\_163441\_696); "si tratta di una carenza di cultura sin dai tempi più remoti e per quanto se ne dica la cultura è ancora precaria al riguardo" (quest. 20090509\_001909\_3400); "si tratta di un pregiudizio antico nei confronti delle ragazze quello di considerarle inferiori" (quest. 20090429\_195650\_2680). La quota parte, pur contenuta, delle risposte degli intervistati che vedeva nella pratica quotidiana un maggior riconoscimento di diritti alle ragazze sembra legata a considerazioni relative alla maggiore fragilità e vulnerabilità sociale delle donne in una società improntata a riconoscere e valorizzare da sempre le prerogative degli uomini. Tra questi intervistati una buona metà (54%) considera quindi "naturale" e "giusto" che si riconoscano più diritti di protezione alle ragazze: "poiché sono considerate più indifese rispetto a noi ragazzi" (quest. 20090321\_183527\_2972); "Sono più soggette a violenze o discriminazioni che le privano dei loro diritti" (quest. 20090219\_174732\_5984); "sono più deboli e per questo devono essere più salvaguardate" (quest. 20090327\_001318\_3896). Infine non mancano certo quanti, nel gruppo degli intervistati che individua l'esistenza di differenziazioni tra i generi, pensano che le differenze a favore dei ragazzi

siano altrettanto “naturali” e “giuste”: 14% tra le ragazze e 23% tra i ragazzi; percentuali che, se riferite all’intero campione degli intervistati, si ridimensionano rispettivamente al 4% e al 3%.

### L’importanza e il rispetto dei diritti

È noto che nella CRC si possono individuare diverse aree di significato dei diritti. Famoso e abbastanza diffuso tra gli operatori del settore è il raggruppamento dei diritti enunciati in tre diverse aree di senso, come la tripartizione nelle cosiddette “3 P”, formulate dal *Defence for Children International* in collaborazione con UNICEF (Cantwell, 1992). Questa evidenzia le dimensioni della *protection* contro ogni forma e pratica di abbandono, abuso e sfruttamento nei diversi ambiti della vita quotidiana (in famiglia, sul lavoro, nella scuola, nell’associazionismo, nei servizi di welfare pubblici e del privato sociale, nella giustizia...); della *provision*, riservata al diritto a crescere nella propria famiglia, in una casa, in buona salute, con un’alimentazione sana, un’adeguata istruzione e in generale un buon livello di benessere materiale, psichico, sociale; della *participation*, riservata ai diritti di ascolto, di espressione e di partecipazione nelle decisioni individuali e collettive che riguardano direttamente e indirettamente la vita dei bambini e della società in cui vivono.

Questa suddivisione ha il merito di porre in primo piano una delle discontinuità più evidenti rispetto ai contenuti caratteristici dei precedenti atti internazionali, tesi a sottolineare i diritti dei bambini a ricevere servizi e a essere protetti: il diritto a svolgere un ruolo attivo in termini di ascolto e deci-

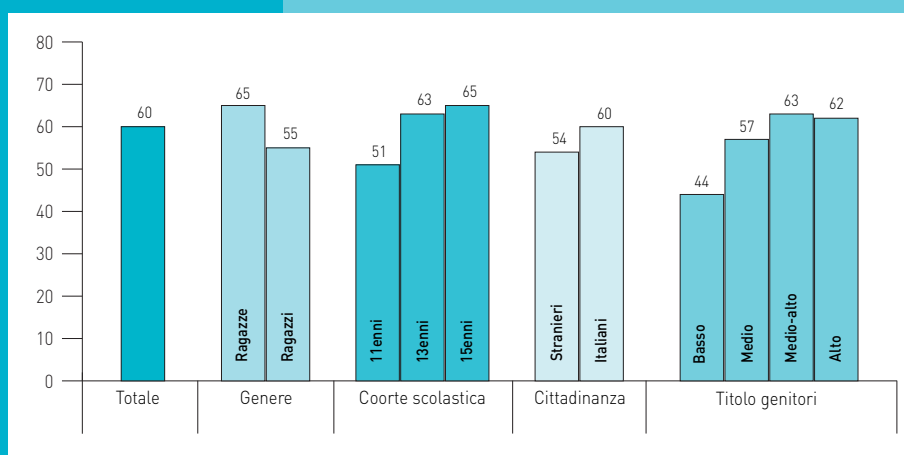
sione sulla loro vita e nella società in cui vivono. Ma anche a porre direttamente la questione delle “ambivalenze” che sollevano le pur imprescindibili relazioni tra le tre diverse aree dei diritti, in particolare tra quella della protezione e quella della partecipazione.

Come queste tre macroaree di diritti sono percepite dai bambini e dai ragazzi del nostro Paese? Affidano a uno o all’altro gruppo diversi gradi di importanza oppure li pongono sullo stesso piano come propone la CRC? La grande maggioranza degli intervistati, una volta invitata a scegliere tra le quattro opzioni corrispondenti ai tre gruppi più quella indistinta, sceglie quest’ultima nella misura del 60% dei rispondenti. Come in altri argomenti affrontati in precedenza, i caratteri che mostrano una certa influenza sulla scelta di questa opzione sono rilevabili nel genere, nell’appartenenza di coorte scolastica e – soprattutto a questo livello di analisi – nel capitale culturale dei genitori (figura 4). Sono più le ragazze, i 15enni, quanti hanno cittadinanza italiana e i figli dei genitori più scolarizzati che tendono ad apprezzare l’indistinguibilità tra i diversi gruppi di diritti.

Contrariamente a quanto ci si poteva aspettare, questa scelta non appare influenzata dalla conoscenza dell’esistenza della CRC e dalla partecipazione più o meno attiva alle iniziative di promozione e realizzazione dei diritti.

Quanti invece scelgono un gruppo particolare di diritti si orientano principalmente verso l’area della *provision* (20%), a seguire verso quella della *protection* (13%) e, l’ultimo di coda, verso quella

**Figura 4. Distribuzione di quanti ritengono che i diversi diritti hanno la stessa importanza secondo il genere, la coorte scolastica, la cittadinanza e il titolo di studio dei genitori (valori percentuali; base = 20.176; 20.396; 20.115; 17.950 casi)**





della *partecipazione* (7%). La gerarchia qui proposta, con la *provision* scelta prima della *protection*, appare interessante perché si differenzia in modo sostanziale da quanto emerge generalmente dalle rappresentazioni che gli adulti hanno al riguardo, ma anche da quanto emerge in ricerche svolte presso i bambini e i ragazzi. Infatti, quando gli adulti sono interrogati su quali siano le priorità dei diritti dei bambini, emerge sempre in modo evidente e preminente la dimensione della protezione contro i maltrattamenti e l'abuso (cfr. ad esempio Doise, 2002 ed Emiliani, Molinari, 1999). Tenendo buoni i risultati ottenuti nelle due ricerche citate è come se, parlando di bambini e dei loro diritti, gli adulti volgessero principalmente lo sguardo non tanto ai bambini stessi e alle loro specifiche esigenze di crescita, ma alle esigenze di controllo della loro "ansia da rischio" che in questi decenni di grandi investimenti soggettivi dei genitori sui propri figli appare caratterizzare sempre più le relazioni tra le generazioni all'interno delle famiglie (Beck Gernsheim, 1996).

Una specifica batteria di domande dell'indagine è stata riservata a verificare l'opinione degli intervistati sul grado di rispetto che le macroaree dei diritti appena definite hanno nella zona in cui vivono. Ciascun intervistato poteva rispondere sulla base di quattro opzioni ordinate da "per niente" a "molto", più una dedicato ai "non so". Va detto che le quote dei "non so" e delle mancate risposte sono contenute, vista la non semplicità del quesito posto, in un 5%-7%, a dimostrazione, se ce ne fosse bisogno, di come i bambini e i ragazzi abbiano precise rappresentazioni circa il rispetto dei loro diritti, anche rispondendo a strumenti di tipo quantitativo come le inchieste campionarie, il cui uso è tradizionalmente riservato alla popolazione adulta.

L'analisi delle risposte individua sempre una larga maggioranza disponibile a riconoscere una buona effettività dei diritti sulle tre dimensioni proposte. Tra queste svetta comunque l'idea che la società adulta sia molto più attenta a soddisfare le esigenze della *provision* (l'88%) che degli altri due insiemi di aspetti. Infatti per le altre due dimensioni, *partecipazione* e *protection*, si dichiarano soddisfatti rispettivamente il 75% e il 69% degli intervistati. Ma val la pena aggiungere subito che circa l'8%, il 18% e il 25% dei bambini evidenziano in queste stesse aree delle forti criticità. Non è certamente poco che circa un ragazzo su quattro dichiara di sentirsi "poco" o "per niente" protetto da maltrattamenti e

negligenze degli adulti; invece appare più alta delle attese la soddisfazione degli intervistati nel sentirsi ascoltati e presi in considerazione dalla scuola e dalla famiglia.

Considerando l'insieme di quanti rispondono di essere insoddisfatti verso il rispetto di uno dei tre insiemi di diritti, si raggiunge una quota rilevante, pari al 36% di tutti gli intervistati. Si tratta di un risultato di rilievo, visto che interessa circa un ragazzo su tre e che – si ricorda – non necessariamente riguarda le esperienze vissute in prima persona dagli intervistati stessi, ma il giudizio complessivo che questi esprimono rispetto all'attuazione dei diritti nel contesto ambientale in cui vivono.

Questo livello di insoddisfazione ha delle declinazioni più evidenti in alcune aree del Paese e secondo alcune caratteristiche delle ragazze e dei ragazzi intervistati? Quali sono, in altri termini, gli aspetti soggettivi e ambientali che sono in stretta relazione con l'espressione di questo giudizio? Per rispondere a questa domanda si è testato un modello di regressione con l'obiettivo di verificare quali, tra quattordici variabili indipendenti, fossero quelle più sensibili ad accompagnare o a contrastare il livello di malessere espresso dagli intervistati e quanto fosse per ciascuna la stima dell'impatto sulla variabile da "spiegare". Le variabili assunte come possibili fattori d'influenza sono di carattere: ambientale, come l'area geografica e l'ampiezza demografica della città di residenza; socioanagrafico, come l'appartenenza di coorte e quella di genere; familiare, come l'appartenenza di classe sociale, il capitale culturale dei genitori e la cittadinanza (italiana o straniera); soggettivo, come il livello di conoscenza della CRC e dei relativi diritti; partecipativo, come il coinvolgimento o meno nelle esperienze locali ispirate ai e dai diritti dell'infanzia.

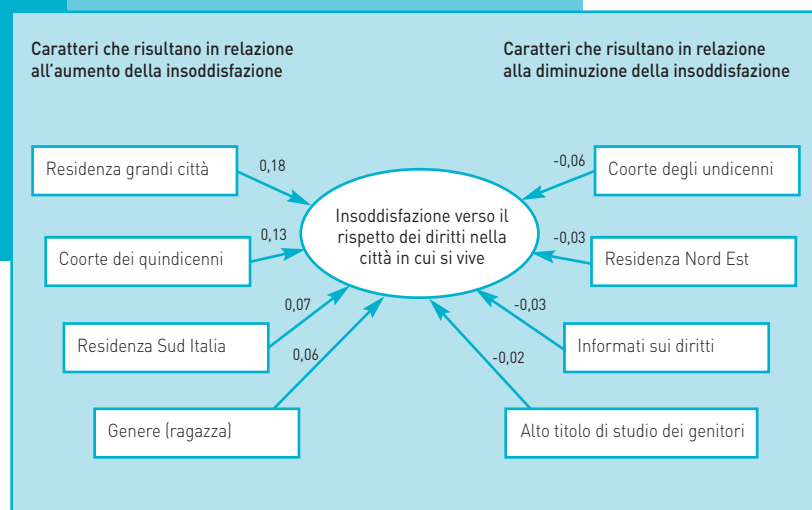
I risultati di questa particolare analisi sono prospettati nella figura 5, in cui sono riportate le variabili che presentano un'influenza significativa sul livello di insoddisfazione e il livello di variabilità spiegato dal modello d'influenza proposto. Alcuni di questi risultati sono interessanti e in parte confermano la debolezza di alcune variabili considerate tradizionalmente come determinanti, ad esempio l'appartenenza di classe. Quest'ultima non appare presente nel modello finale in quanto non esprime, dal punto di vista statistico, alcun tipo di influenza: appartenere a una classe sociale o a un'altra appare qui poco rilevante nella formazione del

giudizio sull’attuazione dei diritti, come poco rilevante appare un qualificatore che invece solitamente contribuisce in modo specifico alla formazione degli orientamenti e delle rappresentazioni sociali dei soggetti, il capitale culturale familiare dei genitori. Insomma, l’influenza della famiglia, i tradizionali caratteri di appartenenza sociale della famiglia non emergono come fattori rilevanti e significativi a formare il giudizio degli intervistati qui sotto esame. Almeno non come ci si aspettava.

avanzate in precedenza in riferimento ai riconoscimenti dei diritti in base al genere.

Il modello propone anche alcuni aspetti che ostacolano la formazione dei giudizi di criticità. Tra questi l’appartenenza alla coorte scolastica degli studenti prossimi al conseguimento della licenza media, l’essere gli intervistati residenti nel Nord-est, quelli che appaiono più informati di altri sulla conoscenza della CRC e dei relativi diritti e in forma debole, come si era annunciato, il capitale culturale familiare.

**Figura 5. La formazione del livello di insoddisfazione verso il rispetto dei diritti nella città in cui si vive (regressione lineare: impatti standardizzati secondo valori di  $p < 10^{-3}$ , casi validi = 15.785, varianza spiegata 7%)**



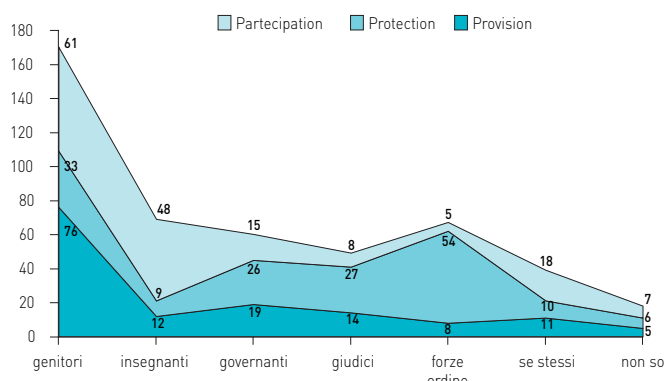
Soffermandoci ancora sui risultati inattesi, si può dire che anche l’essere straniero o figlio di stranieri o avere la cittadinanza italiana non comporta influenze tali da poter inserire questi aspetti nel modello esplicativo. Variabile che invece pensavamo rilevante nel condizionare i giudizi degli intervistati sull’effettività o meno dei diritti a livello locale.

Il modello d’influenza mostra invece la forte rilevanza attribuibile alla dimensione metropolitana o meno della città di residenza. I livelli di insoddisfazioni maggiore si registrano nelle grandi città più che nei piccoli Comuni o nelle città medio-grandi – un effetto delle complessità sociali, culturali e organizzative che caratterizzano questi ambiti territoriali. A questa influenza si accompagna quella espressa dalle ragazze e dai ragazzi residenti nelle regioni meridionali. Come risulta da altre analisi condotte sul benessere dell’infanzia, condotte attraverso l’utilizzo di dati di fonte istituzionale (Bellotti, 2009), le differenziazioni territoriali tra Nord e Sud del Paese sull’attuazione dei diritti in Italia appaiono oggi evidenti e un’ulteriore conferma viene dalle rappresentazioni che gli stessi attori hanno proposto in questa indagine campionaria. L’insoddisfazione appare più rilevante negli intervistati appartenenti alla coorte scolastica superiore e tra le ragazze invece che tra i ragazzi, proponendo in questo ultimo caso alcune delle riflessioni già

### La responsabilità del rispetto dei diritti

Dopo aver sondato le opinioni degli intervistati sull’importanza dei diversi diritti e sul livello di rispetto che questi hanno nella città in cui vivono, si è loro rivolta una specifica domanda, sempre articolata per i tre gruppi finora considerati, con cui si voleva comprendere a quali soggetti sociali i ragazzi e le ragazze rimandavano la responsabilità dell’attuazione di questi diritti. Nella struttura delle responsabilità che si è proposta si è fatto rientrare l’impegno personale e una serie di attori adulti quali i genitori, gli insegnanti, i governanti (sindaci e governo), i giudici e le forze dell’ordine. Pur avendo previsto in sede di progettazione del questionario una via di fuga al quesito (“non so”), va evidenziato che sono relativamente pochi quelli che ne hanno usufruito (dal 5% al 7%). I risultati ottenuti sono interessanti anche perché diversificati secondo il gruppo di diritti sottoposto ad analisi (figura 6).

**Figura 6. Distribuzione degli intervistati secondo i soggetti a cui spetta il compito di far rispettare i diritti (risposte multiple, valori percentuali; base = 20.977 casi)**



In via di prima approssimazione si può dire che i diritti di *provision* siano attribuibili quasi in sede esclusiva alle responsabilità genitoriali (76%); i diritti della protezione alle forze dell'ordine (54%); quelli della partecipazione ai genitori e agli insegnanti (61%; 48%). Le responsabilità più diffuse, o meglio attribuite dai nostri intervistati al maggior numero di soggetti, si riconoscono nel caso della protezione da maltrattamenti e abusi. In questo caso, come detto, si dimostra un sensibile affidamento sulle capacità di contrasto delle forze dell'ordine e solo in seconda battuta si fa conto sulle capacità dei genitori (33%), spesso coinvolti negli episodi e nelle pratiche di violenza denunciate proprio alle forze dell'ordine. Una certa fiducia nelle capacità d'intervento è dimostrata anche verso i giudici e il sistema giudiziario (27%) e i governanti (26%), mentre è decisamente basso il livello di fiducia dimostrato verso la scuola (9%).

I diritti legati a una crescita adeguata, che interessano soprattutto i genitori, sono in parte ricondotti alla responsabilità dei governanti (19%) e, in via sussidiaria, della magistratura (17%), evidentemente nei casi in cui questi non sono esercitati in modo adeguato dai familiari.

Infine il diritto alla partecipazione. In questo caso – in parte anche per la formulazione della domanda nel questionario – i soggetti a cui si attribuiscono le maggiori responsabilità nel far rispettare i diritti all'ascolto, all'informazione e alla partecipazione, sono in primo luogo, come detto, i genitori e in secondo luogo gli insegnanti. Va notato che questo è il gruppo di diritti in cui appare più alto il valore dato alla capacità di esercitare in proprio la responsabilità della loro attuazione

(18%). Una capacità quest'ultima che, vista nell'insieme delle risposte, sembra confermare la sensazione che gli intervistati si percepiscano, comprensibilmente, come soggetti deboli (Bosisio, Ronfani, 2003, p. 101). La possibilità di agire in prima persona per garantire i propri diritti si rileva poco influenzabile dalla struttura delle variabili indipendenti utilizzata in precedenza nell'analisi del livello di insoddisfazione e questo può rappresentare, se sostenuto da altre evidenze empiriche, un dato interessante soprattutto in riferimento al genere, ma anche al livello di capitale culturale ereditato dalla famiglia. L'ipotesi su cui ci eravamo mossi, sostenuti da altre ricerche sull'argomento (De Piccoli, Favretto, Zaltron, 2001), era che le ragazze attribuissero più responsabilità di tutela ad altri soggetti che a loro stesse. In effetti, se non nella domanda sulle responsabilità nel contrasto al maltrattamento, orientato come noto principalmente proprio verso le bambine e le ragazze, l'appartenenza di genere non appare affatto influente nel configurare una maggiore o minore fiducia, rispetto ai coetanei maschi, nelle proprie capacità di autotutela.

#### “Penso che andrò a leggermi la Convenzione”

Così scrive un ragazzo valdostano nella parte finale del questionario in cui si invitava gli intervistati a scrivere le proprie osservazioni sull'indagine. Non è certo una formulazione rappresentativa di tutte le dichiarazioni rilasciate, del resto molto variegata e stimolante per quanti hanno realizzato l'inchiesta, ma appare significativa di parte dei “discorsi” che questa ha sollevato nelle diverse classi coinvolte. In effetti, come si è potuto vedere,

mentre si può dire che la grande maggioranza dei ragazzi e delle ragazze intervistate sono consapevoli di essere soggetto di diritti specifici diversi da quelli riguardanti gli adulti, non altrettanto si può dire del livello di conoscenza e di diffusione della principale carta internazionale che ne ha precisato le forme e i contenuti. «Non si tratta di segnalare un divario che voglia dare peso agli aspetti formali più che a quelli sostanziali, ma di riflettere sull'importanza che un maggiore livello di consapevolezza, sia tra i giovanissimi che tra gli adulti, della legittimità – sostenuta dalla CRC – di possedere e poter richiedere i propri diritti, può avere nella costruzione delle pratiche quotidiane di relazione tra le generazioni, soprattutto nell'ambito delle politiche sociali e di cittadinanza». Nel senso di rafforzarle, di costruire le precondizioni perché queste esperienze relazionali si possano sviluppare nel nome di una prospettiva culturale non solo votata alla protezione del bambino o del ragazzo, come quella tradizionale, ma anche intrisa sempre più di una visione olistica, in cui accanto alle esigenze di tutela si pongano anche quelle dell'ascolto, della prevenzione e della promozione delle capacità fondamentali dei bambini e dei ragazzi.

Gli intervistati, come visto, sembrano più consapevoli degli adulti di questa interconnessione tra le diverse dimensioni dei diritti che li riguardano e della centralità del rapporto di cura che può caratterizzare le relazioni tra generazioni. Con tutta la reciprocità che il moderno concetto di *cura* richiama in campo sia per le specifiche azioni promosse dagli adulti sia per le azioni promosse dai bambini e dai ragazzi, entrambe sempre più ricche di senso per i diversi progetti di vita delle generazioni coinvolte in queste relazioni.

Del resto la diffusione della cultura dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza sembra svilupparsi, per i soggetti qui intervistati, accanto alla consapevolezza di non essere onnipotenti ma di essere soggetti “deboli” non certo in grado di provvedere in autonomia alla propria voglia di crescere e di “contare”. Ne è una prova la diversificazione che gli stessi propongono al quesito visto su quali siano le figure adulte responsabili nel far rispettare i diversi gruppi di diritti. La diversificazione è sicuramente un buon indicatore di una coscienza dell'intreccio dei propri limiti e delle proprie risorse, ben maggiore di quella che gli adulti abitualmente attribuiscono ai “cittadini in crescita”.

In questa diversificazione nell'attribuzione delle responsabilità adulte, che non può che richiamare

anche la qualità e l'intensità dei diversi livelli fiduciari, non ne “esce” a pieni voti la scuola con i suoi insegnanti. Alla scuola va sicuramente riconosciuto, come visto, il ruolo di grande strumento di diffusione della conoscenza sui diritti e sulla CRC, ma dopo venti anni la conoscenza sull'esistenza della Convenzione tocca a malapena la metà dei ragazzi e delle ragazze che a loro volta stentano a individuare nei propri insegnanti dei referenti a cui attribuire capacità di intervento nel caso ci si debba rivolgere a qualcuno per far rispettare dei diritti che non siano quelli dell'ascolto e della partecipazione alle regole della quotidianità scolastica. Ma anche questi aspetti si rilevano critici alla luce dei dati raccolti in differenti ambiti di domande del questionario utilizzato in questa ricerca e qui non commentati per ragioni di pertinenza e di spazio. I risultati fin qui presentati possono quindi essere anche intesi come una forma di richiesta di maggiore attenzione al sostegno, negli spazi di vita scolastici dei ragazzi, alla discussione e alla riflessione sulla formazione, sul senso e sulla ricerca di mag-

#### «DI CHI È QUESTO SPAZIO? UN PO' ANCHE MIO!»

Ricerca sui diritti alla partecipazione nei contesti di vita, nelle opinioni e rappresentazioni dei ragazzi

L'inchiesta campionaria da cui sono tratti i dati analizzati nell'articolo è stata promossa dal Centro nazionale di documentazione per l'infanzia e l'adolescenza e dal Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali.

La domanda principale di ricerca era comprendere come i ragazzi percepiscono i propri diritti e, in modo particolare, il diritto alla partecipazione. In particolare si voleva rispondere ai seguenti quesiti: qual è il livello di conoscenza della Convenzione internazionale del 1989? Quali sono gli spazi di condivisione delle scelte quotidiane nell'ambito familiare, in quello scolastico e, più in generale, nei diversi contesti di vita? Esistono, nelle rappresentazioni sociali, delle priorità tra i vari diritti e quali di questi sono considerati più o meno importanti di altri?

L'indagine ha interessato un campione rappresentativo di ragazzi frequentanti la prima e la terza classe delle scuole superiori del primo ciclo e la seconda classe delle scuole superiori del secondo ciclo. Il campione, costituito da 22 mila soggetti distribuiti in 40 province, è stato progettato considerando la necessità di ottenere la rappresentatività a livello regionale di ogni singola coorte scolastica.

#### L'équipe di ricerca è costituita da:

Valerio Belotti (direzione), Chiara Barlucchi, Enrico Moretti, Roberto Ricciotti, Laura Simonetti e Marco Zelano.

giore effettività dei diritti specifici dell'infanzia e dell'adolescenza. Una richiesta di responsabilità e di relazionalità tra studenti e insegnanti, ma anche tra famiglie e insegnanti (Molinari, Emiliani, 1999) che, per non risultare esclusiva ed eccessiva, richiama le responsabilità nell'agire pubblico anche di altri attori, in primo luogo gli amministratori pubblici, il privato sociale e l'associazionismo, che possono contribuire con diversi ruoli a sostenere il senso di questo importante luogo di formazione delle esperienze dei ragazzi e delle ragazze (e degli adulti che li seguono: insegnanti e familiari) qual è la scuola.

In chiusura val la pena riprendere alcune delle domande cognitive che erano alla base del progetto di indagine, cioè la valutazione dell'esistenza o meno di significative disuguaglianze interne alle opinioni, meglio sarebbe dire alle rappresentazioni, offerte dai ragazzi e dalle ragazze intervistate. I risultati ottenuti dicono molte cose al riguardo. Volendo soffermarci su quelle più sottolineate fino a ora notiamo che l'appartenenza di classe conta veramente poco nel disegnare le rappresentazioni degli intervistati. Come, a dirla soprattutto con Beck, si fosse rotto il destino sociale dei figli predeterminato dall'ambiente in cui si nasce. In effetti il cosiddetto processo di individualizzazione, che vede contar sempre meno la forza e il "gioco" delle appartenenze familiari, è qui in parte convalidato

dalla pressoché assenza di influenza di questi aspetti sulla formazione delle opinioni degli intervistati. In parte, non solo perché si tratta di opinioni o di rappresentazioni e non di veri e propri esiti sociali, di successo scolastico o di consumo ad esempio, ma perché se appare non contare l'estrazione sociale basata sulla posizione nel mercato del lavoro, quella basata sulla carriera scolastica dei genitori degli intervistati tende sempre a emergere con più o meno forza a seconda degli ambiti di riflessione proposti. Come se il capitale culturale contasse di più sulla formazione delle opinioni del capitale dovuto alla classe sociale di appartenenza. Non è certo una novità, se si ricordano anche solo gli studi internazionali sui valori svolti a suo tempo da Inglehart, ma non per questo la cosa appare meno importante a sostenere la riflessione al riguardo. Così come appaiono di rilievo, in alcuni casi, le differenze di opinione in relazione al genere. Come si è visto, ad esempio, essere ragazzi o ragazze ha un forte peso sul giudizio di effettività dei propri diritti nella vita quotidiana e anche sul livello di insoddisfazione generale del loro rispetto. Più l'età aumenta e più lunghi e finalizzati a un esito sociale incerto si fanno i percorsi scolastici, più critici si fanno i giudizi delle ragazze sull'effettività dei diritti tra coetanei di genere sessuale diverso. Anche questa non può essere vista come una novità, se non nel constatare che ancor oggi queste forme dichiarate di disuguaglianze, che meriterebbero un maggiore approfondimento condotto con strumenti di tipo comprensivo o qualitativo, contano anche o ancora tra le giovani generazioni. Un aspetto quest'ultimo sul quale varrebbe la pena continuare a lavorare per promuovere riflessione e riflessività tra quanti si occupano di bambini e adolescenti, se non tra gli stessi ragazzi e ragazze.

La CRC non è stata certo una "pozione magica" rispetto sia alla definizione dei diritti sia alla loro implementazione nei luoghi della quotidianità: basti pensare ai bambini "invisibili" come ormai sostengono anche diversi documenti dell'Unione Europea, quelli che le politiche sociali e le norme nazionali e internazionali vedono a stento (disabili, rom, sinti e caminanti, migranti...). Ma è stato un grande inizio di legittimazione istituzionale utile alla diffusione dei pensieri che sostenevano e sostengono sia l'uno che l'altro dei due aspetti. Un buon punto di partenza e ripartenza per parlare e agire con i diritti che si formano e si costruiscono nell'esperienza delle relazioni quotidiane. A ben vedere i diritti dei bambini più di quelli degli adulti

ORA BASTA PARLARE DI ME,  
PARLIAMO UN PO' DI VOI.  
COSA NE PENSATE  
DI ME?



sono diritti alle relazioni tra pari e con gli adulti visto che gran parte della loro attuazione è nelle mani e nell'esercizio di responsabilità degli adulti stessi. Responsabilità intesa non solo come capacità di rispondere “di qualcuno” o “a qualcuno” ma, come credo chiarisca bene la CRC, anche capacità di ascoltare e riconoscere il contributo di questo qualcuno alla costruzione dei progetti di vita degli adulti e delle comunità locali in cui entrambi, ragazzi e adulti, vivono la propria quotidianità. Penso che andrò a rileggerla anch'io.

## RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- Baraldi, C. (2003), *La sfida della partecipazione*, in Baraldi, C., Maggioni, G., Mittica, M., *Pratiche di partecipazione*, Roma, Donzelli.
- Beck Gernsheim, E. (1996), *Tutto per amore del bambino*, in Beck, U., Beck Gernsheim, E., *Il normale caos dell'amore*, Torino, Bollati Boringhieri.
- Belotti, V. (2009), *Bambini in Italia. Verso mappe di indicatori sulla condizione e sul benessere dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia*, Roma, Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali, policopiato.
- Belotti, V., Ruggiero, R. (2008), *Vent'anni d'infanzia. Retorica e diritti dei bambini dopo la convenzione dell'ottantanove*, Milano, Guerini.
- Bosisio, R., Ronfani, P. (2003), *La ricerca nella scuola*, in Bosisio, R., Leonini, L., Ronfani, P., *Quello che ci spetta. I diritti fondamentali nelle rappresentazioni degli adolescenti*, Roma, Donzelli, p. 91-116.
- Cantwell, N. (1992), *The origins, development and significance of the United Nations Convention on the rights of the child*, in Detrick, S., *The United Nations Convention on the rights of the child. A guide to the «travaux Préparatoires»*, Dordrecht, Martinus Nijhoff, p. 121-127; ora in Belotti, V., Ruggiero, R. (2008), p. 39-56.
- Casas, F., et al. (2006), *Children's rights from the point of view of children, their parents and their teachers: A comparative study between Catalonia (Spain) and il Molise (Italy)*, in «International Journal of Children's Rights», 14, p. 1-75.
- Cobalti, A., Schizzerotto, A. (1994), *La mobilità sociale in Italia*, Bologna, Il mulino.
- Crepaldi, C. (2009), *Il Trattato di Lisbona e le politiche sociali*, in «Prospettive sociali e sanitarie», 22, p. 1-2.
- De Piccoli, N., Favretto, A., Zaltron, F. (2001), *Norme ed agire quotidiano negli adolescenti*, Bologna, Il mulino.
- Doise, W. (2002), *La forza delle idee. Rappresentazioni sociali e diritti umani*, Bologna, Il mulino.
- Emiliani, F., Molinari, L. (1999), *Diritti dei bambini e discorso quotidiano*, in «Psicologia contemporanea», n. 155, p. 40-48.
- Esping-Andersen, G. (2005), *I bambini nel welfare state. Un approccio all'investimento sociale*, in «La rivista delle politiche sociali», 4, p. 43-86.
- European Centre for Social welfare policy and research (2004), *Young voice. A pictographic overview of children's and young people's lives in Europe*, Vienna.
- European Union Agency for Fundamental Rights, (2009), *Developing indicators for the protection, respect and promotion of the rights of the child in the European Union. Summary report*, Marzo.
- Freeman, M. (2000), *The future of children's rights*, in «Children & Society», vol. 14, p. 277-293.
- Mancini, A. (2004), *Come i bambini percepiscono i loro diritti: primi risultati di un'indagine in Molise*, in «Cittadini in crescita», 1/2003, p. 25-44.
- Melton, G.B., Limber, S.P. (1992), *What children's rights mean to children. Children's own views*, in Freeman, M., Veerman, P. (eds), *The ideologies of children's rights: International studies in human rights*, Dordrecht, Martinus Nijhoff, p. 167-187.
- Molinari, L., Emiliani, F. (1999), *Responsabilità, valori e diritti dei bambini*, in «Giornale italiano di psicologia», a. XXVI, n. 4, p. 741-767.
- Molinari, L. (2001), *Social representation of children's rights: the point of view of adolescents*, in «Swiss Journal of Psychology», 4, p. 231-243.
- PIDIDA Italia (2009), *Primi risultati del progetto pilota “Viaggio alla ricerca dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza dal punto di vista dei bambini e dei ragazzi” sperimentato in cinque regioni*, Roma, comunicato stampa.
- Ronfani, P. (2003), *I diritti fondamentali dei minori*, in Bosisio, R., Leonini, L., Ronfani, P., *Quello che ci spetta. I diritti fondamentali nelle rappresentazioni degli adolescenti*, Roma, Donzelli, p. 7-34.
- Saporiti, A., et al. (2006), *L'opinione dei bambini sui diritti dell'infanzia. Un'analisi qualitativa sulla percezione che i bambini hanno dei loro diritti*, in D'Amato, M. (a cura di), *Infanzia e società. Per una sociologia dell'infanzia. Dinamica della ricerca e costruzione delle conoscenze*, New York, Lulu, p. 369-394.
- Scott, J. (2008), *Children as respondents. The challenge for quantitative methods*, in Christensen, P., Allison, J., *Research with children. Perspectives and practices*, London, Routledge, p. 87-108.
- Solberg, A. (1996), *The challenge in child research. From “being” to “doing”*, in Brenner, J., O'Brien, M., *Children in families. Research and politics*, London, Falmer press, p. 53-65.
- Thomas, N. (2007), *Towards a theory of children's participation*, in «International Journal of Children's Rights», 15, p. 199-218.
- UNICEF (2001), *Young voices, opinion survey of children and young people in Europe and Central Asia*, Ginevra.
- Unione Europea. Commissione europea (2008), *The rights of the child. Analytical report*, Eurobarometer n. 235, Bruxelles.
- Unione Europea. Commissione europea (2009), *The rights of the child. Analytical report*, Eurobarometer n. 273, Bruxelles.
- Verhellen, E. (1994), *Convention on the rights of the child*, Garant, Leuven, p. 76-87 ora in Belotti, V., Ruggiero, R. (2008), p. 57-68.

# INSERIMENTO e INTEGRAZIONE scolastica di BAMBINI e RAGAZZI di origine straniera

## LE QUESTIONI APERTE



**Maddalena Colombo**

Docente dell'Università Cattolica del Sacro Cuore e consulente del Settore Scuola formazione della Fondazione ISMU di Milano

### Una presenza significativa e una sfida da cogliere

In Italia si è giunti ormai a una fase di maturazione dei processi di inserimento dei minori provenienti dall'immigrazione nei percorsi scolastici e formativi, attestata sia dalla consistenza numerica nei diversi canali di istruzione-formazione (che ha già superato la soglia del 7% a livello nazionale e nelle quattro principali regioni di insediamento – Lombardia, Veneto, Emilia-Romagna, Umbria – è andata ben oltre il 10%:), sia dal grado di consolidamento che le diverse agenzie hanno raggiunto in termini di accoglienza e adattamento delle pratiche didattiche alla “nuova” utenza. Superato il tempo dell'emergenza, è ora di fare il punto su tali questioni, rilanciando la sfida a intervenire nei prossimi anni secondo criteri più avanzati sulla base dell'esperienza maturata.

In via preliminare, è opportuno richiamare le ragioni per cui i giovani di origine straniera si rivolgono al sistema di istruzione e formazione: in primo luogo, essi chiedono di partecipare a un *processo di acculturazione* che, attraverso la conoscenza della lingua e della cultura della società ospitante, favorisca l'inclusione sociale, fino alla eventuale richiesta di cittadinanza, in un quadro di parità di diritti-doveri con i cittadini autoctoni. La scuola costituisce il più importante sistema di regole universalistiche, ancorché mirate alla selezione sociale, che può sostenere le loro aspirazioni e rendere concreto l'accesso alle risorse materiali e simboliche secondo un “patto di reciprocità” da cui discende il corretto rapporto tra l'immigrato e le istituzioni della comunità ospitante. Come ben recita il Libro verde dell'Unione Europea (Unione Europea. Commissione europea, 2008, p. 8), «il fallimento



della piena integrazione degli allievi figli di migranti nelle scuole è suscettibile di generare il più ampio fallimento dell'integrazione sociale». In secondo luogo, lo scopo dell'investimento in istruzione e formazione ha a che fare con la *formazione dell'identità* dei giovani immigrati o figli di immigrati, che trovano nell'ambiente educativo stimoli aggiuntivi rispetto a quelli trasmessi dalle famiglie e dalle comunità di appartenenza. Ciò permetterà loro di riformulare il profilo identitario, non necessariamente estraneo o succube nei confronti delle proprie radici culturali.

La presenza di minori stranieri assume per i contesti educativi un evidente significato di *sfida culturale*: le agenzie scolastiche e formative sono costrette a trattare la diversità linguistica e culturale degli allievi, non possono ignorarla se intendono rispondere alle esigenze di *tutti* gli alunni sulla base della propria tradizione di inclusione sociale, di servizio imparziale, di comunità educante, ecc. In generale si può dire che le indicazioni di politica scolastica adottate negli ultimi anni in Italia sono state volte a suscitare grande attenzione verso il fenomeno migratorio, senza tuttavia dettare prescrizioni rigide. Il Ministero dell'istruzione ha più volte ribadito – attraverso il monitoraggio della presenza straniera, studi, documenti formali (come la CM n. 24/2006 *Linee-guida per l'accoglienza e l'integrazione degli alunni stranieri* o il documento *La via italiana all'integrazione* – Italia. Ministero della pubblica istruzione, 2007) – sollecitazioni all'accoglienza e al superamento delle difficoltà pratiche, mediante procedure di corretto inserimento dello studente straniero neo-arrivato. Si tratta di suggerimenti mirati alla "normalizzazione" della presenza straniera, attraverso soluzioni di buon senso e richiami ai principi di equità e di qualità dell'istruzione, più che attraverso adempimenti obbligatori (del resto poco graditi alle autonomie scolastiche).

Ciò ha sicuramente permesso alle scuole di operare a livello locale, aggiustando situazioni tra loro assai differenziate (si va dalla scuola con alcune unità di minori stranieri alla scuola dove più della metà sono nati in Paesi diversi dall'Italia), con strategie adatte caso per caso e talvolta con un elevato grado di diffusione/condivisione di buone pratiche. Il moltiplicarsi di azioni intraprese nelle singole realtà, tuttavia, non ha permesso di trovare soluzioni del tutto esportabili né ha risolto con chiarezza i problemi affrontati, anche perché manca una visione sistemica globale. Il mondo scolastico, infatti,

non è isolato da quanto avviene sul territorio e nelle altre istituzioni educative (famiglia, supporti extrascolastici, servizi socioassistenziali), né la scuola italiana può evitare di confrontarsi con gli Stati a economia avanzata che hanno da tempo superato la soglia del 10%<sup>1</sup> e che si sono avviati verso politiche di intervento in materia complesse e a lunga durata. Le questioni rilevanti sono infatti le medesime affrontate negli altri contesti internazionali di forte immigrazione (OCSE, Nusche, 2009). *A livello di sistema*, tendono a verificarsi, in molte aree urbane e specialmente in quartieri degradati, processi di segregazione educativa<sup>2</sup> che sollevano la necessità di stabilire modalità di distribuzione degli alunni nei vari plessi e di equa composizione delle classi; si sviluppa inoltre il dibattito su quante e quali risorse fornire alle scuole e ai centri formativi per le azioni di accoglienza e accompagnamento. *A livello didattico ed educativo*, invece, il tema centrale è la modalità con cui assicurare un curriculum di studi adatto all'età e alle capacità dell'allievo straniero neo-arrivato, tenuto conto dello scarto linguistico iniziale e del bagaglio pregresso di conoscenze/competenze. Ciò comporta azioni mirate di prevenzione dell'insuccesso formativo, essendo gli alunni stranieri esposti più degli italiani ai rischi di rallentamento o abbandono del percorso. Vi è inoltre la necessità di sviluppare l'educazione interculturale, strategia fondamentale per preparare la scuola all'impatto della multiculturalità. Sviluppiamo ora in dettaglio le questioni sopra elencate.

<sup>1</sup> Stando in Europa, Germania, Belgio, Austria, Francia, Paesi Bassi e Svezia registrano tassi di presenza di studenti di origine immigrata tra il 10 e il 20%; Svizzera e Lussemburgo sono posizionati su valori oltre il 20% (OECD 2007).

<sup>2</sup> Con questa espressione si fa riferimento a percorsi forzati o a scelte vincolate, assunte come tali da parte dei soggetti stessi o sviluppate dalla famiglia, o ancora a orientamenti costruiti all'interno della scuola in relazione soprattutto alla situazione sociale ed economica degli alunni. In particolare nel sistema formativo, la segregazione etnica si rende evidente quando i membri dei gruppi appartenenti a minoranze linguistico-culturali e religiose si distribuiscono nei diversi canali, indirizzi e istituti in modo non causale e non proporzionale, tale per cui si creano situazioni di omogeneità secondo la dimensione dello svantaggio (tutti coloro che ne sono portatori si aggregano nelle medesime unità) e un significativo gap tra tali unità e quelle frequentate dal resto della popolazione scolastica.

**Nelle Linee guida per l'accoglienza e l'integrazione degli alunni stranieri e nel documento *La via italiana all'integrazione* del Ministero della pubblica istruzione ricorre l'invito a soluzioni di buon senso e il richiamo a principi di equità senza l'indicazione di adempimenti obbligatori. Mancano ancora politiche di intervento complesse e di lunga durata**



### La questione della concentrazione di alunni stranieri

Nelle regioni ad alta intensità migratoria, come è noto dalle rilevazioni annuali del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca (MIUR), sono stati soprattutto i Comuni capoluogo ad affrontare i problemi posti dall'aumento vertiginoso dei flussi di alunni immigrati, specialmente a partire dalla regolarizzazione del 2002. Oltre ai grandi Comuni posti al vertice della graduatoria nazionale (Milano, Torino, Roma, Bologna), si è assistito a *dinamiche di attrazione* di alcune aree periferiche: nella graduatoria delle prime dieci province per tasso di incidenza di alunni stranieri, infatti, si trovano ai primi posti Mantova, Prato e Piacenza che superano la percentuale del 15%; vi è un'elevata concentrazione di alunni stranieri anche nelle province di Brescia, Modena, Asti, Cremona e Alessandria. Concentrazioni rilevanti si ritrovano anche in *piccoli e piccolissimi Comuni*, talvolta con plessi inferiori alle 500 unità, che di conseguenza devono attrezzarsi rapidamente per garantire un'accoglienza non solo abitativa ma anche scolastica e socioassistenziale. Particolarmente preoccupanti possono rivelarsi le situazioni-limite di singole scuole poste al centro di complessi abitati esclusivamente o quasi da popolazione straniera, in cui si supera la soglia del 50% di abitanti stranieri.

Difficile gestire queste situazioni senza strumenti regolativi *ad hoc*: infatti, non può prevedersi, in funzione dei criteri di parità di trattamento e di libera scelta dell'utente, alcuna pretesa di esclusione o sbarramento delle iscrizioni in una data scuola ai fini di una re-distribuzione dell'utenza tra le scuole del medesimo ambito. D'altra parte, i rischi connessi alla concentrazione degli alunni stranieri in un solo plesso sono noti: "fuga" degli autoctoni, isolamento dell'istituto rispetto al bacino scolastico-formativo più ampio, turn over, stress e *burn out* degli insegnanti, riduzione dei livelli di apprendimento.

Gli istituti interessati hanno tentato in questi anni due tipi di soluzione, una interna – che prevede classi il più possibile eterogenee, in modo da evitare il formarsi spontaneo di sottogruppi linguistici durante le attività didattiche – e una esterna – che prevede procedure di accordo e coordinamento interistituzionale, siglando atti di indirizzo e protocolli di rete tra numerosi enti firmatari per provvedere a una *equi-distribuzione degli alunni e*

*delle opportunità* (risorse *ad hoc* destinate a questa fascia di utenti) in una logica di corresponsabilità tra istituzioni e di "discriminazione positiva". Dato il carattere sperimentale di queste procedure, è ancora impossibile prevederne i limiti di fattibilità, ma soprattutto i risultati. I rischi, ravvisati da queste prime esperienze, sono inerenti soprattutto allo scollamento tra i percorsi di accoglienza (laboratori intensivi di alfabetizzazione) e la didattica svolta in classe; alla scarsa responsabilizzazione degli insegnanti verso l'utenza immigrata nei casi di invio dei neo-arrivati presso strutture diverse dalla scuola; alla partecipazione difficoltosa delle autonomie scolastiche alla definizione dei criteri distributivi, stabiliti più frequentemente dalle istituzioni di livello superiore.

**In alcune scuole l'elevata concentrazione di alunni stranieri può comportare grossi rischi: "fuga" degli autoctoni, isolamento dell'istituto, alti livelli di stress, burn out dei docenti, bassi livelli di apprendimento e, conseguenza estrema, forme di segregazione educativa**

### La questione delle risorse per l'accoglienza

Le risorse utilizzate dalle scuole e dai centri formativi, finora, non possono dirsi abbondanti; sono state fornite episodicamente e determinate anno per anno piuttosto che provenire da linee di programmazione a medio-lungo termine. Nel sistema scolastico, a partire dall'a.s. 1999/2000<sup>3</sup>, vengono distribuiti fondi aggiuntivi obbligatori nelle scuole situate in aree denominate «a forte processo migratorio» (con più del 10% di alunni stranieri), secondo una taratura stabilita in base alle disponibilità e ai criteri distributivi concordati a livello regionale con le parti sociali. Altri fondi di cui possono godere le scuole sono quelli del cosiddetto "diritto allo studio", che provengono dagli enti locali.

Queste coperture sono ritenute insufficienti dagli operatori che mettono in campo azioni *ad hoc*,

<sup>3</sup> Secondo quanto stabilito dal CCNL Scuola integrativo del 31 agosto 1999 (art. 5) e, successivamente, dai CCNL Scuola 2002-2005 e 2006-2009 (art. 9).

nelle aree più dinamiche le singole istituzioni scolastiche cercano di attrarre ulteriori finanziamenti da enti privati, fondazioni, ecc., attraverso bandi occasionali, donazioni, ecc. Finanziamenti indiretti alle attività scolastiche possono inoltre derivare da progetti territoriali, erogati mediante gli Uffici di piano nel quadro delle programmazioni locali dei servizi (legge 328/2000) e dei gettiti disposti dalla legge 40/1998 (art. 36). Di questi finanziamenti si avvalgono le associazioni e i servizi privati/convenzionati che svolgono interventi di alfabetizzazione, mediazione, animazione culturale, sostegno, ecc. nelle scuole.

È difficile stabilire se occorra un maggiore impegno di spesa oppure una più rigorosa modalità di utilizzo di tali fondi: finora queste risorse hanno supportato in grandissima parte le *misure di accoglienza*, cioè azioni mirate al singolo alunno (colloqui, test d'ingresso, primo soccorso linguistico, bilancio di competenze) o al gruppo di neo-arrivati, organizzando con personale sia interno sia esterno l'alfabetizzazione in italiano (L2) in orari aggiuntivi o sostitutivi delle normali attività. In misura inferiore hanno coperto il fabbisogno di mediazione linguistico-culturale (interpretariato e assistenza socioeducativa) tra le scuole e le famiglie neo-arrivate.

Riguardo agli esiti ottenuti, manca ancora una valutazione complessiva della ricaduta sull'apprendimento e sulle competenze relazionali e di studio acquisite dagli alunni stranieri mediante queste azioni mirate. C'è però ragione di ritenere che la questione della lingua italiana si stia progressivamente riducendo, in relazione all'aumento progressivo degli alunni stranieri nati in Italia (che rappresentano al momento il 34,7% del totale degli alunni stranieri presenti a livello nazionale) (Italia.



Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, 2009) e grazie alla diffusione di corretti protocolli di inserimento e accompagnamento nelle fasi iniziali. D'altra parte, sta emergendo la necessità di affrontare più in profondità un momento critico, quello della cosiddetta *seconda accoglienza*, cioè la fase in cui i ragazzi non madrelingua – acquisiti gli strumenti per comunicare – necessitano di un *tutoring* più accurato per penetrare nell'uso accademico della lingua italiana (e nelle pieghe più intrecciate della cultura locale) allo scopo di ottenere buoni risultati e orientarsi per il futuro: un tipo di intervento che richiederebbe ben altre risorse e che non può essere del tutto esternalizzato né delegato a servizi extrascolastici.

