

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

n. 1/2003

# CITTADINI IN CRESCITA

nuova serie

**Strumendo** La ratifica della Convenzione  
di Strasburgo: protezione e garanzie  
per i bambini

**Sergio** La Convenzione europea  
sull'esercizio dei diritti dei fanciulli:  
una tappa decisiva verso il riconoscimento  
della soggettività dei minori

**Mancini** Come i bambini percepiscono  
i loro diritti: primi risultati  
di un'indagine in Molise

In evidenza  
**European Convention  
on the Exercise  
of Children's Rights**



Ministero del Lavoro  
e delle Politiche Sociali

Istituto degli Innocenti  
Firenze

1

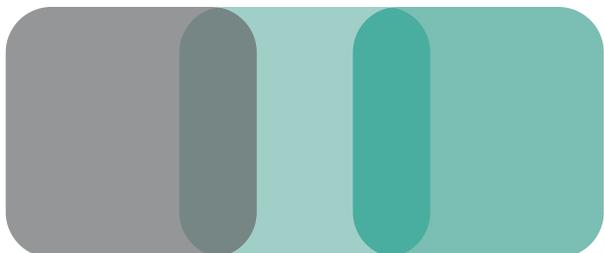
# CITTADINI IN CRESCITA

**Rivista del Centro nazionale  
di documentazione e analisi  
per l'infanzia e l'adolescenza  
n. 1/2003**



**Ministero del lavoro  
e delle politiche sociali**

**Istituto degli Innocenti  
Firenze**



Questa pubblicazione è realizzata dall'Istituto degli Innocenti di Firenze in attuazione della convenzione stipulata con il Ministero del lavoro e delle politiche sociali per la realizzazione delle attività del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza.

Tutte le pubblicazioni del Centro nazionale sono consultabili sul sito web [www.minori.it](http://www.minori.it)

#### **Comitato di redazione**

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

#### **Coordinamento editoriale**

Sabrina Breschi, Anna Buia, Ermenegildo Ciccotti, Alessandro Salvi, Antonella Schena

#### **Hanno collaborato a questo numero**

Chiara Barlucchi, Erika Bernacchi, Bona Guidobono Cavalchini, Micol Dal Canto, Francesca Foscarini, Cristina Gabbrielli, Enrico Moretti, Joseph Moyersoan, Tessa Onida, Roberta Ruggiero, Benedetta Costanza Tesi

#### **Realizzazione editoriale**

Maria Cristina Montanari con la collaborazione di Paola Senesi

#### **Progetto grafico e impaginazione**

Rauch Design, Firenze

#### **Cittadini in crescita n. 1/2003**

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

#### **Direttore responsabile**

Aldo Fortunati

Istituto degli Innocenti  
P.zza SS. Annunziata, 12  
50122 Firenze  
tel. 055 2037343  
fax 055 2037344  
e-mail [cnda@minori.it](mailto:cnda@minori.it)  
sito web [www.minori.it](http://www.minori.it)

La riproduzione è libera, con qualsiasi mezzo effettuata compresa la fotocopia, salvo citare la fonte e l'autore

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

## Sommario

### VII Editoriale

- 1 **La ratifica della Convenzione di Strasburgo: protezione e garanzie per i bambini**  
*Lucio Strumendo*
- 9 **La Convenzione europea sull'esercizio dei diritti dei fanciulli: una tappa decisiva verso il riconoscimento della soggettività dei minori**  
*Gustavo Sergio*
- 25 **Come i bambini percepiscono i loro diritti: primi risultati di un'indagine in Molise**  
*Antonio Mancini*

## Rassegne

### Organizzazioni internazionali

#### Organizzazione delle Nazioni unite

- 45 **Assemblea generale**
  - *Resolution 57/189, 12 February 2003, The Girl Child*
  - *Resolution 57/190, 19 February 2003, Rights of the Child*
- 46 **Consiglio di sicurezza**
  - *Resolution 1460 (2003), Children and Armed Conflict*
- 46 **Commissione sui diritti umani**
  - *Annual report of the Special Representative of the Secretary-General for children in armed conflict, Mr. Olara A. Otunnu, 3 March 2003*
  - *Report submitted by Mr. Juan Miguel Petit, Special Rapporteur on the sale of children, child prostitution and child pornography, 6 January 2003*
- 47 **Comitato sui diritti del fanciullo**
  - *Consideration of Reports Submitted by States Parties (Italy), 18 March 2003*
- 48 **UNICEF**
  - *End Child Exploitation: Stop the Traffic*

### Organizzazioni europee

#### Unione europea

- 49 **Consiglio dell'Unione europea**
  - *Direttiva 2003/9/CE, del 27 gennaio 2003, recante norme minime all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri*
  - *Regolamento 343/2003, del 18 febbraio 2003, che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda d'asilo presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un Paese terzo*

**50 Parlamento europeo**

- *Risoluzione del 15 gennaio 2003 sulla situazione dei diritti fondamentali nell'Unione europea.*
- *Decisione 291/2003/CE del 6 febbraio 2003, che istituisce l'Anno europeo dell'educazione attraverso lo sport 2004*

**51 Commissione europea**

- *Proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce una seconda fase del programma d'azione comunitaria (2004-2008) per prevenire la violenza contro i bambini, i giovani e le donne e per proteggere le vittime e i gruppi a rischio (programma DAPHNE II)*
- *Decisione della Commissione, del 25 marzo 2003, che istituisce un gruppo consultivo denominato "Gruppo di esperti sulla tratta degli esseri umani"*

**Consiglio d'Europa**

**53 Assemblea parlamentare**

- *Recommendation 1596 (2003), Situation of Young Migrants in Europe, 31 January 2003*

**Altre organizzazioni internazionali**

**54 Organizzazioni governative**

**55 Organizzazioni non governative**

**Organismi istituzionali italiani**

**Parlamento italiano**

**57 Leggi**

- *Legge 20 Marzo 2003, n. 77, Ratifica ed esecuzione della Convenzione europea sull'esercizio dei diritti dei fanciulli, fatta a Strasburgo il 25 gennaio 1996*
- *Legge 28 Marzo 2003, n. 53, Delega al Governo per la definizione delle norme generali sull'istruzione e dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione e formazione professionale*

**58 Proposte e disegni di legge**

**61 Commissione parlamentare per l'infanzia**

**64 Senato della Repubblica**

**70 Camera dei deputati**

**Governo italiano**

**76 Consiglio dei ministri**

**76 Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio**

**77 Ministero delle comunicazioni**

**77 Ministero per l'innovazione e le tecnologie**

**78 Ministero dell'interno**

**79 Ministero dell'istruzione, dell'università  
e della ricerca scientifica**

**79 Ministero del lavoro e delle politiche sociali**

**81 Corte di cassazione**

- *Sentenza n. 559 del 16 gennaio 2003, in merito all'affidamento dei figli*
- *Sentenza n. 648 del 17 gennaio 2003, in merito all'affidamento dei figli*

**80 Altri organismi istituzionali**

INPS

Polizia di Stato

**Regioni**

**84 Regione Abruzzo**

**84 Regione Basilicata**

**85 Regione Emilia-Romagna**

**85 Regione Friuli-Venezia Giulia**

**85 Regione Lazio**

**86 Regione Molise**

**Documenti**

**In evidenza**

**89 European Convention on the Exercise of Children's Rights**

**97 Organizzazione delle Nazioni unite**

**Comitato sui diritti del fanciullo**

- *Consideration of Reports Submitted by States Parties (Italy), 18 March 2003*

**109 Unione europea**

**Consiglio dell'Unione europea**

- *Direttiva del Consiglio, del 27 gennaio 2003, recante norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri*

**122 Commissione europea**

- *Proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce una seconda fase del programma d'azione comunitaria (2004-2008) per prevenire la violenza contro i bambini, i giovani e le donne e per proteggere le vittime e i gruppi a rischio (programma DAPHNE II)*

**133 Consiglio d'Europa**

**Assemblea parlamentare**

- *Recommendation 1596 (2003), Situation of Young Migrants in Europe, 31 January 2003*

- 139 ChildONEurope**
- *Mandato della rete europea di osservatori nazionali per l'infanzia*
- 141 Parlamento italiano**
- *Legge 20 marzo 2003, n. 77, Ratifica ed esecuzione della Convenzione europea sull'esercizio dei diritti dei fanciulli, fatta a Strasburgo il 25 gennaio 1996*

## **Ricerche e statistiche**

- 145 Indagine nazionale sugli istituti per minori in Italia**

## **Contesti e attività**

- 151 Monitoraggio dei programmi di cooperazione allo sviluppo in Centro America**
- 163 Eventi**
- 166 Indice tematico**

## Editoriale

Il varo della nuova serie di *Cittadini in crescita* ha un significato primario per il Ministero del lavoro e delle politiche sociali: intendiamo infatti farne, ancora più che nel passato, un punto di dibattito e di discussione sulle tematiche concernenti l'infanzia e l'adolescenza.

L'uscita del primo numero della nuova serie coincide con l'approvazione da parte del Consiglio dei ministri del nuovo Piano nazionale di azione e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva 2002-2004. Il Piano d'azione, complesso e articolato, frutto di lungo e approfondito lavoro dell'Osservatorio nazionale per l'infanzia, ha come priorità:

- il diritto primario del minore a vivere, crescere ed essere educato nell'ambito della propria famiglia;
- la tutela del minore nel campo educativo, formativo, lavorativo e del tempo libero;
- la tutela delle famiglie e dei minori in difficoltà;
- il benessere degli adolescenti;
- il contrasto della devianza e della delinquenza minorile;
- la lotta agli abusi, allo sfruttamento sessuale e alla pedofilia.

Al fine di operare per l'attuazione di queste priorità, il Piano indica delle linee guida che riguardano il sostegno della genitorialità, il potenziamento dei servizi per famiglie e minori in difficoltà attraverso il coinvolgimento di famiglie e associazioni che operino il più possibile nella normalità, l'attivazione di collaborazioni educative tra realtà scolastiche e realtà extrascolastiche per prevenire il disagio adolescenziale e l'abbandono del sistema formativo, l'avviamento di nuove strategie formative nei confronti degli adolescenti problematici che abbandonano i percorsi previsti nell'obbligo formativo e il sostegno delle realtà e delle libere aggregazioni giovanili nella creazione di opportunità positive nel tempo libero.

Una parte importante del documento è dedicata al piano straordinario per la chiusura degli istituti entro il 31 dicembre del 2006, con opportuni interventi di promozione di esperienze innovative di accoglienza e risposte integrative e/o sostitutive alla famiglia non idonea. L'Osservatorio per l'infanzia sta predisponendo le linee guida d'intervento che saranno sottoposte al vaglio decisionale del Governo il quale, tenuto conto della riforma del titolo V della Costituzione, concerterà con le Regioni gli interventi e i programmi sostitutivi all'istituzionalizzazione.

Le linee d'intervento enunciate sono alcuni dei temi su cui la rivista del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza focalizzerà la sua attenzione al fine di contribuire positivamente allo sviluppo delle politiche per l'infanzia, così come indicato nel Piano d'azione.

La pubblicazione nel prossimo numero della versione integrale del Piano d'azione vuole, appunto, permettere la sua diffusione a un ampio pubblico di operatori del settore e di quanti si impegnano per lo sviluppo e la promozione dei diritti dell'infanzia.

*Giovanni Daverio*  
Direttore generale per le tematiche familiari e sociali  
e la tutela dei diritti dei minori  
Ministero del lavoro e delle politiche sociali

*Cittadini in crescita* ha rappresentato e rappresenta un osservatorio privilegiato sulle tematiche dell'infanzia, dell'adolescenza e della famiglia e si propone di essere sempre di più un punto di riferimento importante per tutti coloro che dibattono e sono interessati ad approfondire questi argomenti. In quest'ottica, la rivista del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza cambia, a partire da questo numero, alcune sue caratteristiche con l'intento di focalizzare sempre meglio i temi al centro dell'attenzione degli operatori del settore e di quanti si occupano a vario titolo di minori, potenziando in particolare alcuni strumenti di consultazione utili al lettore.

Sotto il profilo della pianificazione delle uscite, la rivista, presentata in una veste grafica rinnovata pur nella continuità del segno grafico precedente, modifica la propria periodicità che diviene quadrimestrale. La rivista conferma il proprio orientamento a rappresentare uno spazio per sviluppare il dibattito culturale sulle tematiche minorili, mantenendo l'attenzione all'attualità dei temi trattati, in una prospettiva aggiornata che si propone di assicurare la coerenza interna tra le sezioni, ricercando in particolare una maggiore integrazione e omogeneità tra gli argomenti di ciascun numero. Al fine di dare alla rivista una più ampia possibilità di apertura a livello internazionale, saranno inseriti in lingua inglese abstract nella sezione Contributi e anche gli atti internazionali per i quali non esiste una traduzione italiana ufficiale. La rivista porrà, poi, particolare attenzione alla documentazione proveniente dalle Regioni, avendo per questo previsto un'apposita sezione per la rassegna della documentazione di livello regionale.

La redazione ha inoltre posto in essere uno sforzo per l'analisi e la revisione delle sezioni che caratterizzano il periodico, ai fini di renderne più agevole la consultazione da parte dei lettori. In questo senso, è stato introdotto nella sezione Rassegne uno specchio informativo a chiusura di ogni sottosezione, contenente il riepilogo dei documenti non rassegnati per esteso. Anche il sommario è stato complessivamente riorganizzato per favorire una migliore leggibilità, curando in modo particolare l'articolazione della sezione relativa alle rassegne non più ordinate sulla base delle diverse tipologie di attività, ma secondo le istituzioni preposte. Inoltre è stato inserito un indice ripartito in aree tematiche, alfabeticamente ordinate e contenenti gli argomenti trattati dal numero. L'indice è stato realizzato rifacendosi ai criteri da catalogazione semantica utilizzati nell'elaborazione delle diverse banche dati del Centro nazionale.

Confidiamo che l'introduzione di queste novità possa rendere la rivista più appetibile e interessante per i lettori, riaffermando la propria identità di strumento di lavoro sempre più utile e funzionale, a sostegno di chi si occupa della promozione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia.

Un sincero ringraziamento va, infine, a tutti coloro che hanno contribuito alla realizzazione della rivista, rendendone possibile la pubblicazione nella sua veste rinnovata.

*Ermenegildo Ciccotti*  
Coordinatore delle attività del Centro nazionale  
di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza

# La ratifica della Convenzione di Strasburgo: protezione e garanzie per i bambini

Lucio Strumendo  
Pubblico tutore dei minori del Veneto

*The article illustrates the issues raised by the European Convention on the Exercise of Children's Rights with regard to current Italian legislation, and with an eye towards the proposed reform of the justice system, and in particular the sector of juvenile justice. In addition to elements strictly related to trial procedures, the Convention also presents other important, innovative contents which are frequently under-evaluated in the current literature. An example is the strong stimulus on the national level (and on the sub-national level as well) for the establishment of an ombudsman for children. A similar figure, found only in a few of Italy's regions, would appear to play a major role in the overall "line-up" of safeguards for children/adolescents who lack a harmonious family life. The text also provides information on the initiative underway in the Region of Veneto (the first of Italy's regions to establish the figure of the ombudsman for children), looking at two of its aspects: the training of volunteer tutors and the promotion within the territory of an awareness of the rights of children and adolescents.*

L'argomento, pur essendo abbastanza specifico e tecnico, va inserito in un contesto e in uno scenario – all'inverso – molto attuale e visibile. Il tema è quello delle "forme" per consentire l'esercizio dei diritti del minore in determinati procedimenti giudiziari relativi alla famiglia, in adempimento alla Convenzione di Strasburgo; il contesto è quello della condizione del minore (del fanciullo) nel nostro Paese e dell'adeguatezza del sistema di protezione e di giustizia, per garantirgli i diritti della persona. Come si vede, un intreccio di questioni complesse – anche controverse – con cui si misurano sia gli orientamenti sulle politiche sociali, sia gli indirizzi di riforma del sistema giudiziario minorile.

Cercherò di avvicinarmi alle questioni, introducendo qualche considerazione.

## 1. Riflessioni preliminari

La prima considerazione è, in realtà, un'informazione introduttiva: è stata approvata la legge 20 marzo 2003, n. 77, *Ratifica ed esecuzione della Convenzione europea sull'esercizio dei diritti dei fanciulli, fatta a Strasburgo il 25 gennaio 1996*. Io credo che, per le considerazioni che svolgerò fra poco, si debba esprimere soddisfazione per la conclusione parlamentare di un adempimento già sottoscritto anche dal nostro Paese nel 1996, ma che si possa tuttavia affermare che il valore e l'attualità delle questioni in discussione (i diritti dei minori fra protezione e garanzie) non sono per ciò risolti o sminuiti ma, anzi, si ripropongono con forza ed evidenza all'attenzione delle istituzioni.

La seconda considerazione è data dal significato e dal ruolo assunto – nella nostra epoca globalizzata e nella nostra società aperta ai valori di giustizia e di democrazia – dalle asserzioni e decisioni degli organismi internazionali e comunitari (indirizzi, convenzioni, documenti, atti ecc.), di cui gli Stati – e l'Italia *in primis* – sono parte (Nazioni unite, Unione europea, Consiglio d'Europa ecc.). È un ruolo che – aderendo al principio di sussidiarietà – si configura come sempre più interessante e influente nelle politiche e nella legislazione degli Stati, orientandone e talvolta condizionandone le scelte.

È in questo contesto – credo – che si può comprendere lo svecchiamento che investe fin dagli anni Novanta anche la legislazione del nostro Paese in materia minore, quando si avvia il passaggio da una concezione delle relazioni fra lo Stato e i minori all'insegna dell'assistenzialismo paternalistico, verso una concezione radicata sul principio dei diritti della persona anche per il fanciullo. E in questa circostanza si spiegano anche le innovazioni a proposito delle politiche di promozione sociale e culturale, rivolte verso la famiglia e le altre istituzioni che operano per i fanciulli e con i fanciulli (legge 28 agosto 1997, n. 285, *Disposizioni per la promozione di diritti e di opportunità per l'infanzia e l'adolescenza*; legge 28 marzo 2001, n. 149, *Modifiche alla legge 4 maggio 1983, n. 184, recante «Disciplina dell'adozione e dell'affidamento dei minori», nonché al titolo VIII del libro primo del codice civile*). Fra queste innovazioni rientra anche l'idea di istituzioni nuove, che possono agire nella società (e anche in nuovi settori specifici come la tutela dei bambini) con ruoli di monitoraggio, di promozione, di prevenzione, di impulso, di azione conciliativa per trattenere il conflitto – anche familiare – entro gli ambiti del principio di beneficenza, riducendo il contenzioso giudiziario. Mi riferisco, in particolare, all'introduzione nei Paesi di democrazia più avanzata degli istituti dell'*ombudsperson* per i minori (difensori civici dell'infanzia, garanti dei diritti del fanciullo o pubblici tutori), la cui adozione da parte degli Stati membri è stata sollecitata da una serie di documenti internazionali e che in vari Paesi dell'Europa sono già stati adottati (da ultimo in Francia).

Ciò che intendo sostenere insomma, con questa riflessione di premessa, è che sia la ratifica della Convenzione di Strasburgo (a 7 anni dalla sua sottoscrizione), sia l'adozione di alcune specifiche istituzioni ivi previste – come quella del garante dei diritti del fanciullo (articolo 12 Convenzione) – sono la riprova che il processo di avanzamento e di implementazione delle istituzioni di democrazia è, da un lato, il frutto di una lenta ma proficua convergenza fra spinte sociali, civili, antropologiche e culturali che provengono dal basso, dalla società, dalla maturazione di bisogni e domande; e, dall'altro, sono il frutto dell'azione di trasmissione e di osmosi che trova nei consessi internazionali istituzionalizzati il motore di impulso e di stimolo.

Con la terza considerazione preliminare vorrei in breve tentare di dare qualche possibile motivazione all'identità e al ruolo dell'istituzione del pubblico tutore dei minori. Ho già detto degli orientamenti che a questo riguardo provengono dai consessi internazionali, promotori del riconoscimento e della valorizzazione dei diritti umani. In verità, in corrispondenza e in coerenza con quegli indirizzi, in molti Paesi europei e per ambiti diversi della vita sociale si è dato vita a istituzioni nuove, anche in risposta a nuove esigenze e a nuovi problemi per i quali la complessità delle dinamiche del

conflitto suggeriscono di ricercare soluzioni di “coesistenza”, di “amichevolezza”. Insomma, istituzioni ispirate all’idea del “diritto mite”, finalizzate a promuovere la comprensione degli attori antagonisti, ad attenuare il ricorso alle procedure legali e giudiziarie, a esercitare – con l’influenza della persuasione e dell’autorevolezza – azioni di equità e di umanizzazione.

Le formule utilizzate – come è noto – sono varie, così come diverse sono le denominazioni che hanno assunto queste istituzioni a partire dal 1809, quando in Svezia fu istituito il primo *ombudsman*. Eppure esse hanno delle costanti irrinunciabili. Sono in genere istituzioni promosse e radicate presso le assemblee elettive di rappresentanza – parlamenti, consigli regionali, provinciali o comunali – sono dotate di forte, dichiarata e visibile autonomia, in alcuni casi trovano il proprio fondamento addirittura nella costituzione (Austria, Spagna ecc.), in altri nella legge ordinaria. Sono istituzioni talvolta generaliste e destinate a interpersi fra il cittadino e la pubblica amministrazione (difensori civici), in altri casi specifiche, come quelle rivolte alla tutela dei minori.

La circostanza che vorrei segnalare è che in Italia, finora, nonostante i tentativi esperiti anche in sede di dibattito sulle riforme costituzionali, non si è dato luogo ad alcuna di queste istituzioni a livello nazionale mentre si registra, all’inverso, una precisa scelta di alcune Regioni. Il Veneto, fra queste, è stato indubbiamente antesignano, promotore e protagonista avendo istituito fin dal 1988 – e attivato in questi ultimi anni – sia il difensore civico regionale (legge regionale 6 giugno 1988, n. 28, *Istituzione del difensore civico*) sia il pubblico tutore dei minori (legge regionale 9 agosto 1988, n. 42, *Istituzione dell’ufficio di protezione e pubblica tutela dei minori*). È stata una scelta quella del Veneto allora – ed è oggi un’esperienza – che può assumere un valore paradigmatico, che si pone come un punto di riflessione interessante e stimolante anche per valutare gli esiti e le ipotesi di sviluppo dell’ordinamento interno nazionale rispetto alla Convenzione di Strasburgo. Mi riferisco in particolare ad alcune delle funzioni attribuite dalla LR 42/1988 al pubblico tutore dei minori – come quella della selezione e formazione dei tutori volontari – che non trovano corrispondenza in altre legislazioni europee e regionali sulla materia e che invece possono corrispondere ad alcune delle esigenze e delle soluzioni elencate dalla Convenzione in ordine ai diritti di ascolto e di partecipazione del fanciullo al processo.

È da qui – dalla riflessione su questo punto – che deriva l’idea di un approfondimento sull’attualità, sulle ricadute e sulle esigenze di articolazione e di sviluppo dell’ordinamento interno in attuazione della Convenzione di Strasburgo.

## 2. Approfondimenti necessari

Io credo che la ricerca, per addivenire ad alcune posizioni condivise, si possa sviluppare attorno ad alcuni nodi che cercherò di indicare sommariamente.

Vi è un primo punto, quasi preliminare, che trae origine, oltre che da alcune riflessioni della dottrina (Magno<sup>1</sup>), anche dall’andamento dei lavori parlamentari, in

<sup>1</sup> G. Magno, *Il minore come soggetto processuale. Commento alla convenzione europea sull’esercizio dei diritti dei fanciulli*, Giuffrè, 2001.

particolare dal confronto sull'impianto e sulle conclusioni dati al problema nel corso della precedente legislatura (XIII) e nel corso di questa XIV legislatura. Infatti, l'ipotesi di interpretare la Convenzione di Strasburgo come uno stimolo per la messa a punto delle norme interne in materia di tutela dei diritti del fanciullo, era stata ampiamente suffragata e argomentata nel corso del dibattito parlamentare al Senato nella precedente legislatura (sia in commissione sia in aula). Là l'*iter* del ddl di ratifica si arrestò il 2 novembre 2000 con l'approvazione dell'articolo 3, che prevedeva la delega al Governo a «emanare uno o più decreti legislativi recanti le disposizioni per l'adattamento dell'ordinamento giudiziario italiano ai principi e alle norme della Convenzione [...] al fine di assicurare al minore il diritto [...] ad essere consultato, di poter esprimere le proprie opinioni, ad essere informato [...] nonché di prevedere l'istituzione di forme di mediazione» (atto Camera 7411). Non così si è concluso l'11 marzo l'esame del disegno di legge del Governo alla Camera dei deputati, in questa legislatura (atto Camera 2105, Senato 1906), ove alla decisione della ratifica non si accompagna alcuna indicazione di riforma o implementazione degli istituti previgenti.

Ebbene io ritengo che, perlomeno per alcuni aspetti e per alcune definizioni, valga la pena di verificare l'adeguatezza del nostro ordinamento interno ai criteri e ai principi contenuti nella Convenzione; e perciò di valutare quali possano essere le ipotesi di riforma da prendere in considerazione nelle fasi successive alla ratifica.

In particolare – e vengo così al secondo gruppo di considerazioni – mi sembrano plausibili alcuni approfondimenti in ordine a tre questioni richiamate dalla Convenzione: l'istituzione di organi che promuovano e garantiscano l'esercizio dei diritti dei minori (articoli 12 e 3); l'introduzione di metodi di soluzione dei conflitti per prevenirli e per evitare procedimenti che coinvolgano il minore dinnanzi all'autorità giudiziaria (“la mediazione”, articolo 13); la messa a disposizione del minore che partecipa al processo, di alcuni sostegni (rappresentante, rappresentante speciale, assistente ecc.) per facilitare la sua presenza e la sua partecipazione al procedimento e rendere effettivi i suoi diritti di persona e di relazione (essere informato, esprimere la propria opinione ecc., articoli 2, 3 4, 5, 9, 10, 11, 14).

### **Organi di promozione e garanzia**

Quanto al garante dei diritti dell'infanzia o pubblico tutore (articoli 12 e 3 della Convenzione di Strasburgo), per la verità, non va sottaciuta la discrezione cautelativa e la circonlocuzione sintattica utilizzata dalla Convenzione nell'articolo 12. Così, lì, si dice: «Le parti incoraggiano» anziché “istituiscono” gli organi regionali; e poi «incoraggiano la promozione e l'esercizio dei diritti dei minori tramite organi che esercitano le funzioni» citate nel secondo comma. Insomma, una costruzione sintattica un po' artificiosa per far rilevare più le “funzioni” anziché le disposizioni sull'identità e sul ruolo dell'organo, la facoltatività anziché la necessità o l'obbligatorietà.

Non solo, la Convenzione sembra orientarsi a sollecitare anche altre due scelte: quella di organi nazionali, anziché regionali o territoriali in coerenza con la nostra forma di Stato; e quella di caratterizzare queste istituzioni con un impianto di funzioni prevalentemente di promozione, di sensibilizzazione, di proposte, tenendo sullo sfondo i diritti dei fanciulli e concentrando l'attenzione sul ruolo di interlocuzione di esse ver-

so il legislatore e verso le altre “agenzie” che promuovono le politiche per l’infanzia.

Insomma, un approccio di circospezione e di cautela, che merita di essere compreso e discusso anche con riguardo alle “diverse” esperienze che – come quella veneta – sono in campo.

In effetti, la legge regionale del Veneto – benché sia del 1988, un anno prima della Convenzione di New York – caratterizza la figura del pubblico tutore dei minori con ben altra consistenza, tipicità, efficacia e rilevanza di funzioni che io – alla luce dell’esperienza di questi due primi anni di attività e di osservazione – vorrei segnalare, entro lo schema della legislazione concorrente. La legge veneta, infatti, affianca ai noti e condivisi compiti di promozione culturale, di proposta e di sensibilizzazione per una cultura dei diritti dell’infanzia, altre due funzioni di grande interesse: quella di “vigilanza” sull’assistenza prevista ai minori che vivono fuori dalla famiglia (comunità, istituzioni ecc.), e quella per la “promozione, selezione, formazione dei tutori” (articolo 2, lettera a, LR 42/1988).

Non è qui la circostanza per illustrare i problemi, complessi e rilevanti, connessi con l’attività di “vigilanza”, che implicano relazioni di integrazione e collaborazione con la Regione, i servizi territoriali e l’autorità giudiziaria. Quanto invece all’altra funzione, quella di promozione e formazione dei tutori, voglio dire subito che è un compito inedito nel contesto delle tradizionali funzioni in materia di politica sociale attribuite alle Regioni e ai Comuni, al margine fra giurisdizione e amministrazione dei servizi, un ambito desueto e trascurato nel contesto delle organizzazioni per la tutela del minore, un compito oggi reso più attuale e necessario alla luce delle innovazioni e dei limiti posti dall’articolo 3 della legge 149/2001. Su questa linea di impegno, nel Veneto stiamo realizzando un’esperienza molto interessante. Ebbene sono convinto che tramite una legge nazionale di principio sia molto opportuno intervenire per incardinare presso un garante dei diritti dell’infanzia a livello regionale, una competenza di questo tipo; che è di prevenzione, di promozione, ma anche di azione amministrativa affinché – nel crinale fra gestione dei servizi e magistratura – ci sia chi opera per mettere a disposizione del minore (privo di genitori) una figura di assistenza e di rappresentanza (articolo 3 Convenzione) che metta il fanciullo nelle condizioni di essere informato, di conoscere, di esprimere le proprie opinioni nel procedimento che lo riguarda.

È in questo senso che colgo per prima l’esigenza di implementare il nostro ordinamento alla luce di principi contenuti nella Convenzione; che scorgo il legame funzionale fra l’articolo 12 e agli articoli 3 e 10 della Convenzione e che intravedo la configurazione di un segmento peculiare e significativo – quello del pubblico tutore e quello del tutore volontario adeguatamente formato e motivato – entro la “filiera” della tutela complessiva del minore, quando a esso siano venute meno le prestazioni unitarie della famiglia armonica.

Quindi non tanto – come sembra ritenere Giuseppe Magno<sup>2</sup> – nuove figure istituzionali in una logica di “superfluità confusiva” e “di inutile superfetazione normati-

---

<sup>2</sup> G. Magno, *op. cit.*

va”, che vanno sicuramente evitate, ma un percorso e un’occasione per apprestare gli strumenti necessari a rendere effettivo ciò che finora è stato confinato nella pura formalità dei codici e della prassi (nomina a tutore o di rappresentanti di strutture tutelari o di sindaci e amministratori locali).

Insomma il pubblico tutore dei minori come promotore di soggetti che garantiscano qualità, competenza e responsabilità nella rappresentanza e nell’assistenza dei minori in giudizio, per far sì che i loro diritti siano effettivamente realizzati. In sostanza: un’istituzione regionale – quella del pubblico tutore dei minori come luogo di promozione, selezione, formazione e assistenza dei tutori – risponderebbe anche all’esigenza (articolo 3 Convenzione) di assistenza e rappresentanza del minore nel processo, quando a essa non può corrispondervi il genitore; e tale soluzione – assieme a quella sul gratuito patrocinio nel caso in cui si renda necessaria la rappresentanza specialistica e legale – costituirebbe un modo effettivo e adeguato per garantire il minore come soggetto processuale. Quindi il garante inteso non come un pubblico rappresentante incaricato di gestire in prima persona la funzione dell’assistenza e della rappresentanza del minore nei procedimenti, ma come un organismo idoneo a promuovere, costituire e tenere un albo di persone particolarmente preparate e disponibili ad assumere l’incarico di tutore – nei casi eccezionali in cui il genitore non può o non deve esercitare le funzioni di assistenza e di rappresentanza – e ciò al fine di evitare che le relative funzioni siano solo formalmente svolte o trascurate da parte di soggetti che accettano mal volentieri la nomina fatta dal giudice.

Su questa strada, qui nel Veneto, stiamo già realizzando un’esperienza di formazione che sembra bene presagire. Ma non vi è dubbio che una legislazione nazionale darebbe diversa autorevolezza, certezza e visibilità a un ruolo così delicato e interposto fra le funzioni amministrative di assistenza e protezione – pur proprio delle Regioni e degli enti locali – e quelle legali di garanzia e di giurisdizione, proprie del livello nazionale. In questo senso ragiona anche la proposta di legge presentata dall’onorevole Livia Turco alla Camera dei deputati (atto Camera 695, in particolare agli articoli 7, 8 e seguenti, con i quali in sostanza si attribuiscono al pubblico tutore dei minori anche alcune funzioni amministrative disciplinate dalla legge 184/1983).

In questo senso auspico voglia muoversi anche il Governo che, a questo riguardo, nei documenti preparatori al Piano d’azione 2002-2004, fa cenno all’ipotesi di istituire figure di garanzia di questo tipo.

### **Soluzione dei conflitti e coinvolgimento dei minori nei procedimenti giudiziari**

Un secondo istituto, “raccomandato” dalla Convenzione di Strasburgo agli Stati membri, è quello della “mediazione”, all’insegna del criterio – già anticipato nella Convenzione di New York – di evitare procedimenti che coinvolgano i minori dinanzi all’autorità giudiziaria. Non mi voglio soffermare su questo aspetto. Ciò che mi interessa porre in luce al riguardo è soprattutto la convinzione, sempre più diffusa, che il sistema di regolazione dei conflitti ha continuamente bisogno di soluzioni alternative, di prevenzione, di mediazione, di coesistenza e di conciliazione; non tanto per contrapporsi alle sedi giudiziarie, ma per circoscrivere l’intervento di legalità ai casi non diversamente regolabili e risolvibili.

Siamo, insomma, di fronte a una problematica che sta all'incrocio fra cultura giuridica e scienze sociali e quindi di fronte all'esigenza di valutare il pregio delle azioni che si svolgono entro il principio di "beneficità" e con gli strumenti del consenso, della persuasione e del dialogo, rispetto a quelle che si svolgono entro il formalismo delle regole giudiziarie e del potere coercitivo.

La seconda valutazione che al riguardo vorrei rappresentare è se, come del resto evocato in alcune proposte di legge (proposta di legge Tarditi e altri, atto Camera 66), non si ponga l'esigenza di accompagnare – dopo la raccomandazione del Consiglio d'Europa R(98)1 e le linee guida contenute nella Carta europea degli standard di base sulla mediazione familiare – anche una disciplina di legge che, da un lato, determini il posizionamento istituzionale della "mediazione" fra protezione e giurisdizione, fra i servizi territoriali e la magistratura, fra i servizi e un'eventuale autorità di garanzia, ma dall'altro non perda di vista, nella ricerca della composizione del conflitto della coppia di genitori, soprattutto la centralità del minore, soggetto più debole per definizione ma anche soggetto a cui va la "considerazione prevalente" nel perseguire il suo interesse superiore.

### Strumenti di sostegno e garanzia per la partecipazione ai procedimenti giudiziari

La terza sommaria considerazione è dedicata agli istituti disciplinati dagli articoli 3, 4, 5, 9, 10, 11 e 14 della Convenzione, per i quali maggiormente si pone l'interrogativo se il nostro ordinamento giudiziario contenga già una risposta esaustiva e soddisfacente e soprattutto se definisca con immediata chiarezza a chi e come – in questa eventuale ipotesi – competa la responsabilità di assistere e rappresentare il minore dinnanzi all'autorità giudiziaria.

A me pare illuminante l'articolo 14. Esso sembra individuare il discrimine fra: il caso in cui è necessaria l'assistenza giudiziaria e la consulenza giuridica per la rappresentanza dei minori (da applicarsi anche ai casi di cui all'articolo 4 e 9) e per tali casi si deduce che sia necessario affidare la rappresentanza all'avvocato; e i casi, di cui agli articoli 3, 4, 5 e 9, per i quali l'assistenza ai minori e la rappresentanza può essere svolta dal genitore o (in sua assenza, impedimento o incompatibilità) dal tutore, idoneamente motivato, preparato, scelto o designato. Si tratta, insomma, di comprendere e declinare la definizione di "rappresentante" (articolo 2, lettera c) del suo ruolo (articoli 10 e 11) in relazione ai diritti del fanciullo (articoli 3, 4 e 5) e al ruolo dell'autorità giudiziaria (articoli 6 e 9).

### 3. Sviluppi futuri

Ho tentato sommariamente di svolgere solo una ricognizione, peraltro parziale, dei problemi e delle questioni che mi sembrano implicate nella ratifica della Convenzione di Strasburgo; ho cercato di interpretarne qualche possibile soluzione alla luce dell'esperienza – indubbiamente singolare e innovativa del Veneto – cercando di motivarne la plausibilità e il valore esemplificativo. Ho voluto sostenere l'opinione secondo cui la ratifica della Convenzione può essere un'occasione assai opportuna per pensare e provvedere a nuovi istituti, che segnino un progresso ulteriore della nostra,

pur avanzata civiltà giuridica, quali l'assistenza ai partecipanti al processo, il gratuito patrocinio, la diffusione della mediazione familiare, l'istituzione del garante dei diritti dell'infanzia.

È chiaro, a fianco di queste si pongono anche altre questioni che sono all'attenzione controversa di tutti e che sono – peraltro – all'ordine del giorno nel dibattito della dottrina e della giurisdizione, nonché nell'iniziativa parlamentare. Mi riferisco alla proposta di legge Tarditi e altri sull'affidamento condiviso dei figli (atto Camera 66); al compimento delle norme di attuazione del principio sul giusto processo (articolo 111 Costituzione); alle proposte di riforma della giustizia minorile (disegni di legge del Governo, atto Camera 2501 e 2517); all'attuazione delle disposizioni contenute nell'articolo 8, comma 4, nell'articolo 10 della legge 149/2001 e nell'articolo 336 del codice civile per garantire anche il gratuito patrocinio.

Ma sia questa sia quelle questioni rinviano all'esigenza di avvicinarci da un lato all'adempimento di quelle raccomandazioni che in più occasioni gli organismi internazionali hanno formulato (ONU, Consiglio d'Europa, Parlamento europeo ecc.); dall'altro a elaborare proposte affinché le istituzioni del nostro Paese (Governo, Parlamento, Regioni) si prendano cura di promuovere e di garantire i diritti dei fanciulli, anche attraverso l'istituzione di organismi idonei e autorevoli come potrebbe essere quello del pubblico tutore dei minori, che io declinerei più appropriatamente come garante dei diritti dei fanciulli.

Credo che forse possa essere considerata troppa ardita l'opinione di Leonardo Lenti<sup>3</sup> là dove dice «credo che il nuovo sistema che emergerà [...] vedrà una riunificazione degli strumenti di tutela [...]. Al centro di questo nuovo sistema non vi sarà più il Tribunale per i Minorenni, ma vi saranno piuttosto i servizi sociali degli Enti locali, o forse anche la figura, ancora alquanto vaga ed indeterminata, del Difensore Pubblico dei minorenni».

In conclusione, al di là di previsioni o auspici che possono apparire azzardati, mi sembra comunque plausibile e meritevole sostenere quelle ipotesi di lavoro che vanno nella direzione sia di valorizzare le responsabilità di chi opera nell'ambito dei servizi di protezione, sia di rafforzare le forme di promozione, prevenzione e risoluzione amichevole dei conflitti, soprattutto quando vi sono in campo i bambini e i soggetti deboli.

<sup>3</sup> L. Lenti (a cura di), *Tutela civile del minore e diritto sociale della famiglia*, vol. VI, Prefazione, Milano, Giuffrè, 2002. Fa parte di P. Zatti, *Trattato di diritto di famiglia*.

# La Convenzione europea sull'esercizio dei diritti dei fanciulli: una tappa decisiva verso il riconoscimento della soggettività dei minori

Gustavo Sergio  
Procuratore della Repubblica per i minorenni di Venezia

*The object and the aim of the European Convention on the Exercise of Children's Rights, recently ratified by Italy, is the promotion of children's rights, the recognition of children's rights on trial and the arrangement of instruments aimed at facilitating the exercise of these rights. The concrete nature of trial rights will make more visible substantive rights and will have an effect not only on judicial procedures, but on social customs as well, favouring thorough consideration of the growing independence of children.*

*Reception in Italy of the functions and objectives of the new bodies involved in the promotion of children's rights as provided in the Convention, is proving difficult precisely because the legal culture is still linked to an old model of safeguards addressed to "minors", that is to say to individuals incapable of protecting themselves. The ombudsman contemplated under a number of legislative proposals functions as a body which safeguards rights through administrative and procedural powers that overlap with the protection functions of the local governing bodies and with the judicial functions of the Public Prosecutor. Such active functions could cover up even the judicial right of the child to make direct exercise of his or her rights of personality. This is why steps must be taken for a more in depth study of the spirit of the recently ratified European Convention.*

## 1. Dall'interesse del minore ai diritti del bambino

### 1.1 La concezione pubblicistica della potestà

All'asimmetria della condizione personale e sociale del bambino rispetto agli adulti corrispondeva fino a pochi anni fa, sul piano giuridico, una condizione generale di incapacità sia nei rapporti personali che patrimoniali e una posizione di soggezione ai genitori strettamente collegata a tale incapacità. Di qui la struttura unilaterale – potere-soggezione – del rapporto educativo tra genitori e figlio, nell'ambito del quale i diritti relazionali della personalità del bambino non sono riconosciuti.

Il sistema minorile disegnato dal RD 1404 del 1934 e dal codice civile del 1942 è, infatti, fondato non sui diritti del bambino ma sulla sua incapacità in quanto minore<sup>1</sup>. Quando nel 1942 lo Stato autoritario riformò il diritto di famiglia, trasformò la potestà – che era un istituto della famiglia – in un potere pubblicistico da esercitarsi *nell'interesse del figlio* dal capo famiglia o dal tutore, comprendente sia i

<sup>1</sup> Cfr. G. Sergio, *La giustizia minorile. Funzioni, competenze struttura*, in L. Lenti (a cura di), *Tutela civile del minore e diritto sociale della famiglia*, vol. 6, Milano, Giuffrè, 2002, p. 1 e seguenti. Fa parte di P. Zatti, *Trattato di diritto di famiglia*.

rapporti personali sia quelli patrimoniali riferibili al minore. Per quanto riguarda i primi il codice, nel solco di una tradizione antichissima, disegna una relazione unilaterale che comporta la “soggezione” del figlio ai genitori (articolo 316, comma 1, cc), temperata a seguito della riforma del diritto di famiglia del 1975 dal dovere del genitore di «tener conto della capacità, dell’inclinazione naturale, e delle aspirazioni dei figli» (articolo 147 cc). Per i rapporti patrimoniali l’esercizio della potestà comporta la rappresentanza nell’attività negoziale e l’amministrazione dei beni appartenenti ai figli minori, previa eventuale autorizzazione del giudice tutelare o del tribunale civile (cosiddetto controllo preventivo). Se per i rapporti personali non è configurabile un conflitto tra genitore e figlio minore, poiché al potere-dovere del primo corrisponde la soggezione del secondo (salvo il controllo successivo nell’interesse del minore attuato dal tribunale per i minorenni), per i rapporti patrimoniali il codice civile e di procedura civile contemplano la possibilità di un conflitto d’interessi e la nomina di un curatore speciale da parte del giudice, su istanza anche del figlio stesso ancorché incapace (articolo 320 comma 6, 321 cc, 78 e 79 cpc).

Al tribunale per i minorenni e al giudice tutelare, dunque, fu – ed è ancora – attribuita una funzione di controllo (successivo) dell’esercizio della potestà e della tutela, nel segno dell’interesse pubblicistico della protezione dell’infanzia e della gioventù individuato dall’articolo 31 della Costituzione<sup>3</sup>, e non la tutela giurisdizionale dei diritti della personalità dei soggetti coinvolti in relazioni familiari conflittuali e lesive<sup>3</sup>.

### 1.2 Il rapporto educativo secondo la Costituzione e la Convenzione di New York

Il sistema descritto è entrato in crisi anche sul piano giuridico e istituzionale a seguito del riconoscimento dei diritti del fanciullo attuato dalle Nazioni unite con la Convenzione di New York del 1989 ratificata con la legge n. 176 del 1991. Ma esaminiamo più da vicino l’evoluzione di una vicenda che con la ratifica della Convenzione europea sull’esercizio dei diritti dei fanciulli, fatta a Strasburgo il 25 gennaio 1996 (legge 20 marzo 2003, n. 77) tocca una tappa decisiva.

La nostra Costituzione già riconosce i diritti inviolabili dell’uomo senza distinzioni, neppure con riguardo alla condizione personale e sociale propria dei bambini. Non contempla l’istituto della potestà ma il dovere-diritto dei genitori di mantenere, istruire ed educare i figli e il diritto di questi ultimi di sviluppare la loro personalità in questo rapporto se i genitori sono in grado di assolvere i loro compiti (articoli 2 e 30). Proprio dall’inviolabilità dei diritti umani discende il dovere della Repubblica di rimuovere gli ostacoli che impediscono il pieno sviluppo della persona umana (articolo 3). I diritti dell’uomo, dunque, non sono né pubblici né privati, sono inviolabili. Di qui la disarmonia, fino a oggi insuperata, tra la Costituzione che riconosce i diritti del bambino e la loro corrispondenza biunivoca con quelli dei genitori, e la concezione del codice civile del 1942 – solo sfiorata dalla riforma del diritto di famiglia del

<sup>2</sup> Cfr. A. Trabucchi, *Del matrimonio*. Art. 147, Padova, Cedam, 1976-1977, p. 264. Fa parte di L. Carraro, G. Oppo, A. Trabucchi (a cura di), *Commentario alla riforma del diritto di famiglia*.

<sup>3</sup> Così, invece, P. Zatti, *Rapporto educativo e potere d’intervento del giudice*, in M. De Cristofaro, A. Belvedere (a cura di), *L’autonomia dei minori tra famiglia e società*, Milano, Giuffrè 1980, p. 287.

1975 – incentrata sulla funzione pubblicistica della potestà e dunque sul controllo discrezionale di natura amministrativa del tribunale per i minorenni<sup>4</sup>. Se il giudice adotta discrezionalmente provvedimenti nell'interesse del minore – e dunque per il suo bene – sindacando l'esercizio del potere pubblicistico attribuito ai genitori, la difesa non è necessaria e perciò essa fino alla riforma introdotta dalla legge 28 marzo 2001, n. 149, *Modifiche alla legge 4 maggio 1983, n. 184, recante «Disciplina dell'adozione e dell'affidamento dei minori»*, nonché al titolo VIII del libro primo del codice civile – la cui entrata in vigore è sospesa fino al 30 giugno 2004 – era soltanto consentita. In questi casi, infatti, il tribunale per i minorenni non costituisce o modifica diritti ma governa interessi, e dunque i suoi provvedimenti non sono neppure ricorribili per cassazione<sup>5</sup>.

La novità introdotta nel 1989 dalla Convenzione di New York sui diritti del fanciullo – rispetto alla nostra Costituzione – è costituita dalla concretezza e specificità del riconoscimento, che configura i diritti fondamentali dell'uomo in funzione della peculiare condizione di debolezza dei soggetti di minore età. Così *l'interesse del minore*, da astratto valore pubblicistico e metaindividuale incarnato dalle scelte concrete dell'esercente la potestà o delle autorità o istituzioni pubbliche e private investite di funzioni di protezione del bambino, si trasforma nel criterio interpretativo che l'articolo 3 della Convenzione così esplicita: «in tutte le decisioni relative ai fanciulli di competenza delle istituzioni pubbliche o private di assistenza sociale, dei tribunali, delle autorità amministrative o degli organi legislativi, l'interesse superiore del fanciullo deve avere una considerazione preminente». L'applicazione di tale criterio non modifica la natura delle decisioni, ma le orienta alla considerazione preminente delle esigenze del bambino. Perciò quelle adottate dal giudice, che concernono la garanzia di diritti inviolabili, conservano i caratteri propri della giurisdizione e si distinguono dagli interventi di promozione e protezione decisi dagli organi legislativi, dalle autorità amministrative e dalle istituzioni pubbliche e private di assistenza sociale. In questo senso anche la riforma dell'articolo 111 della Costituzione (legge costituzionale n. 2/1999), stabilendo che la giurisdizione si attua mediante il giusto processo regolato dalla legge, completa l'evoluzione del sistema. Il rito camerale della volontaria giurisdizione in materia di famiglia previsto dal codice di procedura civile del 1940 – le cui modalità di svolgimento sono quasi totalmente rimesse alla discrezionalità del giudice (articoli 737 e seguenti) – non è più adeguato ai procedimenti riguardanti le relazioni familiari, le cui decisioni incidono sui diritti fondamentali delle persone. Tali procedimenti devono essere perciò forti anche nelle garanzie e la legge dovrà predefinire i poteri-doveri, le facoltà processuali delle parti e del giudice<sup>6</sup>.

4 Così M. T. Zanzucchi, *Introduzione e parte generale*, vol. 1, 6. ed, Milano, Giuffrè 1964, p. 47-48. Fa parte di M. T. Zanzucchi, *Diritto processuale civile*. Sulla natura amministrativa piuttosto che giurisdizionale dei procedimenti relativi all'intervento del giudice a protezione dei minori si veda anche P. Vercellone, *Relazione introduttiva*, in P. Dusì (a cura di), *Le procedure giudiziarie civili a tutela dell'interesse del minore*, Milano, Giuffrè 1990, p. 87.

5 Cfr. Cassazione, Sezioni unite civili, 23 ottobre 1986, n. 6220. Si tratta di un indirizzo consolidato: si veda anche: Cassazione, 2 maggio 1987, n. 4131; Cassazione, 10 giugno 1988, n. 3931; Cassazione, 3 maggio 1989, n. 2060; Cassazione, 3 luglio 1990, n. 6776; Cassazione, 21 dicembre 1991, n. 13845; Cassazione, 8 febbraio 1994, n. 1265 ecc.

6 Cfr. A. Proto Pisani, *Battute d'arresto nel dibattito sulla riforma del processo minorile*, in «Il foro italiano», 2002, I, 3305.

## 2. Capacità del bambino ed esercizio dei diritti

La nascita del bambino come soggetto capovolge, dunque, la concezione tradizionale della sua soggezione alla potestà. In Francia la riforma del *Code Civil* realizzata nel 1970 (legge n. 70-459) sostituisce il termine *puissance*, corrispondente all'antica *potestas*, con *autorité*, derivante dal latino *augêre* (che fa crescere), che sottolinea l'adesione spontanea che si realizza nell'interazione educativa tra genitore e figlio. Nello stesso senso è la modifica del paragrafo 1626 del BGB (Bürgerlich Gesetz Buch) realizzata in Germania nel 1979. La parola *gewalt* (potere) è stata sostituita con quella di *sorge* (cura) e nel secondo comma della disposizione si legge che «nell'allevamento e nell'educazione del figlio i genitori prendono in considerazione la crescente capacità ed il crescente bisogno del figlio di agire indipendentemente ed in modo responsabile. Essi discutono con il figlio per quanto ciò sia opportuno in base al suo stato di sviluppo, dei problemi relativi alla sua cura e mirano al comune accordo».

Anche in Italia il testo dell'articolo 147 del codice civile – rinnovato nel 1975 dalla riforma del diritto di famiglia – dà rilievo, come si è detto, alla capacità, all'inclinazione naturale, alle aspirazioni del figlio ma l'impianto pubblicistico e il carattere unilaterale delle relazioni familiari ed educative – cui corrisponde il controllo discrezionale degli organi giudiziari minorili – è rimasto immutato. Perciò, anche dopo la ratifica della Convenzione di New York la considerazione distinta della posizione del bambino rispetto a quella del genitore e la valorizzazione della sua crescente autonomia – strettamente correlata allo sviluppo della personalità – stenta a entrare nella prassi giudiziaria e amministrativa nonostante il riconoscimento del diritto all'ascolto stabilito dall'articolo 12.

La ratifica della Convenzione di Strasburgo del 1996 sull'esercizio dei diritti del bambino modifica questa situazione. Il carattere pratico dei diritti processuali che essa riconosce, rende finalmente visibili i diritti sostanziali incidendo, così, non solo sul piano giuridico ma anche sul costume e allo stesso tempo si riflette sul modo stesso di concepire la capacità del fanciullo. Il codice civile del 1942, considerando distintamente capacità giuridica e capacità di agire (articoli 1 e 2), concepisce il soggetto in modo astratto – sia esso persona giuridica o persona fisica – quale mero centro d'imputazione dei rapporti giuridici. Si riconosce in questo una deriva patrimonialistica che considera il soggetto in funzione dei beni<sup>7</sup>, secondo una concezione antica (*nulle terre sans seigneur*) oramai superata dal riconoscimento dei diritti inviolabili dell'uomo contenuto nelle costituzioni moderne. Per i diritti della personalità, infatti, titolarità ed esercizio necessariamente coincidono perché i diritti inviolabili dell'uomo si manifestano soprattutto nelle sue scelte esistenziali, si riferiscono al suo farsi, allo svolgersi della personalità nelle formazioni sociali (articolo 2 Cost.), allo sviluppo della persona umana (articolo 3 Cost.)<sup>8</sup>.

Le condizioni personali e sociali di debolezza (quali la minore età), rilevano sotto altri aspetti. Per un verso non offuscano la pari dignità di ognuno (articolo 3 Cost.),

<sup>7</sup> Cfr. A. Corasaniti, voce *Stato delle persone*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. 43, Milano, Giuffrè, 1990, 962.

<sup>8</sup> Cfr. A. Corasaniti, *op. cit.*, 965.

per l'altro richiedono interventi di sostegno e protezione che la Costituzione contempla specificamente nell'articolo 31 a favore della maternità, dell'infanzia, della gioventù, della famiglia, e della tutela giurisdizionale dei diritti, riconosciuta dall'articolo 24 indistintamente a «tutti» e dunque anche ai fanciulli. Perciò non è possibile desumere dall'articolo 2 del codice civile una limitazione astratta e assoluta all'esercizio dei diritti della personalità fino al diciottesimo anno di età. Ciò collide non solo con il riconoscimento dei diritti inviolabili dell'uomo, contenuto nell'articolo 2 della Costituzione, ma anche con la natura stessa di tali diritti, che si realizzano innanzi tutto nelle scelte esistenziali, in direzione del «pieno sviluppo della persona umana» (articolo 3 Cost.).

Di qui lo sfavore delle legislazioni moderne nei confronti delle limitazioni all'esercizio dei diritti della personalità e cioè all'autodeterminazione dell'uomo quanto al proprio destino, alla libera adozione da parte sua delle scelte esistenziali attraverso cui egli di tale destino si rende artefice. E ciò anche quando le limitazioni hanno dichiarate finalità di protezione di soggetti ritenuti, in via presuntiva e generale, non in grado di valutare criticamente le scelte da adottare e le conseguenze che ne possono derivare per l'età immatura o per riconosciute condizioni di inferiorità fisica o psichica. Perciò il legislatore negli ultimi tempi ha valorizzato l'autonomia degli adolescenti, nonostante il peso di una contraria tradizione non solo giuridica ma del costume.

Così la legge 22 maggio 1978, n. 194, *Norme per la tutela sociale della maternità e sull'interruzione volontaria della gravidanza*, consente l'erogazione diretta ai minorenni di mezzi anticoncezionali e riconosce nella «donna», ancorché minorenni, la protagonista del procedimento diretto a ottenere dal giudice tutelare l'*autorizzazione a decidere* l'interruzione di gravidanza (articolo 12, legge 194/1978).

Nella stessa direzione si colloca anche la legge 15 febbraio 1996, n. 66, *Norme contro la violenza sessuale*, che ha riconosciuto la liceità dei rapporti sessuali dei minorenni di età superiore ai 14 anni (anche del tredicenne se si tratta di rapporti tra minorenni con una differenza di età non superiore ai tre anni) per rispettare il diritto degli adolescenti alla sessualità.

Le convenzioni di New York e di Strasburgo e la più recente legislazione nazionale riguardante il minore (legge 149 del 2001) valorizzano, perciò, per l'esercizio dei diritti della personalità la «capacità di discernimento», che riguarda la consapevolezza del bambino sulle sue relazioni personali, la concreta attitudine a orientarsi e determinarsi in ordine alle conseguenti scelte esistenziali.

La concezione tradizionale attribuisce al genitore e al tutore il potere di rappresentare chi per legge deve essere ritenuto incapace, per esprimersi e decidere al posto loro anche se nel loro interesse. Le convenzioni, invece, considerano i bambini soggetti *tout court* – per quanto in condizione di debolezza – valorizzando il concreto sviluppo della loro capacità che dà sostanza ai diritti della persona. Dunque la capacità di discernimento consente al bambino di manifestare preferenze, scelte, di esprimere opinioni «su ogni questione che lo interessa» (articolo 12, comma 1, Conv. ONU). Queste, naturalmente, sono soggettive, limitate in relazione al livello di maturità, condizionate dall'ambiente, dall'educazione, dall'esperienza proprio come acca-

de anche all'adulto, ma dovranno essere egualmente prese in considerazione dall'autorità pubblica chiamata a sciogliere con una decisione un conflitto, come da chiunque svolga nei confronti del fanciullo un ruolo educativo o di protezione.

Così il bambino capace di discernimento parteciperà direttamente al giudizio in cui si discute del suo futuro, manifestando con un atteggiamento attivo la sua dignità anche nel rapporto asimmetrico con il giudice, come interlocutore della vicenda giudiziaria insieme a tutti gli altri interessati. L'ascolto dunque costituisce una particolare forma di difesa del bambino, un diritto processuale adeguato alle condizioni personali di un soggetto in età evolutiva sul quale la vicenda giudiziaria produce comunque i suoi effetti. Perciò, accanto all'*audizione* del minore volta a raccogliere dichiarazioni e informazioni su fatti rilevanti per la decisione, all'ascolto valutativo (diretto o mediato attraverso un consulente) praticato per individuare le esigenze del minore – forme evidentemente disposte dal giudice (si veda appresso, paragrafo 3.4) – è nata una nuova forma di ascolto, prevista dagli articoli 12 della Convenzione di New York e 3 e 6 di quella di Strasburgo, doverosa e non discrezionale perché riconosciuta come diritto processuale del bambino<sup>9</sup>.

In conclusione, la categoria giuridica della *capacità di agire*, a seguito della ratifica della Convenzione di Strasburgo del 1996, ha perso la portata generale che le era riconosciuta e che resta limitata ai soli rapporti patrimoniali in funzione della tutela dell'affidamento e di quella dell'incapace nell'attività negoziale (articoli 377, 378, 424, 428 cc).

### 3. Le misure previste dalla Convenzione europea sull'esercizio dei diritti dei fanciulli

#### 3.1 Contenuti generali della Convenzione

L'articolo 1 stabilisce che l'oggetto della Convenzione riguarda:

- a) la promozione dei diritti del bambino;
- b) la concessione di diritti processuali;
- c) la facilitazione del loro esercizio in modo che essi da soli, o tramite altre persone o organi, possano essere informati e autorizzati a partecipare ai procedimenti davanti a un'autorità giudiziaria che li interessano, e cioè quelli concernenti l'esercizio della responsabilità parentale, l'affido e il diritto di visita che incidono sui diritti relazionali della personalità del fanciullo riconosciuti dagli articoli 5, 9, 12 e 19 comma 2, della Convenzione di New York.

Dunque va distinto un triplice contenuto. Il primo, generale, riguarda la promozione dell'esercizio dei diritti del bambino, di tutti i diritti dunque. Essa dovrà essere realizzata attraverso organi nazionali le cui funzioni minime sono previste nell'articolo 12 di cui appresso si dirà (paragrafo 6). Il secondo concerne il riconoscimento di diritti processuali (articoli 3 e 4) che consegue necessariamente alla titolarità dei diritti sostanziali della personalità poiché tutti – dunque anche i bambini – possono tutelare i propri diritti in giudizio (articolo 24 Cost.). Infine la Convenzione, accanto al

<sup>9</sup> Cfr. G. Sergio, *L'ascolto del minore e la giustizia*, in «Famiglia e diritto», n. 6, 1999, 590 e seguenti.

riconoscimento dei diritti processuali, prevede come rimedio alla condizione di debolezza del bambino la figura del cosiddetto rappresentante, cioè di una persona come un avvocato (oppure un organo) nominata per agire davanti all'autorità giudiziaria in nome del bambino, chiamata a facilitare l'esercizio dei suoi diritti o comunque a sostenerlo in una situazione ove all'asimmetria con gli adulti si aggiunge la situazione di conflitto tra i suoi genitori e il confronto con l'autorità (articolo 2, lettera c).

### 3.2 Figura e ruolo del rappresentante

Il *rappresentante* deve innanzi tutto fornire al bambino ogni informazione appropriata al suo caso e alla vicenda processuale, comprese le spiegazioni relative alle eventuali conseguenze derivanti dall'accoglimento della sua opinione, tenendo conto dell'età e concreta capacità, a meno che ciò non comporti rischi per il suo benessere. Potrà, in relazione alla maturità del bambino, aiutarlo a mettere a punto la sua opinione e portarla a conoscenza dell'autorità giudiziaria (articolo 10, comma 1).

L'etimo latino *repraesentare* significa “mettere davanti agli occhi, riprodurre” e tale è la prima accezione in italiano del lemma “rappresentare”. Pertanto la Convenzione arricchisce il tradizionale significato del termine giuridico “rappresentante” che designa chi agisce in nome e per conto di un'altra persona. La specificità del ruolo disegnato dall'articolo 10, evidenzia la peculiarità della funzione svolta dal rappresentante. Non si tratta di agire solo nel nome e per conto del bambino ma soprattutto di promuovere – dopo averla fatta comunque maturare, se possibile in relazione alla concreta capacità di discernimento – l'opinione propria del bambino da portare a conoscenza del giudice. È un compito nuovo che configura la relativa autonomia, la posizione distinta del fanciullo rispetto a quella dei genitori e comunque degli adulti, in vista della considerazione da parte del giudice dei diritti umani delle persone coinvolte nel procedimento e dunque anche dei suoi.

In definitiva, dunque, quello del rappresentante è un ruolo duplice: di soggetto nominato per agire nel nome del bambino davanti al giudice (articolo 2, lettera c) e di soggetto chiamato ad assistere il fanciullo “dotato di discernimento” per aiutarlo a esercitare – anche direttamente se possibile – i suoi diritti processuali previsti dagli articoli 3 e 4 della Convenzione (articolo 10).

### 3.3 Diritti processuali del bambino

Esaminiamo più da vicino le misure di ordine processuale previste dalla convenzione.

Nei procedimenti giudiziari che riguardano i suoi rapporti familiari «in particolare quelle relative all'esercizio delle responsabilità di genitore» (articolo 1, comma 3, Conv. europea), è attribuito al bambino capace di discernimento il diritto – di cui egli stesso direttamente può chiedere di beneficiare – di ricevere ogni informazione pertinente, di essere consultato ed esprimere la propria opinione, di essere informato delle eventuali conseguenze pratiche dell'accoglimento della sua opinione, come di ogni altra decisione (articolo 3).

L'articolo 4, poi, stabilisce il diritto del bambino di richiedere al giudice, direttamente o attraverso altre persone o istituzioni, la nomina di un rappresentante speciale quando il diritto interno privi i titolari delle responsabilità parentali della facoltà di

rappresentare il bambino a causa di un conflitto d'interessi con quest'ultimo. Tale diritto potrà essere riconosciuto anche ai soli bambini capaci di discernimento. In questo caso il ruolo del rappresentante sarà strettamente collegato alla capacità del bambino, per consentirgli di esercitare pienamente i suoi diritti senza sostituzioni "nel nome" del minore.

La corrispondente disposizione prevista dall'articolo 9 contempla il potere del giudice di nominare il rappresentante (eventualmente un avvocato) in caso di conflitto d'interessi. La nomina potrà essere prevista dagli Stati anche per realizzare, comunque, una rappresentanza *distinta* del bambino nei procedimenti che lo riguardano (comma 2). Si tratta di un'opzione che attribuisce al minore, in ogni caso, la possibilità di avere accanto nei procedimenti che lo riguardano, un soggetto («se del caso un avvocato») con funzioni di rappresentanza o di mera assistenza se egli è dotato di capacità di discernimento. In tal modo la posizione del minore nel processo resterà comunque distinta da quella dei genitori anche in mancanza di un conflitto d'interesse (cfr. punto 53 della *Relazione esplicativa*).

Nella *Relazione esplicativa* alla Convenzione si ricorda (punto 56) che spesso «il diritto interno prevede che i titolari delle responsabilità parentali possono agire in nome del figlio anche senza essere stati designati specificamente». Si pensi per esempio al caso previsto dall'articolo 273 cc che attribuisce al genitore esercente la potestà il potere di agire nell'interesse del minore (e dunque nel nome di lui) per promuovere l'azione di dichiarazione giudiziaria di paternità o maternità. In questi casi, dunque, essi non sarebbero tenuti ai doveri previsti dall'articolo 10, comma 1, per i rappresentanti. Tuttavia gli Stati esaminano la possibilità di estendere tali doveri anche ai titolari della responsabilità parentale (articolo 10, comma 2).

L'articolo 5 prevede la possibilità per gli Stati di riconoscere al bambino «altri eventuali diritti processuali». E cioè il diritto: di chiedere di essere assistito da una persona di sua scelta che l'aiuti a esprimere un'opinione; di chiedere, lui stesso o tramite altre persone o istituzioni, la nomina di un rappresentante *distinto*, se del caso un avvocato; di nominare il proprio rappresentante; di esercitare in tutto o parzialmente le prerogative proprie della *parte*.

In conclusione la Convenzione prevede regole che possono adattarsi ai vari ordinamenti a partire dalle tradizioni giuridiche e culturali di ciascun Paese. Tuttavia la funzione innovativa e di armonizzazione delle varie esperienze giuridiche – peculiare di ogni convenzione generale – tende: ad assicurare al minore coinvolto nei procedimenti di diritto di famiglia una posizione distinta rispetto a quella dei genitori (cioè assolutamente quando si determina un conflitto d'interesse); a privilegiare l'esercizio diretto dei diritti da parte del bambino e dunque a ridurre, se possibile, la funzione del rappresentante a quella di assistenza per aiutare il fanciullo a farsi un'opinione informata da portare a conoscenza dell'autorità giudiziaria.

### 3.4 Ruolo dell'autorità giudiziaria

Il giudice prima di prendere una decisione deve:

- «a) esaminare se dispone di informazioni sufficienti in vista di prendere una decisione nell'interesse superiore del fanciullo e se del caso, ottenere informazioni sup-

plementari in particolare da parte di coloro che hanno responsabilità di genitore» (articolo 6, Conv. europea).

Il riferimento a queste ultime persone chiarisce la natura delle informazioni in questione. Non si tratta di notizie strettamente attinenti al merito della causa, che il giudice di regola raccoglierà attraverso l'istruttoria condotta nel rispetto dei principi del giusto processo. Esse riguardano, invece, l'interesse preminente del minorenne e dunque le sue esigenze particolari, le condizioni individuali ed esistenziali che ne caratterizzano la personalità.

La decisione, infatti, inciderà proprio sui diritti relazionali del bambino riconosciuti dalla Convenzione di New York e cioè: sul diritto di essere allevato dai genitori (articolo 5); di convivere con loro ovvero, quando ci sia separazione, d'intrattenere regolarmente rapporti personali e contatti diretti con entrambi (articolo 9); di essere protetto da ogni forma di maltrattamento, violenza fisica e mentale, sessuale, negligenza, abbandono (articolo 19); di ricevere una protezione sostitutiva in caso di privazione temporanea o definitiva del suo ambiente familiare, mediante la sistemazione temporanea presso una famiglia (o in caso di necessità presso un istituto per l'infanzia) nel rispetto dell'esigenza di una certa continuità dell'educazione, della sua origine etnica, religiosa, culturale e linguistica (articolo 20).

● «b) Quando il fanciullo è considerato dal diritto interno come avente un discernimento sufficiente, l'autorità giudiziaria:

- si accerta che il fanciullo abbia ricevuto ogni informazione pertinente;
- consulta personalmente il fanciullo, se del caso, e se necessario in privato, direttamente o attraverso altre persone o organi, nella forma che riterrà più appropriata tenendo conto del discernimento del fanciullo, a meno che ciò non sia manifestamente in contrasto con gli interessi superiori dello stesso.» (articolo 6, Conv. europea).

Il giudice dovrà, dunque, verificare che il fanciullo sia nelle condizioni soggettive e oggettive di esprimere un'opinione. Sotto il secondo profilo egli verificherà se sia adeguatamente informato in relazione alla sua età e concreta capacità (cfr. articolo 2, lettera d). Si tratta di un dovere di controllo poiché, come si è visto, non spetta al giudice ma al rappresentante dare informazioni al bambino.

Infine, stabilirà i modi e le forme della consultazione. Si impongono alcune precisazioni: “consultare”, non equivale a “sentire”, “esaminare”, “interrogare”. Il bambino non è parte in senso stretto del processo, non ha la legittimazione a proporre domande giudiziarie nei confronti dei genitori o di chi ne esercita in tutto o in parte le funzioni. Dunque il giudice in persona lo interpellerà per consentirgli di esprimere un'opinione – eventualmente, se necessario, anche «in privato» – oppure incaricherà altri di raccoglierla al suo posto.

Ben diversa è l'*audizione*, l'*esame* del bambino chiamato a riferire come testimone fatti rilevanti per la decisione della causa<sup>10</sup>. In questi casi sarà necessario rispettare il principio del contraddittorio, ricorrendo alle forme eventualmente previste dalle re-

<sup>10</sup> L'*esame* è previsto dall'articolo 412 cc, l'*audizione* dall'articolo 6, comma 9, legge 898/1970 che la ricomprende espressamente tra i mezzi di prova, utilizzando dunque una terminologia coerente poiché l'articolo 245 cpc parla di *audizione* dei testimoni.

gole procedurali per proteggere il piccolo testimone senza menomare il diritto di difesa delle parti costituite.

La consultazione personale del bambino, infine, è un dovere del giudice corrispondente al diritto del minore previsto dall'articolo 3, non una sua facoltà. La decisione contraria costituisce un'eccezione che, nello spirito dell'articolo 3 della Convenzione di New York, si giustifica solo quando l'ascolto sia *manifestamente* contrario all'interesse del bambino.

- «c) tenere nel debito conto l'opinione espressa» (articolo 6, Conv. europea).

L'ascolto del minore, dunque, è un diritto processuale peculiare del bambino, innovativo rispetto alle regole processuali tradizionali. Come si è visto, esso non gli attribuisce la posizione e i poteri di una parte ricorrente o interveniente, tanto che l'articolo 5, lettera d), contempla il riconoscimento di tale ruolo solo in via eventuale e comunque come diritto *processuale supplementare*.

L'opinione del bambino non riferisce fatti ma le sue opzioni esistenziali nell'ambito della relazione con i genitori che è familiare, educativa, affettiva. Il giudice ha il dovere di tenerne conto proprio perché la decisione, che riguarda in primo luogo le parti costituite e le loro richieste, incide anche sui diritti relazionali del bambino.

Ciò costituisce una concreta applicazione del principio posto dall'articolo 3, comma 1, della Convenzione di New York. Perciò la Cassazione, annullando una decisione pronunciata in tema di adottabilità senza che il minore interessato fosse stato consultato, ha riconosciuto l'esistenza di un indirizzo normativo che intende attribuire alla personalità e alla volontà del minore un ruolo non indifferente in relazione alle decisioni che lo riguardano<sup>11</sup>.

#### 4. Tempi del procedimento e diritti del bambino

Gli articoli 7 e 8 stabiliscono per i procedimenti che riguardano un fanciullo: il dovere deontologico del giudice di agire prontamente per evitare ogni inutile ritardo; la necessità di procedure che assicurino esecuzione rapida delle decisioni dell'autorità giudiziaria; l'attribuzione al decidente del potere processuale di adottare provvedimenti immediatamente esecutivi; l'attribuzione all'autorità giudiziaria del potere di procedere d'ufficio quando il benessere del bambino sia seriamente minacciato. La Convenzione, dunque, richiede l'adozione di un modello processuale che attribuisce al giudice il potere – e la responsabilità – di governare i tempi del procedimento per assicurare una tempestiva tutela giudiziaria al bambino.

Va precisato che il testo dell'articolo 8 non contraddice il modello previsto dall'articolo 111 Cost. – secondo cui «ogni processo si svolge nel contraddittorio tra le parti in condizione di parità davanti a un giudice terzo e imparziale» – che attribuisce uno specifico e diretto rilievo costituzionale al diritto umano al giusto processo, riconosciuto dall'articolo 6 della Convenzione europea di Roma del 4 novembre 1950, ratificata con legge 848/1955. Il giudice imparziale non può assumere anche il ruolo

<sup>11</sup> Cfr. Cassazione 23 luglio 1997 n. 6899 (presidente e relatore Carbone), in «Il diritto di famiglia e delle persone», n. 1, 1998 p. 54 e seguenti.

di parte pubblica che spetta, naturalmente, al pubblico ministero. Questi è, quindi, l'autorità pubblica che d'*ufficio* ricorrerà al giudice, anche senza la sollecitazione degli organi di protezione dell'infanzia, richiedendo un provvedimento giudiziario. La disposizione dunque vincola gli Stati parti ad attribuire al giudice il potere di pronunciare anche di ufficio i provvedimenti nell'interesse del minore, ma non gli attribuisce la legittimazione a iniziare il procedimento che spetta al pubblico ministero.

Anche il nostro codice civile distingue la legittimazione processuale nei procedimenti di separazione personale dei coniugi e divorzio, attribuita ai coniugi (con l'intervento del pubblico ministero), dal potere del giudice di adottare anche d'*ufficio* provvedimenti urgenti (articoli 150, comma 3, 155, comma 8, del cc; articoli 70, n. 2, e 708, comma 3, cpc; articoli 4, comma 8, 6, comma 9, e 10 della legge 898/1970 e successive modifiche). Tale, del resto, è l'indicazione letterale della disposizione in esame che concepisce il potere di impulso officioso «nelle procedure che concernono un fanciullo».

Quello della tempestività delle decisioni e della loro esecuzione è un problema strettamente legato al rapporto tra azione dei servizi e tutela giurisdizionale dei diritti. Le locuzioni utilizzate negli articoli esaminati hanno un significato sufficientemente ampio (quali «obbligo di agire celermente», «inutile ritardo», «benessere del minore seriamente minacciato») per comprendere le varie realtà degli ordinamenti dei Paesi del Consiglio d'Europa: sia quella in cui la tutela del bambino si realizza in un rapporto di subordinazione funzionale dei servizi di protezione dell'infanzia dall'autorità giudiziaria<sup>12</sup>; sia quella in cui i servizi svolgono autonomamente la loro azione (preventiva e riparativa), salva la possibilità di ricorso al giudice delle parti interessate quando si determinano situazioni di conflitto con pregiudizio dei diritti fondamentali delle persone coinvolte<sup>13</sup>.

## 5. Tutela non conflittuale dei diritti della personalità

All'inevitabile vaghezza dei riferimenti agli istituti processuali corrisponde la linearità della scelta stabilita nell'articolo 13 della Convenzione: «Per prevenire o risolvere i conflitti, ed evitare procedure che coinvolgano un fanciullo dinnanzi ad un'autorità giudiziaria, le Parti incoraggiano la mediazione o ogni altro metodo di soluzione dei conflitti, nonché la loro utilizzazione per concludere un accordo nei casi appropriati determinati dalle Parti».

I conflitti sono sempre nocivi per i bambini, soprattutto se si considera la loro condizione naturale di debolezza. Anche l'articolo 19 della Convenzione di New York considera l'intervento giudiziario come una misura aggiuntiva ed eventuale da adottare solo «se necessario». Infatti, stabilisce che «per tutelare il fanciullo contro ogni forma di violenza [...] di abbandono o di negligenza, di maltrattamenti o di sfruttamento, compresa la violenza sessuale» devono essere adottate misure di prote-

<sup>12</sup> Cfr. G. Dosi, *Giustizia e servizio sociale. L'esigenza di un nuovo paradigma*, in A. Pinna (a cura di), *Minori duemila. Luci ed ombre del sistema di protezione (Quaderni tutela minori n. 8)*, 2000, p. 112 e seguenti.

<sup>13</sup> Cfr. G. Sergio, *La giustizia minorile*, cit., p. 49.

zione consistenti in programmi sociali o interventi individuali finalizzati al sostegno, al trattamento, alla mediazione, al monitoraggio dei casi. Esse dovranno «altresì includere, se necessario, procedure di intervento giudiziario».

Emerge alla fine un disegno equilibrato e coerente che, mentre attribuisce ai bambini nuovi e particolari diritti processuali – con ausili che ne assicurano l'effettività – estendendo anche a loro forme di tutela giurisdizionale dei diritti relazionali della personalità, ridimensiona l'intervento del giudice alla sua funzione di tutela giurisdizionale dei diritti, incoraggiando nuovi percorsi per prevenire e sciogliere i conflitti personali e affettivi. Il contesto giudiziario, infatti, è caratterizzato dal rispetto del *principio di legalità*. Il diritto presidia le relazioni personali (e patrimoniali) tra i soggetti, stabilendo regole di comportamento in funzione delle responsabilità di ciascuno e delle conseguenze che sul piano giuridico ne derivano.

Tuttavia la fissazione di obblighi e responsabilità non può di per sé assicurare la qualità delle relazioni affettive, l'effettività delle risposte a bisogni specifici. L'intervento dei servizi sociosanitari, necessario a sostenere nell'ambito della famiglia soggetti deboli quali i bambini e a promuovere lo sviluppo della loro personalità, può svilupparsi nell'ambito di una relazione di fiducia fondata sul principio del consenso informato. Esso, in quanto diretto a promuovere, prevenire e curare piuttosto che a controllare e accertare, è oggi caratterizzato da forme e modalità che spostandosi dall'ambito giurisdizionale si collocano in quello amministrativo. Ciò vale, in modo particolare per la consulenza, conciliazione, sostegno per gli interventi di mediazione dei conflitti familiari che sono perciò concepiti come alternativi alla giurisdizione. Si tratta, per una parte, di rispettare la dignità e l'autonomia delle persone, la privatezza delle relazioni familiari, un diritto umano riconosciuto non solo agli adulti (articolo 8 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo) ma anche ai bambini (articolo 16 della Convenzione di New York), dall'altra parte, di favorire lo sviluppo di una relazione di aiuto, di alleanza tra operatori e utenti che rende possibile l'efficacia degli interventi.

La ratifica della Convenzione accelera dunque le trasformazioni del sistema minore iniziata con lo sviluppo della rete dei servizi (sempre più efficiente e autonoma) e maturate con l'introduzione del giusto processo. Ne consegue una più nitida distinzione degli interventi di protezione del bambino dalla tutela giurisdizionale dei diritti della personalità e la necessità di affidare ad altri organi le funzioni di promozione dei diritti del bambino, tradizionalmente svolte dalla magistratura con il conseguente rischio di estensione al di là del *proprium* della giurisdizione degli interventi giudiziari.

## 6. La promozione dei diritti dei bambini da parte di "organi nazionali"

### 6.1 Funzioni

La Convenzione di Strasburgo nel distinguere gli interventi di protezione del bambino dalla tutela giurisdizionale dei diritti della personalità, stabilisce anche un nuovo punto di equilibrio tra le due funzioni. Nel momento in cui attribuisce ai bam-

bini diritti processuali, riconduce l'azione del giudice alla sfera sua propria della tutela contenziosa dei diritti. L'azione promozionale sviluppata dalla magistratura – soprattutto quella minorile – in tempi in cui la dimensione personale e soggettiva del bambino era sconosciuta o trascurata<sup>14</sup>, è stata attribuita dalla Convenzione agli organi nazionali previsti dall'articolo 12, una nuova figura comunemente indicata come “garante dei diritti del fanciullo”.

Garante non in senso giudiziario, poiché la tutela giurisdizionale dei diritti è di esclusiva competenza del giudice, ma di promozione autorevole, di esercizio di un «magistero di persuasione»<sup>15</sup> oscillante tra il *principio di legalità*, riaffermato attraverso il sostegno pratico dei diritti del fanciullo e del loro esercizio, e quello di *benevolentia*, con la diffusione di una cultura favorevole al rispetto dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza. La Convenzione, infatti, considera realisticamente la naturale debolezza della condizione dei bambini, che oltre a limitarne l'autonomia rende meno visibili le loro esigenze, più debole la loro voce. Perciò l'articolo 12 stabilisce che la promozione e l'esercizio dei diritti del bambino siano incoraggiati da organi nazionali che avranno tra l'altro la funzione di:

- a) formulare proposte per rafforzare il dispositivo legislativo relativo all'esercizio dei diritti dei fanciulli; b) formulare pareri sui progetti legislativi relativi all'esercizio dei diritti dei fanciulli; c) fornire informazioni generali relative all'esercizio dei diritti dei fanciulli, ai mezzi di comunicazione, al pubblico ed alle persone o agli organi che si occupano di questioni relative ai fanciulli; d) ricercare l'opinione dei fanciulli e fornire loro ogni informazione appropriata. (articolo 12)

L'azione del nuovo organo, dunque, si svolge su due piani. Il primo di promozione generale della condizione giuridica e sociale del fanciullo che ha come interlocutori: le assemblee legislative dello Stato e delle regioni – cui il titolo V della Costituzione attribuisce in via esclusiva la competenza in materia di interventi e servizi sociali –; i mezzi di comunicazione di massa, l'opinione pubblica, i soggetti e le istituzioni che si occupano dei bambini e delle loro esigenze (scuola, organizzazioni sportive, del tempo libero ecc.). Il secondo piano è di promozione specifica utilizzando il metodo dell'inchiesta, l'ascolto di esigenze, opinioni, bisogni, richieste dei bambini cui fornire informazioni e sostegno specifici, eventualmente anche con segnalazioni mirate agli organi competenti.

In Italia solo la Regione Veneto e il Friuli-Venezia Giulia hanno già istituito da tempo l'Ufficio di pubblica tutela dei minori (rispettivamente con le leggi regionali n. 42/1988 e 49/1993), cui sono attribuite funzioni che anticipano significativamente quelle indicate dalla Convenzione.

<sup>14</sup> Cfr. G.P. Meucci, *I figli non sono nostri*, Firenze, Vallecchi, 1974.

<sup>15</sup> L'espressione è di Lucio Strumendo, *Pubblico tutore dei minori della Regione Veneto, che all'autorevolezza dell'esperienza istituzionale aggiunge quella di studioso della materia. Si rinvia all'opera da lui curata, Costituzione, diritti umani, garanzie. Forme non giurisdizionali di tutela e promozione*, Padova, Cedam, 1998.

Il precedente più famoso e rilevante è l'*ombudsman*, una figura istituzionale pubblica sorta in Scandinavia e poi rapidamente diffusa in Europa, nominata dagli organi eletti per realizzare una mediazione tra i cittadini (o loro categorie) e l'amministrazione pubblica. Si tratta di una forma di tutela non conflittuale, caratterizzata da procedure informali, diretta a un aggiustamento complessivo e conveniente degli interessi in gioco. Il *difensore civico* la realizza anche con il peso della sua credibilità e prestigio, agendo con approccio persuasivo in vista soprattutto dei risultati concreti da raggiungere.

Nel caso dei bambini, di soggetti caratterizzati da una naturale condizione di debolezza connessa all'età evolutiva, il compito essenziale del difensore, o meglio del *garante dei diritti dei bambini è differente*. Non si tratta tanto di mantenere o realizzare un equilibrio tra i diritti dei cittadini e i doveri dell'amministrazione pubblica, quanto di incoraggiare e sostenere l'esercizio dei diritti dei bambini. Il difensore civico, infatti, realizza la tutela informale dei diritti dei cittadini in alternativa a quella giurisdizionale, cui i diretti interessati possono comunque ricorrere. Il garante dell'infanzia, invece, deve rendere socialmente visibile la soggettività dei bambini e la peculiarità delle loro esigenze e adottare iniziative generali e specifiche dirette a facilitare in concreto l'esercizio dei loro diritti nei procedimenti in materia di famiglia.

Ma la soggettività dei fanciulli deve esprimersi anche fuori dall'ambito giudiziario, per esempio in relazione agli interventi di protezione effettuati dai servizi. Si pensi al diritto riconosciuto dall'articolo 25 della Convenzione di New York:

Gli Stati Parti riconoscono al fanciullo che è stato collocato dalle Autorità competenti al fine di ricevere cure, protezione o una terapia fisica o mentale, il diritto a una verifica periodica di detta terapia e di ogni altra circostanza relativa alla sua collocazione. (articolo 25 Conv. ONU)

Gli organi amministrativi (assistenziali, sanitari, scolastici) o giudiziari già esercitano funzioni di protezione, cura, istruzione, garanzia nei confronti dei bambini, adottando iniziative e decisioni che coinvolgono i loro diritti personali, relazionali, sociali. Non possono nello stesso tempo promuovere una verifica che riguarderà anche le scelte di chi ha disposto i trattamenti e la sistemazione in questione. Questo è, invece, lo spazio proprio del garante: incontrare i bambini, informarsi delle loro opinioni, fornire loro ogni informazione idonea è tra le funzioni previste dall'articolo 12 della Convenzione, quella che direttamente consente loro di esercitare ben determinati diritti riconosciuti dalla Convenzione di New York.

## 6.2 Caratteri del garante e finalità della sua azione

Se tali sono le funzioni essenziali di promozione dei diritti dei fanciulli, è facile desumere i caratteri che i nuovi organi devono possedere. Secondo la relazione alla Convenzione (punto 59) essi costituiscono un sistema cooperante sia a livello nazionale che internazionale (articolo 16, comma 2, lettera c). La Convenzione, indicando una pluralità di organi (*organes nationaux*), suggerisce un'articolazione diffusa sul territorio, del resto assolutamente necessaria se si vuole realizzare una rete facilmente accessibile e vicina ai bambini, alle strutture operative e alle autorità competenti a provvedere alle loro esigenze, che sono quelle degli enti locali.

La funzione di formulare proposte e pareri diretti a rafforzare il dispositivo legislativo concernente l'esercizio dei diritti dei fanciulli presuppone l'autorevolezza personale e istituzionale di chi è chiamato a svolgerla. E, infatti, la *Relazione esplicativa* indica come modello possibile quello dell'ombudsman (punto 60) che, come si è visto, è espressione delle assemblee elettive ed è un soggetto terzo rispetto agli interessi in gioco. Del resto la possibilità di esercitare un magistero di persuasione autorevole richiede la posizione distinta del garante sia dagli organi elettivi che lo hanno nominato, sia da quelli amministrativi e giudiziari che hanno specifiche responsabilità nella protezione e tutela giurisdizionale del bambino e dei suoi diritti.

Tali sono i caratteri che secondo la ricordata legge 42/1988 della Regione Veneto contraddistinguono la figura del Pubblico tutore dei minori. Eletto dal Consiglio regionale con maggioranza di due terzi degli aventi diritto, dura in carica 5 anni e «svolge la sua attività a tutela dei minori in piena libertà ed indipendenza e non è sottoposto ad alcuna forma di controllo gerarchico o funzionale» (articoli 4 e 1, legge 42/1988). Le sue funzioni essenziali sono: quella di esprimere pareri sulle proposte di atti normativi o di indirizzo che la Regione intende emanare; di promuovere, in collaborazione con gli enti locali e tramite collegamenti con la pubblica opinione e con i mezzi d'informazione, iniziative per la diffusione di una cultura dell'infanzia e dell'adolescenza che rispetti i diritti dei minori; di reperire, selezionare, preparare persone disponibili a svolgere attività di tutela e di curatela, di fornire consulenza e sostegno ai tutori o ai curatori nominati; di vigilare sull'assistenza prestata ai minori collocati fuori della propria famiglia; di segnalare ai servizi sociali, all'autorità giudiziaria e alle competenti amministrazioni pubbliche casi e situazioni che richiedono interventi immediati (articolo 2 della legge citata).

L'azione del garante dei diritti dei bambini, dunque, non può confondersi neppure incidentalmente – pena la sua vanificazione – con i controlli amministrativi sulla qualità dei servizi né con la tutela penale e civile dei diritti promossa dal pubblico ministero e dai privati legittimati o, nel caso dei bambini, dalle figure istituzionali (il pubblico ministero, il tutore) o dai soggetti (i genitori, il curatore speciale) cui è attribuito il ruolo di rappresentanza e/o di assistenza del fanciullo di cui sopra si è detto.

La promozione dei diritti del fanciullo è il primo degli scopi indicati dall'articolo 1 della Convenzione che, per essere raggiunto, richiede un'azione autorevole e dunque non in diretta competizione e conflitto con quella degli organi già esistenti, cui è affidata la protezione e la tutela giurisdizionale dei diritti del fanciullo. Alla luce di tutto ciò si comprende il valore e l'importanza pratica che assume la formazione di volontari, eventualmente anche professionisti dell'avvocatura, disponibili a svolgere quel nuovo ruolo di rappresentanza-assistenza disegnato dalla Convenzione per facilitare (e comunque rendere possibile) l'esercizio dei diritti dei bambini nei procedimenti che lo riguardano, e quello di tutore o curatore già previsto dal codice civile.

Si tratta di un'attività – da collegare opportunamente a quella di *gratuito patrocinio e consulenza legale* (articolo 14 della Convenzione) – che ha contenuti non solo tecnici ma anche culturali, destinata a rendere possibile la realizzazione dello scopo principale della Convenzione: la facilitazione dell'esercizio dei diritti del fanciullo.

### 6.3 Garante dei diritti o super tutore?

I caratteri e le funzioni del nuovo organo, la finalità promozionale della sua azione stentano a essere recepite in Italia poiché la cultura giuridica, nonostante la ratifica delle convenzioni internazionali sui diritti del fanciullo, è ancora legata al vecchio modello tutelare che si rivolge al *minore*, cioè a un soggetto che è innanzi tutto un incapace da proteggere.

Alcuni progetti di legge, già presentati nella passata legislatura e ancora riproposti pressoché invariati in quella attuale, concepiscono il garante come un organo tutelare dotato di poteri amministrativi e processuali che, da un lato, si sovrappongono alla funzione di protezione attribuita dalla Costituzione agli enti locali, dall'altro, oscurano il diritto del bambino di esercitare direttamente i diritti della personalità. Emerge così la figura di un super tutore, una specie di pubblico ministero attivo anche sul versante amministrativo, una chimera onnipotente destinata a entrare in conflitto con gli altri protagonisti della vicenda e a rendere più difficile la possibilità della mediazione o dell'utilizzazione di altri metodi di risoluzione dei conflitti.

S'impone l'adeguamento di tali progetti alla lettera e allo spirito della Convenzione di Strasburgo appena ratificata.

# Come i bambini percepiscono i loro diritti: primi risultati di un'indagine in Molise

Antonio Mancini

Assegnista di ricerca, Università degli studi del Molise

*In light of the principles approved under the UN Convention on the Rights of the Child, the initial results of an empirical survey involving approximately one thousand children in the Molise Region are presented. Particular attention is paid to the development of an awareness of children's rights on the part of the children themselves. The proposed empirical approach revolves around gauging the children's knowledge of these rights, researching the ways and degrees in which they interpret and perceive them.*

## 1. Introduzione

La *Convenzione ONU sui diritti del fanciullo* rappresenta un quadro di riferimento organico all'interno del quale collocare tutti gli sforzi compiuti negli ultimi decenni a difesa dei diritti dei bambini<sup>1</sup>. Nel corso degli ultimi anni essa ha segnato il punto di passaggio da una concezione dei diritti dei bambini incentrata unicamente sui loro bisogni essenziali, a un'impostazione che accosta ai primi la convinzione che, esattamente come gli adulti, i bambini abbiano dei diritti, diritti civili e politici, ma anche economici, sociali e culturali.

Guardando rapidamente all'evoluzione più recente del dibattito sui diritti dei bambini<sup>2</sup>, emerge che la riflessione intellettuale raggiunge livelli rispettabili solamente negli anni Ottanta del secolo scorso, quando si inizia a discutere più approfonditamente del concetto di "più favorevoli o migliori interessi del bambino" quale supporto del principio secondo cui le problematiche dei bambini dovrebbero informare le decisioni legali che li riguardano. Ma numerose sono le difficoltà, a partire da una definizione univoca di "infanzia" o di "bambino" come categoria sociale o come individuo, influenzati da fattori storici, sociali e culturali. Il concetto di infanzia rimane difficile da inquadrare per diversi motivi, per cui, ad esempio, la stessa visione di una persona al di sotto dei diciotto anni come "non adulta" rischia di oscurare la diversità del bambino dall'adulto, con il conseguente pericolo di stabilire una falsa uniformità di bisogni e di diritti. In ogni modo, risulta evidente come l'infanzia sia una condizione caratte-

**1** Come stabilito nell'articolo 1 della Convenzione ONU, per bambino (*child*) intendiamo «ogni essere umano in età inferiore ai diciotto anni, a meno che, secondo le leggi del suo Stato, sia divenuto prima maggiorenne». Di conseguenza, quando utilizzeremo il termine "bambini" (*children*) ci riferiremo a ogni cittadino d'età compresa tra 0 e 18 anni, prendendo a riferimento quella fascia di popolazione generalmente identificata come "bambini e adolescenti".

**2** Per un quadro storico di quanto la concezione secondo la quale i bambini hanno specifici diritti sia relativamente recente, si rimanda, tra gli altri, ai lavori di: R. Takanisci (1978); S.N. Hart e Z. Pavolic (1991); J.M. Hawes (1991). Si segnalano, altresì, i contributi della Parte prima e seconda del volume pubblicato dal Ministero dell'interno - Direzione generale dei servizi civili (1991) e, più di recente, il volume curato da A. Saporiti (1998).

rizzata da un'assenza di potere e come le definizioni stesse di bambino e di infanzia comportino valori e atteggiamenti della società stessa verso i bambini<sup>3</sup>.

A partire da questi stessi anni, invece, appare meno problematica la definizione di “diritti”, soprattutto se si pensa che ancora negli anni Settanta era diffusa un'interpretazione che etichettava e discuteva i diritti dei bambini nei termini del famoso aforisma che guardava a tali diritti come a “uno slogan in cerca di definizione”<sup>4</sup>. La discussione sui diritti dei bambini, quindi, non viene più condotta secondo l'idea di Jean Vallé<sup>5</sup> – il quale vedeva nel bambino un utile investimento nei confronti della società e perciò bisognoso di protezione e di assistenza da parte dei singoli individui – ma si riconduce alle idee di dignità umana e di uguaglianza politica, soffermando la riflessione sul concetto di autonomia, così da evitare una facile e possibile confusione fra diritti e doveri. Il valore normativo dell'autonomia sottolineato nella teoria dei diritti, attribuisce agli individui una serie di capacità che permettono loro di prendere decisioni indipendenti e proteggono l'integrità della persona nel fare le proprie scelte. Ma per i bambini la questione potrebbe sembrare differente, in quanto essi hanno meno abilità e capacità e perciò sono più vulnerabili e bisognosi di assistenza e protezione. È da queste considerazioni che deriva una sorta di doppio standard, profondamente radicato nella nostra società, secondo cui si giustifica un sistema di diritti per gli adulti (che assicura loro l'opportunità di esercitare dei poteri) e di un sistema di diritti per i bambini (che preveda la loro protezione, ma che allo stesso tempo li tenga sotto il controllo degli adulti), tracciando tra loro, arbitrariamente, una linea di confine – che coincide con il riconoscimento della maggiore età – che separa il dare diritti agli adulti dal negarli ai bambini<sup>6</sup>.