### La questione della disuguaglianza e del successo formativo

La partecipazione scolastica dei minori stranieri può dirsi regolata da principi di libero accesso e *uguaglianza di opportunità* se le dinamiche di selezione appaiono analoghe a quelle che caratterizzano gli alunni di cittadinanza italiana. Allo stato attuale, alcuni fenomeni sembrano testimoniare il contrario. Il primo è la ridotta partecipazione dei minori stranieri nella scuola secondaria di secondo grado, in rapporto agli italiani; all'interno di questo segmento dell'istruzione, poi, si denota un diverso peso della loro presenza nei vari indirizzi: più significativa negli istituti professionali e tecnici, mentre assai più modesta nei licei classici e scientifici. Lo stesso vale per i licei artistici e gli istituti d'arte. Si assiste quindi a una *canalizzazione* che spinge gli studenti stranieri verso gli studi tecnico-professionali anziché quelli accademico-culturali, questi ultimi aperti più del doppio agli studenti autoctoni.

Il secondo aspetto della disuguaglianza è il *ritardo scolastico*, che interessa il 42,5% degli alunni di cittadinanza non italiana (a.s. 2007/2008). La mancanza di regolarità scolastica può indicare difficoltà legate alla conoscenza della lingua italiana, ma anche disagio personale e problemi di integrazione sociale. Vi è inoltre il forte *divario di rendimento* tra alunni stranieri e italiani. Le indagini (MIUR, 2005 e 2009) dimostrano come il divario cresca progressivamente con il grado scolastico in funzione della selettività del sistema nelle varie tipologie di scuola. Sono le scuole superiori di secondo grado, e in particolare i licei e gli istituti tecnici, a registrare tassi di promozione più bassi per gli studenti non italiani<sup>4</sup>.

<sup>4</sup> I dati sulle ripetenze riferiti all'a.s. 2007/2008 riportano tuttavia una riduzione del divario tra stranieri e italiani, soprattutto nelle situazioni in cui il tasso di ripetenza complessivo è elevato, cioè nelle scuole superiori e nelle Isole (Italia. Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, 2009).

## Gli elementi chiave per il successo formativo degli alunni stranieri: una corretta impostazione delle attività di studio all'interno di un percorso personalizzato, una intensificazione del rapporto scuola-famiglia

Possono essere diverse le *cause* associate alla diseguale partecipazione scolastica dei figli degli immigrati rispetto agli italiani: la mancata iscrizione nella classe corrispondente all'età, l'entrata nel sistema scolastico a ciclo o ad anno scolastico iniziato, l'instabilità residenziale sono cause materiali del ritardo; a questo può conseguire una rinuncia agli studi da parte di chi ha accumulato maggiore ritardo (Strozza, 2008) o di chi si ritrova a gestire problematiche personali di disagio e insoddisfazione verso il mondo scolastico (Colombo, 2009). Relativamente agli esiti, il divario linguistico iniziale, specialmente per chi è nato all'estero, può influenzare per lungo tempo il profitto, collocando i minori stranieri nei livelli inferiori delle scale di valutazione del rendimento, come avviene in molti Paesi (fenomeno attestato dalle rilevazioni Pisa dell'OCSE per quanto riguarda le competenze in lettura, matematica e scienze: OCSE, 2006). Pertanto, l'uso frequente dell'italiano, anche in famiglia, può costituire un fattore facilitante per il successo negli studi; d'altra parte è attestato da studi statunitensi che un bilinguismo strutturato favorisce il successo scolastico nel momento in cui il giovane può mantenere vivo il legame con la comunità (Portes, Rumbaut, 2001). Infine, gioca a sfavore della riuscita scolastica dei minori stranieri la scarsità di aiuti nello studio, di cui gli italiani usufruiscono maggiormente nell'ambito familiare ed extrascolastico. A tutti questi fattori di disuguaglianza poi occorre aggiungere la quota di svantaggio scolastico che, di norma, si associa agli studenti provenienti da famiglie con basso status socioeconomico e, soprattutto, culturale, svantaggio che i minori stranieri subiscono in misura analoga a quella che interessa gli italiani.

Rispetto alle soluzioni, due sono gli elementi chiave per la costruzione del successo formativo degli alunni stranieri: una corretta impostazione delle attività di studio (basate sull'apprendimento

linguistico e sulla personalizzazione del percorso nei primi anni di inserimento nella scuola italiana) e una intensificazione del rapporto scuola-famiglia. Un terzo elemento, fonte di vantaggi cognitivi per l'allievo straniero, può essere *la valorizzazione della lingua d'origine*, per mantenere vive le lingue parlate in famiglia (riducendo i rischi di conflitto intergenerazionale) e dare riconoscimento pubblico al plurilinguismo come valore in sé, diffondendo la conoscenza – anche fra gli italiani – dei patrimoni culturali, linguistici e religiosi di cui gli immigrati sono portatori.

In definitiva, dopo una fase di maggiore emergenza, in cui l'attenzione delle politiche scolastiche è stata soprattutto incentrata sulla necessità di garantire l'accesso allo studio a tutti i giovani provenienti da esperienze migratorie, si è ormai diffusa la consapevolezza dell'importanza di porre buone basi per non vanificare gli sforzi e gli investimenti dell'utenza straniera.

### La questione interculturale e la formazione del personale

Oggi quasi tutti i sistemi educativi europei tengono conto, nei programmi di insegnamento, dell'*approccio interculturale*, definito come «l'insieme dei processi attraverso i quali sono stabilite le relazioni fra le diverse culture» (Consiglio d'Europa, 2004, p. 9). In pratica, un insegnamento rivolto a tutti gli alunni e mirante a sviluppare il rispetto e la *tolleranza verso la diversità* culturale (Eurydice, 2004), attraverso percorsi di:

- educazione al dialogo e alla cittadinanza, per prevenire forme di razzismo ed esclusione fra pari;
- studio delle problematiche economiche e sociali che sottostanno alle relazioni internazionali (in particolare Nord/Sud) e storia del fenomeno della migrazione e delle sue cause, da includere nei programmi di storia, geografia ed economia;
- educazione all'Europa, con comprensione delle caratteristiche culturali dei popoli europei, storia dell'integrazione europea e il ruolo svolto in Europa dai diversi Paesi membri, sviluppo di un senso di identità europea;
- revisione dei contenuti disciplinari (a livello di scuola secondaria) per aprire le conoscenze degli allievi alle prospettive di autori di altri Paesi, soprattutto in letteratura, storia, geografia, educazione religiosa, educazione giuridico-economica e sociale<sup>5</sup>.

Nel panorama nazionale, la didattica interculturale viene praticata in misura crescente e non più solo

<sup>5</sup> Così si esprime il documento ministeriale *La via italiana per la scuola interculturale e l'integrazione degli alunni stranieri*: «Si segnala la necessità di superare le proposte marcatamente identitarie e eurocentriche nel campo dell'insegnamento della storia, concettualizzando il nesso storia-cittadinanza; di considerare la geografia un'occasione quanto mai privilegiata per la formazione di una coscienza mondialistica; o l'opportunità di allargare lo sguardo degli alunni stessi in chiave multireligiosa, consapevoli del pluralismo religioso che caratterizza le nostre società e le nostre istituzioni educative e della rilevanza della dimensione religiosa in ambito interculturale» (Italia. Ministero della pubblica istruzione, 2007, p. 18).

in presenza di alunni stranieri; sono ormai molti gli insegnanti che se ne fanno carico direttamente, senza demandarla a figure esterne: se, nei primi anni del Duemila, le proposte educative provenivano da associazioni, ong, enti missionari, esperti di educazione alla mondialità, a questi specialisti si è affiancata sempre di più una competenza disciplinare e meta-disciplinare degli insegnanti stessi, che si preoccupano di riformulare i contenuti di insegnamento. Resta ancora da creare, tanto nelle agenzie scolastiche quanto in quelle del territorio, un *habitus* adeguato di cooperazione tra le diverse fonti dell'approccio interculturale, per dare luogo a un sistema integrato di azioni (Santagati, 2009) che metta in pratica il principio cardine dell'educazione interculturale, cioè lo scambio, con la valorizzazione degli apporti di discipline scolastiche e non.

Un tema prioritario non ancora adeguatamente sviluppato in termini sistemici è la formazione del personale scolastico, docente e non docente: non essendo l'educazione interculturale una disciplina a sé stante, è opportuno infatti che tutto il personale si prepari sul piano giuridico, etico e culturale, e su quello più strettamente linguistico e didattico, ad affrontare i bisogni specifici dell'utenza straniera<sup>6</sup>. In generale, l'offerta formativa rivolta al personale della scuola non è generalizzata né capillare; dipende molto dalla presenza di istituzioni accademiche o enti specializzati presenti sul territorio, che supportano una eventuale domanda formativa da parte degli insegnanti. Questa, tuttavia, tende a essere rimandata al momento dell'emergenza e non costituisce ancora una competenza basilare richiesta al momento dell'entrata in servizio. Se si vuole arrivare a trasformare gli atteggiamenti degli insegnanti e del personale scolastico verso la diversità culturale, intaccando il cosiddetto curriculum nascosto (Bennett, 2001), cioè il livello inconscio dell'impegno professionale, dove risiedono paure, incertezze, resistenze, pregiudizi verso l'Altro, non è sufficiente creare occasioni formative sporadiche, brevi e frammentate.

Come suggerisce l'OCSE (OCSE, Nusche, 2009), occorre che il *training alla diversità* diventi un punto fondamentale della formazione iniziale e, successivamente, un fattore di sviluppo professionale, da incentivare e riconoscere ai vari livelli di carriera, in relazione a traguardi di efficacia (es. risultati sugli studenti stranieri) e di motivazione a insegnare nelle situazioni di maggiore complessità e varietà culturale.

## RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- Bennett, C. (2001), *Genres of research in multicultural education*, in «Review of educational research», vol. 71, n. 2, pp. 171-217.
- Colombo, M. (2009), *Disagio e insoddisfazione a scuola: un ostacolo per il futuro?*, in Besozzi, E., Colombo, M., Santagati, M., *Giovani stranieri, nuovi cittadini. Le strategie di una generazione ponte*, Milano, Franco Angeli, p. 153-178.
- Consiglio d'Europa (2004), *Facets of interculturality in education*, Bruxelles.
- Eurydice (2004), *L'integrazione scolastica dei bambini immigrati in Europa*.
- Italia. Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca (2005), *Esiti degli alunni con cittadinanza non italiana*. A.S. 2003/2004.
- Italia. Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca (2009), *Alunni con cittadinanza non italiana. Scuole statali e non statali*. A.S. 2007/2008.
- Italia. Ministero della pubblica istruzione (2007), *La via italiana per la scuola interculturale e l'integrazione degli alunni stranieri*, documento dell'Osservatorio nazionale per l'integrazione degli alunni stranieri e l'educazione interculturale, ottobre 2007.
- OCSE (2006), *Where immigrant students succeed: a comparative review of performance and engagement in Pisa 2003*, Paris
- OCSE (2007), *Education at a Glance. OECD Indicators 2007*.
- OCSE, Nusche D. (2009), *What works in migrant education? A review of evidence and policy options*, in «Oecd working paper» n. 22.
- Portes, A., Rumbaut, RG. (2001), *Legacies. Story of the immigrant second generation*, New York, Russell Sage Foundation.
- Santagati, M. (2009), *La scuola*, in Fondazione ISMU (a cura di), *XIV rapporto sulle migrazioni*, Milano, Franco Angeli, p. 121-136.
- Strozza, S. (2008), *Partecipazione e ritardo scolastico dei ragazzi stranieri e d'origine straniera*, in «Studi emigrazione», a. XLV, n. 171, p. 699-721.
- Unione Europea. Commissione europea (2008), *Libro verde: migrazione e mobilità, le sfide per i sistemi di istruzione europei*.

<sup>6</sup> Come indica il documento del Consiglio d'Europa (2004, p. 64): «L'approccio interculturale richiede, sia da parte degli insegnanti che del personale scolastico, la capacità di reagire alle manifestazioni stereotipate di natura etnica o razzista da parte degli alunni. Prima di tutto, ciò presuppone che gli insegnanti stessi siano capaci di evitare che il loro comportamento venga influenzato da stereotipi culturali e che siano in possesso degli strumenti necessari per discutere i comportamenti degli alunni. In breve, ciò richiede una competenza complessa che dovrebbe essere acquisita durante la formazione iniziale o in servizio dell'insegnante e che non passa solo dall'apprendimento di un insieme di competenze teoriche, ma, soprattutto, dal confronto con situazioni reali ed esperienze pratiche».

## VANDANA SHIVA

## Il diritto al presente e al futuro

a cura di Donata Bianchi



IL DIRITTO AL FUTURO dei bambini passa attraverso il diritto a vivere in un ambiente preservato dalle aggressioni provocate da un consumo non responsabile delle risorse a livello collettivo e individuale, dallo sfruttamento incontrollato della terra, dall'uso massiccio e pervasivo di sostanze inquinanti. La salute dell'ambiente e la salute dell'uomo sono strettamente correlate. Nel 2006 (comunicato 16 giugno 2006) l'oms ha stimato che un quarto di tutte le malattie negli adulti e un terzo di tutte le malattie nei bambini sotto i cinque anni sono determinate da problemi di origine ambientale.

Il diritto alle risorse ambientali, il diritto alla protezione dai rischi dell'inquinamento e il diritto alla sostenibilità dello sviluppo fanno parte dei cosiddetti diritti di nuova generazione (come il diritto alla pace), diritti che nel 1989 non furono inseriti espressamente nell'articolato della Convenzione ONU sui diritti del fanciullo, ma che oggi sono al centro di un ampio dibattito, in particolare a livello internazionale, in considerazione della loro attualità. Cittadini in crescita ha deciso di iniziare una riflessione su questo tema con un'intervista a Vandana Shiva, scienziata e filosofa, attualmente considerata la teorica più significativa dell'ecologia sociale.

Nella Convenzione ONU sui diritti del fanciullo non è presente un pronunciamento esplicito rispetto ai diritti dei bambini alle risorse ambientali e alla sostenibilità. Secondo lei in quali termini la violazione dell'ambiente rappresenta una violazione dei diritti dell'infanzia?

La Convenzione rappresenta un punto di riferimento importante, ma richiede un'attualizzazione che tenga conto del percorso fatto nel riconoscimento, anche giuridico, di una sempre maggiore complessità nel sistema dei diritti fondamentali dei bambini. La sostenibilità ambientale e intergenerazionale costituisce un diritto umano fondamentale ed è parte del diritto al futuro dei bambini. Quando parliamo di sostenibilità per il futuro, di cura e protezione delle risorse ambientali è necessario fare attenzione al fenomeno del *greenwashing*, cioè alla pratica diffusa di spacciare per ecologiche o ecosostenibili scelte aziendali, processi e prodotti che in realtà non lo sono.

## Mai usare più di quello di cui hai assolutamente bisogno: se prendi più di quello che ti spetta o stai rubando a qualcun altro, o stai rubando ad altre specie o stai rubando alle generazioni future

Ritengo che la violazione dell'ambiente comporti una violazione dei diritti dell'infanzia, poiché mina i processi attraverso i quali la natura produce a sufficienza per le generazioni di oggi e di domani. Lo sfruttamento eccessivo delle risorse costituisce una violazione dei diritti dell'infanzia e comporta una sottrazione di mezzi ai bambini di oggi e alle generazioni future. In India questo concetto è espresso in modo meraviglioso: non dovresti mai usare più di quello di cui hai assolutamente bisogno, perché se prendi più di quello che ti spetta o stai rubando a qualcun altro, il che è un'ingiustizia, o stai rubando ad altre specie, il che porta al degrado ambientale, o stai rubando alle generazioni future, il che significa che stai violando i diritti dei bambini. Ma oggi assistiamo alla violazione del diritto dei bambini al futuro, alla vita: tutti i bambini hanno bisogno di acqua per vivere e tutti i bambini hanno bisogno di cibo per vivere, ma la maggioranza di coloro che non

hanno accesso ad acqua pulita e potabile o che soffrono di fame o di malnutrizione è costituita da bambini. Di fatto la crisi del cibo e dell'acqua viola i diritti dell'infanzia, e non perché la Terra non produce abbastanza cibo o perché non ci ha dato abbastanza acqua, fiumi, piogge, ma perché l'avidità e l'interesse porta alcuni ad appropriarsi della quota di risorse che spetta ai bambini. Si tratta di una violazione grave, una violazione del diritto alla vita.

### VANDANA SHIVA

nata a Dehra Dun, nell'India del nord, ha studiato nelle università inglesi e americane laureandosi in fisica. Nel 1982 ha fondato nella sua città natale il Centro per la scienza, tecnologia e politica delle risorse naturali, un istituto indipendente di ricerca che affronta i più significativi problemi dell'ecologia sociale dei nostri tempi, in stretta collaborazione con le comunità locali e i movimenti sociali. Vandana Shiva, uno dei leader dell'International Forum on Globalization, si è impegnata da sempre per il riconoscimento del diritto alle risorse per i soggetti vulnerabili e più esposti a rischio di discriminazione: tra questi i bambini, per i quali rivendica il diritto alla sostenibilità ambientale intergenerazionale e il diritto al futuro.

Tra le sue opere più recenti: *Dalla parte degli ultimi. Una vita per i diritti dei contadini*, Bra, Slow Food, 2008; *India spezzata*, Milano, il Saggiatore, 2008; *Semi del suicidio: i costi umani dell'ingegneria genetica in agricoltura*, Roma, Odradek, 2009; *Ritorno alla terra. La fine dell'ecoimperialismo*, Roma, Fazi, 2009.

### DONATA BIANCHI

curatrice dell'intervista, è ricercatrice presso l'Istituto degli Innocenti di Firenze ed esperta di politiche per la protezione dell'infanzia.

Lei afferma che per la sopravvivenza delle comunità locali, e dei Paesi stessi, è importante passare da un approccio all'ambiente basato sui diritti individuali e sulla proprietà a un approccio fondato sull'idea di comunità e di responsabilità collettiva, poiché le risorse naturali sono un bene comune. A questo proposito, cosa devono fare gli adulti per incoraggiare i bambini a seguire questo approccio?

La questione più importante, relativa alla privatizzazione delle risorse comuni, è legata all'esclusione dei bambini dal diritto di proprietà, che non deve comportare l'esclusione dal diritto a fruire di una giusta quota delle risorse comuni del pianeta. I bam-

**Quando i Governi porranno attenzione ai bisogni dei bambini riformuleranno finalmente le politiche a favore della tutela dell'ambiente e delle risorse comuni: solo allora agiranno da custodi del pianeta per dividerlo con le generazioni future**

bini hanno diritto a una quota di aria pulita, hanno il diritto di avere accesso ad acqua potabile, di conoscere la natura in tutta la sua bellezza e magnificenza e di godere dei suoi prodotti. Come si può pensare a un passaggio dalla privatizzazione di oggi a un futuro fondato sulla condivisione delle risorse, nella quale vengano inclusi anche i bambini? I bambini fanno parte della comunità che ha accesso alle risorse comuni. Il primo, fondamentale passo per questo tipo di transizione deve essere il riconoscimento da parte della società che qualsiasi privatizzazione delle risorse vitali è contro il diritto naturale, contro la legge, contro l'etica, e agire di conseguenza. Ad esempio, noi indiani pensiamo di aver ricevuto i semi dai nostri antenati e di doverli trasmettere alle generazioni future. I semi non sono stati inventati dalle aziende e noi non riconosciamo la loro privatizzazione e l'attribuzione dei brevetti: seguiamo le orme di Gandhi nell'affermare che condivideremo i semi e li preserveremo per chi abiterà la terra dopo di noi. E quando un numero sufficiente di persone avrà il coraggio di mettere i bambini e le generazioni future al centro dei propri pensieri, i governi saranno indotti a riformulare le loro politiche a favore della tutela dell'ambiente e delle risorse comuni. Così potremo assistere al cambiamento delle norme sui brevetti dell'Organizzazione mondiale del commercio, alla fine del commercio dell'acqua, alla fine della privatizzazione delle risorse naturali comuni, e vedremo emergere la responsabilità degli adulti, che agiranno da custodi del pianeta per dividerlo con le generazioni future.

**Molte organizzazioni e molti movimenti che lottano contro la distruzione dell'ambiente hanno come leader o tra i loro membri molte donne. Lei ritiene che i processi globali di distruzione dell'ambiente abbiano conseguenze specifiche sulla vita delle bambine?**

Il motivo per cui molti movimenti ambientalisti sono stati e sono tuttora guidati da donne nasce dall'abitudine delle donne a occuparsi dei bisogni della società, e in particolare della cura dei bambini. Quando a causa della diffusione di sostanze tossiche i bambini si ammalano di leucemia o di tumore, sono le donne che guidano la lotta contro la diffusione di queste sostanze. Quando i rischi del nucleare si manifestano, come nel caso del disastro di Chernobyl, e i bambini ne restano vittime, le donne sono sempre le prime a denunciarli. Le donne sono le prime ad attivarsi contro la promozione sul mercato di prodotti geneticamente modificati non te-

stati e che prove sufficienti indicano come rischiosi per la salute. Per questo motivo abbiamo dato vita a un movimento chiamato *Diverse Women for Diversity*. La differenza di genere è legata alla divisione dei ruoli lavorativi e a uno squilibrio in termini di potere decisionale che va a svantaggio delle donne e dei bambini. Donne e bambini, d'altro canto, subiscono le conseguenze più gravi delle decisioni non sostenibili prese da coloro che detengono il potere economico e politico. Per questo motivo ho parlato di democrazia della Terra, una democrazia che permetta alle donne di partecipare alle decisioni, in modo da garantire la cura dei bambini, considerati finalmente cittadini della Terra.

Ho scritto un libro intitolato *Monocultures of the Mind* (tr. it. *Monocultura della mente*, Torino, Bollati Boringhieri, 1995) nel quale discuto anche il fatto che è ormai evidente quanto il pensiero maschile sia il pensiero dominante. A questa uniformità di pensiero si contrappone l'eterogeneità della natura e delle culture: i nostri cibi sono diversi, le nostre lingue sono diverse, il modo in cui vestiamo è diverso. Il movimento *Diverse Women for Diversity* fondato da me insieme a un gruppo di donne che lottavano contro applicazioni perverse dell'ingegneria genetica ha proprio lo scopo di difendere la nostra diversità biologica e culturale. Il gruppo si è impegnato anche per mantenere viva una visione femminile del mondo in contrapposizione alle monoculture della mente, per dare spazio alle capacità delle bambine, promuovendo nella società un nuovo modello di relazione, in cui le donne si prendono cura del pianeta, assumendosi la responsabilità per le generazioni future. Le donne sono madri, si preoccupano per gli altri, e la divisione del lavoro ha permesso loro di coltivare e alimentare la cultura della cura degli altri. Penso che il paradigma della cura possa diventare universale ed essere condiviso anche dagli uomini, in modo da mettere al centro dell'attenzione le generazioni future, e non le prossime elezioni o i guadagni aziendali.

La dimensione della cura e l'inclusione intergenerazionale richiedono una capacità di programmare che vada oltre l'orizzonte trimestrale delle grandi aziende e oltre l'orizzonte temporale della politica. Dobbiamo tornare a pensare in termini di generazioni, per cominciare davvero a prenderci cura di tutto il pianeta, e di tutti coloro che dipendono e dipenderanno da esso. Questo è il paradigma culturale e sociale che il movimento *Diverse Women for Diversity* sta cercando di promuovere.



Lei sa che a Roma, nello scorso luglio, si è tenuto l'incontro del Junior 8, un evento parallelo al vertice del G8, che ha riunito bambini provenienti dai Paesi membri del G8 e da Paesi in via di sviluppo. I bambini hanno elaborato un documento, con una lista di raccomandazioni, che è stato inviato ai leader del G8. In una delle raccomandazioni, i bambini hanno chiesto di modificare le politiche del Protocollo di Kyoto e di sottoscrivere una versione più avanzata sulla base dell'Accordo di Copenaghen. In particolare, i bambini hanno chiesto ai governi di mettere a disposizione fondi per la promozione di tecnologie verdi sia nei Paesi industrializzati sia nei Paesi in via di sviluppo, e di adottare nuove politiche per modificare l'uso del suolo e per promuovere la protezione delle foreste e il rimboschimento per rallentare la deforestazione. Questo è un esempio di come i bambini possano essere coinvolti in un confronto con le istanze politiche e con i decision makers. A tal proposito, quale pensa possa essere il contributo dei bambini nel promuovere una nuova cultura di utilizzo delle risorse basata su democrazia e sostenibilità?

Abbiamo organizzato una massiccia mobilitazione di bambini grazie alla campagna internazionale chiamata *Kids Call. Save Life on Earth!*, promossa dalla rete del *World Future Council*, del quale faccio parte. In India c'è stata una grande mobilitazione, i bambini hanno scritto ai leader delle lettere da cui il nostro Primo ministro è stato molto colpito. Dicevano: «State distruggendo la Terra, non state facendo nulla per proteggere il clima, ci state rubando il futuro, abbiamo paura per il futuro che ci state lasciando, pensate a noi e agite di conseguenza».

Sono in corso negoziati sul clima a Bangkok: in una prospettiva di equità intergenerazionale gli impegni contenuti nel Protocollo di Kyoto non dovrebbero essere accantonati né dovrebbe essere affossata la Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici. Non occuparsi del futuro della terra è un crimine contro il futuro, un crimine contro l'infanzia. Perciò, tutte le volte che i leader agiscono in maniera irresponsabile, ritengo che sia essenziale pensare ai bambini, che sono la nostra coscienza. Ma i bambini possono essere più della coscienza degli adulti: i bambini hanno immaginazione, pensano liberamente e sono capaci di immaginare un futuro diverso che adesso è impensabile per gli adulti. I bambini possono concepire un mondo nel quale gli spostamenti avvengano solo in bicicletta mentre gli adulti pensano solo a Mercedes di lusso. Abbiamo bisogno di loro per pensare a come ridisegnare e modellare il futuro. Ritengo che il futuro debba essere modellato dalle generazioni future. Inoltre, quante più possibilità essi avranno di partecipare a questi dibattiti, tanto

**Il paradigma della cura può diventare universale ed essere condiviso da uomini e donne per mettere al centro dell'attenzione le generazioni future: solo così si potranno concepire progetti oltre l'orizzonte trimestrale delle grandi aziende e oltre l'orizzonte temporale della politica**



## I bambini possono essere più della coscienza degli adulti: pensano liberamente e sono capaci di immaginare un futuro diverso impensabile per gli adulti... i bambini possono concepire un mondo in cui gli spostamenti avvengano solo in bicicletta

più informati saranno gli adulti e tanto più aperte saranno le loro menti. Personalmente, ritengo che i cambiamenti climatici non siano soltanto un problema di dipendenza dai combustibili fossili, ma anche di menti fossilizzate, di persone che ragionano in modo obsoleto, in un periodo in cui dobbiamo pensare in maniera diversa: dobbiamo pensare in termini globali, in termini di non-violenza, in maniera inclusiva, e la cosa più importante è includere nel nostro pensiero i bambini, pensare con i bambini e come i bambini.

**Riguardo a quello che ha appena detto quando ci ha parlato di Kids Call, potrebbe darci un altro esempio di azione che state promuovendo a livello locale con i bambini?**

L'azione più importante che stiamo promuovendo al momento è la campagna *Seeds of Freedom* (*Semi di libertà*), che in pratica consiste nel distribuire semi ai bambini, per chiedere loro di custodirli, di piantarli in un vaso, in un giardino scolastico o a casa. Si tratta di una campagna che ha riscosso molto successo tra i bambini.

**In un recente rapporto di UNICEF si afferma che si potrebbero mitigare del 70% gli effetti delle emissioni dannose per l'ambiente e dei comportamenti negativi per il clima soltanto adottando un approccio diverso all'uso delle risorse. Perciò il problema non sarebbe investire risorse, ma soprattutto cambiare il modo di pensare, i comportamenti personali. Lei è d'accordo?**

Nel mio ultimo libro, *Soil not Oil* (tr. it. *Ritorno alla terra*, Roma, Fazi, 2009), ho cercato di spiegare che negli ultimi duecento anni l'uomo ha costruito una civiltà basata sul petrolio, mentre ora è necessario costruire una civiltà basata sul suolo, sulla terra. Il suolo è vivo, i combustibili fossili sono morti; il suolo può essere rinnovato, i combustibili fossili non sono rinnovabili. Il lavoro che ho svolto negli ultimi anni dimostra che il passaggio da un'agricol-

tura chimica, industriale, a un'agricoltura biologica può risolvere il 30% dei problemi ambientali e il 70% dei problemi di adattamento. Anche in questo caso, gli eventi che già abbiamo sotto gli occhi ci mostrano che i bambini sono tra i soggetti più vulnerabili alle catastrofi ambientali provocate dai cambiamenti climatici, dall'assenza di strategie di protezione del territorio e dall'uso indiscriminato delle risorse ambientali: sono tra le vittime delle alluvioni, delle frane in montagna. Il passaggio all'agricoltura biologica comporterebbe una riduzione degli investimenti, in quanto non dovremmo spendere migliaia di miliardi di dollari per sovvenzionare l'acquisto di prodotti chimici. I governi risparmierebbero, aumenterebbero la produzione, migliorerebbero la vita degli agricoltori e la qualità del cibo per i bambini. Quindi, non è vero che la transizione a modelli per la mitigazione e l'adattamento ai cambiamenti climatici richieda spese maggiori: parte della soluzione sta nel far guadagnare di meno a qualcuno.

**Un'ultima domanda. Lei è stata molte volte in Italia: pensa che nell'esperienza italiana ci siano aspetti critici o positivi a proposito della necessità di creare un collegamento tra i diritti dell'infanzia e la sostenibilità ambientale e sociale? Oppure, ritiene che in Italia siano state fatte scelte che possono essere in qualche modo dannose per il futuro dei bambini?**

Ho affrontato spesso la questione. Le due cose che mi piacciono molto dell'Italia sono il rispetto del patrimonio storico e il rispetto delle tradizioni: non si può tramandare il passato se non si ha nulla da trasmettere da una generazione all'altra. Certo, le tradizioni evolvono, si trasformano, non sono statiche, stagnanti, ma mantengono una continuità tra passato e futuro e questa è proprio la cosa che mi colpisce di più della società italiana. Un aspetto della società italiana che invece può rappresentare una minaccia per i bambini sono le nuove politiche di esclusione, paura e discriminazione, che colpiscono prima di tutto i bambini. Educare i nostri figli alla discriminazione costituisce una violazione non solo nei confronti dei bambini che ne saranno vittime, ma anche nei confronti dei bambini che discrimineranno a causa di ciò che avranno insegnato loro gli adulti. In conclusione, vorrei ricordare lo slogan del Summit della Terra che organizzammo nel 1992: «Non abbiamo ereditato la Terra dal passato, l'abbiamo presa in prestito dal futuro».

# UGO CEDRANGOLO

## Vendita di bambini, prostituzione minorile e pedopornografia

Strumenti di prevenzione e contrasto possibili attraverso il Protocollo opzionale alla CRC

a cura di **Roberta Ruggiero**

Il Protocollo opzionale alla CRC sulla vendita di bambini, la prostituzione dei bambini e la pornografia rappresentante bambini ha il pregio di aver affrontato in maniera olistica i vari aspetti connessi alla protezione del bambino vittima in relazione ai crimini in oggetto, partendo dalla criminalizzazione delle tre pratiche, passando poi alla protezione processuale del bambino, alla predisposizione di sistemi di cura e recupero dei minorenni vittima e sottolineando l'importanza di interventi mirati alla prevenzione di tali condotte. Alla sua entrata in vigore, il 18 gennaio del 2002, il Protocollo ha condotto alla predisposizione e al rafforzamento di strumenti di repressione più sofisticati e specifici, in particolare per quelle pratiche come la pedopornografia che di recente hanno richiesto interventi mirati sia sotto l'aspetto normativo, sia per la predisposizione di unità di controllo specifiche destinate a reprimerla.

Di tutto questo si discute con un esperto internazionale, Ugo Cedrangolo, funzionario dell'Alto commissariato delle Nazioni Unite per i diritti umani.

MOLTI SI SENTONO INFELICI PER ESSERE NATI IN UN'EPOCA COSÌ DERELIETTA...



IO INVECE NO... MI COMPRO I POPCORN, UNA COCA...



E ASPETTO CHE SCORRANO I TITOLI DI CODA...



Il processo di elaborazione del Protocollo opzionale sulla vendita di bambini, la prostituzione dei bambini e la pornografia rappresentante bambini è meno conosciuto di quello della CRC. Potrebbe raccontarlo sinteticamente evidenziandone i momenti cruciali e le motivazioni che hanno condotto all'adozione di tale documento? Che ruolo ha giocato in tal senso il Comitato ONU?

Le prime discussioni sulla tematica dello sfruttamento sessuale dei bambini sono cominciate nell'ambito delle Nazioni Unite solo all'inizio degli anni Novanta, e hanno avuto come principale risultato la creazione del mandato del Relatore speciale della Commissione per i diritti umani sulla vendita dei bambini, la prostituzione e la pornografia minorile e il primo Congresso mondiale contro lo sfruttamento sessuale dei bambini, tenutosi a Stoccolma nel 1996.

Sebbene lo sfruttamento dei bambini nella prostituzione e nella pornografia, così come la loro vendita e tratta, fossero fattispecie già previste, seppur in maniera meno dettagliata, dagli articoli 34 e 35

della Convenzione del 1989, la Commissione per i diritti umani decise, nel 1994, di costituire un gruppo di lavoro con il compito di preparare linee guida per un possibile progetto di un protocollo facoltativo alla Convenzione incentrato sui temi della vendita dei bambini e il loro utilizzo nella prostituzione e pornografia. Il Comitato per i diritti del fanciullo – alla stregua di alcune organizzazioni della società civile – manifestò inizialmente una certa titubanza verso l'adozione di un nuovo trattato internazionale, sostenendo in sintesi che nella Convenzione ci fossero già gli elementi necessari per affrontare queste temi e che sarebbe stato meglio concentrarsi sull'applicazione degli strumenti e disposizioni esistenti, piuttosto che imbarcarsi nel processo di redazione, negoziazione e adozione di un nuovo strumento internazionale. Ad ogni modo, l'attività del gruppo di lavoro continuò e il 25 maggio del 2000 l'Assemblea generale adottò il Protocollo, che è entrato in vigore il 18 gennaio del 2002. Attualmente, 132 Stati hanno aderito al Protocollo; anche osservando i primi anni di giurisprudenza del Comitato sul Protocollo, si può affermare che la decisione di complementare la Convenzione con un Protocollo facoltativo su queste tematiche si è dimostrata corretta. Esso, infatti, soddisfa una duplice esigenza della comunità internazionale: da una parte, quella di affrontare con maggiore consapevolezza e fermezza fenomeni ancora poco conosciuti (o forse, per meglio dire, poco riconosciuti) ai tempi della redazione della Convenzione (come ad esempio la prostituzione minorile o il turismo sessuale), dall'altra quella di rispondere in maniera adeguata ad altri fenomeni del tutto nuovi (come ad esempio la pornografia minorile attraverso Internet e altre tecnologie digitali).

Il Protocollo ha un approccio olistico al fenomeno e sembra dare la stessa importanza a tutti gli aspetti in esso evidenziati (criminalizzazione, prevenzione e protezione). Quali sono a suo parere gli elementi salienti di questo documento e quali tra gli adempimenti richiesti agli Stati ratificanti costituiscono a suo parere delle priorità? Vi sono indicazioni da parte del Comitato ONU?

Il protocollo fa parte di quei trattati internazionali per la tutela dei diritti umani (come ad esempio la Convenzione contro la tortura e quella contro le sparizioni forzate) che non si limitano a disporre una serie di diritti della persona il cui esercizio deve essere promosso e tutelato dagli Stati che aderiscono.

### UGO CEDRANGOLO

è un funzionario della Sezione trattati sui diritti umani dell'Alto commissariato delle Nazioni Unite per i diritti umani. Membro del Segretariato del Comitato ONU sui diritti dell'infanzia, supporta l'attività del Comitato nell'analisi dei rapporti nazionali di attuazione del Protocollo opzionale alla CRC sulla vendita di bambini, la prostituzione dei bambini e la pornografia rappresentante bambini. Ha collaborato con l'UNICEF-IRC alla redazione del *Handbook on the optional protocol on the sale of children, child prostitution and child pornography* e all'Innocenti working paper *Pornography and the jurisprudence of the committee on the rights of the child*.

### ROBERTA RUGGIERO

curatrice dell'intervista, è giurista e consulente dell'Istituto degli Innocenti di Firenze.

scono al trattato, ma creano anche degli obblighi che vincolano gli Stati aderenti a effettuare modifiche nella propria legislazione penale. In particolare, gli Stati aderenti sono tenuti a definire e tipizzare penalmente le fattispecie penali contenute nel Protocollo, vale a dire la vendita di bambini, la prostituzione e la pornografia minorile. Inoltre, il Protocollo contiene anche delle disposizioni in materia di esercizio della giurisdizione e di estradizione che sono volte a limitare i casi in cui questi reati possono restare impuniti. Ciò detto, ritengo che l'elemento più interessante del Protocollo sia proprio il suo approccio olistico nella lotta a questi fenomeni, che vengono affrontati in maniera comprensiva. Esso, infatti, lungi dall'essere esclusivamente uno strumento volto alla repressione penale, contiene anche importanti elementi di prevenzione di questi reati, così come di protezione e riabilitazione delle vittime.

Il Comitato fornisce indicazioni su come gli Stati devono implementare le disposizioni del Protocollo principalmente attraverso la pubblicazione delle Osservazioni finali, un documento che viene adottato alla fine del dialogo che il Comitato intavola con la delegazione degli Stati aderenti, incentrato sull'analisi dei rapporti che gli Stati presentano periodicamente al Comitato e su ogni altra informazione di cui esso dispone (ad esempio rapporti alternativi di organizzazioni della società civile). Sebbene il Comitato non fornisca una gerarchia di priorità degli obblighi degli Stati aderenti, esistono, tuttavia, delle preoccupazioni che esso manifesta in maniera più ricorrente, in quanto rispondono evidentemente a problematiche più frequenti.

#### **Quali interventi sono stati posti in essere fino a oggi dal Comitato ONU per l'attuazione del Protocollo e per la precisazione delle sue ampie definizioni?**

Il Protocollo è uno strumento complesso, che contiene anche delle disposizioni tecnico-giuridiche di non sempre facile lettura. A questo proposito, il Comitato ha cercato di facilitare il compito degli Stati aderenti fornendo delle linee guida per la preparazione dei loro rapporti sull'implementazione del documento. L'attività principale del Comitato è quella di analizzare periodicamente l'implementazione del Protocollo a livello nazionale, attraverso l'analisi dei rapporti prodotti dagli Stati aderenti e il dialogo con essi.

Mi pare opportuno sottolineare l'importanza di questa attività di monitoraggio, dato che, attraverso

di essa, il Comitato ha sviluppato un'incisiva e in certi casi innovativa giurisprudenza, fornendo agli Stati aderenti suggerimenti e raccomandazioni estremamente utili su diversi punti delicati e controversi del Protocollo. Non è escluso, tra l'altro, che il Comitato consideri opportuno in futuro dedicare uno dei suoi General Comment – le osservazioni generali in cui fornisce la sua interpretazione su una o più tematiche di sua competenza – a questioni attinenti al Protocollo.

**Nonostante si tratti di un fenomeno in crescita, il turismo sessuale non è esplicitamente contemplato tra le fattispecie di reato elencate nel Protocollo. Come mai? Vi sono delle motivazioni specifiche che hanno condotto gli estensori del documento all'esclusione di questa pratica?**

**Come mai non vi sono indicazioni in merito all'età del minore vittima? Qual è la ratio ultima del Comitato ONU?**

Sebbene il turismo sessuale non sia espressamente previsto come separata fattispecie penale nel Protocollo, esso viene menzionato sia nel Preambolo, sia nell'articolo 10, nel contesto della cooperazione internazionale. È interessante ricordare che, in alcune versioni iniziali della bozza del Protocollo, il turismo sessuale apparisse come un reato a sé; la sua collocazione è stata lungamente discussa durante le negoziazioni del gruppo di lavoro. Alla fine, la decisione del gruppo di lavoro fu di non contemplare il turismo sessuale come fattispecie penale separata, considerando, probabilmente, che nella maggior parte dei casi esso coincide con la prostituzione minorile (ma può invero anche essere collegato in alcuni casi alla pornografia minorile e alla vendita di minori).

Il Comitato, nelle sue osservazioni finali, si è dimostrato seriamente preoccupato per il propagarsi del turismo sessuale e ha raccomandato frequentemente agli Stati aderenti di intensificare i loro sforzi per prevenire e combattere questo fenomeno, anche attraverso campagne di promozione a favore di un turismo responsabile, in cooperazione con operatori del settore e organizzazioni della società civile.

Per quanto riguarda l'età del minore vittima, il Comitato è stato molto chiaro – e d'altronde non poteva essere altrimenti – nell'affermare che gli Stati devono fissare in ogni caso a 18 anni l'età limite per definire chi sia un minore per i reati previsti dal Protocollo. Purtroppo, ciò che spesso accade in pratica è che alcuni Paesi utilizzano differenti limiti

## **ARTICOLO 1 DEL PROTOCOLLO OPZIONALE SULLA VENDITA DEI BAMBINI**

**Gli Stati parti vietano la vendita di bambini, la prostituzione di bambini e la pornografia con bambini, in conformità alle norme del presente Protocollo.**

d'età nella legislazione penale per definire chi è vittima dei reati inclusi nel Protocollo, in particolare nel caso della prostituzione minorile. Questa problematica nasce dal fatto che spesso si collega erroneamente l'età del minore vittima dei reati previsti dal Protocollo alla cosiddetta età del consenso, in molti casi fissata al di sotto dei 18 anni. Ciò comporta, ad esempio, che se l'età limite per il reato di prostituzione minorile è fissata a 16 anni, i minori di età compresa tra i 16 e i 18 anni non sono considerati come vittime, bensì potrebbero essere perseguiti penalmente, se nella legislazione nazionale la prostituzione costituisce reato. Allo stesso modo, nei Paesi in cui, invece, la prostituzione è legale, lo sfruttamento di un minore che abbia già raggiunto l'età del consenso (normalmente quelli d'età compresa tra i 16 e i 18 anni) non costituisce reato. Per i motivi appena menzionati, il Comitato ha costantemente richiesto agli Stati parte di fissare a 18 anni – indipendentemente dall'età prevista per il consenso sessuale, e in conformità anche con la Convenzione del 1989 – l'età limite per definire chi sia un minore per tutti i reati previsti dal Protocollo.

**Al fine di evitare la stigmatizzazione della vittima, il Protocollo include delle previsioni in materia di protezione della vittima durante tutte le fasi del procedimento per l'accertamento della colpevolezza e la conseguente comminazione della pena. Può farci una panoramica sull'attuazione di tale specifico aspetto da parte dei Paesi ratificanti e degli interventi del Comitato ONU a supporto dell'attuazione di tale previsione?**

L'articolo 8 del Protocollo si occupa della protezione delle vittime durante tutte le fasi del processo penale. In particolare, richiede che gli Stati parte – tenendo conto dei principi della partecipazione e dell'interesse superiore del minore – prendano misure volte a riconoscere sia la loro speciale vulnerabilità, in quanto vittime di questi reati, sia la loro speciale situazione come testimoni. Queste misure possono includere, ad esempio, utilizzare procedure speciali per i minori, tra cui stanze appositamente concepite e realizzate, affinché i minori possano rendere testimonianza in un ambiente a loro consono; assicurarsi che i processi si realizzino senza ritardi, a meno che ciò non avvenga nel loro interesse; cercare di evitare contatti diretti tra i minori vittime e testimoni e i presunti autori del reato (per esempio introducendo un sistema di audio e video-registrazione per le dichiarazioni delle vittime). Il Comitato ha anche sistematicamente rammentato agli Stati aderenti al Protocollo che le disposizioni dell'articolo 8 devono essere lette in maniera combinata con le direttive contenute nella Risoluzione del Consiglio economico e sociale delle Nazioni Unite (ECOSOC) n. 2005/20, concernenti il trattamento dei minori vittime e testimoni di reati, che vanno ancora più in dettaglio nell'elencare i diritti dei minori quando entrano in contatto con il sistema di giustizia penale come vittime o testimoni.

Mi pare interessante sottolineare che, nella versione iniziale della bozza del Protocollo, era espressamente prevista l'inclusione in questo articolo 8 di una disposizione volta a escludere qualsiasi tipo di responsabilità penale dei minori vittime della vendita, della prostituzione e della pornografia minorile. Tuttavia, molte delegazioni si opposero all'inclusione di tale disposizione, in considerazione del fatto che ciò avrebbe creato sostanziali problemi di armonizzazione del Protocollo con la legislazione penale a livello nazionale; conseguentemente, il paragrafo fu dapprima spostato dalla sezione concernente la protezione delle

#### ARTICOLO 10 DEL PROTOCOLLO OPZIONALE SULLA VENDITA DEI BAMBINI

1. Gli Stati parti prendono tutte le misure necessarie per rafforzare la cooperazione internazionale mediante accordi multilaterali, regionali e bilaterali, aventi per oggetto di prevenire, identificare, perseguire e punire i responsabili di atti connessi alla vendita di bambini, alla prostituzione di bambini, alla pornografia e al turismo pedofili, nonché di indagare su tali accordi. Gli Stati parti favoriscono altresì la cooperazione e il coordinamento internazionale fra le loro autorità, le organizzazioni non governative nazionali e internazionali e le organizzazioni internazionali.
2. Gli Stati parti incoraggiano la cooperazione internazionale per facilitare il riadattamento fisico e psicologico dei bambini vittime, il loro reinserimento sociale e il loro rimpatrio.
3. Gli Stati parti si adoperano in vista di rafforzare la cooperazione internazionale per eliminare i principali fattori, quali in particolare la povertà e il sotto-sviluppo che rendono i bambini vulnerabili alla vendita, alla prostituzione, alla pornografia e al turismo pedofili.
4. Gli Stati parti che sono in grado di farlo, forniscono un aiuto finanziario, tecnico o di altro tipo nell'ambito dei programmi esistenti, multilaterali, regionali, bilaterali o altri.

vittime a quella della tipizzazione penale (articolo 3) e poi completamente rimosso dal testo. Forse, anche per questa ragione, la questione della criminalizzazione e rivittimizzazione dei minori che subiscono questi reati (in particolare nel caso di prostituzione infantile e tratta) rimane uno dei problemi più diffusi e delle preoccupazioni più forti del Comitato; questa questione viene infatti sistematicamente sollevata in occasione delle Osservazioni finali, dove il Comitato non manca di chiarire con determinazione che i minori che sono vittime di vendita, prostituzione e pornografia non devono essere perseguiti penalmente e che devono essere prese tutte le misure necessarie per evitare anche la loro emarginazione e stigmatizzazione sociale.

**Volendo tracciare una panoramica sullo stato di attuazione del Protocollo a livello mondiale, ci sono ambiti in cui questa stenta a decollare? Ci sono criticità particolari che accomunano i vari Paesi oppure elementi che accomunano Paesi sviluppati da una parte e Paesi in via di sviluppo dall'altra? Se sì, quali?**

Gli obblighi che scaturiscono dal Protocollo vincolano allo stesso modo tutti gli Stati che vi aderiscono, indipendentemente se essi siano Paesi sviluppati o in via di sviluppo. Ciò non toglie, ed è comprensibile, che – come spesso accade per l'implementazione di ogni tipo di trattato – i Paesi con minori risorse economiche e umane possano trovare maggiori difficoltà nell'attuazione dei loro obblighi internazionali. A ogni modo, la valutazione di questi primi anni di analisi dei rapporti degli Stati aderenti al Protocollo ci permette di affermare che, globalmente, molto resta da fare in diversi ambiti per averne un'adeguata e soddisfacente implementazione. Tra le preoccupazioni più spesso evidenziate dal Comitato in questi anni possiamo citare: l'armonizzazione delle disposizioni del Protocollo a livello della legislazione penale nazionale; la crescente diffusione e incidenza del turismo sessuale e della pornografia minorile attraverso Internet e altre tecnologie digitali; la tendenza diffusa a criminalizzare in molti Paesi i minori utilizzati nella prostituzione e quelli vittime di tratta.

È auspicabile, perciò, che il Comitato continui a esercitare – come ha fatto finora – il suo importante ruolo di orientamento e assistenza tecnica per guidare gli Stati aderenti al Protocollo verso un'applicazione più attenta ed effettiva delle sue disposizioni.