È da queste e da altre riflessioni che matura la necessità di operare e di implementare la cosiddetta dottrina del *best interests of the child*, già affermata nel secondo principio della *Dichiarazione dei diritti del fanciullo* del 1959, cioè l'agire tenendo conto non solo della maggiore vulnerabilità e della personalità dei bambini nel determinare i loro interessi e diritti, ma anche considerando la particolare posizione che essi ricoprono nella società in cui vivono, posizione che non è il frutto delle loro azioni ma di quelle degli altri.

Le legislazioni internazionali e nazionali tendono sempre più a riconoscere il linguaggio dei diritti applicati all'infanzia e i concetti in esso insiti di dignità e uguaglianza del bambino. La stessa convenzione del 1989, come sancito all'articolo 3, va implementata secondo il principio dei migliori interessi del bambino, attraverso provvedimenti che impongano ad alcuni meccanismi di protezione (da qualsiasi forma di discriminazione, di sfruttamento e di violenza) e incitino altri alla promozione e a una migliore applicazione dei diritti<sup>7</sup>.

Negli ultimi due decenni sono seguite numerose riflessioni e discussioni sulle possibili accezioni del concetto di “diritti” e sulle sue più usuali categorizzazioni, classifi-

3 A tal proposito si veda B. Franklin (1995). Una seconda edizione rivista e aggiornata dall'autore è stata pubblicata nell'ottobre del 2001 con il titolo *The new handbook of children's rights. Comparative policy and practice*.

4 L'espressione è contenuta nell'articolo di H. Rodham (1973, p. 487).

5 Si veda il lavoro di T. Zeldin (1973), riportato nel contributo di M.D.A. Freeman (1992, p. 43, nota 6). A questo proposito, nel giugno del 1852 viene pubblicato un saggio intitolato *The rights of children*, considerato il più antico documento in cui si affronta, per la prima volta, il concetto di diritti dei bambini (citato in *Ibidem*, p. 29).

6 Cfr. M.D.A. Freeman, op. cit.

7 *Ibidem*, p. 42-43.

cazioni dei diritti – secondo prospettive giuridiche o sociali – di cui possono godere tutti gli individui, e quindi nel nostro caso i bambini, sia in quanto singoli sia come membri di un gruppo sociale<sup>8</sup>.

Ai nostri fini, e cioè per meglio comprendere il perché delle obiezioni mosse nelle nostre società al pieno riconoscimento dei diritti dei bambini, riprendiamo solo brevemente una delle principali e più comuni distinzioni fra due macrocategorie: una prima identificabile sulla base dello status dei diritti stessi, e una seconda legata al loro specifico contenuto.

In questo modo, nella prima macrocategoria distinguiamo i diritti legali dai diritti morali. I primi si presentano codificati in un sistema normativo, ovvero «costituiscono ‘titoli’ riconosciuti, tutelati e fatti valere da una legge esistente, ma anche una ‘facoltà’, sempre tutelata dalla legge, di assumere determinati comportamenti in funzione dei propri interessi»<sup>9</sup> (nel nostro caso, ci riferiamo a quei diritti che i bambini formalmente possiedono). I diritti morali, invece, sono in generale quelle «‘pretese’ – *claims*, in inglese – da far valere sulla base di considerazioni di principio, e quindi senza il sostegno vincolante della legge»<sup>10</sup>, quali, ad esempio, il diritto a una vita materiale dignitosa o il diritto a non essere oggetto di discriminazioni, nelle diverse forme in cui esse si possano presentare (nel nostro specifico, quelle rivendicazioni per diritti che si ritiene i bambini debbano possedere e il cui rispetto risponde a un bisogno percepito come una necessità da soddisfare).

Ancora, un secondo raggruppamento propone una divisione fra diritti civili e politici – da alcuni più generalmente indicati come diritti di libertà – e diritti di assistenza o *welfare rights*. Fra i primi sono inclusi quell’insieme di diritti «che riguardano la salvaguardia della propria vita e dell’integrità fisica, la garanzia a non essere ridotti in schiavitù, la tutela della propria onorabilità, del proprio stile di vita e della propria *privacy*»<sup>11</sup>, ovvero, ad esempio, tutti quei diritti a garanzia delle libertà degli individui che negli Stati Uniti d’America sono a loro volta distinti in diritti positivi e libertà civili. Sono in definitiva quei diritti all’autodeterminazione (*self-determination rights*) o diritti alla partecipazione che prevedono delle rivendicazioni – di partecipazione a prendere delle decisioni o di diritto al voto, ad esempio – e che richiedono che il latore di diritti debba essere capace di fare ed esercitare delle scelte.

La seconda categoria di diritti a cui si faceva innanzi riferimento (diritti di assistenza) comprende a sua volta i cosiddetti diritti economici, sociali e culturali, «vale a dire tutti quei diritti che concernono la tutela e la promozione delle condizioni di vita materiale degli individui, della loro qualità della vita, nonché (?) del loro benessere individuale»<sup>12</sup>. Si pensi ai diritti a ricevere un’adeguata educazione, ai diritti concernenti la sfera lavorativa, alla salute o a poter fruire di servizi sociali, per fare solo qualche esempio, diritti che stanno a indicare essenzialmente il possesso di interessi che devono e possono essere protetti, preservati e promossi.

**8** Per una chiara esposizione del concetto di “diritti” e su alcune sue più ricorrenti classificazioni, si veda D. Grignoli e A. Saporiti (2000). Sul tema si veda anche l’ampia analisi condotta da P. Jones (1994).

**9** D. Grignoli e A. Saporiti, op. cit., p. 141.

**10** Ivi.

**11** *Ibidem*, p. 142.

**12** Ivi.

Come detto in precedenza, la motivazione che ci ha indotto a soffermarci più a lungo sul concetto di diritti – seppure in maniera forse troppo frammentaria e sintetica, ma questo per non allontanarci ulteriormente dalle considerazioni che andremo a fare – è dettata dal tentativo di rispondere al perché nelle società umane, dove più dove meno, ai bambini viene rifiutato il diritto di prendere autonomamente delle decisioni. Alla base di ciò possiamo individuare fundamentalmente due argomentazioni: la prima si fonda sul fatto che i bambini sono letteralmente ritenuti incapaci di prendere decisioni ragionate e informate, quasi fossero individui non completamente razionali; la seconda, invece, si basa su una concezione che vede una sorta di mancanza di saggezza da parte del bambino, saggezza che viene acquisita con l'esperienza senza la quale, pertanto, i bambini sono portati inevitabilmente a compiere degli errori, secondo il principio dell'automantenimento (che oggi verrebbe forse definito come autosufficienza) di kantiana memoria. Compito della società, in definitiva, sarebbe soltanto quello di proteggere paternalisticamente i bambini dalla loro incompetenza.

La riflessione critica degli ultimi anni contro queste posizioni rivendica, invece, il riconoscimento di diritti ai bambini muovendo forti obiezioni proprio alle argomentazioni precedentemente presentate. Innanzi tutto, viene inequivocabilmente affermato che i bambini possiedono quelle qualità non riconosciute loro dalla società; inoltre, seppure mancassero loro quelle abilità necessarie a prendere parte attivamente al processo decisionale, tali capacità mancherebbero loro a un grado non più alto degli adulti, che invece non sono naturalmente esclusi dalla partecipazione.

L'argomento sugli inevitabili errori di scelta dei bambini, causa la loro inesperienza nel prendere delle decisioni, riposa essenzialmente su una tautologia e su un'evidente confusione. La tautologia nasce dal fatto che se ai bambini non è consentito prendere delle decisioni per la loro mancanza di esperienza, non si capisce come faranno mai a iniziare! Ne deriva parimenti una confusione, nel senso che il fatto che i bambini non possano prendere decisioni semplicemente perché potrebbero sbagliare, porta a confondere il diritto di fare qualcosa con – per così dire – il fare del diritto una cosa. Per meglio chiarire questa contraddizione si pensi, come paragone, all'implicita accettazione che gli adulti abbiano il diritto di fare qualcosa che per loro stessi è sbagliata – se non addirittura nociva – come fumare, ad esempio, per proporre una questione molto attuale nelle odierne società occidentali<sup>13</sup>.

Questi cambiamenti nell'atteggiamento nei confronti dell'infanzia e dei suoi diritti, solamente accennati in queste pagine introduttive per ovvie ragioni di opportunità, scandiscono il processo di definizione, redazione e definitiva adozione della Convenzione ONU<sup>14</sup>. Negli ultimi tredici anni questa legge è diventata la «pietra di paragone per una corretta ricerca nell'interesse dei bambini»<sup>15</sup>. Essa è organizzata fundamentalmente su quattro principi base: la non discriminazione; il migliore interesse del bam-

**13** Su queste ultime considerazioni in tema di riconoscimento dei diritti dei bambini e delle riflessioni che da esso sono scaturite, si faccia riferimento alla chiara e puntuale esposizione condotta nel lavoro di B. Franklin, già citato nella nota 3.

**14** Ricordiamo che, a oggi, la Convenzione è stata fatta propria dalla quasi totalità dei Paesi del mondo (con l'«assordante» eccezione degli USA), ed è stata ratificata fin dal 1991 dal Governo italiano con la legge 27 maggio 1991, n. 176, *Ratifica ed esecuzione della Convenzione sui diritti del fanciullo*, in *Gazzetta Ufficiale*, 11 giugno 1991, n. 135, s.o.

**15** C. Jenks et al. (1999, p. 403), la traduzione dall'inglese è di scrive.

bino; i diritti alla vita e a un corretto sviluppo; l'attenzione ai punti di vista del bambino<sup>16</sup>. Ma tale documento – ed è questione non di secondo conto – con appositi articoli e in particolare con l'esplicito mandato affidato all'UNICEF nell'articolo 45, obbliga gli Stati che l'hanno ratificato non solo a garantirne, ma anche a promuoverne l'effettiva applicazione attraverso processi di monitoraggio e di valutazione dei provvedimenti contemplati nella Convenzione stessa.

Facendo riferimento a una prima analisi dei risultati di un'indagine sul campo di cui si dirà fra breve, nelle pagine che seguono si affronteranno brevemente e in maniera preliminare alcune questioni che derivano proprio dalle considerazioni precedentemente esposte, attraverso puntuali riferimenti ai provvedimenti richiamati nella Convenzione. Nel più ampio tema dei diritti dell'infanzia, si tenterà di indagare fino a che punto i bambini cominciano a vedere rispettati, tutelati, promossi e realizzati i propri diritti.

## 2. La ricerca<sup>17</sup>

### 2.1 Il quadro di riferimento

Lo studio che presentiamo esamina lo sviluppo della conoscenza dei diritti dei bambini dal punto di vista dei diretti interessati, i bambini appunto. Nel tentativo di diffondere e favorire una “cultura dell'infanzia”, com'è d'uso dire attualmente, lo studio vuole in generale indagare il modo e la misura in cui sono intesi e percepiti i diritti dei bambini, sia da parte dei minori sia da parte degli adulti<sup>18</sup>.

La ricerca ha coinvolto numerosi soggetti, sia individuali sia collettivi (bambini, genitori, scuole, associazioni, istituzioni). Nello specifico, in Molise<sup>19</sup> 969 bambini di età compresa fra i 9 e i 13 anni hanno partecipato a interviste semistrutturate con questionario, il cui intento principale è stato quello di conoscere l'importanza che i diritti rivestono nella vita dei bambini, attraverso l'esame, in generale, del concetto di diritto e del significato stesso di avere dei diritti; ancora, cercando di capire quali diritti i bambini reputano indispensabili nella loro vita e quale importanza danno agli stessi.

### 2.2 I partecipanti e le procedure d'indagine

Come si accennava poc'anzi, in Molise la ricerca ha coinvolto poco meno di mille bambini<sup>20</sup> tra i 9 e i 13 anni. Per l'acquisizione delle informazioni sono stati predisposti tre distinti questionari: uno specificamente rivolto ai bambini, un secondo per i ri-

**16** Sulla nozione di interesse in tema di diritti dei bambini, si confronti, tra gli altri, il saggio di A.C. Moro (2000).

**17** Desidero ringraziare Angelo Saporiti, responsabile scientifico e coordinatore del gruppo di ricerca italiano, e i componenti della stessa unità, per la disponibilità accordatami nell'utilizzare i dati dell'indagine in questione.

**18** Ci si esime – se non altro per ragioni di spazio – dal riportare in questo contesto le ipotesi di fondo alla base della ricerca, per le quali si rimanda al saggio di D. Grignoli (2003, in corso di stampa).

**19** Con le medesime finalità e gli stessi obiettivi, la ricerca è stata condotta anche in due province spagnole, Girona e Lleida, grazie a un programma di cooperazione scientifica e tecnica tra l'Italia e la Spagna che ha visto coinvolte due unità di ricerca, una per l'Università del Molise, l'altra per le Università di Girona e di Lleida. I due gruppi di ricerca hanno concordato ed elaborato il progetto congiuntamente, al fine di impiegare le stesse metodologie e giungere a risultati quanto più possibile comparabili.

**20** In queste pagine sarebbe stato forse necessario distinguere i bambini dalle bambine. Tuttavia, poiché il plurale “bambini”, più che il singolare “bambino”, ha nella nostra lingua una valenza “plurigenere” e poiché esso ricorre molto spesso soprattutto nelle pagine che seguono, preferiamo mantenere la dizione “bambini” per entrambi i generi, salvo specificare di chi si tratta laddove necessario o soltanto opportuno.

spettivi genitori e un terzo per un campione di 192 loro insegnanti.

Il piano di rilevazione ha previsto l'individuazione nella regione di tre distinte aree, omogenee per quanto attiene alle caratteristiche socio-demografiche delle zone interessate. Una prima area, comprendente il capoluogo regionale, Campobasso, e il suo circondario, ha fornito il 55,8% del campione; in una seconda, corrispondente a Isernia e provincia, sono stati somministrati il 28,3% dei questionari; in una terza zona, infine, corrispondente all'incirca al polo industriale di Termoli e ai paesi limotrofi, è stato intervistato un ulteriore 15,9% del campione individuato.

Nel predisporre il piano di lavoro, onde garantire una migliore rappresentatività del campione e vista la particolare condizione demografica del Molise – che vede una struttura insediativa molto frammentata sul territorio regionale – l'area di rilevazione è stata distinta secondo due ulteriori categorie denominate rispettivamente “zona urbana” (che include i Comuni con popolazione pari o superiore a 5000 abitanti) e “zona rurale” (per i Comuni con popolazione inferiore a 5000 abitanti). Della zona urbana fanno parte i principali Comuni del Molise (Campobasso, Isernia e Termoli) dove è stato intervistato il 66,1% del campione, mentre otto sono i paesi che ricadono nella zona rurale con il 33,9% di questionari somministrati, cosicché il totale dei Comuni interessati è risultato essere pari a undici.

Come già sottolineato precedentemente, proprio perché lo studio vuole conoscere, sostanzialmente, la percezione che i bambini hanno dei loro diritti anche in rapporto al ruolo della famiglia e della scuola nell'educazione al rispetto e alla promozione dei diritti umani, si è ritenuto opportuno definire come campo d'indagine sedici istituti di scuola elementare e media presenti nei Comuni individuati nel piano di campionamento, individuando al loro interno un campione di studenti delle classi quarta e quinta elementare e prima media, i loro genitori e i relativi insegnanti<sup>21</sup>.

In questo breve resoconto, principalmente di natura descrittiva, presentiamo alcuni risultati preliminari di quella sezione della ricerca che ha visto partecipi in prima persona i bambini.

### 2.3 Sul questionario

Il questionario, data l'età dei soggetti coinvolti nella ricerca, è stato elaborato e messo a punto in modo da risultare uno strumento di rilevazione il più possibile comprensibile nei contenuti e agile nella forma<sup>22</sup>.

L'intervista propone una sequenza di domande esemplificate da alcune situazioni in cui il bambino potrebbe trovarsi coinvolto. All'intervistato viene chiesto di esprimere liberamente la sua opinione su ognuna delle circostanze che gli si potrebbero presentare: otto domande sono a risposta chiusa e prevedono solamente l'indicazione di una risposta affermativa o negativa, mentre altre otto lasciano al bambino la possibilità di specificare anche le ragioni della risposta data.

Una seconda sezione del questionario<sup>23</sup> – oggetto di riflessione e di approfondi-

<sup>21</sup> Per ulteriori approfondimenti, si rimanda al contributo di chi scrive: A. Mancini, *Il punto di vista dei bambini: primi risultati della ricerca in Molise (2003, in corso di stampa)*.

<sup>22</sup> Si veda oltre.

<sup>23</sup> Il questionario, come sempre, include in una sezione finale altre domande il cui compito è quello di raccogliere informazioni sullo status socioanagrafico dei bambini intervistati.

mento nelle pagine che seguono – accoglie cinque domande (tre a risposta chiusa e due aperte) nelle quali ricorre, esplicitamente o implicitamente, il termine “diritto/i”. Scopo di queste ultime domande è rilevare non solo la cognizione che i bambini hanno del concetto stesso di diritto, ma anche verificare se gli intervistati percepiscano se stessi non più solamente come oggetti da tutelare sulla base di provvedimenti giuridici, ma rivendichino l’essere “soggetti di diritto”<sup>24</sup>.

La formulazione dei quesiti, viste le ipotesi della ricerca e alla luce delle considerazioni esposte nell’introduzione a questo lavoro, ha avuto come filo conduttore la Convenzione del 1989, cosicché, nell’esemplificare le domande ai bambini, ogni situazione è stata strutturata in modo da poter corrispondere a uno o più specifici diritti sanciti nella Prima parte della Convenzione. Brevemente è forse bene ricordare che il testo della Convenzione consta di un Preambolo, a mo’ di introduzione, che richiama a grandi linee i principi generali e fondamentali, e di 54 articoli suddivisi in tre parti. La prima di queste, che comprende i primi 41 articoli, definisce i diritti del bambino riconosciuti dalla comunità internazionale, che dovrebbero essere garantiti dagli Stati parti. La seconda, dall’articolo 42 al 45, espone i meccanismi di controllo e di garanzia per l’adempimento della Convenzione da parte degli Stati parti, creando il Comitato dei diritti del fanciullo e disciplinando la presentazione di rapporti periodici sullo stato dell’infanzia. La terza parte, che include i restanti articoli, fissa sulla base degli accordi internazionali le condizioni per la sua implementazione: verifica dell’efficacia, emendamenti, miglioramenti, eccezioni e via dicendo. Ai nostri fini, si è ritenuto opportuno prendere a riferimento gli articoli inclusi nella Prima parte, poiché essi ben chiariscono come i bambini debbano essere considerati soggetti attivi nella costruzione del loro sviluppo, non riducendo – come era più volte avvenuto nei passati provvedimenti legislativi – la legislazione in questione a un mero testo di dichiarazioni astratte, bensì considerandola come uno strumento giuridicamente rilevante e impegnativo. In questo modo, gli articoli della Convenzione stabiliscono una serie di diritti che mirano a garantire la soddisfazione dell’autonomia dei bambini, quali soggetti liberi e indipendenti nella critica<sup>25</sup>.

Così facendo, una prima domanda ha riguardato i diritti alla libertà d’espressione, alla protezione contro ogni forma di discriminazione e all’integrazione culturale, nonché i diritti allo svago, al gioco e a partecipare liberamente alla vita culturale e artistica della società (articoli 2 e 31), secondo il principio del *best interests of the child* più volte richiamato.

Un secondo quesito ha valutato la percezione del diritto alla libertà di pensiero, di coscienza e di religione e il diritto ad avere una propria vita culturale, di professare e praticare la propria religione e, in generale, a vedere rispettata la propria cultura d’origine quando il minore appartenga a minoranze etniche, religiose o linguistiche (articoli 14 e 30), diritti strettamente connessi alle cosiddette “libertà civili”; così come sull’articolo 16, che afferma il diritto del bambino a non vedere violata in qualsiasi ambito la propria privacy, è stata proposta un’altra domanda.

<sup>24</sup> Queste considerazioni sono ampiamente affrontate nel lavoro di E. Verhellen (1994), a cui si rimanda.

<sup>25</sup> In merito, si veda l’interessante articolo di E. Ochaíta e M.A. Espinosa (2001). Si confrontino, altresì, i lavori degli stessi autori (1997, 1998).

Sulla stessa linea, si è scelto di dedicare ampio spazio (ben sette domande) alle questioni che attengono al rispetto delle opinioni del bambino e al suo diritto a esprimersi liberamente in qualsiasi materia che riguardi il suo futuro, le attività culturali, sportive e il suo tempo libero (articolo 12), seppure nell'ottica della comune responsabilità dei genitori nel mantenere, istruire ed educare il figlio e di garantirne un corretto sviluppo, prevista dall'articolo 18.

Un ulteriore quesito propone il caso di un bambino che è costretto a separarsi dalla sua famiglia per motivi economici, ovvero vede leso il suo diritto alla non separazione dai genitori (articolo 9) e a godere di un livello di vita sufficientemente adeguato che gli garantisca un sano sviluppo psichico e sociale, oltre che fisico (articolo 27), proseguendo, quindi, nella direzione del migliore interesse del bambino.

Di grande rilevanza, a riprova dell'importanza che la Convenzione dedica al diritto allo studio e, in generale, allo sviluppo della personalità del bambino, è pure il riconoscimento ad avere un'istruzione adeguata e un'educazione alla solidarietà, in particolar modo verso quei bambini più svantaggiati fisicamente o socialmente, diritti propri degli articoli 28 e 29, ma anche dell'articolo 23 che tratta dei bisogni specifici di chi versa in condizioni di disabilità. Per questi temi sono state previste altre tre domande.

Due ultimi quesiti, infine, sono rispettivamente indirizzati a esporre due casi che richiamano il diritto del minore alla libertà di associazione e di riunione (articolo 15) e il diritto a essere protetto contro lo sfruttamento economico o da qualsiasi tipo di lavoro che interferisca con la sua educazione (articolo 32), ribadendo in questo modo, pur sempre necessaria e dovuta, tutela della protezione dei più piccoli da rischi di qualsivoglia natura, nel rispetto della loro autonomia e dei loro specifici bisogni.

Di seguito verrà presentata una prima e sintetica esposizione di alcuni dei risultati (si vedano le tabelle proposte più avanti), senza considerare che delle domande, come già detto, otto quesiti includevano la possibilità di rispondere in maniera più dettagliata, ovvero non solo chiedendo al bambino di schierarsi con un "sì" o con un "no" rispetto alla situazione proposta, ma invitandolo a motivare con poche parole il "perché" della sua risposta, a fornire una sua opinione, a dare un giudizio di merito<sup>26</sup>.

L'analisi delle risposte aperte è avvenuta individuando per ogni domanda, e per ciascuna categoria di risposta, delle sottocategorie nelle quali incanalare le diverse motivazioni date dai bambini<sup>27</sup>, analizzate in termini di vantaggi/svantaggi, affermazione/negazione, fiducia/sfiducia, convenienza/limiti per il singolo individuo o per la categoria di riferimento individuata nella risposta data. Molta importanza, naturalmente, è stata data a tutte quelle risposte che hanno richiamato argomentazioni costruite su un diritto, un principio etico o un carattere morale, utilizzando letteralmente il termine diritto, o argomentando intorno al presupposto di possedere o meno un diritto, oppure espri-

**26** È da rilevare che quasi tutti i bambini hanno motivato le loro risposte, il che è stato di molto aiuto per l'analisi e per l'interpretazione dei dati. A tal fine, tutte le 9690 (!) motivazioni sono state trascritte e differenziate per categoria di risposta ("sì" e "no"), avendo cura di riportare fedelmente quanto dichiarato dai bambini indipendentemente dalla forma e dalla terminologia impiegata.

**27** La definizione delle categorie e delle sottocategorie è stata discussa e predisposta dalle due unità di ricerca, coordinate da A. Saporiti, per l'Italia, e da F. Casas, per la Spagna, mentre materialmente lo spoglio delle risposte dei bambini molisani è stato fatto da chi scrive assieme a M. Rago.

mendo un'opposizione fra ciò che si ritiene giusto e ciò che si reputa sbagliato.

Alcune categorie hanno valutato, nello specifico, quanto i bambini della fascia di età considerata abbiano già cognizione di concetti quali quello di privacy, di famiglia, di solidarietà, di responsabilità, di dovere o di obbligo. Valutazioni date intorno al benessere, a preferenze personali, alla soddisfazione di bisogni, a convenienze per il singolo o alla volontà di compiere determinate scelte sono state registrate separatamente, mentre è stata segnalata con un'apposita categoria la presenza di alcune risposte in cui si sono espresse due o più motivazioni.

Per le conclusive due domande a risposta esclusivamente aperta si è seguito un procedimento leggermente differente. Per una ("Secondo te, chi è che ha i diritti?") si è predisposta una griglia di possibili soggetti che, secondo i bambini, sono detentori di diritti – ad esempio gli adulti, i bambini, i familiari ecc., si veda la tabella 2 – e per ognuno di essi si sono individuate delle sottocategorie che hanno evidenziato differenze, peculiarità o eventuali limitazioni degli stessi. Infine, con un'ultima domanda si è chiesto al bambino di fare un esempio di un suo diritto. Per ogni risposta (si veda la tabella 4), infatti, si è evidenziato il termine (o i termini) o il concetto indicante il diritto posto ad esempio, sì da poter creare successivamente delle categorie più ampie che hanno accolto esempi simili; come si vedrà fra breve, tali macrocategorie costituiscono il raccordo con i principi espressi nella Convenzione sui diritti del fanciullo<sup>28</sup>.

Prima di procedere oltre, è opportuno ribadire che quella che segue è soltanto una descrizione non definitiva di alcuni dei risultati dell'indagine e che per un'approfondita analisi e interpretazione delle informazioni raccolte, si rimanda al rapporto di ricerca in corso di elaborazione che sarà oggetto di una pubblicazione a parte<sup>29</sup>.

### 3. I risultati

#### 3.1 Considerazioni preliminari

Nel paragrafo precedente abbiamo presentato, pur brevemente, sia il contesto nel quale ha preso le mosse l'indagine in questione, sia la metodologia adottata e le procedure di analisi dei dati raccolti. Nelle pagine che seguono, senza andare troppo in profondità su alcuni aspetti più tecnici della ricerca, ci concentreremo direttamente su alcuni dei risultati raggiunti che ci permetteranno di dare una prima risposta – che non vuole essere definitiva, bensì rappresenta soltanto una fra le tante possibili – ad alcuni degli interrogativi su cui si rifletteva in precedenza: che importanza rivestono i diritti nella vita dei bambini? Qual è il loro concetto di "diritto"? Ha senso "avere dei diritti"? Quali diritti reputano indispensabili per la loro vita?

<sup>28</sup> Pur insignificanti dal punto di vista numerico, sono state registrate anche le motivazioni incoerenti rispetto al "sì/no", così come altre motivazioni non riconducibili alle categorie più generali e le scarse risposte non date o incomprensibili per ragioni calligrafiche.

<sup>29</sup> Le schede per l'analisi delle motivazioni alle domande che prevedevano un "perché" sono riportate in A. Mancini, op. cit. Qui le domande aperte, collegate all'articolo della convenzione che la stessa esprime, sono analizzate in base alle modalità di risposta "sì/no" e, laddove costituiscono elemento di differenziazione significativo, al sesso e all'età, oppure, considerata l'evidente correlazione, al tipo di scuola o alla classe frequentata dai bambini. Le motivazioni espresse dai bambini, infine, sono state riportate in base alle categorie di cui si faceva cenno nel testo, mettendo in rilievo, però, solamente quelle che maggiormente hanno inciso nel determinare l'orientamento dei bambini nei confronti del quesito proposto nell'intervista.

### 3.2 La conoscenza e l'importanza dei diritti

**Che cosa è un diritto?** La stragrande maggioranza degli intervistati ha dichiarato di avere un'idea sufficientemente chiara della nozione di diritto; fra questi, le bambine mostrano una convinzione ancora maggiore rispetto ai bambini. Di conseguenza, è molto bassa la percentuale di coloro che ignorano totalmente il significato del termine e il relativo concetto che esso esprime, così come non significativo (solo 13 su ben 963 casi) è il numero di coloro che, scegliendo di non rispondere alla domanda, segnalano una non conoscenza dell'aspetto in questione (tabella 1). Risultano significative le differenze in ragione dell'età degli intervistati ( $X^2_1=18,885$ ;  $p=0,001$ ).

**Tabella 1 - La conoscenza del concetto di diritto (valori percentuali)**

Sesso	Sai che cosa è un diritto?		
	Sì	No	Non sa
Bambini	91,4	7,2	1,4
Bambine	94,9	3,8	1,3
<b>Totale</b>	<b>93,1</b>	<b>5,5</b>	<b>1,3</b>
N.	(897)	(53)	(13)

**Chi è che ha i diritti?** Le risposte a questa domanda, come si è detto in precedenza, sono state analizzate collocando in specifiche categorie i soggetti che i bambini hanno riconosciuto essere titolari di diritti. Inoltre, all'interno di ogni macrocategoria sono state individuate delle sottocategorie che nel dettaglio hanno raccolto le specifiche fatte dai bambini (a volte motivando la risposta, o aggiungendo dei "se" o dei "ma"; ad esempio «tutte le persone, tranne i ladri e gli assassini», oppure «tutti, uomini e animali»). In definitiva, la maggioranza si è espressa estendendo la titolarità dei diritti a ogni essere umano (77,4%), evidenziando una buona consapevolezza del concetto di diritto, avvalorato anche – a parere di chi scrive – da una non trascurabile fetta del campione (non dal punto di vista numerico, ma sicuramente degna di nota per la qualità delle considerazioni espresse), oltre il 4% che include anche gli animali fra i detentori di diritti. Anche in questo caso non sembrano esserci differenze significative rispetto al genere dell'intervistato, mentre in relazione all'età gli undicenni si mostrano, a prima vista, più convinti dei bambini di nove anni (75,1% contro il 57,8%).

**Tabella 2 - I soggetti titolari di diritti (valori percentuali)**

Categorie	Valori percentuali
Tutte le persone	72,1
I bambini	10,8
I genitori	0,8
Gruppi limitati di persone (autorità, insegnanti...)	3,7
Solamente gli adulti	2,0
Altre risposte	5,5
Non sa, non risponde	5,1
<b>Totale</b>	<b>100,0</b>
N.	(951)

Infine, un secondo nutrito gruppo di intervistati (oltre il 10%) riconosce negli stessi bambini i soggetti aventi diritti, mentre altri (circa il 6% del campione) attribuiscono diritti solamente a determinati individui o gruppi sociali (ad esempio insegnanti, governanti o comunque chi detiene un potere o ricopre cariche pubbliche o di prestigio; tabella 2).

**I bambini hanno diritti?** Se i bambini abbiano o meno diritti è un altro quesito posto agli intervistati. A questa domanda la quasi totalità del campione ha risposto in maniera affermativa (circa il 98%). Non solo: quasi il 90% di loro dichiara di conoscere quali sono i diritti dei bambini. Non ci sono differenze significative rispetto all'età degli intervistati ( $X^2_1=12,047$ ;  $p=0,149$ ), né sulla base del sesso degli stessi ( $X^2_1=5,435$ ;  $p=0,066$ ; tabella 3).

**Tabella 3 - Il possesso di diritti (valori assoluti e valori percentuali)**

	I bambini e le bambine hanno diritti?	
	N.	%
Sì	946	97,8
No	15	1,6
Non sa, non risponde	6	0,6
<b>Totale</b>	<b>967</b>	<b>100,0</b>

**Quali sono i diritti dei bambini?** Ai bambini che hanno affermato di conoscere i diritti di cui godono, si è ulteriormente chiesto di proporre un esempio di un proprio diritto. Queste risposte, ottenute lasciando appositamente la domanda aperta ("Puoi fare qualche esempio?"), hanno richiesto e ricevuto – come già accennato – un'analisi e un'attenzione più dettagliata e puntuale. Tali esempi, perciò, sono stati classificati

secondo un'analisi del testo che ha individuato e categorizzato i diversi termini e i relativi concetti espressi dai bambini, fino ad arrivare al raccordo degli stessi con i principi espressi dalla Convenzione del 1989 nei suoi diversi articoli. Nella tabella 4 sono riportati gli esiti di questa classificazione, con l'indicazione – in valore assoluto – dei termini/concetti ricorrenti nelle risposte dei bambini.

**Tabella 4 - I diritti dei bambini dal punto di vista dei bambini (valori assoluti)**

Concetto espresso	Totale	Diritto	Articoli
Educazione (26), scuola (508)	534	Educazione	28
Opinione (38), parola (60), ascolto (26), libertà (56), informazione (2)	182	Opinione	12, 13, 14
Famiglia (23), affetto dei genitori (11)	34	Avere una famiglia	18
Vita (58), alla nascita (18), vivere in un mondo migliore (20)	96	Alla vita	3, 6, 7
No al maltrattamento (24), al lavoro (63), rispetto/amore (34), tutela/protezione (33)	154	Protezione da ogni violenza	19, 20, 28, 32, 34, 35
Cura/salute (70)	70	Alla salute	24, 25
Casa (35), mangiare (74), vestiti (4)	113	A una vita adeguata	27
Gioco (377), tv (15), divertimento (44), sport (25), amicizia (54), tempo libero (5), riposo (23)	543	Associazione, riposo, gioco, tempo libero	15, 31
Uguaglianza (18), religione (8)	26	Non discriminazione	2

Alcuni bambini (solamente quattordici) hanno fatto riferimento anche ad altri diritti quali, ad esempio, il diritto alla privacy, a ricevere una paghetta, di cittadinanza, al lavoro, ad avere spazi a disposizione per il tempo libero, a prendere da sé decisioni che li riguardano. Sedici bambini hanno espresso un concetto relativo a un dovere – confondendo palesemente il diritto con i relativi obblighi che ne conseguono – mentre sono 56 le risposte che forniscono esempi che contengono sia dei diritti che dei doveri (ad esempio, «aiutare i genitori», «comportarsi bene», «ubbidire», «rispettare gli adulti» e via dicendo). In ogni modo, il numero di bambini che hanno proposto uno o più esempi di loro diritti può considerarsi sicuramente più che soddisfacente (l'82,6% del totale) rispetto alla consistenza del campione, considerata l'ovvia dif-

ficoltà a esprimere analiticamente concetti sicuramente non semplici.

In breve, possiamo certamente affermare che i diritti richiamati più spesso da gran parte dei bambini sono certamente quelli che inizialmente abbiamo contraddistinto come diritti sociali, economici e culturali (*welfare rights*) e, in particolare, quelli che garantiscono loro di ricevere un'istruzione adeguata e che riconoscono il loro diritto di giocare e di divertirsi, ovvero, come sancito nell'articolo 31 della convenzione, di poter partecipare a quelle attività ricreative proprie della loro età.

#### 4. Considerazioni conclusive

I primi risultati dello studio riportati in queste pagine offrono un quadro interessante di come sta evolvendo la conoscenza dei diritti dell'infanzia, considerando ciò che percepiscono gli stessi interessati, i bambini.

Nel nostro caso è ancora difficile affermare con ragionevole certezza – ed è forse troppo azzardato, vista anche l'ampiezza e la composizione del campione di riferimento – che una maggioranza di bambini intervistati ha una consapevolezza dei propri diritti più concreta o, viceversa, più astratta a seconda del genere o magari in relazione all'età, come è stato riscontrato in passato in alcuni studi<sup>30</sup>. Allo stesso modo, è quantomeno audace – sempre tenuto conto dell'età del nostro campione – sostenere che vi sia da parte di alcuni partecipanti alle interviste un'eventuale propensione a inquadrare i propri diritti in termini di principi astratti oppure riconoscere negli intervistati più “anziani” una visione dei diritti che si allinea a quella propria degli adulti, come in parte riscontrano M.D. Ruck *et al.* nelle loro ricerche<sup>31</sup>. Dall'analisi delle informazioni raccolte, tuttavia, viene chiaramente alla luce che la gran parte dei bambini ha una forte consapevolezza di alcuni diritti, e che questi sono percepiti come indispensabili per la loro vita, mentre altri vengono considerati più come concezioni di ordine etico o morale.

Certi diritti sono percepiti a volte in misura diversa da alcuni di loro: si pensi a quando si creano situazioni in cui rispettare il diritto del singolo a usufruire di qualcosa entra apparentemente in contrasto con il rispetto del diritto del gruppo amicale o di una minoranza o, eventualmente, dei genitori. Ad esempio, ciò può accadere quando si deve garantire ad alcuni il diritto a vedere rispettata la propria cultura; ad altri, ancora, quando occorre favorire una migliore integrazione scolastica perché si verificano situazioni evidenti di difficoltà da parte di alcuni. Fatto che ai più potrà risultare singolare o forse inaspettato, gli intervistati si schierano pressoché in maniera eguale – ancora una volta senza sostanziali differenze di genere o di età – sul tema della privacy sulla corrispondenza, rispetto al quale la metà dei bambini riconosce e difende l'irrinunciabile diritto a vedere garantita la propria riservatezza, mentre un altro 50% di loro reputa che visionare la posta sia un dovere dei genitori, o comunque non avverte alcun disagio nel fatto che la mamma o il papà leggano, anche non informandoli preventivamente, la loro corrispondenza.

30 Cfr. G.B. Melton (1980, 1983); G.B. Melton e S. Limber (1992).

31 Cfr. M.D. Ruck *et al.* (1998). A questo proposito, sarà ulteriormente interessante il confronto con i risultati della ricerca condotta in Spagna, che, come si accennava in precedenza, saranno presto disponibili in una prossima pubblicazione.

In definitiva, a riprova di quanto detto in precedenza, possiamo affermare con certezza che per i bambini molisani sono di grandissima importanza tutti quei diritti a garanzia del loro diritto di opinione su come utilizzare il tempo libero (con l'inclusione non solo del gioco, ma anche di tutte quelle attività non organizzate o strutturate in maniera sistematica dagli adulti), riconoscendo come fondamentale, naturalmente, lo stesso diritto al tempo libero. Le opinioni espresse in relazione, in generale, al diritto all'autonomia sono positive per oltre il 90% del campione indagato, sono cioè quelle per le quali i bambini si sono schierati in maniera più massiccia (su queste ultime riflessioni si faccia riferimento e si confrontino i dati riportati nella tabella 5).

**Tabella 5 - La percezione dei diritti dei bambini alla luce dei principi della Convenzione del 1989, per modalità di risposta e sesso (valori percentuali)**

Diritti della Convenzione ONU	Sesso		Totale		X <sup>2</sup> <sub>1</sub>	p	
	M	F	%	N.			
Diritto di partecipazione ad attività artistiche e culturali	Si	87,3	92,6	89,9	954	7,470	0,006
	No	12,7	7,4	10,1			
Diritto a preservare la propria cultura	Si	46,0	44,2	45,1	953	0,331	0,565
	No	54,0	55,8	54,9			
Diritto alla privacy sulla corrispondenza	Si	53,3	52,3	52,8	952	0,092	0,762
	No	46,7	47,7	47,2			
Diritto di opinione sulle attività da svolgere	Si	26,4	19,6	23,1	958	6,287	0,012
	No	73,6	80,4	76,9			
Diritto alla non separazione dai genitori	Si	18,0	18,4	18,2	956	0,015	0,903
	No	82,0	81,6	81,8			
Diritto di opinione sulla scelta del genitore	Si	81,9	86,0	83,9	944	2,862	0,091
	No	18,1	14,0	16,1			
Diritto di opinione sui trasferimenti	Si	41,5	37,4	39,5	957	1,689	0,194
	No	58,5	62,6	60,5			
Rispetto dell'opinione del bambino	Si	56,5	57,2	56,8	950	0,058	0,809
	No	43,5	42,8	43,2			
Diritto all'educazione scolastica	Si	82,3	85,1	83,7	952	1,378	0,240
	No	17,7	14,9	16,3			
Diritto di associazione	Si	41,1	42,0	41,6	948	0,088	0,767
	No	58,9	58,0	58,4			
Diritto al tempo libero	Si	10,8	8,5	9,6	954	1,517	0,218
	No	89,2	91,5	90,4			



►► Tabella 5 - continua

Diritti della Convenzione ONU		Sesso		Totale		X <sup>2</sup> <sub>1</sub>	p
		M	F	%	N.		
Diritto alla protezione contro lo sfruttamento economico	Si	11,3	8,9	10,1	951	1,531	0,216
	No	88,7	91,1	89,9			
Diritto all'integrazione scolastica	Si	81,6	79,9	80,8	952	0,441	0,506
	No	18,4	20,1	19,2			
Diritto all'integrazione per portatori di handicap	Si	66,1	66,6	66,3	945	0,025	0,875
	No	33,9	33,4	33,7			
Diritto di opinione riguardo al tempo libero	Si	94,6	92,2	93,4	960	2,308	0,129
	No	5,4	7,8	6,6			
Responsabilità genitoriale sull'educazione del bambino	Si	24,3	19,4	21,9	959	3,394	0,065
	No	75,7	80,6	78,1			

In conclusione, si spera che le cautele esposte poc'anzi possano essere controllate da ulteriori ricerche che interessino popolazioni demograficamente e socialmente simili – così come si è cercato di fare attraverso la collaborazione con le università spagnole – in modo da poter comparare i risultati raggiunti e rendere ancor più generalizzabili le riflessioni qui avanzate.

Per il futuro, infine, è auspicabile la valutazione di come e in quale misura la conoscenza dei propri diritti sia influenzata dal contesto sociale di appartenenza dei bambini, dalla famiglia di origine, dalla scuola che si frequenta o dal gruppo dei pari in cui si è inseriti.

Un brevissimo *flash*, che possa eventualmente servire da indirizzo a future riflessioni, potrebbe risultare dall'analisi della distribuzione delle risposte dei genitori dei bambini intervistati alla domanda: "Secondo lei, tutti i bambini hanno sempre e in ogni caso il diritto di esprimere liberamente ciò che pensano?". Nel rispondere al quesito proposto, potendo esprimere la propria opinione secondo una scala strutturata a cinque gradi di accordo, ben l'80,8% dei genitori ha dichiarato di essere d'accordo o totalmente d'accordo con l'interrogativo posto, mentre solamente il 5,5% si è dichiarato del tutto o parzialmente in disaccordo. Un ulteriore 13,6% si è mostrato abbastanza o sufficientemente d'accordo con quanto affermato nella domanda così che – almeno secondo l'ottica del ricercatore – le opinioni espresse sembrerebbero, a una prima valutazione, più che positive.

Anche alcune opinioni espresse dagli insegnanti dei bambini coinvolti nella ricerca hanno dato utili informazioni su come gli adulti – e in particolar modo, nel nostro caso, quelli maggiormente coinvolti nel processo di socializzazione dei bambini alla vita della comunità di appartenenza, i loro insegnanti appunto – interpretano e per-

cepiscono i diritti dei bambini. Alla domanda “Secondo la sua opinione, tutti i bambini hanno sempre e in ogni caso il diritto a esprimere liberamente ciò che pensano?” la stragrande maggioranza dei docenti si è mostrata pienamente d’accordo con la libera manifestazione del diritto in questione (84,7%), mentre il restante 15,3% si è dichiarato abbastanza d’accordo ma – se così è possibile dire – un po’ “tiepidamente” e non senza qualche perplessità. I dati sembrano confortarci, almeno a una prima analisi, in merito al riconoscimento del diritto di opinione dei bambini, ma forti dubbi – e leciti, a parere di chi scrive – trovano espressione nel momento in cui gli stessi insegnanti si dividono in maniera molto più netta in merito all’eventuale messa in pratica delle opinioni dei bambini. Infatti, alla domanda “Secondo lei, fino a che punto è giusto tener conto delle osservazioni e delle decisioni dei bambini che hanno l’età dei suoi alunni?” una percentuale di molto inferiore alla precedente (64,5%) ha dichiarato pieno accordo alla questione proposta loro, ma oltre un terzo degli intervistati (35,5%) ha mostrato forti perplessità nel riconoscere appieno il fare del diritto una cosa – come si diceva nelle pagine introduttive a questo articolo – restando tuttora ancorati a un confuso concetto che vede nei diritti solamente una mera astrazione di principi.

Ciò a significare che molto ancora resta da fare, come infatti afferma D. Grignoli:

[La] sola sottoscrizione o anche la ratifica della Convenzione non bastano a far sì che si riconosca, anche di fatto, il bambino come particolare e specifico *soggetto* di diritti; una legge, per quanto avanzata e dotata di forza “coercitiva”, non è sufficiente a generare comportamenti che alla lunga possano tradursi in un *cultural change*, vale a dire in un cambiamento di mentalità nei confronti dell’infanzia. Una delle sfide del nostro tempo, del nostro vivere, è proprio quella di acquisire in modo stabile e duraturo una nuova cultura dell’infanzia, una cultura che veda e consideri il bambino come un soggetto attivo *della*, ma soprattutto, *nella* società.<sup>32</sup>

---

32 D. Grignoli, *op. cit.*, p. 138 (corsivo originale).

**Bibliografia**

**Franklin, B.**

2001 *The new handbook of children's rights. Comparative policy and practice*, London, Routledge

1995 *The handbook of children's rights*, London, Routledge

**Freeman, M.D.A.**

1992 *The limits of children's rights*, in M. Freeman, P. Veerman (eds.), *Ideologies of children's rights*, Dordrecht, Martinus Nijhoff, p. 29-46

**Grignoli, D.**

2003 *Infanzia e educazione ai diritti umani. I diritti dei bambini dal punto di vista dei bambini*, in D. Grignoli, A. Mancini, A. Saporiti (a cura di), *Infanzia e diritti umani. Atti del seminario di studi Infanzia, educazione ai diritti umani e benessere sociale, Campobasso 19-20 novembre 2001*, Napoli, ESI, p. 135-153, (in corso di stampa)

**Grignoli, D., Saporiti, A.**

2000 *Il bambino come nuovo soggetto sociale: infanzia e nuove culture del benessere*, in D. Secondulfo (a cura di), *Trasformazioni sociali e nuove culture del benessere*, Milano, Angeli, p. 139-156

**Hart, S.N., Pavolic, Z.**

1991 *Children's rights in education: an historical perspective*, in «School Psychology Review», vol. 30, n. 3, p. 345-358

**Hawes, J.M.**

1991 *The children rights movement: a history of advocacy and protection*, Boston, Twayne

**Jenks, C. et al. (eds.)**

1999 *Editorial: the UN Convention on the Rights of the Child as a touchstone for research on childhood*, in «Childhood», vol. 6, n. 4, p. 403-407

**Jones, P.**

1994 *Rights*, Basingstoke, Macmillan

**Mancini, A.**

2003 *Il punto di vista dei bambini: primi risultati della ricerca in Molise*, in D. Grignoli, A. Mancini, A. Saporiti (a cura di), *Infanzia e diritti umani. Atti del seminario di studi Infanzia, educazione ai diritti umani e benessere sociale, Campobasso 19-20 novembre 2001*, Napoli, ESI, p. 154-182, (in corso di stampa)

**Melton, G.B.**

1983 *Child advocacy: psychological issues and interventions*, New York, Plenum Press

1980 *Children's concepts of their rights*, in «Journal of Clinical Child Psychology», n. 9, p. 186-190

**Melton, G.B., Limber, S.**

1992 *What children's rights mean to children: children's own views*, in M. Freeman, P. Veerman (eds.), *Ideologies of children's rights*, Dordrecht, Martinus Nijhoff, p. 167-187

**Ministero dell'interno - Direzione generale dei servizi civili**

1991 *Politiche sociali per l'infanzia e l'adolescenza, Seminario internazionale organizzato dal Ministero dell'interno e dal Consiglio nazionale sui problemi dei minori d'intesa con il Centro europeo di Vienna per la politica e la ricerca sociale, Firenze, Istituto degli Innocenti, 20-23 febbraio 1991*, Milano, Unicopli

**Moro, A.C.**

2000 *Diritti del minore e nozione di interesse*, in «Cittadini in crescita», n. 2-3/2000, p. 9-24

**Ochaíta, E., Espinosa, M.A.**

2001 *Needs of children and adolescents as a basic for the justification of their rights*, in «The International Journal of Children's Rights», n. 9, p. 313-337

1998 *Children's rights and education: a psychological and developmental approach*, in Ph. Jaffé (ed.), *Challenging mentalities: implementing the United Nations Convention on the Rights of the Child*, Ghent, University of Ghent

1997 *Children's participation in family and school life. A psychological and developmental*

*approach*, in «The International Journal of Children's Rights», vol. 5, n. 3, p. 279-297

**Rodham, H.**

1973 *Children under the law*, in «Harvard Educational Review», vol. 43, n. 4, p. 487-514

**Ruck, M.D. et al.**

1998 *Adolescents' and children's knowledge about rights: some evidence for how young people view rights in their own lives*, in «Journal of Adolescence», n. 21, p. 275-289

**Saporiti, A.**

1998 *Exploring children's rights*, Milano, Angeli

**Takanisci, R.**

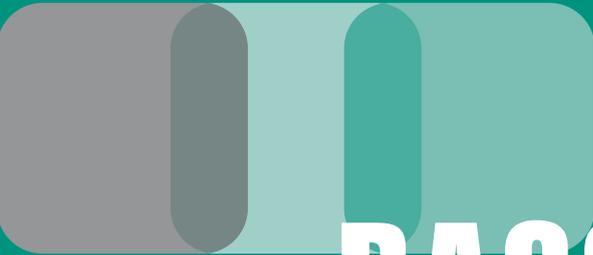
1978 *Childhood as a social issue: historical roots of contemporary child advocacy movements*, in «Journal of Social Issue», vol. 34, n. 2, p. 8-28

**Verhellen, E.**

1994 *Convention on the Rights of the Child*, Leuven, Verhellem and Grant

**Zeldin, T.**

1973 *France 1848-1945*, Oxford, Oxford University Press



# RASSEGNE

**gennaio-marzo 2003**

## Organizzazioni internazionali

I documenti qui segnalati sono reperibili nella banca dati normativa consultabile sul sito web [www.minori.it](http://www.minori.it)

### Organizzazione delle Nazioni unite

#### ASSEMBLEA GENERALE

##### *Discriminazione di genere*

Il 12 febbraio 2003 l'Assemblea generale delle Nazioni unite, con la risoluzione 57/189 *The girl child*<sup>1</sup>, ha denunciato nuovamente le gravi discriminazioni che le bambine subiscono nella nostra società, sottolineando la necessità di dare immediata e concreta attuazione alla Convenzione internazionale sui diritti del fanciullo del 1989 e alla Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti delle donne del 1979. L'Assemblea invita i governi e le stesse Nazioni unite, in cooperazione con le organizzazioni internazionali, a incrementare gli sforzi fatti e a dare attuazione agli obiettivi individuati durante il *World Education Forum*<sup>2</sup> ed eliminare entro il 2005 la discriminazione d'accesso all'educazione primaria e secondaria, che le bambine subiscono. La risoluzione rileva la necessità di rafforzare la normativa nazionale a protezione delle bambine contro ogni tipo di violenza e sfruttamento, incluso l'infanticidio femminile e la selezione sessuale prenatale, le mutilazioni genitali, lo stupro, la violenza domestica, l'incesto, l'abuso sessuale, lo sfruttamento sessuale, la prostituzione e la pornografia infantile, il traffico di donne e sfruttamento del lavoro. Inoltre, invita gli organismi a tutela dei diritti umani ad adottare sistematicamente un approccio proteso all'eliminazione delle discriminazioni di genere, in modo che entrambi i sessi contribuiscano alla vita sociale e fruiscano a pieno della stessa.

##### *Tutela dei minori*

Durante la 57ª sessione, del 19 febbraio 2003, l'Assemblea generale ha adottato una risoluzione sui diritti del minore<sup>3</sup>. La risoluzione si compone di tre parti essenziali, dedicate rispettivamente: la prima alla prevenzione ed eliminazione della vendita e dello sfruttamento sessuale dei minori, inclusa la prostituzione e la pornografia infantile, in cui si chiede agli Stati di elaborare politiche di lungo periodo e normative nazionali specifiche che criminalizzino tali pratiche; la seconda, ai minori coinvolti nei conflitti armati, auspicando una rapida ratifica del protocollo opzionale alla Convenzione delle Nazioni unite sui diritti del fanciullo concernente il coinvolgimento dei bambini nei conflitti armati, in cui l'Assemblea si sofferma non solo sulla protezione dei minori nelle situazioni di conflitto, ma anche sull'importanza di adottare misure appropriate per la riabilitazione fisica e psichica di questi; e la terza, e ultima, dedicata all'eliminazione delle forme di sfruttamento minorile, in cui si invita a una mag-

**1** Resolution A/RES/57/189 *The girl child*, adopted by the General Assembly, 12 February 2003 (consultabile sul sito [www.un.org](http://www.un.org))

**2** UNESCO, *Final Report of the World Education Forum, Dakar, Senegal, 26-28 April 2000* (Paris, 2000).

**3** Resolution A/RES/57/190 *Rights of the child*, adopted by the General Assembly, 19 February 2003.

giore cooperazione al fine di combattere tali forme di sfruttamento, permettendo ai minori uno sviluppo armonioso. Infine, l'Assemblea chiede al Segretario generale di elaborare in occasione della 58ª sessione, un rapporto sullo stato di realizzazione degli obiettivi individuati durante la 27ª sessione speciale dell'Assemblea generale ed elencati nel documento *A World Fit for Children*<sup>4</sup>.

### CONSIGLIO DI SICUREZZA

#### *Bambini e conflitti armati*

Il 30 gennaio 2003 il Consiglio di sicurezza ha adottato una risoluzione nella quale ha nuovamente posto l'accento sugli effetti negativi che i conflitti armati hanno a diverso titolo sui bambini<sup>5</sup>. Il Consiglio, convinto della necessità di passare a un'attività di implementazione degli standard normativi internazionali di protezione dei bambini nei conflitti armati, si impegna a supportare il Segretario generale affinché instauri un dialogo diretto con le parti del conflitto, così da far cessare il coinvolgimento diretto dei bambini alle attività belliche. Inoltre, chiede a quest'ultimo di presentare un rapporto entro il 31 ottobre 2003, verificando i cambiamenti e i progressi fatti in quei Paesi dove il reclutamento dei bambini è più diffuso. Lo invita, inoltre, a formulare proposte specifiche sull'elaborazione di un sistema di monitoraggio più efficace all'interno delle Nazioni unite ed evidenziare le buone pratiche in materia di reintegrazione di bambini coinvolti nei conflitti.

### COMMISSIONE SUI DIRITTI UMANI

#### *Bambini e conflitti armati*

Durante la 59ª sessione della Commissione sui diritti umani, svoltasi dal 17 marzo al 23 aprile 2003, è stato esaminato il rapporto annuale del Rappresentante speciale del Segretario generale in materia di bambini e conflitti armati, Olara A. Otunnu<sup>6</sup>. Il rapporto accoglie con entusiasmo l'entrata in vigore di due importanti documenti internazionali in materia di bambini e conflitti armati: il protocollo opzionale alla Convenzione dei diritti del fanciullo concernente il coinvolgimento dei bambini nei conflitti armati e lo Statuto di Roma della Corte penale internazionale. Tuttavia, una vera sfida per il futuro, sembra essere proprio quella della concreta applicazione degli standard internazionali. A tal fine il Rappresentante speciale sottolinea l'importanza di includere la protezione dei bambini in tutti gli interventi umanitari e di pace (*peacemaking, peacekeeping e peace-building*) e nei programmi dei vari organi e agenzie delle Nazioni unite. Il rapporto osserva, inoltre, che alcune organizzazioni regionali e subregionali hanno inserito nei loro programmi d'azione la problematica dei bambini coinvolti direttamente o indirettamente nei conflitti armati, ma rinnova l'invito ad aumentare gli sforzi coinvolgendo nelle attività gli stessi bambini mediante la creazione di network informali.

4 Consultabile sul sito [www.unicef.org](http://www.unicef.org)

5 Security Council Resolution 1460 (2003) *Children and Armed Conflict* (consultabile sul sito [www.un.org](http://www.un.org))

6 Annual report of the Special Representative of the Secretary-General for Children and Armed Conflict, Mr. Olara A. Otunnu, submitted in accordance with General Assembly resolution 51/77, E/CN.4/2003/77, 3 March 2003 (consultabile sul sito [www.unhcr.ch](http://www.unhcr.ch))

*Sfruttamento sessuale dei minori*

Nel corso della 59ª sessione della Commissione (17 marzo - 23 aprile 2003), è stato esaminato il rapporto del Relatore speciale Juan Miguel Petit, sulla vendita di minori, la prostituzione minorile e la pornografia che mette in scena minori<sup>7</sup>, presentato il 6 gennaio 2003. Il rapporto concentra la sua attenzione sulle conseguenze legali della vendita, della prostituzione e della pornografia minorile e approfondisce la criminalizzazione dei minori coinvolti in tali pratiche, considerati in alcuni ordinamenti giuridici nazionali come veri e propri criminali invece che vittime. Sono emersi due ordini di ostacoli agli interventi mirati contro tali fenomeni: da un lato una consistente mancanza di dati che permettano di delineare la natura e le dimensioni di questi fenomeni e, dall'altro, l'assenza in molti ordinamenti giuridici nazionali di disposizioni specifiche che puniscano queste azioni. Il Relatore speciale sollecita gli Stati a ratificare e applicare concretamente le disposizioni del medesimo protocollo facoltativo alla Convenzione sui diritti del fanciullo e conclude sottolineando l'esigenza di trattare, nell'ambito del proprio mandato, le problematiche dell'adozione illegale o forzata e dell'AIDS.

**COMITATO SUI DIRITTI DEL FANCIULLO***Condizione dell'infanzia in Italia*

Il Comitato sui diritti del fanciullo delle Nazioni unite, durante la 32ª sessione, ha esaminato il secondo rapporto periodico dell'Italia<sup>8</sup> e ha formulato le sue osservazioni e conclusioni in merito<sup>9</sup>. Il Comitato si compiace per i progressi compiuti nella raccolta di dati sulla condizione minorile, soprattutto a seguito dell'istituzione del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza. Tuttavia, sottolinea, i dati non sono sufficientemente disaggregati, non forniscono informazioni sulla condizione delle fasce più deboli di minori (disabili, stranieri, zingari e poveri) e si riferiscono in genere alla famiglia piuttosto che al minore in quanto soggetto autonomo a se stante. Il Comitato ha espresso rammarico per la condizione discriminatoria subita dai minori extracomunitari, per quanto concerne l'accesso ai servizi sociali e all'educazione. Sollecita l'adozione di misure di protezione speciali per i minori stranieri non accompagnati e si rinceste per l'assenza di strutture di accoglienza adeguate, evidenziando il largo utilizzo della pratica del rimpatrio a seguito dell'entrata in vigore delle ultime disposizioni normative in materia e la riduzione del numero di permessi di soggiorno concessi ai minori. Il Comitato raccomanda, inoltre, la creazione di un organismo di monitoraggio indipendente e un ombudsman nazionale per l'infanzia a cui possano rivolgersi anche i singoli cittadini e suggerisce di meglio monitorare l'applicazione della legge 269/1998, dato che resta alto il numero di minori vittime di traffico a fini sessuali in Italia.

**7** Report submitted by Mr. Juan Miguel Petit, Special Rapporteur on the sale of children, child prostitution and child pornography in accordance with Commission on Human Rights resolution 2002/92, E/CN.4/2003/79, 6 January 2003 (consultabile sul sito [www.unhchr.ch](http://www.unhchr.ch))

**8** Il secondo rapporto dell'Italia sulla condizione dell'infanzia e dell'adolescenza è stato trasmesso al Comitato il 21 marzo 2000.

**9** Consideration of Reports Submitted by States Parties under article 44 of the Convention - Concluding observations: Italy CRC/C/70/Add.13, 18 March 2003 (il testo integrale è pubblicato nella sezione Documenti di questa stessa rivista ed è consultabile sul sito web [www.unhchr.ch](http://www.unhchr.ch))

**UNICEF***Sfruttamento dei minori*

Nel gennaio 2003 l'UNICEF ha pubblicato un rapporto sullo sfruttamento dei minori a livello mondiale<sup>10</sup>. Il rapporto è stato realizzato sulla base delle informazioni raccolte e dei risultati raggiunti dal Comitato UNICEF del Regno Unito durante la campagna *End child prostitution*, realizzata allo scopo di divulgare informazioni sulle gravi dimensioni dello sfruttamento dei minori e sulle sue caratteristiche. Il rapporto fornisce un'introduzione generale ai tre aspetti dello sfruttamento minorile che spesso si sovrappongono e intersecano: le peggiori forme di lavoro minorile, il traffico di minori e il loro commercio a fini sessuali. Ognuno di questi fenomeni è esaminato individuandone le cause e le modalità di realizzazione sulla base di dati statistici e attraverso le testimonianze delle vittime. Il rapporto si conclude con la descrizione di alcuni dei programmi UNICEF a tutela dei minori contro lo sfruttamento, che il Comitato UNICEF del Regno Unito intende rafforzare ed espandere nell'ambito della campagna di sensibilizzazione *End child exploitation*, al fine di facilitare l'adozione di disposizioni normative specifiche, di politiche di prevenzione efficaci e di attività di riabilitazione adeguate per i minori vittime di sfruttamento.

---

<sup>10</sup> UNICEF UK, *End child exploitation: stop the traffic*, London, unicef, 2002, consultabile al sito web [http://www.unicef.it/stop\\_traffic.htm](http://www.unicef.it/stop_traffic.htm)

## Organizzazioni europee

I documenti qui segnalati sono reperibili nella banca dati normativa consultabile sul sito web [www.minori.it](http://www.minori.it)

### Unione europea

#### CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA

##### *Minori richiedenti asilo*

Con direttiva del 27 gennaio 2003, il Consiglio è tornato a occuparsi della condizione dei richiedenti asilo, soffermandosi sulla problematica dell'accoglienza<sup>1</sup>. La direttiva individua delle condizioni generali in materia d'accesso all'assistenza sanitaria, di residenza e libertà, di circolazione sul territorio nazionale, d'accesso all'istruzione e alla formazione professionale e di accesso al mercato del lavoro. Esorta gli Stati membri a fornire ai richiedenti asilo informazioni tempestive ed esaustive sui benefici e obblighi derivanti dalla disciplina vigente in materia e a predisporre una documentazione nominativa che attesti lo *status* di richiedente asilo. Per quanto riguarda i minori, la direttiva dispone l'accesso ai servizi di riabilitazione per coloro che abbiano subito qualsiasi tipo di abuso, negligenza, sfruttamento o che abbiano sofferto gli effetti di un conflitto armato, mentre per i minori non accompagnati e richiedenti asilo – includendoli tra quei soggetti che necessitano di un'attenzione specifica in quanto portatori di esigenze particolari – prevede che siano alloggiati presso famiglie o centri d'accoglienza adatti alle loro esigenze, prevede la tempestiva nomina del tutore legale e l'altrettanto rapida ricerca dei familiari.

##### *Asilo*

Il 18 febbraio 2003, compiendo un ulteriore passo verso la realizzazione dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia comune, il Consiglio europeo ha adottato un regolamento in materia di determinazione dello Stato membro competente a esaminare le domande d'asilo presentate da cittadini di Paesi terzi<sup>2</sup>. Il Regolamento, nel sottolineare l'importanza di adottare un meccanismo che con chiarezza e praticità permetta di individuare lo Stato membro competente, pone a fondamento dei criteri gerarchicamente applicabili per la determinazione della competenza, il rispetto dell'unità del nucleo familiare. Dispone, quindi, il trattamento congiunto delle domande d'asilo dei componenti della stessa famiglia da parte di un solo Stato e, nel caso di minori non accompagnati, riconosce competente all'esame della domanda lo Stato in cui si trova legalmente un familiare del minore, sempre che ciò non sia contrario all'interesse di quest'ultimo.

**1** Direttiva 2003/9/CE del Consiglio, del 27 gennaio 2003, recante norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri, pubblicata in GUCE L 31 del 6 febbraio 2003. Il testo integrale è pubblicato nella sezione Documenti di questa stessa rivista.

**2** Regolamento (CE) n. 343/2003 del Consiglio, del 18 febbraio 2003, che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda d'asilo presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un Paese terzo, pubblicato su GUCE L 50 del 25 febbraio 2003.

### Altri documenti approvati

*Raccomandazione del Consiglio dell'Unione europea, del 2 dicembre 2002, sulla prevenzione del fumo e su iniziative per rafforzare la lotta contro il tabagismo, pubblicata in GUCE L 22 del 25 gennaio 2003.*

*Decisione del Consiglio dell'Unione europea, del 19 dicembre 2002, che autorizza gli Stati membri a firmare, nell'interesse della Comunità, la convenzione de L'Aja del 1996 concernente la competenza, la legge applicabile, il riconoscimento, l'esecuzione e la cooperazione in materia di potestà genitoriale e di misure di protezione dei minori, pubblicata in GUCE L 48 del 21 febbraio 2003.*

### PARLAMENTO EUROPEO

#### *Diritti umani*

A conferma del ruolo acquisito nel corso degli anni in materia di promozione e tutela dei diritti umani, il Parlamento europeo ha approvato, il 15 gennaio 2003, la relazione del parlamentare Joke Swiebel sulla situazione dei diritti fondamentali nell'Unione europea per l'anno 2001<sup>3</sup>. Elaborata sulla base della Carta dei diritti fondamentali, la relazione si sviluppa intorno ai capisaldi della democrazia europea e verifica l'implementazione di questi valori mediante le denunce raccolte in Europa dalle organizzazioni non governative, che evidenziano all'interno dell'Unione una situazione difficile in cui sono ancora numerose le violazioni dei diritti umani. Elevato appare il numero delle violazioni in materia di giusto processo, accesso alla giustizia, diritto a un'udienza pubblica, principio del contraddittorio e termine ragionevole di durata del processo, mentre altrettanto grave risulta il rispetto della libertà di espressione e di informazione. Per quanto riguarda la condizione dei minori nell'Unione europea, la relazione riscontra la mancata ratifica di importanti trattati europei e internazionali da parte degli Stati membri<sup>4</sup> e l'assenza di una regolamentazione dettagliata del lavoro minorile. In particolare, si denuncia la non implementazione della Carta sociale europea in materia di lavoro minorile e in materia di congedi parentali, da parte di numerosi Stati membri.

#### *Sport*

Il Parlamento europeo con decisione del 16 febbraio 2003<sup>5</sup>, ha istituito il 2004 Anno europeo dell'educazione attraverso lo sport<sup>6</sup>. Tale decisione mira a sensibilizzare alla cooperazione fra istituti di insegnamento e organizzazioni sportive, al fine di

**3** Risoluzione (2001) (2001/2014 (MI)), sulla situazione dei diritti fondamentali nell'Unione europea. Consultabile su [www.europa.eu.int/](http://www.europa.eu.int/)

**4** In particolare, nella relazione si invitano gli Stati membri dell'Unione europea a ratificare il protocollo n. 7 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, la Convenzione europea sull'adozione dei bambini, la Convenzione europea sullo status giuridico di figli nati al di fuori del matrimonio e il protocollo opzionale alla Convenzione sui diritti del fanciullo concernente il coinvolgimento dei bambini nei conflitti armati.

**5** Decisione n. 291/2003/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 6 febbraio 2003, che istituisce l'Anno europeo dell'educazione attraverso lo sport 2004, pubblicata in GUCE L 43 del 18 febbraio 2003.

**6** Il valore educativo dello sport è stato riconosciuto dal Consiglio europeo di Nizza del 2000 che precedentemente, nel 1999, con risoluzione aveva invitato la Commissione a sviluppare, in cooperazione con gli Stati membri, un approccio che permettesse di sfruttare a pieno il potenziale educativo informale dell'attività sportiva.

trarre il massimo vantaggio dalla capacità educativa dello sport per lo sviluppo dell'identità personale e della coscienza sociale, promuovendo la mobilità degli studenti – soprattutto in ambiti multiculturali – e creando un maggior equilibrio tra l'attività intellettuale e quella fisica nell'ambito scolastico. Al fine di realizzare tali obiettivi, ciascuno Stato membro è invitato a designare l'organo nazionale incaricato per l'iniziativa in cooperazione con la Commissione, a organizzare incontri e competizioni scolastiche sportive, a incoraggiare il volontariato in occasione delle Olimpiadi e di altre manifestazioni sportive in programma per il 2004 e a realizzare attività di informazione e promozione del potenziale educativo dello sport, con il supporto dei media.

### COMMISSIONE EUROPEA

#### *Programma Daphne*

Sulla base degli ottimi risultati conseguiti dall'attuale programma *Daphne* (2000-2003), attestati dalla relazione sull'attuazione del programma presentata dalla Commissione al Parlamento e al Consiglio nell'aprile 2002<sup>7</sup>, il 4 febbraio 2003 la Commissione ha presentato al Parlamento e al Consiglio una proposta di decisione istitutiva di una seconda fase del programma *Daphne* per il periodo 2004-2008<sup>8</sup>. La proposta ricalca l'impostazione originaria presentata nel 2000 e si propone di raggiungere l'obiettivo di prevenire e combattere tutte le forme di violenza contro i bambini, i giovani e le donne mediante l'individuazione e lo scambio di informazioni su pratiche ed esperienze di lavoro, la realizzazione di ricerche specifiche, la creazione di reti multidisciplinari stabili, l'ideazione e la messa in opera di programmi per il trattamento sia degli aggressori sia delle vittime e l'attuazione di campagne di sensibilizzazione per un pubblico specifico. Due essenzialmente le innovazioni introdotte e cioè: la divulgazione delle informazioni e dei risultati ottenuti dal precedente programma e l'aumentato del finanziamento di riferimento. Nel precedente programma *Daphne* è stato possibile finanziare solo il 13% delle proposte presentate, mentre almeno la metà di progetti proposti meritava di essere finanziata e, inoltre, l'adesione di dieci nuovi Stati membri all'Unione europea lascia presagire un aumento delle domande in ragione dei gravi problemi riscontrati in questi Paesi.

#### *Tratta di esseri umani*

La Commissione europea nel perseguire lo scopo dell'Unione di creare uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia comune e sulla scia di quanto emerso durante il Consiglio europeo di Tampere del 15 e 16 ottobre 1999 e di Siviglia del 21 e 22 giugno 2002, ha istituito un Gruppo di esperti sulla tratta degli esseri umani<sup>9</sup>. Il Gruppo, al fine di mantenere un approccio multidisciplinare necessario per contrastare tutti gli anelli della catena della tratta nei Paesi d'origine, in quelli di transito e in quelli di destinazio-

<sup>7</sup> com(2002) 169 definitivo, sec(2002)338.

<sup>8</sup> Proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce una seconda fase del programma di azione comunitaria (2004-2008) per prevenire la violenza contro i bambini, i giovani e le donne e per proteggere le vittime e i gruppi a rischio (programma Daphne II), com(2003)54 definitivo. Il testo integrale è pubblicato nella sezione Documenti di questa stessa rivista.

<sup>9</sup> Decisione della Commissione, del 25 marzo 2003, che istituisce un gruppo consultivo denominato "Gruppo di esperti sulla tratta degli esseri umani", pubblicata in GUCE L 79 del 26 marzo 2003.

## Rassegne

ne, si compone di venti esperti provenienti da settori diversi, nominati per un anno dalla Commissione sulla base di un elenco di persone proposte dai governi degli Stati membri, dai governi candidati e dalle organizzazioni internazionali governative e non governative operanti in questo ambito<sup>10</sup>. Il gruppo ha prevalentemente funzione consultiva, ad esso la Commissione può far riferimento per qualsiasi questione relativa alla tratta degli esseri umani e su richiesta della stessa o di propria iniziativa può formulare pareri o presentare relazioni di ausilio all'attività della Commissione a livello europeo.

### Altri documenti approvati

*Proposta di decisione presentata dalla Commissione al Consiglio il 2 ottobre 2002, sulla firma da parte della Comunità europea della Convenzione del Consiglio d'Europa sulle relazioni personali riguardanti i minori. Pubblicata in GUCE C 20, del 28 gennaio 2003.*

*Direttiva della Commissione, del 10 febbraio 2003, che modifica la direttiva n. 96/5/CE sugli alimenti a base di cereali e gli altri alimenti destinati ai lattanti e ai bambini. Pubblicata in GUCE L 41 del 14 febbraio 2003.*

*Decisione della Commissione, del 19 febbraio 2003, che modifica la decisione 1999/815/CE riguardante provvedimenti che vietano l'immissione sul mercato di giocattoli e articoli di puericultura destinati a essere messi in bocca da bambini di età inferiore a tre anni e fabbricati in PVC morbido contenente taluni ftalati. Pubblicata in GUCE L 46 del 20 febbraio 2003.*

**10** Al fine di porre in essere delle misure atte a combattere il fenomeno della tratta degli esseri umani proibito dall'art. 5, punto 3, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, nella dichiarazione di Bruxelles del 2002 (documento conclusivo della Conferenza europea sulla prevenzione e sulla repressione della tratta degli esseri umani - Una sfida mondiale per il XXI secolo, tenutasi dal 18 al 20 settembre 2002), fu esplicitamente raccomandato alla Commissione di istituire un gruppo di esperti sulla tratta degli esseri umani. Fenomeno che era stato già affrontato con la decisione quadro del Consiglio sulla lotta alla tratta degli esseri umani del 19 luglio 2002 (pubblicata in guce L 203 del 1° agosto 2002) e che definì la tratta di esseri umani un «grave crimine, che comporta la violazione dei diritti e della dignità dell'uomo e richiede un approccio multidisciplinare nei confronti di tutti gli anelli della catena della tratta, nei paesi d'origine, in quelli di transito e in quelli di destinazione».

## Consiglio d'Europa

### ASSEMBLEA PARLAMENTARE

#### *Giovani migranti in Europa*

Il 31 gennaio l'Assemblea parlamentare ha adottato una raccomandazione<sup>11</sup> sulla questione dei giovani migranti in Europa<sup>12</sup> con la quale si richiede al Comitato dei ministri un investimento maggiore a favore del fenomeno dei giovani migranti in Europa, per esempio attraverso il lancio di un programma multidisciplinare di lungo periodo sul tema, l'elaborazione di misure finalizzate ad assistere gli Stati membri incoraggiando la partecipazione, la coesione sociale e la lotta al traffico delle persone. Infine, richiamando la raccomandazione sulle procedure di espulsione in conformità ai diritti umani<sup>13</sup>, l'Assemblea parlamentare chiede al Commissario per i diritti umani di svolgere un'indagine sulla situazione dei minori non accompagnati negli Stati membri del Consiglio d'Europa e di riferirne i risultati all'Assemblea e al Comitato dei ministri.

### Altri documenti approvati

*Decision n. 829/10.6, Convention on Contact Concerning Children - Date of Opening for Signature, 2002*

**11** Recommendation 1596 (2003) on the situation of young migrants in Europe, adopted by the Assembly the 31 of January 2003 (il testo integrale è pubblicato nella sezione Documenti di questa stessa rivista ed è consultabile sul sito web <http://www.coe.int>).

**12** L'Assemblea precisa che in tale categoria di persone rientrano bambini e giovani di entrambi i sessi, rimasti vittime dei trafficanti di esseri umani o entrati nel territorio di uno Stato per sfuggire alla povertà, a persecuzioni o a una situazione generalizzata di violenza.

**13** Recommendation 1547 (2002) on expulsion procedures in conformity with human rights and enforced with respect for safety and dignity, adopted by the Assembly.

## Altre organizzazioni internazionali

### Organizzazioni governative

#### CHILDONEUROPE

##### *Creazione della rete*

Il 24 gennaio 2003 – dopo due anni di lavori preparatori nell'ambito del Gruppo intergovernativo permanente *L'Europe de l'Enfance*, che mira al *mainstreaming* dei diritti dell'infanzia in tutte le politiche dell'Unione europea – è stata istituita la Rete europea di osservatori nazionali per l'infanzia (ChildONEurope). ChildONEurope mantiene con *L'Europe de l'Enfance* un legame privilegiato di collaborazione nel perseguire i fini di scambio d'informazioni su leggi, politiche, dati statistici, ricerche e buone pratiche in materia d'infanzia e adolescenza, nello scambio e divulgazione di conoscenze su metodologie e indicatori utilizzati e nel realizzare analisi comparative su argomenti specifici. La rete si compone di otto osservatori nazionali membri<sup>1</sup>, nonché di sette osservatori<sup>2</sup> – tutti indicati dai rispettivi referenti nazionali del Gruppo intergovernativo *L'Europe de l'Enfance* – che possono decidere in qualsiasi momento di diventare membri di ChildONEurope nominando un osservatorio o altra istituzione nazionale in grado di fornire dati pubblici ufficiali sulla condizione dell'infanzia e dell'adolescenza. ChildONEurope si compone di un'assemblea dei membri della rete con funzioni decisionali e di un segretariato con funzioni propositive, di supporto tecnico-scientifico e di comunicazione fra i membri della rete stessa. La funzione di segretariato è attualmente svolta dall'Italia tramite il Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza<sup>3</sup>. Per l'anno 2003 l'agenda delle attività della rete include, tra l'altro, la preparazione, distribuzione ed elaborazione dei risultati di un questionario sulle attività degli osservatori nazionali degli Stati membri della rete, l'organizzazione di un seminario sul tema dei minori stranieri non accompagnati e il reperimento di fondi a Bruxelles per la prosecuzione delle attività a partire dal 2004, poiché il Ministero del lavoro e delle politiche sociali italiano si è assunto il finanziamento per il 2003, primo anno di attività di ChildONEurope.

<sup>1</sup> Belgio, Danimarca, Francia, Irlanda, Italia, Lussemburgo, Portogallo e Spagna.

<sup>2</sup> Austria, Finlandia, Germania, Grecia, Olanda, Regno Unito e Svezia.

<sup>3</sup> Le attività del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza sono gestite dall'Istituto degli Innocenti di Firenze in convenzione con il Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

## Organizzazioni non governative

### GLASGOW CENTRE FOR THE CHILD & SOCIETY

#### *Inaugurazione*

Il 18 marzo 2003 è stato ufficialmente inaugurato il Glasgow Centre for the Child & Society presso l'Università di Glasgow<sup>4</sup>, il cui obiettivo principale è quello di svolgere attività di ricerca mantenendo uno stretto contatto con l'evolversi del contesto sociale e politico, ponendo l'accento sulla connessione tra la condizione minorile e la società, così che quest'ultima supporti l'elaborazione e l'implementazione di politiche di intervento a favore dell'infanzia. Attività predominante del centro è la ricerca, realizzata con metodo misto mediante gruppi di lavoro e di dibattito *ad hoc* e interviste e questionari in cui viene richiesto ai minori, e non solo, di esprimere la propria opinione. Sono svolte ricerche di tipo quantitativo e qualitativo, sul punto di vista del minore e su quello degli adulti, esplorando punti di contatto e non tra le varie sfere generazionali (per esempio, come i genitori concepiscono il loro ruolo e come i minori si relazionano nei confronti dei loro nonni). Le attività del centro sono favorite dall'ambito accademico da cui trae origine e che facilita e sostiene un approccio multidisciplinare dell'analisi. Il centro svolge anche attività di formazione del personale specializzato in materia d'infanzia e adolescenza e attività di consulenza per istituzioni centrali nazionali, organizzazioni internazionali non governative, organizzazioni governative internazionali e regionali.

### CHILD CENTRE FOR CHILDREN AT RISK IN THE BALTIC SEA REGION

#### *Prostituzione minorile*

Durante la primavera 2002, nell'ambito del programma STOP II, è stata svolta una ricerca dal network Children's Unit of the Council of the Baltic Sea States con lo scopo di fornire un'idea generale sul fenomeno dello sfruttamento sessuale dei minori in Estonia e, in particolare, nella sua capitale Tallinn<sup>5</sup>. La ricerca – condotta mediante interviste a esperti coinvolti in attività di assistenza e prevenzione del disagio minorile e a minori vittime di abusi sessuali – rileva che i bambini sfruttati sessualmente nella zona di Tallinn provengono da famiglie di emigrati non estoni, che risentono maggiormente degli effetti negativi dei cambiamenti sociali ed economici avvenuti nel Paese – quali la disoccupazione, la povertà e l'esclusione sociale<sup>6</sup> – e che il fenomeno della prostituzione qui si sviluppa essenzialmente in due modi: mediante l'abuso sessuale di bambini di strada e attraverso lo sfruttamento della prostituzione di minori nelle cosiddette case chiuse. Per quanto riguarda i minori di strada, essi vivono in to-

<sup>4</sup> Direttore del centro è Malcom Hill.

<sup>5</sup> Child Centre for Children at Risk in the Baltic Sea Region, *Minor Prostitution in Tallinn. Background and nature of phenomenon*, 09 January 2003, Estonia (consultabile al sito web <http://www.childcentre.baltinfo.org/research/dbafile2429.html>).

<sup>6</sup> Tali effetti sono esacerbati dall'incapacità di comunicare nella lingua locale: infatti, dalla ricerca risulta che nella gran parte dei casi i bambini di strada nella capitale estone parlano solo il russo.

<sup>7</sup> I pedofili rappresentano una piccolissima percentuale dei clienti di questi minori, dato che questi generalmente tentano d'instaurare con i bambini una relazione di più lungo termine.

## Rassegne

tale abbandono, lontano dalle famiglie, senza alcun contatto con un adulto di riferimento e senza alcun sostegno economico, procurandosi il denaro per sopravvivere elemosinando, rubando oppure prostituendosi. Clienti di questi minori sono persone locali e turisti<sup>7</sup>, che solo in alcuni casi realizzano il contatto sessuale con il minore attraverso intermediari, in quanto la ricerca mostra che, nella generalità dei casi, sono gli stessi minori a cercare ed effettuare il contatto autonomamente. Al contrario, nel caso delle case chiuse, il contatto non è mai realizzato dal minore e i clienti sono in gran parte persone del luogo. La ricerca rileva che – nonostante il numero di minori presenti nelle case chiuse sia diminuito durante la seconda metà degli anni Novanta – sono minorenni un quarto delle prostitute nelle case chiuse della capitale estone, fra le quali circa la metà proveniente da altre regioni. In conclusione, la ricerca incoraggia lo sviluppo di politiche di intervento e assistenza offrendo un quadro d'insieme delle forme di prostituzione minorile presenti a Tallinn, individuando le cause del fenomeno e fornendo spunti concreti per l'elaborazione di politiche efficaci che permettano l'organizzazione di un sistema coordinato e multidisciplinare di interventi che, oltre a mirare alla risoluzione del problema, riesca a occuparsi dei singoli casi di abuso sessuale, dalla riabilitazione delle vittime alla persecuzione dei responsabili degli abusi.

# Organismi istituzionali italiani

## Parlamento italiano

### LEGGI

*I documenti qui segnalati sono reperibili nella banca dati normativa consultabile sul sito web [www.minori.it](http://www.minori.it)*

#### *Diritti del fanciullo*

In data 20 marzo 2003<sup>1</sup>, il Parlamento approva la legge di ratifica ed esecuzione della *Convenzione europea sull'esercizio dei diritti dei fanciulli*.

L'elaborazione di questa Convenzione ha inizio nel 1990 sulla scia della Raccomandazione 1121(1990) dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa e della Convenzione delle Nazioni unite sui diritti del fanciullo del 1989. La Convenzione europea mira a completare la Convenzione delle Nazioni unite, in particolare integra e perfeziona l'articolo 12 di quest'ultima, in cui si afferma il diritto del bambino ad essere ascoltato in tutte le procedure giudiziarie o amministrative che lo riguardano.

La Convenzione europea promuove il minore come titolare attivo di diritti, capace d'agire autonomamente nei procedimenti giurisdizionali che lo concernono, riconosce diritti azionabili direttamente dal minore stesso o da altre persone o organi e garantisce il diritto a essere informato e a partecipare ai procedimenti che lo coinvolgono in prima persona e che si svolgono innanzi all'autorità giudiziaria<sup>2</sup>.

#### *Istruzione e formazione*

In data 28 marzo 2003<sup>3</sup>, è approvata la legge che delega al Governo l'adozione di uno o più decreti legislativi, finalizzati a individuare le norme generali e a delinearne i livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione e formazione professionale.

Al Governo si richiede, assicurando la parità d'accesso a tutti i livelli di istruzione e di preparazione professionale, di promuovere l'apprendimento durante tutto l'arco della vita, permettendo la graduale attuazione del diritto-dovere all'istruzione e formazione, dalla scuola dell'infanzia fino ai più alti livelli culturali e professionali.

In particolare si sottolinea la necessità di mettere in contatto il mondo della scuola con il mercato del lavoro, facilitando il passaggio dal sistema liceale a quello della formazione professionale, nonché di integrare i corsi di secondo ciclo, per gli studenti che hanno compiuto il quindicesimo anno di età, con attività lavorative, alternando scuola e lavoro, in stretta collaborazione con le imprese e camere di commercio, assicurando oltre alla conoscenze di base, l'acquisizione di competenze spendibili nel mondo del lavoro.

**1** Legge 20 marzo 2003, n. 77, *Ratifica ed esecuzione della Convenzione europea sull'esercizio dei diritti dei fanciulli, fatta a Strasburgo il 25 gennaio 1996*, pubblicata in *Gazzetta Ufficiale* del 18 aprile 2003, n. 91, supplemento ordinario n. 66/L

**2** Per approfondimenti sugli aspetti applicativi della Convenzione europea nell'ordinamento italiano si veda il contributo di Gustavo Sergio pubblicato in questa stessa rivista.

**3** Legge 28 marzo 2003, n. 53, *Delega al Governo per la definizione delle norme generali sull'istruzione e dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione e formazione professionale*, pubblicata in *Gazzetta Ufficiale* del 2 aprile 2003, n. 77.

**PROPOSTE E DISEGNI DI LEGGE***Tribunale per i minorenni e per la famiglia*

Nel corso della XIV legislatura il Governo<sup>4</sup>, la maggioranza<sup>5</sup> e l'opposizione<sup>6</sup> hanno presentato in Parlamento otto progetti e disegni di legge (ddl) in materia di riforma del tribunale per i minorenni. Tali progetti di legge sono stati oggetto d'esame da parte della Commissione giustizia della Camera dei deputati durante tutto il periodo in esame (gennaio-marzo 2003).

A parte il primo progetto presentato il 30 maggio 2001<sup>7</sup> – che si propone di istituire presso ciascun tribunale ordinario e ciascun tribunale per i minorenni un'unità di consulenza psicopedagogica per la tutela dei minori, di cui il giudice si avvale al fine di garantire, con la sua decisione, l'equilibrio psichico e il corretto sviluppo sociale del minore – tutti i progetti di legge successivi prevedono, per porre fine all'attuale frammentazione delle competenze in materia, l'istituzione di sezioni specializzate del tribunale per la tutela dei minori e della famiglia e la conseguente soppressione dei tribunali per i minorenni e delle procure della Repubblica per i minorenni. Alle istituende sezioni specializzate di tribunale, tutti i ddl attribuiscono competenze civili, penali e amministrative, a eccezione della proposta di iniziativa governativa che, prima della presentazione degli emendamenti nel marzo 2003, a esse attribuiva soltanto una competenza civile, lasciando integra la competenza penale e amministrativa dei tribunali per i minorenni. Infatti, il Governo ha presentato l'8 marzo 2002, accanto al disegno di legge che istituisce le sezioni specializzate in materia civile, un secondo ddl che incide sulla composizione e sulla competenza del tribunale penale per i minorenni, introducendo rilevanti modifiche alla disciplina prevista dal RDL 1404/1934 e successive modifiche, dal RD 12/1941 e successive modifiche, dal codice penale in tema di diminuzione della pena per minore età e dal DPR 448/1988 e successive modifiche in materia di procedura penale.

Escluso il disegno di legge non emendato di iniziativa governativa che non prevedeva l'integrazione del collegio giudicante – composto da tre giudici ordinari – con giudici esperti, tutti gli altri progetti di legge in materia sanciscono, invece, la presenza dei giudici onorari. Tuttavia, soltanto un progetto di legge presentato dall'opposizione<sup>8</sup> si rifà all'attuale composizione del tribunale per i minorenni, prevedendo un

4 Ddl C2501, *Modifiche alla composizione ed alle competenze del tribunale penale per i minorenni*, presentato l'8 marzo 2002 dal ministro della Giustizia Roberto Castelli; C2517, *Misure urgenti e delega al Governo in materia di diritto di famiglia e dei minori*, presentato il 14 marzo 2002 dal ministro della Giustizia Roberto Castelli di concerto con il ministro dell'Economia e delle finanze Giulio Tremonti.

5 Ddl C2088, *Istituzione presso i tribunali della sezione specializzata per i minori e per la famiglia*, presentato il 12 dicembre 2001 dal deputato Mario Pepe (Forza Italia) e altri; C2663, *Disposizioni per l'istituzione di una sezione specializzata del tribunale per la tutela dei diritti dei minori e della famiglia*, presentato il 17 aprile 2002 dal deputato Flavio Tanzilli (Unione dei democratici cristiani e dei democratici di centro) e altri.

6 Ddl C2641, *Riforma dell'ordinamento minorile e del processo civile minorile*, presentato il 12 aprile 2002 dalla deputata Anna Finocchiaro (Democratici di sinistra - l'Ulivo) e altri; C2703, *Norme ordinarie e processuali in materia di diritto di famiglia e dei minorenni*, presentato il 6 maggio 2002 dal deputato Pierluigi Castagnetti (Margherita Democrazia è libertà - l'Ulivo) e altri; C816, *Istituzione di una sezione specializzata del tribunale per la tutela dei minori e della famiglia*, presentato il 13 giugno 2001 dal deputato Giuseppe Molinari (Margherita DL - l'Ulivo); C308, *Istituzione dell'unità di consulenza psicopedagogica per la tutela dei minori presso ciascun tribunale ordinario o per i minorenni*, presentato il 30 maggio 2001 dalla deputata Carla Mazzuca Poggolini (UDEUR Popolari per l'Europa, Gruppo misto).

7 Ddl C308 citato.

collegio giudicante composto da due giudici ordinari e due giudici onorari – un uomo e una donna – mentre gli altri progetti limitano la partecipazione del giudice non togato a un componente accanto a due giudici ordinari<sup>9</sup>. Soltanto in alcuni progetti<sup>10</sup> persiste la figura del giudice tutelare, mentre negli altri tale figura viene assorbita dalla sezione specializzata. Alcuni ddl prevedono solo una composizione collegiale<sup>11</sup>, mentre altri distinguono tra composizione monocratica – per le cause che richiedono una limitata specializzazione in quanto non vi è un diretto coinvolgimento del minore – e composizione collegiale.

Le sezioni specializzate si vedono, altresì, attribuita una competenza che va oltre quella degli attuali tribunali per i minorenni e giudici tutelari. In ambito civile, infatti, la competenza è estesa a tutte le materie relative al diritto di famiglia e della persona, superando gli attuali problemi di coordinamento tra i diversi organi competenti. In ambito penale, invece, le sezioni giudicano anche in merito a tutta una serie di controversie – tassativamente elencate – dove il minore non è più soggetto attivo del reato ma vittima dello stesso, al fine di garantire l'elevata specializzazione dell'organo giudicante; fa eccezione un ddl<sup>12</sup> che affronta il campo della materia penale solo con riguardo ai profili ordinamentali, alla composizione dei collegi giudicanti e alla delimitazione della competenza territoriale.

Tutte le proposte presentate, a eccezione del testo non emendato di iniziativa governativa, tendono, inoltre, a valorizzare i servizi sociali del territorio quali ausiliari dell'autorità giudiziaria.

Alcuni progetti introducono, poi, una nuova figura, variamente denominata (ufficio di protezione giuridica, garante del minore) alla quale si ricorre nei casi di accertata grave e persistente conflittualità tra i genitori, nei casi di inerzia dei genitori o di conflitto di interessi con il minore o qualora non si ritenga di poter nominare tutore o curatore un prossimo congiunto. Il nuovo organo, al quale sono attribuiti poteri d'impulso, rappresenta il minore nel procedimento che lo vede coinvolto.

Per quanto riguarda la procedura innanzi alle sezioni specializzate, i ddl rimandano tendenzialmente alle norme contenute nel codice di procedura civile, introducendo così anche nel procedimento camerale i principi del contraddittorio e dell'oralità sanciti dal novellato articolo 111 della Costituzione, delimitando la discrezionalità del giudice che va a discapito della garanzia della posizione delle parti. Le caratteristiche peculiari della materia hanno reso necessario, comunque, introdurre dei correttivi al modello del procedimento contenzioso.

Una particolare attenzione merita, infine, il ddl di iniziativa governativa emendato. Il 7 marzo 2003 il Governo presenta gli emendamenti al testo unificato del disegno di legge recante *Misure urgenti e delega al Governo in materia di diritto di fami-*

**8** Ddl C2641 citato.

**9** Nel ddl C2663 la giurisdizione è esercitata da un collegio composto da tre giudici ordinari, integrato da due ausiliari esperti.

**10** Ddl C816 e C2088 citati.

**11** Ddl C2663 e ddl C2517 citati.

**12** Ddl C2703 citato.

*glia e dei minori*<sup>13</sup> in discussione alla Commissione giustizia della Camera dei deputati dal 25 marzo 2002. A modifica del precedente testo, il Governo attribuisce carattere eccezionale alla devoluzione di altri affari civili alle sezioni specializzate<sup>14</sup>, introducendo così una maggiore qualificazione dell'organo giudicante.

Alla competenza civile delle sezioni specializzate viene aggiunta anche quella penale e amministrativa<sup>15</sup>, sopprimendo definitivamente i tribunali per i minorenni<sup>16</sup>. Inoltre, gli emendamenti del Governo reintroducono la figura del giudice onorario, non prevista nel testo originario. L'onorario (esperto psicologo con specializzazione in materia di diritto di famiglia o di diritto minorile, criminologo, neuropsichiatra infantile e per l'età evolutiva), che deve effettuare un periodo di tirocinio dopo la nomina presso le istituende sezioni, delinea il profilo psicologico del minore e svolge le audizioni nelle procedure di adozione, mentre nelle controversie penali partecipa alla camera di consiglio con il giudice togato<sup>17</sup>.