## ARTICOLO 8 DEL PROTOCOLLO OPZIONALE SULLA VENDITA DEI BAMBINI

1. Gli Stati parti adottano ad ogni stadio della procedura penale le misure necessarie per proteggere i diritti e gli interessi dei bambini che sono vittime delle pratiche proscritte dal presente Protocollo, in particolare:

a) Riconoscendo la vulnerabilità delle vittime e adattando le procedure in modo da tenere debitamente conto dei loro particolari bisogni, in particolare in quanto testimoni;

b) Informando le vittime riguardo ai loro diritti, al loro ruolo e alla portata della procedura, nonché alla programmazione e allo svolgimento della stessa, e circa la decisione pronunciata per il loro caso;

c) Permettendo che, quando gli interessi personali delle vittime sono stati coinvolti, le loro opinioni, i loro bisogni o le loro preoccupazioni siano presentate ed esaminate durante la procedura, in modo conforme alle regole di procedura del diritto interno;

d) Fornendo alle vittime servizi di assistenza appropriati, ad ogni stadio della procedura giudiziaria;

e) Proteggendo, se del caso, la vita privata e l'identità delle vittime e adottando misure conformi al diritto interno per prevenire la divulgazione di qualsiasi informazione atta ad identificarle;

f) Vigilando, se del caso, che le vittime e le loro famiglie e i testimoni a carico siano al riparo da intimidazioni e rappresaglie;

g) Evitando ogni indebito riguardo nel pronunciare la sentenza e nell'esecuzione di ordinanze o decisioni che stabiliscono un indennizzo per le vittime.

2. Gli Stati parti si accertano che nessuna incertezza relativa all'età effettiva della vittima impedisca l'instaurazione di inchieste penali, soprattutto di inchieste volte a determinare la loro età.

3. Gli Stati parti si accertano che nel modo di trattare le vittime dei reati descritti nel presente Protocollo da parte dell'ordinamento giudiziario penale, l'interesse superiore del bambino sia sempre il criterio fondamentale.

4. Gli Stati parti adottano misure per impartire una formazione appropriata, in particolare in ambito giuridico e psicologico, alle persone che si occupano delle vittime dei reati di cui nel presente Protocollo.

5. Se del caso, gli Stati parti si adoperano come necessario per garantire la sicurezza e l'integrità delle persone e/o degli organismi di prevenzione e/o di tutela e di riabilitazione delle vittime di tali reati.

6. Nessuna disposizione del presente articolo pregiudica il diritto dell'accusato ad un processo equo o imparziale o è incompatibile con tale diritto.

# ANTONELLA CAPRIOGLIO



## Le pratiche di affidamento dei bambini tra dati di realtà ed enfattizzazione dei media

a cura di Joseph Moyersoen

I 32.000 BAMBINI E RAGAZZI che a fine dicembre 2007 vivevano per diversi motivi fuori dalla loro famiglia<sup>1</sup> rappresentano un mondo composto da situazioni variegata, eterogenee e complesse; un mondo poco conosciuto se non dagli addetti ai lavori; un ventaglio di interventi "ad personam" attivati con il coinvolgimento di una rete di operatori sociali e, solo in caso di mancanza di consenso dei genitori, della magistratura. Nell'ultimo decennio l'attenzione verso questo delicato settore è andata aumentando, sia a livello internazionale (basti pensare alle prime Linee guida in materia di accoglienza eterofamiliare adottate con una risoluzione dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite lo scorso 18 dicembre 2009), sia a livello nazionale, regionale e locale.

Con questa intervista a un'esperta della materia, impegnata da anni nel settore degli interventi a favore dell'infanzia, si cercherà di fare un po' più di luce su i bambini e i ragazzi fuori famiglia, in particolare sull'istituto dell'affidamento dei minori, sulla sua evoluzione, sui suoi punti di forza e sui suoi punti di debolezza.

<sup>1</sup> Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, *Accogliere bambini, biografie, storie e famiglie*, a cura di Valerio Belotti, Firenze, Istituto degli Innocenti, 2009 (Questioni e documenti n. 48).

SONO MOLTO PAZIENTE,  
BASTA CHE POI SI  
FACCIA COME DICO IO -



Partendo dal presupposto che l'affidamento dei minori è un istituto complesso ed eterogeneo, che ha avuto un'evoluzione importante in termini quantitativi e qualitativi nell'ultimo decennio in Italia e che può essere difficilmente ricondotto a un'unica casistica, ci può descrivere quali solo le varie tipologie di affidamento?

Più che di varie tipologie di affidamento, probabilmente possiamo fare riferimento in generale al sistema delle risposte di accoglienza per i minori, che, come lei ha giustamente sottolineato, negli ultimi anni, in particolare su impulso della L. 149/2001, ma ancor prima anche in virtù degli indirizzi (e delle risorse) di cui alla L. 285/1997, si è

notevolmente sviluppato, nella direzione di una ricerca di soluzioni differenziate alle specifiche esigenze che possono condurre all'inserimento di un bambino in un contesto di vita differente da quello della propria famiglia.

Oggi i minori "fuori famiglia" sono collocati in un articolato sistema di risorse di accoglienza (tra cui anzitutto l'affidamento familiare residenziale, che interessa circa 16.000 minori), che non ha più nulla a che vedere con la realtà storica degli "istituti" – anche se il percorso della deistituzionalizzazione riscontra ancora l'esistenza di alcune realtà per le quali la riconversione sostanziale in strutture comunitarie è ancora in fase di attuazione.

In quest'ultimo decennio, oltre all'affidamento familiare residenziale tradizionalmente inteso, si sono sperimentate e diffuse diverse modalità di affidamento: l'affidamento diurno e a tempo parziale, il cosiddetto affidamento di una famiglia a un'altra famiglia, l'affidamento omoculturale per i minori stranieri, le reti di famiglie, l'affidamento a famiglie professionali. Non è questa la sede per approfondire le caratteristiche di ciascuna di queste tipologie, ma si tratta in ogni caso di progettualità volte ad assicurare ai bambini un ambiente e relazioni affettive ed educative preziose per la loro crescita.

Anche per quanto riguarda l'inserimento nelle strutture residenziali, la situazione si è evoluta verso l'accoglienza in un ambiente quanto più possibile simile a un contesto familiare, e questo sia nel caso della comunità educativa, nella quale prestano servizio operatori professionali, sia nel caso della comunità familiare, di norma caratterizzata dalla presenza di una famiglia, di una coppia di adulti o almeno di una persona singola residente stabilmente nella struttura. Queste sono soltanto le due tipologie prevalenti di strutture; accanto ad esse vi sono poi le comunità concepite espressamente per far fronte a particolari problematiche, quali le comunità per minori con problemi di dipendenza o quelle per i minori che necessitano di un particolare sostegno di tipo psicologico (mi riferisco in particolare alle comunità terapeutiche e alle c.d. comunità educativo-psicologiche).

Non dimentichiamo, poi, che vi è un certo numero di minori che sono inseriti in comunità madre/bambino, insieme alla propria madre, per un percorso d'aiuto volto al recupero dell'autonomia del nucleo familiare<sup>2</sup>.

## ANTONELLA CAPRIOGLIO

è dirigente Interventi a favore dei minori e delle famiglie della Regione Piemonte.

## JOSEPH MOYERSON

curatore dell'intervista, è giurista ed esperto di programmi di cooperazione internazionale a favore dell'infanzia e dell'adolescenza.

### Quali sono le ragioni per cui si perviene all'allontanamento di un figlio dai propri genitori e quali soggetti sono coinvolti in tali interventi?

Le ragioni che conducono all'allontanamento possono essere differenti. A titolo di premessa occorre però sottolineare che la legge individua quali prioritari gli interventi volti a preservare il diritto del bambino a crescere all'interno della propria famiglia e quindi tutti gli interventi di sostegno e supporto al nucleo familiare per prevenire ed evitare l'allontanamento, cui si perviene solo quando non sussistono più le condizioni per consentire al bambino di rimanervi.

Ciò detto, non sono disponibili al momento a livello nazionale dati sui motivi degli allontanamenti, in quanto soltanto una decina di Regioni e Province autonome li rilevano attraverso i propri sistemi informativi, con riferimento all'affidamento e/o all'inserimento in comunità. Questa è certamente una carenza da evidenziare, rispetto alla quale nei prossimi anni occorrerà lavorare.

In ogni caso è doveroso rilevare che in una percentuale variabile di casi che va dal 12-15% della Liguria e della Valle d'Aosta al 39% del Friuli Venezia Giulia, una quota significativa degli affidamenti familiari avviene con il consenso dei genitori<sup>3</sup>.

Rispetto ai motivi dell'allontanamento, in ogni caso, possiamo avanzare alcune considerazioni di carattere generale: i servizi segnalano come sempre più spesso ci si trovi di fronte a situazioni caratterizzate da problematiche diverse e profonde: pensiamo a casi, talora presenti nello stesso nucleo, di grave trascuratezza, maltrattamento, abusi sessuali, forti conflittualità in ambito familiare che coinvolgono anche i figli, oppure a problemi di dipen-

<sup>2</sup> Nell'ambito della rilevazione dei minori "fuori famiglia" realizzata dal Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, cui si fa riferimento nella presente intervista, non sono conteggiati i minori inseriti nei servizi di accoglienza bambino/genitore con genitori maggiorenni, in quanto gli stessi non vengono considerati "fuori famiglia".

<sup>3</sup> I dati riportati si riferiscono alla rilevazione dei minori fuori famiglia contenuta in Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza (2009); in questo volume si evidenzia che tale situazione può essere in parte ricondotta alla lunga durata degli affidi: «l'affidamento consensuale che si protrae oltre i 2 anni diventa infatti giudiziale essendo soggetto al nulla osta del tribunale per i minorenni» (p. 15).



denza dei genitori o a disturbi psichiatrici che rendono difficile, se non impossibile, anche se auspicabilmente solo in via temporanea, svolgere un ruolo genitoriale in maniera sufficientemente adeguata.

Ciò non toglie che nella maggioranza delle situazioni permangano dei rapporti e dei legami significativi e che vi siano valutazioni professionali da parte dei servizi in merito ai margini per una recuperabilità delle capacità genitoriali: la rete dei servizi lavora quindi in questa direzione, per accertare la gravità della situazione e sostenere la genitorialità qualora possibile, oppure per raccogliere tutti gli elementi utili a consentire alle autorità giudiziarie di pervenire a una dichiarazione di adottabilità e a una definitiva diversa collocazione del bambino.

I soggetti che vengono coinvolti, quindi, sono anzitutto i servizi sociali e sanitari che, naturalmente, in questo settore operano in stretta connessione con le autorità giudiziarie minorili. Alcuni concepiscono questi sistemi come due parti quasi contrapposte che operano con regole, dinamiche, logiche e procedure proprie: a me tuttavia piace pensare, come ci mostrano alcune esperienze regionali, che siano due settori che possono e devono operare in stretta connessione, in un unico sistema

d'interventi per la protezione dei bambini. Sistema che "tiene" e dà risposte adeguate tanto più le diverse istituzioni si sono dimostrate disponibili al confronto, hanno fatto un percorso per chiarire i rispettivi ruoli, responsabilità ed esigenze, per tracciare e condividere un linguaggio comune, per individuare congiuntamente soluzioni e prassi operative efficaci.

Questa connessione può essere potenziata attraverso tavoli di lavoro comuni tra servizi e autorità giudiziarie (e aggiungerei anche associazioni, se questo è possibile, come avviene in alcune realtà); momenti di confronto e approfondimento su tematiche specifiche, che si rivelano occasioni preziose per comprendere meglio il dettato normativo, ma anche le esigenze e le modalità concrete di lavoro dei diversi soggetti; iniziative formative comuni. Dove il confronto e l'approfondimento conducono all'individuazione di prassi condivise, questi orientamenti comuni possono confluire in documenti formali, che assumono la veste di pro-

colli operativi (di norma a livello regionale, ma anche di ambito più circoscritto) o di atti di indirizzo congiunti delle amministrazioni regionali e delle autorità giudiziarie minorili.

Sono esperienze virtuose, non ancora diffuse in tutto il Paese, ne sono consapevole, e per questo mi sembra opportuno non fare riferimento a realtà specifiche, ma questa è l'unica direzione possibile di crescita del sistema.

Non bisogna dimenticare, rispetto ai diversi soggetti coinvolti, che un ruolo importante è svolto anche dalle associazioni e dalle cosiddette risorse accoglienti: si tratta di una funzione di stimolo, di sostegno, di condivisione d'esperienze che in diverse realtà hanno condotto a progettualità realizzate insieme tra servizi e associazioni, che ha consentito di sperimentare soluzioni innovative, che consente alle famiglie affidatarie – e aggiungerei qui anche a quelle adottive – di trovare importanti spazi di sostegno e di ascolto.

**Leggendo le notizie quasi "scandalistiche" che periodicamente i media dedicano a questi temi ("sequestri di Stato", "assistenti sociali che rubano i bambini ai genitori") ritiene che gli scenari generalmente delineati corrispondano in tutto o in parte alla realtà?**

Basandosi su alcuni singoli casi, peraltro messi in evidenza soltanto attraverso la voce di alcuni dei protagonisti, si parte dall'assunto profondamente controverso, e a mio avviso completamente estraneo alla realtà dei fatti, che esistano nel nostro Paese diffuse pratiche di sottrazione indebita dei bambini alle famiglie. A fronte dei toni sensazionalistici adottati periodicamente, oggi come nel passato, dai media, non posso non pensare con amarezza che purtroppo fa più notizia un singolo allontanamento, rispetto al quotidiano, costante e difficile lavoro della rete dei servizi e delle associazioni per il sostegno alle famiglie in difficoltà. In Piemonte sono circa 2.600 i minori fuori famiglia, ma sono oltre 40.000 i bambini e i ragazzi e aiutati all'interno e con le loro famiglie, per prevenire un possibile futuro allontanamento e favorire un'evoluzione positiva della situazione di difficoltà del nucleo familiare. Si tratta di famiglie che beneficiano d'interventi di tipo economico, ma anche di tipo educativo, d'affidamenti diurni, del sostegno di una famiglia solidale, di un'assistenza di tipo domiciliare in caso di malattia o disabilità, ma anche di progettualità specifiche per fini di tipo preventivo precoce.



## Affidamento diurno e a tempo parziale, affidamento di una famiglia a un'altra famiglia, affidamento omoculturale per i minori stranieri, reti di famiglie, affidamento a famiglie professionali: nuove pratiche mirate ad assicurare ai bambini un ambiente e relazioni affettive ed educative preziose per la loro crescita

Si lavora per sostenere e prevenire, quindi, non solo per allontanare, anche se le risorse per la prevenzione e il sostegno, in particolare negli ultimi anni, sono diminuite, in termini umani, economici e di tempo. Si allontana, non dobbiamo dimenticarcelo, per proteggere e tutelare i bambini, salvaguardarne la crescita, nell'ambito di una progettualità che, se vi sono i presupposti, deve esser volta a ricreare le condizioni per il rientro in famiglia.

Per questo, ad esempio, occorre leggere come un dato positivo l'incidenza del numero rientri in famiglia dopo un periodo relativamente breve in affidamento o in comunità: ciò significa che la progettualità di sostegno al nucleo di origine, in qualche misura, ha funzionato e che i servizi e le autorità giudiziarie hanno valutato il positivo crearsi delle condizioni per un rientro del bambino in famiglia.

Rispetto ai 32.000 minori allontanati dalla famiglia, una descrizione obiettiva della situazione non può prescindere dal considerare il forte impegno per lo sviluppo e la diffusione dell'affido familiare, la cui incidenza è aumentata del 60% rispetto al 1999.

Certo, il numero dei minori allontanati è aumentato di circa il 28% dalla fine degli anni Novanta, ma molto dipende dall'aumento dei minori stranieri: in alcune regioni un bambino su due accolto nelle comunità è straniero e ciò rende necessario implementare ulteriormente sia gli interventi di sostegno sia le modalità di accoglienza per questi minorenni, molti dei quali giungono in Italia non accompagnati.

Certo esistono diverse criticità che occorre superare. Non sempre, ad esempio, i tempi della giustizia e dei procedimenti giudiziari coincidono con

il tempo dei bambini. Talora le procedure si propongono a lungo prima di giungere a una definizione delle situazioni o a una pronuncia, ad esempio, su una presunta situazione d'abbandono. Su questo versante è fondamentale l'impegno di tutte le istituzioni affinché sia i servizi sia le autorità giudiziarie abbiano tutte le risorse necessarie per poter svolgere la propria funzione, sia pure nel rispetto delle garanzie processuali messe in atto dalla legge.

Recentemente un articolo proposto da un noto settimanale riprendeva un'intervista a una coppia di fratelli minorenni, oggetto di un provvedimento giudiziario. Si tratta di un agire apertamente in violazione delle norme della Convenzione ONU sui diritti del fanciullo, delle norme sulla privacy e delle norme della Carta di Treviso. Non c'è il rischio così facendo di incentivare lo "sfruttamento" dei minori per ottenere un maggiore impatto mediatico?

In effetti nei media assistiamo spesso all'utilizzo dei minori, specie se coinvolti in procedure giudiziarie, al fine di ottenere un maggiore rilievo – e questo nonostante una precisa normativa in materia. Si riscontra, infatti, una preoccupante tendenza a "mediatizzare" i processi, quasi come parte della stessa strategia processuale, trascurando completamente la tutela dei minori che in quel procedimento giudiziario sono coinvolti.

Evidentemente il tema va in qualche modo rimesso in discussione, approfondito e le previsioni normative, se necessario, riviste.

In questo senso vorrei brevemente citare l'esperienza del protocollo *Tuttinrete* sottoscritto in Piemonte dalla Regione insieme ad alcune associazioni dei magistrati e degli avvocati, all'Ufficio scolastico regionale, agli ordini professionali dei giornalisti, degli avvocati e alle Forze dell'ordine, proprio sul tema della diffusione di una cultura di tutela dei minori nella divulgazione delle notizie da parte dei mezzi di informazione.

Cito soltanto una delle raccomandazioni contenute nella *Carta dei valori* del citato protocollo: «Parlare dei minori senza fare del sensazionalismo sulla loro pelle». Usare una particolare cautela nel trattare casi che riguardano minorenni dev'essere un'attenzione non soltanto alla "forma", ma alla sostanza che riguarda il rispetto verso i bambini.

Sono affermazioni importanti, che dovrebbero essere patrimonio comune di tutti coloro che se ne occupano<sup>4</sup>.

<sup>4</sup> Il protocollo d'intesa *Tuttinrete* e la *Carta dei valori* sono consultabili sul sito Internet della Regione Piemonte: <http://www.regione.piemonte.it/cms/piemonte-informa/scenari/archivio/2009/febbraio/tuttinrete-per-un-informazione-responsabile-sui-minori.html>

**Un elemento importante per la realizzazione degli interventi di sostegno ai bambini e alle famiglie riguarda le risorse pubbliche allocate, in termini sia umani sia finanziari. Come valuta la situazione attuale e futura in merito?**

Gli ultimi dieci anni hanno registrato un forte investimento e una forte presa di coscienza da parte delle amministrazioni regionali e locali, come testimonia la notevole produzione normativa realizzata, che in alcuni casi ha riguardato il sistema complessivo delle politiche per l'infanzia, l'adolescenza e le famiglie, sia pure con caratteristiche disomogenee e frammentarie a livello nazionale.

Un forte impegno è stato posto anche nell'area della formazione, fondamentale per gli operatori dei servizi: molte iniziative formative su temi specifici sono state in questi anni realizzate soprattutto a livello regionale e locale, anche se probabilmente in modo disomogeneo sul territorio nazionale e, spesso, senza che ci fosse alla loro base una progettualità organica volta a qualificare in modo continuativo le professionalità interessate (ma ciò è probabilmente dovuto anche a un problema di disponibilità di fondi). Diverse iniziative formative si rivolgono a una molteplicità di soggetti, in un approccio interistituzionale e multiprofessionale che contribuisce anche al rafforzamento della rete. La rete dei servizi è composta da professionisti preparati e competenti che tuttavia, al momento attuale, scontano gravi problemi riconducibili essenzialmente alle risorse economiche, a un elevato turn over del personale, legato ai vincoli imposti agli enti locali in materia di finanza pubblica a fini di contenimento della spesa, a evidenti ma a mio avviso troppo poco evidenziati tagli delle risorse statali per le politiche sociali.

Il problema delle risorse è stato fortemente evidenziato anche nella Conferenza nazionale sull'infanzia e l'adolescenza svoltasi recentemente a Napoli: senza è impossibile dare attuazione a un sistema di risposte che investa fortemente non solo per proteggere e tutelare, ma anche per prevenire le situazioni di rischio futuro, per sostenere uno sviluppo equilibrato delle relazioni familiari, per rimuovere gli ostacoli a una crescita equilibrata delle famiglie e dei bambini.

Non sono in grado di valutare le prospettive future. Certamente nell'evoluzione della situazione a livello nazionale non si rintracciano al momento elementi oggettivi certi sui quali formulare previsioni ottimistiche, però ho una grande fiducia in un elemento fondamentale: l'impegno e la motivazione degli ope-

ratori che lavorano in questo settore, siano essi dirigenti e funzionari, assistenti sociali, psicologi, educatori delle comunità o persone che prestano il loro sostegno a titolo volontario nelle diverse organizzazioni e associazioni che operano nel settore della tutela dei minori. Non vorrei, tuttavia, che la mia sembrasse una considerazione acritica e semplicistica: la tenuta del sistema non deve essere lasciata al senso di responsabilità e alla motivazione degli amministratori locali e degli operatori.

Occorre lavorare per sviluppare un sistema che si fondi su solide basi regolative, sia pure nel rispetto dell'autonomia di tutti i livelli istituzionali, su previsioni di spesa a carattere pluriennale certe, che consentano di impostare progettualità, ma soprattutto su servizi continuativi, sulla stabilità del personale, perché ciò garantisce la possibilità di formarlo in modo adeguato e costante, ma anche quella di costruire reti stabili tra i diversi servizi.

**Durante l'ultima Conferenza nazionale sull'infanzia e l'adolescenza che si è svolta a Napoli, lei ha coordinato i lavori di un gruppo che ha affrontato proprio questi temi. Quali sono stati gli elementi di forza e di criticità emersi nel gruppo di lavoro a cui ha partecipato e quali quelli della Conferenza nel suo complesso?**

Nel gruppo di lavoro sulle politiche e i servizi per l'accoglienza, attraverso i contributi interessantissimi e per nulla autocelebrativi dei relatori e dei partecipanti, è stato approfondito il percorso svolto in questi dieci anni in attuazione della L. 149/2001: un notevole lavoro, come ho già detto, svolto da parte dei servizi, delle autorità giudiziarie, delle associazioni, delle risorse accoglienti, che ha consentito di realizzare un sistema d'accoglienza differenziato e in parte innovativo.

Ciò è stato reso possibile, e questa è una grande forza che va riconosciuta e valorizzata, anzitutto perché esiste un popolo di dirigenti, funzionari, operatori, volontari e professionisti che lavora con e per i bambini, che ha posto al centro del proprio intervento il riconoscimento del diritto dei bambini a vivere relazioni significative con gli adulti e con i propri pari.

È emersa la ricchezza della produzione normativa realizzata in questi anni dalle Regioni, peraltro in assenza di un quadro nazionale "forte", ma sono stati evidenziati anche alcuni elementi d'attenzione rispetto al fenomeno dei minori accolti: anzitutto l'incremento del fenomeno: dal 1999 al 2007 i minori fuori famiglia sono passati da 26.000 circa a 32.000.

È difficile spiegare in modo esaustivo questo fenomeno, probabilmente collegato a una molteplicità di fattori: lo sviluppo del sistema dei servizi, che ha condotto a una maggiore attenzione verso le situazioni di pregiudizio; l'elevata incidenza di minori stranieri e di minori non accompagnati in particolare, che in alcune realtà regionali sono oltre la metà dei minori accolti in strutture; la necessità di lavorare ulteriormente per potenziare gli interventi di prevenzione e di accompagnamento dopo la conclusione dell'affido e del collocamento in comunità. Nel gruppo di lavoro si sono evidenziati ulteriori elementi di attenzione. Il primo elemento – se non criticità – è l'elevata percentuale di bambini allontanati in età da 0 a 5 anni e, tra questi, l'elevato numero di bambini collocati in comunità e non in affido familiare come prevede la legge.

La seconda criticità si ha verso la fine dell'accoglienza d'adolescenti di 16/17 anni inseriti in comunità, per i quali occorre sviluppare progettualità che li accompagnino verso un'autonomia sempre più difficile da raggiungere già al compimento della maggiore età, benché, per completezza di informazione, occorra evidenziare che in molte realtà i progetti di sostegno continuano già ora, attraverso il c.d. prosieguo amministrativo, fino ai 21 anni di età dei giovani inseriti nel sistema di accoglienza. Infine un'altra criticità è la lunga durata degli inserimenti su cui occorre riflettere e confrontarsi: il 57% degli affidamenti familiari supera infatti i due anni. Si tratta di un aspetto strutturale dell'accoglienza, che va affrontato con un percorso comune e condiviso, che tenga conto del fatto che non sempre i tempi del bambino coincidono con i tempi delle procedure.

Un'attenzione particolare è stata posta anche ai minori stranieri e, in particolare, ai non accompagnati: superata in qualche misura l'emergenza, ora c'è la necessità di lavorare per l'inclusione, evitando derive verso obiettivi di contenimento e ordine pubblico, che li considerino più come stranieri che come minori, valorizzando, se possibile, la risorsa delle famiglie della stessa cultura, avvicinandole ai servizi, rispettandone cultura e identità.

Sicuramente dal gruppo di lavoro è emersa la consapevolezza che alla riuscita di un progetto di affido concorrono molti soggetti: il livello e la qualità della collaborazione in questi anni sono cresciuti, ma in modo differenziato, con delle disomogeneità. Creare la rete tra i servizi è sicuramente impresa faticosa, ma i presenti sono stati concordi nell'affermare che se si trovano linguaggi e prassi

condivise, la rete funziona; in questo senso, riconoscere la diversità delle varie professionalità coinvolte e dei ruoli è importante e la rafforza.

In linea generale, e penso che questo aspetto riguardi anche altri temi affrontati nella conferenza, è emersa la necessità di riaffermare la centralità del bambino, come cittadino e soggetto di diritti, ma anche il diritto parallelo a essere sostenute delle famiglie in difficoltà, delle famiglie adottive, delle famiglie affidatarie e delle risorse accoglienti. Ciò può concretizzarsi con una ripresa dello sviluppo del lavoro di protezione e cura, ma anche con un maggiore investimento in politiche di prevenzione e sostegno alle relazioni.

Per questo occorrono risorse: la riduzione dei fondi destinati al welfare non può condurre a comprimere ulteriormente la spesa per interventi a favore dei minori è però necessario anche sviluppare sistemi informativi e di monitoraggio e verifica dell'esito dei percorsi, dell'utilizzo delle risorse disponibili e dell'efficacia dei progetti finanziati. A tal proposito, mi sembra che oggi assuma particolare importanza il concetto di appropriatezza degli interventi: investire cioè tutto quanto necessario per sanare le situazioni che è possibile sostenere e sanare e allontanare e proteggere, assumendosi la responsabilità della decisione nei tempi "giusti", dove è necessario, ovviamente continuando a lavorare anche con le famiglie di origine.

In conclusione, è anche stata fortemente evidenziata la necessità di una cornice nazionale generale che aiuti a superare la frammentarietà che tuttora si riscontra nei servizi e negli interventi e quindi nelle opportunità per i bambini e le famiglie. In questo senso la riforma del titolo V della Costituzione non deve essere un alibi per ignorare l'esigenza di un quadro chiaro e definito, ma il presupposto per trovare spazi e luoghi di confronto (quali la Conferenza Stato/Regioni), per valorizzare le esperienze fin qui maturate e definire standard o livelli minimi di servizi da assicurare su tutto il territorio nazionale.

**Servizi sociali e sanitari e autorità giudiziarie minorili possono e devono individuare congiuntamente soluzioni e prassi operative efficaci e lavorare in stretta connessione, in un unico sistema d'interventi per la protezione dei bambini**

# La CONFERENZA nazionale sull'INFANZIA e l'ADOLESCENZA

ci

Roberto Marino e Adriana Ciampa  
con la collaborazione di  
Valentina Rossi

Nei giorni 18, 19 e 20 novembre 2009 si è svolta a Napoli, presso la suggestiva sede della Stazione Marittima, la Conferenza nazionale sull'infanzia e sull'adolescenza.



Per questa edizione è stato scelto un titolo particolarmente significativo – *Il futuro dei bambini è nel presente* – proprio a volere sottolineare il fatto che le giovani generazioni godono già di diritti di cittadinanza pieni, anche se il loro esercizio è commisurato alla “giovane” età e alla loro capacità di partecipare alle decisioni che li riguardano. L’iniziativa, organizzata dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali<sup>1</sup> insieme alla Presidenza del Consiglio dei ministri e in collaborazione con la Commissione parlamentare per l’infanzia e l’adolescenza, ha rappresentato un impegnativo e delicato momento di confronto sulla condizione dei

minori nel nostro Paese, sulle politiche di tutela dei loro diritti, sugli impegni assunti a favore delle nuove generazioni e del relativo contesto familiare di crescita.

La Conferenza si è articolata in tre giorni di lavoro e ha avuto un duplice obiettivo: celebrare la giornata nazionale sui diritti dell’infanzia e dell’adolescenza, in occasione del ventennale dell’approvazione della Convenzione dell’ONU del 1989, e offrire un’occasione di approfondimento culturale, di confronto istituzionale e di conoscenza e scambio delle esperienze realizzate sul territorio. Uno degli elementi che hanno contraddistinto la

<sup>1</sup> All’epoca Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali.

terza edizione di questa manifestazione è stata la partecipazione dei ragazzi e delle ragazze della redazione “Napoliteenpress”, progetto realizzato nell’ambito delle attività del Centro nazionale di documentazione e analisi per l’infanzia e l’adolescenza. La redazione era composta da un gruppo di adolescenti provenienti da tre città rappresentative (Napoli, Firenze e Palermo) ai quali è stato affidato il compito di raccontare dall’interno, attraverso cronache, interviste, foto, video, i lavori della Conferenza nazionale.

Nell’ambito della Conferenza nazionale, “Napoliteenpress” ha rappresentato la sperimentazione di una pratica di cittadinanza partecipativa attraverso il coinvolgimento diretto di un gruppo di adolescenti in iniziative istituzionali specifiche. Obiettivo del progetto è stato, infatti, consentire ai ragazzi di essere presenti in contesti in cui vengono affrontati temi di loro interesse, con la possibilità di avvicinare e comprendere il lavoro delle istituzioni, di dialogare tra pari e con rappresentanti istituzionali, in una prospettiva di partecipazione favorita dall’uso di tecnologie innovative e delle possibilità comunicative offerte dal web.

Attenzione ai minori stranieri ed esperienze di partecipazione, rafforzamento dei servizi per l’accoglienza e formazione degli operatori, conciliazione dei tempi di vita e di lavoro, emergenza educativa, patto intergenerazionale, servizi socioeducativi per l’infanzia: la terza Conferenza nazionale ha dato spazio a tutti i temi delle politiche dell’infanzia e dell’adolescenza, a riflessioni sul funzionamento delle norme esistenti, alla richiesta di risorse e strumenti nuovi, a discussioni sui principi e al racconto di esperienze locali.

A cinque anni dall’ultima edizione, la Conferenza, con la presenza di oltre 800 operatori, ha prodotto una gran mole di documenti e una forte richiesta di attenzione della politica ai diritti dei minori. Se l’impegno a mantenere alta questa attenzione è stata confermata dai rappresentanti del Governo nella sessione conclusiva, resta la difficoltà di fare sintesi delle proposte e di un confronto ricco di molte voci. L’attesa di molti è che la sintesi possa essere fatta dal Piano nazionale di azione previsto dalla legge n. 451 del 1997 (v. box a p. 48).

Certo la Conferenza è intervenuta in un momento delicato della fase di predisposizione del Piano, a ridosso, cioè, della riunione dell’Osservatorio nazionale sull’infanzia e l’adolescenza in cui i Sottosegretari alle politiche sociali e alle politiche della

famiglia, che lo presiedono, hanno chiesto un supplemento di istruttoria, e formulato alcune osservazioni sullo schema di piano, frutto della riflessione dell’Osservatorio stesso e del comitato tecnico scientifico del Centro nazionale di documentazione. Questa circostanza, se ha impedito da un lato di disporre, al momento della Conferenza, di un chiaro e riconoscibile disegno politico, per lo meno di medio periodo, consente però di recuperare all’interno di quel piano le riflessioni e i contributi della Conferenza stessa. Forse non una sintesi completa, dovendo il piano necessariamente tener conto della coerenza delle azioni proposte con gli indirizzi governativi, e ancor più delle compatibilità economiche; ma certamente alcune delle relazioni e il dibattito dei gruppi di lavoro aiuteranno a illuminare, ad esempio, il rapporto tra politiche della famiglia e politiche dell’infanzia, e a fornire indicazioni di priorità.

In questa prospettiva, può essere utile riassumere, come si prova a fare qui di seguito, i principali argomenti trattati nei cinque gruppi di lavoro. Sapendo che le sintesi sono sempre manchevoli e arbitrarie, e che un resoconto più completo dei lavori può comunque essere rintracciato nei documenti pubblicati sul sito [www.conferenziainfanzia.it](http://www.conferenziainfanzia.it). Alcune riflessioni sono comuni a più gruppi e confermano perciò che su alcune questioni non potrà mancare l’attenzione: prima di tutte, l’urgenza di superare insopportabili differenze di efficienza nella gestione e di qualità nell’offerta dei servizi. Tema che non riguarda in maniera esclusiva i servizi per l’infanzia, e che rinvia a sua volta alla difficile definizione dei livelli istituzionali di responsabilità, nella prospettiva dell’attuazione del federalismo fiscale. Così come restano non pienamente risolti il tema dell’esigibilità dei diritti e quello collegato dei livelli essenziali di assistenza.

### La legge n. 285 del 1997 e la progettualità territoriale nelle politiche integrate dell’infanzia

L’obiettivo del primo gruppo, dedicato alla progettualità realizzata grazie ai fondi della legge 285/1997, è stato offrire uno spazio di riflessione rispetto all’impatto che l’esperienza decennale dell’applicazione della norma ha avuto sul territorio in ordine alla promozione dei diritti dei bambini e degli adolescenti.

I lavori hanno permesso di sottolineare il peso specifico, la portata innovativa e l’impatto sul territorio di una legge che è stata capace di stimolare una

**ROBERTO MARINO**

è capodipartimento  
Dipartimento politiche  
per la famiglia.

**ADRIANA CIAMPA**

è dirigente Divisione III -  
Politiche per l’infanzia  
e l’adolescenza, Ministero  
del lavoro e delle politiche  
sociali.

Ha collaborato

**VALENTINA ROSSI**

ricercatrice presso l’Istituto  
degli Innocenti.

*vision* e una strategia organica di promozione delle politiche e delle programmazioni per l'infanzia anche in modo anticipatorio rispetto alla legge n. 328/2000.

La legge, come è emerso dai lavori del gruppo, è stata, in alcune aree, lo stimolo per lo sviluppo dei servizi, in altre ha favorito sperimentazioni e innovazioni, ha promosso la partecipazione dei bambini e delle bambine, ha permesso di sviluppare una cultura della valutazione dei risultati e di scambio delle esperienze, ha favorito il nascere di realtà quali il tavolo di coordinamento nazionale, l'attività di monitoraggio nazionale e territoriale, la banca dati dei progetti delle città riservatarie.

Gli interventi sono stati orientati anche nella direzione di un'analisi delle strategie e delle linee di tendenza dell'attuale programmazione territoriale; si sono evidenziati alcuni nodi critici come la scarsità delle risorse economiche, la discontinuità nell'erogazione dei fondi, l'insufficienza della formazione e una sussistente condizione di squilibrio, più in generale, tra Nord e Sud del livello di spesa per il sociale e dunque anche per l'infanzia.

Nel corso dei lavori di gruppo si sono, inoltre, individuate priorità rispetto agli obiettivi ancora da raggiungere: azioni di consolidamento e di messa a sistema degli interventi, per evitare di perdere la prioritaria attenzione sui temi dell'infanzia; misure finalizzate a preservare il vincolo di destinazione dei fondi per evitare che vengano inglobati in politiche macro; azioni per superare la condizione di precarietà degli operatori; linee chiare nella definizione dei livelli istituzionali di responsabilità, più confusi dopo la modifica del titolo V della Costituzione.

Nell'ottica, pertanto, di una volontà condivisa orientata alla tutela del lavoro messo in campo e del patrimonio dei saperi e delle competenze professionali, da valorizzare attraverso un adeguato collegamento tra competenze maturate e il sistema formativo, tra pratiche, operatività e stato dei saperi, sono emerse dai lavori del gruppo alcune proposte "forti", tra le quali si segnalano: il mantenimento del fondo per le Città riservatarie con una previsione di una programmazione triennale del fondo e l'attualizzazione dei criteri di riparto, al fine di tener conto della diversa evoluzione territoriale demografica e dei differenti flussi migratori nei territori.

### Famiglia, genitorialità e patto intergenerazionale. Cura delle relazioni e responsabilità educative

La famiglia è il luogo naturale e privilegiato dell'educazione: in essa si sperimentano e si imparano i valori, ci si misura in maniera positiva con la diversità (con le differenze di genere e di età, che sono connaturate e anzi costitutive della famiglia), si scopre che non si basta a se stessi e che dunque sono necessari legami e relazioni buone tra le persone, di fiducia e rispetto, di cura reciproca. Non sempre però le famiglie hanno piena consapevolezza della loro responsabilità educativa, e in ogni caso questa responsabilità non può essere esercitata in solitudine o in maniera autoreferenziale. L'educazione è perciò impresa condivisa tra la famiglia e la società, come è stato affermato nella relazione introduttiva. E questo è tanto più vero nella società attuale, nella quale più che in passato i bambini e i ragazzi vivono relazioni in ambienti esterni alla famiglia, scuola, associazioni, aggregazioni spontanee, e in cui è assai forte l'influenza della televisione e di altri mezzi di comunicazione.

Esiste dunque da un lato l'esigenza di sostenere le famiglie in questa loro responsabilità e, dall'altro, quella di assicurare coerenza, per quanto possibile, tra le diverse agenzie educative. Ciò significa, quanto al primo punto, non solo farsi carico delle situazioni di maggiore fragilità, personale ed economica, ma anche intervenire nelle situazioni di "normalità", sostenendo le competenze educative dei genitori e creando le condizioni affinché alle relazioni familiari sia restituito il giusto tempo, che i ritmi del lavoro e delle città tendono a limitare o ad annullare addirittura. Si ha di frequente l'impressione di uno smarrimento dei genitori, di una sensazione di inadeguatezza rispetto alle proprie responsabilità, a fronte di una pluralità o indeterminatazza di orizzonti valoriali e modelli educativi. Questa sensazione di inadeguatezza e, ancor più, situazioni di bisogno materiale possono generare una solitudine delle famiglie, resa più evidente dall'allentamento dei tradizionali vincoli familiari e di comunità. È dunque responsabilità delle politiche della famiglia e dell'infanzia rafforzare il rapporto tra le diverse agenzie educative, e soprattutto tra la famiglia e la scuola: su questo il dibattito che ha seguito le relazioni si è particolarmente soffermato, facendo riferimento ad alcune esperienze di successo ma anche chiedendo maggiori investimenti a favore della scuola, in formazione e risorse. Occorre prendere atto della complessità delle interazioni tra

famiglia e scuola ma anche tra famiglia e mass media, o tra famiglia e gruppi di pari, e riconoscere che le famiglie non possono essere lasciate sole nel gestire questa complessità: il tema è stato accennato in generale, ma approfondito in particolare per quanto riguarda la tutela dei minori nei mezzi di comunicazione, nella sessione di lavoro che ha preceduto la Conferenza vera e propria, promossa dalla Commissione bicamerale per l'infanzia e l'adolescenza in occasione dei venti anni dall'approvazione della Convenzione dell'ONU.

I diversi contesti "abitati" dai ragazzi dovrebbero essere capaci di ascolto, e offrire occasioni di partecipazione. Converrà valorizzare e far circolare le esperienze positive in questo senso, particolarmente quelle sviluppate in ambito scolastico, o nei progetti della legge 285 o ancora proposte dalle associazioni.

Hanno a che fare con l'ambito educativo, come è evidente, anche gli altri temi trattati dalle relazioni, il patto intergenerazionale e l'interculturalità. Nel primo caso, perché l'educazione presuppone sempre, sebbene spesso in maniera implicita, un patto tra chi educa e chi è educato: e a questo patto attiene anche il riconoscimento del valore di ogni generazione, e della stretta interdipendenza e corresponsabilità di ogni generazione. Nel rapporto tra generazioni si trasmette naturalmente un'eredità materiale e spirituale: questo è evidente nella famiglia e ne costituisce anzi una delle sue caratteristiche di istituzione sociale. Ma serve, oggi, un sovrappiù di consapevolezza, un'intenzionalità, che consenta di arricchire il rapporto intergenerazionale in entrambe le direzioni, non soltanto dalla generazione più adulta verso quella più giovane, ma anche viceversa, assumendo il punto di vista dei più giovani e rendendoli maggiormente responsabili, sia pure a mi-

sura della loro età. Occorre inoltre far fronte a dinamiche demografiche e sociali che rischiano di indebolire il naturale processo di trasmissione di conoscenze e di valori: l'invecchiamento della popolazione, le modifiche della struttura e dei comportamenti familiari, la difficoltà dei giovani di entrare nel mondo del lavoro. Questi elementi non solo trasformano il rapporto tra generazioni nell'ambito familiare, ma incidono pesantemente in ambito sociale, ad esempio in termini di distribuzione del reddito e di garanzie assicurate ai diversi gruppi di età. Dunque il rapporto e il legame tra generazioni non può essere dato per scontato ma deve essere oggetto di attenzione continua, favorendo forme di sostegno alla capacità educativa dei genitori e delle famiglie, ma anche di altre formazioni sociali, e facilitando l'incontro e lo scambio.

Nello stesso modo non si può pensare di non governare le trasformazioni legate alla crescente presenza nel nostro Paese di cittadini di provenienza e culture diverse. Il confronto tra queste diversità genera naturalmente difficoltà e resistenze, se non conflitti, e pone dunque la necessità di elaborare strategie di lungo respiro e progetti specifici, particolarmente nell'ambito della scuola. Si è sottolineato a quest'ultimo proposito, nel corso dei lavori, come la rappresentazione pubblica del fenomeno della presenza di alunni stranieri nella scuola sia spesso fuorviante, e che sono in realtà relativamente limitati i casi di una loro forte concentrazione. In ogni caso, la scuola rappresenta il luogo privilegiato dell'integrazione e dell'educazione alla reciproca comprensione, e vi sono in tal senso numerose esperienze di successo: ripetibili, purché si rinunci a semplificazioni eccessive, si forniscano strumenti adeguati agli insegnanti e si coinvolgano, il più possibile, le famiglie stesse.





## IL PIANO NAZIONALE DI AZIONE

Il piano nazionale di azione per l'infanzia e l'adolescenza (più esattamente "di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva") è previsto dall'art. 2 della legge n. 451 del 1997, con cadenza biennale, con l'obiettivo di conferire priorità ai programmi riferiti ai minori e di rafforzare la cooperazione per lo sviluppo dell'infanzia nel mondo. Ha inoltre il compito di individuare le modalità di finanziamento degli interventi da esso previsti, e le forme di potenziamento e di coordinamento delle azioni svolte dalle pubbliche amministrazioni, dalle Regioni e dagli enti locali.

La stessa legge n. 451 prevede la procedura che porta all'approvazione del piano: l'Osservatorio nazionale sull'infanzia e l'adolescenza ne predispone lo schema, che i ministri competenti propongono poi al Consiglio dei ministri. Sullo schema di piano esprimono parere la Commissione parlamentare per l'infanzia e l'adolescenza e la Conferenza unificata Stato-autonomie locali: dopo la deliberazione definitiva del Consiglio dei ministri il piano viene adottato nella forma del decreto del Presidente della Repubblica.

Ben oltre la scadenza biennale (l'ultimo piano è del 2003-2004), l'Osservatorio nazionale ha messo mano alla redazione del piano, a partire dalla sua istituzione, nell'ottobre del 2007, sulla base di una proposta del Comitato tecnico scientifico del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza (CNDA), che ne individuava le caratteristiche principali nell'attenzione posta all'esigibilità dei diritti e nel metodo innovativo, per il ruolo attribuito all'osservatorio nella costruzione del piano stesso e nel suo monitoraggio. Diviso in sette gruppi di lavoro tematici, l'Osservatorio ha lavorato all'analisi di contesto e dei bisogni, fino alla conclusione dell'esperienza del Governo di centrosinistra (nel quale si era previsto per la prima volta un Ministro per le politiche della famiglia, che condivide da allora con il Ministro delle politiche sociali la responsabilità delle politiche dell'infanzia e la presidenza dell'Osservatorio nazionale).

Ripresi i lavori dopo qualche mese di interruzione, a seguito dell'avvicendamento del Governo, i gruppi hanno elaborato proposte di azione per ciascuno dei temi, che vale qui la pena di ricordare:

- il diritto alla partecipazione e a 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 dei servizi integrati.

Successivamente il Comitato tecnico scientifico ha fatto sintesi di quelle proposte, accorpando i sette temi iniziali in quattro ambiti: a) favorire la partecipazione per la costruzione di un patto intergenerazionale; b) promuovere l'interculturalità; c) consolidare la rete integrata dei servizi e il contrasto all'esclusione sociale; d) rafforzare la tutela dei diritti. (...) Ne è risultato così uno schema di piano che è stato sottoposto all'attenzione delle autorità politiche e dell'Osservatorio nell'ottobre 2009. In quell'occasione, i Sottosegretari delle politiche sociali e delle politiche della famiglia hanno formulato alcune osservazioni e chiesto ulteriori approfondimenti istruttori, in particolare perché sia verificata la coerenza di alcune delle azioni proposte con gli indirizzi governativi e la loro compatibilità economica.

Il contributo di elaborazione e discussione offerto dalla Conferenza nazionale di Napoli e l'approfondimento a cui si sono impegnate le amministrazioni porteranno, a breve, all'inizio del 2010 alla definizione dello schema di piano.

## Welfare "a misura di bambino e adolescente" tra protezione e tutela. La rete dei servizi sociali e della giustizia minorile

I contributi presentati hanno condotto il gruppo a riflettere sulla centralità del minore e della sua famiglia, sulla rilevanza degli interventi di ascolto e accompagnamento destinati ad essa, e hanno posto in evidenza il fatto che un sistema di welfare a misura di bambino e adolescente non può non passare attraverso il coinvolgimento e la cura della famiglia e attraverso politiche concrete: asili nido, scuole per l'infanzia, centri per la famiglia, impegno contro la povertà, aiuto alle donne in gravidanza ecc.

Il gruppo ha condiviso, pertanto, la necessità di orientare gli sforzi nel senso di interventi preventivi, piuttosto che riparativi, a valle, e ha ritenuto indispensabile abbattere la contrapposizione che separa le famiglie e i servizi di protezione e cura. Ciò anche attraverso meccanismi di coinvolgimento di alcuni tra i destinatari che risultano essere più deboli: i genitori stranieri.

Un welfare a misura di bambino e adolescente risponde a logiche di complementarità e di integrazione tra politiche nazionali, regionali e locali. Dal dibattito è emersa in maniera forte l'idea che la concreta applicazione dei principi di leale collaborazione tra istituzioni e di sussidiarietà – orizzontale e verticale – necessitano, tra l'altro, di attenzione per la cura della rete e dei luoghi di confronto, per la formazione e la stabilità degli operatori e dei servizi, per il lavoro sulle connessioni, attraverso la condivisione della metodologia e dei linguaggi comuni, per il lavoro per progetti individuali e la cura degli aspetti della multidimensionalità e della *multiagency*.

Le riflessioni hanno toccato il tema del ruolo specifico del privato sociale nel cogliere i bisogni emergenti, e hanno indagato l'efficacia dell'azione del terzo settore laddove esiste una consapevolezza diffusa e dove le reti funzionano, hanno inoltre fatto emergere l'esigenza di lavorare sulle qualità e di procedere attraverso un'attenta progettazione del futuro (pur evidenziando la condizione di continuo schiacciamento degli operatori sulle emergenze quotidiane).

Pare opportuno richiamare, in questa sede, quanto condiviso in merito alle politiche per l'accoglienza e alla tutela dei minori allontanati dalla famiglia di origine. Sono state portate infatti all'attenzione dei partecipanti una serie di necessità operative legate a: l'attenta prognosi e valutazione del rischio, la di-

sponibilità di indicazioni legislative che diano certezza sui tempi dell'intervento e della gestione dei casi, l'esigenza di una presa in carico globale del caso, l'opportunità di una valutazione *ex post*, la valorizzazione di un approccio multidimensionale e di un lavoro di rete capaci di condurre a un processo che porti anche a saper gestire il rientro del bambino nella propria famiglia di origine.

Sono state affrontate le criticità derivanti da uno stato di "welfare cessante", oltre alla necessità di tutelare i diritti dei minori sganciandosi dall'ottica dell'emergenza attraverso il rafforzamento dei servizi di accompagnamento della genitorialità, la promozione di servizi di educativa domiciliare, la modulazione delle risorse accoglienti, l'investimento sulle buone prassi, sulle procedure e sull'interconnessione dei diversi saperi e conoscenze.

*Governance* (corresponsabilità nel governare processi e azioni, livelli essenziali di assistenza, federalismo fiscale, valorizzazione del terzo settore e standardizzazione dei costi), mediazione (penale, interculturale, dei conflitti ed elemento chiave per l'integrazione dei minori stranieri che crescono in Italia), ascolto del minore in ambito giudiziario e sfruttamento sessuale e grave maltrattamento sono tra i temi approfonditi durante la sessione.