Altra novità è rappresentata dalla previsione di ipotesi di decisione in composizione monocratica<sup>18</sup>. Le sezioni specializzate dovranno essere istituite presso tutte le corti d'appello, i tribunali aventi sede nei capoluoghi di provincia e presso tutti i tribunali il cui organico e carico di lavoro lo consentano. Sempre in sintonia con gli altri progetti di legge, nel testo novellato i servizi sociali dipendenti dai Comuni o con questi convenzionati, sono considerati ausiliari delle sezioni specializzate accanto agli uffici del servizio sociale del Dipartimento per la giustizia minorile, quindi non più soltanto in via sussidiaria<sup>19</sup>.

Per quanto riguarda la procedura relativa alla separazione e al divorzio, con gli emendamenti si ammette la presenza dei difensori anche in sede di prima comparizione personale delle parti davanti al presidente, viene introdotto l'obbligo a carico di ciascuna parte di depositare, all'udienza, la dichiarazione dei redditi degli ultimi tre anni e la documentazione relativa all'ultima retribuzione percepita<sup>20</sup> e, dal punto di vista probatorio, è data facoltà al giudice di disporre l'accertamento sul reddito del lavoratore autonomo e sui beni che si trovano nella disponibilità dell'obbligato anche se intestati a soggetti diversi<sup>21</sup>. Al giudice della separazione viene, infine, attribuita la facoltà di disporre, su istanza di parte, che l'assegno di mantenimento sia posto a carico del terzo, datore di lavoro della parte obbligata alla corresponsione<sup>22</sup>.

Gli emendamenti introducono, infine, un'ulteriore delega al Governo precedentemente non prevista, con indicazione di principi e criteri direttivi, per predisporre la disciplina dei procedimenti di cui all'articolo 336 codice civile<sup>23</sup>.

13 Ddl n. 2517 citato.

14 Articolo 1, comma 2.

15 Articolo 2, comma 1.

16 Articolo 7, comma 2.

17 Articolo 6 bis.

18 Articolo 4, comma 2.

19 Articolo 8, comma 1.

20 Articolo 11, comma 1 e 2.

21 Articolo 14.

22 Articolo 14 che introduce l'articolo 709 quater cpc.

23 Articolo 15 bis.

**COMMISSIONE PARLAMENTARE PER L'INFANZIA***Adozioni internazionali*

Nella seduta del 22 gennaio viene sentito, ai sensi dell'art. 143 comma 2 del Regolamento della Camera dei deputati, il ministro per le Pari opportunità Stefania Prestigiacomo in materia di adozioni internazionali, tema sul quale la Commissione sta avviando un'indagine conoscitiva e rispetto al quale sono state presentate due risoluzioni<sup>24</sup>, di identico contenuto. Nel corso dell'audizione il Ministro sottolinea la necessità di perfezionare la procedura di adozione internazionale attualmente vigente, garantendo sia una maggiore trasparenza della procedura – soprattutto rispetto ai costi sostenuti dalle coppie – sia forme di sostegno alle famiglie meno abbienti. Il Ministro informa, infine, che sono riprese le trattative con diversi Paesi non firmatari della Convenzione de L'Aja, al fine di raggiungere accordi bilaterali in materia e rendere più agevoli e trasparenti le procedure.

Dal dibattito successivo all'intervento del Ministro, emerge la necessità di definire maggiormente il ruolo degli enti autorizzati, di individuare canali privilegiati per chi manifesti la disponibilità ad adottare bambini più grandi, mettendo un freno alle prassi di alcuni tribunali per i minorenni che, nel dichiarare l'idoneità, fissano un tetto di età del bambino, di uniformare l'interpretazione della nuova normativa relativamente al cognome degli adottati e all'atto di nascita contenente le nuove generalità del minore e di regolamentare eventuali forme di adozioni a distanza e di affidi internazionali, già in parte praticate dalle associazioni umanitarie.

Tenendo conto di tali premesse, nelle successive sedute del 20 febbraio, 4 e 26 marzo vengono discusse e approvate le suddette risoluzioni.

*Rapporto TV e minori*

Nella seduta del 29 gennaio, che ha ad oggetto varie risoluzioni in materia di rapporto tra TV e minori, viene sentito il ministro delle Comunicazioni, Maurizio Gasparri affinché svolga un intervento introduttivo rispetto al tema in discussione. In tale sede il Ministro riferisce come il Governo si sia già fattivamente impegnato a ricercare soluzioni idonee a rispondere ai molteplici aspetti che emergono dagli atti parlamentari in discussione e come molte delle richieste negli stessi contenuti siano già state attuate o, quantomeno, avviate a soluzione. Il Ministro sottolinea l'importanza del codice di autoregolamentazione sulla tutela dei minori in TV<sup>25</sup> e del nuovo contratto di servizio – approvato dal Consiglio dei ministri il 23 gennaio 2003 – fra il Ministro delle comunicazioni e la RAI.

Preso atto della normativa illustrata dal Ministro, la Commissione rileva comunque la necessità di approvare un atto di indirizzo unitario, discusso e approvato nella successiva seduta del 12 febbraio, che impegni il Governo:

- a promuovere la predisposizione di un testo unico della legislazione a tutela dei minori, da sottoporre al parere della Commissione parlamentare per l'infanzia;

**24** Risoluzione 7-00190 Marida Bolognesi (Democratici di sinistra - l'Ulivo) e altri, e risoluzione 7-00023 Flavio Tredese (Forza Italia) e altri.

**25** Tale codice è stato sottoscritto il 29 novembre 2002, fra gli altri, da RAI, Mediaset, La7 e dalle più rappresentative associazioni delle emittenti locali. Il testo integrale è stato pubblicato nella sezione Documenti del n. 3-4/2002 di questa stessa rivista.

- a garantire il rispetto, da parte di ogni emittente televisiva, del codice di autoregolamentazione su TV e minori richiamato dal Ministro, della Carta di Treviso e del codice di autoregolamentazione pubblicitaria, fermo restando il potere sanzionatorio attribuito all'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni;
- ad attuare una classificazione delle opere specificamente rivolte ai minori, distinguendo fra quelle adatte all'infanzia e all'adolescenza e quelle di cui si consiglia una visione familiare, dandone adeguata pubblicità agli utenti, istituendo presso il Consiglio nazionale degli utenti un apposito organismo;
- a promuovere campagne di sensibilizzazione ed educative finalizzate ad una utilizzazione intelligente, responsabile e critica del mezzo televisivo;
- ad attivarsi affinché sia incrementata l'offerta televisiva di programmi diretti specificamente ai minori;
- a garantire un coordinamento nell'attività di monitoraggio svolto dai diversi enti istituzionali, nonché la sua attuazione;
- ad assicurare spazi adeguati dedicati all'informazione rivolta ai minori;
- ad attivarsi affinché sia introdotta, in ogni emittente televisiva, una figura professionale responsabile della programmazione rivolta ai minori, alla quale l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni possa rivolgersi per eventuali chiarimenti o informazioni;
- a trasmettere annualmente una relazione al Parlamento sull'attuazione della normativa vigente, sull'attività di vigilanza svolta e sul rispetto delle vigenti disposizioni di legge da parte dei concessionari, licenziatari e soggetti autorizzati alle trasmissioni radiotelevisive.

### *Accattonaggio*

Nella seduta del 5 febbraio la Commissione, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sull'abuso e lo sfruttamento dei minori, procede all'audizione del sottosegretario di Stato per l'Interno, Alfredo Mantovano. Dall'intervento del Sottosegretario, nonché dalla discussione che ne discende, emerge la necessità di distinguere i diversi fenomeni di accattonaggio: quello nomade, da un lato, che vede coinvolti minori appartenenti a comunità disagiate, prevalentemente di origine rom, e che richiede piuttosto interventi di politica sociale; e, dall'altro, quello gestito da vere e proprie organizzazioni criminali, rispetto al quale appare necessario approntare adeguate soluzioni di tipo repressivo. Rispetto quest'ultimo fenomeno, il Sottosegretario illustra gli innumerevoli interventi legislativi, anche di rango internazionale e comunitario, diretti alla prevenzione e alla lotta al traffico di esseri umani, nonché le iniziative specifiche di collaborazione tra Italia e Albania al fine di diminuire l'afflusso di clandestini; ricorda l'istituzione, a livello centrale e periferico, di uffici della polizia di Stato con competenza esclusiva in materia e accenna all'ipotesi di coinvolgere anche la polizia municipale al fine di rendere il controllo e l'intervento sul territorio più capillare e aderente alla realtà locale.

Nonostante i numerosi interventi già in atto, durante la discussione viene sottolineata dalla Commissione la mancanza di punti di riferimento – come, ad esempio, un numero verde – per mezzo dei quali i cittadini possano diventare un utile filtro in merito alle denunce in materia, e l'assenza di una specifica fattispecie che incrimini

anche l'accompagnamento di persone adulte a neonati, tenuti in condizioni climatiche inaccettabili. Viene, inoltre, denunciato il problema del sottodimensionamento dei servizi sociali – la cui funzione risulta di fondamentale importanza per tutte quelle ipotesi di accattonaggio che derivano da situazioni di disagio sociale – e il pericolo che potrebbe rappresentare l'eventuale “regionalizzazione” delle forze dell'ordine rispetto a questo fenomeno che ha carattere addirittura internazionale.

### *Salute*

Nella seduta del 18 febbraio sono tracciate le linee di lavoro e il programma di attività dei due gruppi di lavoro in materia di infanzia: quello che si occupa di vaccini e altre problematiche legate alla salute per l'infanzia e quello che si occupa della corretta alimentazione per minori.

### *Piano di azione e di intervento per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva 2002-2004*

Nella seduta del 26 febbraio il sottosegretario di Stato per il Lavoro e le politiche sociali, Grazia Sestini, espone le linee fondamentali del Piano di azione e di interventi scaturito dal lavoro dell'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza e dalle risultanze della Conferenza nazionale sull'infanzia. Il Piano evidenzia, tra i diritti del minore e della famiglia, il diritto primario del minore a vivere, crescere ed essere educato all'interno della propria famiglia. Affinché tale diritto sia garantito, il documento sottolinea l'importanza dei servizi dedicati alla famiglia, servizi che devono costituire adeguata risposta alle diverse problematiche culturali e sociali. Infatti, gli assegni al terzo figlio, il sostegno alla maternità e gli assegni familiari, pur assolvendo un compito importantissimo e immediato, devono essere integrati con i servizi.

Il documento, inoltre, contiene un accenno al progetto di legge sull'affidamento congiunto che deve tendere a limitare ripercussioni negative sul minore nei momenti di separazione del nucleo familiare e sull'“affido familiare allargato” che affianca alla cura del minore anche il sostegno ai suoi genitori.

Il Piano fa, altresì, ampio riferimento alle politiche rivolte agli adolescenti, auspicando la condivisione, accanto alle agenzie educative tradizionali (scuola e famiglia) dell'intervento del mondo delle imprese e del mondo associativo – anche in un'ottica di contrasto alla devianza e alla delinquenza minorile – e dedica un paragrafo alla lotta agli abusi, allo sfruttamento sessuale e alla pedofilia.

Il sottosegretario sottolinea l'impegno di mantenere il termine del 2006 per la chiusura degli istituti di assistenza ai minori, sostenendo a tal fine la promozione dell'adozione e dell'affido familiare, la diffusione dell'adozione mite, in cui il minore mantiene o ripristina il rapporto con la famiglia d'origine e il riconoscimento delle realtà comunitarie.

Infine, una sezione che riguarda gli interventi legislativi e gli interventi di sistema, affronta il delicato problema del lavoro minorile che, qualora non emergano elementi di sfruttamento da parte di adulti e il minore abbia assolto all'obbligo scolastico, deve essere adeguatamente accompagnato.

## SENATO DELLA REPUBBLICA

## AULA

*Tratta di esseri umani*

Nelle due sedute del 26 febbraio il Senato procede all'esame del disegno di legge (ddl) in materia di lotta alla tratta di persone<sup>26</sup>, approvato dalla Camera dei deputati in seguito alle modificazioni deliberate dal Senato. Il Senato approva l'introduzione, come indicato dalla Commissione giustizia, di strumenti di politica criminale ed esclude l'autonoma fattispecie criminosa dell'associazione per delinquere finalizzata al traffico di persone prevista nel testo originario, ricomprendendola nella generale figura del reato associativo. Trovano, inoltre, il consenso dell'aula gli aumenti di pena previsti nel caso in cui il reato sia commesso da appartenenti ad associazioni mafiose o camorristiche durante il periodo di applicazione di una misura di prevenzione, nonché l'applicazione delle misure di prevenzione patrimoniale in ipotesi di delinquenza professionale e l'introduzione di nuovi strumenti investigativi, di disposizioni a favore dei collaboratori di giustizia, la confluenza dei beni confiscati nel fondo per le politiche sociali e un'ampia varietà di strumenti per sostenere le vittime di tali reati.

*Convenzione europea sull'esercizio dei diritti dei fanciulli*

Nella seduta dell'11 marzo il Senato approva, nel suo complesso, il ddl di ratifica della Convenzione in oggetto<sup>27</sup>, già approvato dalla Camera dei deputati. Il testo della Convenzione, adottato a Strasburgo dall'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa il 26 gennaio 1996, introduce una nuova disciplina finalizzata a favorire l'adozione di meccanismi di coinvolgimento, ascolto, assistenza e rappresentanza legale dei minori nelle procedure giudiziarie.

*Istruzione e formazione professionale*

Nelle sedute del 5, 11 e 12 marzo il Senato discute ed approva, nel complesso, le modificazioni approvate dalla Camera dei deputati al ddl relativo alle norme generali sull'istruzione e sulla formazione professionale e ai livelli essenziali delle prestazioni in materia<sup>28</sup>, finalizzato a delegare al Governo la definizione di queste ultime.

26 Ddl S885 deputata Anna Finocchiaro (Democratici di sinistra - l'Ulivo), *Misure contro la tratta di persone*.

27 Ddl 1906 ministro degli Affari esteri Renato Ruggiero, *Ratifica ed esecuzione della Convenzione europea sull'esercizio dei diritti dei fanciulli, fatta a Strasburgo il 25 gennaio 1996*.

28 Ddl S1306 ministro dell'Istruzione, università e ricerca Letizia Moratti, *Delega al Governo per la definizione delle norme generali sull'istruzione e formazione dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione e formazione professionale, e richiamato nella rassegna Leggi del Parlamento italiano di questa stessa rivista*.

## COMMISSIONI PERMANENTI

## AFFARI COSTITUZIONALI

*Oratori*

Nelle sedute del 28 gennaio e del 5 febbraio la Commissione riprende l'esame dei due ddl in materia di oratori parrocchiali<sup>29</sup>. Il relatore propone un testo unificato che, così semplificato, consente di perseguire l'obiettivo condiviso di permettere agli oratori e agli enti assimilati di ricevere contributi attraverso la partecipazione alla ripartizione dell'accantonamento che i Comuni sono tenuti a riservare per gli edifici di culto e le opere a essi pertinenti, in misura corrispondente almeno all'8 per cento delle somme dovute per oneri di urbanizzazione secondaria. Al termine della seduta del 5 febbraio la Commissione conviene di dare al relatore il mandato di **riferire all'Assemblea per l'approvazione** del testo unificato dei disegni di legge in esame, come emendato.

## GIUSTIZIA

*Mutilazioni genitali*

Nelle sedute del 5 e 12 febbraio la Commissione approva il testo definitivo del ddl in materia di mutilazioni sessuali<sup>30</sup>, convenendo che all'articolo 583 cp sia aggiunta una nuova circostanza aggravante nel caso in cui si verifichi «una lesione o mutilazione degli organi genitali provocata, in assenza di esigenze terapeutiche, al fine di condizionare le funzioni sessuali della vittima». Inoltre, ricorrendo tale circostanza aggravante, «non opera il giudizio di equivalenza o di prevalenza tra eventuali circostanze attenuanti, diverse da quelle di cui all'articolo 114 cp, e la predetta aggravante». Infine, tali disposizioni «si applicano altresì quando il fatto è commesso all'estero da cittadino straniero residente in Italia, ovvero in danno di cittadino italiano o di cittadino straniero residente in Italia e quando vi è richiesta del Ministro della giustizia».

Nella seduta dell'11 marzo, la relatrice Marina Magistrelli (Margherita Democrazia è libertà - l'Ulivo) illustra il ddl recante *Modifiche al codice penale e disposizioni concernenti il divieto di pratiche di mutilazione sessuale* che, definendo le nozioni di clitoridectomia, escissione e infibulazione, ne vieta la pratica fatta eccezione per il caso in cui le stesse siano poste in essere a titolo di cura medica per la salvaguardia della salute, prevedendo altresì la decadenza dalla potestà genitoriale ed eventualmente l'allontanamento dei genitori, quando uno o entrambi i genitori abbiano avuto conoscenza o in qualunque modo permesso o favorito l'attuazione delle suddette pratiche. Il ddl istituisce, inoltre, un numero verde e introduce nel codice penale gli articoli 583 bis e 583 ter. Il primo punisce con la reclusione da sette a dodici anni chiunque cagioni una mutilazione genitale dalla quale derivi una malattia nel corpo e nella

**29** Ddl S14 senatore Maurizio Eufemi (Unione democristiana e di centro) e altri, *Disposizioni per il riconoscimento della funzione sociale svolta dagli oratori parrocchiali e per la valorizzazione del loro ruolo*, e ddl C1606 deputato Luca Volonté (Unione dei democratici cristiani e dei democratici di centro) e altri, *Disposizioni per il riconoscimento della funzione sociale svolta dagli oratori e dagli enti che svolgono attività similari e per la valorizzazione del loro ruolo*, approvato dalla Camera dei deputati.

**30** Ddl S414 senatore Giuseppe Consolo (Alleanza nazionale), *Modifiche al codice penale in materia di mutilazioni e lesioni agli organi genitali a fine di condizionamento sessuale*.

mente mediante le suddette pratiche, fatte salve le esigenze terapeutiche, mentre il secondo introduce la pena accessoria dell'interdizione perpetua dall'esercizio dell'attività per l'esercente la professione sanitaria che contravvenga ai divieti introdotti e una sanzione amministrativa nei confronti del responsabile della struttura sanitaria in cui è stato commesso il reato.

Nella seduta del 19 marzo, in sede deliberante, si procede alla congiunzione dei due disegni di legge.

#### AFFARI ESTERI, EMIGRAZIONE

##### *Convenzione europea sull'esercizio dei diritti dei fanciulli*

Nella seduta del 6 febbraio la Commissione conferisce mandato al relatore di **ri-ferire favorevolmente all'Assemblea** in merito al ddl già approvato dalla Camera per la ratifica ed esecuzione della Convenzione europea – fatta a Strasburgo il 25 gennaio 1996 e sopra richiamata<sup>31</sup> – che tende a favorire l'uniformità delle legislazioni degli Stati membri in materia. Il documento, in particolare, attribuisce ai minori tutta una serie di diritti d'informazione e di partecipazione alle procedure che li riguardano, con l'assistenza da parte di soggetti di propria scelta o, eventualmente, con la designazione di rappresentanti speciali. Si fa, inoltre, carico all'autorità giudiziaria di verificare la concreta attuazione di tali diritti prima di prendere qualsiasi decisione riguardante il minore.

#### ISTRUZIONE

##### *Istruzione e formazione professionale*

In questo primo trimestre la Commissione procede all'esame del ddl recante delega al Governo in materia di istruzione e formazione professionale<sup>32</sup>, approvato dal Senato e modificato dalla Camera dei deputati, che ha previsto l'obbligo che ciascun decreto legislativo inerente alla materia fosse correlato da una relazione tecnica e che quelli che determinano nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica possano essere emanati solo dopo l'approvazione di un'apposita legge di spesa che stanzi le occorrenti risorse. Al termine del dibattito, incentrato principalmente sulle perplessità espresse dall'opposizione in merito all'esigua copertura finanziaria prevista dal Governo che rischia di rendere impossibile l'attuazione della riforma e il conseguente vuoto legislativo che verrebbe a crearsi a causa della contestuale abrogazione delle leggi n. 30/2000 e n. 9/1999, la Commissione delibera di conferire mandato al relatore di **referire favorevolmente all'Assemblea** in merito al provvedimento in esame, nel testo approvato alla Camera dei deputati, autorizzandolo a richiedere lo svolgimento della relazione orale.

#### IGIENE E SANITÀ

##### *Procreazione assistita*

Nelle sedute di gennaio, febbraio e marzo, la Commissione procede all'esame di vari disegni di legge che si propongono di colmare il vuoto legislativo in materia di

**31** Ddl S1906 ministro degli Affari esteri Renato Ruggiero, *Ratifica ed esecuzione della Convenzione europea sull'esercizio dei diritti dei fanciulli.*

**32** Ddl S1306-B ministro dell'Istruzione, università e ricerca Letizia Moratti, *Delega al Governo per la definizione delle norme generali sull'istruzione e dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione e di formazione professionale.*

## Organismi istituzionali italiani

procreazione assistita. Il dibattito – che prende le mosse dal ddl in materia<sup>33</sup> approvato dalla Camera dei deputati in un testo risultante dall'unificazione di vari disegni di legge – si incentra principalmente sulla rigidità della disciplina in esso prevista. Si critica, infatti, il divieto assoluto in esso previsto rispetto alla fecondazione eterologa (invece disciplinata in altri Stati europei), la mancata conciliazione tra una doverosa tutela dell'embrione e diritti costituzionalmente garantiti quali il diritto alla salute della donna e la libertà scientifica, il divieto di crioconservazione degli embrioni, la limitazione a tre del numero di embrioni prodotti, il divieto di utilizzazione degli embrioni “non impiantati” a fini di ricerca, il divieto di clonazione terapeutica. Nel prosieguo del dibattito, vengono presentati ulteriori emendamenti.

## TUTELA DEI DIRITTI UMANI

*Sfruttamento sessuale*

Nelle sedute di febbraio e marzo, la Commissione straordinaria per la tutela dei diritti umani procede all'audizione dei coordinatori dell'associazione non lucrativa di utilità sociale On the Road e dell'organizzazione non governativa Save the Children Italia, nell'ambito di un programma di studio sul problema del traffico degli esseri umani. In tale sede gli ospiti forniscono alla Commissione preziosi dati in merito alla situazione attuale della tratta di donne e bambini a scopo di sfruttamento sessuale e illustrano le rispettive modalità di intervento per fronteggiare tale illecita pratica. Rispetto alla situazione dello sfruttamento che colpisce in particolare i minori, il rappresentante di Save the Children Italia – sentito il 12 febbraio – spiega che il fenomeno presenta caratteristiche diverse. Nell'ultimo decennio, infatti, sono emerse pratiche legate alla tratta di persone destinate a particolari segmenti marginali di lavoro nero, tratta di donne e bambini destinati a prostituzione, accattonaggio, adozione internazionale a scopo di lucro e vendita di organi. In particolare, le pratiche di sfruttamento sessuale vanno dalla pedofilia alla pornografia con attori bambini, dall'avviamento alla prostituzione coatta in strada, alla segregazione in case di appuntamento. Ricorda, infine, il fenomeno crescente dei minori stranieri non accompagnati che, soffrendo le incertezze e le difficoltà legate alla clandestinità, sono molto a rischio in questo senso.

33 Ddl S1514, *Norme in materia di procreazione assistita*, risultante dall'unificazione dei disegni di legge d'iniziativa dei deputati Giancarlo Giorgetti (Lega Nord Padania); Alessandro Ce' (Lega Nord Padania) e altri; Maria Burani Procaccini (Forza Italia); Laura Cima (Verdi - l'Ulivo, Gruppo misto); Alessandra Mussolini (Alleanza nazionale); Giuseppe Molinari (Margherita di - l'Ulivo); Francesco Paolo Lucchese (Unione dei democratici cristiani e dei democratici di centro) e altri; Ugo Martinat (Alleanza nazionale) e altri; Angela Napoli (Alleanza nazionale); Antonio Serena (Alleanza nazionale); Maura Cossutta (Comunisti italiani, Gruppo misto) e altri; Marida Bolognesi e Augusto Battaglia (Democratici di sinistra - l'Ulivo); Giuseppe Palumbo (Forza Italia) e altri; Elettra Deiana (Rifondazione comunista) e altri; Renzo Patria e Guido Crosetto (Forza Italia); Andrea Di Teodoro (Forza Italia).

**COMMISSIONE SPECIALE IN MATERIA DI INFANZIA E DI MINORI***Diritto del minore a una famiglia*

Nella seduta del 5 febbraio il senatore Franco Mugnai (Alleanza nazionale) – in qualità di relatore del ddl in materia di modifica dell'articolo 2 della legge 184/1983 sul diritto del minore a una famiglia<sup>34</sup> e a integrazione della precedente illustrazione – al fine di approfondire la tematica sugli istituti di assistenza per minori, sottolinea che, nonostante le presenze siano in progressiva diminuzione, non si registra un aumento proporzionale dei procedimenti di adozione e di affidamento di minori alle famiglie. Esistono ancora per numerosi bambini, dunque, delle situazioni di precarietà che devono essere tenute in debito conto. Lo stesso vale per i minori stranieri, sempre più numerosi, rispetto ai quali non risulta possibile rintracciare la famiglia d'origine e per i quali l'istituto rappresenta l'unica soluzione. Particolare importanza assume, infine, l'individuazione in modo specifico di una dimensione ideale delle strutture di accoglienza di minori e dei costi del loro funzionamento al fine di garantire una certa omogeneità sull'intero territorio o, per lo meno, a livello regionale.

*Adozione di maggiorenni*

Il ddl discusso nelle sedute del 4 e 11 febbraio<sup>35</sup>, prevede la possibilità di adottare un maggiorenne anche da parte di chi abbia discendenti legittimi o discendenti legittimati di minore età, soprattutto quando l'adottando è figlio del coniuge dell'adottante, e risponde all'esigenza, più volte sottolineata anche dalla Corte di cassazione e dalla Corte costituzionale, di salvaguardare l'unità della famiglia che già comprende i figli avuti dal genitore dell'adottando. Al termine, la Commissione conviene di rinviare il prosieguo della discussione generale a una successiva seduta, al fine di approfondire le perplessità emerse in merito alla necessità di salvaguardare, nel contempo, l'identità biologica dei figli maggiori di età e all'opportunità di abbassare il limite di età del figlio minore ascoltato dal tribunale.

*Relazione al Parlamento sullo stato di attuazione della legge 269/1998 contro lo sfruttamento sessuale di minori*

Nella seduta del 5 febbraio, la senatrice Marina Magistrelli (Margherita DL - l'Ulivo), dopo aver descritto i vari tipi di sfruttamento sessuale a danno di minori e aver illustrato il loro andamento in seguito all'introduzione della legge 269/1998 – che ha introdotto nuove figure di reato e nuovi strumenti investigativi inerenti la prevenzione e il contrasto all'utilizzo del web come strumento di sfruttamento sessuale – rileva, tuttavia, alcune lacune ancora presenti nella disciplina in esame. La senatrice sottolinea la necessità di rinnovare e rendere duraturo l'obbligo triennale a carico degli operatori turistici, sancito dall'articolo 16 della legge, di indicare nel materiale pubblicitario l'avvertenza sulla punibilità prevista in Italia per i reati inerenti alla prostituzione e alla pornografia minorile, estendendo l'obbligo a tutti i documenti di viaggio.

**34** Ddl S791 Antonio Girfatti (Forza Italia), *Modifiche all'art. 2 legge 4 maggio 1983 n. 184, concernente il diritto del minore ad una famiglia.*

**35** Ddl S1611 senatori Antonino Caruso e Giuseppe Semeraro (Alleanza nazionale), *la Modifica dell'articolo 291 del codice civile in materia di adozione di persone maggiori d'età, dell'articolo 32 del regio decreto-legge 20 luglio 1934, n. 1404, e dell'articolo 38 delle disposizioni di attuazione del codice civile, di cui al regio decreto 30 marzo 1942, n. 318, in materia di competenza del tribunale dei minorenni.*

Accenna, a questo proposito, all'assenza di norme che favoriscano la cooperazione internazionale: si riscontra la mancanza, da parte di alcuni Paesi mete del turismo sessuale, di possibilità o di volontà di intervenire in modo mirato contro tale prassi e il fatto che, spesso, i server che scaricano sui portali di rete i siti pedopornografici sono collocati all'estero, a volte in Paesi del terzo o quarto mondo aventi scarsa sensibilità giuridica e fanno capo a società anonime spesso *off shore*, rendendo impossibile l'identificazione dei responsabili. Infine, lamenta la mancata definizione nell'articolo 600 *ter* cp del concetto di sfruttamento minorile, rispetto al quale non è chiaro se è necessaria la prova di esso oppure se è sufficiente l'utilizzo di minori per immagini pedopornografiche per integrare la fattispecie incriminante. Deplora, altresì, la mancata previsione di norma analoga a quella sussistente in materia di reati di violenza sessuale secondo cui l'errore sull'età non scrimina, la mancata previsione della pena accessoria della decadenza dalla potestà genitoriale e dall'ufficio di curatore e tutore dell'autore del reato e la mancata definizione, nell'articolo 600 *quater* cp, del concetto di "detenzione" e di "disposizione" di materiale pornografico, in considerazione dell'avvento di Internet quale strumento di sfruttamento sessuale.

Nella successiva seduta del 25 febbraio la senatrice sottopone alla Commissione una proposta di risoluzione che viene discussa nella seduta stessa e in quella successiva del 25 marzo. L'esame viene rinviato ad altra seduta per ulteriori approfondimenti e per la presentazione di eventuali emendamenti.

#### *Minori e mezzi di comunicazione*

Nella seduta dell'11 febbraio la Commissione **delibera in senso favorevole** all'elevazione del conflitto di competenza, ai sensi dell'articolo 34 del Regolamento del Senato, in ordine all'assegnazione dei ddl in materia di tutela dei minori nelle comunicazioni alla Commissione lavori pubblici e comunicazioni, conflitto che – come riferito dal Presidente alla Commissione nella seduta del 12 marzo – non è stato ravvisato dal Presidente del Senato che non ha ritenuto opportuno modificare l'assegnazione già disposta.

#### *Relazione al Parlamento sullo stato di attuazione della legge 285/1997 per la promozione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza*

Nella seduta del 12 marzo, la senatrice Rosa Stanisci (Democratici di sinistra - l'Ulivo) relaziona alla Commissione in merito alla positiva attuazione della legge 285/1997. Sottolinea, tuttavia, alcuni aspetti critici che si ascrivono, da una parte, al non completo sviluppo delle ipotesi di partenza e al non completo raggiungimento dei destinatari ipotizzati e, d'altra parte, alle perduranti disuguaglianze fra bambini e adolescenti che la legge non sembra essere riuscita a ridurre. Nella stessa seduta, inoltre, viene posta all'attenzione della Commissione la preoccupazione in merito alla possibilità che gli interventi finora posti in essere in attuazione della legge 285/1997, possano essere assorbiti da quelli previsti dalla legge 328/2000, legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi, con il rischio che le politiche sociali siano considerate residuali e che da una politica puerocentrica dei servizi si torni a una visione adultocentrica, con la conseguenza di considerare l'infanzia un'età da proteggere e non da promuovere, preoccupazione rispetto alla quale la Commissione conviene di svolgere adeguato approfondimento in una successiva seduta.

## CAMERA DEI DEPUTATI

## AULA

## ATTIVITÀ LEGISLATIVA

*Lavoro minorile*

Nelle sedute del 30 gennaio la Camera esamina diverse mozioni e risoluzioni dirette a impegnare il Governo a eliminare il lavoro minorile e a rimuovere le cause che determinano tale fenomeno.

*Istruzione e formazione professionale*

Nelle sedute dell'11, 12, 13 e 18 febbraio la Camera si occupa del ddl relativo alle norme generali in materia di livelli essenziali per l'istruzione e la formazione professionale<sup>36</sup>, approvato dal Senato, e di proposte abbinata. Nella prima seduta sono discusse e respinte le questioni pregiudiziali presentate dall'opposizione. Quest'ultima sostiene che il ddl trascura il nuovo impianto ordinamentale introdotto dal novellato art. 117 della Costituzione, dove prevede, accanto a una competenza esclusiva dello Stato rispetto alle norme generali sull'istruzione, una potestà legislativa concorrente delle Regioni entro i limiti rappresentati dai principi fondamentali posti dallo Stato. Questo nuovo assetto legittimerebbe soltanto una delega delle competenze esclusive dello Stato e non anche in materia di legislazione concorrente, come invece avviene nel caso di specie. L'opposizione lamenta, inoltre, l'abolizione dell'obbligo scolastico sancito dall'art. 34 della Costituzione e muove critiche all'assenza di copertura finanziaria del ddl in esame. Nel prosieguo – nonostante la richiesta dell'opposizione, respinta dalla maggioranza, di sospendere la trattazione fino alla conclusione dell'esame del ddl costituzionale riguardante la devoluzione – la Camera procede alla discussione e approvazione del ddl, nel testo emendato.

*Sostegno alla famiglia e alla natalità*

Nelle sedute del 24 febbraio e 13 marzo, vengono presentate alla Camera diverse mozioni dirette a sostenere la famiglia e la natalità. Partendo dai preoccupanti dati sull'invecchiamento della popolazione italiana, si sottolinea l'urgenza di intervenire attraverso politiche di conciliazione a favore delle nascite e, quindi, politiche riguardanti le pari opportunità delle donne nell'accesso al mondo del lavoro e alla progressività di carriera; politiche di sostegno alla genitorialità, che implementino un sistema di servizi tesi a incrementare la natalità. Emerge, inoltre, la necessità di garantire la piena applicazione di leggi vigenti, quali quella sui congedi parentali che promuove concrete politiche di conciliazione tra vita lavorativa e famiglia. Al fine di incentivare i giovani a formare una famiglia, andrebbero inoltre implementate le politiche a favore della casa, ripensando, altresì, un sistema fiscale e retributivo in funzione dei carichi familiari e potenziando i consultori familiari. Si raccomanda infine, quando si parla di servizi alla persona e alla famiglia, di adottare una visione d'insieme di tutte

**36 Ddl S1306 ministro dell'Istruzione, università e ricerca Letizia Moratti, Delega al Governo per la definizione delle norme generali sull'istruzione e dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione e formazione professionale.**

le problematiche connesse, intervenendo anche su situazioni di degrado e disagio economico sociale, attraverso interventi mirati per l'occupazione e la formazione, agevolazioni per le famiglie con membri disabili e sostegni per le famiglie degli immigrati, nel recupero dei valori di solidarietà e di rispetto.

#### *Cooperazione giovanile*

Nelle sedute di marzo la Camera discute e delibera in merito al ddl finalizzato a ratificare un accordo di cooperazione giovanile tra l'Italia e la Federazione russa<sup>37</sup>, firmato a Roma il 15 gennaio 2001, che promuove e incoraggia momenti di scambio tra i giovani dei due Stati.

#### ATTIVITÀ ISPETTIVA\*

##### *Istruzione e formazione professionale*

Interrogazione a risposta scritta del 25 settembre 2002 presentata dal deputato Alfonso Pecoraro Scanio (Verdi - l'Ulivo, Gruppo misto) al Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca in merito alle convenzioni stipulate tra il Ministero e alcune Regioni, che prevedono la possibilità di accedere ai corsi di formazione professionale dopo la scuola media, con la conseguente uscita dal sistema dell'istruzione prima del quindicesimo anno di età, in contrasto con l'attuale ordinamento. L'interrogante chiede, in particolare, quali misure il Governo intenda adottare per garantire una forte riqualificazione dell'istruzione professionale destinata all'assolvimento dell'obbligo scolastico, nonché per contrastare e prevenire la dispersione scolastica, la marginalità, l'esclusione sociale, le carenze di apprendimento, le debolezze dei meno dotati o dei peggio guidati, favorendo il successo formativo in tutte le fasce sociali.

#### **Risposta della sottosegretaria di Stato all'Istruzione, all'università e alla ricerca scientifica Valentina Aprea 14 gennaio 2003**

La Sottosegretaria di Stato assicura che alla formazione professionale, così come concepita nel disegno di legge di riforma del sistema scolastico, è garantita pari dignità e prestigio dell'istruzione. Questo doppio canale consente di superare una separazione e marginalizzazione della formazione professionale, scongiurando i rischi di abbandono e dispersione scolastica. Per quanto riguarda la situazione attuale di sperimentazione attraverso apposite convenzioni in attesa della riforma, Valentina Aprea esclude qualsiasi contrasto di queste ultime con il vigente ordinamento: gli alunni sono, infatti, rimasti in forza alle rispettive scuole, assolvendo all'obbligo scolastico attraverso la frequenza di percorsi integrati tra istruzione e formazione professionale.

#### *Tratta di minori*

Interrogazione a risposta scritta del 16 settembre 2002 presentata dal deputato Tommaso Foti (Alleanza nazionale) al Ministro dell'interno, in merito alle iniziative assunte dal Governo per contrastare e prevenire le sparizioni di minori e il loro utiliz-

**37 Ddl C3538 ministro degli Affari esteri Franco Frattini, Ratifica dell'Accordo tra il Governo della Repubblica italiana e il Governo della Federazione russa sulla cooperazione in ambito giovanile.**

\* Rassegna di alcune interrogazioni a risposta scritta o orale, in aula o in commissione.

zo in attività illecite quali l'accattonaggio, la prostituzione, il coinvolgimento in film a luci rosse o l'inserimento nel circuito della pedofilia.

### Risposta del sottosegretario di Stato per l'Interno Alfredo Mantovano 14 gennaio 2003

Il Sottosegretario ricorda che, nell'ambito dei Paesi firmatari del trattato di Shengen, il nominativo del minore scomparso viene inserito – a cura degli uffici delle forze dell'ordine – in un apposito schedario della banca dati interforze, affinché le ricerche non siano limitate al solo territorio nazionale. Qualora vi sia motivo di ritenere che il minore si trovi in un Paese non firmatario, sono invece interessati i servizi di polizia del luogo tramite l'Interpol. La polizia di Stato ha, inoltre, aderito al network dell'International center for missing and exploited children (ICMEC), organizzazione internazionale no profit fondata nel 1999 che raccoglie e mette a disposizione le tecnologie e le infrastrutture per la diffusione su Internet delle notizie utili per il ritrovamento dei minori scomparsi.

Egli ricorda, tuttavia, che il problema dei minori scomparsi è da considerarsi un fenomeno di natura prevalentemente sociale, trattandosi per lo più di adolescenti tra i 15 e i 18 anni che si sono allontanati volontariamente, oppure di minori dei 10 anni sottratti da un genitore separato o da entrambi i genitori per eludere un provvedimento del tribunale per i minorenni. Allo stato, inoltre, non esistono elementi in merito all'esistenza di organizzazioni criminali responsabili di sottrazione di minori italiani per il loro sfruttamento nel mondo della pedofilia o della prostituzione o per espianti di organi. Il traffico di minori stranieri sembra gestito prevalentemente da organizzazioni criminali slave rispetto alle quali sono stati ultimamente registrati dei contatti con esponenti del crimine brindisino. Il Sottosegretario aggiunge, infine, che sono stati istituiti presso tutte le questure gli uffici minori; in seguito all'entrata in vigore della legge 269/1998, sono state istituite sezioni specializzate per le indagini sui reati di sfruttamento sessuale minorile in raccordo con sezioni analoghe esistenti nei Paesi europei; uno specifico settore della polizia di Stato si avvale di personale specializzato per prevenire e contrastare gli abusi ai danni di bambini, commessi avvalendosi della rete Internet; una particolare attenzione è dedicata dalle forze dell'ordine nella lotta alla dispersione scolastica, attraverso intese con i provveditorati agli studi; infine, vari protocolli d'intesa sono stati stipulati tra le diverse istituzioni che si occupano di minori al fine di realizzare interventi integrati di tutela e prevenzione.

#### *Lavoro minorile*

Interrogazione a risposta orale del 12 dicembre 2002 presentata dal deputato Alberto Arrighi (Alleanza nazionale) al Ministro del lavoro e delle politiche sociali, al Ministro senza portafoglio per le pari opportunità e al Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, in merito ai dati allarmanti pubblicati sul sito ufficiale dell'UNICEF sulla situazione del lavoro e dello sfruttamento minorile nel mondo e, in particolare, in Italia dove sono stati registrati dall'ISTAT 145 mila "baby lavoratori" che, secondo una stima della CGIL sarebbero quasi il triplo. L'interrogante, oltre a chiedere conferma della situazione rilevata sul territorio nazionale, specificando, in particolare, se la rilevazione ricomprende anche i minori stranieri presenti sul territorio, chie-

de ai Ministri di indicare se sono stati rilevati casi di sfruttamento e di illustrare quali strategie il Governo intende approntare per arginare questo fenomeno.

### Risposta del sottosegretario per il Lavoro e le politiche sociali Maurizio Sacconi 12 febbraio 2003

Il Sottosegretario di Stato, confermando l'indagine ISTAT che riguarda solo la popolazione italiana, afferma che in Italia sono stati rilevati 144 mila minori lavoratori, con una percentuale del 3,1% sul totale della popolazione minorile, dato questo che ricomprende tutti i bambini che hanno svolto almeno un'ora di lavoro nel periodo di riferimento. Egli specifica, tuttavia, che l'indagine non ricomprende tutte le attività di carattere illegale e che, pertanto, le ipotesi di sfruttamento riscontrate, che rappresentano circa il 4,6 per cento dei "baby lavoratori", si riferiscono a quelle attività che hanno conseguenze negative sul normale sviluppo del soggetto in età evolutiva. Data la stretta correlazione tra povertà materiale, abbandono scolastico e lavoro minorile, con la circolare n. 61 del 18 dicembre 2002 si è tentato di dar vita a un intervento integrato e coordinato tra gli organi istituzionali interessati, sia per il monitoraggio delle situazioni a rischio, sia per realizzare politiche attive di ausilio alle famiglie bisognose e di rilancio del sistema scolastico. Nella stessa ottica è stata, infine, intrapresa un'attività mirata al coordinamento delle azioni in materia di lavoro minorile da parte di tutte le amministrazioni competenti in materia.

### Altre risposte del Governo

*Il sottosegretario di Stato per l'Interno, Alfredo Mantovano, risponde il 14 gennaio 2003 all'interrogazione a risposta scritta dell'16 settembre 2002, presentata dalla deputata Luana Zanella (Verdi - l'Ulivo, Gruppo misto) al Ministro degli affari esteri, al Ministro della salute e al Ministro delle comunicazioni, in merito alle iniziative adottate per contrastare la commercializzazione clandestina di organi umani, spermatozoi e ovociti, anche attraverso siti Internet allo stato non perseguibili.*

*La sottosegretaria di Stato per l'istruzione, l'università e la ricerca Valentina Aprea, risponde il 4 marzo 2003 all'interrogazione a risposta scritta del 14 novembre 2001 con la quale la deputata Angela Napoli (Alleanza nazionale) chiede al Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca che venga restituita adeguata dignità all'insegnamento dell'educazione fisica nelle scuole.*

## COMMISSIONI PERMANENTI

### GIUSTIZIA

#### *Separazione coniugale e affidamento dei figli*

Nella seduta del 22 gennaio, la Commissione delibera di costituire un Comitato ristretto per condurre una riflessione più puntuale sulle nuove norme in materia di separazione dei coniugi e affidamento congiunto della prole.

*Mutilazioni genitali*

La Commissione, nella seduta del 29 gennaio, delibera di chiedere al Presidente della Camera di promuovere le intese con il Presidente del Senato, ai sensi dell'art. 78 del Regolamento al fine di stabilire quale ramo del Parlamento possa proseguire l'esame dei provvedimenti in materia di mutilazioni e lesioni agli organi genitali.

## AFFARI ESTERI

*Cooperazione giovanile*

Nelle sedute dell'11 febbraio e 5 marzo, la Commissione esamina e delibera in senso favorevole al ddl di ratifica dell'accordo con la Federazione russa<sup>38</sup>, che promuove e incoraggia gli scambi tra i giovani dei due Paesi.

## CULTURA

*Istruzione e formazione professionale*

Nel primo trimestre, la Commissione dedica nove sedute, con la partecipazione del ministro dell'Istruzione, dell'università e della ricerca, Letizia Moratti, all'esame preliminare del disegno di legge sulla riforma del sistema scolastico.

Nella prima fase del dibattito, l'opposizione solleva numerose perplessità in merito: 1) al ricorso allo strumento della legge delega in materia di istruzione, strumento che incide notevolmente sulla possibilità di un reale confronto su tematiche di tale importanza; 2) alla cosiddetta devoluzione con la quale si prevede di delegare alle Regioni delle importanti funzioni relative alla scuola, che potrebbe condurre alla frantumazione della scuola italiana in diversi sistemi regionali, a discapito dell'identità nazionale dell'istruzione; 3) alla mancanza di risorse finanziarie certe che dimostra la scarsa credibilità della riforma; 4) all'anticipata iscrizione degli alunni alla scuola dell'infanzia e alla scuola elementare, per l'assoluta mancanza di una verifica degli esiti della sperimentazione avviata presso alcuni istituti; 5) all'abolizione dell'obbligo scolastico; 6) alla distinzione precoce prefigurata con il doppio canale del sistema di istruzione, da un lato, e del sistema di formazione professionale dall'altro; 7) alla reintroduzione della figura del maestro prevalente nella scuola elementare; 8) alla mancata previsione di una formazione continua del corpo docenti; 9) al rischio che il sistema pubblico, universale e centrale, venga relegato a un livello di marginalità rispetto a quello privato nell'offerta formativa.

Tenuto conto dei punti fondamentali emersi dalla discussione, il Ministro precisa che l'articolato del disegno di legge delega parte da un impianto legislativo, la legge n. 30 del 2000, che è stato ampiamente dibattuto, condiviso, criticato e aggiustato e sottolinea come lo strumento della legge delega abbia consentito al Governo di accompagnare la proposta con la previsione di un piano pluriennale di risorse finanziarie. Rassicura, inoltre, l'opposizione che vi sarà sicuramente un monitoraggio e una valutazione della realizzazione delle fasi della legge da parte del Parlamento, in ottemperanza ai principi di trasparenza, di dialogo e confronto.

In risposta alle osservazioni sollevate in merito al rischio paventato di dar vita a

**38** Ddl C3538 ministro degli Affari esteri Franco Frattini, *Ratifica dell'Accordo tra il Governo della Repubblica italiana e il Governo della Federazione russa sulla cooperazione in ambito giovanile.*

un nuovo centralismo regionale, a scapito dell'autonomia delle istituzioni scolastiche, il Ministro ricorda che dal dettato del provvedimento in esame emerge come l'autonomia scolastica rappresenta per il Governo un valore e una conquista che si intende preservare e valorizzare e rileva, inoltre, come la previsione di un doppio canale renda possibile ampliare e diversificare l'offerta, garantendo ai ragazzi la possibilità di seguire le proprie vocazioni e attitudini e scongiurando, in parte, anche il fenomeno della dispersione scolastica. Precisa inoltre che nel provvedimento è stato superato il concetto di "obbligo" scolastico per sottolineare e rafforzare il "diritto" del cittadino all'istruzione e il conseguente "dovere" dell'istituzione di garantirlo.

Anche la preparazione del corpo docenti non sembra messa in dubbio dal ddl che prevede semplicemente un adeguamento al nuovo ordinamento dei percorsi di laurea. Il Ministro osserva, poi come l'anticipazione dell'inserimento alla scuola dell'infanzia e elementare vada incontro a una esigenza sociale fortemente sentita da quelle famiglie meno abbienti che non si possono permettere soluzioni a pagamento.

Nel corso della discussione, la Commissione esamina e respinge tutti gli emendamenti al ddl presentati dall'opposizione, nonché gli articoli aggiuntivi e delibera di conferire mandato al relatore di riferire in senso favorevole all'Assemblea sul provvedimento in esame, chiedendo, altresì, l'autorizzazione a riferire oralmente.