In conclusione, si è affermata con forza la rilevanza dei temi della tutela del minore attraverso l'ascolto nei procedimenti di separazione e per i bambini in comunità e in affidamento (anche successivamente), la cura delle forme di rappresentanza (attraverso le figure, ad esempio, dei tutori volontari) e la legittimazione ad agire in giudizio prima del compimento del diciottesimo anno di età.

### L'accoglienza delle nuove generazioni. Evento nascita e servizi per la prima infanzia

I due temi proposti, quello della nascita e quello dei servizi per la prima infanzia, sono frequentemente trattati da angolature diverse e da specialisti diversi, prevalendo nel primo caso l'approccio sanitario e nel secondo quello sociale o educativo, a seconda che prevalgano i profili di sostegno alle famiglie o della crescita dei bambini. Nel gruppo si è cercato di stimolare una discussione che ponesse attenzione nella stessa maniera alla nascita e alla crescita dei bambini e dei genitori.

Quanto alla nascita, si tratta di un evento di frequente idealizzato, ma troppo spesso relegato alla sfera personale e privata della donna. Molti fattori, il basso indice di natalità, l'età crescente delle

madri, il fatto che molte donne rinuncino ad avere figli per l'impossibilità di conciliare impegni di famiglia e lavoro – o l'abbandono del lavoro da parte di molte madri – sollecitano invece una riflessione pubblica e un impegno della politica, perché davvero, fuor di retorica, investire sui figli significa investire sul futuro del Paese. Così come occorre un'assunzione collettiva, pubblica, di responsabilità, affinché i genitori non siano lasciati soli, ma ne siano sostenute potenzialità e competenze, fin dalla nascita del figlio. In questo senso si è parlato di umanizzazione e desanitarizzazione dell'evento nascita, di allattamento al seno, di presa in carico della depressione *post partum* e di tutte quelle situazioni di disagio che la nascita di un figlio può provocare o amplificare.

Allo stesso tempo, occorre potenziare le politiche di conciliazione dei tempi di vita e di lavoro, in primo luogo estendendo i congedi parentali e rendendoli più condivisi tra padri e madri e più flessibili. Anche i nidi e gli altri servizi educativi per l'infanzia rappresentano uno strumento di conciliazione, e lo dimostra la relazione esistente tra indice di occupazione femminile e diffusione di questi servizi. Il gruppo se ne è occupato sotto questo profilo, in relazione ai primi risultati del Piano straordinario di sviluppo dei servizi educativi per la prima infanzia, che mobilita risorse ingenti – 747 milioni di euro in tre anni – statali e regionali: il piano ha puntato essenzialmente all'aumento dei posti disponibili, indirizzando le risorse pubbliche alla costruzione di nuove strutture o all'attivazione di posti già esistenti. L'intesa tra Stato e sistema delle autonomie, che è alla base del Piano, ha definito il livello essenziale delle prestazioni in termini di percentuale di copertura della domanda, anche con la finalità di recuperare le notevoli disparità esistenti tra le diverse aree del Paese e di introdurre forme flessibili e innovative di servizi. I risultati del monitoraggio del Piano sono confortanti, potendo stimare che si sia prossimi al 22-23% di copertura per la fascia 0-3 anni.

Forte attenzione è stata posta però, oltre che ai dati quantitativi, anche alla qualità dei servizi offerti: giocano qui un ruolo essenziale la fissazione di standard strutturali e organizzativi, e la stabilità e formazione degli operatori. La riflessione su questi elementi è andata crescendo negli ultimi anni, di pari passo con la consapevolezza che le relazioni dei primi anni di vita influenzano in maniera determinante la crescita dei bambini e lo sviluppo delle loro capacità. L'eventuale prosecuzione del Piano,

e le attività che intorno al Piano si sono andate sviluppando (monitoraggio, assistenza tecnica alle amministrazioni regionali e locali, formazione degli operatori, miglioramento delle conoscenze e implementazione delle statistiche nazionali), dovranno tenere conto di queste ulteriori esigenze, assicurando sostenibilità al sistema e più forte identità educativa dei servizi.

### Le politiche e i servizi per l'accoglienza. Un decennio di contrasto alla istituzionalizzazione di bambini e adolescenti

Le politiche e i servizi per l'accoglienza, con l'esame di quanto realizzato in ordine agli interventi di contrasto alla istituzionalizzazione di bambini e adolescenti, sono stati al centro del dibattito dell'ultimo gruppo di lavoro.

Attraverso la condivisione e il confronto sulla molteplicità degli strumenti improntati a logiche di sussidiarietà e genitorialità sociale, quali, ad esempio, l'istituto dell'affidamento familiare, caratterizzati da una stretta attinenza con le disposizioni presenti nella legge 149, con una particolare attenzione anche al tema dell'accoglienza e presa in carico dei minori stranieri non accompagnati, si è creata l'occasione per promuovere la consapevolezza di quale rilevanza abbia la costruzione di un sapere teorico pratico condiviso, non circoscritto a determinati contesti, ma frutto di una conoscenza comune sui percorsi, sulle fasi e sui contenuti minimi cui rispondere.

L'analisi ha messo in luce l'esistenza di un "popolo" di operatori provenienti dalla pubblica amministrazione, dai servizi e dal privato sociale che ope-

rano quotidianamente per garantire il diritto a ciascun bambino di vivere relazioni significative con gli adulti e con i propri pari e la vigenza di una ricca quanto eterogenea produzione normativa e regolamentare regionale rispetto ai temi indagati. Tuttavia, ciò che pare un arricchimento è anche un limite: la territorialità ristretta di queste disposizioni e la difformità sul territorio, la mancanza di una cornice nazionale generale provocano una frammentarietà dei servizi e degli interventi superabile solo attraverso la condivisione di una cornice comune, chiara e definita, che sia il frutto di spazi e luoghi di confronto (ad esempio la Conferenza Stato/Regioni) orientati alla definizione di standard o livelli minimi di servizi da assicurare su tutto il territorio nazionale.

Dall'approfondimento è scaturita una riflessione in merito ad alcuni elementi di attenzione: l'elevato numero di bambini allontanati dalla famiglia in età 0-5 e di minori in età 16-17 prossimi a uscire dal sistema di accoglienza, la lunghezza della durata dei progetti, la necessità di operare sui minori stranieri non accompagnati e sulle famiglie straniere in un'ottica inclusiva e di valorizzazione piuttosto che di contenimento e repressione.

Nel ribadire la necessità di servizi in grado di offrire risposte di accoglienza differenziate e di superare la tradizionale contrapposizione tra affidamento e comunità, si è espressa l'urgenza di meccanismi capaci di facilitare il lavoro interistituzionale e di rete grazie a una definizione chiara dei ruoli e delle funzioni di ciascun soggetto coinvolto, anche attraverso l'implementazione di protocolli operativi.

Le prospettive emerse passano tutte attraverso due snodi fondamentali:

- la necessità di riaffermare la centralità del minore;
- il diritto delle famiglie di origine, delle famiglie affidatarie o accoglienti, delle famiglie adottive di essere sostenute.

Un impegno su tali aspetti non può prescindere dallo stanziamento di risorse adeguate e dall'attivazione di strumenti di monitoraggio e verifica dell'utilizzo delle risorse disponibili e dell'efficacia dei progetti finanziati; dalla condivisione di criteri per definire l'appropriatezza degli interventi; dal ripensare al ruolo dei servizi pubblici in una direzione che privilegi la funzione di programmazione e governo del welfare anche attraverso la valorizzazione dell'apporto del privato sociale e della comunità locale.

**Attenzione ai minori stranieri ed esperienze di partecipazione, rafforzamento dei servizi per l'accoglienza e formazione degli operatori, conciliazione dei tempi di vita e di lavoro, emergenza educativa, patto intergenerazionale, servizi socioeducativi per l'infanzia: al centro della terza Conferenza nazionale i principali temi delle politiche dell'infanzia e dell'adolescenza**

# IL SISTEMA INTEGRATO dei servizi educativi per la PRIMA INFANZIA

LINEE DI TENDENZA, CRITICITÀ E POTENZIALITÀ



**Aldo Fortunati**

Direttore dell'Area Documentazione, Ricerca e Formazione dell'Istituto degli Innocenti di Firenze

**Lorenzo Campioni**

Esperto di politiche per l'infanzia

## Dal nido al sistema integrato dei servizi educativi per l'infanzia

Le dinamiche evolutive delle esperienze negli ultimi decenni hanno reso decisamente più diversificato e complesso il quadro di realtà dei servizi educativi per la prima infanzia presenti nel nostro Paese.

Dopo una prima fase di sviluppo dei servizi, che – come conseguenza del progetto determinato all'inizio degli anni Settanta dalla legge 1044/1971 – si è compiuto inizialmente intorno alla tipologia del nido d'infanzia (denominazione che ha ormai sostituito del tutto la vecchia denominazione di asilo nido), lo sviluppo delle esperienze è stato successivamente caratterizzato da alcune linee di tendenza.

### • Diversificazione delle tipologie dei servizi.

Questo processo riguarda innanzitutto proprio il nido, che diventa flessibile nella sua organizzazione e nella sua offerta prevedendo nella generalità dei casi diverse possibili formule di iscrizione e frequenza che vanno dalle 6/7 ore al mattino (compreso il pranzo) fino alle 10/11 ore (mattino e pomeriggio compreso pranzo e riposo). Inoltre, soprattutto nelle aree geografiche nelle quali il nido è più diffuso e radicato, si sviluppano le nuove tipologie di servizio, da tempo identificate come servizi integrativi al nido: si tratta degli spazi gioco e dei centri dei bambini e dei genitori (già riconosciuti e rilanciati dalla legge 285/1997), nonché, più recentemente, dei servizi educativi domiciliari.

### • Diversificazione dei soggetti titolari e gestori.

Questo processo riguarda in particolare il progressivo affermarsi, nel mercato, dell'offerta di soggetti privati che, soprattutto provenienti dall'esperienza della cooperazione sociale, si pongono come partner centrali degli enti locali nella gestione e ancor di più nello sviluppo ulteriore delle reti locali di servizi. Anche l'iniziativa di soggetti privati autonomi prende campo in alcune aree territoriali, anche se ciò che contribuisce a rendere diffusi, generalizzati ed equamente accessibili i servizi è proprio lo sviluppo di un sistema pubblico dell'offerta fondato sul coordinamento delle iniziative pubbliche e private all'interno dell'orbita del supporto finanziario pubblico e di una selezione della domanda fondata su criteri indipendenti dal potere di spesa della famiglia.



- **Disparità territoriali e liste di attesa spingono allo sviluppo del sistema.**

Col procedere delle esperienze cresce anche il dato relativo alle disparità nelle opportunità di accesso ai servizi nelle diverse aree territoriali e, inoltre, il tema/problema delle liste di attesa emerge come elemento critico esprimendosi proprio nelle realtà in cui è più forte e radicata la rete dei servizi e delle opportunità disponibili per bambini e famiglie. Entrambi i fattori sollecitano a un ulteriore sviluppo dei servizi: da un lato, perché le disuguaglianze nelle opportunità di accesso non si conciliano con il riconoscimento progressivo dei servizi per l'infanzia come ingrediente primario del sistema nazionale dell'educazione e istruzione; dall'altro, perché una domanda generalizzata da parte delle famiglie deriva certamente non solo da bisogni di supporto per la conciliazione fra tempi di lavoro e di cura ma in generale dall'attesa del riconoscimento "naturale" di un diritto all'educazione per tutti i bambini a partire dai primi anni.

## Centri per bambini e famiglie, spazi gioco per bambini da 18 a 36 mesi, servizi e interventi educativi domiciliari: nel sistema dei servizi per l'infanzia il nido è integrato da nuove soluzioni a formare una vera e propria rete diversificata di offerte

La nozione di sistema integrato dei servizi educativi per la prima infanzia, peraltro, nel sancire la corrispondenza fra un sistema di offerte diversificate e la possibilità di libera scelta fra opzioni diverse da parte delle famiglie, definisce al contempo anche caratteristiche e componenti della complessiva rete dei servizi. Così, intorno al nido, che si conferma come tipologia di servizio centrale nel sistema e abbondantemente prioritaria nelle richieste delle famiglie, si vanno definendo altre tipologie integrative. Le elaborazioni delle normative regionali più aggiornate, come quelle realizzate in contesti interregionali di confronto (cfr. *Il nido e gli altri servizi educativi per la prima infanzia*, quaderno 36 del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza) o in ultimo dal CISIS (Centro interregionale per i sistemi informatici, geografici e statistici) nell'ambito del *Nomenclatore interregionale degli interventi e ser-*

*vizi sociali*, convergono nell'individuazione di tre principali tipologie di servizi integrativi.

- **Centro per bambini e famiglie:**  
servizio nel quale si accolgono i bambini da 0-3 anni di età anche in modo non strettamente esclusivo, insieme ai loro genitori o ad altri adulti accompagnatori. Le attività vengono stabilmente offerte in luoghi che hanno sede definita, non necessariamente in uso esclusivo, ma sicuramente adibite a essa, e hanno la caratteristica della continuità nel tempo.
- **Spazio gioco per bambini (in età di massima da 18 a 36 mesi):**  
servizio dove i bambini sono accolti al mattino o al pomeriggio, per un tempo massimo di 5 ore. L'accoglienza è articolata in modo da consentire una frequenza diversificata in rapporto alle esigenze dell'utenza, mentre non viene erogato il servizio di mensa e di riposo pomeridiano.
- **Servizi e interventi educativi in contesto domiciliare:**  
servizio educativo per piccoli gruppi di bambini di età inferiore a 3 anni realizzato con personale educativo qualificato presso una civile abitazione.

### I "numeri" sui servizi educativi per l'infanzia in Italia e le criticità del sistema

Le ricognizioni sul sistema dei servizi educativi per la prima infanzia in Italia hanno utilizzato prospettive diverse per l'analisi dei dati raccolti:

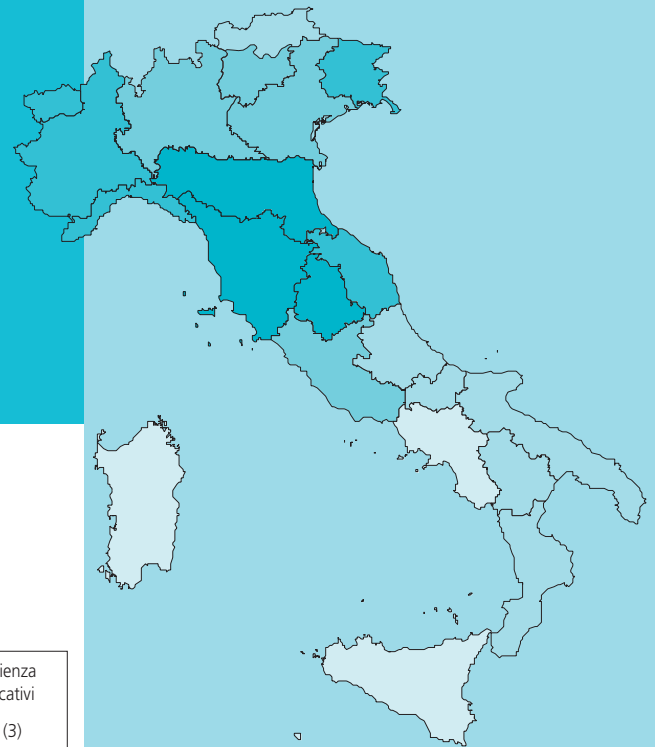
- la misura della potenzialità della rete dei servizi – la misura della consistenza del sistema dell'offerta –, cioè il numero di bambini che possono essere accolti contemporaneamente all'interno dei servizi; questa è la prospettiva seguita negli ultimi anni dalle indagini censuarie e ricognitive del CNDA e costituisce anche la matrice delle azioni di monitoraggio del Piano nidi 2007/2009 in corso di svolgimento con il concorso delle Regioni e Province autonome;
- il numero dei bambini che frequenta un servizio educativo – la domanda accolta –, cioè il numero dei bambini che a un dato momento è accolto e frequenta un servizio educativo; questa è la prospettiva di ISTAT nella realizzazione dei periodici censimenti della popolazione;
- il numero dei bambini iscritti – la domanda espressa/accolta – in relazione alla spesa sociale sostenuta dai Comuni nei confronti dei servizi pubblici o privati convenzionati; questo dato deriva dall'indagine ISTAT sulla spesa sociale dei Comuni.

Questa molteplicità di prospettive non ha reso giustizia in modo completo alla realtà dei fatti e ha condotto spesso a una sottostima del sistema delle opportunità di servizi disponibili per le famiglie. Così, in prossimità della scadenza definita dal Consiglio di Barcellona per il 2010 – copertura con servizi educativi di almeno il 33% della domanda potenziale per bambini fino a 3 anni di età –, abbiamo registrato spesso da parte di osservatori che hanno letto le diverse fonti disponibili valutazioni critiche rispetto allo scarso livello di diffusione dei servizi. Nel contesto delle attività di monitoraggio del Piano nidi 2007/2009 (vedi oltre) si sta però realizzando lo sforzo di coordinare i dati provenienti dalle Regioni e Province autonome in una forma aggiornata; il Rapporto di monitoraggio al 31.12.2008, in particolare, dichiara una stima della percentuale di copertura da parte dei nidi e dei servizi educativi integrativi di circa il 16% in media su base nazionale, percentuale che occorre integrare di un altro 7% considerando i bambini che negli ultimi mesi del terzo anno di vita frequentano una scuola dell'infanzia. Le stime più aggiornate attestano, pertanto, che circa il 23% in media dei bambini nei primi tre anni di vita usufruisce di un servizio educativo: un grande passo in avanti rispetto al passato, anche se i traguardi fissati dalla Comunità europea sono ancora lontani. Il dato maggiormente critico è costituito – come si diceva – dalla differenza di distribuzione dei servizi sul territorio (il cartogramma evidenzia in modo immediato il forte livello di disparità nelle opportunità di accesso ai servizi nelle diverse aree territoriali).

Altro fenomeno critico è rappresentato dalle liste di attesa per il nido, più rilevanti proprio dove i servizi sono più diffusi e radicati.

Si tratta di due dure criticità, se si pensa che le due Regioni che probabilmente raggiungeranno il 33% al 2010 sono Regioni con rilevanti liste di attesa, mentre ancor più difficile è parlare di diffusione soddisfacente dei servizi negli altri casi. Pensando inoltre che le due più tipiche direttrici recenti di sviluppo del sistema – incremento delle iniziative private e diversificazione delle tipologie – non hanno condotto a perequare il sistema sul territorio, risalta l'esigenza di un'azione di rilancio delle politiche coordinata dal centro, quale unica possibile strategia per consentire di raggiungere l'obiettivo di una più equilibrata diffusione dei servizi nel Paese.

**Bambini 0-2 accolti nei nidi d'infanzia e nei servizi educativi integrativi per Regione e Provincia autonoma (fonte: Rapporto di monitoraggio al 31.12.2008)**



Tassi di accoglienza nei servizi educativi

- oltre 25,0 (3)
- da 19,1 a 25,0 (5)
- da 13,5 a 19,0 (4)
- da 6,2 a 13,4 (6)
- n.d. (3)

**Secondo le stime più aggiornate in Italia circa il 23% dei bambini 0-2 anni usufruisce di servizi educativi. È un passo in avanti rispetto al passato, ma i traguardi fissati dalla Comunità europea (offerta del 33% di servizi per bambini 0-2 anni) sono ancora lontani**

## Nuove norme generali dello Stato che identifichino dei livelli essenziali, leggi e atti di indirizzo delle Regioni e un interesse più attento delle comunità locali per il benessere dell'infanzia sono le uniche risposte possibili alle nuove richieste educative

### L'affermazione e il consolidamento del valore educativo dei servizi per la prima infanzia e le prospettive per lo sviluppo del sistema

Parallelamente al processo di sviluppo delle esperienze che è stato appena ricordato si è andata anche compiendo una complessa trasformazione dell'identità e della rappresentazione sociale dei servizi educativi per l'infanzia; si è compiuto infatti il passaggio da servizi sociali di supporto alla famiglia e al lavoro femminile (legge 1044/1971) a servizi caratterizzati da una prioritaria e prevalente vocazione educativa (art. 70 della finanziaria 2002 e sentenze della Corte costituzionale n. 370/2003 e 320/2004) e, infine, all'unitaria inclusione sia dei nidi sia dei servizi integrativi al nido all'interno del sistema dei servizi socioeducativi per bambini fino a 3 anni di età (art. 1, c. 1259, della finanziaria 2007).

Oggi – come già si diceva – il variegato sistema dei servizi per la prima infanzia si compone dei nidi (nelle possibili articolazioni: a tempo pieno e parziale, ma anche micro-nidi e cosiddette “sezioni primavera”) e dei servizi integrativi (spazi gioco per bambini e centri per bambini e genitori previsti all'articolo 5 della legge 285/1997 e servizi educativi domiciliari, legati prevalentemente all'esperienza di alcune specifiche aree geografiche).

Con la legge finanziaria 2007, il Governo torna a impegnarsi nell'estensione dei servizi educativi per la prima infanzia (gli ultimi finanziamenti per i nidi risalivano al 1977 e, dopo 25 anni di silenzio, alla finanziaria 2002), recependo le grandi novità che si sono verificate, in molte Regioni, nella cura e nell'educazione dei più piccoli e tenendo presenti linguaggi nuovi, che indicano un cambiamento di cultura e di percezione circa l'offerta educativa per bambini 0-2 anni.

Si avvia un percorso virtuoso per rispondere agli obiettivi che il Consiglio della comunità europea

si è dato (cfr. legge 296/2006, art. 1, c. 1259): un'operazione che ottiene il consenso di tutti gli attori istituzionali all'interno della Conferenza unificata, nel rispetto del titolo V della Costituzione (cfr. Intesa del 26 settembre 2007).

Con la finanziaria del 2007 si dà il via – finalmente – a un piano straordinario d'intervento per lo sviluppo del sistema territoriale dei servizi socioeducativi, si inizia a parlare di livelli essenziali, di un impegno triennale statale, di sezioni sperimentali aggregate a scuole dell'infanzia per bambini da 24 a 36 mesi per dare continuità al percorso formativo 0-6 anni (art. 1, c. 630) e di superamento degli squilibri tra le varie Regioni, vera piaga che vincola il godimento del diritto alla cura, all'educazione e al luogo di residenza. Bisogna infatti ricordare che, in mancanza di una legge nazionale conforme al titolo V della Costituzione e di leggi regionali recenti, nell'educativo nulla è dato per acquisito e la possibilità di un ritorno a servizi assistenziali è sempre reale.

Peraltro, le sole norme statali presenti nelle leggi finanziarie non possono da sole garantire servizi di qualità se non sono accompagnate da leggi e atti d'indirizzo regionali e da un interesse locale per il benessere dell'infanzia e per il futuro della comunità stessa.

Abbiamo bisogno di norme generali statali – di identificazione di livelli essenziali – e di leggi regionali molto più avanzate, rispetto all'assetto odierno, se vogliamo rispondere a questa richiesta educativa.

### Il tema della governance, gli standard, l'autorizzazione al funzionamento e l'accreditamento

Studi economici e ricerche recenti delle neuroscienze ci confermano quanto è stato sostenuto da molti studiosi delle scienze umane, nel secolo scorso, circa i primi anni di vita: gli interventi educativi e di cura, se di qualità e se attuati per bambini di questa età, si dimostrano duraturi nel tempo e sono forieri di successo scolastico e nel lavoro; quindi l'aver o no servizi per la prima infanzia non è cosa secondaria per il benessere personale e lo sviluppo anche economico delle comunità regionali (Rapporto UNICEF 2009 *Come cambia la cura dell'infanzia*).

Esiste peraltro una crescente domanda di qualità che la società e gli utenti rivolgono a chi gestisce servizi educativi per la prima infanzia: si tratta di una domanda che non può essere ignorata né elusa

con risposte di tipo tecnicistico, in quanto pone questioni di natura etica, politica e gestionale. Essa evidentemente si esplica nel quadro di una pluralità di livelli e prospettive:

- l'ambito del singolo servizio educativo e delle relazioni che ciascun servizio intrattiene con gli altri in senso verticale ed orizzontale;
- l'orizzonte del sistema integrato dei servizi 0/6 e dei rapporti che caratterizzano questo sistema;
- il quadro generale dato da un sistema istituzionale policentrico, definito dal titolo V della Costituzione, che impone una cultura del dialogo, della cooperazione e leale collaborazione che appare ancora molto lontana dall'essere acquisita e rischia di produrre deterioramenti nell'offerta finale.

Siamo di fronte a un'accezione pervasiva dell'idea di qualità dalla quale discendono alcune consapevolezze:

- la qualità attraversa ogni livello, fase e momento della progettazione e della erogazione del servizio;
- la qualità interessa ogni soggetto, a qualsiasi titolo coinvolto nei servizi, dal decisore politico, al tecnico, all'operatore, al gestore, all'utente finale.

In questa visione la costruzione, la regolazione e il controllo della qualità identificano la buona governance, la quale si concretizza anche mediante

alcuni appositi procedimenti: l'autorizzazione al funzionamento e l'accreditamento.

In particolare:

- l'autorizzazione al funzionamento è l'atto formale attraverso il quale un ente pubblico autorizza un soggetto (ente gestore) a far funzionare una specifica struttura, quindi a operare nel mercato, dando così ai cittadini garanzie minime di qualità del servizio, dal punto di vista della sicurezza e della funzionalità;
- l'accreditamento è l'atto formale attraverso il quale l'ente pubblico riconosce al servizio elementi di qualità aggiuntivi rispetto all'autorizzazione e lo immette nel sistema dei servizi quale suo possibile fornitore di servizi che esso stesso provvede a finanziare in toto o in parte.

La tabella seguente può aiutare a cogliere la complessità dei ruoli e delle funzioni dei diversi attori che nel loro complesso sono coinvolti nella programmazione e realizzazione dei servizi e al contempo nella regolazione e nel controllo del sistema integrato.

Il quadro che ne deriva attribuisce alla parte pubblica – Regioni/Province autonome ed enti locali – una funzione di normazione, programmazione e regolazione/controllo, riconoscendo al contempo valore allo sviluppo di una pluralità di esperienze di gestione – sia da parte pubblica che

<p><b>REGIONE / PROVINCIA AUTONOMA</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Definisce le tipologie di servizio e i relativi standard</li> <li>• Definisce i criteri per l'autorizzazione al funzionamento e per l'accreditamento</li> <li>• Programma lo sviluppo e la qualificazione generale dei servizi sul territorio</li> <li>• Definisce il modello di regolazione e controllo, i ruoli e i compiti dei diversi soggetti coinvolti</li> <li>• Orienta e coordina un apparato informativo per rendere disponibili a livello regionale, di ambito e locale dati aggiornati sulla domanda e sui servizi che costituiscono la rete dell'offerta</li> </ul>
<p><b>COMUNE (SINGOLARMENTE O IN FORMA ASSOCIATA)</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ha la responsabilità del governo dell'intera rete dei servizi all'infanzia</li> <li>• Coordina la programmazione delle politiche a livello territoriale anche mediante l'orientamento e l'analisi del rapporto fra domanda e offerta</li> <li>• Censisce tutti i servizi</li> <li>• Gestisce direttamente i servizi</li> <li>• Autorizza e accredita i servizi privati</li> <li>• Definisce i criteri di convenzionamento con gli enti accreditati</li> <li>• Acquista il servizio dagli enti accreditati</li> </ul>
<p><b>TERZO SETTORE / PRIVATI</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gestisce propri servizi</li> <li>• Gestisce servizi in convenzione con il pubblico</li> <li>• Partecipa allo sviluppo del sistema territoriale dei servizi per bambini 0-2 anni</li> </ul>



da parte privata – quale ingrediente di dinamismo e vitalità per il complessivo sistema integrato dei servizi.

È opportuno sottolineare – a questo proposito – l'importanza del fatto che una serie di tecnici (almeno esperti in servizi educativi per l'infanzia, in edilizia, in igiene e sanità) collaborino e coadiuvino chi formalmente deve concedere l'autorizzazione e l'accreditamento – solitamente un dirigente – per valutare realmente la congruità tra il dichiarato nelle domande presentate e la reale situazione strutturale e organizzativa di un certo servizio. È auspicabile un lavoro di équipe per una valutazione diretta e integrata di ogni singolo caso.

Un interesse particolare dovrà essere messo in campo anche per la vigilanza e la verifica, nel tempo, della permanenza dei requisiti in tutti i servizi autorizzati: un'operazione non semplice e non sempre attuata anche dalle amministrazioni con più lunga esperienza nella gestione diretta dei servizi educativi per la prima infanzia. Questo aspetto dovrà essere posto al centro dell'attenzione pubblica anche in considerazione del fatto che sempre più i Comuni saranno interessati a casi di gestione non diretta dei servizi, con una presenza di iniziativa privata in probabile crescita anche nel prossimo futuro.

Le tavole alle pagine seguenti rappresentano al contempo il carattere attualmente molto variegato delle scelte e delle soluzioni adottate dalle diverse Regioni e Province autonome nella definizione dei criteri di autorizzazione e accreditamento dei servizi. Questa diversificazione, come si è detto in altre occasioni, deriva dall'evoluzione delle diverse normative regionali in una fase di prolungato stallo della produzione normativa nazionale. Le più recenti iniziative governative – cui è dedicato il prossimo paragrafo – rispondono almeno in parte all'esigenza sempre più evidente di un maggior raccordo e coordinamento delle esperienze anche a livello interregionale.

**I più recenti provvedimenti governativi: un'occasione di rilancio e di sviluppo delle esperienze**

Si è già ricordato che il legislatore nazionale, dal 1977 al 2001, si è disinteressato dei nidi d'infanzia. Se teniamo presente questa assenza dello Stato e, in taluni casi, la poca cura per la manutenzione di leggi regionali, si può agevolmente comprendere come spesso il risultato sia stato l'in-

debolimento della capacità di governance, da parte del pubblico, di questa area.

Dalla metà degli anni Ottanta si è assistito, infatti, a una crescita caotica e territorialmente squilibrata di nuovi servizi che affiancano i tradizionali nidi, spesso al di fuori di ogni vincolo normativo, e talvolta noncuranti di quei requisiti strutturali e organizzativi che sono assolutamente indispensabili per la sicurezza e il benessere di ogni bambino e degli operatori.

Con questo quadro alle spalle, la legge finanziaria 2007 chiude un'epoca di disattenzione verso le giovani generazioni e rilancia politiche di sostegno alla famiglia e ai servizi socioeducativi per la prima infanzia, anche se le risorse destinate sono chiaramente insufficienti a recuperare, in pochi anni, il gap che ci divide da molti Paesi comunitari nell'offerta di servizi educativi per i primi anni.



La svolta viene completata dall'importante Intesa del 26 settembre 2007 in cui prevale la preoccupazione per la reale produttività dei fondi stanziati e per questo si prevede un'attività di monitoraggio ai fini della valutazione del livello di attuazione di ogni piano regionale.

Il Dipartimento per le politiche della famiglia della Presidenza del Consiglio dei ministri (d'intesa col Ministero del lavoro e delle politiche sociali) ha at-

## SCHEDE COMPARATIVE CRITERI DI AUTORIZZAZIONE E ACCREDITAMENTO

REQUISITI	Abruzzo	Basilicata	Calabria	Campania	Emilia Romagna	Friuli Venezia Giulia	Lazio	Liguria	Lombardia	Marche	Molise	Piemonte	Puglia	Sardegna	Sicilia	Toscana	P.A. Bolzano	P.A. Trento	Umbria	Valle d'Aosta	Veneto	
<b>LOCALIZZAZIONE</b>																						
Pianificazione urbanistica e ubicazione delle strutture																						
Collocazione del servizio	Aut.				Aut.	Aut.		Aut.	Aut.		Aut.	Aut.	Aut.	Aut.		Aut.	Acc.		Aut.	Aut.		
<b>REQUISITI STRUTTURALI</b>																						
<b>Caratteristiche spazi esterni</b>																						
La superficie dell'area (superficie fondiaria) garantisce un minimo di mq ..... per posto bambino, di cui almeno mq ..... per lo spazio esterno	Aut.				Aut.	Aut.						Aut.		Aut.		Aut.			Aut.			
La struttura destinata a nido d'infanzia deve essere facilmente raggiungibile					Aut.	Aut.	Aut.	Aut.				Aut.	Aut.	Aut.						Aut.	Aut.	Aut.
Ottemperanza alle norme vigenti in materia di sicurezza, condizioni igieniche e assenza di barriere architettoniche	Aut.				Aut.	Aut.	Aut.	Aut.	Aut.			Aut.	Aut.	Aut.		Aut.				Aut.	Aut.	
Ubicazione del servizio preferibilmente su un solo piano					Aut.			Aut.	Aut.	Aut.	Aut.	Aut.	Aut.						Aut.	Aut.	Aut.	Aut.
Presenza di uno spazio esterno attrezzato, proporzionale in mq a quello interno, recintato e di uso esclusivo dei bambini					Aut.	Aut.		Aut.	Aut.	Aut.	Aut.	Aut.	Aut.	Aut.		Aut.	Acc.	Aut.	Aut.			Aut.
Piano di evacuazione della struttura									Aut.								Acc.					
Piano della manutenzione e delle revisioni									Aut.			Aut.										
<b>Caratteristiche spazi interni</b>																						
Definizione degli spazi destinati ai bambini e di quelli a disposizione degli adulti					Aut.		Aut.	Aut.	Aut.			Aut.	Aut.	Aut.		Aut.	Acc.	Aut.				Aut.
Metri quadrati per bambino					Aut.	Aut.			Aut.	Aut.	Aut.		Aut.	Aut.		Aut.	Acc.				Aut.	Aut.
Definizione della ricettività minima e massima in relazione alla tipologia del servizio	Aut.				Aut.	Aut.			Aut.			Aut.	Aut.	Aut.		Aut.			Aut.	Aut.	Aut.	Aut.
Divisione e organizzazione degli spazi interni dedicati ai bambini					Aut.	Aut.	Aut.	Aut.	Aut.	Aut.		Aut.	Aut.	Aut.		Aut.			Aut.	Aut.		Aut.
Divisione e organizzazione degli spazi interni riservati agli adulti					Aut.	Aut.		Aut.	Aut.	Aut.		Aut.	Aut.			Aut.			Aut.	Aut.		Aut.
Presenza di accorgimenti per evitare spigoli, gradini o altre fonti di rischio									Aut.	Aut.	Aut.		Aut.									Aut.
Prevedere un impianto di climatizzazione di aria calda e fredda, garantendo la fornitura di acqua calda in tutti i sanitari presenti nella struttura						Aut.									Aut.							Aut.
Le strutture, gli impianti, gli arredi ed i giochi devono possedere e mantenere nel tempo caratteristiche strutturali e impiantistiche tali da tutelare e promuovere la sicurezza, la salute e il benessere dei bambini e degli operatori						Aut.		Aut.	Aut.								Acc.					Aut.

1 La Calabria non possiede, al momento, una norma che disciplina il processo autorizzatorio.

2 Per la Regione Sicilia non sussistono norme che regolano esplicitamente le procedure di autorizzazione/accreditamento dei servizi educativi alla prima infanzia. Esistono soltanto riferimenti sugli standard qualitativi rintracciabili nella legge regionale del 1979 e in alcune norme riconducibili all'area socioassistenziale. Al momento i privati che desiderino aprire un nido d'infanzia devono iscriversi all'albo comunale e fare una semplice domanda di inizio attività presso il SUAP (Sportello unico delle attività produttive). Si ricorda, infine, che le norme citate non fanno alcun riferimento ai servizi integrativi.

3 Si ricorda che la Provincia Autonoma di Bolzano, con la norma di accreditamento, disciplina solo la "microstruttura per la prima infanzia".

4 Al momento non sono presenti norme che regolamentino i procedimenti di accreditamento.

SCHEDA COMPARATIVA CRITERI DI AUTORIZZAZIONE E ACCREDITAMENTO

REQUISITI	Abruzzo	Basilicata	Calabria	Campania	Emilia Romagna	Friuli Venezia Giulia	Lazio	Liguria	Lombardia	Marche	Molise	Piemonte	Puglia	Sardegna	Sicilia	Toscana	P.A. Bolzano	P.A. Trento	Umbria	Valle d'Aosta	Veneto	
<b>REQUISITI ORGANIZZATIVI</b>																						
Carta dei servizi o Regolamento del servizio						Acc.	Aut.		Aut.	Acc.	Aut.		Aut./Acc.	Aut.			Acc.	Aut.	Aut.			Aut./Acc.
Dichiarazione da parte dell'ente gestore delle finalità che si propone con il servizio.									Aut.		Aut./Acc.											
Presenza di un progetto educativo del servizio						Aut.					Acc.		Aut.					Aut.				Aut.
Presenza di un progetto pedagogico contenente le finalità, la programmazione delle attività educative e le modalità di funzionamento del servizio					Acc.	Acc.	Aut.	Acc.			Aut.					Aut.	Acc.		Aut.			Acc.
Requisiti igienico-nutrizionali					Aut.	Aut.													Aut.			
Calendario e orario						Aut.										Aut.			Aut.	Aut.		
Possesso, da parte del personale educativo e ausiliario, di titoli professionali specifici per le mansioni svolte	Aut.				Aut.	Aut.	Aut.	Aut.	Aut.	Aut.	Aut.	Aut.	Aut./Acc.	Aut.		Aut.	Acc.	Aut.	Aut.	Aut.	Aut.	Aut.
Assicurare ai dipendenti il rispetto rigoroso delle norme contrattuali in materia						Aut.	Aut.			Aut.			Aut.	Aut./Acc.					Aut.			
Definizione delle modalità di accesso e costo					Acc.	Acc.					Acc.			Acc.			Acc.					
Rispetto dei vincoli sulla ricettività e sui rapporti numerici fra operatori e bambini	Aut.					Aut.		Aut.			Aut.	Aut.	Aut./Acc.			Aut.	Acc.		Aut.	Aut.	Aut.	Aut.
Definizione delle modalità di partecipazione e trasparenza delle procedure					Acc.	Acc.		Acc.			Acc.			Acc.								Acc.
Indicazione delle modalità di sostituzione del personale					Aut.			Aut.									Acc.					
Coordinamento pedagogico all'interno del nido d'infanzia					Acc.	Acc.	Aut.	Acc.	Aut.	Aut.	Aut.	Aut.	Aut.	Aut.		Aut.	Acc.				Aut.	Acc.
Attuare o aderire a iniziative di collaborazione, ove esistano diversi servizi e soggetti gestori pubblici e privati, al fine della realizzazione del sistema educativo integrato					Acc.	Acc.		Acc.		Acc.							Acc.	Aut.				
Adottare strumenti e metodologie di valutazione del servizio					Acc.	Acc.		Acc.	Acc.	Acc.			Acc.				Acc.					
Adozione di strumenti e procedure di rilevazione della soddisfazione dei committenti e dei genitori									Acc.		Acc.											Acc.
Presenza di un documento che descriva tempi e modalità di coinvolgimento delle famiglie									Acc.								Acc.	Aut.				
Formazione/aggiornamento educatori e operatori					Acc.	Aut.		Aut.	Acc.	Acc.	Acc.	Acc.		Acc.	Acc.		Aut.	Acc.	Aut.	Aut.	Aut.	Aut.
Documento che attesti la libertà di accesso dei minori senza distinzione di sesso, di diversa abilità, nazionalità, etnia, religione e condizione economica									Acc.													
Accettazione di sistemi di controlli esterni sulla appropriatezza e sulla qualità delle prestazioni erogate														Acc.								
Copertura assicurativa personale e utenti						Aut.																
Presenza sul servizio di un registro con i nominativi dei bambini presenti							Aut.				Aut.		Aut.				Acc.					Aut.

## Gli obiettivi: rispondere al diritto dei bambini di godere di luoghi, di spazi dedicati, di qualità relazionale ed esperienziale, sostenendo al contempo le competenze educative genitoriali e la conciliazione tra tempi di relazione e tempi di lavoro

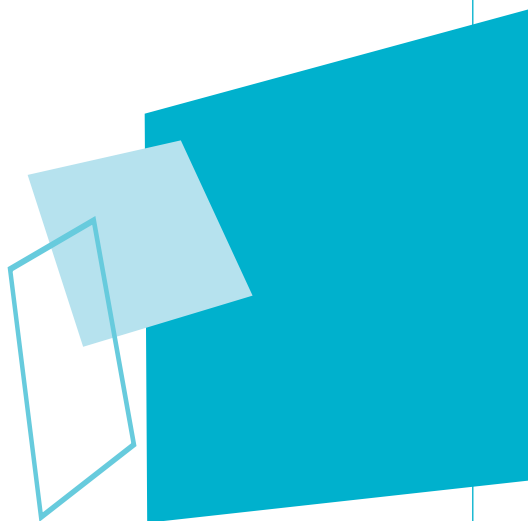
tivato, col supporto del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, le diverse azioni di monitoraggio del piano straordinario in tutte le Regioni e ciò potrà portare gradualmente a omogeneizzare il sistema di raccolta dei dati e a creare una cultura del dato, anche grazie alla solerte restituzione del quadro nazionale, indispensabile per politiche accorte e per indirizzare i possibili fondi statali futuri.

Inoltre il recente accordo in sede CISIS – che prevede per le rilevazioni dei servizi per la prima infanzia le due macroaree dei nidi e dei servizi integrativi – favorirà una maggiore condivisione tra le Regioni nel definire standard strutturali e organizzativi sempre più omogenei per le varie tipologie di servizi educativi pubblici e privati. Il merito maggiore della finanziaria 2007 è stato proprio di avere portato l'attenzione su questi servizi e, grazie all'Intesa, avviato anche un cammino con le Regioni del Mezzogiorno, più sguarnite storicamente di servizi per bambini 0-2 anni, per un rilancio delle politiche per l'infanzia che dovrebbero vedere da qui al 2013 un incremento consistente dell'offerta educativa per questa età, grazie a fondi statali, regionali, locali ed europei (fondi FAS).

L'assistenza tecnica alle Regioni del Mezzogiorno (anch'essa svolta con il coinvolgimento del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza) può svelare forti e significativi cambiamenti: un'iniziativa per dare sollecita attuazione ai piani straordinari regionali finalizzati all'implementazione di servizi 0-2 anni e all'aggiornamento di leggi e norme alle esigenze cangianti della società. Si tratta di rispondere ai bisogni dell'infanzia di godere di luoghi e spazi dedicati di qualità relazionale ed esperienziale, sostenere le competenze educative genitoriali e favorire la conciliazione tra tempi di vita e tempi

di lavoro. Una grande opportunità, soprattutto se si pensa alle ristrettezze dei bilanci locali in seria difficoltà a mantenere l'attuale livello di servizi, ma anche un'enorme responsabilità per garantire la produttività delle risorse impegnate, l'estensione e la diffusione di servizi di qualità.

In parallelo il sostegno alle Regioni del Mezzogiorno può diventare un'occasione per la creazione di una classe dirigente esperta nel governo e nella promozione del sistema integrato territoriale dei servizi per l'infanzia. Vi sono confronti periodici tra i dirigenti e funzionari regionali delle otto Regioni del Sud, che presentano una percentuale inferiore alla media nazionale di offerta di servizi e, in taluni casi, strumenti legislativi e indirizzi non più adatti a governare il sistema complessivo dei servizi 0-2 anni. Se questa modalità di lavoro (studio della propria realtà e confronto con realtà diverse che affrontano stessi problemi), che si sta consolidando tra queste Regioni, sarà diffusa anche all'interno del singolo territorio regionale certamente nel giro di qualche anno la situazione potrà cambiare. Molto dipenderà – naturalmente – dalle scelte politiche che faranno sia il Governo centrale nella prosecuzione nel tempo delle diverse iniziative di incentivazione, sia le Regioni che, nella prossima legislatura, non potranno esimersi dal prendere posizione sull'attuazione dei diritti dell'infanzia. In ogni caso, il lavoro avviato potrà favorire un'evoluzione della cultura sulla e della infanzia e una sensibilità maggiore verso le nuove generazioni.



# Un PERCORSO per l'AFFIDO

## IL PROGETTO NAZIONALE DI PROMOZIONE DELL'AFFIDAMENTO FAMILIARE



**Salvatore Me**

Dirigente ULSS 3 Bassano del Grappa

**Liana Burlando**

Direzione Politiche sociali Comune di Genova e coordinatrice del Coordinamento nazionale servizi affidi (CNSA)

L'affidamento familiare, nell'ambito di un preciso mandato legislativo, è essenziale per garantire il diritto primario e il bisogno dei bambini e dei ragazzi a crescere in una famiglia. L'affido è un intervento di protezione del legame genitori-figli, è un'opportunità: non toglie i bambini, ma li restituisce

a loro stessi, alla famiglia di origine, alla collettività. I pochi dati disponibili che permettono di fare una comparazione fra le diverse aree del Paese sull'uso dell'affidamento familiare mettono in luce l'esistenza di una realtà molto differenziata, sia in termini quantitativi che in termini qualitativi. In caso di progetti di allontanamento del bambino o del ragazzo dal suo nucleo familiare vi sono aree del Paese nelle quali si ricorre prevalentemente all'affido e aree nelle quali tale uso è marginale o addirittura assente e prevale invece l'inserimento in comunità.

Dall'approvazione della legge 184/1983 e con rinnovato interesse dalla sua modifica, avvenuta con la legge 149/2001, si sono sviluppate nel territorio nazionale molte "buone pratiche" di affido. Molti operatori hanno sviluppato nel tempo non solo esperienza ma anche consapevolezza dei processi, dei fattori di criticità e dei fattori di successo ed elaborato una conoscenza che talvolta risulta non essere sufficientemente codificata e diffusa. In realtà però la legge 184/1983 e le modifiche apportate



nel 2001 non sono state accompagnate da azioni di sistema di carattere normativo, programmatico e amministrativo capaci di dare attuazione diffusa e capillare ai principi basilari della legge. Sono poche le Regioni, concentrate prevalentemente al Centro-Nord, nelle quali la diffusione dell'affido è stata accompagnata e sostenuta da un'azione di governance orientata alla precisa definizione delle condizioni organizzative, operative e procedurali necessarie per un'efficace diffusione delle pratiche di affido familiare all'interno di una più ampia riflessione sui processi di protezione e cura dei bambini e dei ragazzi.

Lo scenario sociale è profondamente mutato in questi anni, e le condizioni che rendono indispensabile un allontanamento temporaneo dei bambini, dei ragazzi dal proprio nucleo familiare sono divenute sempre più complesse a causa della multidimensionalità dei problemi sociali, dell'emergere di nuove domande e bisogni, della complessità delle risposte e degli esiti delle stesse, dei fenomeni di "cronicizzazione assistenziale".

Nuove esigenze e problematiche sono sorte per la maggiore presenza di popolazione immigrata, composta spesso da persone con limitata rete familiare e amicale e che si trovano, più di altre, nella difficoltà di coniugare tempi di lavoro e tempi di vita, con particolare riguardo all'accudimento e gestione dei figli.

Ciò richiede, quindi, oltre a un'adeguata ed efficace capacità d'ascolto e di analisi dei bisogni, un'altrettanto essenziale capacità di programmazione e progettazione di interventi articolati, diversi ma complementari, che possano garantire risposte significative alle esigenze di tutela dei minori e di sostegno alle loro famiglie.

Le riflessioni e le esperienze sviluppate nel corso degli anni da parte di amministrazioni locali, di servizi e associazionismo hanno portato allo sviluppo di numerose soluzioni organizzative, di coordinamento tra i differenti attori in ambito sociale, giudiziario, educativo e sanitario, di regolamentazione degli interventi, nonché a sperimentare forme diverse di affido, anche innovative e flessibili, in grado di rispondere alle diverse situazioni, dall'affido d'urgenza e di neonati, agli affidi di adolescenti e di minori stranieri e a quelli di nuclei mamma/bambino.

È stato prodotto un grande patrimonio di esperienze e di opportunità, elaborate e attuate con impegno professionale, ma proprio per la grande eterogeneità dell'impegno e delle iniziative è ormai

necessario provare a *ri-tracciare* confini, caratteristiche, contenuti e obiettivi dell'affido, pur nelle sue diverse sfaccettature, per assicurare congruità e omogeneità degli interventi.

### Il progetto

Se da una parte nel Paese si sono sviluppati percorsi di riflessività, di confronto e formazione non sempre omogenei fra loro, il Coordinamento nazionale dei servizi affidi (CNSA) in questi ultimi anni ha rappresentato nel Paese il motore di una spinta contraria a questa tendenza in quanto luogo di confronto di pratiche ed esperienze.

**L'affidamento familiare, nell'ambito di un preciso mandato legislativo, realizza un intervento di qualità, sviluppa una reale sussidiarietà, è essenziale per garantire il primario diritto e bisogno dei bambini e dei ragazzi a crescere in una famiglia**

L'incontro e la collaborazione fra il Ministero del lavoro e delle politiche sociali e il CNSA, poi allargato alle Regioni e agli enti locali, ha permesso di costruire un progetto nazionale di promozione dell'affidamento familiare, denominato *Un percorso nell'affido*, basato sul coinvolgimento di tutti i livelli di governo e in collaborazione con un'ampia rete di organismi istituzionali, la cui realizzazione per il primo anno di attività è stata affidata al Comune di Genova.

L'obiettivo del progetto è la diffusione di uno scambio di saperi, esperienze e buone prassi per formare operatori dei servizi pubblici e del privato sociale e dare impulso allo sviluppo di servizi affido su tutto il territorio nazionale e a un sistema costante di coordinamento fra gli enti e le associazioni.

Il governo del progetto è affidato a una Cabina di regia di cui fanno parte con il CNSA rappresentanti dell'amministrazione centrale e decentrata: Ministero del lavoro e delle politiche sociali, Dipartimento per le politiche della famiglia della Presidenza del Consiglio dei ministri, Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, UPI, ANCI e Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza.

L'attuazione delle attività segue un percorso che si sviluppa lungo due linee principali:

1. rilevazione e mappatura delle diverse realtà operanti per l'affido in Italia: i servizi e centri pubblici per l'affido o, in assenza di questi, i servizi sociali territoriali di riferimento, e le associazioni;
2. eventi di formazione e di scambio d'esperienze attraverso l'organizzazione di seminari tematici, a livello nazionale e momenti regionali di presentazione e scambio d'esperienze.

Il progetto *Un percorso nell'affido* costituisce un impegno e una sfida.

Un *impegno* che si concretizza nelle risorse finanziarie messe in campo, nel lavoro costante e attento della Cabina di regia e nel coinvolgimento, nei diversi livelli del percorso, di oltre mille operatori e volontari sia del pubblico che del privato sociale.

Una *sfida*, perché gli obiettivi sono diversi, articolati e ambiziosi.

Si è detto che esistono molte buone pratiche sviluppate soprattutto localmente: la condizione per un ulteriore sviluppo dell'affido è allora quella di riuscire a metterle in rete, di dare la possibilità di creare canali di comunicazione e scambio fra esperienze diverse, privilegiando la comunicazione tra realtà che muovono ancora i primi passi e realtà consolidate in grado di indicare quali siano le scelte e i fattori di successo o quali siano invece gli aspetti di criticità. Si tratta di valorizzare quel patrimonio di conoscenza che è proprio di molti operatori che con volontà, passione e spirito di innovazione sono stati l'anima e il braccio dei centri o dei servizi per l'affido, delle reti di famiglie solidali e delle associazioni in molte parti d'Italia, e poi di trasformare questa conoscenza in prassi, in procedure e in un linguaggio comune e diffuso.

Nell'anno appena trascorso, *Un percorso nell'affido* ha dato la possibilità di creare occasioni di confronto grazie alla realizzazione di quattro seminari nazionali in cui sono state approfondite alcune tematiche "chiave": le tipologie dell'affido, le forme organizzative dei servizi per l'affido, la codifica dei percorsi di affidamento e delle regolamentazioni, il rapporto fra servizi territoriali e autorità giudiziaria. In ogni seminario si è cercato di utilizzare tre piani di approfondimento: l'esplorazione delle dimensioni generali, sia da un punto di vista teorico che delle pratiche; il racconto delle esperienze (nei quattro seminari sono state presentate più di trenta esperienze); il confronto fra gli operatori finalizzato a definire alcuni "punti

qualificanti" condivisi che andranno a far parte di un primo canovaccio di "linee operative di indirizzo" nazionali.

Ma il termine percorso porta con sé anche l'idea del movimento e in movimento sono le centinaia di operatori che partecipano agli incontri regionali e agli scambi interregionali previsti nel progetto affiancando operatori di un'altra realtà e partecipando ad attività e iniziative realizzate dalla realtà ospitante. Incontri, seminari e scambi interessano tutte le aree geografiche del Paese mettendo in relazione operatori di aree lontane e diverse per caratteristiche, storia, sistema dei servizi. Bisogna far circolare le esperienze, dunque, e far circolare quel patrimonio di idee e conoscenza elaborato negli anni che da locale può diventare nazionale.

I seminari nazionali, gli incontri regionali e gli scambi interregionali sono stati preceduti da una mappatura dei centri, dei servizi o delle realtà del privato sociale che si occupano di affidamento familiare che ha coinvolto tutti i livelli istituzionali a partire dalle Regioni. I dati saranno resi disponibili e pubblicati in un apposito sito, mentre una pubblicazione raccoglierà esperienze, contenuti e riflessioni emerse nei diversi incontri. Il progetto si concluderà infine con una campagna nazionale di promozione dell'affido con la quale ci si propone di suscitare l'attenzione dell'opinione pubblica sul tema dell'affido e stimolare nuove disponibilità.

I materiali informativi sul progetto possono essere visionati e scaricati dal Portale infanzia e adolescenza del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, [www.minori.it](http://www.minori.it).

#### Alcune tracce dai seminari

Roma, Potenza, Catania, Genova. Nel 2009 l'attività seminariale ha avuto una natura itinerante per riuscire a raggiungere il maggior numero di operatrici e operatori e le più differenti realtà locali.

L'articolazione delle giornate in gruppi di lavoro ha consentito di raccogliere numerose idee, riflessioni e contenuti che hanno di volta in volta riorientato la progettazione e costituito elementi di analisi che saranno ripresi nella pubblicazione finale.

Non è questa la sede per svolgere una rassegna articolata ed esaustiva di quanto è emerso; nondimeno può essere interessante sintetizzare alcuni snodi critici, prospettive e scenari.

Alcune “linee” o “soglie” di attenzione attuali per servizi, istituzioni e associazioni sono state più volte evocate nel corso degli incontri, in particolare:

- la necessità di prestare costante attenzione ai mutamenti sociali (demografici, economici e culturali) sul versante della “domanda” e sul versante dell’“offerta” di affidamento familiare;
- l’urgenza di dare per acquisita la consapevolezza che l’affidamento familiare è un “intervento di rete”, che richiede una sempre maggiore integrazione e collaborazione nel territorio e tra i diversi servizi e le varie figure professionali, tra pubblico, privato sociale e volontariato;
- l’importanza di valorizzare realmente il ruolo delle famiglie affidatarie e delle reti di famiglie accoglienti;
- l’esigenza che il servizio sociale pubblico sia rafforzato nelle sue competenze professionali e dotato di mezzi sufficienti per adempiere al proprio ruolo e svolgere adeguatamente il proprio lavoro.

Come affermato da Anna Abburrà nella sua relazione al seminario di Catania, l’affidamento familiare non può dipendere dalla volontà dei singoli, ma deve poter contare su:

- indirizzi politici
- scelte organizzative
- risorse umane ed economiche.

È necessario quindi poter contare su:

- una scelta politica e istituzionale che riconosca la priorità di questo intervento, le diverse tipologie di affidamento possibili, le risorse economiche e umane dedicate;
- un chiaro sistema organizzativo che preveda un lavoro integrato fra soggetti pubblici e privati;
- forme di controllo e monitoraggio;

- percorsi che favoriscano il cambiamento culturale;
- la raccolta e l’analisi di dati, pochi ma sensati e comparabili, che permettano di costruire indicatori utili a descrivere le caratteristiche degli interventi, dei bambini e delle famiglie coinvolti, lo stato e la qualità delle risorse.

Il pensiero sull’affido è un pensiero che non può stare da solo, sarebbe “sterile” e istituzionalizzante; esso si inserisce invece “organicamente” in un contesto di politiche del territorio, in una dimensione di integrazione verticale (politici, amministratori, privato sociale, territorio...) e di integrazione orizzontale con gli altri servizi del territorio (di primo e secondo livello). Integrazione è una delle parole-chiave dell’affido e un criterio che deve guidare l’azione di tutti gli attori, nei diversi piani e nei diversi tempi di intervento.

L’affido è, infatti, un intervento psicosociale ad alta complessità, che, come sottolineato più volte dai partecipanti ai seminari, richiede competenza, preparazione ed esperienza, e deve fondarsi su modalità di lavoro cui sia connaturata la multidimensionalità, la multiprofessionalità e la complementarietà.

Ma l’integrazione e la collaborazione possono essere difficili, come riferito in molte esperienze, perché si hanno sovrapposizioni di ruoli (se l’autorità giudiziaria si fa operatore sociale), relazioni competitive (per esempio tra ambito sociale e sanitario), incoerenze negli obiettivi e nelle modalità (per esempio nel rapporto tra servizi e associazionismo o famiglia affidataria).

L’integrazione e la collaborazione possono essere anche semplicemente impossibili se non ci sono ri-

**Il progetto *Un percorso nell’affido*, un impegno e una sfida: un impegno che si concretizza nelle risorse finanziarie messe in campo, nel lavoro costante e attento della Cabina di regia e nel coinvolgimento, di oltre 1.000 operatori e volontari; una sfida, perché gli obiettivi sono diversi, articolati e ambiziosi**



sorse economiche e di accoglienza, se mancano i servizi di base, se non si condivide e si pratica la cultura dei diritti dell'infanzia, se si riduce l'affido a strumento contenitivo e non lo si eleva a risorsa attivatrice di cambiamento.

Le esperienze condivise hanno indicato alcuni ingredienti base capaci di attivare con successo processi locali di integrazione a tutti i livelli del progetto di affido:

- coprogettazione pubblico-privato sociale;
- coordinamento di tutte le istituzioni locali, pubbliche e private;
- elaborazione partecipata (verticale: dirigenti operatori famiglie ; orizzontale: con gli altri servizi e le organizzazioni del territorio);
- inclusione di competenze (e del punto di vista) degli altri servizi fin dal momento della progettazione;
- formazione, pensata come processo di co-costruzione dell'integrazione, come processo di costruzione dei linguaggi, dei significati e della sintassi (chi deve fare che cosa), come laboratorio aperto a tutti i soggetti che si occupano di protezione e cura dei bambini e dei ragazzi per la costruzione di un pensiero condiviso;
- attivazione dell'humus locale di famiglie e reti associative, offrendo un sostegno continuativo che aiuti ad affrontare fasi critiche e momenti di passaggio;
- la collocazione delle esperienze di affido in una riflessione ampia sulla cura, lo sviluppo e il coordinamento di tutte le "risorse accoglienti" che un territorio può offrire, in un continuum che va dalla vicinanza solidale, all'educativa domiciliare, passando per l'affido familiare e arrivando alla comunità educativa.

Altro tema che può assumere particolare importanza nello sviluppo dell'affido è quello delle linee guida. Come rilanciava Stefano Ricci a conclusione di uno dei seminari, l'affido non si fa "da soli"; nell'affido sono coinvolti molti e diversi soggetti che devono saper lavorare insieme verso un obiettivo comune, quindi è indispensabile anche interrogarsi sullo strumento delle linee guida, come forma per indirizzare e orientare in modo coerente e omogeneo gli interventi territoriali, regolamentare l'affido tra adempimenti normativi e risposta ai bisogni di infanzia adolescenza e famiglia, agendo in una logica di sistema.

Infatti, regole comuni e condivise aiutano a dare risposte adeguate e appropriate ai bisogni dei bambini

e delle loro famiglie. Il valore e la forza dell'affido stanno in una comune cultura dell'accoglienza che si esprime nel dare forma unitaria a una sostanza di vissuti e relazioni.

Le linee guida per l'affido, segnalava ancora Ricci, possono rappresentare una risposta adeguata per dare coerenza e unitarietà a livelli territoriali diversi (in senso verticale e orizzontale), garantire livelli di coerenza reali e rispettosi degli spazi di responsabilità propri dei diversi soggetti coinvolti, collegare in un percorso unitario contenuti e fasi dell'affido e qualificare, infine, l'intervento con il metodo di lavoro partecipato per la costruzione, l'applicazione, l'accompagnamento delle linee guida e dell'affido stesso.

È stato più volte richiamata anche la dimensione culturale dell'affido per porre al centro l'idea di una comunità accogliente e l'idea che la famiglia sia un luogo relazionale e di condivisione di valori e di significato sociale. Una comunità capace di accogliere, infatti, rende possibili una grande varietà di progetti di affido, permette di considerare l'affido un'esperienza "normale", potenzialmente alla portata di tutti e di valore "pubblico", favorisce una minimizzazione degli svantaggi psicologici, sia per l'affidato che per la famiglia affidataria, in quanto trascende la dimensione strettamente privata dell'esperienza.



dalla parte dei cittadini in crescita

# IL NOMENCLATORE interregionale degli INTERVENTI e SERVIZI SOCIALI

## UNA SFIDA DI SISTEMA PER L'INFANZIA E L'ADOLESCENZA



**Marisa Lama**

Esperta di politiche sociali

**Giovanna Tresso**

Funzionaria della Regione Piemonte e coordinatrice del Gruppo di lavoro sulle politiche sociali del Centro interregionale per i sistemi informatici, geografici e statistici (CISIS)

### Perché un Nomenclatore interregionale

Il Nomenclatore nasce da una precisa convinzione: disporre di articolate e attendibili informazioni è la base indispensabile a soddisfare una precisa esigenza conoscitiva che informa la gestione di qualsiasi sistema complesso.

Negli ultimi decenni il sistema dei servizi sociali e sociosanitari del Paese ha avuto una notevole evoluzione, spinta da alcuni importanti processi sociali, demografici e culturali, quali ad esempio l'invecchiamento della popolazione, l'affermazione dei processi di de-istituzionalizzazione o lo sviluppo di nuove conoscenze e tecnologie in ambito sanitario.

Tale evoluzione si è mossa in un contesto di marcata autonomia regionale nell'organizzazione dei servizi sociali e sociosanitari e, di fatto, in presenza di un quadro programmatico nazionale molto indebolito dalle più recenti riforme costituzionali e che dovrà trovare una delle soluzioni nella definizione dei livelli essenziali delle prestazioni sociali. Per alcuni versi siamo di fronte a sistemi regionali che, seppur sviluppati in un contesto di costante scambio fra Regioni e con il Governo, rischiano di essere non solo diversi l'uno dall'altro ma anche poco confrontabili, perché fanno riferimento a modalità di classificazione o a coordinate organizzative diverse.

HO I MIEI STANDARD,  
MAGARI BASSI, MA LI HO.



In questo contesto è via via emersa e condivisa fra le Regioni la necessità di individuare un sistema definitorio e di classificazione comune, creando le condizioni per uno sviluppo ulteriore dei servizi attraverso la loro analisi e comparazione e soprattutto creando le basi per la definizione dei livelli essenziali nazionali, raccordando le classificazioni e le definizioni regionali in uno schema "interregio-

## Il Nomenclatore nasce da una precisa convinzione: disporre di articolate e attendibili informazioni è la base indispensabile a soddisfare una precisa esigenza conoscitiva che informa la gestione di qualsiasi sistema complesso

nale” unico e condiviso, attraverso un lavoro coordinato che riunisse gli assessorati alle politiche sociali regionali, per garantire omogeneità, esaustività e coordinamento dei contenuti.

L'idea di un Nomenclatore prende avvio nel 2006 a seguito di una serie di incontri tra il Centro interregionale per i sistemi informatici, geografici e statistici (CISIS) e il Coordinamento tecnico interregionale per le politiche sociali, finalizzati all'analisi dei risultati della *Indagine sugli interventi e i servizi sociali dei Comuni singoli e associati*, rilevazione prevista nel *Programma statistico nazionale* e svolta dall'ISTAT in collaborazione con il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, la Ragioneria generale dello Stato e le Regioni. Si rese allora evidente la necessità di disporre di un sistema di classificazioni e di definizioni condivise dei servizi e degli interventi sociali, quali strumenti utilizzabili con fini più ampi di quelli meramente statistici.

Tale esigenza è stata trasformata in un progetto di ricognizione, sviluppato dal Gruppo di lavoro sulle politiche sociali del CISIS attraverso un complesso percorso metodologico che, a partire dal Glossario utilizzato per l'*Indagine sugli interventi e i servizi sociali* sopra menzionata, ha portato all'elaborazione di un vero e proprio Nomenclatore dei servizi e degli interventi sociali, coinvolgendo nelle fasi intermedie di lavorazione anche il Coordinamento tecnico interregionale in qualità di soggetto promotore e ratificatore.

Il documento di proposta per un *Nomenclatore interregionale degli interventi e dei servizi sociali* è stato approvato nella seduta della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome del 29 ottobre 2009. Finalità principale del Nomenclatore, si legge nella prima parte del documento, è quella di stabilire un *linguaggio comune* utilizzabile dai programmatori e dagli operatori, al fine di facilitare

l'identificazione dei livelli essenziali di assistenza sociale e rendere possibile il confronto su voci omogenee tra i diversi sistemi di welfare regionali. L'approvazione del documento rappresenta una tappa importante di un lungo percorso di ricerca e analisi compiuto da un gruppo di lavoro congiunto tra Regioni e Province autonome nell'ambito del CISIS. Il Nomenclatore interregionale degli interventi e dei servizi sociali rappresenta una risorsa innovativa e utile a differenti livelli di governo e per molteplici attori sociali, istituzionali e non.

Esso costituisce uno strumento di programmazione delle politiche. A livello nazionale sono evidenti le potenzialità che esso possiede nell'ottica di un utilizzo per la definizione dei Livelli essenziali delle prestazioni sociali, ma si pensi anche alla funzione di indirizzo che può svolgere ai fini dell'elaborazione dei piani di zona o dei piani integrati regionali in ambito sociale, sanitario ed educativo. In alcuni casi le definizioni delle prestazioni prese in considerazione nel Nomenclatore appaiono destinate a influenzare i contenuti delle progettualità e degli interventi che settore pubblico e terzo settore sono chiamati a offrire, perché la classificazione proposta innova la collocazione di alcuni interventi nella gamma dei servizi e/o i loro target di utenza principali.

Il Nomenclatore si presta altresì a essere utilizzato in ambito professionale, contribuendo a migliorare e qualificare la peculiarità del lavoro sociale in rapporto ad altri settori, quello della sanità in particolare. Anche in ambito accademico potrà trovare un valido impiego, specialmente nei percorsi formativi delle figure delle professioni sociali – assistenti sociali, educatori professionali, ecc. –, poiché i suoi contenuti contribuiscono a costruire una cornice di senso ricca e articolata.

Infine, senza tradire la finalità originaria del Glossario da cui trae origine, il Nomenclatore soddisfa anche finalità di chiarificazione e classificazione a fini di ricerca e analisi statistica, nella convinzione che poter disporre di informazioni attendibili, articolate e comparabili è la base indispensabile a soddisfare una precisa esigenza conoscitiva che informa la gestione di qualsiasi sistema complesso: esigenza particolarmente sentita da chi deve realizzare politiche sociali che contribuiscano, a tutti i livelli istituzionali, al raggiungimento di un rinnovato ed efficiente sistema di benessere sociale. Esso, non a caso, costituirà anche la base di riferimento per la revisione dell'*Indagine ISTAT sugli interventi e i servizi sociali dei Comuni*.

### I contenuti del Nomenclatore

Il Nomenclatore è proposto quale strumento di mappatura degli interventi e dei servizi sociali delle Regioni e Province autonome poiché contiene definizioni desunte confrontando, integrando e raccordando le classificazioni regionali. È un primo tentativo di adempiere a quanto richiedeva l'articolo 21 della legge 8 novembre 2000, n. 328, *Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali*, che introduce il sistema informativo dei servizi sociali (SISS) come strumento di conoscenza a supporto della programmazione sociale: «Lo Stato, le regioni, le province e i comuni istituiscono un sistema informativo dei servizi sociali per assicurare una compiuta conoscenza dei bisogni sociali, del sistema integrato degli interventi e dei servizi sociali e poter disporre tempestivamente di dati ed informazioni necessari alla programmazione, alla gestione e alla valutazione delle politiche sociali, per la promozione e l'attivazione di progetti europei, per il coordinamento con le strutture sanitarie, formative, con le politiche del lavoro e dell'occupazione».

La legge 328/2000 ha costituito anche la cornice entro cui significare le componenti chiave del Nomenclatore, cioè la gamma dei servizi e degli utenti possibili. Non a caso i servizi e gli interventi previsti fanno riferimento alle prestazioni a finalità sociale erogate dai Comuni singoli e associati, così come previsto dalla legge 328/2000, e sono stati raggruppati in tre *macrocategorie* conformi a quelle previste nella classificazione europea SESPROS (Sistema europeo di statistiche integrate sulla protezione sociale) affinché sia possibile un confronto anche in sede sovranazionale:

1. *Interventi e servizi*, che comprende le attività relative alla predisposizione di interventi e servizi sociali, realizzati sul territorio o a domicilio attraverso l'opera di personale del settore sociale;
2. *Trasferimenti monetari*, che include sia i contributi economici erogati direttamente agli utenti,

sia i contributi erogati ad altri soggetti perché forniscano servizi con agevolazioni sui ticket, sulle tariffe o sulle rette a particolari categorie di utenti. Rientra in questa categoria anche l'integrazione (o il pagamento per intero) delle rette per prestazioni residenziali o semiresidenziali;

3. *Centri e strutture residenziali, semi-residenziali o diurne*: rientrano in questa categoria le attività e le prestazioni realizzate appunto nei centri diurni e nelle strutture residenziali o semiresidenziali.

Per quanto riguarda l'utenza dei servizi sociali, se in termini di principio tutti i cittadini hanno diritto alle prestazioni sociali non è però scontato monitorare quali cittadini si rivolgono ai servizi. Al momento non esiste una classificazione consolidata come quelle usate in sanità per definire il problema-bisogno che aiuti a qualificare l'utenza potenziale, si è scelto quindi di non modificare sostanzialmente la classificazione proposta per l'Indagine ISTAT, che si richiama alla legge 328/2000 e che unisce la variabile età dei soggetti con la variabile problema individuale. Le aree di utenza sono state quindi così definite: famiglia, minori, giovani, anziani, disabili, dipendenze, salute mentale, immigrati, emarginazione e disagio adulti (senza fissa dimora, detenuti ed ex-detenuti, nomadi, donne vittime di violenza, adulti con grave disagio socioeconomico).

### Dai nomenclatori regionali al nomenclatore interregionale

Il Nomenclatore è il prodotto di un complesso lavoro di raccordo tra i nomenclatori regionali, che è stato possibile svolgere una volta concordati gli "oggetti" da identificare in termini di servizi, interventi e utenza/bisogno.

Il primo passo si è concretizzato nella predisposizione di una base di voci identificate da tre elementi: *codice*, *denominazione* e *descrizione*. Tale base ha permesso di costruire una griglia di rileva-

**Il Nomenclatore si propone come strumento per la mappatura degli interventi e dei servizi sociali e vuole fornire un linguaggio comune utilizzabile dai programmatori e dagli operatori, per rendere possibile il confronto dei diversi sistemi di welfare regionali sulla base di voci omogenee**

zione che è stata somministrata a tutte le Regioni, chiedendo loro di indicare, a fronte di ogni voce della base unica, la/le denominazione/i delle corrispondenti tipologie della classificazione/nomenclatore regionale. La ricognizione, basata su un modello di rilevazione a “corrispondenze multiple”, ha consentito un elevato grado di approfondimento nell’esame dei vari classificatori regionali identificando le voci riconducibili a uno stesso tipo di intervento ma differenziate nella denominazione in base all’area di utenza cui esso è destinato, o casi in cui la voce risultava frammentata in più definizioni, ognuna corrispondente a uno specifico sotto-intervento. Inoltre, si sono presentati anche casi di voci regionali riferibili ad attività non classificabili come interventi e servizi sociali perché non si tratta di prestazioni sociali (es. contributi in conto capitale) oppure perché sono collegate al settore sanitario (es. attività di consultorio) o al settore «lavoro», o ancora in quanto facenti capo a competenze prettamente statali.

L’analisi del materiale raccolto ha condotto a modificare la base di voci di partenza ed elaborare la versione finale delle due macrocategorie: *Interventi e servizi* e *Trasferimenti monetari*.

Per la macrocategoria *Centri e strutture* la stesura della versione definitiva ha avuto bisogno di un supplemento di indagine presso le singole Regioni allo scopo di identificare con maggior precisione i centri diurni e i presidi residenziali. Dall’esame di tutte le normative regionali è emersa infatti, un’ampia varietà di definizioni non facilmente riconducibili a un unico schema di base che permettesse un raccordo “diretto” tra le varie classificazioni regionali, come invece è stato fatto per le altre sezioni del nomenclatore. Si è quindi condotta una rilevazione *ad hoc* mediante la somministrazione di una griglia di rilevazione “multidimensionale” che conteneva tre caratteri descrittivi per ogni possibile tipo di struttura (carattere della residenzialità, funzione di protezione sociale e presenza di assistenza sanitaria), e raccordando il tutto a classificazioni già in vigore come quella delle strutture residenziali e semiresidenziali a rilevanza sanitaria, prevista nel Sistema informativo sanitario, e delle strutture residenziali per minori. Ogni Regione ha provveduto ad assegnare alle proprie tipologie di struttura una delle combinazioni di caratteri descrittivi, la revisione e integrazione delle informazioni pervenute ha consentito così di redigere la versione finale anche di questa macrocategoria.

### Quanto è inclusivo il Nomenclatore interregionale?

L’esame dei nomenclatori regionali raccolti porta a una valutazione nel complesso molto positiva della proposta di Nomenclatore interregionale. Per alcune Regioni l’aderenza al sistema è praticamente totale, e, comunque, nel complesso delle 21 Regioni e Province autonome, per ben il 94% delle voci regionali è stata valutata una riconducibilità alle voci della base unica proposta, con un sottoinsieme di questa casistica (pari al 6% dei casi) in cui le classificazioni regionali risultano più dettagliate della proposta base.

Giunti alla fine del percorso è possibile riconoscere due principali punti di forza: la partecipazione costante di tutte le Regioni e Province autonome, il che ha significato la possibilità di effettuare una riflessione comparata sui sistemi di servizi regionali e di individuare le specificità e le omogeneità esistenti; la completezza ed esaustività della classificazione di base proposta, rispetto alle diversità presenti tra le Regioni, anche nei confronti dei modelli organizzativi del sistema dei servizi sociali.

### Il Nomenclatore interregionale, le politiche e gli interventi e i servizi per bambini e adolescenti

La classificazione proposta dal Nomenclatore include anche interventi e servizi rivolti in modo diretto o indiretto (cioè attraverso le famiglie) a bambini e adolescenti. Dall’area più strettamente sociale e sociosanitaria a quello socioeducativa, è ampio e articolato l’universo di prestazioni contemplate dal Nomenclatore, sul quale si coglie anche l’influenza culturale esercitata dalla legge 285/1997, da cui mutua la definizione di alcuni servizi, per esempio quelli integrativi al nido d’infanzia. Alcuni interventi hanno richiesto un’attività di chiarimento e di condivisione maggiore rispetto ad altri; in particolare, durante lo svolgimento dei lavori preparatori, il Gruppo di lavoro del CISIS si è confrontato con il Gruppo Minori del Coordinamento tecnico interregionale per le politiche sociali, al fine di uniformare le definizioni con quelle da tempo adottate a seguito di confronti sulle politiche regionali per l’infanzia e l’adolescenza.

### I presidi residenziali per bambini e adolescenti. Le definizioni

La costruzione di una definizione condivisa dei presidi residenziali ha richiesto un confronto costante di tre anni tra CISIS, Gruppo Minori,

## Le aree di utenza definite: famiglia, minori, giovani, anziani, disabili, dipendenze, salute mentale, immigrati, emarginazione e disagio adulti (senza fissa dimora, detenuti ed ex-detenuti, nomadi, donne vittime di violenza, adulti con grave disagio socioeconomico)

ISTAT e Ministero del lavoro e delle politiche sociali. Ciò ha permesso la sperimentazione della definizione contenuta nel Nomenclatore e la verifica della sua utilità per arrivare a valutazioni uniformi e coerenti delle differenti situazioni regionali.

Il raccordo con il Gruppo Minori fu avviato in occasione della rilevazione dei presidi residenziali effettuata dal Coordinamento tecnico nel 2006 al fine di fornire al Ministero del lavoro e delle politiche sociali dati aggiornati sulle strutture per minori e verificare il processo di chiusura degli istituti secondo quanto prescritto dalla legge 149/2001.

La rilevazione, effettuata tramite una scheda proposta dall'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza in collaborazione con il Centro nazionale di documentazione per l'infanzia e l'adolescenza, ha reso evidente un'ampia disomogeneità sia nelle denominazioni utilizzate dalle Regioni sia nelle tipologie di presidio, tale da limitare l'analisi quantitativa a poche informazioni e da rendere praticamente impossibile il commento dei dati qualitativi presenti nella scheda, come ad esempio le motivazioni per l'inserimento in struttura.

Dopo questa esperienza, il Coordinamento tecnico interregionale decise di avviare un confronto fra il Gruppo CISIS che stava lavorando alla stesura del Nomenclatore e il Gruppo Minori, impegnato a definire tipologie dei presidi per minori concordate fra le Regioni. Tale scelta si rivelò determinante per favorire una cooperazione che ebbe come esito l'utilizzo sperimentale del Nomenclatore anche se limitatamente alle strutture per minori.

Nel 2007, la rilevazione dei presidi per minori da parte delle Regioni avvenne utilizzando una scheda che declinava quattro tipologie di presidio: *comunità familiari*, *comunità socioeducative*, *alloggio ad alta autonomia*, *comunità per bambino e genitore*, e un set minimo di informazioni sui minori accolti

### NOMENCLATURA DELLE STRUTTURE PER MINORI

1. **Comunità familiare** - È caratterizzata dalla presenza di una famiglia, di una coppia di adulti o almeno di una persona singola residente stabilmente nella struttura. Ospita minori fino a 18 anni.
2. **Comunità socioeducativa** - Si caratterizza per avere dimensione e approccio di tipo familiare, e al contempo un apporto educativo di carattere professionale.
3. **Alloggio ad alta autonomia** - Si rivolge a ragazzi fino a 21 anni con un progetto di autonomia.
4. **Servizio di accoglienza per bambino-genitore** - È una struttura di accoglienza a tutela del nascituro o del bambino e del suo genitore. Ospita di norma nuclei formati dal bambino e dal suo genitore. È caratterizzata dalla presenza di educatori professionali e dalla presenza di spazi idonei per i nuclei accolti.
5. **Strutture di pronta accoglienza** - È una struttura residenziale, per minori in situazioni di emergenza, che provvede alla tempestiva e temporanea accoglienza di essi quando si trovano in situazione di abbandono o di urgente bisogno di allontanamento dall'ambiente familiare. Il limite massimo dei minori può essere temporaneamente elevato qualora sia necessario accogliere ragazzi per i quali non sia momentaneamente possibile un'alternativa.
6. **Comunità multiutenza** - È una struttura residenziale con il compito di accogliere persone prive di ambiente familiare idoneo, tra cui temporaneamente anche bambini e adolescenti di età compresa tra 0 e 17 anni.
7. **Comunità educativo e psicologica** - Comunità caratterizzate per la capacità di accoglienza di minori in condizioni di grave disagio e con gravi problemi di ordine socioeducativo. La Comunità può fornire anche prestazioni psicoterapeutiche. Si caratterizza per essere a integrazione sociosanitaria.

(sesso; età; provenienza: regione/fuori regione; numero dei minori stranieri, accompagnati e non accompagnati)<sup>1</sup>.

La classificazione attualmente contenuta nel Nomenclatore è articolata in sette tipologie: quattro presenti nella classificazione proposta dal Gruppo Minori, tre emerse durante l'analisi delle classificazioni regionali e dalle osservazioni pervenute al CISIS. Ogni Regione ha successivamente approvato o corretto la proposta di codifica delle proprie strutture, e su questa base si è potuto effettuare nel 2008 anche il censimento dei presidi residenziali per minori. Per i presidi per minori si può quindi affermare che l'utilizzo del Nomenclatore è stato già sperimentato e che la metodologia adottata può essere estesa anche ad altri servizi, primo fra tutti l'affido, per completare la conoscenza sui minori fuori famiglia.

L'utilizzo della classificazione proposta dal Nomenclatore consente di avere definizioni comuni per comparare i dati raccolti dal sistema statistico e dalle rilevazioni regionali, anche se rimane aperto il problema in quei contesti dove, non essendoci un coordinamento stretto fra ISTAT e Regione, non corrispondono gli indirizzi delle strutture residenziali. Per lo studio qualitativo delle strutture per minori e dei minori fuori famiglia sarebbe auspicabile sviluppare anche un'attività congiunta tra Regioni e Centro nazionale allo scopo di concordare un set di minimo di informazioni sulle caratteristiche operative delle strutture e sulla situazione

dei minori allontanati dalla famiglia di origine con il fine di avviarne il monitoraggio anagrafico basato su informazioni condivise e omogenee a livello nazionale. Altrettanto utili potranno essere ulteriori azioni di sensibilizzazione per promuovere lo sviluppo, anche dal punto di vista culturale, dei sistemi informativi regionali.

#### Le altre definizioni che rappresentano l'infanzia e l'adolescenza

Se la definizione delle strutture di accoglienza ha rappresentato un percorso particolare in considerazione dell'applicazione sperimentale realizzata, non meno complessa è stata l'identificazione di altri interventi rivolti ai minori. Nel box di p. 71 sono elencati quelli che individuano i minori come target diretto o fanno più esplicito riferimento a funzioni di cura genitoriale.

È importante sottolineare che, grazie alla metodologia di confronto utilizzata con tutte le Regioni, sono state individuate numerose tipologie di intervento che non erano presenti nell'elenco di partenza e che si propongono come nuove tipologie derivate dall'adattamento delle politiche ai nuovi bisogni sociali, oppure come prestazioni esistenti da tempo ma la cui organizzazione era spalmata o nascosta all'interno di altri interventi. Per l'area minori è il caso degli interventi di *mediazione familiare*, di *sostegno alla genitorialità*, dei *centri per le famiglie*.

Si rimanda al testo completo del Nomenclatore per una visione dell'intera gamma di servizi e interventi che sono stati oggetto di ricognizione e classificazione. Il processo di significazione degli interventi e dei servizi per l'infanzia e l'adolescenza restituisce la complessità del lavoro sociale che li sostiene, evocando in taluni casi in modo esplicito anche la dimensione del lavoro di rete, ovvero sia la sussistenza di un rapporto funzionale con altri soggetti che hanno competenza in materia di promozione del benessere, protezione, assistenza e tutela dei bambini e degli adolescenti.

**Le tipologie di struttura fissate nel Nomenclatore interregionale degli interventi e servizi sociali consentiranno di avere linguaggi e definizioni comuni, e permetteranno di confrontare i dati raccolti dal sistema statistico nazionale e dalle rilevazioni regionali**

**L'edizione 2009 del Nomenclatore dei servizi e degli interventi sociali è consultabile anche online, all'indirizzo**

**<http://www.cisis.it/archivi/seminari/fiuggi/cd-rom/index.htm>**

**Attività di servizio sociale di supporto alla persona alla famiglia e rete sociale**

- **SERVIZIO PER L'AFFIDAMENTO DEI MINORI:** definito come attività di supporto per favorire l'accoglienza di un minore in un nucleo familiare qualora la famiglia di origine sia momentaneamente impossibilitata a provvedervi in modo adeguato, anche in esecuzione di provvedimenti dell'Autorità giudiziaria;
- **SERVIZIO PER L'ADOZIONE NAZIONALE E INTERNAZIONALE DI MINORI:** attività volta a proteggere e tutelare la crescita del minore in stato di abbandono attraverso l'accoglienza definitiva in un nucleo familiare;
- **INTERVENTI DI SOSTEGNO ALLA GENITORIALITÀ:** interventi di sostegno alle funzioni genitoriali (anche attraverso colloqui, incontri, titoli sociali...);
- **SERVIZIO DI MEDIAZIONE FAMILIARE:** servizio di sostegno alla coppia in fase di separazione o già separata, anche con figli minori.

**Strutture semiresidenziali**

- **ASILO NIDO:** servizio rivolto alla prima infanzia (0-3 anni) per promuovere lo sviluppo psicofisico, cognitivo, affettivo e sociale del bambino e offrire sostegno alle famiglie nel loro compito educativo, aperto per almeno 5 giorni e almeno 6 ore al giorno per un periodo di almeno 10 mesi all'anno. Rientrano sotto questa tipologia gli asili nido pubblici, gli asili nido aziendali e i micro-nidi e le sezioni 24-36 mesi aggregate alle scuole dell'infanzia;
- **SERVIZI INTEGRATIVI PER LA PRIMA INFANZIA:** in questa categoria rientrano i servizi previsti dall'art. 5 della legge 285/1997 e i servizi educativi realizzati in contesto familiare. In particolare: spazi gioco per bambini dai 18 ai 36 mesi (per max 5 ore); centri per bambini e famiglie; servizi e interventi educativi in contesto domiciliare;
- **CENTRI DIURNI ESTIVI:** centri organizzati per attività ricreative, sportive, educative che si svolgono nel periodo estivo. Tra i centri diurni è stato compreso il centro diurno socioeducativo per bambini e adolescenti.

**Interventi e servizi educativo-assistenziali e per il supporto all'inserimento lavorativo**

- **SOSTEGNO SOCIOEDUCATIVO SCOLASTICO:** interventi mirati a favorire il processo di integrazione nelle strutture educative e scolastiche dei minori con problemi sociali (in particolare dei ragazzi disabili e dei minori stranieri);
- **SOSTEGNO SOCIOEDUCATIVO TERRITORIALE O DOMICILIARE:** interventi di sostegno destinati ai soggetti a rischio di emarginazione e alle relative famiglie, erogati a domicilio, in strutture o in luoghi di aggregazione spontanea, per il raggiungimento della massima autonomia personale e sociale.

**Centri**

- **LUDOTECHES/LABORATORI:** le ludoteche sono centri di attività educative e ricreative rivolte a bambini/ragazzi in età prescolare e di scuola dell'obbligo. I laboratori sono spazi attrezzati per l'integrazione di disabili, anziani, bambini in difficoltà o persone con disagio;
- **CENTRI PER LE FAMIGLIE:** il centro per le famiglie è un servizio a sostegno dello scambio d'esperienze tra famiglie con figli. Esso si configura come un contenitore e un catalizzatore d'opportunità e di risorse della comunità, per l'assistenza "tra e alle famiglie". Il personale impegnato nel centro ha solo un ruolo di regia, con il compito di coordinare e coadiuvare le attività, che sono svolte con il protagonismo attivo delle famiglie.

**Strutture comunitarie residenziali**

- **CENTRI ESTIVI O INVERNALI CON PERNOTTAMENTO:** strutture comunitarie comprendenti le colonie, i campeggi, i centri ricreativi a carattere stagionale, i soggiorni climatici o termali



dalla parte dei cittadini in crescita

# PROGETTO TONINO

## PER NON FAR PAGARE AI PICCOLI GLI ERRORI DEI GRANDI



**Gianluca Capodanno**

Responsabile della comunicazione per l'Associazione Centro la tenda onlus

**Maria Crispino**

Coordinatrice Progetto Tonino

L'Associazione Centro la tenda onlus nasce a Napoli nel 1981 dalla decisione di alcuni volontari che, guidati dal sacerdote padre Antonio Vitello, decidono di dedicare tempo e risorse al servizio delle persone emarginate, che soffrono, che hanno difficoltà. Nei primi anni l'attività del Centro è quasi completamente assorbita dal problema della dipendenza da sostanze. Tramite la filosofia di intervento di *Progetto Uomo*, il Centro mette in piedi la prima vera comunità terapeutica della Regione Campania. I punti saldi del *Progetto Uomo* prevedono la necessità di centrare ogni tipo di relazione di aiuto sulla persona, intesa come un tutto e non come un "problema". In forza di quest'idea, il Centro si apre nel corso degli anni a tante altre attività sociali, sempre a fianco di chi soffre e di chi ha bisogno di essere sostenuto. Attualmente sono attivi diversi settori d'intervento: terapeutico-tossicodipendenze, minori e famiglia, senza dimora e povertà estreme, centro studi progettazione e ricerche, carceri, immigrati, segretariato sociale.

### La storia e le ragioni del progetto

Nel 1999 un gruppo di volontari si reca all'interno dell'Istituto penitenziario di Poggioreale per dare un sostegno e un conforto ai detenuti. Ad accoglierli c'è un'istituzione che, nonostante gli sforzi e le disposizioni legislative, non riesce ancora ad affrancarsi da un regime prevalentemente punitivo che non lascia grande spazio a un "miglioramento" della persona reclusa. Gli educatori presenti sono alla continua ricerca di soluzioni morbide per poter svolgere il proprio lavoro senza intralciare quello degli addetti alla sicurezza.

In questo scenario, a colpire l'attenzione dei volontari c'è un elemento in particolare: il rapporto dei detenuti con le mogli, i figli e le famiglie e l'effetto dell'ambiente su queste relazioni. Il momento dell'attesa del colloquio è lungo e caotico e, nonostante il grande impegno di agenti ed educatori, risulta per le famiglie snervante. Le mogli, con il loro bagaglio di emozioni e incertezze, attendono per ore all'aperto, talvolta sotto la pioggia, coi figli piccoli al seguito, di parlare col proprio marito. I bambini vengono catapultati in un mondo a loro estraneo, difficile da codificare e sicuramente pesante nelle fantasie dei più piccoli.

A tale situazione di disagio tenta di dare una risposta un primo intervento operativo che unisce il Comune di Napoli, la Caritas e l'Associazione Centro la tenda nello sforzo di raggiungere due obiettivi tanto semplici quanto necessari: (1) accogliere, sostenere e informare le famiglie dei detenuti; (2) creare degli spazi dedicati ai bambini figli dei detenuti dove essi possano fare attività ludico-didattiche in un ambiente sano e con personale competente, in grado di aiutarli a sostenere il peso emotivo della situazione.

Nello stesso anno si gettano le basi del *Progetto Tonino*, che si attiva nel 2001 nel penitenziario napoletano di Secondigliano (e non a Poggioreale, luogo delle osservazioni dei volontari) in quanto struttura più adeguata ad accogliere un'iniziativa da cui è ancora difficile capire cosa attendersi: il nuovo istituto, dotato anche di un'area verde, viene presentato alla città come sperimentale e quindi appare un luogo adatto a ospitare gli interventi innovativi del *Progetto Tonino* (e di numerose altre attività che nel corso degli anni la Tenda ha svolto in accordo con la direzione carceraria e con i responsabili del settore educativo).

### Il progetto e i suoi obiettivi

Il *Progetto Tonino* è attivo a Napoli dal 2001 ed è stato rinnovato tutti gli anni fino a oggi. Inizialmente i soggetti coinvolti nella gestione del progetto erano la Caritas, l'Associazione Regina Pacis e l'Associazione Centro la tenda; in un secondo momento, la rete si è avvalsa della collaborazione del consorzio di cooperative sociali CORE. Al momento il progetto è attuato dalla Tenda e da Regina Pacis. Al suo avvio l'unico ente finanziatore era il Comune di Napoli attraverso i fondi *ex lege* 285, mentre oggi, avendo riscontrato un crescente bisogno di attività destinate ai bambini e alle famiglie dei detenuti, la Tenda ha deciso di cofinanziare l'intervento, nella convinzione che questo maggiore sforzo possa avere riscontri positivi per l'intero progetto e per i destinatari dell'azione.

Questi gli obiettivi generali del progetto:

- potenziare, attraverso il monitoraggio e la valutazione dei servizi, l'osservatorio permanente dei disagi connessi alla realtà carceraria e alla detenzione;
- offrire sostegno e consulenza ai familiari dei detenuti;
- promuovere nelle famiglie, e in particolare nei minori, la fiducia nelle istituzioni;
- promuovere la cultura della legalità;
- promuovere l'integrazione dei beneficiari dell'intervento nel contesto sociale di riferimento;
- favorire l'affermazione di condizioni di maggiore vivibilità e umanità per i familiari dei detenuti all'interno della struttura penitenziaria.

Tali obiettivi sono perseguiti principalmente attraverso due azioni:

1. la **predisposizione di uno spazio ludico-creativo**, realizzato all'interno della struttura penitenziaria, dove i bambini in attesa del colloquio

**IL NOME TONINO, NELL'IMMAGINARIO** popolare, richiama un po' quello dello scugnizzo napoletano che, venendo da un ambiente fatto di stenti e difficoltà, cerca di arrangiarsi e sopravvivere facendo ricorso alle proprie skills, alle astuzie e al proprio ingegno. Questa immagine, seppure stereotipata, ricalca un po' quello che è il target del progetto: un minore che deve reagire a una situazione di vita che per forza di cose lo porterà a diventare grande troppo in fretta e a diventare il tipico "uomo di casa", figura ancora più importante nelle aree del Meridione, economicamente e culturalmente disagiate. Tonino deve presto lasciare i suoi giochi per occuparsi della madre, del fratellino o della sorellina e di se stesso. Tonino inizierà a capire presto chi è suo padre, cosa ha fatto, perché non torna a casa la sera. Ma lo capirà con gli strumenti di un bambino, di un ragazzino che confrontandosi con i suoi pari si vedrà diverso. Obbligato a crescere, a lavorare, a scegliere: e quando le opzioni sono poche, è più facile sbagliare.

Ma Tonino è anche un po' tutte quelle mogli che diventano l'unico punto di riferimento per la famiglia, l'unico sostegno per i mariti in carcere, costrette a dimenticare di essere donne, di avere desideri di una vita serena, di avere il sogno mai del tutto abbandonato di una vita diversa.

potranno essere accolti e in cui poter svolgere tutte le attività ludiche ed educative destinate ai figli dei detenuti di età compresa tra i 4 e gli 11 anni. Tale spazio mira a favorire nello specifico:

- una sana utilizzazione del tempo di attesa al colloquio;
- la costruzione di esperienze di vita positive alternative al disagio e alla strada;
- la promozione del dialogo con se stessi, con gli altri e con le istituzioni;
- la possibilità di vivere con maggiore serenità il momento del colloquio, in un ambiente più accogliente, al fine di ridurre il disagio che esso può produrre;
- la condivisione di un'esperienza di aggregazione sociale in cui acquisire la capacità di "stare insieme" attraverso il gioco;
- il superamento di blocchi comunicativi ed espressivi.

2. l'**apertura di uno sportello informativo e di orientamento** realizzato all'interno del penitenziario ma con azioni anche esterne, destinato ai familiari dei detenuti, al quale essi possono rivolgersi per problemi e richieste di consulenza e sostegno e che intende svolgere funzione di collegamento con

le istituzioni e le agenzie di servizi pubbliche o private del territorio che possono offrire interventi di assistenza. Obiettivi specifici di questo sportello sono:

- costruire un sistema di presa in carico efficace che metta in rete le risorse del territorio;
- offrire informazioni logistiche e procedure per accedere ai servizi del territorio, alle opportunità normative e alle strutture di accoglienza eventualmente necessarie;
- realizzare attività di mediazione sociale e di sostegno, anche all'esterno del penitenziario, per famiglie con forme particolari di disagio;
- offrire sostegno, anche psicologico, per affrontare problematiche relative alle relazioni interpersonali e intrafamiliari.

### Il lavoro con i bambini

Un bambino è innanzitutto un bambino. Che sia figlio di un detenuto, di un criminale, di un ladro, di un assassino, è comunque e innanzitutto un bambino. È in questa ottica che gli operatori del *Progetto Tonino* si pongono nell'affrontare il lavoro, cercando di immaginare cosa può significare lo stato di detenzione del padre, l'attesa di un incontro lunga e snervante tra persone talvolta esasperate, l'ansia vissuta come riflesso della tensione della madre e sotto gli occhi di sconosciuti talvolta impietositi talvolta inquisitori, con la percezione di sentirsi diversi da altri coetanei che la sera, tornando a casa, possono incontrare gli occhi del papà che li aspetta, vuoi per un abbraccio, vuoi per una ramanzina.

Dalla consapevolezza di questa difficoltà nasce il tentativo di provare a colmare questo vuoto, di comprensione e di comunicazione, che rende al

bambino impossibile un'elaborazione serena della propria condizione e la rivalutazione della figura genitoriale.

Il primo approccio con i bambini è sicuramente delicato, la sfiducia è il sentimento che meglio ne riassume le caratteristiche. Ancora una volta, provando a guardare ciò che accade attraverso i loro occhi, le loro reazioni sono del tutto normali: dopo una lunga attesa, una serie di azioni incomprensibili, il passaggio in luoghi tetri, stretti e male illuminati, i bambini si trovano catapultati in una sala di attesa con altre persone (spesso agitate) e all'improvviso si presenta una persona che chiede di seguirla in una stanza per giocare. Chi non proverebbe, almeno a primo impatto, un senso di disagio? In questo primo approccio si gioca gran parte del lavoro che verrà dopo; è per questo motivo che, nel corso degli anni, le operatrici hanno affinato "tecniche" di coinvolgimento che stimolano l'attenzione del bambino senza mai fargli vivere la sensazione che qualcuno lo stia forzando a fare qualcosa che non vuole. Arrivati nell'area ludica i bambini si trovano in un posto sicuramente più congeniale: in mezzo ai giochi e con altri bambini. Le attività previste per utilizzare al meglio i tempi di attesa del colloquio sono di diversa natura, ma sempre proposte in forma ludica, nella convinzione che il gioco è per il bambino, oltre che un'esigenza primaria, anche il canale comunicativo privilegiato.

Lo spazio ludico è una stanza situata nell'area colloqui dove, fra pareti colorate e disegni di eroi dei cartoni animati, vi è un armadio pieno di giochi, fogli, matite, colori... un mondo quasi irreali per una realtà così complessa. La stanza è divisa in due spazi: uno spazio per attività libere, dove i bambini



hanno a disposizione vari giochi e dove si formano i gruppi di animazione sia per tipo di gioco scelto che per fascia di età; c'è poi uno spazio laboratoriale per lo svolgimento di attività strutturate.