#### AFFARI SOCIALI

##### *Asili nido*

Nelle sedute del 15 e 22 gennaio, in presenza dei sottosegretari di Stato per il Lavoro e le politiche sociali, Grazia Sestini, e per la Salute, Antonio Guidi, la Commissione riprende l'esame degli emendamenti dagli articoli 5 a 9 del ddl in materia di asili nido<sup>39</sup> e degli articoli aggiuntivi presentati e delibera di trasmettere il testo risultante dalle modifiche apportate alle competenti Commissioni per l'espressione del parere prescritto, rinviando ad altra seduta il seguito dell'esame.

39 Ddl C172 Maria Burani Procaccini (Forza Italia), esaminato congiuntamente ai ddl C690 Livia Turco (Democratici di sinistra - l'Ulivo), C891 Tiziana Valpiana (Rifondazione comunista), C1783 Alessandra Mussolini (Alleanza nazionale), C2003 Carmelo Briguglio (Alleanza nazionale) e C2020 ministro del Lavoro e delle politiche sociali Roberto Maroni, ministro senza portafoglio per le Pari opportunità Stefania Prestigiacomo.

## Governo italiano

### CONSIGLIO DEI MINISTRI

#### *Tribunale per i minorenni*

Il Consiglio dei ministri approva il 7 marzo, su proposta del ministro della Giustizia Roberto Castelli, alcuni emendamenti al disegno di legge in materia di istituzione delle sezioni specializzate per la famiglia e i minori. Con le nuove disposizioni, i tribunali per i minorenni sono soppressi e le sezioni specializzate sono istituite presso tutti i tribunali ove risulti possibile e, qualora non siano istituite, il presidente della corte d'appello potrà autorizzare la trattazione in loco delle controversie. Un ulteriore emendamento prevede che i magistrati onorari integrino i collegi giudicanti nel settore penale e assistano i giudici nei procedimenti civili.

#### *Tutela e sostegno della maternità e della paternità*

Il Consiglio approva il 7 marzo, su proposta del ministro del Lavoro e delle politiche sociali Roberto Maroni e del ministro per le Pari opportunità Stefania Prestigiacomo uno schema di decreto legislativo che apporta alcune modifiche e integrazioni al testo unico in materia di tutela e sostegno della maternità e paternità, anche coordinandolo con norme sopravvenute. Tra le modifiche, l'estensione alle lavoratrici autonome del trattamento previdenziale – oltre a quello economico già previsto – del congedo parentale e l'estensione di tale congedo ai genitori adottivi e affidatari. Viene, infine, ampliato e aggiornato l'elenco degli enti che gestiscono forme obbligatorie di previdenza in favore dei liberi professionisti.

#### *Istituti scolastici*

Il Consiglio dei ministri in data 14 marzo, su proposta del ministro dell'Istruzione, dell'università e della ricerca, Letizia Moratti approva uno schema di decreto presidenziale che riordina le scuole e gli istituti di carattere atipico, individuati dal decreto legislativo 297 del 1994 quali enti finalizzati al supporto dell'autonomia delle istituzioni scolastiche, nel quadro dell'attuazione dei principi per l'integrazione scolastica dei portatori di handicap sensoriali. Accanto alle nuove denominazioni conferite agli enti, ne vengono ridisegnati compiti, organi e attività amministrativa.

### MINISTERO DELL'AMBIENTE E DELLA TUTELA DEL TERRITORIO<sup>1</sup>

#### *Educazione ambientale*

Il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio ha firmato in data 26 febbraio un protocollo d'intesa con l'INPDAP<sup>2</sup> per incentivare la conoscenza dell'ambiente e della natura da parte dei ragazzi. Il protocollo d'intesa mira ad avviare per i ragazzi dai 7 ai 14 anni, figli degli iscritti all'INPDAP, soggiorni in aree protette e parchi, dove questi potranno conoscere l'ambiente e la natura che li circonda con la guida di personale esperto.

<sup>1</sup> Il sito web del Ministero dell'ambiente è [www.minambiente.it](http://www.minambiente.it)

<sup>2</sup> Istituto nazionale per i dipendenti dell'amministrazione pubblica.

In base al protocollo le due amministrazioni si impegnano a individuare parchi e riserve naturali marine o montane dove sia possibile organizzare l'accoglienza dei ragazzi in strutture adeguate e predisporre personale idoneo a valorizzare e far conoscere il patrimonio culturale e ambientale del parco.

### **MINISTERO DELLE COMUNICAZIONI<sup>3</sup>**

#### *Televisione e minori*

In data 28 gennaio si è insediato presso il Ministero delle comunicazioni, il Comitato di controllo sul codice di autoregolamentazione sulla tutela dei minori nelle programmazioni televisive, presieduto dall'ex direttore del Tg1 Emilio Rossi. Il Comitato ha la funzione di vigilare sull'applicazione del codice attraverso l'analisi delle segnalazioni ricevute dai cittadini, dalle associazioni e dalle stesse istituzioni, e si compone di 15 membri, tra cui rappresentanti delle emittenti (RAI, Mediaset, TV locali), del Ministero stesso e dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni. Il 4 marzo è stato presentato uno spot di lancio del codice di tutela.

#### *Numero di emergenza*

È stata firmata il 26 febbraio l'intesa fra il Ministero delle comunicazioni e Telefono azzurro per l'istituzione del numero di emergenza 114 per la tutela dei minori. Si tratta di un servizio gratuito che consente ai minori in difficoltà, in situazione di emergenza o di disagio morale e psicologico, di chiedere aiuto. Le richieste telefoniche vengono incanalate verso le strutture preposte a seguito di un'attenta valutazione da parte di operatori appositamente formati. Il servizio è gestito da Telefono azzurro, è attivo dal 25 marzo e prevede una fase sperimentale di tre mesi a Milano, Treviso e Palermo, anche allo scopo di valutarne l'impatto. Il servizio 114 nasce anche grazie alla collaborazione del Ministero del welfare e del Ministero per le pari opportunità, nell'ambito della sua strategia di contrasto alla pedofilia (progetto CICLOPE).

### **MINISTERO PER L'INNOVAZIONE E LE TECNOLOGIE<sup>4</sup>**

#### *Diffusione dell'informatica*

Il 27 gennaio si è tenuto a Milano un convegno organizzato da FEDERCOMIN e ANIE dal titolo *L'Italia delle e-Family*. I principali temi trattati nel convegno sono stati lo stanziamento di fondi per agevolare l'acquisto di un pc connettabile a Internet a tutti i giovani che quest'anno compiono 16 anni, nonché ai disabili. È stato poi esposto il piano varato dal Governo per il mondo della scuola, che riguarda insegnanti e studenti. Per gli insegnanti in particolare, il piano prevede l'attivazione di caselle di posta elettronica per favorire il dialogo con famiglie e studenti, mentre per i discenti il progetto diretto allo studio dell'informatica si affianca a quello rivolto allo studio dell'inglese, con 250 istituti della scuola primaria coinvolti.

<sup>3</sup> Il sito web del Ministero delle comunicazioni è [www.comunicazioni.it](http://www.comunicazioni.it)

<sup>4</sup> Il sito web del Ministero della innovazione e tecnologie è [www.innovazione.gov.it](http://www.innovazione.gov.it)

*Didattica e tecnologia*

Dal 26 al 28 febbraio si è tenuta a Genova la terza edizione della manifestazione *Ted - Tecnologie innovative didattiche*, che ha rappresentato un'occasione per riflettere sul ruolo delle nuove tecnologie nel campo didattico ed educativo. Una delle novità della terza edizione di questa manifestazione è stata *Didamatica*, l'evento itinerante organizzato dall'Associazione italiana calcolo automatico, in partnership con il Consiglio nazionale delle ricerche-Istituto per le tecnologie didattiche, che annualmente fa il punto sulla situazione dell'informatica applicata alla didattica e che ha focalizzato l'attenzione sul tema dell'*e-learning*.

Tra gli argomenti trattati durante l'intera manifestazione dagli esperti del settore *education* si segnalano l'ECDL - la cosiddetta "patente europea del computer" - il software *open source*, le tecnologie didattiche per disabili e la formazione professionale.

*Scuola in ospedale e biblioteche telematiche*

In data 18 marzo è stata siglata un'intesa tra il ministro dell'Istruzione, dell'università e della ricerca, Letizia Moratti e il ministro per l'Innovazione e le tecnologie, Lucio Stanca, avente a oggetto tra l'altro lo stanziamento di sei milioni di euro per potenziare con la banda larga la scuola telematica in ospedale, e di otto milioni di euro per sviluppare le biblioteche on line. Più nel dettaglio i due progetti, inseriti nel quadro del programma di sviluppo della società dell'informazione deciso dal Governo, prevedono: 1) un progetto di videoconferenza scuola-ospedale utilizzabile dagli alunni lungodegenti, con il supporto di docenti specializzati per la prosecuzione dell'attività scolastica negli ospedali pediatrici, attraverso la cosiddetta "teledidattica"; 2) l'integrazione delle biblioteche scolastiche nel Sistema bibliotecario nazionale (SBN) con la possibilità di effettuare ricerche e prestiti dalle scuole sull'intero sistema bibliotecario, per garantire la possibilità di accedere via Internet dai personal computer ubicati nelle scuole pilota al catalogo bibliotecario nazionale.

**MINISTERO DELL'INTERNO<sup>5</sup>***Lotta alla pedofilia*

Nel mese di gennaio le Conferenze permanenti, ex Comitati provinciali della pubblica amministrazione istituiti presso ogni prefettura-UTG (Ufficio territoriale del Governo), hanno avviato numerose iniziative per contrastare la pedofilia e la violenza sessuale sui minori, finalizzate a: ottimizzare le risorse esistenti sul territorio; diffondere le conoscenze delle cause, delle dinamiche e dei contesti in cui il fenomeno si produce; realizzare attività di prevenzione e formazione degli operatori. Il Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione, Direzione centrale per i diritti civili, la cittadinanza e le minoranze, ha monitorato le attività di impulso svolte dai comitati e ha diffuso con circolare in data 28 gennaio, i risultati ottenuti trasmettendoli a tutti gli UTG e ad altri uffici interessati con finalità divulgative.

Nella circolare è stato tra l'altro evidenziato che per fronteggiare in modo adeguato il fenomeno dell'abuso, è necessario un approccio integrato e coordinato tra i

<sup>5</sup> Il sito web del Ministero dell'Interno è [www.mininterno.it](http://www.mininterno.it)

vari soggetti pubblici e privati che operano nel sociale, e che l'attività di prevenzione è risultata di importanza primaria e una grande attenzione è stata riservata alle iniziative promosse dalle amministrazioni comunali per la prevenzione del fenomeno mediante una più stretta cooperazione tra prefetture, questure, tribunale per i minorenni, AA.SS.LL. e associazioni di volontariato.

#### *Progetto Icaro*

In data 24 marzo è partita da Ravenna la carovana della terza edizione del progetto *Icaro, Per vivere la strada nel segno della sicurezza*. L'iniziativa, ideata dal Ministero dell'interno con la collaborazione dei ministeri delle Infrastrutture e dei trasporti e dell'Istruzione, dell'università e della ricerca, è destinata agli studenti delle scuole elementari, medie e superiori. L'obiettivo è quello di consentire ai giovani di conoscere e rispettare le regole del codice stradale.

### **MINISTERO DELL'ISTRUZIONE, DELL'UNIVERSITÀ E DELLA RICERCA SCIENTIFICA<sup>6</sup>**

#### *Promozione della lettura*

Nel mese di gennaio il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, in collaborazione con la Fiera internazionale del libro di Torino, propone due progetti di promozione della lettura e di stimolo alla creatività dedicati agli studenti e agli alunni delle scuole italiane.

La prima iniziativa dal titolo *I colori raccontano* in collaborazione con Fabrica-Centro di ricerca sulla comunicazione, è rivolta agli studenti delle scuole superiori ai quali viene offerta la possibilità di partecipare al processo di creazione di una campagna pubblicitaria per inventare l'immagine che diventerà il soggetto della campagna di promozione dell'edizione 2003 della Fiera.

La seconda iniziativa dal titolo *Libri in gioco* prevede un torneo di lettura per le classi IV e V della scuola elementare e per la scuola media inferiore in collaborazione con la società cooperativa Equilibri di Modena, con le seguenti finalità: far conoscere ai giovani le proposte più recenti dell'editoria specializzata, favorendo l'incontro con i più importanti autori della letteratura per ragazzi contemporanea; favorire lo sviluppo di meccanismi di lettura più approfonditi e consapevoli; stimolare la riflessione e la discussione a proposito dei temi della lettura; sviluppare lo spirito associativo e collaborativo del gruppo classe.

### **MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI<sup>7</sup>**

#### *Convenzione ONU sui diritti del fanciullo*

Il 16 gennaio è stato discusso a Ginevra da una delegazione del Governo italiano guidata dal ministro del Lavoro e delle politiche sociali, Roberto Maroni, il Secondo rapporto italiano sullo stato di attuazione della Convenzione ONU sui diritti del fanciullo in Italia<sup>8</sup> di fronte al Comitato delle Nazioni unite sui diritti del fanciullo du-

<sup>6</sup> Il sito web del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca scientifica è [www.istruzione.it](http://www.istruzione.it)

<sup>7</sup> Il sito web del Ministero del lavoro e delle politiche sociali è [www.welfare.gov.it](http://www.welfare.gov.it)

<sup>8</sup> Il secondo rapporto italiano è consultabile sul sito web [www.minori.it](http://www.minori.it)

rante la sua trentaduesima sessione. A seguito della discussione del rapporto, il Comitato ha inviato al Ministero del lavoro e delle politiche sociali le proprie raccomandazioni<sup>9</sup>.

*Libro bianco sul welfare*

In data 4 febbraio il ministro del Lavoro e delle politiche sociali, Roberto Maroni e il sottosegretario con delega alle Politiche sociali, Grazia Sestini, hanno presentato il Libro bianco sul welfare, un documento di 40 pagine che rappresenta la fotografia dello Stato sociale in Italia, finalizzato a ridisegnare concretamente il welfare nel nostro Paese. Tra i progetti previsti nel Libro bianco vi sono sostegni ai nuclei familiari con in casa persone non autosufficienti, incentivi alla formazione di nuove famiglie, maggiori deduzioni fiscali per le famiglie con figli, aiuti alle giovani coppie, defiscalizzazione delle spese di accesso ai servizi del privato sociale e un ulteriore sviluppo degli asili nido e degli asili aziendali.

---

<sup>9</sup> Le raccomandazioni del Comitato per i diritti del fanciullo sono disponibili al sito web [www.unhchr.ch/html/menu2/6/crc/](http://www.unhchr.ch/html/menu2/6/crc/)

## Corte di cassazione\*

### *Affidamento*

La Corte di cassazione<sup>1</sup>, nell'esclusivo interesse dei minori, ha affermato che l'affido non è un diritto del genitore affidatario bensì un *munus*, cioè un potere funzionale riconosciuto al genitore affidatario che, da un giudizio prognostico del giudice, risulta essere più idoneo a educare e crescere la prole a seguito della separazione. Nel caso in questione la Corte di cassazione respinge il ricorso presentato da una madre a cui la Corte d'appello di Firenze non aveva dato in affido il figlio – confermando quanto disposto in sede di separazione durante il giudizio di primo grado – in quanto la donna, a seguito di accertamenti da parte del giudice di merito, risultava non essere idonea alla crescita e all'educazione del figlio. Il giudice d'appello aveva, infatti, esaminato i rapporti del minore con entrambi i genitori, riscontrando come il comportamento apprensivo e iperprotettivo della ricorrente fosse proprio la causa principale dei problemi del minore. La donna aveva osteggiato in vario modo la ripresa dei rapporti del minore con il padre, anche contro la volontà del figlio stesso, facendo fallire ogni tentativo attuato da terapeuti e consulenti. Di conseguenza, la Corte di cassazione ha confermato l'affido del figlio al padre in quanto, nell'esclusivo interesse morale e materiale del minore, questi va affidato al genitore che risulti essere il più idoneo a educarlo e meglio riesca a permettergli un equilibrato e completo sviluppo personale, in particolare nella difficile fase dello sgretolamento del nucleo familiare, anche attraverso l'intrattenimento di rapporti regolari con l'altro genitore.

### *Affidamento*

La Corte di cassazione<sup>2</sup> conferma l'affido dei figli alla madre poiché il padre, facendo spesso ricorso alla baby sitter, delegava a terzi compiti normalmente demandati a un genitore. Il caso esamina la vicenda di un padre separato che, impossibilitato a occuparsi dei suoi due bambini – affidatigli con sentenza del Tribunale di Trani – ricorreva spesso alla baby sitter o alla nonna e che, con sentenza della Corte d'appello di Bari, in riforma della pronuncia precedente impugnata dalla propria ex moglie, vede affidare questi alla madre. La Corte di cassazione respinge la richiesta di riavere l'affido presentata dal padre e sottolinea che dal giudizio d'appello chiaramente si evince che nessuno dei due genitori appariva inidonea all'affidamento dei figli. Tuttavia, il ruolo dell'affidatario presuppone la capacità e la possibilità di assumersi numerosi e complessi compiti che vanno dall'organizzazione della giornata del figlio allo svolgimento dei compiti, dall'esercizio di attività sportive all'intrattenimento di rapporti interpersonali. Di conseguenza la Suprema corte, nell'interesse dei minori, ritiene che la madre appaia più idonea a svolgere il ruolo di affidatario visto che, anche a seguito della separazione, aveva dimostrato di poter svolgere il ruolo materno occupandosi dei figli con costanza, contrariamente al genitore affidatario (il padre) che, per motivi diversi, aveva spesso delegato a terzi l'esercizio dei compiti genitoriali.

\* Rassegna di alcuni provvedimenti adottati dalla Corte di cassazione.

1 Corte di cassazione, Sezione I civile, sentenza n. 559 del 16 gennaio 2003.

2 Corte di cassazione, Sezione I civile, sentenza n. 648 del 17 gennaio 2003.

## Altri organismi istituzionali

### INPS<sup>1</sup>

#### *Assegni familiari*

Con circolare del 7 gennaio l'INPS è intervenuto al fine di rivalutare sia i limiti di reddito familiare ai fini della cessazione o riduzione della corresponsione degli assegni familiari e delle quote di maggiorazione di pensione, sia i limiti di reddito mensili per l'accertamento del carico ai fini del diritto agli assegni stessi.

Le disposizioni contenute nella circolare trovano applicazione nei confronti dei soggetti esclusi dalla normativa sull'assegno per il nucleo familiare, e cioè nei confronti dei coltivatori diretti, coloni, mezzadri e dei piccoli coltivatori diretti (cui continua ad applicarsi la normativa sugli assegni familiari) e dei pensionati delle gestioni speciali per i lavoratori autonomi (cui continua ad applicarsi la normativa delle quote di maggiorazione di pensione).

#### *Tutela e sostegno della maternità e della paternità*

Con circolare del 17 gennaio l'INPS ha fornito chiarimenti in tema di prestazioni economiche di maternità di cui al DLGS 26 marzo 2001, n. 151, *Testo unico delle disposizioni legislative in materia di tutela e sostegno della maternità e della paternità*. I temi sui quali la circolare ha fornito le precisazioni riguardano il congedo parentale in caso di parto gemellare o plurigemellare, il congedo parentale in caso di adozione o di affidamento, la flessibilità del congedo di maternità e i riposi giornalieri per allattamento.

#### *Asilo nido*

Con circolare del 22 gennaio, sulla base di quanto affermato dalla sentenza della Corte costituzionale 20-22 novembre 2002 n. 467, l'INPS ha esteso l'indennità di frequenza, di cui alla legge 289/1990 anche ai minori invalidi, fino a tre anni, che frequentano l'asilo nido, previa presentazione di domanda corredata da certificato di frequenza all'asilo nido.

### POLIZIA DI STATO<sup>2</sup>

#### *Giocattoli contraffatti*

Nel corso del mese di gennaio la polizia ferroviaria del compartimento di Roma nell'ambito del piano *Befana, doni contraffatti* ha realizzato dei servizi straordinari, intensificando i controlli sui treni e nelle stazioni ferroviarie. Nel corso dei controlli di polizia finalizzati alla verifica dei bagagli in possesso dei viaggiatori, è stato scoperto un giro di contraffazione di migliaia di giocattoli a imitazione di marchi internazionali, chiaramente falsi e non conformi alla normativa europea. Tali giocattoli sarebbero stati gravemente pericolosi per i minori che ne fossero entrati in possesso, perché realizzati con materiali scadenti, facilmente deteriorabili e in alcuni casi addirittura tossici. Sono stati sequestrati oltre 10 mila tra cd musicali, giochi elettronici, dvd e videocassette, oltre 8 mila giocattoli contraffatti e denunciate in stato di libertà sei persone.

<sup>1</sup> Il sito web dell'Istituto nazionale di previdenza sociale (INPS) è [www.inps.it](http://www.inps.it)

<sup>2</sup> Il sito web della Polizia di Stato è [www.poliziadistato.it](http://www.poliziadistato.it)

*Pedofilia su Internet*

La polizia postale e delle comunicazioni di Catania, nell'ambito dell'operazione denominata GOKU e finalizzata al contrasto della pedofilia su Internet ha concluso nel mese di febbraio un'indagine durata circa 12 mesi riguardante una comunità di pedofili che da oltre un anno aveva attivato dei siti web all'estero allo scopo di procedere con facilità allo scambio di materiale pedopornografico, di messaggi e di notizie di loro interesse.

## Regioni\*

Le leggi regionali qui segnalate sono reperibili nella banca dati normativa consultabile sul sito web [www.minori.it](http://www.minori.it)

### REGIONE ABRUZZO

#### *Sfruttamento sessuale dei minori*

Con delibera della Giunta regionale dell'Abruzzo, il 12 marzo 2003<sup>1</sup>, in prosieguo dell'attuazione del Piano regionale biennale di interventi in favore dei minori vittime di abusi<sup>2</sup>, la Regione Abruzzo dispone l'allocazione di fondi per programmi di prevenzione, assistenza e recupero terapeutico dei minori vittime di violenza e sfruttamento sessuale e di coloro che sono riconosciuti responsabili dei delitti, in base a quanto previsto dalla legge 269/98. Dopo aver accertato che nell'ambito provinciale di L'Aquila non era stato finanziato alcun progetto, la Regione dispone l'assegnazione della somma residua a progetti finanziati in altre province, secondo l'ordine della graduatoria precedentemente stilata.

### REGIONE BASILICATA

#### *Tutela pubblica dei minori*

Con legge regionale del 2 gennaio 2003<sup>3</sup>, la Giunta regionale della Basilicata ha istituito la Consulta regionale di protezione e tutela dei minori. La Consulta, allo scopo di consolidare e rafforzare le azioni a favore dei minori, opera su tre livelli: realizzazione di percorsi formativi interdisciplinari per tutti coloro che interagiscono con il minore durante la sua crescita, fra i quali genitori, medici, insegnanti, avvocati, magistrati e operatori delle forze dell'ordine; promozione di campagne di sensibilizzazione per diffondere una vera cultura dell'infanzia; emanazione di parere obbligatorio sui criteri di utilizzo della quota assegnata alla Regione dal Fondo nazionale per l'infanzia e l'adolescenza istituito dalla legge 285/97. La Regione dispone, al fine di rendere la Consulta regionale efficace nel suo operato, che di questa facciano parte di diritto i rappresentanti di tutti quei settori che possono influire sul processo formativo del minore (magistrati, assistenti sociali, psicologi, sociologi, forze dell'ordine e dirigenti scolastici).

\* Rassegna dei principali atti normativi pubblicati nei bollettini regionali.

**1** Delibera della Giunta regionale del 12 marzo 2003, n. 179, *Legge 3 agosto 1998, n. 269, art. 17 comma 2 "Norme contro lo sfruttamento della prostituzione, della pornografia, del turismo sessuale in danno dei minori, quali nuove forme di riduzione in schiavitù"* – Programma regionale biennale di interventi – Assegnazione fondi relativi all'ambito provinciale di L'Aquila, pubblicata in BUR del 16 aprile 2003, n. 12.

**2** Pubblicato in BUR del 29 novembre 2002, n. 28.

**3** Legge regionale del 2 gennaio 2003, n. 1, *Costituzione Consulta Regionale di protezione e pubblica tutela dei minori*, pubblicata in BUR del 4 gennaio 2003, n. 1.

**4** Delibera della Giunta regionale del 9 dicembre 2002, n. 2396, *Assegnazione finanziamento alle Province per la promozione e qualificazione dell'affidamento familiare*, pubblicata in BUR del 22 gennaio 2003, n. 9.

**REGIONE EMILIA-ROMAGNA***Affidamento*

Con delibera del 9 dicembre 2002<sup>4</sup> la Giunta assegna alle Province il finanziamento regionale complessivo per le attività di promozione e qualificazione dell'istituto dell'affidamento familiare. Attribuisce alle Province un ruolo di coordinamento e raccordo interistituzionale tra i diversi enti territoriali che si occupano d'affido familiare, al fine di promuovere attività di formazione e informazione in materia di affido.

*Servizi sociali*

Il 12 marzo 2003<sup>5</sup> la Giunta regionale dell'Emilia-Romagna adotta disposizioni normative per la promozione della cittadinanza, dei diritti e delle libertà fondamentali e per la realizzazione di un sistema integrato di servizi sociali. La legge, ispirandosi ai principi e ai valori della Costituzione italiana e della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e in armonia con la legge 328/2000, mira a garantire un sistema di welfare regionale capace di rispondere più efficacemente ai bisogni delle persone, della famiglia e della comunità locale in generale. Al fine di prevenire, rimuovere o ridurre le condizioni di bisogno, di emarginazione sociale e di disagio individuale e familiare, nonché di ampliare lo spettro operativo del servizio integrato, questo sarà accessibile non solo ai cittadini italiani ed europei, ma anche agli stranieri e ai minori stranieri che potranno usufruire delle prestazioni e dei servizi in base alla valutazione del bisogno personale e familiare, prescindendo dalle loro condizioni economiche.

**REGIONE FRIULI-VENEZIA GIULIA***Sostegno disabili*

Il 12 febbraio 2003<sup>6</sup>, è approvata dalla Giunta regionale una legge che autorizza l'amministrazione regionale a incrementare le risorse finanziarie a disposizione dell'autorità scolastica locale. Obiettivo della legge regionale è potenziare l'attività di sostegno per i disabili: in particolare la legge mira a incrementare la quantità di servizi e le aree di sostegno per i disabili all'interno della scuola dell'infanzia, dell'obbligo e della scuola secondaria superiore.

**REGIONE LAZIO***Allattamento al seno*

Con delibera del 20 dicembre 2002<sup>7</sup> la Regione Lazio, riconoscendo che l'allattamento al seno rappresenta un obiettivo di salute pubblica, dispone l'attuazione di interventi di sanità pubblica che favoriscano la pratica del *rooming-in* – in applicazione dei cosiddetti "10 passi" disposti da Organizzazione mondiale della sanità e UNICEF – nei reparti ostetrico-neonatali, per incoraggiare e sostenere l'allattamento al seno. La Regione auspica un'azione integrata delle aziende sanitarie locali (ASL), mediante il

**5** Legge regionale del 12 marzo 2003, n. 2, *Norme per la promozione della cittadinanza sociale e per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali*, pubblicata in BUR del 13 marzo 2003, n. 32.

**6** Legge regionale del 12 febbraio 2003, n. 4, *Norme in materia di enti locali e interventi a sostegno dei soggetti disabili nelle scuole*, pubblicata in BUR del 19 febbraio 2003, n. 8.

**7** Delibera del 20 dicembre 2002, n. 1741, *Piano Sanitario Regionale 2002/2004. Interventi e azioni. Promozione dell'allattamento al seno nei reparti ospedalieri*, pubblicata in BUR del 20 febbraio 2003, n. 5.

coinvolgimento di almeno un reparto ostetrico-neonatale per ognuna delle 12 ASL presso cui formare almeno tre operatori sull'allattamento al seno. Inoltre attribuisce all'ASL il monitoraggio sull'applicazione del programma e sulla frequenza di allattamento al seno alla dimissione.

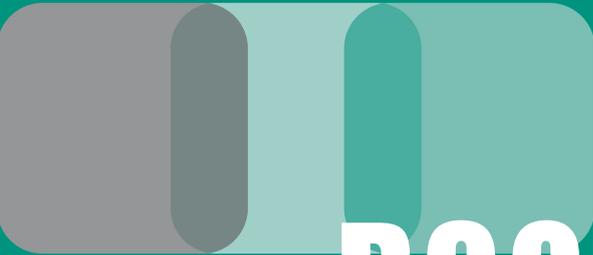
### REGIONE MOLISE

#### *Oratori*

Con legge regionale del 27 gennaio 2003<sup>8</sup>, si riconosce la funzione educativa e l'importanza sociale degli enti morali e della parrocchia all'interno delle comunità locali e il loro ruolo nella promozione dello sviluppo e della crescita armonica dei ragazzi, nella prevenzione, eliminazione e riduzione delle situazioni di esclusione personale e familiare. La Regione Molise attribuisce alle diocesi molisane lo *status* consultivo nella fase di programmazione e pianificazione di interventi di politica sociale a favore di minori, dispone che le parrocchie e gli altri enti nazionali possano proporre e gestire, in accordo con gli enti locali, programmi e iniziative di formazione e aggregazione e si impegna – previa stipulazione di protocolli d'intesa con le diocesi molisane – a promuovere programmi e misure atte a valorizzare il ruolo sociale di oratori, centri giovanili e associazioni parrocchiali.

---

<sup>8</sup> Legge regionale del 27 gennaio 2003, n. 6, *Riconoscimento della funzione educativa svolta dalle parrocchie e valorizzazione del loro ruolo nella Regione Molise*, pubblicata in BUR del 1 febbraio 2003, n. 2.



# DOCUMENTI

**gennaio-marzo 2003**



# European Convention on the Exercise of Children's Rights\*

## PREAMBLE

The member States of the Council of Europe and the other States signatory hereto,  
Considering that the aim of the Council of Europe is to achieve greater unity between its members;

Having regard to the United Nations Convention on the rights of the child and in particular Article 4 which requires States Parties to undertake all appropriate legislative, administrative and other measures for the implementation of the rights recognised in the said Convention;

Noting the contents of Recommendation 1121 (1990) of the Parliamentary Assembly on the rights of the child;

Convinced that the rights and best interests of children should be promoted and to that end children should have the opportunity to exercise their rights, in particular in family proceedings affecting them;

Recognising that children should be provided with relevant information to enable such rights and best interests to be promoted and that due weight should be given to the views of children;

Recognising the importance of the parental role in protecting and promoting the rights and best interests of children and considering that, where necessary, States should also engage in such protection and promotion;

Considering, however, that in the event of conflict it is desirable for families to try to reach agreement before bringing the matter before a judicial authority,

Have agreed as follows:

## CHAPTER I – SCOPE AND OBJECT OF THE CONVENTION AND DEFINITIONS

### ARTICLE 1 – SCOPE AND OBJECT OF THE CONVENTION

**1** This Convention shall apply to children who have not reached the age of 18 years.

**2** The object of the present Convention is, in the best interests of children, to promote their rights, to grant them procedural rights and to facilitate the exercise of these rights by ensuring that children are, themselves or through other persons or bodies, informed and allowed to participate in proceedings affecting them before a judicial authority.

**3** For the purposes of this Convention proceedings before a judicial authority affecting children are family proceedings, in particular those involving the exercise of parental responsibilities such as residence and access to children.

\* European Treaty Series - No. 160, Exercise of Children's Rights, Strasbourg, 25 January 1996.

4 Every State shall, at the time of signature or when depositing its instrument of ratification, acceptance, approval or accession, by a declaration addressed to the Secretary General of the Council of Europe, specify at least three categories of family cases before a judicial authority to which this Convention is to apply.

5 Any Party may, by further declaration, specify additional categories of family cases to which this Convention is to apply or provide information concerning the application of Article 5, paragraph 2 of Article 9, paragraph 2 of Article 10 and Article 11.

6 Nothing in this Convention shall prevent Parties from applying rules more favourable to the promotion and the exercise of children's rights.

#### ARTICLE 2 – DEFINITIONS

For the purposes of this Convention:

- a** the term “judicial authority” means a court or an administrative authority having equivalent powers;
- b** the term “holders of parental responsibilities” means parents and other persons or bodies entitled to exercise some or all parental responsibilities;
- c** the term “representative” means a person, such as a lawyer, or a body appointed to act before a judicial authority on behalf of a child;
- d** the term “relevant information” means information which is appropriate to the age and understanding of the child, and which will be given to enable the child to exercise his or her rights fully unless the provision of such information were contrary to the welfare of the child.

### CHAPTER II – PROCEDURAL MEASURES TO PROMOTE THE EXERCISE OF CHILDREN'S RIGHTS

#### A. PROCEDURAL RIGHTS OF A CHILD

##### ARTICLE 3 – RIGHT TO BE INFORMED AND TO EXPRESS HIS OR HER VIEWS IN PROCEEDINGS

A child considered by internal law as having sufficient understanding, in the case of proceedings before a judicial authority affecting him or her, shall be granted, and shall be entitled to request, the following rights:

- a** to receive all relevant information;
- b** to be consulted and express his or her views;
- c** to be informed of the possible consequences of compliance with these views and the possible consequences of any decision.

##### ARTICLE 4 – RIGHT TO APPLY FOR THE APPOINTMENT OF A SPECIAL REPRESENTATIVE

1 Subject to Article 9, the child shall have the right to apply, in person or through other persons or bodies, for a special representative in proceedings before a judicial authority affecting the child where internal law precludes the holders of parental responsibilities from representing the child as a result of a conflict of interest with the latter.

2 States are free to limit the right in paragraph 1 to children who are considered by internal law to have sufficient understanding.

#### ARTICLE 5 – OTHER POSSIBLE PROCEDURAL RIGHTS

Parties shall consider granting children additional procedural rights in relation to proceedings before a judicial authority affecting them, in particular:

- a the right to apply to be assisted by an appropriate person of their choice in order to help them express their views;
- b the right to apply themselves, or through other persons or bodies, for the appointment of a separate representative, in appropriate cases a lawyer;
- c the right to appoint their own representative;
- d the right to exercise some or all of the rights of parties to such proceedings.

#### B. ROLE OF JUDICIAL AUTHORITIES

##### ARTICLE 6 – DECISION-MAKING PROCESS

In proceedings affecting a child, the judicial authority, before taking a decision, shall:

- a consider whether it has sufficient information at its disposal in order to take a decision in the best interests of the child and, where necessary, it shall obtain further information, in particular from the holders of parental responsibilities;
- b in a case where the child is considered by internal law as having sufficient understanding:
  - ensure that the child has received all relevant information;
  - consult the child in person in appropriate cases, if necessary privately, itself or through other persons or bodies, in a manner appropriate to his or her understanding, unless this would be manifestly contrary to the best interests of the child;
  - allow the child to express his or her views;
- c give due weight to the views expressed by the child.

##### ARTICLE 7 – DUTY TO ACT SPEEDILY

In proceedings affecting a child the judicial authority shall act speedily to avoid any unnecessary delay and procedures shall be available to ensure that its decisions are rapidly enforced. In urgent cases the judicial authority shall have the power, where appropriate, to take decisions which are immediately enforceable.

##### ARTICLE 8 – ACTING ON OWN MOTION

In proceedings affecting a child the judicial authority shall have the power to act on its own motion in cases determined by internal law where the welfare of a child is in serious danger.

##### ARTICLE 9 – APPOINTMENT OF A REPRESENTATIVE

1 In proceedings affecting a child where, by internal law, the holders of parental responsibilities are precluded from representing the child as a result of a conflict of

interest between them and the child, the judicial authority shall have the power to appoint a special representative for the child in those proceedings.

**2** Parties shall consider providing that, in proceedings affecting a child, the judicial authority shall have the power to appoint a separate representative, in appropriate cases a lawyer, to represent the child.

### C. ROLE OF REPRESENTATIVES

#### ARTICLE 10

**1** In the case of proceedings before a judicial authority affecting a child the representative shall, unless this would be manifestly contrary to the best interests of the child:

**a** provide all relevant information to the child, if the child is considered by internal law as having sufficient understanding;

**b** provide explanations to the child if the child is considered by internal law as having sufficient understanding, concerning the possible consequences of compliance with his or her views and the possible consequences of any action by the representative;

**c** determine the views of the child and present these views to the judicial authority.

**2** Parties shall consider extending the provisions of paragraph 1 to the holders of parental responsibilities.

### D. EXTENSION OF CERTAIN PROVISIONS

#### ARTICLE 11

Parties shall consider extending the provisions of Articles 3, 4 and 9 to proceedings affecting children before other bodies and to matters affecting children which are not the subject of proceedings.

### E. NATIONAL BODIES

#### ARTICLE 12

**1** Parties shall encourage, through bodies which perform, inter alia, the functions set out in paragraph 2, the promotion and the exercise of children's rights.

**2** The functions are as follows:

**a** to make proposals to strengthen the law relating to the exercise of children's rights;

**b** to give opinions concerning draft legislation relating to the exercise of children's rights;

**c** to provide general information concerning the exercise of children's rights to the media, the public and persons and bodies dealing with questions relating to children;

**d** to seek the views of children and provide them with relevant information.

**F. OTHER MATTERS****ARTICLE 13 – MEDIATION OR OTHER PROCESSES TO RESOLVE DISPUTES**

In order to prevent or resolve disputes or to avoid proceedings before a judicial authority affecting children, Parties shall encourage the provision of mediation or other processes to resolve disputes and the use of such processes to reach agreement in appropriate cases to be determined by Parties.

**ARTICLE 14 – LEGAL AID AND ADVICE**

Where internal law provides for legal aid or advice for the representation of children in proceedings before a judicial authority affecting them, such provisions shall apply in relation to the matters covered by Articles 4 and 9.

**ARTICLE 15 – RELATIONS WITH OTHER INTERNATIONAL INSTRUMENTS**

This Convention shall not restrict the application of any other international instrument which deals with specific issues arising in the context of the protection of children and families, and to which a Party to this Convention is, or becomes, a Party.

**CHAPTER III – STANDING COMMITTEE****ARTICLE 16 – ESTABLISHMENT AND FUNCTIONS OF THE STANDING COMMITTEE**

- 1** A Standing Committee is set up for the purposes of this Convention.
- 2** The Standing Committee shall keep under review problems relating to this Convention. It may, in particular:
  - a** consider any relevant questions concerning the interpretation or implementation of the Convention. The Standing Committee's conclusions concerning the implementation of the Convention may take the form of a recommendation; recommendations shall be adopted by a three-quarters majority of the votes cast;
  - b** propose amendments to the Convention and examine those proposed in accordance with Article 20;
  - c** provide advice and assistance to the national bodies having the functions under paragraph 2 of Article 12 and promote international co-operation between them.

**ARTICLE 17 – COMPOSITION**

- 1** Each Party may be represented on the Standing Committee by one or more delegates. Each Party shall have one vote.
- 2** Any State referred to in Article 21, which is not a Party to this Convention, may be represented in the Standing Committee by an observer. The same applies to any other State or to the European Community after having been invited to accede to the Convention in accordance with the provisions of Article 22.
- 3** Unless a Party has informed the Secretary General of its objection, at least one month before the meeting, the Standing Committee may invite the following to attend as observers at all its meetings or at one meeting or part of a meeting:

## Documenti

- any State not referred to in paragraph 2 above;
- the United Nations Committee on the Rights of the Child;
- the European Community;
- any international governmental body;
- any international non-governmental body with one or more functions mentioned under paragraph 2 of Article 12;
- any national governmental or non-governmental body with one or more functions mentioned under paragraph 2 of Article 12.

4 The Standing Committee may exchange information with relevant organisations dealing with the exercise of children's rights.

### ARTICLE 18 – MEETINGS

1 At the end of the third year following the date of entry into force of this Convention and, on his or her own initiative, at any time after this date, the Secretary General of the Council of Europe shall invite the Standing Committee to meet.

2 Decisions may only be taken in the Standing Committee if at least one-half of the Parties are present.

3 Subject to Articles 16 and 20 the decisions of the Standing Committee shall be taken by a majority of the members present.

4 Subject to the provisions of this Convention the Standing Committee shall draw up its own rules of procedure and the rules of procedure of any working party it may set up to carry out all appropriate tasks under the Convention.

### ARTICLE 19 – REPORTS OF THE STANDING COMMITTEE

After each meeting, the Standing Committee shall forward to the Parties and the Committee of Ministers of the Council of Europe a report on its discussions and any decisions taken.

## CHAPTER IV – AMENDMENTS TO THE CONVENTION

### ARTICLE 20

1 Any amendment to the articles of this Convention proposed by a Party or the Standing Committee shall be communicated to the Secretary General of the Council of Europe and forwarded by him or her, at least two months before the next meeting of the Standing Committee, to the member States of the Council of Europe, any signatory, any Party, any State invited to sign this Convention in accordance with the provisions of Article 21 and any State or the European Community invited to accede to it in accordance with the provisions of Article 22.

2 Any amendment proposed in accordance with the provisions of the preceding paragraph shall be examined by the Standing Committee which shall submit the text adopted by a three-quarters majority of the votes cast to the Committee of Ministers for approval. After its approval, this text shall be forwarded to the Parties for acceptance.

3 Any amendment shall enter into force on the first day of the month following the expiration of a period of one month after the date on which all Parties have informed the Secretary General that they have accepted it.

## CHAPTER V – FINAL CLAUSES

### ARTICLE 21 – SIGNATURE, RATIFICATION AND ENTRY INTO FORCE

1 This Convention shall be open for signature by the member States of the Council of Europe and the non-member States which have participated in its elaboration.

2 This Convention is subject to ratification, acceptance or approval. Instruments of ratification, acceptance or approval shall be deposited with the Secretary General of the Council of Europe.

3 This Convention shall enter into force on the first day of the month following the expiration of a period of three months after the date on which three States, including at least two member States of the Council of Europe, have expressed their consent to be bound by the Convention in accordance with the provisions of the preceding paragraph.

4 In respect of any signatory which subsequently expresses its consent to be bound by it, the Convention shall enter into force on the first day of the month following the expiration of a period of three months after the date of the deposit of its instrument of ratification, acceptance or approval.

### ARTICLE 22 – NON-MEMBER STATES AND THE EUROPEAN COMMUNITY

1 After the entry into force of this Convention, the Committee of Ministers of the Council of Europe may, on its own initiative or following a proposal from the Standing Committee and after consultation of the Parties, invite any non-member State of the Council of Europe, which has not participated in the elaboration of the Convention, as well as the European Community to accede to this Convention by a decision taken by the majority provided for in Article 20, sub-paragraph d of the Statute of the Council of Europe, and by the unanimous vote of the representatives of the contracting States entitled to sit on the Committee of Ministers.

2 In respect of any acceding State or the European Community, the Convention shall enter into force on the first day of the month following the expiration of a period of three months after the date of deposit of the instrument of accession with the Secretary General of the Council of Europe.

### ARTICLE 23 – TERRITORIAL APPLICATION

1 Any State may, at the time of signature or when depositing its instrument of ratification, acceptance, approval or accession, specify the territory or territories to which this Convention shall apply.

2 Any Party may, at any later date, by a declaration addressed to the Secretary General of the Council of Europe, extend the application of this Convention to any other territory specified in the declaration and for whose international relations it is responsible or on whose behalf it is authorised to give undertakings. In respect of such territory the Convention shall enter into force on the first day of the month following the expiration of a period of three months after the date of receipt of such declaration by the Secretary General.

3 Any declaration made under the two preceding paragraphs may, in respect of any territory specified in such declaration, be withdrawn by a notification addressed

to the Secretary General. The withdrawal shall become effective on the first day of the month following the expiration of a period of three months after the date of receipt of such notification by the Secretary General.

#### ARTICLE 24 – RESERVATIONS

No reservation may be made to the Convention.

#### ARTICLE 25 – DENUNCIATION

**1** Any Party may at any time denounce this Convention by means of a notification addressed to the Secretary General of the Council of Europe.

**2** Such denunciation shall become effective on the first day of the month following the expiration of a period of three months after the date of receipt of notification by the Secretary General.

#### ARTICLE 26 – NOTIFICATIONS

The Secretary General of the Council of Europe shall notify the member States of the Council, any signatory, any Party and any other State or the European Community which has been invited to accede to this Convention of:

- a** any signature;
- b** the deposit of any instrument of ratification, acceptance, approval or accession;
- c** any date of entry into force of this Convention in accordance with Articles 21 or 22;
- d** any amendment adopted in accordance with Article 20 and the date on which such an amendment enters into force;
- e** any declaration made under the provisions of Articles 1 and 23;
- f** any denunciation made in pursuance of the provisions of Article 25;
- g** any other act, notification or communication relating to this Convention.

In witness whereof, the undersigned, being duly authorised thereto, have signed this Convention.

Done at Strasbourg, the 25th January 1996, in English and French, both texts being equally authentic, in a single copy which shall be deposited in the archives of the Council of Europe. The Secretary General of the Council of Europe shall transmit certified copies to each member State of the Council of Europe, to the non-member States which have participated in the elaboration of this Convention, to the European Community and to any State invited to accede to this Convention.

# Organizzazione delle Nazioni unite

## Comitato sui diritti del fanciullo

*Consideration of reports submitted by States parties under article 44 of the Convention\**

### CONCLUDING OBSERVATIONS: ITALY

1 The Committee considered the second periodic report of Italy (CRC/C/70/Add.13), submitted on 21 March 2000, at its 840th and 841st meetings (see CRC/C/SR. 840 and 841), held on 16 January 2003, and at its 862nd meeting (see CRC/C/SR.862), held on 31 January 2003, adopted the following concluding observations.

### A. INTRODUCTION

2 The Committee welcomes the submission of the second periodic report with its annexes which follow the reporting guidelines of the Committee. The Committee welcomes the self-critical character of the report and the participatory process leading to its preparation. It also notes the timely submission of the written replies to its list of issues (CRC/C/Q/ITA/2), which permitted a clearer understanding of the situation of children in the State party. The Committee also notes the positive dialogue it had with the delegation of the State party and acknowledges that the presence of a high-level and large delegation directly involved in the implementation of the Convention permitted a better understanding of the rights of the child in the State party.

### B. FOLLOW-UP MEASURES UNDERTAKEN AND PROGRESS ACHIEVED BY THE STATE PARTY

3 The Committee welcomes:

- (a) The ratification of the two Optional Protocols to the Convention on the Rights of the Child on the involvement of children in armed conflict, and on the sale of children, child prostitution and child pornography;
- (b) The establishment of a special Parliamentary Commission on Children and of a National Observatory on Children and Adolescents (Law 451/97);
- (c) The establishment of the National Documentation and Analysis Centre for Children and Adolescents, which has gathered an impressive amount of data and research on children made available on its web site;
- (d) The adoption of law 285/97 containing provisions on the promotion of rights and opportunities for children and adolescents which set up a National Fund for Children and Adolescents;
- (e) The Adoption of Law 269/98 against the exploitation of prostitution, pornography, and sexual tourism to the detriment of children;
- (f) The campaign against female genital mutilation;
- (g) The widespread inclusion of children with disabilities into the mainstream schools;

\* CRC/C/15/Add. 198 18 March 2003. Thirty-second session Committee on the Rights of the Child.

- (h) The ratification of the ILO Convention No. 182 concerning the Prohibition and Immediate Action for the Elimination of the Worst Forms of Child Labour;
- (i) The ratification of the Hague Convention on Protection of Children and Cooperation in respect of Intercountry Adoption.