Le attività di tipo laboratoriale ed espressivo (musico-teatrali, manipolative, del colore, ecc.) hanno l'obiettivo di far sperimentare ai bambini le proprie potenzialità e abilità, in modo da acquisire una maggiore fiducia in se stessi; un elemento, questo, fondamentale per giungere alla capacità di instaurare rapporti positivi con l'altro.

In molte delle attività si tenta anche di favorire nel bambino una elaborazione della condizione del padre (p.e. tramite il disegno), una rivalutazione della sua importanza e un rafforzamento del legame simbolico, malgrado gli incontri siano di breve durata e di difficile gestione. Gran parte delle produzioni sono infatti destinate al papà, che poco dopo incontreranno e al quale potranno offrirle in dono.

### Il lavoro con le madri dei bambini e con i familiari

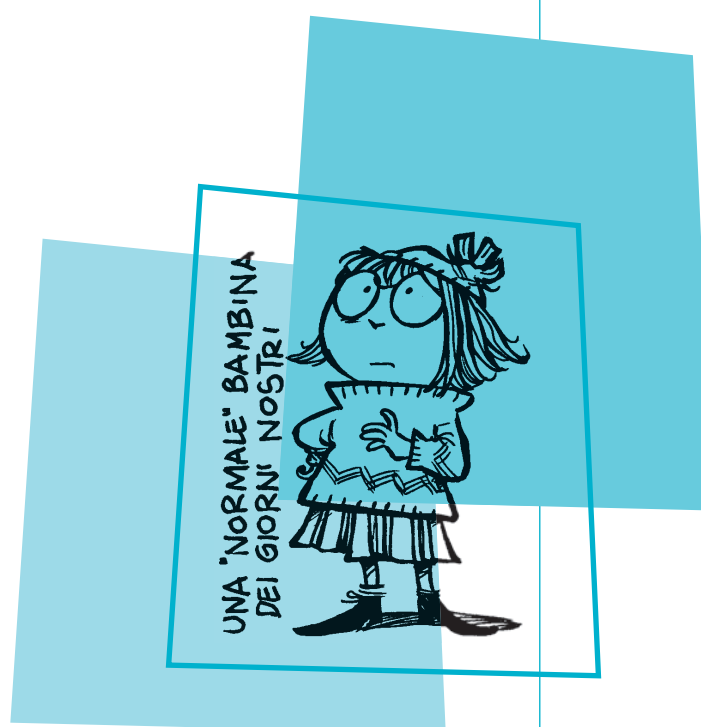
Il *Progetto Tonino* si propone, con le sue attività, di preservare o di favorire la ricostruzione dei legami familiari, di dare sostegno a persone che si trovano a vivere situazioni di disagio dovendo affrontare la quotidianità in assenza di un partner/familiare. È alto il rischio che il rapporto con il marito/padre venga compromesso a causa della sua detenzione, dell'allontanamento forzato dal proprio nucleo; tutto è complicato dal fatto che questo si trova nel difficile contesto carcerario, che l'unico momento di incontro sia settimanale, di un'unica ora, all'interno dell'istituto penitenziario e che questo incontro avvenga in contemporanea con decine di alte persone, estranee. Nello sportello famiglie si offrono sostegno e supporto alle mogli, che trovano un luogo in cui esprimere le proprie ansie e per vederle contenute psicologicamente, informazioni sulle risorse del territorio e talvolta accompagnamento in percorsi burocratici che spesso risultano ostici e incomprensibili.

### Il rapporto con il carcere

In questi anni gli operatori hanno dovuto lavorare per il superamento di alcuni ostacoli connessi all'inserimento della propria attività all'interno dell'istituzione carceraria, un luogo che presenta aspetti di rigidità non facili da coordinare con gli obiettivi e le attività del progetto. È stato quindi necessario trovare modalità per far coinci-

dere i tempi del progetto con quelli del carcere e per trovare una sintonia tra le azioni proposte e il contesto di riferimento. Oggi, a distanza di tempo, si può affermare che sono stati raggiunti buoni risultati: l'Istituto ha accettato con entusiasmo il progetto e collabora attivamente alle varie iniziative intraprese.

La sfida dell'Istituto penitenziario di Secondigliano assume, in questo contesto, tratti di esperienza innovativa e per certi versi sperimentale, che ha come obiettivo quello di creare carceri più vivibili e di affermare il principio rieducativo anche attraverso azioni di sostegno alla genitorialità.



### Tonino... domani!

In questo arco di tempo il *Progetto Tonino* ha incontrato diverse centinaia di bambini, offrendo loro spazi di socializzazione, crescita e gioco laddove prima potevano solo attendere insieme alle madri e agli altri familiari in sale d'attesa e corridoi scarsamente illuminati. Accanto alle attività laboratoriali strutturate e alle attività ludiche libere, sono state organizzate anche feste natalizie e attività esterne, specie d'estate, allo scopo di offrire anche ai bambini che non possono permetterselo una gita o un'occasione di spensieratezza. L'azione di operatrici e operatori è stata indirizzata alla costruzione/rivalutazione della figura paterna per cercare di contribuire a colmare il vuoto creato dall'assenza del padre nella loro quotidianità. Inoltre, ri-

spetto alle madri dei bambini, Tonino ha rappresentato una risorsa per alleggerire il “peso” di portare i figli a colloquio.

Centinaia familiari si sono rivolti allo sportello informativo del progetto cercando sostegno psicologico e informazioni sulle possibilità di sussidio economico, su servizi della rete cittadina, corsi di formazione, opportunità lavorative.

I detenuti hanno goduto di colloqui sicuramente più sereni e costruttivi, a cui le mogli e i bambini arrivavano meno carichi di stress e di sentimenti negativi, grazie alle attività di accoglienza offerte loro nel corso del tempo di attesa. In questo modo, Tonino ha restituito ai detenuti la possibilità di contare sull’apporto della famiglia nel loro percorso di rieducazione.

Infine, per il carcere, il progetto è stato un contributo per raggiungere prima e meglio l’obiettivo rieducativo oltre che punitivo della pena, aiutando a diffondere anche all’interno delle mura del penitenziario una cultura dell’ascolto e dell’accoglienza. A fronte di questi risultati, è innegabile che in nove lunghi anni ci si è dovuti scontrare con numerosi problemi, di ordine metodologico, strutturale, culturale. Ad esempio, la difficoltà di raccogliere dati anagrafici delle persone incontrate, che rende impossibile riflettere su alcuni aspetti e di monitorare alcune variabili; prima ancora, questa difficoltà evidenzia la difficoltà delle mogli dei detenuti ad avere fiducia negli operatori, quasi a rappresentare un senso di sfiducia generale nelle istituzioni, che ha richiesto un grosso investimento di energie per accreditarci nei loro confronti.

Ancora, l’iniziale difficoltà a condividere metodologie e filosofie di intervento con l’Istituto penitenziario e con le persone che vi lavorano, che però ha visto un progressivo avvicinarsi delle posizioni, nell’ottica di una contaminazione reciproca che, vista in prospettiva, non può che significare una crescita del grado di civiltà delle nostre carceri e dell’intero sistema della nostra giustizia. In questo senso grande merito va anche ai dirigenti e ai referenti del penitenziario di Secondigliano che, fra mille problemi e in continua emergenza, hanno saputo accogliere questa attività.

In questa capacità di incontro e di crescita degli attori coinvolti, da quelli del carcere a quelli del terzo settore e dell’amministrazione comunale, individuamo sicuramente il primo punto di forza del progetto: la continua voglia di mettersi in discussione è sintomo di maturità istituzionale e una grande leva per un futuro migliore. In questo

**Il Progetto Tonino, finalizzato al miglioramento della relazione detenuto/famiglia, rappresenta un’innovazione in un sistema penitenziario che si dimostra capace di integrarsi con il territorio e con la comunità civile**

senso, ci sentiamo di dire che il valore della rete, pur se può sembrare retorico, è molto di più della pura somma dei suoi elementi costitutivi: ragionare come un “tutto” ci ha aiutato a lavorare sempre nell’ottica del benessere dei destinatari delle nostre azioni.

Un secondo punto di forza che ci sentiamo di mettere in evidenza è senza dubbio la prospettiva metodologica che sottende il lavoro delle operatrici e degli operatori specie con i bambini: i bambini sono bambini, non figli di detenuti, di criminali, di famiglie disagiate, di madri in difficoltà. Solo avendo a mente questo siamo riusciti a programmare attività su misura per loro, tagliate per le loro reali necessità, più che per quello che noi credevamo fosse importante per i loro genitori o l’istituzione.

Il *Progetto Tonino* domani dovrà continuare ad essere quello che è. Solo in questo modo, con l’entusiasmo di tutti, potrà diventare più di se stesso. In altre parole, siamo convinti che l’evoluzione del progetto possa venire direttamente da spinte interne allo stesso, dagli operatori, dai detenuti e dalle famiglie, dagli operatori del carcere e dai rappresentanti del Comune. L’importante è mantenere la prospettiva del mettersi in gioco, dello spronarsi a vicenda per migliorarsi, nella convinzione che delle carceri migliori, in ultima analisi, forse rappresentano una società migliore. Come scriveva Dostoevskij, «Il grado di civilizzazione di una società si misura dalle sue prigionie».

dalla parte dei cittadini in crescita

# La parola alle BAMBINE, ai BAMBINI, alle RAGAZZE e ai RAGAZZI

IL RAPPORTO PILOTA DEL COORDINAMENTO PIDIDA



**Laura Baldassarre**

Responsabile dell'Area Programmi per i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza dell'UNICEF-Italia e coordinatrice del Segretariato del Coordinamento PIDIDA

L'ascolto dei bambini e degli adolescenti è uno dei principi fondamentali della Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza<sup>1</sup>: oltre a essere un diritto a sé stante, è parte integrante nell'attuazione di tutti gli altri diritti in essa sanciti. Negli anni, il Comitato sui diritti dell'infanzia (in seguito Comitato)<sup>2</sup> ha sottolineato l'importanza del coinvolgimento dei bambini e dei ragazzi nel processo di *reporting*, attraverso il quale gli Stati che hanno ratificato la Convenzione adempiono all'obbligo di dare conto periodicamente sullo stato di attuazione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza.

Oltre al rapporto governativo, la Convenzione ONU prevede la possibilità per le associazioni e le organizzazioni non governative di redigere un rapporto c.d. alternativo o ombra rispetto a quello governativo. Proprio a seguito di quanto emerso dall'analisi di questi rapporti nazionali, il Comitato ha nel tempo invitato le stesse associazioni e organizzazioni a far sì che anche i bambini e i ragazzi possano esprimere il loro punto di vista nel processo di *reporting* e quindi di monitoraggio sulla condizione dell'infanzia e dell'adolescenza. Tutto ciò è stato recentemente ribadito dal Comitato con l'adozione del Commento generale n. 12 dedicato al diritto dei bambini e degli adolescenti a essere ascoltati<sup>3</sup>.

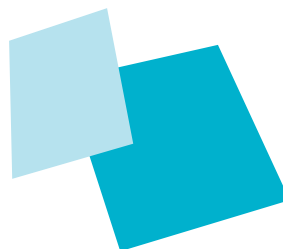
Raccogliendo l'invito del Comitato, il Coordinamento PIDIDA ha realizzato un progetto pilota in cinque regioni italiane, che ha portato alla stesura del rapporto *La parola alle bambine, ai bambini, alle ragazze e ai ragazzi che vivono in Italia*<sup>4</sup>. Un traguardo importante, che rappresenta l'attività propedeutica alla realizzazione, per la prima volta in Italia, di un rapporto al Comitato sui diritti dell'infanzia sullo stato di attuazione della Convenzione dal punto di vista dei bambini e dei ragazzi.

<sup>1</sup> Cfr. in particolare, gli artt. 2, 3, 12, 13, 14, 15, 17, 19, 29, 34, 36.

<sup>2</sup> Il Comitato sui diritti dell'infanzia, istituito dalla Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza (art. 43), ha il compito di esaminare i progressi compiuti dagli Stati nell'attuazione degli obblighi contrattati con la ratifica della Convenzione.

<sup>3</sup> Comitato sui diritti dell'infanzia, *Il diritto del bambino e dell'adolescente ad essere ascoltato*, 2009 (traduzione a cura dell'UNICEF Italia).

<sup>4</sup> Coordinamento PIDIDA, *La parola alle bambine, ai bambini, alle ragazze e ai ragazzi che vivono in Italia*, maggio 2009. Il rapporto è stato curato da Jennifer Dal Pian, con la collaborazione di Gabriella Patriziano e la supervisione di Federica Aguiari.



## Un primo passo del Coordinamento PIDIDA per realizzare in Italia uno strumento permanente di ascolto dei bambini e dei ragazzi

### La partecipazione dei ragazzi nel Coordinamento PIDIDA

Sin dalla sua creazione il Coordinamento PIDIDA<sup>5</sup> ha dedicato un'attenzione particolare al tema della partecipazione di bambini e ragazzi. Nato in occasione del percorso italiano di preparazione alla Sessione speciale dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite dedicata all'infanzia, il Coordinamento ha, negli anni, promosso la consultazione dei bambini e dei ragazzi a livello regionale – nelle Regioni in cui è attivo –, a livello nazionale – in occasione delle Conferenze nazionali per l'infanzia, delle giornate nazionali per l'infanzia e in fase di stesura del Piano nazionale infanzia – e a livello internazionale. In particolare, con riferimento a quest'ultimo ambito, si ricorda che sin dal 2000 il Coordinamento ha promosso la partecipazione dei bambini e dei ragazzi a eventi internazionali a loro dedicati. Così una delegazione italiana ha partecipato al *Children's Forum* che ha preceduto i lavori della Sessione speciale delle Nazioni Unite del 2002. A questa, nel 2007, ha fatto seguito un incontro internazionale a New York dedicato a monitorare sull'attuazione del documento *Un mondo a misura di bambino*, che prevedeva di «...sviluppare e attuare programmi per promuovere un'effettiva partecipazione dei bambini, inclusi gli adolescenti, nei processi decisionali, sia all'interno delle famiglie e delle scuole sia a livello locale e nazionale». Le associazioni del Gruppo partecipazione del Coordinamento hanno promosso il progetto pilota proprio con questo obiettivo: monitorare gli impegni assunti dall'Italia non soltanto dal punto di vista degli "adulti", ma anche dei bambini e dei ragazzi. Pertanto, proprio in occasione dell'incontro del 2007, una delegazione dei ragazzi del Coordinamento PIDIDA ha presentato i risultati del lavoro svolto.

### La metodologia del progetto pilota

Il rapporto è stato redatto per dare conto, a distanza di cinque anni, dello stato di attuazione degli impegni sottoscritti dal nostro Paese in occasione della Sessione speciale, dal punto di vista dei bambini e dei ragazzi che vivono in Italia. Obiettivi indiretti dell'iniziativa, la promozione della conoscenza della Convenzione e l'individuazione degli ambiti di intervento che, secondo i ragazzi, sono prioritari e richiedono azioni urgenti.

Sulla base delle esperienze realizzate in tema di partecipazione, è stata condotta una ricognizione per individuare, da un lato, le questioni considerate prioritarie da ragazze e ragazzi per un'effettiva attuazione dei loro diritti e, dall'altro, i diritti da loro percepiti come negati. L'indagine è stata realizzata somministrando un questionario anonimo differenziato su due fasce di età, uno per i ragazzi dai 10 ai 12 anni e l'altro per gli adolescenti dai 13 ai 17 anni. Insieme al questionario è stata distribuita una guida con la presentazione, in un linguaggio adeguato, del senso e degli obiettivi dell'iniziativa.

I contenuti sono stati organizzati in cinque raggruppamenti: i diritti, le condizioni di vita, la partecipazione, l'impegno, le opinioni sul questionario e sulla guida. I temi affrontati sono quelli del documento *Un mondo a misura di bambino* (l'esperienza scolastica, la salute, l'HIV/AIDS, la partecipazione a ogni ambito di vita, l'ascolto del mondo degli adulti, le discriminazioni, l'esclusione, il bullismo, il tempo libero, il gioco, le amicizie, il rapporto con i mass media). Nell'ultima parte del questionario i ragazzi sono stati invitati a formulare alcune raccomandazioni al Governo e alle autorità italiane, al sindaco della loro città/paese, agli adulti che ogni giorno si prendono cura di loro.

Le oltre 70 domande, dirette e indirette, del questionario hanno consentito di raccogliere informazioni su cui poi basare un'analisi sia quantitativa sia qualitativa<sup>6</sup>.

Il progetto è stato avviato nel giugno del 2007 con la definizione dei contenuti dei questionari e delle guide (differenziati, come si è detto, per fasce d'età: 10-12 e 13-17 anni) predisposte dal Gruppo di lavoro sulla partecipazione del PIDIDA, realizzato attraverso un lungo lavoro di collaborazione e condivisione delle competenze specifiche di ogni organizzazione. La realizzazione del lavoro di ricerca è stata portata avanti da operatori delle associazioni e delle ong del Gruppo di lavoro sulla partecipazione del PIDIDA.

<sup>5</sup> PIDIDA - Coordinamento per i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza è un libero tavolo di confronto e coordinamento aperto a tutte le associazioni, ong, e in generale le realtà del terzo settore che operano per la promozione e tutela dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia e nel mondo.

<sup>6</sup> Il questionario si divide in cinque parti: Presentiamoci, I diritti delle bambine, dei bambini, delle ragazze e dei ragazzi, Le condizioni di vita delle bambine, dei bambini, delle ragazze e dei ragazzi, La partecipazione delle bambine, dei bambini, delle ragazze e dei ragazzi, Le raccomandazioni, Il tuo impegno, La tua opinione su questo questionario e la guida.

La somministrazione dei questionari, che si è svolta a partire dalla fine di settembre fino alla metà di novembre del 2007, è stata preceduta da un primo incontro con ciascuna classe, durante il quale è stata presentata la ricerca. Al termine è stato organizzato un nuovo incontro per la consegna dei risultati. La compilazione del questionario, seguendo le buone prassi partecipative, è stata volontaria. In qualunque momento bambini e ragazzi potevano rifiutarsi di rispondere al questionario o ad alcune domande. Per proteggere la privacy, inoltre, i nomi non sono stati inseriti.

Complessivamente sono stati raccolti 2.010 questionari, 1.134 compilati dai ragazzi tra i 10-12 anni, 876 dai ragazzi tra i 13 e i 17 anni. Per la fascia d'età tra i 10 e i 12 anni, sono stati coinvolti ragazzi dalla quinta elementare alla terza media. La somministrazione del questionario è avvenuta quasi esclusivamente in classe (98,8%), soltanto l'1,1% dei questionari è stato somministrato nelle associazioni e lo 0,1% on line. Per quanto riguarda la distribuzione territoriale, il 40,4% dei questionari è stato somministrato nel Lazio, il 30,3% in Campania, il 18,2 % in Lombardia, il 10,1% in Puglia.

Per la fascia d'età tra i 13 e i 17 anni sono stati coinvolti ragazzi che hanno risposto a un questionario formulato *ad hoc* per loro sugli stessi argomenti di quello predisposto per la fascia di età più giovane. Si tratta di ragazzi che vanno dalla terza media al quinto anno delle scuole superiori. Per costoro aumenta la percentuale dei questionari compilati attraverso le associazioni di appartenenza: si tratta del 17,7% a fronte dell'82,3% compilati in classe. In linea con la metodologia qualitativa adottata, nel rapporto si è cercato quanto più possibile di citare fedelmente le risposte dei ragazzi, riportandone esattamente parole ed espressioni. I ragazzi sono stati parte attiva nel valutare gli strumenti proposti. La prima versione dei questionari è stata inizialmente presentata a un gruppo di bambini e ragazzi, e con loro rielaborata prima di essere somministrata al campione di ricerca.

Ci sono stati tre incontri con i ragazzi: il primo è stato dedicato alla presentazione del progetto di ricerca, realizzata attraverso modalità partecipative, consegnando la guida; il secondo alla somministrazione del questionario; il terzo, infine, alla restituzione alle classi dei risultati della ricerca a livello regionale. La prima fase dell'indagine è terminata con una restituzione dei dati a ogni classe e gruppo che ha partecipato, come è stato richiesto

dagli stessi partecipanti. In particolare, in alcune Regioni, all'interno del percorso *Il viaggio alla ricerca dei diritti. La parola ai bambini e ai ragazzi*, i dati sono stati discussi con bambini e ragazzi appartenenti alle associazioni del Gruppo di lavoro sulla partecipazione e presentati alle istituzioni regionali<sup>7</sup>.

ALCUNI CONDIVIDONO  
I MIEI PUNTI DI VISTA,  
MA IO NON I LORO.



Il principale elemento di criticità del progetto è da rinvenire in una inadeguata valutazione dei tempi di realizzazione dell'intero percorso. L'elevato numero di questionari svolti – superiore alla quantità prevista – ha comportato un notevole slittamento nei tempi di restituzione alle classi dei risultati dei questionari e nella stesura della versione finale del rapporto. Aver realizzato il progetto senza alcun contributo se non l'impegno delle associazioni coinvolte ha garantito la piena indipendenza del lavoro svolto, ma ha anche reso difficile portare a conclusione tutte le fasi del percorso, visto che il numero di adesioni ha superato le aspettative.

Il principale elemento di forza, invece, sta nell'aver strutturato il percorso cercando di rispettare pedissequamente le indicazioni internazionali in materia di partecipazione. Questo è avvenuto innanzitutto attraverso la promozione dell'espressione del punto di vista dei ragazzi sulla valutazione dell'attuazione di un impegno internazionale sottoscritto, quindi attraverso la strutturazione del percorso che ha cercato di tener conto delle raccomandazioni raccolte sulla base delle diverse esperienze di partecipazione realizzate in vari Paesi<sup>8</sup>.

<sup>7</sup> Questo è avvenuto in Lazio, Lombardia e Veneto.

<sup>8</sup> Cfr. Interagency Group on Child Participation, *Minimum standards for consulting with children*, ECPAT International, Knowing Children, Save the Children Alliance, UNICEF EAPRO (UNICEF East Asia & Pacific Regional Office) - Bangkok, World Vision, 2006.



Il progetto si è potuto realizzare grazie al lavoro comune sui diritti e sulle metodologie per attuarli, che le associazioni del Coordinamento PIDIDA stanno da anni realizzando insieme. In particolare, sul tema della partecipazione, il risultato del percorso di approfondimento comune è un documento che viene ora utilizzato come base per ogni iniziativa organizzata dal Coordinamento che preveda il coinvolgimento di bambini e ragazzi: una vera e propria piattaforma operativa che mira al rispetto dei principi e degli standard minimi della partecipazione così come formulati a livello internazionale<sup>9</sup>. Tale protocollo operativo prevede innanzitutto il rispetto di una serie di principi quali: la trasparenza, l'onestà e la responsabilità; la partecipazione rilevante e volontaria, l'informazione e i linguaggi, i tempi così come l'ambiente a misura di bambini e ragazzi; le pari opportunità, l'impegno e la competenza degli adulti coinvolti, la sicurezza e la protezione per chi vi partecipa, così come l'assicurare l'informazione sull'esito della loro partecipazione e su come il loro contributo è stato utilizzato.

Per valutare il percorso realizzato per la stesura del rapporto-pilota, vengono qui presi in considerazione tali criteri: innanzitutto la trasparenza e la chiarezza degli obiettivi. Nella guida metodologica scritta per i ragazzi (e diversa per le due classi di età) si è cercato di spiegare con un linguaggio a loro misura il percorso all'interno del quale si sarebbe inserito il loro contributo, così come le finalità del rapporto e il tipo d'impegno richiesto. Per quanto concerne la volontarietà della partecipazione, aver proposto il progetto nella maggior parte dei casi nelle classi rende meno possibile per i ragazzi rifiutarsi di partecipare al percorso.

I ragazzi sono stati chiamati a esprimersi sulla loro quotidianità, attraverso un percorso strutturato per loro dalle principali organizzazioni che si occupano di partecipazione in Italia, che hanno avuto così l'occasione di condividere impostazioni metodologiche e prassi operative, arrivando a sintetizzarle in un lavoro congiunto. I ragazzi sono poi stati informati su come il loro lavoro sarebbe stato utilizzato; poichè la loro valutazione è stata chiesta sugli strumenti operativi utilizzati, le indicazioni ricevute hanno permesso di migliorare sia la guida che i questionari per la fase successiva, che ha previsto l'estensione della rilevazione a tutto il territorio nazionale. Una particolare attenzione è stata poi riservata al principio di non discriminazione, attraverso un'analisi puntuale dei contenuti del questionario e anche delle modalità di somministrazione.

L'inclusione del punto di vista di bambini e ragazzi nella valutazione delle misure e delle azioni previste per loro è una delle modalità fondamentali per il rispetto della Convenzione, che dovrebbe essere permanente: non sono sufficienti episodi estemporanei legati alla buona volontà degli operatori coinvolti a diverso titolo. È proprio questo il passaggio richiesto per giungere a una nuova generazione di progetti e attività sulla partecipazione dei bambini e dei ragazzi: non singole iniziative ma costante loro coinvolgimento in tutte le attività che li riguardano.

Il percorso proposto dalle associazioni intende avere un valore paradigmatico, richiamando l'attenzione sull'importanza di coinvolgere i bambini e i ragazzi in famiglia, a scuola, nelle attività del tempo libero (culturali, sportive e ricreative), sui posti di lavoro, nelle comunità. E su come questo debba esser fatto prestando attenzione non soltanto agli obiettivi ma anche alla metodologia utilizzata. Questo rapporto rappresenta un primo passo compiuto dal Coordinamento PIDIDA per realizzare uno strumento permanente di ascolto dei bambini e dei ragazzi in Italia. Come recentemente ricordato dallo stesso Comitato ONU sui diritti dell'infanzia, solo rendendo permanente questa pratica si può agire efficacemente per la realizzazione dei loro diritti. I ragazzi chiedono di essere presi in considerazione, sempre e seriamente. Ed è questo un modo di rispettare lo spirito e la lettera della Convenzione.

A ME PIACE SOSTENERE  
DA SOLA TUTTA LA CONVER-  
SAZIONE - SI RISPARMIA  
TEMPO E SI EVITANO  
DISCUSSIONI.



<sup>9</sup> Cfr. Coordinamento PIDIDA, *La partecipazione di bambine, bambini, ragazze e ragazzi: principi e standard minimi per un percorso con l'istituzione*, febbraio 2009, e InterAgency Working Group on Children's Participation, *Minimum standards for consulting with children*, 2007.

# Nella RETE di BEYOND



**Maria Vittoria Maroni**

Psicologa, esperta di metodologie di formazione e di progettazione sociale



Venezia è città particolarmente sensibile nei confronti dei cittadini stranieri, cui riconosce un ruolo importante per la propria sopravvivenza. A causa dell'invecchiamento della popolazione e per le esigenze dettate dalla particolarissima struttura del territorio, gli immigrati e le loro famiglie reggono con il loro lavoro il peso di una complessa quanto fragile struttura economica e sociale.

Nell'agosto del 2005, il Comune di Venezia ha affidato all'Associazione Genitorialità, attraverso un bando finanziato dalla L. 285/1997<sup>1</sup>, il compito di costruire una rete di sostegno alla genitorialità<sup>2</sup> come legame tra quegli operatori – pubblici e del privato sociale dei settori sanitario, sociale ed educativo – che in virtù del loro lavoro incontrano in modo particolare i genitori stranieri con bambini nella fascia d'età 0-6 anni.

Per il raggiungimento di questo obiettivo, il bando prevede due azioni:

1. mettere in rete e rendere così condivisibili le informazioni di base riguardanti le culture dell'infanzia;
2. valorizzare a livello informativo, nell'ambito delle pratiche di cura, gli aspetti preventivi e di promozione del benessere individuale, familiare e collettivo.

<sup>1</sup> Il bando: Comune di Venezia L. 285/1997 Nuove culture a Venezia, Capitolato speciale per l'affidamento del progetto: *Sostegno alla genitorialità: creazione di una rete di sostegno*, è scritto congiuntamente dall'Assessorato alle politiche educative - Direzione politiche educative e sportive e dall'Assessorato alle Politiche sociali - Servizio immigrazione e promozione dei diritti di cittadinanza

<sup>2</sup> Il progetto si chiama *Beyond, nuove culture a Venezia* ed è sostenuto congiuntamente dall'Assessorato alle politiche educative e da quello dei Servizi sociali, Direzione politiche sociali partecipative e dell'accoglienza - Servizio immigrazione e promozione dei diritti di cittadinanza, che ha in carico il coordinamento.

L'accesso ai servizi è uno strumento di integrazione. Oggi anche l'Unione Europea riconosce di non fare abbastanza per consentire ai cittadini stranieri l'accesso ai servizi e ciò viene indicato come motivo di grave discriminazione<sup>3</sup>.

La teorizzazione del progetto parte da una riflessione su che cosa significhi una reale possibilità di accesso ai servizi, arrivando alla conclusione che si può autenticamente accedere solo quando si conosce la loro esistenza, quando c'è tempo per recarvisi, quando si è certi che i bisogni saranno compresi e accolti. Il successo dell'intervento è infatti determinato da un'accoglienza pensata in modo da preparare all'accettazione reciproca della diversità<sup>4</sup>. Uno dei problemi conseguenti è determinato dal come far coesistere culture e prassi diverse e quindi, quali forme e compiti dare ai servizi sanitari e sociali, alle scuole nelle società multiculturali. «Non si tratta di tradurre altre lingue nel saper-fare occidentale: ma di inventare un nuovo saper-fare, obbligati dalla sfida che i nuovi arrivati incarnano, latori di altre espressioni del dolore, di altri rimedi, di altre concezioni dell'uomo e del mondo»<sup>5</sup>. L'alto numero (13.008 nel 2004) e l'eterogeneità (127 sempre nel 2004) dei gruppi stranieri residenti nel Comune di Venezia pongono di fronte all'impossibilità di adattare le strutture a prassi e consuetudini tanto diversificate. Non resta che una possibilità, il meticcio delle discipline e delle culture in cui ognuno è riconosciuto come diverso e, insieme, contaminato dall'altro. La stesura del progetto ha richiesto molti riferimenti teorici, senza i quali non sarebbe stato possibile produrre un castello di azioni coerenti, concatenate, finalizzate al successo degli obiettivi di progetto. La seconda riflessione riguarda il concetto di rete: la metafora della rete rappresenta perfettamente la moltiplicazioni dei centri e delle culture, la stretta interrelazione tra fenomeni sociali e natura complessa e caotica della società, che costituiscono gli aspetti strutturali delle società contemporanee.

La costruzione di una rete implica l'idea di "superamento"<sup>6</sup>. In primo luogo il concetto di rete supera l'idea di sistema su cui sono costruite molte strutture sociali, perché ammette l'esistenza del *mutamento* e del *conflitto* come correnti interne che tendono costantemente al *disequilibrio* (nel sistema, invece, tutto tenderebbe a ricreare equilibrio). Dunque la rete esiste anche per il vuoto e le fratture delle relazioni interne, come continuo ricrearsi di frammenti in legami. Da ciò si deduce che la "rete" supera anche il dualismo indivi-

duo/collettività nella direzione della circolarità. Nella nostra accezione, la rete dovrebbe:

- ricomporre i soggetti e le risorse del territorio configurandosi contemporaneamente come strumento e come prodotto<sup>7</sup>;
- generare sostegno sociale attraverso i legami tra utenti, operatori, istituzioni che si riappropriano della soggettività culturale e sociale delle comunità in cui vivono<sup>8</sup>.

Ma come si costruiscono le reti? Il progetto è stato realizzato con la metodologia della ricerca-azione (R-A). La R-A, come la ricerca tradizionale, consente di aumentare la conoscenza su di un determinato fenomeno, ma anche di modificare conseguentemente i comportamenti sociali. Ammette cioè l'esistenza di una profonda correlazione tra conoscenza e azione. Il motivo principale di tale scelta sta però nella possibilità che il metodo prevede di far partecipare i destinatari alla costruzione del progetto stesso. In pratica, per quanto riguarda la metodologia, l'ipotesi era quella di affidare il compito di costruire una rete di sostegno alla genitorialità straniera agli stessi operatori e alle stesse istituzioni che ne intendessero far parte.

Poiché una rete è determinata da nodi e legami, la prima azione è stata quella di identificare le istituzioni (pubbliche e private) che si pongono come nodi. Il progetto ha quindi inizio con un'indagine sul territorio per identificare strutture e operatori che in qualche modo sono a contatto con genitori stranieri e non. Grazie alla mappatura, cominciano a emergere operatività e buone prassi esistenti, ma anche le difficoltà e le idiosincrasie: man mano che gli operatori si conoscono cade il bisogno di mostrare il meglio di sé e appare la situazione reale. L'indagine è stata condotta attraverso la distribuzione a tappeto di due diversi questionari, uno riferito ai dirigenti delle strutture e l'altro agli operatori. Dopo l'analisi statistica si è proceduto alla realizzazione di quattro focus-group con operatori e genitori, per approfondire le linee di tendenza emerse. Tutte le fasi sono intervallate da numerosi seminari di restituzione che hanno avuto molteplici scopi: il più ovvio è naturalmente la circolazione della conoscenza e la discussione su quanto emerso, ma proprio grazie a queste attività, essi si sono configurati come occasione di formazione e di incontro.

Le fasi successive della struttura progettuale prevedono la formazione degli operatori e la sperimentazione del modello di rete costruito dagli stessi operatori nella fase di formazione.

<sup>3</sup> [www.epicentro.iss.it](http://www.epicentro.iss.it)

<sup>4</sup> Il riferimento a cui si è subito pensato è quello del Centro Georges Devereux per l'aiuto psicologico alle famiglie immigrate (Università di Parigi VIII), anche si tratta di un'esperienza settoriale, totalmente riferita al sostegno psicologico, mentre il nostro compito è quello di costruire una rete di tutti i servizi forniti dal Comune ai genitori.

<sup>5</sup> Coppo, P., *Tra psiche e culture*, Torino, Bollati Boringhieri, 2003.

<sup>6</sup> Da qui il nome del progetto.

<sup>7</sup> Ferrario, F. *Il lavoro di rete nel servizio sociale*, Roma, Carocci, 1989.

<sup>8</sup> Sanicola, L. *Reti sociali e intervento professionale*, Napoli, Liguori, 1995.

La formazione è stata effettuata partendo da un'ipotesi definita: si è immaginato che il suo scopo fosse quello di creare in primo luogo un legame emotivo/affettivo tra gli operatori, e poi di sviluppare le conoscenze professionali nella direzione della progettazione partecipata. La scelta metodologica si è orientata verso la formazione esperienziale, che consente di coniugare vissuti personali e professionali, concentrando la parte riguardante i contenuti in due seminari, aperti al pubblico, nel primo dei quali (settembre del 2006) sono intervenuti Graziella Fava Vizziello (Università di Padova) circa il concetto di genitorialità, Marianella Sclavi (Politecnico di Milano) sul concetto di rete, Paolo Inghilleri (Università di Milano) per il concetto di intercultura. Il seminario del maggio 2008 è stato interamente dedicato alla genitorialità straniera e affidato a Marie-Rose Moro (Università di Parigi-Ospedale di Avicenne, Bobigny).

La progettazione della formazione parte dalla constatazione che tanto la presa in carico dei genitori quanto la messa in rete delle professionalità sono azioni che non possono prescindere dal mettersi in gioco in prima persona. L'intervento si è dunque sviluppato in due momenti successivi e concatenati: di *maternage* e di *paternage*<sup>9</sup>.

Il *maternage* è stato legato al lavoro di esplorazione degli stili relazionali, degli stereotipi utilizzati inconsapevolmente, della capacità di *reverie*, della disponibilità di stare-con, di accettare il disvelamento. Il piccolo gruppo è stato utilizzato come contenitore di emozioni via via più disarmate ed esplicite, ma anche come il luogo per conoscere gli altri operatori come colleghi e non solo attraverso i ruoli. Questo lavoro ha indotto tutti i professionisti a ricercare la loro personale disponibilità – e difficoltà – nella relazione coi genitori stranieri. Più che al pensare l'immigrato come portatore di una cultura diversa, si è sperimentata la possibilità di immedesimarsi nell'altrui condizione, alla ricerca di un minimo comune denominatore che renda possibile l'intersoggettività: il comprendere qualcosa dell'altro anche quando la "traduzione" è impossibile. In pratica si è cercato di fare emergere i diversi punti di vista e le diverse esperienze professionali rispetto ai concetti di *rete*, *genitorialità*, *intercultura*, proponendo situazioni di stimolo (ma anche di stress) sulle problematiche dei genitori stranieri, rispetto alle quali gli operatori dovevano ipotizzare strategie di soluzione, vivendole in prima persona. Un percorso così difficile – perché personale, prima che professionale – è costellato da numerose difficoltà e

resistenze che sono divenute, ogni volta che è stato possibile, elementi cardine del lavoro di formazione. Il lavoro sul *paternage* è servito a dare forma e struttura alle azioni di *reverie* e di accudimento possibili emerse in gruppo. In particolare ci interessava poter costruire assieme agli operatori forme di intervento e di messa in rete basati su una reale condivisione di comuni fini e comuni bisogni. Altrettanto importante è stato il poter esplicitare le difficoltà che si sarebbero incontrate proprio nel lavoro condiviso. Il *paternage* rappresenta dunque il lavoro sulla realtà: il secondo modulo è un modulo progettuale in cui i partecipanti stessi, supportati dai formatori, realizzano un progetto di rete da sperimentare e valutare nel territorio di Venezia. In questo caso si è scelto di far lavorare i gruppi con il metodo PCM (Project Circle Management).

I tre progetti riguardavano: l'approfondimento della mappatura del territorio (*Tavolo di discussione sui servizi, progetti, attività del territorio*); il secondo, l'applicazione del metodo della carta di rete per la determinazione delle problematiche genitoriali (*Studio di gruppo in équipe multidisciplinari di casi comuni*<sup>9</sup>); il terzo si concentra sull'offerta ai genitori con la progettazione e la realizzazione di un intervento sociosanitario in un nido.

Nella successiva fase di sperimentazione gli operatori della rete portano sul territorio i tre micro progetti elaborati in gruppo. La sperimentazione si è resa necessaria per poter "controllare", in un progetto in cui tutto è apparentemente "fuori controllo", la tenuta della metodologia e verificare la possibilità di un effetto cascata nelle istituzioni di appartenenza degli operatori. Nel modello operativo, tutto è aperto e lasciato alle decisioni dei gruppi di lavoro che si incontrano per scambiarsi le esperienze, per riprogettare, per ripartire i compiti e verificarne l'esito. La conduzione dei tutor resta non direttiva rispetto alle scelte e unicamente centrata sulla metodologia: il loro compito è quello di rimandare il feed-back al gruppo, di sottolineare le tappe metodologiche, di monitorare con gli operatori processi e percorsi.

### Alcune riflessioni

La scelta di creare una rete di operatori – complessa e difficile quanto il problema che si intendeva risolvere – si è rivelata davvero vincente. Nonostante i punti di debolezza che un progetto del genere non può non presentare, *Beyond* ha generato altri progetti di rete, ha creato una rete flessibile e in evoluzione, ma soprattutto ha creato una



<sup>9</sup> Per i concetti di *maternage*, *paternage* e *reverie*, si veda Bion, W.T., *Apprendere dall'esperienza*, Roma, Armando, 1962.

grande motivazione tra i partecipanti e la consapevolezza che il “senso” delle professioni di cura va ricercato insieme ai colleghi e agli utenti. Se l’inclusione della “realtà” nel percorso progettuale rappresenta un punto di forza nel progetto, è anche la sua maggiore debolezza. Per fronteggiarla, c’è bisogno di un gruppo di *governance* molto attivo e consapevole del suo ruolo, che non abbia paura delle riunioni, perché quando si agisce nella complessità i rischi sono la dispersione e il caos.

«Bisogna avere dentro di sé il caos, per partorire una stella danzante», ha detto Nietzsche. La buona stella di *Beyond* è stata partorita grazie al ruolo centrale della valutazione, che si è configurata come progetto nel progetto. L’obiettivo della valutazione è quello di realizzare un feed-back continuo tra problemi del territorio e strategie di risoluzione ipotizzate dagli operatori. In questo modo le attività realizzate sono state saldamente ancorate ai bisogni degli utenti, ma anche alle reali risorse presenti sul campo, comprese quelle umane. Il progetto di valutazione è stato suddiviso in:

- a) attività di valutazione *ex ante*, in cui sono state effettuate tutte le attività di SWOT Analysis e di raccolta dati di analisi di situazione;
- b) monitoraggio *in itinere* realizzato attraverso la somministrazione di protocolli di verifica e di autovalutazione somministrati a tutti i partecipanti per ogni attività effettuata, i cui esiti venivano discussi in sede di gruppo di *governance*;
- c) la valutazione *ex post*, realizzata mediante focus group.

Il progetto ha prodotto una grande quantità di dati di rilevazione – raccolti attraverso strumenti di rilevazione in molti casi costruiti *ad hoc* – contenuti nei tre report consegnati al committente.

A questo punto sono passati due anni di intenso lavoro e di interminabili riunioni. Il progetto dovrebbe chiudere i battenti, ma nessuno vuole lasciare. Esiste in Italia un problema legato ai “progetti” proprio nel passaggio dalla sperimentazione all’introduzione dell’innovazione sperimentata come routine nell’istituzione. Quanto di ciò che si realizza nei “progetti” entra nella quotidianità del lavoro e diventa prassi innovativa? Fino a che punto gli operatori sono in grado di applicare nel loro lavoro quotidiano ciò che hanno sperimentato? La progettazione partecipata può essere estesa agli utenti? L’utilizzo della carta di rete può diventare routine? Per non disperdere il lavoro di *Beyond*, il Comune decide di continuare per un terzo anno con la generalizzazione delle innova-

zioni sperimentate. Le problematicità di quest’ultimo anno ci permettono di sperimentare una delle ipotesi teoriche: la tenuta della rete (e del metodo di progettazione) al turn over dei partecipanti. Infatti, all’attività di formazione proposta da *Beyond* si iscrivono in modo massiccio le docenti delle scuole dell’infanzia comunali e private, mentre, per motivi interni all’istituzione, vengono sostituiti i medici pediatri della USL. Dopo una breve fase di livellamento, la nuova rete si consolida e il progetto riparte. Ciò che si vuole attuare in questa fase è la “cascata”, quindi i quattro gruppi, soprattutto i due che si occupano dell’offerta ai genitori, iniziano la loro progettazione partecipata con i genitori stessi, mentre un gruppo continua il lavoro di indagine sulle istituzioni dedicate alla genitorialità e l’altro lavora sull’approfondimento della metodologia della carta di rete. I gruppi dedicati all’offerta per i genitori progettano con i genitori di due diverse scuole dell’infanzia una festa in Campo di Santa Maria in Formosa in cui i genitori non si sono limitati all’organizzazione e alla preparazione del buffet, ma hanno anche intrattenuto la folla dei turisti che attraversano abitualmente la piazza, con musiche e canti. Il secondo gruppo di genitori ha rappresentato in pubblico una “favola meticcica”, scritta e recitata dai genitori stessi, mettendo insieme pezzi di favole di diversa provenienza che concorrono a creare una nuova favola.

Questa esperienza è trasferibile? Decisamente sì, sono indispensabili alcune condizioni di base quale, in primo luogo, un contesto favorevole come quello che si è presentato all’interno dell’istituzione committente, che è stata immediatamente capace di coglierne il potenziale di sviluppo per sé e per i propri operatori, senza temere l’eversione che tale mutamento comporta all’idea centralizzata del “potere”. La seconda condizione è quella di avere un gruppo di governo molto competente e appassionato, continuamente disposto a mettere in discussione la sua competenza continuando a studiare e a problematizzare senza dare nulla per scontato. Queste due condizioni non sono sempre possibili, in più si deve tenere conto che il metodo non dà mai gli stessi risultati, perché le azioni concrete partono dal basso e sono strettamente legate alla creatività e all’esperienza di chi partecipa. Se i partecipanti hanno un background professionale e personale limitato, il prodotto finale non può essere così ricco e articolato come quello nato da *Beyond*. Resta generalizzabile l’azione energizzante del metodo.

<sup>10</sup> Fasolo, F., Ambrosiano, I., Cordioli, A., *Sviluppo della soggettualità nelle reti sociali. Psicoterapie di gruppo e carte di rete in psichiatria di comunità*, Padova, Cleup, 2005.

<sup>11</sup> Stengers, I., *La complessità*, Torino, Einaudi, 1991.

# DIRITTI dell'infanzia e INIZIATIVE degli organismi europei



**Erika Bernacchi**

Ricercatrice dell'Istituto degli Innocenti, coordina le attività del Segretariato dell'European Network of National Observatories on Childhood (ChildONEurope)

Presentiamo in queste pagine alcune tra le più importanti e recenti iniziative realizzate e temi all'attenzione dei principali organismi internazionali di carattere governativo e non governativo che si occupano di infanzia in Europa.

Tra le iniziative più significative si colloca il lancio della strategia di Stoccolma del Consiglio d'Europa (COE) avvenuto in occasione della Conferenza svoltasi nella capitale svedese dall'8 al 10 settembre 2008. Tale strategia costituisce la seconda fase del programma *Costruire un'Europa per e con i bambini*<sup>1</sup> lanciato a Monaco nel 2006 con lo scopo di dare maggiore visibilità ai diritti dei bambini nell'ambito delle azioni del COE e delle politiche degli Stati membri, con un focus particolare sul tema della violenza contro l'infanzia.

La strategia di Stoccolma 2009-2011 si focalizza su cinque aree:

- il *mainstreaming* dei diritti dell'infanzia;
- la promozione dell'accesso dei bambini alla giustizia;
- la lotta a tutte le forme di violenza contro l'infanzia;
- la promozione della partecipazione dei bambini;
- i bambini particolarmente vulnerabili.

A proposito del primo punto, il COE ritiene che la prospettiva fondata sui diritti dell'infanzia do-

vrebbe essere integrata in modo particolare nelle politiche riguardanti la democrazia, i media, le politiche familiari e la salute.

Rispetto alla promozione dell'accesso dei bambini alla giustizia, il COE intende sviluppare alcuni strumenti quali la stesura di linee guida per una giustizia più sensibile ai diritti dei bambini, misure per migliorare l'accesso da parte dei bambini ai meccanismi di monitoraggio dei diritti umani del COE e lo sviluppo di materiali e percorsi formativi per gli operatori della giustizia.

La violenza contro l'infanzia costituiva già nel programma di Monaco una priorità che il COE ha continuato a perseguire in particolare attraverso la stesura di linee guida per la costruzione di strategie integrate sulla violenza contro l'infanzia, presentate in bozza durante la Conferenza di Stoccolma<sup>2</sup>. Tali linee guida sono state redatte nell'ambito di un gruppo di lavoro a cui l'Italia ha partecipato attraverso l'Osservatorio per il contrasto della pedofilia e della pornografia minorile. Già in precedenza l'Italia aveva partecipato al progetto pilota legato al programma del COE contro la violenza redigendo

<sup>1</sup> [http://www.coe.int/t/transversal/projects/children/default\\_en.asp](http://www.coe.int/t/transversal/projects/children/default_en.asp)  
<sup>2</sup> <http://www.coe.int/t/transversal/projects/children%5CSource%5CPilotProjects%5CDraftEuropeanGuidelines2.doc>

un rapporto sulle politiche di prevenzione e contrasto dell'abuso all'infanzia a livello nazionale regionale e locale, presentato nel corso di un seminario nazionale di esperti realizzato a Firenze nell'ottobre 2007. Prosegue inoltre la campagna contro le punizioni corporali<sup>3</sup>, che ha rappresentato una delle più significative battaglie portate avanti dal COE negli ultimi anni, attraverso una serie di utili materiali a stampa e audiovisivi e pacchetti formativi e promozionali, che l'organizzazione intende ora estendere ad altre specifiche forme di violenza quali: l'abuso e lo sfruttamento sessuale, la tratta di minori, la violenza perpetrata nel nome dell'onore e le pratiche tradizionali che hanno conseguenze negative per i bambini.

Anche la promozione della partecipazione dei bambini e la loro influenza sulla società rappresenta un tema già da tempo all'attenzione del COE. Tra gli strumenti che si intendono utilizzare da segnalare il lancio di un progetto pilota al fine di identificare le buone pratiche realizzate a livello locale e nazionale<sup>4</sup>. A tale proposito il 1° dicembre 2009 si è riunito per la prima volta a Helsinki lo Ad hoc Advisory Group on Children and Youth Participation. Il gruppo internazionale di esperti composto da referenti dell'Assemblea parlamentare e del Congresso delle autorità locali e regionali del Consiglio d'Europa sarà supportato nel suo lavoro da un rappresentante della Commissione Europea e rispettivamente da un referente dell'ENOC, la rete europea dei garanti per l'infanzia, e dall'UNICEF. Obiettivo principale dell'Ad hoc Advisory Group sarà quello di elaborare delle linee guida sulla partecipazione di bambini e ragazzi a livello locale, nazionale ed europeo; di supportare la divulgazione di pratiche di partecipazione a livello nazionale; di promuovere e incrementare un approccio favore-

vole alla partecipazione dei bambini e dei ragazzi nelle attuali indagini internazionali attualmente sviluppate da parte della Direzione giovani e sport dello stesso Consiglio d'Europa sulle politiche nazionali giovanili. Infine il COE intende porre l'attenzione sui bambini particolarmente vulnerabili quali i bambini fuori famiglia, con disabilità e a rischio di povertà ed esclusione sociale.