### C. PRINCIPAL SUBJECTS OF CONCERN AND RECOMMENDATIONS

#### PREVIOUS CONCLUDING OBSERVATIONS

4 The Committee regrets that some of the concerns it expressed and the recommendations it made (CRC/C/15/Add.41) after its consideration of the State party's initial report (CRC/C/8/Add.18) have been insufficiently addressed, particularly those contained in paragraphs 13 and 15 to 22, regarding coordination in the implementation of the Convention, non-discrimination and ill-treatment of children. Those concerns and recommendations are reiterated in the present document.

5 The Committee urges the State party to make every effort to address the previous recommendations that have not yet been implemented and the list of concerns contained in the present concluding observations.

#### 1. GENERAL MEASURES OF IMPLEMENTATION

##### LEGISLATION

6 The Committee notes that a number of substantive pieces of legislation have been adopted and that reference to the Convention is made in some of them. In addition, the Committee welcomes the information provided by the State party on draft laws under consideration, including with respect to juvenile justice and education.

7 The Committee recommends that the State party continue to rigorously review the legislation and ensure that national and regional laws are rights-based and conform with international human rights standards, including the Convention, and effectively implemented.

##### RESOURCES

8 The Committee welcomes the adoption of the Guidelines of the Italian Co-operation on Children and Adolescent Issues offering a vision of the development of the younger generations as an area of investment. Nevertheless, the Committee remains concerned that the Convention is not implemented to the "maximum extent of ... available resources", as stipulated by article 4 of the Convention.

9 The Committee recommends that the State party continue to increase, as far as possible, resources allocated to children and their family and undertake an analysis of all sectoral and total budgets across the State party and in the regions in order to analyse the proportion spent on children, identify priorities and allocate resources to the "maximum extent of ... available resources". The Committee also recommends that the State party apply this principle in the activities carried out by the Foreign Ministry's international development aid and cooperation.

## COORDINATION

**10** The Committee welcomes the establishment of the National Observatory on Children and Adolescents (Law 451/97) which coordinates the policies and programmes with regard to children at the national, regional and local levels. In addition, the Committee notes with appreciation that this National Observatory is in charge of drafting a National Plan of Action for Children every two years to set priorities and coordinate all actions regarding children. The Committee further notes the regular meetings of the State-Regions Conference (Conferenza Stato-Regioni) aimed at coordinating activities between the State and the regions and at monitoring the implementation of policies at the regional and national levels. The Committee is concerned that this coordination is not sufficient and that some specific issues are coordinated outside this National Observatory. The Committee is also concerned at the lack of structured coordination with non-governmental organizations (NGOs).

**11** The Committee recommends that the State party:

- (a) Strengthen effective coordination, in particular by the National Observatory and the State-Regions Conference, within and between government agencies at the national, regional and local levels in the implementation of policies for the promotion and protection of the child, as it previously recommended (CRC/C/15/Add.41, para. 13);
- (b) Ensure closer and more active cooperation with NGOs working for the rights of the child, especially at the local level;
- (c) Encourage the participation of children in the activities of the National Observatory.

## NATIONAL PLAN OF ACTION

**12** The Committee notes that the new Plan of Action for children is going to be discussed by the parliament and that the State party considers the possibility of formulating another plan for the implementation of the World Fit for Children outcome document of the United Nations General Assembly special session on children (UNGASS). The Committee is concerned at the possible discrepancies between the two aforementioned plans.

**13** The Committee recommends that the State party:

- (a) Expedite the consideration of the National Plan of Action for its adoption;
- (b) Ensure the harmonization between the National Plan of Action and the plan for the implementation of the UNGASS outcome document;
- (c) Effectively monitor and evaluate progress achieved and assess the impact of policies adopted with respect to children.

## INDEPENDENT MONITORING STRUCTURES

**14** The Committee notes the establishment of Offices of Public Defender of Childhood in four regions and the efforts to establish a national public defender for children (including in particular the bills pending in parliament), but remains concerned that there is no central independent mechanism to monitor the implementation of the Convention which is empowered to receive and address individual complaints of children at the regional and national levels.

15 The Committee recommends that the State party complete its efforts to establish a national independent ombudsman for children, if possible, as part of a national independent human rights institution (see the Committee's General Comment No. 2 on the role of independent human rights institutions), and in accordance with the Principles relating to the status of national institutions for the promotion and protection of human rights (The "Paris Principles") (General Assembly resolution 48/134, annex), to monitor and evaluate progress in the implementation of the Convention. It should be accessible to children, empowered to receive and investigate complaints of violations of child rights in a child-sensitive manner, and equipped with the means to address them effectively. The Committee further recommends that appropriate linkages between the national and regional institutions be developed.

#### DATA COLLECTION

16 The Committee notes with appreciation the efforts undertaken to improve data collection, notably through the establishment of the National Documentation and Analysis Centre for Children and Adolescents. However, the Committee remains concerned at the insufficient data in some areas covered by the Convention. The Committee is also concerned that data collection is still obtained on the basis of a family-centred approach rather than an approach in which the child is considered as an autonomous human being. The Committee is further concerned at the lack of coherence between the various bodies in charge of data collection, and in the various regions.

17 In line with its previous recommendations, (*ibid.*, para. 14), the Committee reiterates its recommendations that the State party:

- (a) Strengthen its mechanism for collecting and analysing systematically disaggregated data on all persons under 18 for all areas covered by the Convention, with special emphasis on the most vulnerable groups, including children with disabilities, Roma children, children belonging to migrant families, unaccompanied children, child victims of violence and children from economically and socially disadvantaged households;
- (b) Use these indicators and data effectively in formulating and evaluating policies and programmes for the implementation and monitoring of the Convention;
- (c) Ensure the coherence of the data collection process by the various institutions, both at the national and regional levels.

#### TRAINING/DISEMINATION OF THE CONVENTION

18 The Committee notes with appreciation the efforts to disseminate the Convention, notably through the National Documentation and Analysis Centre for Children and Adolescents, and in particular the inclusion of the rights of the child into civic education. However, the Committee remains concerned that the activities relating to dissemination, awareness-raising and training of professionals are not always undertaken in a systematic and targeted manner.

19 The Committee recommends that the State party:

- (a) Strengthen and continue its programme for the dissemination of information on the Convention and its implementation among children and parents, civil society and all sectors and levels of government, including initiatives to reach vulnerable groups;

(b) Develop systematic and ongoing training programmes on human rights, including children's rights, for all professional groups working for and with children (e.g. judges, lawyers, law enforcement officials, civil servants, local government officials, personnel working in institutions and places of detention for children, teachers and health personnel).

## 2. GENERAL PRINCIPLES

### NON-DISCRIMINATION

**20** The Committee notes the establishment of several observatories on discrimination in the State party as well as the provisions on discrimination contained in Law 40/98 (Regulations of Immigration and Rules on the Conditions of the Foreigner). Nonetheless, the Committee is concerned at racist incidents against minorities the use of hate speech in public presentations, and the disparities in the enjoyment of economic and social rights, particularly in the fields of health, social welfare, education and housing, experienced by poor children, Roma children, non-Italian children, including unaccompanied minors, and disabled children.

**21** In accordance with article 2 and other related articles of the Convention and in line with its previous recommendations (*ibid.*, paras. 17 and 18), the Committee recommends that the State party:

- (a) Take all appropriate measures, such as comprehensive public education campaigns, to prevent and combat negative societal attitudes, and implement the recommendations of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination (A/56/18, paras. 298 and 320);
- (b) Strengthen its efforts to incriminate and take appropriate penal sanctions against any act of racism, racial discrimination, xenophobia and related intolerance;
- (c) Carefully and regularly evaluate existing disparities in the enjoyment by children of their rights and undertake, on the basis of this evaluation, the necessary steps to prevent and eliminate discrimination through proactive measures;
- (d) Ensure that the devolution process will enhance the elimination of disparities between children, based on the wealth of the region to which they belong;
- (e) Continue to prioritize and target resources and social services to children belonging to the most vulnerable groups;
- (f) Study promptly the situation of foreign children in detention, ensure their full rights without discrimination, especially to education, and ensure their right to integration into society.

**22** The Committee requests that specific information be included in the next periodic report on measures and programmes relevant to the Convention undertaken by the State party as a follow-up to the Durban Declaration and Programme of Action adopted by the World Conference against Racism, Racial Discrimination, Xenophobia and Related Intolerance, held in 2001, taking into account the Committee's General Comment No. 1 on article 29, paragraph 1, of the Convention (aims of education).

## BEST INTERESTS OF THE CHILD

23 The Committee welcomes that the Constitutional Court has made a constitutional principle of the best interests of the child, but remains concerned that the general principle of the best interests of the child (art. 3) is not fully applied and duly integrated in the implementation of the policies and programmes of the State party.

24 The Committee recommends that the State party take all appropriate measures to ensure that the general principle of the best interests of the child is appropriately integrated into all legislation and budgets, as well as judicial and administrative decisions and into projects, programmes and services which have an impact on children.

## RESPECT FOR THE VIEWS OF THE CHILD

25 The Committee is concerned that the general principle, as laid down in article 12 of the Convention, is not fully applied in practice. In this regard, the Committee is concerned that the right of children to be heard is insufficiently guaranteed in proceedings affecting them, in particular in cases of the separation of parents, divorce, adoption or foster care, or within education.

26 The Committee recommends that:

- (a) Legislation governing procedure in courts and administrative proceedings ensure that a child capable of forming his or her own views has the right to express those views and that they be given due weight;
- (b) Particular emphasis be placed on the right of every child to participate in the family, at school, within other institutions and bodies and in society at large, with special attention to vulnerable groups;
- (c) Awareness-raising among the public at large, as well as education and training of professionals on the implementation of this principle, be reinforced.

## 3. CIVIL AND POLITICAL RIGHTS

## THE RIGHT TO AN IDENTITY

27 The Committee is concerned that adopted children cannot know the identity of their natural parents even after having reached majority and when proved to be in their best interests. The Committee is further concerned that children born out of wedlock legally do not have a mother nor a father unless they are recognized by their mothers and/or fathers.

28 In the light of article 7 of the Convention, the Committee recommends that the State party:

- (a) Ensure, as far as possible, respect for the child's right to know his or her parents' identity should it be an adopted child or a child born out of wedlock who has not been recognized by either of his or her parents;
- (b) Urgently review and amend legislation in order to ensure that children born out of wedlock legally have from birth a mother (in accordance with the European Court on Human Rights' decision *Marckx v. Belgium* and the rule *mater semper certa est*) and encourage recognition of these children by their fathers (as a way to prevent "easy" abandonment of children);
- (c) Ratify the European Convention on the Legal Status of Children Born out of Wedlock.

## FREEDOM OF THOUGHT

29 The Committee is concerned that, as mentioned in the State party's report (para. 147), children, especially in elementary schools, may suffer from marginalization if they abstain from religious instruction, which is mainly covering Catholic religion. In addition, the Committee is concerned that parents, notably those of foreign origin, are not always aware that religious instruction is not compulsory.

30 In the light of articles 2, 14 and 29 of the Convention, the Committee recommends that the State party make sure that parents, in particular of foreign origin, when they are filling out the relevant forms, are aware that Catholic religious instruction is not compulsory.

## TORTURE AND ILL-TREATMENT

31 The Committee is deeply concerned about allegations of instances of ill-treatment by law enforcement officers against children and at the prevalence of abuse, in particular against foreign and Roma children.

32 In line with its previous recommendations (ibid., para. 20), the Committee recommends that the State party:

- (a) Incorporate the crime of torture or other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment into criminal law;
- (b) Set up child-sensitive mechanisms for receiving complaints against law enforcement officials regarding ill-treatment during arrest, questioning and police custody and within detention centres;
- (c) Systematically train the police and carabinieri forces, as well as professionals at detention centres, on the human rights of children.

## 4. FAMILY ENVIRONMENT AND ALTERNATIVE CARE

## CHILDREN DEPRIVED OF FAMILY ENVIRONMENT

33 The Committee notes with concern that Law 184/83 (as amended by Law 149/2001) regarding adoption and foster care has not been widely implemented throughout the State party and that there are still more children placed in institutions than in foster care. The Committee expresses also its concern at the high number of children who are placed in institutions for social protection purposes and sometimes together with juvenile offenders. In addition, the Committee is concerned that, according to a 1998 study of the National Documentation and Analysis Centre for Children and Adolescents, the period of stay in institutions can be very long, contact with the family is not always guaranteed and that 19.5 per cent of these institutions do not have proper authorizations.

34 In the light of article 20 of the Convention, the Committee recommends that the State party:

- (a) Take all necessary measures to ensure the implementation of Law 184/83;
- (b) As a preventive measure, improve social assistance and support to families to help them with their child-rearing responsibilities, including through education and counselling of parents and community-based programmes;
- (c) Take effective measures to develop alternative forms to institutionalization,

such as foster care, family-type foster homes and other family-based alternative care, and place children in institutions only as a measure of last resort;

- (d) Ensure regular inspections of institutions by independent bodies;
- (e) Establish effective mechanisms for receiving and addressing complaints from children in care, monitor standards of care and, in the light of article 25 of the Convention, establish regular periodic review of placement.

#### ADOPTION

35 The Committee welcomes the State party's ratification of the Hague Convention of 1993 on Protection of Children and Cooperation in respect of Intercountry Adoption, but remains concerned at the different proceedings and costs of domestic adoption, depending on the authorized agency involved.

36 In the light of article 21 of the Convention, the Committee recommends that the State party take the necessary measures:

- (a) To harmonize proceedings and costs of domestic adoption among authorized agencies throughout the State party;
- (b) To conclude bilateral agreements with (sending) countries that have not ratified the aforementioned Hague Convention.

#### VIOLENCE, ABUSE AND NEGLECT

37 The Committee welcomes the establishment of a National Commission for the coordination of action regarding maltreatment, abuse and sexual exploitation of children and the adoption of a global strategy. In addition, the Committee welcomes the enactment of Act 66/96 on sexual violence and Act 154/2001 on domestic violence, but remains concerned at the lack of comprehensive data and information on child abuse and/or neglect. Moreover, the Committee is concerned at the age-limit set in the legislation regarding violence against children, as children above 14 or 16 years (depending on the relations with the perpetrator) do not benefit from the same protection.

38 In the light of article 19 of the Convention, the Committee recommends that the State party:

- (a) Undertake studies on violence, ill-treatment and abuse against children, especially those from vulnerable groups, including sexual abuse, particularly within the family and at schools in order to assess the extent, scope and nature of such practices;
- (b) Develop awareness-raising campaigns with the involvement of children in order to prevent and combat child abuse;
- (c) Amend its legislation regarding the existing age-limit set for a special protection against all forms of violence against children;
- (d) Evaluate the work of existing structures and provide training to professionals involved in these types of cases;
- (e) Investigate effectively cases of domestic violence and ill-treatment and abuse of children, including sexual abuse, within the family through a child-sensitive inquiry and judicial procedure, in order to ensure better protection for child victims, including their right to privacy.

## 5. BASIC HEALTH AND WELFARE

### BASIC HEALTH

**39** The Committee welcomes the adoption of the Charter of the Rights of the Child in Hospital and takes note of the dramatic decrease in the number of deaths of children resulting from road traffic accidents and in the number of children infected by HIV/AIDS. However, the Committee is concerned at the reluctance of children belonging to vulnerable groups to use health services.

**40** The Committee recommends that the State party take proactive measures to facilitate access to health services to all children and to encourage parents to seek health services that are available for all children.

### ADOLESCENT HEALTH

**41** The Committee is concerned at the high prevalence of psychological disorders among adolescents (especially eating disorders), and the relatively high incidence of abortions among adolescents, notably those of foreign origin.

**42** The Committee recommends that the State party:

- (a) Take all necessary measures to strengthen its mental health and counselling services, ensuring that they are accessible and sensitive to adolescents, and undertake studies on the causes and backgrounds of psychological disorders among adolescents;
- (b) Take further necessary measures to reduce the rate of teenage pregnancies through, inter alia, making health education, including sex education, part of the school curricula, and strengthening the campaign of information on the use of contraceptives.

## 6. EDUCATION

**43** The Committee welcomes the adoption of Act 9/99, which extends the duration of compulsory education from 8 to 10 years, and the various programmes to improve teacher's training, but remains concerned at the high rate of drop-out in upper secondary education; the variations in educational outcomes for children according to their cultural and socio-economic background, and to other factors such as gender (more girls than boys do obtain a secondary education diploma), disability and ethnic origin. In addition, the Committee is concerned at the prevalence of bullying in schools and at the lack of consideration of the views of children within education.

**44** The Committee recommends that the State party:

- (a) Strengthen its efforts to curb the drop-out rate in upper secondary education;
- (b) Take all necessary measures to eliminate the inequalities in educational achievement between girls and boys and among children from different social, economic or cultural groups and to guarantee to all children quality education;
- (c) Take measures to set up adequate mechanisms and structures with the participation of children to prevent bullying and other forms of violence in schools and include children in the development and implementation of these strategies;
- (d) Ensure that legislation throughout the State party reflects article 12 of the Convention and respects children's rights to express their views and have them given due weight in all matters concerning their education, including school discipline.

## 7. SPECIAL PROTECTION MEASURES

## UNACCOMPANIED MINORS

45 The Committee welcomes the establishment of the Committee for the Protection of Foreign Children and the specific reference made to the Convention in Law 40/98 on immigration regarding access to health. However, the Committee remains concerned at the lack of adequate structures to receive unaccompanied minors; the lack of harmonization of the procedure dealing with unaccompanied minors in the various regions; the new provision under Act 189/2002 which permits the detention of undocumented immigrants; the implementation of Decree 113/99 which leads to an increase in repatriations without adequate follow-up; and the change which occurred in 2000 regarding residence permit for minors.

46 In accordance with the principles and provisions of the Convention, especially articles 2, 3, 22 and 37, and with respect to children, whether seeking asylum or not, the Committee recommends that the State party:

- (a) Strengthen efforts to establish enough special reception centres for unaccompanied minors, with special attention to those who have been victims of trafficking and/or sexual exploitation;
- (b) Ensure that the stay in these centres is for the shortest time possible and that access to education and health is guaranteed during and after the stay in a reception centre;
- (c) Adopt, as soon as possible, a harmonized procedure in the best interests of the child to deal with unaccompanied minors throughout the State party;
- (d) Ensure that assisted repatriation is envisaged when it is in the best interests of the child and that a follow-up is guaranteed for those children.

## ECONOMIC EXPLOITATION

47 The Committee notes the recent report of the National Statistics Institute regarding child labour in the State party and expresses its concerns at the high prevalence of this phenomenon in the State party.

48 The Committee recommends that the State party develop, on the basis of the recent study, a comprehensive strategy containing specific and well-targeted goals aimed at preventing and eliminating child labour through, inter alia, awareness-raising activities and detection of the factors involved.

## SEXUAL EXPLOITATION AND TRAFFICKING

49 The Committee welcomes the adoption of Act 269/98 against the exploitation of prostitution, pornography, and sexual tourism targeting children and the establishment of an Inter-Ministerial Committee for the Coordination of the Government Action Against Child Abuse and Trafficking in Minors and Women for Sexual Purposes. Nevertheless, the Committee remains concerned at the numbers of children who are trafficked for sexual purposes in the State party.

50 The Committee recommends that the State party:

- (a) Strengthen its efforts to prevent and combat trafficking in children for sexual purposes, in accordance with the Declaration and Agenda for Action, and the

Global Commitment adopted at the 1996 and 2001 World Congresses against Sexual Exploitation;

- (b) Monitor the implementation of Act 269/68, especially as it addresses the issue of the “demand side” of sexual exploitation;
- (c) Ensure that adequate resources, both human and financial, are allocated to policies and programmes in this area.

#### ADMINISTRATION OF JUVENILE JUSTICE

51 The Committee notes that a reform of the juvenile justice system is pending. It is concerned at the existing discrimination against children of foreign origin and Roma children within the juvenile justice system; the lack of independent structures to monitor the conditions of detention of children; and at the inadequate training of the personnel involved in the juvenile justice system.

52 The Committee recommends that the State party, within its reform of the juvenile justice system, fully integrate the provisions and principles of the Convention, in particular articles 37, 40, and 39, and other relevant international standards in this area, such as the United Nations Standard Minimum Rules for the Administration of Juvenile Justice (Beijing Rules), the United Nations Guidelines for the Prevention of Juvenile Delinquency (the Riyadh Guidelines), the United Nations Rules for the Protection of Juveniles Deprived of Their Liberty and the Vienna Guidelines for Action on Children in the Criminal Justice System.

53 In particular, the Committee recommends that the State party:

- (a) Take all necessary measures, including through awareness-raising campaigns and adequate training of the personnel involved, to prevent and eliminate discrimination against children of foreign origin and Roma children;
- (b) Allow periodic visits to the Reception Centres and Penal Institutes for Minors by impartial and independent bodies and ensure that every child deprived of his or her liberty has access to an independent, child-sensitive and accessible complaint procedure;
- (c) Provide training on children’s rights to those responsible for administering juvenile justice.

#### CHILDREN BELONGING TO MINORITY GROUPS

54 While noting the efforts undertaken by the State party to improve the situation of Roma children, the Committee remains concerned at their difficult social situation and their insufficient access to education and health services. In addition, the Committee is deeply concerned at instances of discrimination against this group of children, sometimes from the personnel of the State party themselves.

55 The Committee recommends that the State party develop, in cooperation with Roma NGOs, comprehensive proactive policies and programmes to prevent social exclusion and discrimination and to allow Roma children to enjoy fully their rights, including access to education and health care.

#### 8. DISSEMINATION OF THE REPORT

56 Finally, the Committee recommends that, in accordance with article 44, paragraph 6, of the Convention, the periodic report submitted by the State party be made widely available to the public at large and that consideration be given to the publication of the report, along with the written answers to the list of issues raised by the Committee, the relevant summary records of the discussion and the concluding observations thereon adopted by the Committee. Such a document should be widely distributed in order to generate debate and awareness of the Convention and its implementation and monitoring within the Government, the parliament and the general public, including concerned NGOs.

#### 9. NEXT REPORT

57 In the light of the recommendation on reporting periodicity adopted by the Committee and described in the report on its twenty-ninth session (CRC/C/114), the Committee underlines the importance of a reporting practice that is in full compliance with the provisions of article 44 of the Convention. An important aspect of States parties' responsibilities to children under the Convention is ensuring that the Committee has regular opportunities to examine the progress made in the implementation of the Convention. In this regard, regular and timely reporting by States parties is crucial. As an exceptional measure, in order to help the State party catch up with its reporting obligations in full compliance with the Convention, the Committee invites the State party to submit its third and fourth periodic reports in one consolidated report by 4 October 2008, the date on which the fourth periodic report is due. The Committee expects the State party to report thereafter every five years, as foreseen by the Convention.

## Unione europea

### Consiglio dell'Unione europea

*Direttiva del Consiglio, del 27 gennaio 2003, recante norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri\**

IL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA,  
visto il trattato che istituisce la Comunità europea, in particolare l'articolo 63, primo comma, punto 1, lettera b),  
vista la proposta della Commissione<sup>1</sup>,  
visto il parere del Parlamento europeo<sup>2</sup>,  
visto il parere del Comitato economico e sociale<sup>3</sup>,  
visto il parere del Comitato delle regioni<sup>4</sup>,  
considerando quanto segue:

(1) Una politica comune nel settore dell'asilo, che preveda un regime europeo comune in materia di asilo, costituisce un elemento fondamentale dell'obiettivo dell'Unione europea relativo alla progressiva realizzazione di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia aperto a quanti, spinti dalle circostanze, cercano legittimamente protezione nella Comunità.

(2) Il Consiglio europeo, nella riunione straordinaria di Tampere del 15 e 16 ottobre 1999, ha convenuto di lavorare all'istituzione di un regime europeo comune in materia di asilo basato sulla piena e completa applicazione della convenzione di Ginevra relativa allo status dei rifugiati del 28 luglio 1951, quale integrata dal Protocollo di New York del 31 gennaio 1967, mantenendo così il principio di non respingimento (non-refoulement).

(3) Secondo le conclusioni del Consiglio europeo di Tampere, il regime europeo comune in materia di asilo dovrebbe includere a breve termine condizioni comuni minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo.

(4) Stabilire norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo costituisce un ulteriore passo nella direzione di una politica europea sull'asilo.

(5) La presente direttiva rispetta i diritti fondamentali e osserva i principi riconosciuti segnatamente dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. In particolare, la presente direttiva intende assicurare il pieno rispetto della dignità umana nonché promuovere l'applicazione dell'articolo 1 e dell'articolo 18 di detta Carta.

(6) Per quanto riguarda il trattamento di persone che rientrano nel campo di applicazione della presente direttiva, gli Stati membri sono vincolati dagli obblighi pre-

\* Direttiva 2003/9/CE del Consiglio dell'Unione europea del 27 gennaio 2003 pubblicata in guce l 31 del 6 febbraio 2003.

<sup>1</sup> Gu c 213 E del 31.7.2001, pag. 286.

<sup>2</sup> Parere espresso il 25 aprile 2002 (non ancora pubblicato nella Gazzetta ufficiale).

<sup>3</sup> Gu c 48 del 21.2.2002, pag. 63.

<sup>4</sup> Gu c 107 del 3.5.2002, pag. 85.

visti dagli strumenti giuridici internazionali di cui sono parti e che vietano le discriminazioni.

(7) Dovrebbero essere adottate norme minime in materia di accoglienza dei richiedenti asilo che siano normalmente sufficienti a garantire loro un livello di vita dignitoso e condizioni di vita analoghe in tutti gli Stati membri.

(8) L'armonizzazione delle condizioni di accoglienza dei richiedenti asilo dovrebbe contribuire a limitare i movimenti secondari dei richiedenti asilo dovuti alla varietà delle condizioni di accoglienza.

(9) L'accoglienza di gruppi aventi particolari esigenze dovrebbe essere configurata specificamente per rispondere a tali esigenze.

(10) L'accoglienza di richiedenti asilo che si trovano in stato di trattenimento dovrebbe essere configurata specificamente per rispondere alle loro esigenze in tale situazione.

(11) Al fine di assicurare il rispetto di garanzie procedurali minime, che prevedano la possibilità di contattare le organizzazioni o i gruppi di persone che forniscono assistenza legale dovrebbero essere fornite informazioni su tali organizzazioni e gruppi di persone.

(12) La possibilità di abuso del sistema di accoglienza dovrebbe essere contrastata prevedendo casi di riduzione o revoca delle condizioni di accoglienza dei richiedenti asilo.

(13) Occorre assicurare l'efficienza dei sistemi nazionali di accoglienza e la cooperazione tra gli Stati membri nel settore dell'accoglienza dei richiedenti asilo.

(14) È opportuno incoraggiare un appropriato coordinamento tra le autorità competenti per quanto riguarda l'accoglienza dei richiedenti asilo, e dovrebbero pertanto essere promosse relazioni armoniose tra le comunità locali ed i centri di accoglienza.

(15) Discende dal concetto stesso di norme minime che gli Stati membri hanno facoltà di stabilire o mantenere in vigore disposizioni più favorevoli per i cittadini di paesi terzi e gli apolidi che chiedano la protezione internazionale in uno Stato membro.

(16) In tale ottica, gli Stati membri sono inoltre invitati ad applicare le disposizioni della presente direttiva in relazione ai procedimenti di esame delle domande intese a conseguire una protezione diversa da quella conferita dalla convenzione di Ginevra, presentata dai cittadini di paesi terzi e apolidi.

(17) L'attuazione della presente direttiva dovrebbe formare oggetto di periodiche valutazioni.

(18) Poiché gli scopi dell'azione proposta, segnatamente l'istituzione di norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri, non possono essere realizzati in misura sufficiente dagli Stati membri e possono dunque, a causa delle dimensioni e degli effetti dell'azione proposta, essere meglio realizzati a livello comunitario, la Comunità può intervenire, in base al principio di sussidiarietà sancito dall'articolo 5 del trattato. La presente direttiva si limita a quanto è necessario per conseguire tali scopi in ottemperanza al principio di proporzionalità enunciato nello stesso articolo.

(19) A norma dell'articolo 3 del protocollo sulla posizione del Regno Unito e dell'Irlanda allegato al trattato sull'Unione europea e al trattato che istituisce la Comunità europea, il Regno Unito ha notificato, con lettera del 18 agosto 2001, la propria

volontà di partecipare all'adozione ed applicazione della presente direttiva.

(20) In applicazione dell'articolo 1 di tale protocollo, l'Irlanda non partecipa all'adozione della presente direttiva. Di conseguenza, fatto salvo l'articolo 4 di detto protocollo, le disposizioni della presente direttiva non si applicano all'Irlanda.

(21) La Danimarca, a norma degli articoli 1 e 2 del protocollo sulla posizione della Danimarca allegato al trattato sull'Unione europea e al trattato che istituisce la Comunità europea, non partecipa all'adozione della presente direttiva e di conseguenza non è vincolata da essa, né è soggetta alla sua applicazione,

## HA ADOTTATO LA PRESENTE DIRETTIVA:

### CAPO I

#### SCOPO, DEFINIZIONI ED AMBITO DI APPLICAZIONE

##### Articolo 1

###### Scopo

La presente direttiva stabilisce norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri.

##### Articolo 2

###### Definizioni

Ai fini della presente direttiva s'intende per:

**a** «Convenzione di Ginevra»: la convenzione del 28 luglio 1951 relativa allo status dei rifugiati, modificata dal protocollo di New York del 31 gennaio 1967;

**b** «domanda di asilo»: la domanda presentata da un cittadino di un paese terzo o da un apolide che può considerarsi una richiesta di protezione internazionale ad uno Stato membro, a norma della convenzione di Ginevra. Tutte le domande di protezione internazionale sono considerate domande di asilo salvo che il cittadino di un paese terzo o l'apolide richieda esplicitamente un altro tipo di protezione che possa essere richiesto con domanda separata;

**c** «richiedente» o «richiedente asilo»: qualsiasi cittadino di un paese terzo o apolide che abbia presentato una domanda di asilo in merito alla quale non sia ancora stata presa una decisione definitiva;

**d** «familiari»: i seguenti soggetti appartenenti alla famiglia del richiedente asilo, purché essa sia già costituita nel paese di origine, che si trovano nel medesimo Stato membro in connessione alla domanda di asilo:

- il coniuge del richiedente asilo o il partner non legato da vincoli di matrimonio che abbia una relazione stabile con il richiedente, qualora la legislazione o la prassi dello Stato membro interessato assimili la situazione delle coppie di fatto a quelle sposate nel quadro della legge sugli stranieri;

- i figli minori della coppia di cui al punto i) o del richiedente asilo, a condizione che non siano coniugati e siano a carico, indipendentemente dal fatto che siano figli legittimi, naturali o adottivi secondo le definizioni del diritto nazionale;

**e** «rifugiato»: qualsiasi persona rispondente ai criteri stabiliti dall'articolo 1A della convenzione di Ginevra;

**f** «status di rifugiato»: lo status riconosciuto da uno Stato membro alle persone aventi la qualità di rifugiato ed ammesse in quanto tali nel territorio di tale Stato membro;

**g** «procedimenti» e «ricorsi»: i procedimenti e i ricorsi stabiliti dal diritto nazionale degli Stati membri;

**h** «minore non accompagnato»: persone d'età inferiore ai diciotto anni che entrino nel territorio degli Stati membri senza essere accompagnate da un adulto che ne sia responsabile per legge o in base agli usi, fino a quando non siano effettivamente affidate ad un tale adulto; il termine include i minori che vengono abbandonati dopo essere entrati nel territorio degli Stati membri;

**i** «condizioni di accoglienza»: il complesso delle misure garantite dagli Stati membri a favore dei richiedenti asilo a norma della presente direttiva;

**j** «condizioni materiali di accoglienza»: le condizioni di accoglienza che includono alloggio, vitto e vestiario, forniti in natura o in forma di sussidi economici o buoni, nonché un sussidio per le spese giornaliere;

**k** «trattenimento»: il confinamento del richiedente asilo, da parte di uno Stato membro, in un luogo determinato, che lo priva della libertà di circolazione;

**l** «centro di accoglienza»: qualsiasi struttura destinata all'alloggiamento collettivo di richiedenti asilo.

### Articolo 3

#### Ambito di applicazione

1. La presente direttiva si applica a tutti i cittadini di paesi terzi ed agli apolidi che presentano domanda di asilo alla frontiera o nel territorio di uno Stato membro, purché siano autorizzati a soggiornare in tale territorio in qualità di richiedenti asilo, nonché ai familiari già definiti all'articolo 2, lettera d), se inclusi nella domanda di asilo a norma del diritto nazionale.

2. La presente direttiva non si applica alle domande di asilo diplomatico o territoriale presentate presso le rappresentanze degli Stati membri.

3. La presente direttiva non si applica quando si applicano le disposizioni della direttiva 2001/55/CE del Consiglio del 20 luglio 2001, sulle norme minime per la concessione della protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati e sulla promozione dell'equilibrio degli sforzi tra gli Stati membri che ricevono gli sfollati e subiscono le conseguenze dell'accoglienza degli stessi<sup>5</sup>.

4. Gli Stati membri possono decidere di applicare la presente direttiva in relazione a procedimenti di esame di domande intese ad ottenere forme di protezione diverse da quella conferita dalla convenzione di Ginevra per i cittadini di paesi terzi o apolidi cui sia stato negato lo status di rifugiato.

### Articolo 4

#### Disposizioni più favorevoli

Gli Stati membri possono stabilire o mantenere in vigore disposizioni più favorevoli sulle condizioni di accoglienza dei richiedenti asilo e di parenti stretti dei richie-

<sup>5</sup> GU L 212 del 7.8.2001, pag. 12.

denti asilo presenti nello stesso Stato membro quando siano dipendenti da loro, oppure per motivi umanitari, purché tali disposizioni siano compatibili con la presente direttiva.

## CAPO II

### DISPOSIZIONI GENERALI SULLE CONDIZIONI DI ACCOGLIENZA

#### Articolo 5

##### Informazione

1. Gli Stati membri informano i richiedenti asilo, entro un termine ragionevole non superiore a quindici giorni dopo la presentazione della domanda d'asilo all'autorità competente, almeno su qualsiasi beneficio riconosciuto e sugli obblighi loro spettanti in riferimento alle condizioni di accoglienza.

Gli Stati membri provvedono a che i richiedenti asilo siano informati sulle organizzazioni o sui gruppi di persone che forniscono specifica assistenza legale e sulle organizzazioni che possono aiutarli o informarli riguardo alle condizioni di accoglienza disponibili, compresa l'assistenza sanitaria.

2. Gli Stati membri provvedono a che le informazioni di cui al paragrafo 1 siano fornite per iscritto e, per quanto possibile, in una lingua che è ragionevole presumere che il richiedente asilo comprenda. Se del caso, tali informazioni possono anche essere fornite oralmente.

#### Articolo 6

##### Documentazione

1. Gli Stati membri provvedono affinché, entro tre giorni dalla presentazione della domanda di asilo all'autorità competente, ai richiedenti asilo sia rilasciato un documento nominativo che certifichi lo status di richiedente asilo o che attesti che il richiedente asilo è autorizzato a soggiornare nel territorio dello Stato membro nel periodo in cui la domanda è pendente o in esame.

Per i titolari che non possono circolare liberamente in tutto il territorio dello Stato membro o in una parte di esso, il documento attesta altresì questa situazione.

2. Gli Stati membri possono escludere l'applicazione del presente articolo quando il richiedente asilo è in stato di trattenimento e durante l'esame della domanda di asilo presentata alla frontiera o nel contesto di un procedimento volto a determinare se il richiedente asilo abbia il diritto di entrare legalmente nel territorio di uno Stato membro. In determinati casi, durante l'esame della domanda di asilo, gli Stati membri possono rilasciare ai richiedenti asilo altre prove documentali equivalenti al documento di cui al paragrafo 1.

3. Il documento di cui al paragrafo 1 non certifica necessariamente l'identità del richiedente asilo.

4. Gli Stati membri adottano le misure necessarie per rilasciare ai richiedenti asilo il documento di cui al paragrafo 1, che deve essere valido finché sono autorizzati a restare nel territorio o alla frontiera dello Stato membro interessato.

5. Gli Stati membri possono fornire ai richiedenti asilo un documento di viaggio quando sussistano gravi ragioni umanitarie che rendano necessaria la loro presenza in un altro Stato.

### Articolo 7

#### Residenza e libera circolazione

1. I richiedenti asilo possono circolare liberamente nel territorio dello Stato membro ospitante o nell'area loro assegnata da tale Stato membro. L'area assegnata non pregiudica la sfera inalienabile della vita privata e permette un campo d'azione sufficiente a garantire l'accesso a tutti i benefici della presente direttiva.

2. Gli Stati membri possono stabilire un luogo di residenza per il richiedente asilo, per motivi di pubblico interesse, ordine pubblico o, ove necessario, per il trattamento rapido e il controllo efficace della domanda.

3. Ove risultasse necessario, ad esempio per motivi legali o di ordine pubblico, gli Stati membri possono confinare il richiedente asilo in un determinato luogo nel rispetto della legislazione nazionale.

4. Gli Stati membri possono subordinare la concessione delle condizioni materiali d'accoglienza all'effettiva residenza del richiedente asilo in un determinato luogo, da determinarsi dagli Stati membri. Tale decisione, che può essere di carattere generale, è presa caso per caso e definita dalla legislazione nazionale.

5. Gli Stati membri prevedono la possibilità di concedere ai richiedenti asilo un permesso temporaneo di allontanarsi dal luogo di residenza di cui ai paragrafi 2 e 4 e/o dall'area assegnata di cui al paragrafo 1. Le decisioni sono adottate caso per caso, in modo obiettivo ed imparziale e sono motivate qualora siano negative.

Il richiedente asilo non necessita di permesso per presentarsi dinanzi alle autorità e ai giudici se è necessaria la sua comparizione.

6. Gli Stati membri fanno obbligo ai richiedenti asilo di comunicare il loro indirizzo alle autorità competenti e di notificare loro con la massima tempestività qualsiasi sua successiva modificazione.

### Articolo 8

#### Nucleo familiare

Quando provvedono ad alloggiare il richiedente asilo, gli Stati membri adottano misure idonee a mantenere nella misura del possibile l'unità del nucleo familiare presente nel loro territorio. Tali misure sono applicate con il consenso del richiedente asilo.

### Articolo 9

#### Esami medici

Gli Stati membri possono disporre che i richiedenti siano sottoposti ad esame medico per ragioni di sanità pubblica.

### Articolo 10

#### Scolarizzazione e istruzione dei minori

1. Gli Stati membri consentono ai figli minori di richiedenti asilo e ai richiedenti asilo minori di accedere al sistema educativo a condizioni simili a quelle dei cittadini dello Stato membro ospitante, finché non sia concretamente eseguito un provvedimento di espulsione nei confronti loro o dei loro genitori. Tale istruzione può essere impartita nei centri di accoglienza.

Gli Stati membri interessati possono stabilire che tale accesso sia limitato al sistema educativo pubblico.

Sono considerati minori le persone di età inferiore alla maggiore età fissata nello

Stato membro in cui la domanda d'asilo è stata presentata o viene esaminata. Gli Stati membri non revocano la possibilità di accedere all'istruzione secondaria per il solo fatto che il minore abbia raggiunto la maggiore età.

2. L'accesso al sistema educativo non è differito di oltre tre mesi dalla data di presentazione della domanda di asilo da parte del minore o dei suoi genitori. Questo periodo può essere esteso a un anno quando è impartita un'istruzione specifica per facilitare l'accesso al sistema educativo.

3. Qualora l'accesso al sistema educativo previsto al paragrafo 1 non sia possibile a causa della situazione specifica del minore, lo Stato membro può offrire altre modalità d'insegnamento.

### **Articoli 11**

#### **Lavoro**

1. Gli Stati membri stabiliscono un periodo a decorrere dalla data di presentazione della domanda di asilo in cui i richiedenti asilo non hanno accesso al mercato del lavoro.

2. Se entro un anno dalla presentazione della domanda di asilo non è stata presa una decisione in primo grado e il ritardo non può essere attribuito al richiedente asilo, gli Stati membri decidono a quali condizioni è concesso al richiedente asilo l'accesso al mercato del lavoro.

3. L'accesso al mercato del lavoro non è revocato durante i procedimenti di ricorso, quando un ricorso presentato avverso una decisione negativa adottata in esito ad un procedimento ordinario abbia effetto sospensivo, fino al momento della notifica della decisione negativa sul ricorso.

4. Per ragioni legate alle politiche del mercato del lavoro, gli Stati membri possono dare la priorità ai cittadini dell'UE e ai cittadini degli Stati parti dell'accordo sullo spazio economico europeo, nonché ai cittadini di paesi terzi in soggiorno regolare.

### **Articolo 12**

#### **Formazione professionale**

Gli Stati membri possono autorizzare l'accesso dei richiedenti asilo alla formazione professionale indipendentemente dal fatto che abbiano accesso al mercato del lavoro.

L'accesso alla formazione professionale collegata a un contratto di lavoro è subordinato alla possibilità, per il richiedente asilo, di accedere al mercato del lavoro conformemente all'articolo 11.

### **Articolo 13**

#### **Disposizioni generali relative alle condizioni materiali di accoglienza e all'assistenza sanitaria**

1. Gli Stati membri provvedono a che i richiedenti asilo abbiano accesso alle condizioni materiali d'accoglienza nel momento in cui presentano la domanda di asilo.

2. Gli Stati membri adottano disposizioni relative alle condizioni materiali di accoglienza che garantiscano una qualità di vita adeguata per la salute ed il sostentamento dei richiedenti asilo.

Gli Stati membri provvedono a che la qualità di vita sia adeguata alla specifica situazione delle persone portatrici di particolari esigenze, ai sensi dell'articolo 17, non-

ché alla situazione delle persone che si trovano in stato di trattenimento.

3. Gli Stati membri possono subordinare la concessione di tutte le condizioni materiali d'accoglienza e dell'assistenza sanitaria, o di parte delle stesse, alla condizione che i richiedenti asilo non dispongano di mezzi sufficienti a garantire loro una qualità della vita adeguata per la loro salute, nonché ad assicurare il loro sostentamento.

4. Gli Stati membri possono obbligare i richiedenti asilo a sostenere o a contribuire a sostenere i costi delle condizioni materiali di accoglienza e dell'assistenza sanitaria previsti nella presente direttiva, ai sensi del paragrafo 3, qualora i richiedenti asilo dispongano di sufficienti risorse, ad esempio qualora siano stati occupati per un ragionevole lasso di tempo.

Qualora emerga che un richiedente asilo disponeva di mezzi sufficienti ad assicurarsi le condizioni materiali di accoglienza e l'assistenza sanitaria all'epoca in cui tali esigenze essenziali sono state soddisfatte, gli Stati membri possono chiedere al richiedente asilo un rimborso.

5. Le condizioni materiali di accoglienza possono essere fornite in natura o in forma di sussidi economici o buoni o mediante una combinazione di queste misure.

Qualora gli Stati membri forniscano le condizioni materiali di accoglienza in forma di sussidi economici o buoni, l'ammontare dei medesimi è fissato in conformità dei principi stabiliti nel presente articolo.

#### Articolo 14

##### Modalità relative alle condizioni materiali di accoglienza

1. Nel caso in cui l'alloggio è fornito in natura, esso dovrebbe essere concesso in una delle seguenti forme oppure mediante una combinazione delle stesse:

**a** in locali utilizzati per alloggiare i richiedenti asilo durante l'esame della domanda d'asilo presentata alla frontiera;

**b** in centri di accoglienza che garantiscano una qualità di vita adeguata;

**c** in case private, appartamenti, alberghi o altre strutture atte a garantire un alloggio per i richiedenti.

2. Gli Stati membri provvedono affinché ai richiedenti asilo alloggiati ai sensi del paragrafo 1, lettere a), b) e c), sia garantito quanto segue:

**a** la tutela della vita familiare;

**b** la possibilità di comunicare con i parenti, i consulenti giuridici nonché i rappresentanti dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (UNHCR) e delle organizzazioni non governative (ONG) riconosciute dagli Stati membri.

Gli Stati membri prestano particolare attenzione alla prevenzione della violenza all'interno dei locali e dei centri di accoglienza di cui al paragrafo 1, lettere a) e b).

3. Gli Stati membri provvedono, se del caso, affinché i figli minori dei richiedenti asilo e i richiedenti asilo minori siano alloggiati assieme ai loro genitori o ai familiari adulti che ne abbiano la responsabilità per legge o in base agli usi.

4. Gli Stati membri provvedono a che i trasferimenti di richiedenti asilo da una struttura alloggiativa ad un'altra avvengano soltanto se necessari. Gli Stati membri dispongono che i richiedenti asilo possano informare i loro consulenti giuridici del trasferimento e del loro nuovo indirizzo.

5. Le persone che lavorano nei centri di accoglienza ricevono una formazione ade-

guata e sono soggette all'obbligo di riservatezza, quale previsto dal diritto nazionale, in ordine alle informazioni di cui vengono a conoscenza nel corso della loro attività.

6. Gli Stati membri possono coinvolgere i richiedenti asilo nella gestione delle risorse materiali e degli aspetti non materiali della vita nei centri attraverso comitati o consigli consultivi rappresentativi delle persone residenti.

7. Ai consulenti giuridici o ai consiglieri dei richiedenti asilo nonché ai rappresentanti dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati o delle organizzazioni non governative da esso delegate e riconosciute dallo Stato membro interessato, è consentito l'accesso ai centri di accoglienza e alle altre strutture alloggiative, al fine di assistere tali richiedenti. Possono essere previste limitazioni dell'accesso soltanto per la sicurezza dei centri e delle strutture e dei richiedenti asilo.

8. Gli Stati membri possono stabilire in via eccezionale modalità relative alle condizioni materiali di accoglienza diverse da quelle previste nel presente articolo, per un periodo ragionevole e di durata più breve possibile, qualora:

- sia richiesta una prima valutazione delle esigenze specifiche del richiedente asilo,
  - le condizioni materiali di accoglienza di cui al presente articolo non siano disponibili in una determinata area geografica,
  - le capacità di alloggio normalmente disponibili siano temporaneamente esaurite,
  - il richiedente asilo sia in stato di trattenimento o confinato in posti di frontiera.
- Siffatte diverse condizioni soddisfano comunque le esigenze essenziali.

### Articolo 15

#### Assistenza sanitaria

1. Gli Stati membri provvedono affinché i richiedenti asilo ricevano la necessaria assistenza sanitaria che comprende quanto meno le prestazioni di pronto soccorso e il trattamento essenziale delle malattie.

2. Gli Stati membri forniscono la necessaria assistenza medica, o di altro tipo, ai richiedenti asilo che presentino esigenze particolari.

## CAPO III

### RIDUZIONE O REVOCA DELLE CONDIZIONI DI ACCOGLIENZA

#### Articolo 16

##### Riduzione o revoca delle condizioni di accoglienza

1. Gli Stati membri possono ridurre o revocare le condizioni di accoglienza nei seguenti casi:

- a) qualora il richiedente asilo
- lasci il luogo di residenza determinato dall'autorità competente senza informare tali autorità, oppure, ove richiesto, senza permesso, o
  - contravvenga all'obbligo di presentarsi alle autorità o alla richiesta di fornire informazioni o di comparire per un colloquio personale concernente la procedura d'asilo durante un periodo di tempo ragionevole stabilito dal diritto nazionale, o,
  - abbia già presentato una domanda nel medesimo Stato membro.