Nell'ambito dell'Unione Europea, il Forum europeo sui diritti dell'infanzia<sup>5</sup>, costituito nel 2006 a seguito della comunicazione *Verso una strategia dell'UE sui diritti dell'infanzia*, ha focalizzato la propria attenzione sul tema della violenza all'infanzia, sulla partecipazione dei ragazzi ai lavori del Forum durante il terzo incontro del 9 dicembre 2008 e sul lavoro minorile durante il quarto incontro del 18 giugno 2009.

Rispetto al primo tema il vicepresidente della Commissione Europea Jacques Barrot ha presentato le politiche della Commissione di contrasto alla violenza dando particolare rilievo all'iniziativa *Allerta rapimenti*, un meccanismo di allerta rapida per i rapimenti di bambini con una interoperabilità transfrontaliera che si vorrebbe rendere operativo nei 27 Paesi membri dell'UE. Tale strumento dovrebbe poi essere coadiuvato da un numero unico (116 mila) per i bambini scomparsi. È stato inoltre ricordato il ruolo fondamentale svolto dal programma *Daphne* che dal 1997 ha finanziato 193 progetti riguardanti la violenza all'infanzia con un finanziamento complessivo di 30 milioni di euro. Jacques Barrot ha presentato la creazione di una piattaforma di allerta centralizzata per la lotta alla cyber-criminalità e per programmi Internet più sicuri sottolineando però come su questi fronti sia fondamentale la lotta contro i profitti. A questo fine lo stesso vicepresidente della Commissione ha

<sup>3</sup> [http://www.coe.int/t/dg3/corporal\\_punishment/default\\_EN.asp](http://www.coe.int/t/dg3/corporal_punishment/default_EN.asp)

<sup>4</sup> [http://www.coe.int/t/transversal\\_projects/children/News/CHILD%20PARTICIPATION/Child%20participation\\_en.asp](http://www.coe.int/t/transversal_projects/children/News/CHILD%20PARTICIPATION/Child%20participation_en.asp)

<sup>5</sup> I materiali e le presentazioni svolte durante gli incontri del Forum sono disponibili all'indirizzo: [http://ec.europa.eu/justice\\_home/fsj/children/forum/fsj\\_children\\_forum\\_en.htm](http://ec.europa.eu/justice_home/fsj/children/forum/fsj_children_forum_en.htm)



annunciato la creazione di una coalizione finanziaria composta da fornitori di Internet, banche, operatori telefonici, ong, oltre che le autorità di polizia e giudiziarie, Europol e Eurojust. Per quanto riguarda l'ambito normativo Barrot ha poi annunciato l'intenzione di rivedere e rafforzare due strumenti chiave nella lotta alla violenza all'infanzia: la decisione quadro del Consiglio riguardante la lotta contro lo sfruttamento sessuale dei bambini e la pedopornografia e la decisione quadro sulla lotta contro la tratta di esseri umani.

L'incontro del 18 giugno 2009 ha invece affrontato il tema del lavoro minorile concentrandosi in particolare sui temi della protezione sociale e della responsabilità sociale delle imprese. Su queste tematiche si sono confrontati rappresentanti, oltre che dell'Unione Europea, delle agenzie internazionali quali ILO e UNICEF, Banca mondiale, delle ong e delle parti sociali.

Una delle principali preoccupazioni emerse dal dibattito ha riguardato il fatto che, a causa della crisi economica mondiale, il lavoro minorile è destinato ad aumentare nelle sue forme peggiori, che possono essere definite di sfruttamento o comunque pericolose o rischiose.

Rispetto alle politiche di protezione sociale è stato riconosciuto che la misura più efficace nel prevenire il lavoro di bambini in età scolare è un'istruzione di qualità, mentre misure di protezione sociale e di sostegno al reddito familiare possono costituire una salvaguardia fondamentale per prevenire l'utilizzo del lavoro dei bambini da parte delle famiglie. Sono state inoltre affrontate alcune delle questioni più sensibili rispetto alle politiche di contrasto allo sfruttamento del lavoro minorile, quali ad esempio l'uso del boicottaggio, che in alcuni casi ha costretto i ragazzi che hanno abbandonato il lavoro ad assoggettarsi a forme peggiori di sfruttamento, o la necessità di riconsiderare attentamente l'utilizzo di sanzioni commerciali, poiché complessivamente non hanno condotto agli effetti positivi auspicati. Nonostante l'incontro abbia prevalentemente affrontato la tematica del lavoro minorile nei Paesi in via di sviluppo, alcuni interventi, in particolare da parte di Svezia e Italia, hanno riguardato anche i Paesi europei.

Il Ministero italiano del lavoro e delle politiche sociali<sup>6</sup> ha descritto le caratteristiche del lavoro minorile in una realtà che è quella di un Paese industrialmente avanzato, con una forte scolarizzazione e con una legislazione che proibisce il lavoro ai minori di 16 anni. In questo contesto il

## Al centro del quarto Forum europeo sui diritti dell'infanzia (giugno 2009) il lavoro minorile, destinato – a causa della crisi economica mondiale – ad aumentare nelle sue forme peggiori, quelle che possono essere definite di sfruttamento o comunque pericolose o rischiose

lavoro minorile non è più esclusivamente legato a motivi economici, ma anche culturali e legati ad alcuni bisogni identitari dei ragazzi, mentre rimane vero che le forme più coercitive e addirittura illegali di lavoro coinvolgono prevalentemente i ragazzi stranieri non accompagnati o immigrati irregolari. Sono state anche evidenziate alcune forme poco investigate di lavoro minorile quali il lavoro domestico da parte delle ragazze, il lavoro nello spettacolo e nello sport. Infine sono state delineate le linee direttrici dell'azione svolta dal Ministero e le principali azioni che si intendono perseguire nel prossimo futuro, tra cui la lotta al lavoro nero, la riforma e il rafforzamento degli ispettorati del lavoro, la promozione del ruolo delle scuole.

Sempre nell'ambito dell'UE il Gruppo intergovernativo L'Europe de l'Enfance si è riunito a Parigi il 12 dicembre 2008 sotto la Presidenza francese, e a Praga dal 6 all'8 aprile 2009 sotto la Presidenza della Repubblica Ceca e a Stoccolma il 19 e 20 novembre 2009 sotto la Presidenza svedese.

La Presidenza Ceca ha convocato la Conferenza *Child-friendly Europe*<sup>7</sup> (*Europa amica dei bambini*) al fine di affrontare alcuni specifici aspetti della vita contemporanea che hanno un particolare impatto sulla vita dei bambini: i media e le nuove tecnologie, il supporto alla genitorialità e l'educazione ai diritti umani.

Rispetto al tema dei media ricercatori e rappresentanti di organizzazioni internazionali e non governative si sono confrontati sulla questione se l'educazione ai media possa compensare l'influenza negativa dei media commerciali e su quali strumenti possano essere usati a questo fine. È emerso che l'educazione ai media è ancora troppo poco presente nella formazione rivolta agli insegnanti e nelle conclusioni della Conferenza è stato anche proposto che l'UE adotti una direttiva sulla protezione dei bambini dai contenuti pericolosi

<sup>6</sup> All'epoca Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali.  
<sup>7</sup> <http://www.eu2009.cz/event/1/440/>



dei media contenente meccanismi di autoregolazione, la classificazione dei programmi televisivi e una strategia per l'educazione ai media per bambini e genitori. La Presidenza Ceca ha poi sottolineato l'importanza dei programmi di educazione alla genitorialità da collegarsi alla promozione di un'educazione non violenta. A questo proposito sono stati presentati significativi studi sugli effetti negativi delle punizioni corporali nello sviluppo cognitivo ed emotivo dei bambini e sulle misure per promuovere un effettivo divieto di queste punizioni.

Per quanto riguarda l'educazione ai diritti umani è stato sottolineato come questa sia carente nei

## La conferenza Child-friendly Europe (aprile 2009) ha affrontato alcuni specifici aspetti della vita contemporanea che hanno un particolare impatto sulla vita dei bambini: i media e le nuove tecnologie, il supporto alla genitorialità e l'educazione ai diritti umani

contesti scolastici e come spesso la Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia (CRC) non sia un argomento obbligatorio nei curricula. Sono state quindi formulate le seguenti raccomandazioni: che venga realizzata una formazione adeguata e obbligatoria in tutte le scuole sui diritti dell'infanzia, che la CRC sia inclusa nella formazione di tutti gli operatori che lavorano con l'infanzia e di specifici gruppi professionali e che un'attenzione particolare venga dedicata ai bambini particolarmente vulnerabili.

Nella riunione ristretta del Gruppo intergovernativo composta dai rappresentanti dei Ministeri competenti per l'infanzia è stata invece decisa l'istituzione di un Bureau composto da rappresentanti della Troika (presidenza di turno attuale, precedente e successiva), del Segretariato e della Presidenza di ChildONEurope al fine di dare maggiore continuità ai lavori del Gruppo oltre che di ospitare sul sito di ChildONEurope una sezione specifica dedicata all'Europe de l'Enfance.

La riunione de l'Europe de l'Enfance convocata dalla Presidenza francese si è invece incentrata sul tema della qualità dell'accoglienza nei servizi per la prima infanzia, riflettendo in particolare su due questioni fondamentali: qual è il ruolo dell'educa-

zione nei servizi per la prima infanzia rispetto alle attività di cura legate alla salute e alla sicurezza, e in relazione a questo qual è o dovrebbe essere il ruolo dei vari operatori coinvolti (educatori, psicologi, operatori sanitari). Nel dibattito i rappresentanti degli Stati presenti hanno esposto le caratteristiche dei propri sistemi nazionali per i servizi alla prima infanzia anche attraverso la presentazione di alcune buone pratiche.

L'incontro de l'Europe de l'Enfance del 19 e 20 novembre 2009 a Stoccolma è stato dedicato alla celebrazione dei 20 anni della CRC. La conferenza dei Ministri del 20 novembre – a cui hanno preso parte anche le principali organizzazioni internazionali governative e non – si è strutturata in tre sessioni: la prima dedicata proprio ai successi e alle sfide ancora da affrontare nell'implementazione della CRC negli Stati membri dell'UE, la seconda all'utilizzo di Internet da parte di bambini e giovani e infine la terza alla conciliazione della vita familiare e lavorativa in una prospettiva fondata sui diritti dei bambini.

La riunione ristretta, riservata ai soli rappresentanti de l'Europe de l'Enfance, svoltasi il 19 novembre, è stata incentrata sul rapporto e la collaborazione tra il Gruppo intergovernativo e il Forum europeo sui diritti dell'infanzia presso la Commissione europea. È stata ricordata l'importanza del nuovo trattato dell'Unione – in vigore a partire dal 1 dicembre 2009 – che all'articolo 3 include formalmente per la prima volta i diritti dell'infanzia. Questo è certamente da considerarsi un punto di svolta nell'attuazione dei diritti dell'infanzia nell'ambito dell'Unione Europea poiché fornisce all'Unione una base legale esplicita finora assente. Durante la riunione sono state poi annunciate le iniziative che la Commissione Europea intende realizzare nei prossimi mesi: una nuova comunicazione sui diritti dell'infanzia, una consultazione che coinvolgerà 15.000 bambini e ragazzi e un sito web a loro dedicato. Inoltre, durante la riunione è stato presentato il nuovo sito di ChildONEurope contenente una sezione specificamente dedicata ai documenti de l'Europe de l'Enfance che dovrà servire a creare un archivio dei documenti prodotti dal Gruppo e a dare maggiore continuità alle attività dello stesso.

La Rete europea di osservatori nazionali per l'infanzia (ChildONEurope) ha inoltre proseguito in questo periodo l'attenzione su due temi di cui si è occupata sin dalla sua costituzione: l'abuso all'in-

fanzia e l'adozione. Circa il primo sono state pubblicate le Linee guida sulla raccolta di dati e i sistemi di monitoraggio sull'abuso all'infanzia<sup>8</sup>. Scopo della ricerca è quello di identificare approcci e metodologie utili per migliorare la raccolta di dati sull'abuso all'infanzia partendo dalla constatazione che la raccolta di dati – oltre che costituire un obbligo per gli Stati in base alle convenzioni internazionali – rappresenta un interesse specifico dei governi nazionali e locali sia per monitorare il numero e le caratteristiche del fenomeno, che per verificare l'impatto di specifiche politiche e della relativa spesa pubblica. La problematica viene analizzata nelle sue quattro dimensioni essenziali: quella istituzionale rispetto alla quale ci si interroga

tervento a livello nazionale e di UE dirette ad armonizzare le diverse regole nazionali che governano l'adozione.

Inoltre ChildONEurope ha realizzato a Firenze il 29 gennaio 2009 un Seminario sul tema degli indicatori di benessere per l'infanzia<sup>10</sup> in cui i principali esperti della materia si sono confrontati sullo stato dell'arte emergente dalle ricerche realizzate da UNICEF, OECD, UE e da alcune università. Il seminario ha mostrato come, attraverso la nozione di indicatori di benessere dell'infanzia, stia emergendo una nuova prospettiva centrata sui seguenti elementi: una presa in conto non soltanto dei bisogni primari, ma anche di bisogni legati allo sviluppo e all'espansione delle possibilità del bambino, uno



sul riconoscimento normativo della raccolta di dati, quella culturale che prende in considerazione la definizione di abuso all'infanzia, delle caratteristiche del fenomeno e delle unità di osservazione, quella organizzativa che analizza le questioni relative alle fonti e al flusso dei dati e al loro trattamento e infine la dimensione metodologica che affronta il tema di come raccogliere e analizzare i dati.

Per quanto riguarda il tema dell'adozione il gruppo di esperti della Rete ChildONEurope ha partecipato alla realizzazione dello studio comparativo sull'adozione internazionale in Europa<sup>9</sup> assegnato all'Istituto degli Innocenti dal Parlamento europeo. Il rapporto ha analizzato il fenomeno dal punto di vista normativo, statistico e sociale mettendo in evidenza in modo particolare elementi comuni e differenze nelle legislazioni dei 27 Stati membri. Lo studio contiene inoltre alcune proposte di in-

spostamento del focus di attenzione dai fattori di rischio verso un approccio positivo dello sviluppo del bambino, una visione orientata sul presente piuttosto che sul futuro del bambino visto come adulto in divenire, la presa in conto di fattori soggettivi (la prospettiva del bambino) al di là dei fattori oggettivi.

Il seminario ha inteso anche promuovere una riflessione rivolta in particolare ai decisori politici su come l'utilizzo degli indicatori di benessere possa avere un impatto specifico nella definizione delle politiche per l'infanzia.

L'ultimo seminario realizzato da ChildONEurope il 28 gennaio 2010 si è focalizzato invece sul tema dei servizi educativi e di cura per la prima infanzia e promozione dell'inclusione sociale. I partner di ChildONEurope hanno ritenuto importante promuovere un confronto su questi temi anche in quanto il 2010 è stato fissato dalla Com-

<sup>8</sup> Disponibili in lingua inglese all'indirizzo: [http://www.childoneurope.org/activities/pdf/childabuse\\_guidelines.pdf](http://www.childoneurope.org/activities/pdf/childabuse_guidelines.pdf)

<sup>9</sup> Disponibile in lingua inglese all'indirizzo: [http://www.childoneurope.org/activities/pdf/Report%20EP%20international%20adoption\\_EN.pdf](http://www.childoneurope.org/activities/pdf/Report%20EP%20international%20adoption_EN.pdf)

<sup>10</sup> Gli atti del seminario sono stati raccolti nella pubblicazione *The on-going debate on the assessment of children's conditions of life*, reperibile nella homepage del sito [www.childoneurope.org](http://www.childoneurope.org).

**Il 2010 è stato fissato dalla Commissione europea come l'anno entro il quale gli Stati dell'UE devono conformarsi agli obiettivi di Barcellona che prevedono il raggiungimento della soglia del 33% di servizi per bambini fino a 3 anni di età: a questa importante scadenza è stato dedicato l'ultimo seminario di ChildONEurope (gennaio 2010)**



missione Europea come l'anno entro il quale gli Stati dell'Unione Europea devono conformarsi agli obiettivi di Barcellona, che prevedono il raggiungimento della soglia del 33% di servizi per bambini fino a 3 anni di età. La Commissione Europea si è però limitata a porre obiettivi di carattere quantitativo senza accompagnarli da indicazioni qualitative, ritenute invece di fondamentale importanza dalla Rete ChildONEurope. Intento del seminario è stato quindi quello di facilitare una riflessione sugli elementi della qualità dei servizi e sul legame tra questi e la promozione dell'inclusione sociale in particolare per i bambini appartenenti a contesti sociali svantaggiati o a famiglie migranti. Il seminario ha inoltre presentato i risultati di alcune ricerche comparative sulle politiche realizzate dagli Stati europei in questo ambito e ha promosso la riflessione in gruppi di lavoro sui temi dell'identità dei bambini e la qualità dei servizi per la prima infanzia; dell'accesso ai servizi, costi e tariffe per le famiglie con un'attenzione specifica ai bambini migranti e socialmente svantaggiati; della promozione dei diritti dell'infanzia, lo sviluppo dei servizi e la prevenzione dell'esclusione sociale.

Nell'ambito delle coalizioni delle ong, Eurochild ha dedicato un'attenzione specifica al tema della povertà infantile e della prevenzione dell'esclusione sociale – anche in vista del 2010, anno dedicato alla lotta contro la povertà infantile<sup>11</sup>.

Dai rapporti di Eurochild sul tema emergono i seguenti messaggi chiave:

- la necessità di una leadership dell'UE contro la povertà e l'esclusione sociale attraverso, tra gli altri, l'identificazione da parte della Commissione europea di un target in linea con quello proposto dal Parlamento per la riduzione della povertà infantile del 50% entro il 2012 e la formulazione di una raccomandazione sulla povertà infantile nel 2010;
- un approccio basato sul concetto di benessere dell'infanzia nell'identificazione degli indicatori statistici;
- l'ascolto e la partecipazione dei bambini;
- un'attenzione specifica ai bambini particolarmente vulnerabili in particolare attraverso una maggiore raccolta di dati;
- la necessità che nessun bambino sia collocato fuori famiglia per motivi legati alla povertà e all'esclusione sociale come pure che nessuno bambino o giovane venga a trovarsi in una situazione di povertà ed esclusione sociale nel momento in cui lascia la sua collocazione fuori famiglia.

La Rete Euronet ha invece centrato la sua attenzione sulla definizione della strategia dell'UE sui diritti dell'infanzia<sup>12</sup> indicando che questa dovrebbe essere composta da due fasi: una prima dedicata alla costruzione delle necessarie strutture e processi che permettano lo sviluppo di politiche basate sui diritti dell'infanzia e una seconda fondata sull'identificazione di specifiche politiche d'intervento. Rispetto alla prima fase la raccomandazione di Euronet è di partire dalle misure generali di implementazione della CRC concentrandosi sui seguenti aspetti: revisione di tutti i testi legislativi dell'UE al fine di verificare la loro compatibilità con la CRC, armonizzazione nella raccolta di dati al fine di permettere una comparazione a livello europeo, creazione di una linea di budget specifica per l'infanzia e analisi disaggregata del bilancio dell'UE per verificare la spesa dedicata all'infanzia, formazione sui diritti dell'infanzia per lo staff degli organismi europei, inclusione della società civile e dei bambini nella definizione della strategia, istituzione di meccanismi di monitoraggio indipendenti rispetto all'implementazione della strategia, verifica che le politiche di cooperazione internazionale dell'UE tengano in considerazione i diritti dell'infanzia.

<sup>11</sup> Si vedano in particolare due documenti disponibili agli indirizzi: [http://www.eurochild.org/fileadmin/user\\_upload/files/NAP\\_2008\\_-\\_2010/Ending\\_child\\_poverty.pdf](http://www.eurochild.org/fileadmin/user_upload/files/NAP_2008_-_2010/Ending_child_poverty.pdf) e [http://www.eurochild.org/fileadmin/user\\_upload/Members\\_exchange\\_seminars/Prague\\_09/MESJune09report.pdf](http://www.eurochild.org/fileadmin/user_upload/Members_exchange_seminars/Prague_09/MESJune09report.pdf)

<sup>12</sup> Si vedano in particolare due documenti agli indirizzi: <http://www.crin.org/docs/ConcludingObservationsTearse.pdf> e [http://www.crin.org/docs/EURONET\\_Contribution\\_EU\\_CR\\_Strategy.pdf](http://www.crin.org/docs/EURONET_Contribution_EU_CR_Strategy.pdf)

iniziative internazionali e nazionali

# ROM città APERTA

## DAGLI IMMAGINARI ALLE IMMAGINI, DAI LUOGHI COMUNI AI LUOGHI IN COMUNE

CiC

Fabrizio Colamartino, Marco Dalla Gassa,  
Antonella Schena  
con la collaborazione di  
Valentina Ferrucci

L'ultima edizione del *Sottodiciotto Filmfestival*, tenutasi a Torino dal 26 novembre al 5 dicembre 2009, ha ospitato tra i suoi programmi speciali *Rom città aperta*, un evento dedicato al mondo dei rom e organizzato dal Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza in collaborazione con il Centro servizi educativi del Comune di Torino e Aiace Torino.

A curarne i contenuti, oltre a un'équipe di consulenti del Centro nazionale, è stata chiamata Laura Halilovic, regista di origini romani di soli 20 anni, ma già autrice del pluripremiato *Io, la mia famiglia Rom e Woody Allen*. L'obiettivo principale dell'evento è stato quello di raccontare la cultura rom attraverso uno strumento come il cinema, che solitamente veicola stereotipi e immaginari codificati, ma che in questa occasione è stato ribaltato e trasformato in uno spazio privilegiato di rappresentazione e superamento dei pregiudizi, nonché nel punto di partenza per una riflessione sull'efficacia delle politiche a favore dei giovani rom e sinti.

*Rom città aperta* ha proposto diversi momenti di riflessione e rappresentazione:

1. la visione di una serie di documentari europei (in anteprima italiana) per rinnovare uno sguardo di conoscenza sul tema;
2. la rivisitazione di alcuni film del cinema muto, che fin dalle sue prime produzioni ha teso a restituire un'immagine cristallizzata della minoranza gitana;

**FABRIZIO COLAMARTINO e MARCO DALLA GASSA**  
sono critici cinematografici e consulenti per le attività del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza.

**ANTONELLA SCHENA**  
è direttrice della Biblioteca Innocenti Library Alfredo Carlo Moro.

Ha collaborato  
**VALENTINA FERRUCCI**  
ricercatrice presso l'Istituto degli Innocenti.



3. un momento di visione pensato per le scuole;
4. uno spazio di confronto sulla condizione dei giovani rom in Italia che ha visto la partecipazione di studiosi, membri della comunità romani, e del mondo dell'associazionismo e rappresentanti delle istituzioni.

### 1. La visione di documentari europei

In questo ambito di attività è stata proposta la visione di pellicole recenti che hanno mostrato un ventaglio di racconti e di tematiche straordinariamente ricco, capace di includere tutte le questioni insite in ogni percorso di integrazione sociale dei rom e dei sinti: il problema abitativo, la salvaguardia dell'identità e delle proprie tradizioni, la scolarizzazione dei bambini rom, gli spazi di dialogo e di comprensione reciproca che nascono il più delle volte dal basso e in micro-comunità. Le pellicole (insieme ad altre visionate ma non selezionate nella rassegna) saranno disponibili per la visione presso la Biblioteca Innocenti Library Alfredo Carlo Moro.

**O Topanki – About the Shoes** (Repubblica Ceca, 2007) di Rozálie Koutová, incentrato sul tema del difficile inserimento scolastico dei bambini rom in un villaggio rurale slovacco.

**La bougie n'est pas faite de cire mais de flammes** (Francia, 2008) di Marion Gervaise, storia di Cassandra, una piccola rom di origini rumene di stanza a Montreuil che s'improvvisa "mediatrice culturale" per aiutare i genitori a trovare una soluzione abitativa dignitosa con l'aiuto di un assistente sociale.

**Gipsy Summer** (Bulgaria, 2006) di Kristina Nikolova, vera e propria elegia della vita nomade.

**Citizen Manouche** (Francia, 2006) di Thomas Chansou, che segue tre giovani di origini sinti nel loro viaggio dalla Francia in Piemonte alla ricerca delle proprie radici culturali.

**Carmen Meets Borat** (Paesi Bassi, 2008) di Mercedes Stalenhoef, che descrive i sogni e le speranze di una giovane rom rumena.

**Swing** (Francia, 2002) di Tony Gatlif, storia dell'amicizia tra una rom e un gagé (il termine è usato per indicare tutte quelle persone che non appartengono alle popolazioni romani, cioè tutti coloro che non sono zingari), occasione per immergersi nella cultura musicale di quel popolo, a partire dalla conoscenza di uno dei suoi più illustri portavoce, Django Reinhardt.

### 2. La rivisitazione di alcuni film del cinema muto

Le prime produzioni del cinema muto tendevano a restituire un'immagine stereotipata dei rom. Due di queste produzioni, firmate da David W. Griffith, sono state proposte al pubblico musicate dal vivo, proprio come avveniva nei cinematografi dei primi del Novecento: *La villa solitaria* è stato accompagnato in maniera "classica" dal maestro Stefano Maccagno, uno dei massimi esperti del settore, *Le avventure di Dollie*, ha subito una "manipolazione" musicale inedita e originale, realizzata dai Bruskoj Triu, un gruppo di musica gitana, che ha commentato le immagini sullo schermo utilizzando un repertorio di musica manouche e della tradizione popolare sinti per dar vita a una sorta di ironico "contrappasso" tra banda video e banda audio, tra stereotipi visivi negativi e improvvisazioni sonore positive.

### 3. La visione nelle scuole

Un terzo momento di visione è stato pensato per le scuole, vero pubblico di riferimento del Sottodiciotto Filmfestival. Le proiezioni di *Swing* ma soprattutto di *Io, la mia famiglia Rom* e *Woody Allen* alla presenza dell'autrice e di una decina di classi scolastiche provenienti da tutta Italia hanno consentito ai giovani spettatori presenti in sala un confronto stringente con la rappresentante di una minoranza con cui solitamente non hanno contatto e dialogo, dimostrandosi una valida occasione di crescita per tutti, partecipanti e organizzatori, come hanno confermato le lunghe conversazioni nate al termine delle proiezioni.

### 4. Uno spazio di confronto sulla condizione dei giovani rom in Italia

Oltre ad alcuni interventi di esponenti del mondo del cinema e del teatro come Moni Ovdia (attraverso un video preregistrato), Pino Petruzzelli e Costanza Quatriglio, il principale momento di discussione e confronto si è verificato durante una tavola rotonda dedicata al tema dell'integrazione. L'incontro, a cui hanno partecipato rappresentanti delle istituzioni, dell'associazionismo, della minoranza rom, oltre a diversi operatori sociali presenti in sala, ha cercato di superare gli steccati ideologici per mettere in luce non solo i problemi, l'indifferenza, i conflitti che animano la dialettica rom-gagé ma anche i casi positivi in cui si attivano politiche per l'integrazione praticabili e ragionevoli.

Dal riscontro positivo guadagnato dall'evento sia da parte del pubblico sia da parte della stampa quotidiana e online, che ne ha seguito le varie fasi, si può trarre un'utile indicazione per iniziative future: esiste ancora lo spazio, la curiosità, l'interesse e un vocabolario condiviso per rimettere in gioco le definizioni, i luoghi comuni, il "noi" e il "loro", a partire da casi di integrazione possibile che solitamente

non vengono raccontati e rappresentati e che, al contrario, costituiscono la base su cui costruire ogni forma di dialogo e ogni possibile soluzione dei problemi, trasformando – come *Rom città aperta* ha cercato di fare – gli immaginari (codificati) in immagini (da codificare insieme) e i luoghi comuni in luoghi in comune (da costruire e abitare insieme).



### Tavola rotonda

#### L'INTEGRAZIONE POSSIBILE?

Moderata da

**GABRIELA JACOMELLA**, giornalista del *Corriere della sera*

Ha visto la partecipazione di

**PIERCARLO PAZÈ**, magistrato e direttore della rivista *Minori giustizia*,

**MAURIZIO PAGANI** responsabile dell'Opera nomadi di Milano,

**DEJAN STOIJANOVIC**, esponente dell'Associazione Sucar Drom,

**ILDA CURTI**, Assessore alle Politiche per l'integrazione del Comune di Torino,

**MASSIMO CONTE**, ricercatore e cofondatore dell'Agenzia di ricerca sociale Codici,

**ANNA MARIA COLELLA**, direttrice dell'Agenzia regionale per le adozioni internazionali – Regione Piemonte,

**CARLA BONINO**, dirigente del Settore Integrazione educativa della Città di Torino.

La prima parte del dibattito si è soffermata sui gap culturali esistenti nella nostra società e sulla difficoltà che hanno le istituzioni ad affrontare questo tipo di problemi. L'assessore Curti ha evidenziato, in quanto sintomatico di una certa *forma mentis*, il fatto di possedere sia la delega alle politiche per l'integrazione, sia quella al decoro urbano, evidenziando un implicito assioma tra le due competenze e di conseguenza un altrettanto implicito invito ad attivarsi solo sul piano del "maquillage". Tra l'altro, ha fatto notare ancora Ilda Curti, sono anche le scelte politiche a determinare talvolta situazioni di disagio, ad esempio quando si privilegiano le soluzioni di sgombero invece di favorire più lunghe e complesse politiche abitative. Di fronte a tali "consuetudini" – ha proseguito – il volontarismo delle istituzioni non può risolvere un problema che ha confini più ampi e che va affrontato in termini generali con politiche complessive. La grande esperienza di Pazè, che ha coordinato il gruppo di lavoro dell'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza su questo tema per l'elaborazione del Piano d'azione per l'infanzia, anche grazie a un'analisi puntuale dei dati

## La “due giorni” di *Rom città aperta*, dedicata alla cultura gitana, è stata seguita con grande interesse. La tavola rotonda conclusiva, aperta alla comunità romani e al mondo dell’associazionismo e delle istituzioni che si occupano della sua integrazione, ha offerto agli spettatori nuove occasioni di riflessione e conoscenza

sulla giustizia minorile, ha permesso di inquadrare il problema dei minori rom non tanto in quanto problema esclusivamente giudiziario, bensì anche sociale. A tal proposito Maurizio Pagani ricorda come spesso si siano verificate “discriminazioni giudiziarie” soprattutto nell’accesso alle misure alternative, spesso precluse ai minori rom nonostante siano obbligatorie per legge. Massimo Conte, ricercatore sociale, ha ricordato come il pregiudizio degli organi giudiziari sia ambivalente perché appoggiato su uno schema che vede da un lato il minore rom come vittima di sfruttamento, dall’altro come autore di reato e quindi “colluso con una certa mentalità criminale”: tale schematizzazione non aiuta la reale comprensione del fenomeno nella sua complessità, non prende in esame altri fattori sociali discriminanti e rischia di condurre a una sorta di “abbandono istituzionale”. Dejan Stojanovic, rappresentante della comunità rom, ha cercato di allargare il quadro delle discriminazioni a un piano non solo giudiziario, ricordando come siano in generale alcune norme e leggi a creare condizioni di vulnerabilità per le comunità rom, generando nei fatti una sorta di antiziganismo. Carla Bonino ha ricordato che ciò è possibile anche perché l’identità rom non viene riconosciuta nemmeno a livello europeo. In estrema sintesi si può affermare che – pur con diversi toni e punti di vista – la prima parte del dibattito ha cercato di individuare le carenze o le difficoltà delle politiche istituzionali a partire da quelle locali fino ad arrivare a quelle europee: un’incapacità di attivare azioni sociali che facciano realmente sistema, una difficoltà di dialogo e confronto con le

comunità romani, un’assenza di organizzazione e lobby culturale da parte delle comunità gitane. La seconda fase della discussione, aperta agli interventi del pubblico in sala, ha riguardato i percorsi di buone pratiche. È stata fatta una ricognizione sintetica sul lavoro portato avanti dall’Opera nomadi (specialmente sul fronte delle politiche abitative) e dall’Agenzia Codici (su quello dell’educativa di strada) a Milano, dal Comune di Torino (nella riqualificazione di alcune zone della città partendo dal coinvolgimento di associazioni e comunità territoriali) e dall’Agenzia regionale per le adozioni internazionali della Regione Piemonte (nel sostegno ad alcuni progetti di assistenza minorile in Romania e Bulgaria e nella gestione delle adozioni di bambini rom con le famiglie italiane). Poi si è aperto il campo al confronto su quali siano i migliori veicoli di integrazione dei giovani rom. Dal dibattito è emersa una comune visione circa gli ambiti che meriterebbero un maggiore investimento di attenzione: il sostegno scolastico, le politiche di accesso ai servizi alla persona, le politiche di inserimento lavorativo che favorirebbero condizioni di vita più dignitose e un maggiore livello di aspettativa scolastica e sociale all’interno della comunità rom. Anche da queste riflessioni è parso evidente come l’identità rom si realizzi, paradossalmente, spesso per etichetta altrui, rendendo “rom chi è trattato da rom”. Restano però situazioni di integrazione possibile, come ha dimostrato il caso di Laura Halilovic o dei protagonisti del suo cortometraggio *Il mio sogno*, appositamente realizzato per *Rom città aperta*, nel quale si assiste alle interviste di adolescenti e giovani rom che stanno seguendo un percorso di formazione nel campo dell’espressione artistica e che si dimostrano capaci di salvaguardare le proprie radici e, nel contempo, avvicinarsi agli stili di vita, alla formazione e ai desideri dei loro coetanei gagé.



iniziative internazionali e nazionali

# Gli studi sociali e i DIRITTI dei bambini a vent'anni dalla CONVENZIONE ONU:

## RIFLESSIONI IN RICORDO

### DI ALFREDO CARLO MORO E ANGELO SAPORITI



Antonella Schena

Direttrice della Biblioteca Innocenti Library Alfredo Carlo Moro



L'intitolazione della Biblioteca Innocenti Library ad Alfredo Carlo Moro, avvenuta il 24 novembre 2009, oltre che essere stata un omaggio alla figura dello studioso e del magistrato minorile che ha contribuito così tanto all'affermazione dei diritti dell'infanzia in Italia, è stata anche l'occasione per riflettere sulle implicazioni teoriche e applicative della Convenzione ONU del 1989 a vent'anni dalla sua approvazione.

Tali implicazioni sono state considerate alla luce dell'eredità lasciata dal pensiero di Alfredo Carlo Moro e dagli studi di Angelo Saporiti, le cui famiglie hanno deciso di donare alla Biblioteca i loro patrimoni librari, che costituiscono la memoria storica e culturale del loro approccio verso le tematiche dell'infanzia e dell'adolescenza (v. box a p. 100).

Le relazioni al seminario sono state svolte da Jens Qvortrup, professore di sociologia presso l'Università di Trondheim in Norvegia, Luigi Fadiga, docente di diritto minorile all'Università Lumsa di Roma, già presidente del Tribunale per i minorenni di Roma, e Giovanni Battista Sgritta, professore di Sociologia presso la Facoltà di Scienze statistiche della Sapienza, Università di Roma.

Jens Qvortrup, amico e collega di Angelo Saporiti, ha introdotto i lavori trattando dell'affermazione e dello sviluppo della sociologia dell'infanzia e della sociologia dei bambini. Qvortrup ha subito puntualizzato che più che di sociologia dell'infanzia è



preferibile parlare di studi sociali sull'infanzia, individuati come un'area di ricerca che considera l'infanzia in termini strutturali e cerca di dare voce ai bambini in quanto categoria sociale.

Tali studi si svilupparono agli inizi degli anni Ottanta nell'ambito del progetto denominato *Childhood as a social phenomenon* (CSP), che faceva parte di un più ampio progetto di ricerche sulla famiglia sorto a Vienna e al quale contribuirono insieme a Qvortrup gli italiani Angelo Saporiti e Giovanni Battista Sgritta. Vennero svolti comunque studi importanti anche in Germania, Gran Bretagna e Stati Uniti. In questo stesso periodo iniziarono le negoziazioni per la costituzione della Convenzione ONU sui diritti dei bambini che durarono circa dieci anni (1979-1989), e probabilmente ciò non fu casuale. L'interrogativo che si pone Qvortrup è infatti: «perché ora?». Forse perché questi studi rappresentano una sorta di continuazione delle richieste dei movimenti femministi, riversando l'attenzione sull'ultimo gruppo sociale rimasto senza specifici diritti? Oppure, come affermano alcuni, fu davvero del tutto casuale? È difficile saperlo, ma forse fu anche una risposta ad alcuni sviluppi sociali in corso. Certo è che l'infanzia prima di allora era stata considerata soltanto in quanto problema sociale e aveva rappresentato un difficile terreno di confronto. Si oscillava tra l'opinione che il bambino dovesse essere salvato da pericoli, a quella opposta di salvaguardare l'ordine sociale da ragazzi pericolosi. Questa politica di prevenzione della devianza minorile è stata vista anche come interesse della società a considerare i risultati della crescita e della socializzazione dei bambini, o meglio quello che nell'ambito dell'Unione Europea viene definita come "strategia dell'investimento sociale".

**L'intitolazione della Biblioteca Innocenti Library ad Alfredo Carlo Moro: un omaggio alla figura dello studioso e del magistrato minorile che tanto ha contribuito all'affermazione dei diritti dell'infanzia in Italia, incoraggiando con entusiasmo anche la creazione della Biblioteca**

Il nuovo approccio sorge in ambito accademico contro il preponderante potere degli studi psicopedagogici. Fino ad allora la sociologia non aveva una tradizione negli studi sull'infanzia, se non nel campo della socializzazione. Il progetto CSP, che all'inizio incontrò anche alcuni sospetti, aveva i seguenti obiettivi:

- riconoscere gli studi sociali sull'infanzia come un vero e proprio campo accademico;
- considerare i bambini in una prospettiva strutturale, cioè in termini di generazione (infanzia) e non di singolo individuo (il bambino);
- dare voce e visibilità ai bambini.

Il nuovo approccio ha voluto prendere in considerazione la "normalità" dell'infanzia e fare in modo che la ricerca potesse precedere la politica, non studiando più i bambini soltanto come devianti. L'infanzia non doveva essere vista come un periodo della vita, ma piuttosto uno spazio sociale, un segmento strutturale in termini generazionali e non più soltanto individuali. Considerare l'infanzia in termini strutturali significava studiarla con ampiezza e profondità secondo l'aspetto economico, sociale, culturale, tecnologico.

Allo stesso modo si dimostrò un grande interesse verso i bambini quali attori sociali, non legati soltanto alla propria famiglia, ma come una parte della società che, come altri gruppi sociali, subisce modificazioni e cambiamenti.

Non potendo presentare e discutere nel dettaglio il pensiero dei diversi autori che si sono occupati di studi sociali sull'infanzia, Qvortup si sofferma sui temi trattati in modo più ricorrente. Un terreno comune di studio, oltre che essere appunto quello del considerare l'infanzia in termini strutturali e generazionali e i bambini come attori e costruttori della propria esistenza, sono stati nello specifico: l'interazione tra bambini e scuola e nello spazio urbano, i bambini come fruitori di media e portatori di specifici diritti, la loro condizione sociale ed economica in particolare in relazione alla povertà o al lavoro minorile.

Le aree alle quali Saporiti e Sgritta hanno lavorato di più sono le statistiche e gli indicatori relativi all'infanzia. Saporiti fu molto attivo in questo e pubblicò un articolo con Jensen che rappresenta un'appassionata critica sulla disponibilità e sulla comunicazione degli studi statistici sull'infanzia. In seguito egli dette una lettura internazionale del fenomeno, continuando il movimento degli indicatori sull'infanzia collegati ai diritti dei bambini.

Sotto l'aspetto organizzativo si cominciò a divenire membri di organismi internazionali, quali ad esempio l'International Sociological Association, e nazionali, a preparare curricula di studi universitari, a fondare riviste. Vennero allacciate relazioni con altre discipline come l'antropologia, la storia, la geografia, il diritto e le scienze politiche.

A conclusione del suo intervento Qvortrup afferma che gli studi sociali sull'infanzia hanno trovato senz'altro un grande interesse, soprattutto nell'ambito dei diritti dei bambini e delle politiche sociali. Quindi certamente in questi ultimi vent'anni qualcosa è cambiato, ma le visioni tradizionali dell'infanzia e dei bambini restano ancora dominanti.

## Nella giornata dedicata all'intitolazione della Biblioteca Innocenti Library ad Alfredo Carlo Moro, Istituto degli Innocenti e UNICEF Innocenti Research Center hanno promosso un confronto sul tema dei diritti di bambini e ragazzi a vent'anni dall'approvazione della Convenzione ONU

Prende poi la parola **Giovanni B. Sgritta**, anch'egli amico e collega di Angelo Saporiti; Sgritta collaborò attivamente anche con Alfredo Carlo Moro, dal quale apprese la sensibilità per i diritti dei bambini e del bambino in quanto cittadino. Questa nuova visione di Moro dimostra che egli possedeva la rara dote di vedere lontano, di anticipare tempi e temi, sollevandosi dai problemi contingenti. Con Saporiti, in particolare, ebbe un rapporto del tutto particolare di profonda amicizia e fratellanza.

Le riflessioni sollecitate anche dall'intervento di Qvortrup riguardano in primo luogo il forte nesso che esiste tra il sorgere degli interessi sociologici e statistici (Saporiti) e quelli giuridici (Moro). I due studiosi avevano il privilegio di studiare la realtà sociale da punti di osservazione importanti come la statistica, la sociologia e il diritto, con una vocazione metodologica a cogliere e rappresentare il tutto, il collettivo, non le singole parti componenti. Il tema dell'invisibilità dell'infanzia era comune sia all'ambito statistico che a quello del diritto, costituendo un evidente elemento di discriminazione della figura del bam-

bino. Moro e Saporiti hanno quindi lavorato per un pieno riconoscimento dei bambini sia in termini numerici che sul piano dei diritti. Nel primo caso, dopo l'affermazione del progetto CSP, gli istituti nazionali di statistica cominciarono a considerare l'infanzia come variabile principale, come unità di osservazione elementare, finalmente protagonisti del dato. Lo stesso vale per il lavoro svolto da Alfredo Carlo Moro sul piano delle politiche e del diritto, basti pensare alla legge 285, al piano per l'infanzia, alla nascita del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza e dell'Osservatorio nazionale.

Fu un vero e proprio cambiamento di rotta sia a livello statistico che sociologico, che ha permesso di compiere un pezzo di strada importante, segnando una stagione straordinaria per gli studi e le politiche per l'infanzia. Ma la strada è ancora lunga da percorrere e in questi anni le politiche per l'infanzia hanno segnato il passo, restando in secondo piano rispetto a quelle per esempio rivolte agli anziani. Non si è ancora compreso che investire nei primi anni di vita significa investire nel presente e nel futuro della società e non per scopi economici o finalistici. E siccome l'infanzia è un bene pubblico, meglio sarebbe investire nell'infanzia più disagiata, nei bambini che si trovano in situazioni più difficili. Le politiche sociali e in particolare quelle per la famiglia non possono essere neutrali di fronte alla disuguaglianza e alla povertà. Occorre attuare una politica, secondo la definizione di Delors, di «discriminazione positiva»: dare di più a chi ha di meno. «Non parti uguali tra disuguali», diceva don Milani, quanto piuttosto tentare di compensare gli svantaggi della sorte della nascita, impedendo che la disuguaglianza si riproduca di generazione in generazione. Ciò richiede una modifica profonda nelle politiche sociali a partire dagli aiuti monetari, dalla conciliazione dei tempi di vita e di lavoro fino ad arrivare al recupero scolastico. Sgritta conclude il suo intervento con un accenno alle tre famose "P" della Convenzione dei diritti dei bambini: *protection*, *provision* e *participation*, temi cari sia ad Angelo Saporiti sia ad Alfredo Carlo Moro. Facendo un bilancio si può dire che in termini di *provision* è stato fatto uno sforzo apprezzabile, ma resta ancora molto da fare per quanto riguarda la *protection* e la *participation*. Questo almeno per i Paesi sviluppati, per quelli in via di sviluppo o sottosviluppati è tutta un'altra storia: quasi sempre drammatica per la condizione dell'infanzia.

Anche **Luigi Fadiga** interviene portando con sé il proprio bagaglio di sensazioni e conoscenze personali, avendo lavorato per molto tempo con Alfredo Carlo Moro. L'approccio di analisi è giuridica, ma le conclusioni portano allo stesso risultato dei colleghi sociologi, e cioè considerare l'infanzia come un gruppo sociale distinto, che quindi sul piano giuridico necessita di diritti specifici e autonomi. Fadiga ripercorre la nascita e l'evoluzione dei diritti del minore in Italia, comparsi prima che in altri Paesi. Nel 1967 infatti venne approvata la legge sull'adozione legittimante, che poneva la prima pietra del diritto del minore ad avere una famiglia. Successivamente e per una lunga serie di anni – circa tre decenni: gli anni Settanta, Ottanta e



Novanta – si registra in Italia un' intensa attività parlamentare in campo minorile. In primo luogo la riforma del diritto di famiglia del 1975, nella quale si dice che i genitori devono educare i figli rispettandone le aspirazioni e le inclinazioni naturali, ravvisando in forma embrionale il diritto del minore all'ascolto. Va ricordata poi la legge del 4 maggio 1983 sull'adozione nazionale e internazionale e sull'affidamento familiare per arrivare a un anno prima della Convenzione, nel 1988, alla definizione del nuovo processo penale per i minorenni. Fu poi la volta della legge 31 dicembre 1998, n. 476 di ratifica della Convenzione de L'Aja per la tutela dei minori e la cooperazione in materia di adozione internazionale, che istituì l'Autorità cen-

trale italiana e riordinò l'intera materia. Si giunge così all'attività svolta da Alfredo Carlo Moro per la definizione e approvazione della legge n. 285 del 1997 e la coeva legge n. 451 del 1997, istitutiva della Commissione parlamentare per l'infanzia, dell'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza e del Centro nazionale.

Questo fiorire di iniziative fu accompagnato fin dagli anni Settanta da un'attività interpretativa sensibile e attenta della giurisprudenza di alcuni tribunali per i minorenni, dove si comincia ad affermare che il minore non è soltanto portatore di semplici interessi, ma titolare di autentici diritti. Al di fuori delle aule accademiche si viene così creando un *corpus* di principi di diritto che trova organizzazione e sistematizzazione negli scritti di alcuni magistrati, come Ignazio Baviera, presidente del Tribunale per i minorenni di Palermo, Uberto Radaelli, Giorgio Battistacci, Italo Cividali, Paolo Vercellone, e in particolare – qui a Firenze – Giampaolo Meucci, per molti anni presidente del Tribunale minorile fiorentino. Essi ebbero la capacità di cogliere nei loro studi e nella prassi non solo gli aspetti di mera tecnica giuridica, ma i nessi e i legami con gli aspetti psicologici e sociali che caratterizzano l'età evolutiva. Il culmine di questo percorso culturale e scientifico si raggiunse però con Alfredo Carlo Moro e col suo *Manuale di diritto minorile* (metà anni Novanta), che si caratterizza per la globalità dell'approccio e per lo sforzo di dare un ordine sistematico a tutta la normativa che concerne i soggetti in età evolutiva: egli considera il diritto minorile come l'insieme delle norme civili penali e amministrative, ordinamentali sostanziali e processuali, che abbiano per oggetto l'attività posta in essere direttamente dal minore o che interessi anche in via mediata i minori stessi. È lo stesso approccio della Convenzione sui diritti del fanciullo, dove sono presi in considerazione non solamente i diritti di cui il minore è titolare nella sfera privata, ma anche i diritti sociali e i diritti di cittadinanza.

L'affermazione della specificità e dell'autonomia scientifica del diritto minorile sembra però esaurirsi dall'inizio degli anni Duemila e il primo segnale dell'inversione di tendenza può essere individuato in alcune parti della legge 149/2001 sull'adozione e l'affidamento, che hanno modificato in senso nettamente adultocentrico la normativa del 1983. Lo stesso si può dire per la legge 154 del 2001 sulle misure contro la violenza nelle relazioni familiari, dove non si prevedono misure spe-

cifiche per la protezione delle vittime minorenni e delle loro particolari esigenze. Il riassorbimento del diritto minorile in un quadro giuridico meno specifico prosegue poi col progetto di riforma da parte del Governo nel 2002, che prevedeva la soppressione delle competenze civili del tribunale per i minorenni e la loro confluenza in sezioni del tribunale ordinario competenti per l'intera materia familiare, ivi comprese le questioni patrimoniali.

Anche in campo accademico si assiste al venire meno dell'insegnamento del diritto minorile, che non è più una disciplina distinta e talvolta non è neppure menzionata nei curricula.

Un altro segnale di riassorbimento della specificità del minore e dei suoi diritti è ravvisabile in relazione al garante per l'infanzia. Malgrado le sollecitazioni degli organismi internazionali, l'Italia non ha ancora un garante nazionale per l'infanzia. Solo negli ultimi tempi il Governo ha presentato alla Camera un suo progetto di legge, che però è ritornato in Commissione parlamentare dopo l'esito negativo della discussione in aula. Negli ultimi anni però diverse Regioni, con proprie leggi, oltre al difensore civico hanno istituito anche il garante regionale per l'infanzia, figura forse ancor più importante, considerata la competenza regionale esclusiva in materia di assistenza e di servizi sociali. Ebbene, laddove c'erano dei garanti regionali per i minori differenziati dal difensore civico degli adulti accade che il garante regionale non viene nuovamente nominato alla scadenza ma si affidano le sue funzioni al difensore civico. Laddove c'era invece una legge regionale istitutiva, accade che il garante non sia nominato e la legge rimanga lettera morta. Ciò significa che non se ne avverte più il bisogno, oppure, dovendo fare economia in un momento di crisi, si comincia a tagliare dove la fascia sociale è più debole e non ha la possibilità di reagire. Un'ultima notazione relativa all'organizzazione del Ministero della giustizia. Negli anni Ottanta si raggiunse un risultato molto importante attraverso l'istituzione di un apposito ufficio autonomo per le questioni della giustizia minorile, il Dipartimento per la giustizia minorile. Di recente però si è cominciato a parlare della sua soppressione, con ripartizione delle sue competenze in altri dipartimenti del ministero.

Se questa tendenza dovesse continuare, ci sono dei pericoli. Le cause del riassorbimento non sono soltanto economiche: c'è sicuramente qualcosa di più. In primo luogo c'è una crisi evidente del concetto di preminente interesse del minore, il *best interest of the child*. Si tratta di una nozione che può reggere

## Il 24 novembre è stata anche l'occasione per presentare due fondi recentemente resi disponibili presso la Biblioteca Innocenti Library – il fondo Moro e il fondo Saporiti – acquisiti in seguito a una donazione delle rispettive famiglie

finché c'è una certa omogeneità culturale, ma in un contesto dove il multiculturalismo predomina è difficile per il giudice gestire la situazione con questo metro. Ma soprattutto c'è un altro fenomeno che incide, ed è l'adultizzazione dell'infanzia. È un'adultizzazione precoce, che comporta, o meglio è causata, da una progressiva deresponsabilizzazione dei genitori, degli educatori e degli adulti in generale. Se a questo fenomeno si accompagna una maggiore sottolineatura dei diritti del minore in quanto tale, prescindendo da qualsiasi nozione di interesse, c'è il rischio che il diritto minorile riemerga completamente privatizzato. Ma il diritto minorile invece è sempre stato considerato un settore del diritto che ha risvolti pubblicistici importanti.

Infine, si affronta il problema dell'applicazione in Italia del diritto del minore a essere ascoltato, previsto dalla Convenzione ONU. Il suo sviluppo nella giustizia italiana è stato ed è ancora troppo lento. Per molti anni, nemmeno l'art. 12 della Convenzione delle Nazioni Unite ha prodotto un'apprezzabile maturazione ed è stato necessario attendere la sentenza n. 1/2002 della Corte costituzionale perché la giurisprudenza dei giudici di legittimità e dei giudici di merito vi ponesse attenzione e si facesse consapevole che il minore va considerato parte nei procedimenti che lo riguardano. Malgrado ciò, il diritto all'ascolto ha stentato e stenta ancora moltissimo ad entrare nelle aule giudiziarie ordinarie. La speranza che queste difficoltà possano essere superate attraverso l'istituzione di un unico tribunale per la famiglia dove ammassare le attuali competenze civili dei tribunali per i minorenni e quelle – personali e patrimoniali – del tribunale ordinario appare illusoria. Il diritto del minore all'ascolto non potrà essere realizzato efficacemente se non attraverso una riforma che sappia riconoscere la specificità delle esigenze e dei diritti delle persone in età evolutiva e la necessità di una loro apposita tutela.

## I FONDI MORO E SAPORITI

La Biblioteca Innocenti Library, specializzata a livello internazionale sui diritti dei bambini e nata nel 2001 da un progetto di cooperazione fra l'Istituto degli Innocenti di Firenze e l'Innocenti Research Centre dell'UNICEF in accordo con il Governo italiano, ha di recente messo a disposizione i fondi librari appartenuti ad Alfredo Carlo Moro, a cui di recente è stata intitolata la Biblioteca, e ad Angelo Saporiti, grazie alla donazione fatta dalle famiglie.

La sistemazione e la catalogazione dei fondi è stata svolta nell'ambito delle attività del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza previste dalla legge 451/1997. La Biblioteca ha potuto mettere a disposizione di un vasto pubblico un patrimonio significativo di conoscenza sull'infanzia e l'adolescenza, di cui prima non era in possesso. I due fondi coprono infatti un arco temporale di pubblicazioni antecedente all'inizio delle collezioni, che si sono costituite a partire dalla fine degli anni Ottanta, contribuendo così ad assegnare loro una valenza di tipo storico. Inoltre i due fondi hanno colmato alcune lacune presenti nel periodo di copertura delle collezioni, apportando una parte significativa della produzione libraria degli anni Ottanta e Novanta.

### Analisi dei fondi

A un'analisi un po' più approfondita dei fondi, si rileva che i volumi appartenuti ad Alfredo Carlo Moro riflettono il suo approccio interdisciplinare verso l'infanzia e l'adolescenza, essendo consapevole di quanto sia importante conoscere il bambino nella sua interezza per agire in maniera congiunta a sua difesa. I volumi documentano anche il suo impegno verso la realizzazione di misure concrete a favore dei soggetti in età evolutiva attraverso la creazione di organismi istituzionali quali l'Osservatorio e il Centro nazionale stesso e di strumenti di conoscenza e di riflessione quali la rivista il *Bambino incompiuto e Cittadini in crescita*. Infine essi documentano il suo spirito riformatore nel campo dell'ordinamento giudiziario minorile.

Il fondo Moro consta di 261 volumi, la maggior parte dei quali è costituita da monografie pubblicate in prevalenza tra gli anni Sessanta e il 2003. Ci sono comunque anche volumi degli anni Trenta e Cinquanta. I volumi sono quasi tutti in lingua italiana, mentre i temi più rappresentati sono il diritto di famiglia (separazione e divorzio, adozione, affidamento), i diritti dei bambini, l'assistenza sociale e sanitaria, la violenza sui bambini, la pedagogia, la psicologia.

I volumi posseduti da Angelo Saporiti rivelano il suo interesse nel campo della sociologia della famiglia e dell'infanzia e attengono alla produzione internazionale di approccio comparativo. Il suo sguardo è proiettato oltre l'Italia, che ancora mostrava un ritardo nel recepire i nuovi studi sull'infanzia. La collezione documenta la fitta rete di relazioni che nella sua vita è riuscito a tessere con i principali studiosi europei e infatti la gran parte dei volumi è in lingua inglese. I temi più rappresentati sono la sociologia della famiglia e dell'infanzia, i diritti dei bambini. Il fondo Saporiti è costituito da 222 volumi, la maggior parte dei quali è data da monografie, opuscoli, estratti e materiale grigio pubblicato in prevalenza tra gli anni Settanta e il 2000.

### Sistemazione dei fondi

Prima del loro trasferimento in Biblioteca i materiali sono stati visionati presso la loro sede originaria e con il consenso delle famiglie è stato deciso di acquisire soltanto i volumi che avessero attinenza con le tematiche dell'infanzia e dell'adolescenza e quelli non posseduti già dalla Biblioteca. I volumi sono stati catalogati seguendo gli standard nazionali e internazionali e sono stati indicizzati con il *Thesaurus italiano infanzia e adolescenza* e lo *Schema di classificazione*, strumenti utilizzati per la catalogazione e la ricerca di tutti i documenti posseduti dalla Biblioteca.

È stato svolto anche un accurato lavoro di segnalazione nelle note di qualsiasi traccia lasciata dai possessori quali commenti a margine, segni di spunta e sottolineature.

I fondi sono stati resi disponibili all'utenza attraverso la loro collocazione a scaffale aperto nella sala principale della Biblioteca, con la possibilità anche di riceverli in prestito. Inoltre tutti i volumi si trovano inseriti nel Catalogo unico del Centro nazionale consultabile in Internet nel nuovo portale [www.minori.it](http://www.minori.it) e nel sito della Biblioteca [www.biblioteca.istitutodeglinnocenti.it](http://www.biblioteca.istitutodeglinnocenti.it). Essi possono essere ricercati in maniera separata o congiunta alle altre pubblicazioni presenti nel catalogo online.

Con questo lavoro ci auguriamo di contribuire a tenere in vita il pensiero di questi due grandi maestri, diffondendo la conoscenza dei loro scritti e del loro patrimonio documentario sul quale hanno fondato il proprio pensiero e la propria azione a favore dell'infanzia e dell'adolescenza.

# RASSEGNA NORMATIVA

gennaio-agosto 2009



a cura di **Tessa Onida**  
Esperta giuridica, Istituto degli Innocenti

La rassegna normativa segnala alcune delle principali novità giuridiche che riguardano i minori degli anni 18 e il contesto sociale in cui essi crescono. I commenti sono suddivisi per aree tematiche individuate in base ai raggruppamenti degli articoli della Convenzione sui diritti del fanciullo proposti dal Comitato ONU<sup>1</sup> e ai due Protocolli opzionali alla Convenzione, e sono strutturati in maniera tale da mettere in evidenza le

novità normative che, di volta in volta, si presentano nell'ambito del diritto minorile ai vari livelli: internazionale, nazionale e regionale.

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

Questo primo numero della rivista contiene la normativa emanata o pubblicata tra gennaio e agosto 2009; il secondo numero presenterà quella relativa ai mesi che vanno da settembre 2009 a gennaio 2010.

<sup>1</sup> Misure generali di applicazione (artt. 4, 42 e 44.6), Principi generali (artt. 2, 3, 6 e 12), Diritti civili e libertà (artt. 7, 8, 13-17 e 37(a)), Ambiente familiare e assistenza alternativa (artt. 5, 9-11, 18.1-2, 19-21, 25, 27.4 e 39), Salute e servizi di base (artt. 6, 18.3, 23, 24, 26 e 27.1-3), Attività educative, culturali e di svago (artt. 28, 29 e 31), Misure speciali di protezione (artt. 22, 30, 32-36, 37 (b)-(d), 38, 39 e 40).



## ■ NORMATIVA INTERNAZIONALE

### ONU

Protocollo opzionale alla convenzione sui diritti dell'infanzia sul coinvolgimento dei bambini nei conflitti armati

Consiglio di sicurezza,  
Risoluzione del 4 agosto 2009, n. 1882

Il Consiglio di sicurezza dell'ONU, con la risoluzione del 4 agosto 2009 affronta, nuovamente, il problema della violazione dei diritti dei bambini durante i conflitti armati. Tale violazione non solo si manifesta in tutte quelle situazioni in cui i bambini non sono opportunamente tutelati nel corso delle guerre, ma soprattutto in tutti quei casi in cui il bambino stesso è bersaglio di brutalità da parte delle forze armate come nei casi di reclutamento, uccisione, stupro e altre violenze sessuali, o singolarmente o come collettività di bambini attraverso attacchi deliberati a scuole o ospedali.

In questo contesto si invitano gli Stati membri a formulare piani tempestivi di intervento, richiamando la loro responsabilità nel perseguire penalmente i responsabili di tali crimini, nel prevenire il fenomeno del reclutamento, e, in ultimo, anche formulando piani e strategie prioritarie per riparare alle violenze subite dai bambini e per ridare a loro un sia pur parziale benessere.

## Unione Europea

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

Raccomandazione del Parlamento europeo del 3 febbraio 2009, n. 0040 al Consiglio *sulla lotta contro lo sfruttamento sessuale dei bambini e la pornografia infantile* (2008/2144(INI)). P6\_TA-PROV(2009)

Il 3 febbraio 2009, con l'approvazione da parte del Parlamento europeo della proposta di raccomandazione al Consiglio presentata dall'onorevole Roberta Angelilli, il Parlamento rivolge al Consiglio una serie di raccomandazioni dirette a contrastare lo sfruttamento sessuale dei bambini e degli adolescenti che ormai si presenta alla comunità internazionale come fenomeno sempre più preoccupante anche a causa del diffuso utilizzo da parte dei minori di Internet e delle altre cosiddette nuove tecnologie.

La principale motivazione che ha indotto il Parlamento a formulare questa raccomandazione risiede nella considerazione che, almeno per i Paesi che ne fanno parte, il principale strumento giuridico internazionale per combattere il fenomeno dello sfruttamento sessuale dei bambini è senz'altro la Convenzione del Consiglio d'Europa del 13 luglio 2007 avente per oggetto la protezione dei bambini contro lo sfruttamento sessuale e gli abusi sessuali. Tuttavia, considerando che ben sette Stati membri del Consiglio d'Europa non hanno ancora sottoscritto la Convenzione in discorso, al Parlamento è sembrato necessario invitare il Consiglio a ribadire agli Stati membri l'importanza dell'adozione della stessa come prima efficace arma per combattere questo abietto fenomeno.

L'obiettivo che si vuole raggiungere, infatti, è quello di convincere gli Stati membri dell'importanza di dotarsi non solo di un sistema che classifichi i reati a sfondo sessuale nei confronti delle persone d'età inferiore a 18 anni come "abuso di minori" e che definisca e punisca il reato di pornografia infantile e di turismo sessuale (in modo che i cittadini dell'Unione Europea siano assoggettati ad un diritto penale extraterritoriale uniforme, applicabile in tutta l'Unione Europea per reati commessi al di fuori dell'Unione), ma anche che renda assoggettabili a pena il *grooming* (l'adescamento online dei minori a scopo sessuale) in





modo da arrivare a prevedere la disattivazione dei siti web pedopornografici utilizzati per commettere o per pubblicizzare la possibilità di commettere i reati e a ostacolare i loro sistemi di pagamento online.

#### Ambiente familiare e assistenza alternativa (artt. 5, 9-11, 18.1-2; 19-21, 25, 27.4 e 39)

Risoluzione del Parlamento europeo  
del 24 marzo 2009, n. 0161,  
*sulla lotta contro le mutilazioni sessuali  
femminili praticate nell'UE (2008/2071(INI)),*  
P6\_TA-PROV(2009)

Con l'approvazione della risoluzione del 24 marzo 2009 il Parlamento affronta la difficile problematica della lotta alle mutilazioni genitali femminili chiedendo agli Stati membri di attuare una nuova strategia globale contro tali pratiche, per giungere a condannarne con fermezza qualsiasi forma e a classificarle come reato *tout court* indipendentemente sia dal fatto che l'interessata abbia dato il suo consenso sia che "l'operazione" sia stata commessa al di fuori delle frontiere dello Stato (è la cosiddetta extraterritorialità del reato). Infatti, questa pratica – che non può in nessun caso essere giustificata dal rispetto delle diverse tradizioni culturali o da cerimonie d'iniziazione – si sostanzia in un puro "atto di violenza" contro donne e bambine idoneo a determinare "una violazione dei loro diritti fondamentali", in particolare del diritto all'integrità personale (sia fisica che mentale), come pure di quello alla salute sessuale e riproduttiva. È per questo che il Parlamento chiede agli Stati di respingere anche la pratica della "puntura alterna-

tiva" e ogni tipo di medicalizzazione come soluzione di mediazione tra la circoncisione del clitoride e il rispetto di tradizioni identitarie "poiché ciò significherebbe soltanto giustificare e accettare la pratica della mutilazione genitale" nel territorio dell'UE. Tuttavia, per evitare di far percepire agli immigrati il divieto come una forma di aggressione culturale nei loro confronti, il Parlamento invita gli Stati membri anche a diffondere informazioni molto precise sia attraverso i consolati in occasione del rilascio dei visti che negli uffici dei servizi di immigrazione al momento dell'arrivo, spiegando chiaramente che il divieto delle mutilazioni genitali femminili è finalizzato esclusivamente alla protezione giuridica di donne e bambine.

Il Parlamento, infine, invita la Commissione UE a includere nelle direttive per l'immigrazione delle sanzioni, anche penali, per chi pratica la mutilazione e a introdurre delle clausole nei negoziati per la cooperazione con i Paesi terzi che penalizzino quelli che non operino attivamente contro tale pratica.



## NORMATIVA NAZIONALE

**Misure generali di applicazione**  
(artt. 4, 42 e 44.6)  
(strutture indipendenti di controllo)

Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 10 marzo 2009, n. 43, *Regolamento recante istituzione e funzionamento del nuovo Osservatorio nazionale sulla famiglia*, pubblicato nella Gazz. Uff. del 7 maggio 2009, n. 104

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

Legge del 15 luglio 2009, n. 94, *Disposizioni in materia di sicurezza pubblica*, pubblicata nella Gazz. Uff. del 24 luglio 2009, n. 170 supplemento ordinario n. 128

La legge del 15 luglio 2009 n. 94 sulle *Disposizioni in materia di sicurezza pubblica*, pubblicata in Gazzetta Ufficiale del 24 luglio 2009, n. 170 supplemento ordinario n. 128, è entrata in vigore l'8 agosto 2009.

Essa è composta da norme finalizzate a rafforzare la sicurezza pubblica prevalentemente attraverso un inasprimento della lotta alla criminalità organizzata ma anche, seppur in misura minore, attraverso disposizioni d'altro genere come quelle che modificano il codice della strada.

Ha inoltre introdotto alcune novità in materia di famiglia. A tal proposito, nell'analisi del testo, è necessario muovere dall'art. 10 *bis* che punisce a titolo di reato – e più esattamente come contravvenzione – il mero ingresso o soggiorno illegale dello straniero (inteso come cittadino di uno Stato non appartenente all'Unione Europea o apolide) nel territorio dello Stato. Infatti, l'art. 10 *bis* al primo comma prevede che «salvo che il fatto costituisca più grave reato, lo straniero che fa ingresso ovvero si trattiene nel territorio dello Stato in violazione delle disposizioni del presente testo unico nonché di quelle di cui all'articolo 1 della legge 28 maggio 2007, n. 68 è punito con l'ammenda da 5.000 a 10.000 euro».

L'ultima parte del primo comma dell'art. 10 *bis* preclude allo straniero che commette questo reato la possibilità di avvalersi della disposizione contenuta nell'art. 162 del codice penale che prevede per l'imputato – seppur solo al ricorrere di certe condizioni – la possibilità di estinguere il reato pagando la metà del massimo della pena pecuniaria indicato dalla norma, prima ancora che termini il procedimento penale a suo carico.

Ora, posto che le norme giuridiche devono essere interpretate e che, quindi, è ancora troppo presto per offrire delle valutazioni, in dottrina sono già stati sollevati dubbi a proposito della disposizione precedente, considerato che la Corte costituzionale (con sentenza n. 78 del 16 marzo 2007) aveva espressamente escluso che la mera condizione d'irregolarità dello straniero potesse essere sintomatica di una pericolosità sociale dello stesso.

Un punto di rilievo rispetto all'infanzia riguarda il compimento di alcuni atti amministrativi. Infatti l'art. 6 del testo unico n. 286 del 1998 stabiliva gli obblighi dello straniero relativi al soggiorno prevedendo, al secondo comma, che il certificato di permesso di soggiorno dovesse essere esibito agli uffici della pubblica amministrazione ai fini del rilascio di licenze e autorizzazioni ma con delle eccezioni che, fra le altre, comprendevano quella inerente i provvedimenti di stato civile: ciò ha finora consentito anche agli stranieri irregolari il compimento di atti che costituiscono espressione diretta dei diritti civili come, per esempio, il riconoscimento di un figlio. La nuova legge ha eliminato tale eccezione e in dottrina ci si è chiesti se lo straniero irregolare potrà ancora compiere atti come quello sopra indicato, considerato che una deroga invece continua a essere prevista per l'assistenza sanitaria e un'altra per l'iscrizione dei minori alle scuole dell'obbligo.

La risposta a tale domanda non può che essere positiva per varie ragioni.

Anzitutto, per esigere l'esibizione agli uffici della pubblica amministrazione dei documenti inerenti al soggiorno, l'art. 6, comma 2, fa riferimento ai «provvedimenti di interesse dello straniero comunque denominati», mentre la dichiarazione di nascita e il riconoscimento del figlio sono provvedimenti di interesse non solo dello straniero dichiarante, ma anche del figlio minore. Essi inoltre hanno anche una connotazione di interesse pubblico generale per la registrazione e identificazione delle persone nate nel territorio dello Stato.

Una diversa interpretazione di tale disposizione comporterebbe inoltre il rischio di violazioni della



Costituzione e di disposizioni internazionali ratificate dall'Italia, quali gli artt. 7 e 8 della Convenzione ONU sui diritti del fanciullo (ratificata dall'Italia nel 1991), che riconoscono a ogni minore il diritto ad essere registrato immediatamente al momento della nascita, il diritto a un nome, ad acquistare una cittadinanza nonché preservare la propria identità ivi compresa la nazionalità, il nome e le sue relazioni familiari.

Tutto ciò sarebbe in contrasto con il principio affermato dalla giurisprudenza costituzionale, secondo la quale tra più interpretazioni possibili si deve sempre privilegiare quella conforme alla Costituzione e agli obblighi internazionali e comunitari della Repubblica.

In effetti il 7 agosto 2009, il Ministero dell'interno - Dipartimento per gli affari interni e territoriali ha emanato la circolare n. 19 con la quale si precisano aspetti rilevanti sulle indicazioni in materia di anagrafe e di stato civile, contenute nel testo di legge, in particolare, si stabilisce che «per lo svolgimento delle attività riguardanti le dichiarazioni di nascita e di riconoscimento di filiazione (registro di nascita dello stato civile) non devono essere esibiti documenti inerenti al soggiorno trattandosi di dichiarazioni rese, anche a tutela del minore, nell'interesse pubblico della certezza delle situazioni di fatto». Si chiarisce, infatti, che «l'atto di stato civile ha natura diversa e non assimilabile a quella dei provvedimenti menzionati nel citato art. 6».

**Legge del 23 aprile 2009, n. 38, Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 23 febbraio 2009, n. 11, recante misure urgenti in materia di sicurezza pubblica e di contrasto alla violenza sessuale, nonché in tema di atti persecutori, pubblicata nella Gazz. Uff. 24 aprile 2009, n. 95**

Con la pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale n. 95 del 24 aprile 2009, entra in vigore la legge di conversione del decreto legge 11/2009 sulle *Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica e di contrasto alla violenza sessuale, nonché in tema di atti persecutori*, approvato con modificazioni dal Consiglio dei ministri il 20 febbraio 2009.

Le novità principali della legge in esame sono rappresentate dall'introduzione nell'ordinamento giuridico sia di norme più severe per far fronte alla crescita di episodi collegati alla violenza sessuale sia del reato di atti persecutori (art. 612 *bis* codice penale).

Con l'introduzione di quest'ultima fattispecie criminosa, denominata anche come reato di *stalking*, il legislatore è andato a colmare una lacuna emersa dal complesso delle disposizioni penali, introducendo norme finalizzate a offrire ai cittadini – e in particolare ai più deboli fra loro – una pronta ed efficace tutela sia dell'incolumità personale sia della libertà di vivere al riparo da indebite ingerenze che possono arrivare anche a far modificare fortemente lo stile di vita. A questo fine è stata prevista la pena della reclusione da sei mesi a quattro anni per chi «con condotte reiterate, minaccia o molesta taluno in modo da cagionare un perdurante stato d'ansia o di paura ovvero da ingenerare un fondato timore per l'incolumità propria o di un prossimo congiunto o di persona legata da relazione affettiva ovvero da costringere lo stesso ad alterare le proprie abitudini di vita».

Tale tutela è poi rafforzata a favore dei soggetti deboli perché «la pena è aumentata fino alla metà se il fatto è commesso ai danni di un minore, di una donna in stato di gravidanza o di una persona con disabilità» e, sia nella prima sia nella terza ipotesi qui indicate – proprio in ragione della particolare fragilità delle vittime – la legge prevede anche la perseguibilità d'ufficio e non solo, come negli altri casi, a querela della persona offesa. Punibilità d'ufficio che scatta anche nell'eventualità che prima del ricorso all'autorità giudiziaria la vittima si fosse rivolta al questore affinché quest'ultimo – ai sensi della disciplina introdotta da questo decreto legge – ammonisse lo *stalker* a tenere una condotta conforme alla legge.

Rimane da segnalare, per quanto concerne le problematiche connesse ai minori, che l'introduzione del reato di atti persecutori può essere, anche alla luce delle misure adottabili dal giudice (divieto per il persecutore di avvicinarsi ai luoghi abitualmente frequentati dalla vittima o di comunicare in ogni modo con la stessa), un efficace strumento per contrastare i casi più gravi e reiterati di bullismo.

Venendo all'esame delle disposizioni introdotte per contrastare i reati di violenza sessuale va rilevato che il legislatore ha previsto la pena dell'ergastolo in caso d'omicidio commesso in occasione di violenza sessuale, atti sessuali con minorenne, violenza sessuale di gruppo e atti persecutori. Tuttavia, come è già stato evidenziato in dottrina, la vera novità riguarda solo l'ultima ipotesi perché la pena dell'ergastolo era già pacificamente applicabile per costante orientamento giurisprudenziale nei primi

tre casi in virtù della precedente formulazione dell'art. 575 del codice penale.

La legge introduce anche l'obbligatorietà della custodia cautelare in carcere per i delitti di prostituzione minorile, pornografia minorile, iniziative turistiche volte allo sfruttamento della prostituzione minorile, violenza sessuale, atti sessuali con minorenne e violenza sessuale di gruppo, e ciò in presenza di gravi indizi di colpevolezza a carico del presunto autore del reato e nel caso non siano acquisiti elementi da cui risulti insussistente la necessità di misure cautelari.

Nondimeno deve essere rilevato che la scelta fatta dal legislatore con questa disposizione, senz'altro caratterizzabile all'insegna del rigore, trova due limiti che sono rappresentati dal fatto che la custodia obbligatoria non è prevista per il reato di violenza sessuale e per quello di atti sessuali con minorenne nei cosiddetti casi di "minore gravità".

**Legge del 4 maggio 2009, n. 41, *Istituzione della Giornata nazionale contro la pedofilia e la pedopornografia*, pubblicata nella Gazz. Uff. del 4 maggio 2009, n. 101**

**Salute e servizi di base  
(artt 6,18.3, 23, 24, 26 e 27.1-3)**

**Legge del 3 marzo 2009, n. 18, *Ratifica ed esecuzione della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, con Protocollo opzionale, fatta a New York il 13 dicembre 2006 e istituzione dell'Osservatorio nazionale sulla condizione delle persone con disabilità*, pubblicata nella Gazz. Uff. del 14 marzo 2009, n. 61**

Dal 15 marzo è in vigore la legge 18/2009, che autorizza, ex art. 80 della Costituzione, il Presidente della Repubblica a ratificare la Convenzione delle Nazioni Unite (comprensiva del Protocollo opzionale allegato alla stessa) sui diritti delle persone con disabilità, adottata a New York il 13 dicembre 2006. Lo scopo della Convenzione è quello di proteggere e assicurare il pieno e uguale godimento di tutti i diritti e di tutte le libertà dei disabili, il rispetto per la dignità intrinseca, l'autonomia individuale – compresa la libertà di compiere le proprie scelte – e l'indipendenza delle persone, la non-discriminazione, la piena ed effettiva partecipazione

e inclusione all'interno della società, il rispetto per la differenza e l'accettazione delle persone con disabilità come parte della diversità umana e dell'umanità stessa, il rispetto per lo sviluppo delle capacità dei bambini con disabilità e il diritto a preservare la propria identità.

In particolare, proprio per quanto riguarda i bambini disabili, la Convenzione contiene l'esortazione agli Stati parti affinché «prendano ogni misura necessaria ad assicurare il pieno godimento di tutti i diritti umani» e delle libertà fondamentali da parte dei bambini con disabilità su una base di eguaglianza di opportunità con gli altri bambini e che in tutte le azioni concernenti i bambini con disabilità il superiore interesse del bambino sia tenuto prioritariamente in considerazione. La Convenzione stabilisce anche che siano poste in essere legislazioni e politiche efficaci e specifiche per i bambini spesso vittime di una doppia discriminazione (basti pensare ai bambini con disabilità usati per espianto di organi, sfruttamento sessuale, abusi in genere e abbandono) per assicurare che i casi di sfruttamento, di violenza e di abuso contro le persone con disabilità siano identificati.

Tuttavia, va precisato che il merito principale di questo atto non è tanto quello di aver introdotto nel nostro ordinamento giuridico un complesso di norme innovative in tema di disabilità o quello di vincolare il legislatore a nuovi obblighi internazionali, bensì di "rinforzare" il valore delle disposizioni a tutela delle persone con disabilità già presenti nell'ordinamento giuridico italiano, trasformandole da pure norme di diritto interno a norme di esecuzione di un trattato internazionale. Operazione che risulta poi perfezionata sia a livello di diritto interno attraverso l'istituzione dell'Osservatorio nazionale sulla condizione delle persone con disabilità, che ha come compito principale proprio quello di promuovere l'attuazione della stessa (per il suo funzionamento è stata stanziata la somma di 500.000 euro annui per il periodo che va dal 2009 al 2014), sia a livello di diritto internazionale mediante il Comitato per i diritti delle persone con disabilità. Il Comitato, oltre a ricevere i rapporti con cui gli Stati parte della Convenzione indicano le misure adottate per soddisfare gli obblighi assunti con la stessa, potrà anche (lo prevede il Protocollo opzionale) esaminare comunicazioni provenienti da individui o gruppi di individui che denuncino violazioni delle disposizioni stabilite dalla Convenzione da parte di uno Stato che l'abbia ratificata.

## NORMATIVA REGIONALE

### Principi generali (artt. 2, 3, 6 e 12) (non discriminazione)

Regione Marche, legge regionale del 26 maggio 2009, n. 13, *Disposizioni a sostegno dei diritti e dell'integrazione dei cittadini stranieri immigrati*, pubblicata nel BUR Marche del 4 giugno 2009, n. 53

Regione Toscana, legge regionale del 9 giugno 2009, n. 29, *Norme per l'accoglienza, l'integrazione partecipe e la tutela dei cittadini stranieri nella Regione Toscana*, pubblicata nel BUR Toscana del 15 giugno 2009, n. 19, parte prima

Il nostro ordinamento giuridico, come la Corte costituzionale ha chiaramente affermato, prevede che la tutela dei diritti fondamentali della persona non possa essere limitata al solo cittadino italiano ma debba essere estesa anche a quelli degli altri Stati e agli apolidi. Infatti il testo unico che disciplina la materia dell'immigrazione (D.lgs n. 286/1998) stabilisce all'articolo 2 che «allo straniero comunque presente alla frontiera o nel territorio dello Stato sono riconosciuti i diritti fondamentali della persona umana previsti dalle norme di diritto interno, dalle convenzioni internazionali in vigore e dai principi del diritto internazionale generalmente riconosciuti», e ancora che «lo straniero regolarmente soggiornante nel territorio dello Stato gode dei diritti in materia civile attribuiti al cittadino italiano». È in questo quadro normativo nazionale e internazionale (per la normativa internazionale si vedano in particolare la Dichiarazione fondamentale dei diritti dell'uomo, la Convenzione di Ginevra sullo status di rifugiato, la Convenzione internazionale di New York sui diritti del fanciullo e la Convenzione internazionale sulla protezione dei diritti dei lavoratori migranti e dei membri delle loro famiglie) che le Regioni Toscana e Marche, rispettivamente con la legge regionale n. 29 del 9 giugno 2009 (*Norme per l'accoglienza, l'integrazione partecipe e la tutela dei cittadini stranieri nella Regione Toscana*) e con la legge regionale n. 13 del 26 maggio 2009 (*Disposi-*

*zioni a sostegno dei diritti e dell'integrazione dei cittadini stranieri immigrati*) si attivano per offrire un contributo a sostegno dell'integrazione dei cittadini stranieri immigrati cercando sia di facilitarne l'integrazione sostenendo progetti finalizzati al miglioramento della reciproca conoscenza tra la cultura italiana e le culture di provenienza degli immigrati, sia ponendo una particolare attenzione nel facilitare l'accesso di questi ultimi ai servizi che sono offerti a livello territoriale. Infatti, è ormai palese che il fenomeno dell'immigrazione di cittadini stranieri nel nostro territorio sia non soltanto uno stato di cose che caratterizza fortemente l'attuale periodo storico, ma anche una circostanza determinante nelle future prospettive di sviluppo a livello economico e sociale.

### Misure generali di applicazione (artt. 4, 42 e 44.6) (strutture indipendenti di controllo)

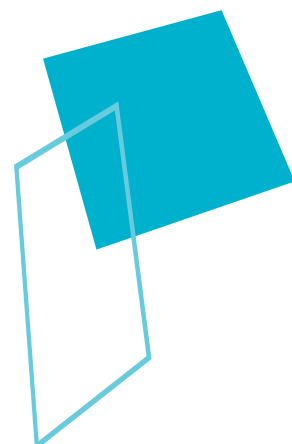
Provincia autonoma di Trento, legge provinciale 11 febbraio 2009, n. 1, *Modifiche della legge provinciale sul difensore civico compiti del difensore civico in materia di infanzia ed adolescenza*, pubblicata nel BUR Trentino-Alto Adige del 24 febbraio 2009, n. 9

La Provincia di Trento, con la legge n. 1 dell'11 febbraio 2009, compie un significativo passo nella direzione della razionalizzazione e semplificazione del proprio quadro normativo e istituzionale in materia di difesa civica attribuendo le funzioni e i compiti del garante dei minori in capo al difensore civico.

Il principale fine perseguito dalla Provincia di Trento con le modifiche alla preesistente legge sul difensore civico è quello di raggruppare sotto un'unica figura di autorità di garanzia sia le prerogative del difensore civico sia quelle del garante per l'infanzia per ottenere economie di spesa e miglioramenti nell'efficacia dell'azione delle istituzioni di garanzia attraverso un'unitarietà d'intervento.

Con la nuova legge il trasferimento dei compiti e delle funzioni del garante per l'infanzia al difensore civico è stato integrale; inoltre, è stato anche previsto all'articolo 3 che il Consiglio provinciale metta a disposizione del difensore civico risorse adeguate anche con riguardo ai suoi compiti in materia di diritti dei minori.

La legge, nel ripensare alla duplice funzione del garante, dà importanza al ruolo educativo che spetta



soprattutto alla famiglia e, per evitare che ci sia un'invasione dello spazio proprio della famiglia, delimita in modo attento l'ambito di intervento del difensore civico-garante per l'infanzia. Questo «segnala situazioni suscettibili di richiedere interventi immediati in materia di diritti dei minori, anche in caso di mancato esercizio del diritto di visita da parte del genitore non affidatario o di ostacoli a tale esercizio da parte del genitore affidatario [...] in questa sede il difensore civico può proporre ai soggetti competenti l'adozione di interventi per prevenire rischi o rimediare a danni o violazioni dei diritti dei minori».

**Regione Lombardia, legge regionale del 30 marzo 2009, n. 6, *Istituzione della figura e dell'Ufficio del Garante per l'infanzia e l'adolescenza*, pubblicata nel BUR Lombardia n. 13, 1° suppl. ord. del 3 aprile 2009**

**Provincia autonoma di Bolzano, legge provinciale del 26 giugno 2009, n. 3, *Garante per l'infanzia e l'adolescenza*, pubblicata nel BUR Trentino-Alto Adige del 7 luglio 2009, n. 28**

**Regione Basilicata, legge regionale del 29 giugno 2009, n. 18, *Istituzione del garante regionale dell'infanzia e dell'adolescenza*, pubblicata nel BUR Basilicata 3 luglio 2009, n. 29**

**Regione Umbria, legge regionale del 29 luglio 2009, n. 18, *Istituzione del Garante regionale per l'infanzia e l'adolescenza*, pubblicata nel BUR Umbria del 5 agosto 2009, n. 35**

In Italia non esiste ancora un'istituzione nazionale indipendente a tutela dell'infanzia e dell'adolescenza nonostante la sua creazione sia stata ripetutamente sollecitata dal Comitato sui diritti del fanciullo in base a quanto previsto dalla Convenzione ONU sui diritti del fanciullo e in attuazione della Convenzione europea sull'esercizio dei diritti dei fanciulli stipulata a Strasburgo nel 1996 e ratificata dall'Italia con legge n. 77/2003. A oggi è ancora *in itinere* (dal 17 marzo 2009 è in corso l'esame in commissione) il disegno di legge approvato dal Consiglio dei ministri il 19 novembre 2008 che prevede l'istituzione del garante nazio-

nale per l'infanzia e l'adolescenza anche in Italia, al pari di quanto avvenuto nei Paesi che hanno già ottemperato agli impegni internazionali.

Nel breve arco di tempo compreso nei mesi di aprile e luglio di quest'anno altre tre Regioni e una Provincia autonoma hanno provveduto a istituire e regolamentare la figura del garante per l'infanzia e l'adolescenza (la Provincia autonoma di Bolzano, la Regione Basilicata, la Regione Umbria e la Regione Lombardia).

I quattro interventi normativi si prestano a essere commentati congiuntamente in quanto sono tutti finalizzati a creare una figura autonoma e indipendente, non integrata in altri organismi e che si ponga a garanzia dei diritti dei minori comunque presenti sul territorio regionale (o provinciale) e che nella sua attività si ispiri, ai principi dettati dalla normativa nazionale e dalle convenzioni internazionali in materia. Si ricorda che proprio in attuazione degli impegni assunti, in particolare, con la Convenzione ONU sui diritti del fanciullo firmata a New York il 20 novembre 1989 – ratificata in Italia con la legge 176/1991 – e con la Convenzione europea sull'esercizio dei diritti dei fanciulli, sottoscritta a Strasburgo il 25 gennaio 1996 – ratificata con la legge 77/2003 – che lo Stato italiano e, conseguentemente, nell'ambito della loro competenza, le Regioni e le Province autonome hanno assunto l'impegno di istituire la figura del garante dei diritti di bambini e adolescenti.

Nelle quattro leggi in commento si prevede che l'elezione del garante per l'infanzia e l'adolescenza sia realizzata dal Consiglio (regionale o provinciale) che dovrà scegliere la persona cui affidare questo delicato incarico tra soggetti che abbiano già maturato esperienza e competenze specifiche. Il mandato ha una durata di cinque anni, ma per quanto riguarda l'eventuale rieleggibilità la Regione Umbria, esclude la sua rieleggibilità, la Basilicata e la Lombardia prevedono la rieleggibilità per una sola volta, mentre la Provincia di Bolzano si limita a prevedere che la durata del garante coincida con quella del Consiglio provinciale che lo ha eletto.

Per quanto concerne l'attività loro affidata dalle leggi istitutive sono inclusi tra i vari compiti nei loro mandati, se pur con alcune specifiche, quello di operare per la promozione della diffusione di una cultura sensibile alle necessità dell'infanzia e dell'adolescenza e attenta al rispetto dei diritti riconosciuti a bambini e ragazzi, di operare per la promozione di iniziative di ascolto e di informazione destinate all'infanzia e all'adolescenza, di pro-

muovere studi e ricerche, di vigilare sull'attuazione nel territorio regionale dei principi sanciti nei trattati internazionali di riferimento, di segnalare fenomeni di esclusione sociale e di discriminazione, di prevenire e contrastare, insieme agli enti locali, abusi a danno dei minori e violenze di ogni tipo, di proporre interventi di riforma al fine di armonizzare l'ordinamento normativo locale alle disposizioni internazionali, esprimere pareri e proposte per il miglioramento dei servizi e dei programmi a favore dell'infanzia e dell'adolescenza e di svolgere attività di conciliazione e mediazione per la risoluzione di conflitti tra il bambino e i suoi familiari o tra questi e le istituzioni pubbliche o i servizi erogatori di interventi destinati all'infanzia; ad attuazione di quanto previsto all'articolo 12 della Convenzione di Strasburgo del 1996.

Per quanto riguarda l'aspetto organizzativo dell'ufficio del garante, merita essere evidenziato che la Regione Lombardia prevede che questo includa una Commissione consultiva composta dai rappresentanti delle associazioni del terzo settore operanti a favore dei bambini e una rappresentanza di bambini e adolescenti che supporti il garante nel suo operato.

In tutti e quattro i casi in esame, seppur con diverse indicazioni specifiche, il mandato va attuato in collaborazione con gli altri enti che operano in questo settore. Merita di essere sottolineato che in riferimento all'aspetto connesso alla collaborazione la Lombardia prevede che il garante cooperi e si raccordi, nell'esclusivo interesse dei bambini, con il garante nazionale e con i garanti di altre regioni.

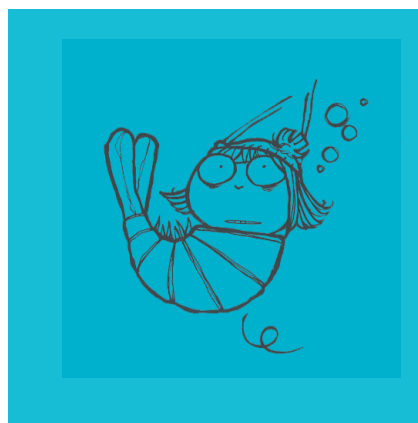
**Regione Liguria, legge regionale del 9 aprile 2009, n. 6, *Promozione delle politiche per i minori e i giovani*, pubblicata nel BUR Liguria del 15 aprile 2009, n. 6, parte prima**

Con l'approvazione della legge n. 6 del 2009, la Liguria si dota di una normativa specificatamente indirizzata alla promozione delle politiche per i minori e i giovani atta a regolare, in maniera organica, il tema delle politiche per l'infanzia e per i giovani (politiche integrate di progettazione e di assistenza) al fine di perseguire i loro diritti, il benessere e lo sviluppo delle potenzialità cognitive, affettive e sociali dei bambini, degli adolescenti, dei giovani e delle loro famiglie e contribuire al miglioramento della cultura dove l'attenzione all'infanzia, all'adolescenza e al mondo giovanile, è

vista proprio come condizione necessaria allo sviluppo sociale culturale ed economico dell'intera comunità ligure. Ed è proprio per cercare di perseguire tale obiettivo che, con la nuova legge, viene istituito, presso il Dipartimento regionale competente in materia di politiche sociali, il Coordinamento tecnico regionale per le politiche sui minori principalmente con il compito di contribuire a diffondere la cultura dei minori, ma anche come centro di rappresentanza dei servizi territoriali, consultoriali, dell'Amministrazione della giustizia e del Terzo Settore che si occupano di minori.

Nella legge si evince lo sforzo della Regione per sostenere e promuovere la centralità della famiglia, il suo coinvolgimento nell'ambito della programmazione territoriale, la necessità di tutelarla come primo e più efficace metodo di garanzia dei diritti del minore. E, infatti, l'aver inserito i genitori e le famiglie fra i destinatari delle azioni di aiuto delle istituzioni segue l'obiettivo di accogliere una visione più universale e meno individuale e isolata della protezione del minore dal contesto familiare.

La legge tratta anche di adozione, nazionale e internazionale, oltre ad asili nido, servizi per la prima infanzia e affidamento familiare del minore dove viene garantito al minore affidato e alla famiglia affidataria l'elaborazione di un progetto educativo e sociale individualizzato, la valutazione continua della sua evoluzione e il sostegno psicosociale alla famiglia. Quando non sia possibile l'affidamento è consentito l'inserimento del minore in una comunità di tipo familiare. Inoltre viene rafforzata la rete degli Informa giovani sparsi sul territorio e regolata l'istituzione del Forum regionale dei giovani: in collegamento con quello nazionale, assume il ruolo di sede di consultazione e di espressione di pareri sulle iniziative concernenti la condizione giovanile con sede nel Consiglio regionale.





○ Biblioteca Innocenti Library ○  
Alfredo Carlo Moro

La più fornita biblioteca italiana sugli studi sociali e sui diritti di bambine, bambini e adolescenti.

Nella sua collezione, le principali monografie e riviste specializzate prodotte in ambito nazionale e internazionale, ricerche e materiale di convegni e seminari non pubblicati.

La più ricca raccolta italiana di documenti audiovisivi in cui bambini e adolescenti sono protagonisti.

**BIBLIOTECA INTERNAZIONALE** specializzata sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, costituita nel 2001 come progetto di cooperazione fra l'Istituto degli Innocenti di Firenze e l'Innocenti Research Centre dell'UNICEF, in accordo con il **Governo italiano**. La Biblioteca svolge il servizio di reference e di consultazione della documentazione del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza e del Centro di documentazione per l'infanzia e l'adolescenza della Regione Toscana.

Il suo **patrimonio** si compone della **Collezione IRC-UNICEF** e della **Collezione IDI**, quest'ultima incrementata dal Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza e dalla Regione Toscana; comprende anche **due fondi speciali**: il **Fondo Alfredo Carlo Moro** e il **Fondo Angelo Saporiti**, costituiti dai volumi donati dalle famiglie dei due studiosi. I documenti conservati in Biblioteca sono circa 23.000 e hanno per tema i diritti dei bambini e le problematiche dell'infanzia e dell'adolescenza. In particolare, la collezione italiana documenta la condizione dell'infanzia in Italia in ambito psicologico, pedagogico, sociale, giuridico e statistico, privilegiando le politiche sociali, i servizi socioeducativi e il diritto minorile. Gli stessi ambiti disciplinari si ritrovano nella collezione IRC che si focalizza soprattutto sui diritti dei bambini, sulla condizione dell'infanzia e delle donne nel mondo e sull'economia dello sviluppo.

Il **catalogo** della Biblioteca, consultabile on line, si compone del **Catalogo unico del Centro nazionale**, che raccoglie documentazione bibliografica, filmografica, normativa e statistica, e del **Catalogo della documentazione di IRC**, che è perlopiù in inglese, francese e spagnolo, per un totale di circa 40.000 documenti cartacei, elettronici e multimediali.

La Biblioteca organizza eventi di presentazione di studi e ricerche e seminari di approfondimento.

#### I SERVIZI

- consultazione dei documenti, banche dati e periodici elettronici
- visione di film e documentari
- navigazione in Internet
- fotocopie di documenti
- prestito diretto e interbibliotecario
- reference e produzione di ricerche documentarie
- accesso da remoto ai periodici elettronici posseduti (per gli utenti abilitati).

#### ORARIO DI APERTURA

dal lunedì al venerdì dalle 9,30 alle 17,30

---

Biblioteca Innocenti Library Alfredo Carlo Moro  
Piazza SS. Annunziata 12, 50122 Firenze  
tel. 055/2037363 - fax 055/2037205  
e-mail [biblioteca@istitutodegliinnocenti.it](mailto:biblioteca@istitutodegliinnocenti.it)  
web [www.biblioteca.istitutodegliinnocenti.it](http://www.biblioteca.istitutodegliinnocenti.it)

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

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

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

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

### PER SEGNALARE INIZIATIVE E INVIARE MATERIALI E RAPPORTI

potete **CONTATTARE** la redazione del portale tramite mail a

**portale@minori.it**

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

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

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

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



## VANNA VINCI

è nata a Cagliari, dove ha frequentato l'Istituto europeo di design e lavorato come grafica pubblicitaria per diversi anni. Nota come autrice di fumetti a livello internazionale, ha esordito nel 1991, sulla rivista *Nova express*, con le storie *L'altra parte* e *Doppio sogno*. Nel 1996, con Giovanni Mattioli, ha realizzato *Una casa a Venezia* per l'editrice giapponese Kodansha. Da allora ha pubblicato oltre 15 volumi a fumetti, tra cui *Ombre*, *Guarda che luna*, *Lillian Browne*, *L'età selvaggia*, *Viaggio sentimentale*, *Aida al confine*, *Sophia la ragazza aurea*, *Sophia nella Parigi ermetica*, *Gatti neri cani bianchi*, oltre ai volumi de *La Bambina filosofica*. *Gatti neri cani bianchi*, in due volumi, è stato prodotto dalla casa editrice franco-belga Dargaud. Per Sergio Bonelli editore ha disegnato alcuni albi di *Legs Weaver*. Ha collaborato a riviste e quotidiani, da *Linus* a *lo Donna* del *Corriere della Sera*, da *Mondo Naif* a *l'Unità*. Come illustratrice ha collaborato con Associazione italiana biblioteche, Baribal, Battello a vapore, Einaudi ragazzi, EL, Fabbri, l'Unità, Mondadori, Museo Archeologico di Bologna, Provincia di Bologna, Provincia di Cagliari, Tam Tam. Nel 1999 ha vinto il premio Yellow Kid come miglior disegnatore; nel 2001 il premio Romics per la miglior opera di scuola europea; nel 2005, a Lucca Comics, il Gran Guinigi come miglior disegnatore.

I FRIZZI E LE SPIRITOSAGGINI  
VANNO USATI CON CAUTELA,  
COME TUTTE LE COSE  
CORROSIVE-



LE STRISCE RIPRODOTTE IN QUESTO NUMERO sono tratte dalla serie de *La bambina filosofica*, pubblicata in 4 volumi da Kappa Edizioni (2004-2008). Le parole della *bambina filosofica* sono "prese in prestito" da:

- Leo Longanesi, p. 5;
- Bette Midler, p. 20 e p. 65
- Margaret Thatcher, p. 38
- Georg Christoph Lichtenberg, p. 56 e p. 112
- Karl Kraus, p. 79
- Oscar Wilde, p. 80

cic