Se il richiedente asilo viene rintracciato o si presenta volontariamente all'autorità competente, viene presa una decisione debitamente motivata, basata sulle ragioni del-

la scomparsa, nel ripristino delle concessione di tutte le condizioni di accoglienza o di una parte di esse;

b) qualora il richiedente asilo abbia occultato risorse finanziarie, beneficiando in tal modo indebitamente delle condizioni materiali di accoglienza.

Qualora emerga che un richiedente asilo disponeva di mezzi sufficienti ad assicurarsi le condizioni materiali di accoglienza e l'assistenza sanitaria all'epoca in cui tali esigenze essenziali sono state soddisfatte, gli Stati membri possono chiedere al richiedente asilo un rimborso.

2. Uno Stato membro può rifiutare condizioni di accoglienza qualora un richiedente asilo non abbia dimostrato di aver presentato la sua domanda non appena ciò fosse ragionevolmente fattibile dopo il suo arrivo in tale Stato membro.

3. Gli Stati membri possono prevedere sanzioni applicabili alle gravi violazioni delle regole dei centri di accoglienza nonché ai comportamenti gravemente violenti.

4. Le decisioni di ridurre, revocare, o rifiutare le condizioni di accoglienza o le sanzioni di cui ai paragrafi 1, 2 e 3 sono adottate in modo individuale, obiettivo ed imparziale e sono motivate. Le decisioni sono basate sulla particolare situazione della persona interessata, specialmente per quanto concerne le persone contemplate all'articolo 17, tenendo conto del principio di proporzionalità. Gli Stati membri assicurano in qualsiasi circostanza l'accesso al pronto soccorso.

5. Gli Stati membri provvedono a che le condizioni materiali di accoglienza non siano revocate o ridotte prima che sia presa una decisione negativa.

## CAPO IV

### DISPOSIZIONI A FAVORE DI PERSONE PORTATRICI DI ESIGENZE PARTICOLARI

#### ARTICOLO 17

##### Principio generale

1. Nelle misure nazionali di attuazione delle disposizioni del capo II, relative alle condizioni materiali di accoglienza e all'assistenza sanitaria, gli Stati membri tengono conto della specifica situazione di persone vulnerabili, quali i minori, i minori non accompagnati, i disabili, gli anziani, le donne in stato di gravidanza, i genitori singoli con figli minori, le persone che hanno subito torture, stupri o altre forme gravi di violenza psicologica, fisica o sessuale.

2. Il paragrafo 1 si applica soltanto alle persone riconosciute portatrici di particolari esigenze in base ad una verifica individuale della loro situazione.

#### Articolo 18

##### Minori

1. Il prevalente interesse del minore costituisce un criterio fondamentale nell'attuazione, da parte degli Stati membri, delle disposizioni della presente direttiva concernenti i minori.

2. Gli Stati membri garantiscono l'accesso ai servizi di riabilitazione per i minori che abbiano subito qualsiasi forma di abuso, negligenza, sfruttamento, tortura, trattamento crudele, disumano o degradante o che abbiano sofferto gli effetti di un con-

flitto armato e assicurano che siano predisposte, ove necessario, appropriate misure di assistenza psichica e una consulenza qualificata.

### **Articolo 19**

#### **Minori non accompagnati**

1. Gli Stati membri adottano quanto prima misure atte ad assicurare la necessaria rappresentanza dei minori non accompagnati da parte di un tutore legale oppure, ove necessario, la rappresentanza da parte di un organismo incaricato della cura e del benessere dei minori, oppure qualsiasi altra forma adeguata di rappresentanza. Le autorità competenti effettuano periodiche verifiche.

2. I minori non accompagnati che presentano domanda di asilo, dal momento in cui entrano nel territorio dello Stato membro ospite in cui la domanda d'asilo è stata presentata o viene esaminata sino al momento in cui ne debbono uscire, sono alloggiati:

- a) presso familiari adulti;
- b) presso una famiglia affidataria;
- c) in centri di accoglienza che dispongano di specifiche strutture per i minori;
- d) in altri alloggi idonei per i minori.

Gli Stati membri possono alloggiare i minori non accompagnati che abbiano compiuto i 16 anni in centri di accoglienza per adulti richiedenti asilo.

Per quanto possibile i fratelli sono alloggiati insieme, tenendo conto del prevalente interesse del minore in questione e, in particolare, della sua età e del grado di maturità. I cambi di residenza di minori non accompagnati sono limitati al minimo.

3. Gli Stati membri, a tutela del prevalente interesse del minore non accompagnato, si adoperano per rintracciare quanto prima i suoi familiari. Nei casi in cui sussistano rischi per la vita o l'integrità del minore o dei suoi parenti stretti, in particolare se questi sono rimasti nel paese di origine, la raccolta, il trattamento e la diffusione delle informazioni relative a queste persone sono effettuate in via confidenziale, in modo da non mettere in pericolo la loro sicurezza.

4. Le persone che si occupano di minori non accompagnati hanno ricevuto o ricevono una specifica formazione in merito alle particolari esigenze degli stessi e sono soggette, conformemente a quanto stabilito dal diritto nazionale, all'obbligo di riservatezza relativamente alle informazioni di cui dovessero venire a conoscenza durante l'attività da loro svolta.

### **Articolo 20**

#### **Vittime di tortura e di violenza**

Gli Stati membri provvedono affinché, se necessario, le persone che hanno subito torture, stupri o altri gravi atti di violenza ricevano il necessario trattamento per i danni provocati dagli atti sopra menzionati.

**CAPO V**  
**MEZZI DI RICORSO**

**Articolo 21**  
**Mezzi di ricorso**

1. Gli Stati membri garantiscono che le decisioni negative relative alla concessione di benefici ai sensi della presente direttiva o le decisioni adottate a norma dell'articolo 7 che riguardano individualmente i richiedenti asilo possano essere impugnate secondo le modalità stabilite dal diritto nazionale. Almeno in ultimo grado è garantita la possibilità di ricorso o revisione dinanzi a un organo giudiziario.

2. Le modalità di accesso all'assistenza legale in siffatti casi sono stabilite dal diritto nazionale.

**CAPO VI**  
**AZIONI VOLTE A MIGLIORARE L'EFFICIENZA DEL SISTEMA DI ACCOGLIENZA**

**Articolo 22**  
**Cooperazione**

Gli Stati membri comunicano periodicamente alla Commissione i dati, suddivisi per età e sesso, relativi al numero di persone alle quali si applicano le condizioni di accoglienza e forniscono informazioni complete su tipo, denominazione e forma dei documenti di cui all'articolo 6.

**Articolo 23**  
**Sistema di orientamento, sorveglianza e controllo**

Gli Stati membri, nel debito rispetto della loro struttura costituzionale, assicurano adeguate misure di orientamento, sorveglianza e controllo del livello qualitativo delle condizioni di accoglienza.

**Articolo 24**  
**Personale e risorse**

1. Gli Stati membri adottano le misure adeguate per garantire che le autorità competenti e le organizzazioni che danno attuazione alla presente direttiva abbiano ricevuto la necessaria formazione di base riguardo alle esigenze dei richiedenti asilo di entrambi i sessi.

2. Gli Stati membri stanziavano le risorse necessarie per l'applicazione delle disposizioni nazionali adottate in attuazione della presente direttiva.

**CAPO VII  
DISPOSIZIONI FINALI**

**Articolo 25**

**Relazioni**

Entro il 6 agosto 2006 la Commissione presenta al Parlamento europeo e al Consiglio una relazione sull'applicazione della presente direttiva, proponendo all'occorrenza le necessarie modifiche.

Gli Stati membri trasmettono alla Commissione tutte le informazioni utili ai fini della relazione, ivi compresi i dati statistici di cui all'articolo 22 entro il 6 febbraio 2006.

Successivamente a tale relazione, la Commissione riferisce al Parlamento europeo e al Consiglio almeno ogni cinque anni sull'applicazione della presente direttiva.

**Articolo 26**

**Recepimento**

1. Gli Stati membri adottano le disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative necessarie per conformarsi alla presente direttiva entro il 6 febbraio 2005. Essi ne informano immediatamente la Commissione.

Quando gli Stati membri adottano tali disposizioni, queste contengono un riferimento alla presente direttiva o sono corredate di un siffatto riferimento all'atto della pubblicazione ufficiale. Gli Stati membri determinano le modalità di tali riferimenti.

2. Gli Stati membri trasmettono alla Commissione il testo delle disposizioni nazionali che essi adottano nel settore contemplato dalla presente direttiva.

**Articolo 27**

**Entrata in vigore**

La presente direttiva entra in vigore il giorno della pubblicazione nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea.

**Articolo 28**

**Destinatari**

Gli Stati membri sono destinatari della presente direttiva in conformità del trattato che istituisce la Comunità europea.

## Commissione europea

*Proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce una seconda fase del programma di azione comunitaria (2004-2008) per prevenire la violenza contro i bambini, i giovani e le donne e per proteggere le vittime e i gruppi a rischio (programma DAPHNE II)\**

### RELAZIONE

#### 1. Introduzione

Il 31 dicembre 2003 terminerà Daphne (2000-2003)<sup>1</sup>, il programma per la lotta contro la violenza nei confronti dei bambini, dei giovani e delle donne.

Il programma è stato istituito con uno stanziamento di bilancio di 20 milioni di euro. È stato adottato, per ogni anno di attuazione, un programma annuale che fissa gli obiettivi e le priorità tematiche e un invito a presentare proposte per l'eventuale cofinanziamento di progetti destinato alle organizzazioni. Il bilancio di cui sopra ha permesso il cofinanziamento di 140 progetti.

Ogni anno sono state effettuate valutazioni esterne mediante visite ai progetti. Le relazioni annuali di sintesi, che presentano i risultati e l'impatto dei progetti finanziati, hanno riscontrato la graduale costituzione di reti solide e durature e l'elaborazione di metodologie ed attività in favore delle vittime della violenza.

Il programma Daphne, con i suoi progetti e risultati, è riconosciuto, in Europa e nel mondo, come uno dei programmi principali contro la violenza e come un modello di buone pratiche per il collegamento delle politiche regionali e dei quadri di azione regionale di cooperazione. Ciò è stato tra l'altro chiaramente riconosciuto dal secondo congresso mondiale contro lo sfruttamento sessuale a scopo commerciale dei bambini svoltosi a Yokohama nel dicembre 2001.

La Commissione ha presentato, nell'aprile 2002<sup>2</sup>, al Parlamento europeo e al Consiglio una relazione sull'attuazione del programma nei primi due anni. Tale relazione era basata sulla verifica annuale e sulle valutazioni ex post dei risultati e dell'impatto dei progetti finanziati. La relazione dimostra che il programma sta raggiungendo i suoi obiettivi e apportando un valore aggiunto a livello europeo, a complemento delle azioni nazionali.

Nel settembre 2002 nella sua risoluzione<sup>3</sup> sulla relazione della Commissione sul programma Daphne, il Parlamento europeo ha chiesto che il programma continui dopo il 2003 e che possa disporre di un maggiore stanziamento di bilancio.

Al Consiglio di Siviglia, nel giugno 2002, la Presidenza spagnola ha presentato un documento intitolato "Good practice. Guide to mitigate the effects of and eradicate violence against women" (Buone pratiche. Guida per mitigare gli effetti e sradicare la

\*Proposta di Decisione Com(2003) 54 definitivo del 4 febbraio 2003.

1 Decisione n. 293/2000 (GU L 34, del 9.2.2000, pag. 1).

2 Com(2002) 169 definitivo, SEC(2002) 338.

3 A5-0233/2002 definitivo.

violenza nei confronti delle donne) che cita il programma Daphne come un esempio di buone pratiche nella messa in rete di ONG e come un programma che ha realizzato buoni risultati. Il Consiglio ha chiesto azioni continuate a livello europeo nel settore della violenza contro le donne.

Secondo la definizione dell'Organizzazione mondiale della sanità, la salute è uno stato di benessere fisico, mentale e sociale, che non consiste soltanto nell'assenza di malattie o infermità. Ciò è stato anche riconosciuto dalla convenzione delle Nazioni Unite del 1979 sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione contro le donne, dalla convenzione delle Nazioni Unite del 1989 sui diritti del fanciullo e dal suo protocollo opzionale sul traffico di bambini, sulla prostituzione infantile e sulla pornografia infantile, dalla convenzione internazionale del 1999 dell'Organizzazione nazionale del lavoro sulle forme estreme di lavoro minorile (n. 182), dalla dichiarazione di Vienna del 1993 sull'eliminazione della violenza contro le donne, dalla dichiarazione e dalla piattaforma di azione adottata nel corso della quarta conferenza sulle donne svoltasi a Pechino nel 1995 e dalle conclusioni del Consiglio sull'esame dell'attuazione da parte degli Stati membri e delle istituzioni della UE della piattaforma d'azione di Pechino<sup>4</sup> nel 2002, dalla dichiarazione e dal piano d'azione contro lo sfruttamento sessuale a scopo commerciale dei bambini, adottati dal primo congresso mondiale di Stoccolma e integrati dall'impegno globale di Yokohama adottato dal secondo congresso mondiale nel 2001, dalla dichiarazione e dal piano d'azione della Conferenza regionale preparatoria Europa-Asia centrale per il congresso di Yokohama (Budapest, novembre 2001), dalla dichiarazione di Lisbona del 1998 sulle politiche e i programmi per i giovani adottata dalla conferenza mondiale dei ministri responsabili per la gioventù e dal protocollo delle Nazioni Unite sulla tratta degli esseri umani, soprattutto delle donne e dei bambini, che integra la convenzione delle Nazioni Unite sulla criminalità organizzata transnazionale.

La Commissione è stata invitata a preparare e attuare programmi di azione per combattere tali atti di violenza dal Parlamento europeo, nelle sue risoluzioni del 18 gennaio 1996 sulla tratta degli esseri umani<sup>5</sup>, del 19 settembre 1996 sui minorenni vittime di violenze<sup>6</sup>, del 12 dicembre 1996 su misure per la protezione dei minori nell'Unione europea<sup>7</sup>, del 16 dicembre 1997 sul traffico di donne a scopo di sfruttamento sessuale<sup>8</sup>, del 2 maggio 2000<sup>9</sup> sulla comunicazione della Commissione per *ulteriori azioni nella lotta contro la tratta di donne*<sup>10</sup> e del 20 settembre 2001 sulle mutilazioni genitali femminili<sup>11</sup>.

La natura dei temi trattati è tale da richiedere un approccio coordinato e multidisciplinare che coinvolga tutte le parti responsabili della lotta contro tali reati a livello dell'Unione europea. La creazione di un quadro per la formazione, l'informazione, lo studio e gli scambi di buone pratiche dei responsabili della lotta contro la violenza in

<sup>4</sup> Doc 14074/02, non ancora pubblicato sulla *GU*.

<sup>5</sup> *GU* c 32, del 5.2.1996, pag. 88.

<sup>6</sup> *GU* c 320 del 28.10.1996, pag. 190.

<sup>7</sup> *GU* c 20 del 20.1.1997, pag. 170.

<sup>8</sup> *GU* c 14, del 19.1.1998, pag. 39.

<sup>9</sup> A5-0127/2000, *GU* c 59, del 23.2.2001, pag. 307.

<sup>10</sup> COM(1998) 726.

<sup>11</sup> 2001/2035(INI) *GU* c 77E del 28.3.2002, pp. 22-126.

tutte le sue forme permetterà di prevenire e di combattere più efficacemente tali forme di violenza.

## 2. La proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio: evoluzione

La proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce una seconda fase del programma Daphne si basa sull'esperienza acquisita durante l'attuazione del programma attuale. La proposta è strutturata in maniera analoga al programma Daphne originario del 2000, dal momento che non sembra opportuno modificarne il campo di applicazione.

Tutte le manifestazioni della violenza e i temi ad essa connessi (la violenza domestica, la violenza nelle scuole, nelle istituzioni, sul posto di lavoro, lo sfruttamento sessuale a scopo commerciale, le mutilazioni genitali, l'impatto sulla salute, la violenza legata alla differenza di genere, la tratta, il trattamento dei colpevoli ecc.) restano importanti e devono essere oggetto di azioni. Le organizzazioni responsabili per l'assistenza alle vittime rappresentano sempre il modo migliore per raggiungere ed assistere i beneficiari di tali azioni. Inoltre, anche gli istituti di istruzione, le università, le associazioni di volontariato, i centri di ricerca e gli enti locali nonché i consigli comunali sono ammissibili al programma.

Il programma contribuisce all'obiettivo generale di fornire ai cittadini un elevato livello di protezione nei confronti della violenza, garantendo la tutela della loro salute fisica e mentale, nel contesto di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia. Il programma è finalizzato a prevenire e combattere tutte le forme di violenza contro i bambini, i giovani e le donne. Il programma contribuisce in tal modo alla salute e al benessere sociale.

Gli strumenti proposti sono:

- individuazione e scambi di migliori pratiche e di esperienze di lavoro;
- realizzazione di studi analitici per categoria e ricerche;
- attività sul posto con la partecipazione dei beneficiari;
- costituzione di reti multidisciplinari durature;
- azioni di formazione ed ideazione di strumenti didattici;
- elaborazione ed attuazione di programmi per il trattamento, da una parte, degli aggressori e, dall'altra, delle vittime;
  - organizzazione ed attuazione di attività di sensibilizzazione destinate a pubblici specifici; preparazione di materiali che integrino quelli già disponibili, o adattamento e utilizzazione dei materiali esistenti in altre aree geografiche o per altri gruppi destinatari;
  - divulgazione dei risultati ottenuti dal programma Daphne: adattamento, trasferimento e utilizzazione da parte di altri beneficiari o in altre aree geografiche.

La struttura proposta riflette anche le richieste presentate dalla risoluzione del Parlamento europeo e si basa sulle iniziative prese dalle presidenze spagnola e danese

del Consiglio e sull'esperienza acquisita nell'attuazione dell'attuale programma Daphne. Tutto ciò ha portato all'introduzione di una nuova terminologia e di nuovi tipi di azione:

- la proposta suggerisce che sia riservata una parte dello stanziamento annuale di bilancio a progetti su larga scala che consentano partenariati più estesi per attuare attività a più ampio raggio. Il finanziamento massimo comunitario per tali progetti potrebbe essere elevato a 250.000 (a fronte dei 125.000 € attuali);
- la proposta introduce azioni complementari, come studi, elaborazione di indicatori, raccolte di dati, divulgazione dei risultati, seminari, riunioni di esperti o altre attività per consolidare la base delle conoscenze del programma e divulgare le informazioni e i risultati ottenuti dal programma.

Si propone che il cofinanziamento sia limitato ad un massimo dell'80% del costo totale del progetto.

L'importo di riferimento finanziario proposto per il programma è stato aumentato in considerazione del crescente interesse dimostrato nei confronti del programma precedente e dell'adesione di nuovi paesi. L'importo finanziario proposto è di 65 milioni €. L'aumento è giustificato prima di tutto dal fatto che, nel precedente programma Daphne, solo il 13% delle proposte ricevute ha potuto essere finanziato e che in realtà almeno il doppio di progetti era degno di essere realizzato. In secondo luogo, l'adesione di dieci nuovi Stati membri porterà ad un aumento delle domande. Tali paesi non sono densamente popolati ma presentano gravi problemi di violenza. Pertanto, c'è un'effettiva necessità di azione in tali paesi.

Talvolta, nei temi trattati dalle proposte presentate alla Commissione vi sono delle lacune rispetto alle priorità tematiche fissate dai piani di lavoro annuali. È un aspetto che è stato evidenziato dalle valutazioni esterne effettuate sul programma degli anni passati. Pertanto, si è proposto che il programma annuale di lavoro individui, ogni anno, alcune azioni specifiche indicandone il tipo (campagne, studi, settori specifici della violenza, ecc.) e argomenti e destinatari ben definiti. Tale misura contribuirà a far meglio incentrare le azioni e ad accrescere il loro impatto.

Sulla base delle esperienze accumulate, ma anche dei suggerimenti della risoluzione del Parlamento europeo, sembra opportuno che il programma preveda misure complementari per raggiungere in maniera più efficace gli obiettivi del programma, in termini di divulgazione dei risultati e per quanto riguarda la conoscenza dei diversi fenomeni di violenza. La Commissione potrebbe indicare nel programma annuale di lavoro argomenti e temi che le azioni dovrebbero approfondire. Per esempio, elaborare indicatori sulla violenza, istituire una procedura per una raccolta di dati regolare e sostenibile, ricavare indirizzi strategici delle attività realizzate dei progetti finanziati o divulgare buone pratiche scaturite dai progetti finanziati. Tali azioni interessano direttamente la Commissione; pertanto, è opportuno che sia la Commissione stessa a indicare le caratteristiche tecniche di tali azioni piuttosto che basarsi su proposte esterne. Tali attività rafforzeranno la base di conoscenza del programma e contribuiranno alla divulgazione delle buone pratiche che è l'obiettivo finale del programma.

Il cofinanziamento di tali azioni può elevarsi al 100%. Tuttavia, è stabilito un limite pari al 15% della percentuale dello stanziamento annuale che può essere utilizzato per tali misure complementari.

La procedura di comitato proposta dal Consiglio per l'esecuzione del programma si basa sulla decisione del Consiglio, del 28 giugno 1999, recante modalità per l'esercizio delle competenze di esecuzione conferite alla Commissione<sup>12</sup>, come per il programma Daphne precedente. In base al testo delle proposte, le misure di attuazione del programma dovrebbero essere adottate conformemente alla procedura consultiva.

### 3. La proposta di decisione del Parlamento e del Consiglio: gli articoli

#### *Articolo 1*

L'articolo 1 istituisce una seconda fase del programma e ne indica la durata: un periodo di cinque anni, a partire dal 1° gennaio 2004.

#### *Articolo 2*

L'articolo 2 definisce gli obiettivi del programma, e illustra le azioni da attuare nell'ambito del programma, segnatamente azioni transnazionali e azioni complementari. Le prime si basano sui progetti presentati in seguito all'invito a presentare proposte mentre le azioni complementari sono attuate su iniziativa della Commissione.

#### *Articolo 3*

L'articolo 3 spiega chi può partecipare al programma, in termini di tipo di organizzazioni e di copertura geografica. Vengono inoltre indicate le condizioni minime per l'ammissibilità, il numero minimo di organizzazioni partner e la durata.

#### *Articolo 4*

L'articolo 4 definisce le attività del programma. Tali attività vengono ulteriormente illustrate e spiegate nell'allegato.

#### *Articolo 5*

Il paragrafo 1 concerne lo stanziamento di bilancio per il programma, mentre i paragrafi successivi illustrano i principi di base per il finanziamento delle azioni.

#### *Articolo 6*

L'articolo 6 concerne l'esecuzione del programma. Il paragrafo 1 fa presente che l'attuazione sarà realizzata dalla Commissione. I due paragrafi successivi illustrano le norme fondamentali che saranno osservate per la selezione dei progetti. Il paragrafo 4 spiega che l'esecuzione del programma seguirà le norme relative all'assistenza da parte di un comitato.

#### *Articolo 7*

Il primo paragrafo stabilisce che la Commissione è assistita, nell'attuazione del programma, da un Comitato composto da un rappresentante di ogni Stato membro. Il paragrafo 2 spiega che nell'esecuzione del programma deve essere utilizzata la procedura consultiva. Tale procedura è conforme alla decisione del Consiglio n. 1999/468/CE del 28 giugno 1999.

#### *Articolo 8*

L'articolo 8 fa obbligo alla Commissione di procedere alla valutazione e al controllo del programma. Esso impone inoltre alla Commissione di presentare una rela-

zione intermedia e una relazione al termine del programma al Parlamento europeo e al Consiglio.

#### Articolo 9

L'articolo 9 stabilisce che la decisione che istituisce il programma entra in vigore venti giorni dopo la data della sua pubblicazione nella Gazzetta ufficiale delle Comunità europee.

PROPOSTA DI DECISIONE DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO CHE ISTITUISCE UNA SECONDA FASE DEL PROGRAMMA DI AZIONE COMUNITARIA (2004-2008) PER PREVENIRE LA VIOLENZA CONTRO I BAMBINI, I GIOVANI E LE DONNE E PER PROTEGGERE LE VITTIME E I GRUPPI A RISCHIO (PROGRAMMA DAPHNE II)

IL PARLAMENTO EUROPEO E IL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA, visto il trattato che istituisce la Comunità europea, in particolare l'articolo 152, vista la proposta della Commissione<sup>13</sup>, visto il parere del Comitato economico e sociale europeo<sup>14</sup>, visto il parere del Comitato delle regioni<sup>15</sup>, deliberando secondo la procedura di cui all'articolo 251 del trattato, considerando quanto segue:

(1) La violenza fisica, sessuale e psicologica contro i bambini, i giovani e le donne lede il loro diritto alla vita, alla sicurezza, alla libertà, alla dignità e all'integrità fisica ed emotiva e costituisce una minaccia grave per la salute fisica e psichica delle vittime. Gli effetti di tali atti di violenza sono così diffusi in tutta la Comunità da costituire una grave minaccia per la salute ed un ostacolo al godimento del diritto a una cittadinanza sicura, libera e giusta.

(2) È importante riconoscere le gravi conseguenze, immediate e a lungo termine, che la violenza reca ai singoli, alle famiglie e alla collettività in termini di salute, di sviluppo psicologico e sociale e di pari opportunità per le persone coinvolte, nonché gli elevati costi sociali ed economici che essa comporta per la società nel suo complesso.

(3) Secondo la definizione dell'Organizzazione mondiale della sanità, la salute è uno stato di benessere fisico, mentale e sociale, che non consiste soltanto nell'assenza di malattie o infermità. Una risoluzione dell'Assemblea mondiale per la sanità<sup>16</sup>, adottata nel corso della 49ª Assemblea mondiale per la sanità, svoltasi a Ginevra nel 1996, dichiara che la violenza è uno dei principali problemi per la sanità pubblica nel mondo. La *relazione mondiale sulla violenza e la salute* presentata dall'Organizzazione Mondiale per la sanità il 3 ottobre 2002 a Bruxelles raccomanda di promuovere misure preventive, di potenziare le capacità di reagire delle vittime di atti di violenza e di migliorare la collaborazione e lo scambio di informazioni in materia di prevenzione della violenza.

<sup>13</sup> GU C del , pag. .

<sup>14</sup> GU C del , pag. .

<sup>15</sup> GU C del , pag. .

<sup>16</sup> Risoluzione dell'AMS49.25.

(4) Tali principi sono riconosciuti in numerose convenzioni, dichiarazioni e protocolli delle principali istituzioni internazionali, come le Nazioni Unite, l'organizzazione internazionale del lavoro, le conferenze mondiali sulle donne e il congresso mondiale contro lo sfruttamento sessuale dei bambini a scopo commerciale. Tali importanti attività svolte dalle organizzazioni internazionali devono essere integrate dalle attività dell'Unione europea. Infatti, l'articolo 3 lettera p) del trattato stabilisce che l'azione della Comunità comporti un contributo al conseguimento di un elevato livello di protezione della salute.

(5) La carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea ribadisce, tra l'altro, il diritto alla dignità, eguaglianza e solidarietà<sup>17</sup>. La carta prevede una serie di disposizioni mirate specificamente a tutelare e promuovere l'integrità fisica e psichica, la parità di trattamento tra uomini e donne, i diritti del fanciullo e la non discriminazione nonché per proibire i trattamenti disumani o degradanti, la schiavitù, il lavoro forzato e il lavoro minorile.

(6) La Commissione è stata invitata a preparare ed attuare programmi di azione per combattere tali atti di violenza dal Parlamento europeo, nelle risoluzioni del 19 maggio 2000<sup>18</sup> sulla comunicazione della Commissione *Ulteriori azioni della lotta contro la tratta delle donne*<sup>19</sup> e del 20 settembre 2001 sulle mutilazioni genitali femminili<sup>20</sup>.

(7) Il programma di azione, fissato dalla decisione n. 293/2000/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 gennaio 2000, relativa ad un programma d'azione comunitaria sulle misure preventive intese a combattere la violenza contro i bambini, i giovani e le donne (2000-2003) (programma DAPHNE)<sup>21</sup>, ha contribuito ad aumentare la consapevolezza dell'Unione europea e a migliorare e consolidare la cooperazione tra le organizzazioni degli Stati membri attive nella lotta contro la violenza.

(8) Il programma Daphne (2000- 2003) ha ottenuto una risposta superiore alle aspettative dimostrando di andare incontro ad un'esigenza profondamente sentita dal settore del volontariato. I progetti finanziati hanno già incominciato ad avere effetti moltiplicatori sulle attività delle organizzazioni non governative e delle istituzioni in Europa. Nella fase iniziale il programma ha già contribuito in maniera decisiva all'elaborazione di una politica della UE in materia di violenza, tratta, abuso sessuale e pornografia, con implicazioni che vanno ben al di là dei confini dell'Unione europea, come risulta dalla relazione intermedia del programma Daphne.

(9) Nella risoluzione del 4 settembre 2002<sup>22</sup> sull'esame intermedio del programma Daphne 2000-2003<sup>23</sup>, il Parlamento europeo sottolinea la necessità fondamentale di strategie efficaci per combattere la violenza e l'importanza di continuare il programma dopo il 2003 e chiede alla Commissione di presentare una proposta per un programma d'azione che inglobi tutte le esperienze acquisite dopo il 1997 destinandovi un finanziamento adeguato.

17 **EU C 364, del 18.12.2000, pag. 1.**

18 **A5-0127/2000, EU C 59, del 23.2.2001, pag. 307.**

19 **COM(1998) 726.**

20 **2001/2035(INI), EU C 77E, 28.3.2002, p. 22-126.**

21 **EU L 34 del 9.2.2000, pag. 1.**

22 **2001/2265(INI).**

23 **COM(2002) 169 definitivo, SEC(2002) 338.**

(10) È auspicabile garantire la continuità dei progetti finanziati dal programma Daphne (2000-2003), basarsi sulle esperienze acquisite e mettere a frutto le opportunità del valore aggiunto scaturito da tali esperienze e a tal fine rinnovare il programma per una seconda fase.

(11) La Comunità può recare un valore aggiunto alle iniziative degli Stati membri dirette a prevenire la violenza, anche sotto forma di sfruttamento e abusi sessuali, perpetrata contro i bambini, i giovani e le donne e la protezione delle vittime e dei gruppi a rischio attraverso la divulgazione e lo scambio di informazioni ed esperienze, la promozione di un approccio innovativo, la fissazione di priorità comuni, lo sviluppo di eventuali reti, la selezione di progetti a livello comunitario e la motivazione e mobilitazione di tutti i soggetti interessati. Essa può inoltre individuare e incoraggiare buone pratiche.

(12) Questo programma può recare un valore aggiunto individuando e promuovendo le buone pratiche, incoraggiando l'innovazione e favorendo lo scambio delle esperienze in materia maturate nel corso delle diverse azioni intraprese negli Stati membri, ivi compreso lo scambio d'informazioni sulle diverse normative e sui risultati conseguiti. Al fine di raggiungere gli obiettivi del programma e di utilizzare le risorse disponibili nel modo più efficiente, occorre scegliere con cura i settori in cui portare avanti le attività mediante una selezione di progetti che apportino un maggiore valore aggiunto a livello comunitario e mostrino il cammino da fare mediante la sperimentazione e la divulgazione di nuove idee per prevenire la violenza, nel contesto di un approccio multidisciplinare.

(13) Pertanto, conformemente ai principi di sussidiarietà e proporzionalità, stabiliti dall'articolo 5 del trattato, gli obiettivi dell'azione proposta (prevenire e combattere tutte le forme di violenza contro i bambini, i giovani e le donne) possono essere meglio raggiunti dalla Comunità, considerata l'esigenza di un approccio coordinato e multidisciplinare che favorisca la costituzione di reti transnazionali per la formazione, l'informazione, lo studio e lo scambio di migliori pratiche, e la selezione di progetti a livello comunitario. Tale decisione si limita al minimo richiesto per raggiungere detti obiettivi e non va oltre quanto strettamente necessario a tal fine.

(14) Tale fase del programma dovrebbe avere la durata di cinque anni al fine di permettere che le azioni da attuare dispongano del tempo sufficiente per raggiungere gli obiettivi fissati e per trarre insegnamenti e raccogliere esperienze da integrare nelle buone pratiche in tutta l'Unione europea.

(15) Conformemente all'articolo 2 della decisione del Consiglio 1999/468/CE del 28 giugno 1999 recante modalità per l'esercizio delle competenze di esecuzione conferite alla Commissione<sup>24</sup>, devono essere adottate misure per l'esecuzione di questa decisione mediante la procedura consultiva di cui all'articolo 3 di tale decisione.

(16) La presente decisione fissa, per tutta la durata del programma, una dotazione finanziaria che costituisce il riferimento principale ai sensi del punto 33 dell'accordo interistituzionale tra il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione del 6 maggio 1999 sulla disciplina di bilancio e sul miglioramento della procedura di bilancio<sup>25</sup>.

<sup>24</sup> GU L 184 del 17.7.1999, pag. 23.

<sup>25</sup> GU C 172 del 18.6.1999, pag. 1.

DECIDONO:

### Articolo 1

#### Oggetto e campo d'applicazione

È istituita la seconda fase del programma Daphne per la prevenzione di tutte le forme di violenza contro i bambini, i giovani e le donne e per la protezione delle vittime e dei gruppi a rischio (in appresso "il programma") per il periodo dal primo gennaio 2004 al 31 dicembre 2008; tale programma può essere prorogato.

Ai fini del programma, per "bambini" s'intendono i bambini e gli adolescenti fino all'età di 18 anni, conformemente agli strumenti internazionali relativi ai diritti del fanciullo.

Tuttavia, i progetti le cui attività siano destinate specificamente a beneficiari come, ad esempio, i "teenagers" (di età dai 13 ai 19 anni) oppure a persone di età compresa tra i 12 e i 25 anni, sono considerati destinati alla categoria cosiddetta dei "giovani".

### Articolo 2

#### Obiettivi del programma

1. Il programma contribuisce all'obiettivo generale di fornire ai cittadini un elevato livello di protezione dalla violenza, che comprenda la tutela della salute fisica e psichica.

Obiettivo del programma è prevenire e combattere tutte le forme di violenza contro i bambini, i giovani e le donne mediante misure preventive e il sostegno alle vittime, ed in particolare la prevenzione dell'esposizione futura alla violenza, nonché assistere ed incoraggiare le organizzazioni non governative e le altre organizzazioni attive nel settore.

2. Le azioni da realizzare nel quadro del programma allegato intendono:

a) promuovere azioni transnazionali:

- costituire reti multidisciplinari, segnatamente a sostegno delle vittime della violenza e dei gruppi a rischio;
- assicurare l'espansione della base di conoscenze, dello scambio di informazioni e dell'individuazione e divulgazione delle buone pratiche, ivi comprese la formazione, le visite di studio e gli scambi di personale;
- sensibilizzare destinatari specifici (come gli operatori del settore, le autorità competenti e settori particolari del grande pubblico) al fine di migliorare la comprensione, promuovere l'adozione di una politica di tolleranza zero nei confronti della violenza ed incoraggiare l'assistenza alle vittime e la denuncia degli episodi di violenza alle autorità competenti;
- studiare i fenomeni collegati alla violenza, indagare ed approfondire le origini della violenza a tutti i livelli della società;

b) introdurre, su iniziativa della Commissione europea, azioni complementari, come studi, elaborazione di indicatori, raccolte di dati, seminari, riunioni di esperti o altre attività per consolidare la base delle conoscenze del programma e divulgare le informazioni e i risultati ottenuti dal programma.

### Articolo 3

#### Accesso al programma

1. Il programma è aperto alla partecipazione di organizzazioni pubbliche e private e di istituzioni (gli enti locali a livello comunale, i dipartimenti universitari e centri di ricerca) che operino al fine di prevenire la violenza contro i bambini, i giovani e le donne o di proteggere contro tali atti di violenza o ancora di fornire sostegno alle vittime.
2. Il programma è aperto alla partecipazione:
  - a) dei paesi SEE, conformemente alle condizioni stabilite nell'accordo SEE,
  - b) dei paesi associati dell'Europa centrale e orientale, conformemente alle condizioni stabilite negli accordi europei, nei loro protocolli aggiuntivi e nelle decisioni dei rispettivi consigli d'associazione,
  - c) di Cipro, di Malta e della Turchia, in virtù di accordi bilaterali da concludere con questi paesi.
3. I progetti, per poter avvalersi di un finanziamento nell'ambito di tale programma, devono coinvolgere almeno due Stati membri, avere una durata massima di due anni e puntare alla realizzazione degli obiettivi di cui all'articolo 2.

### Articolo 4

#### Azioni del programma

Il programma comprende le seguenti categorie di azioni:

- a) individuazione e scambi di migliori pratiche ed esperienze;
- b) studi analitici per categoria e ricerche;
- c) attività settoriali con la partecipazione dei beneficiari, soprattutto i bambini e i giovani, in tutte le fasi dell'ideazione, dell'esecuzione e della valutazione del progetto;
- d) costituzione di reti multidisciplinari durature;
- e) azioni di formazione ed ideazione di strumenti didattici;
- f) elaborazione ed attuazione di programmi per il trattamento, da una parte, degli aggressori e, dall'altra, delle vittime;
- g) preparazione ed esecuzione di attività di sensibilizzazione rivolte a pubblici specifici, ideazione di materiali che integrino quelli già disponibili, o adattamento e utilizzazione dei materiali esistenti in altre aree geografiche o per altri gruppi destinatari;
- h) divulgazione dei risultati ottenuti dal programma Daphne: adattamento, trasferimento e utilizzazione da parte di altri beneficiari o in altre aree geografiche.

### Articolo 5

#### Bilancio

1. La dotazione finanziaria per l'attuazione del programma per il periodo 2004-2008 è fissata a 41 milioni di euro.
2. Gli stanziamenti annuali sono autorizzati dall'autorità di bilancio entro i limiti delle prospettive finanziarie.
3. Le decisioni di finanziamento danno luogo alla conclusione di convenzioni di finanziamento fra la Commissione e i beneficiari della sovvenzione.
4. L'intervento a carico del bilancio generale dell'Unione europea non può superare l'80% del costo complessivo del progetto.

Tuttavia, le azioni complementari di cui all'articolo 2, paragrafo 2, lettera b), possono essere finanziate fino al 100%, a condizione che non superino un massimale del 15 % dello stanziamento totale annuo per il programma.

#### Articolo 6

##### Attuazione del programma

1. La Commissione è responsabile della gestione e dell'esecuzione del programma.
2. La Commissione garantisce un approccio equilibrato, che rispetti i tre gruppi destinatari, bambini, giovani e donne nell'esecuzione del programma.
3. La Commissione garantisce un approccio equilibrato, in termini di scala del progetto, riservando una quota del bilancio annuale per progetti su larga scala che consentano partenariati più estesi per attuare attività a più ampio raggio.
4. Le misure necessarie per l'attuazione della presente decisione concernenti tutti gli altri punti sono adottate secondo la procedura di consultazione di cui all'articolo 7, paragrafo 2.

#### Articolo 7

##### Procedura del comitato

1. La Commissione è assistita da un comitato composto dai rappresentanti degli Stati membri e presieduto dal rappresentante della Commissione.
2. Quando viene fatto riferimento al presente paragrafo, si applica la procedura consultiva di cui all'articolo 3 della decisione 1999/468/CE, conformemente all'articolo 7, paragrafo 3 e all'articolo 8.

#### Articolo 8

##### Controllo e valutazione

1. La Commissione prende tutte le misure necessarie per assicurare un controllo e una valutazione permanente del programma che tengano conto degli obiettivi generali e specifici stabiliti dall'articolo 1 e dall'allegato.
2. La Commissione presenta una relazione di valutazione intermedia al Parlamento europeo e al Consiglio in cui valuta la rilevanza, l'utilità, la sostenibilità, l'efficacia e l'efficienza delle attività di Daphne II realizzate fino a quel momento. Tale relazione comprende una valutazione ex ante al fine di sostenere eventuali azioni future.
3. Al termine del programma, la Commissione presenta una relazione finale al Parlamento europeo e al Consiglio.
4. La relazione di cui ai paragrafi 2 e 3 del presente articolo è inviata anche al Comitato economico sociale europeo e al Comitato delle regioni.

#### Articolo 9

##### Entrata in vigore

La presente decisione entra in vigore venti giorni dopo la sua pubblicazione nella Gazzetta ufficiale delle Comunità europee.

#### ALLEGATO

#### Omissis

# Consiglio d'Europa

## Assemblea parlamentare

*Recommendation 1596 (2003)<sup>1</sup> Situation of young migrants in Europe*

1. Young migrants represent a varied and heterogeneous group. They include children, young women and young men who have fallen prey to human traffickers or who have been smuggled into a country in the hope of escaping poverty, persecution or a situation of generalised violence; young people who have entered European countries through legal channels for study, work or family reunion; and second-generation migrants who are born in the host country. Many of them come from non-European countries; but many others are Europeans who move, legally or illegally, from one member state to another. They are immigrants for some states and emigrants, or returning emigrants, for others.

2. Bearing in mind the activities of the Council of Europe in the field of migration, as well as the numerous activities addressing the situation of youth in Europe, and namely those conducted by the Directorate for Youth and Sport, the Parliamentary Assembly recalls the works of the Hearing on the Specific Situation of Young Migrants (held at the European Youth Centre in Budapest, on 15 and 16 November 2001), where thirty young people from twenty-seven European countries shared their experience of migration with members of the Sub-Committee on Migration of the Committee on Migration, Refugees and Demography, and voiced their unease and concern at current policies, or absence of policies, applying to their situation.

3. The Assembly is convinced that the situation of young migrants in Europe requires urgent action on the part of the Council of Europe, in co-operation with the relevant international organisations, to address the reasons why young people want to, or are forced to, emigrate, their rights and living conditions as immigrants, and finally their rights and needs when, and if, they return to their countries of origin.

4. The Assembly therefore recommends that the Committee of Ministers:

- in consultation with relevant international agencies such as Unicef, the International Organisation for Migration (iom) and the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees (unhcr) – and in compliance with the mandate of these agencies – initiate a long-term multidisciplinary programme for young migrants in Europe, with the aim of fostering social cohesion and the participation of young migrants through the improvement of their legal status, the support of appropriate integration and reintegration projects, the development of educational materials and programmes and the organisation of various initiatives designed to meet the needs of young migrants and highlighting their positive contribution to the strengthening of democratic society;
- include in the work programme of the General Directorate on Education, Culture and Heritage, Youth and Sport regular meetings – in the form of seminars,

<sup>1</sup> Assembly debate on 31 January 2003 (8th Sitting) (see Doc. 9645, report of the Committee on Migration, Refugees and Demography, rapporteur: Mr Yáñez-Barnuevo). Text adopted by the Assembly on 31 January 2003 (8th Sitting).

hearings, conferences and others – on the topic of young migrants, with the participation of young migrants;

- encourage member states to submit projects to the Council of Europe Development Bank, with a view to funding or co-funding integration projects for young migrants in host countries, as well as reintegration projects for young migrants returning to their countries of origin, in particular young victims of trafficking;
  - initiate a study to review the implementation of Committee of Ministers Recommendation Rec(2000)15 of the concerning the security of residence of long-term migrants and Recommendation Rec(2002)4 on the legal status of persons admitted for family reunification, with special regard to protection against expulsion of migrants who were born or raised in Council of Europe member states or who are minors;
  - with reference to the current preparation of a report on conditions for the acquisition and loss of nationality by its Committee of Experts on Nationality (cjna), ask its relevant committees to initiate a study on the use of nationality law as an instrument to foster social cohesion and the integration of young migrants and include this issue among those to be addressed during the next European Conference on Nationality;
  - initiate a feasibility study on the harmonisation of national laws on legal guardianship of separated children, as defined in sub-paragraph 7.iv of the present recommendation, with a view to the elaboration of an international binding instrument including the following guidelines:
    - a. all Council of Europe member states should adopt a legal framework for the appointment of a legal guardian for separated children who are under their jurisdiction, irrespective of whether they apply for asylum or not;
    - b. the legal guardian should look after the child individually, and be chosen among people or institutions of proven reliability, and have an understanding of the special and cultural needs of separated children as well as of the institutions of the host country;
    - c. the appointment of the legal guardian should take place as a matter of urgency, and in any case within two weeks of the presence of the child on national territory coming to the knowledge of the authorities;
    - d. the legal guardian should ensure that all decisions affecting the child are taken in his or her best interests, that the child has suitable legal representation to deal with his or her legal status and that she or he receives suitable care, accommodation, education, language support and health care;
    - e. the legal guardian should also act as a link between the child and various service providers and advocate on behalf of the child where necessary.
5. Furthermore, with a view to fostering participation and social cohesion, the Assembly recommends that the Committee of Ministers elaborate measures aiming to assist member states to:
- grant the right to vote and stand in local elections to migrants having settled legally on their territories and having resided there for at least three years;
  - adopt appropriate legislation to facilitate the acquisition of nationality for migrants having resided legally in the country on a long-term basis;

- facilitate the acquisition of nationality for children born on their territories to legally residing foreign parents;
- establish, or promote the establishment of, integration programmes according to, the following guidelines:
  - a. states should use all the available instruments at their disposal to fund, or support the funding of, integration programmes, and in particular the loans of the Council of Europe Development Bank and other international agencies;
  - b. states and local authorities should:
    - mobilise resources to employ sufficient staff for the implementation of integration programmes and provide them with adequate training;
    - monitor the implementation of integration programmes and conduct periodical evaluation studies;
    - ensure the participation of migrants in the elaboration, implementation and evaluation of integration programmes;
    - establish special integration programmes addressed to young migrants, not only those who have newly arrived;
  - c. participation in integration programmes should be voluntary, but states and local authorities could provide financial inducements to ensure wider attendance;
  - d. integration programmes should include language tuition and vocational guidance and/or training;
  - e. integration programmes should be based on an assessment of the integration needs of each beneficiary;
  - f. in the absence of specific integration programmes devoted to them, young migrants with dependants, especially women, should have priority of access to ordinary integration programmes;
  - g. integration programmes should aim at the personal development of beneficiaries, providing them with instruments to participate in all aspects of society, while preserving their language, culture and national identity, in accordance with the European Convention on Human Rights.
- 6. With a view to using education effectively as an instrument to foster equality, multiculturalism and mutual understanding, the Assembly also recommends that the Committee of Ministers elaborate measures addressed to member states, and aiming at:
  - ensuring unimpeded access to compulsory education for migrant children, irrespective of their own or their parents' legal status;
  - ensuring access to compulsory education for migrants aged under 18 and who have not completed compulsory education in other countries, irrespective of their legal status or the legal status of their parents;
  - responding to the special needs of migrant students integrating the ordinary curriculum with additional classes, focusing on tuition in the language of the host country and the study of its society and culture;
  - investing additional resources in the employment in educational institutions of specialised staff, such as psychologists, pedagogues, social workers and cultural mediators and provide them, as well as teachers, with appropriate training to deal with young migrants;
  - ensuring that the content of school programmes and textbooks does not con-

tain any national or ethnic prejudices and does not convey any discriminatory or racist interpretation of the history, culture and society of foreign countries or communities;

- funding and supporting extracurricular activities aimed at highlighting the value of the culture and civilisation of migrants' communities and their countries of origin;
- supporting initiatives taken at local level to foster contacts between immigrant parents, the school and the community.

7. The Assembly further recommends that the Committee of Ministers include in its working programme activities aimed at assisting member states to:

- introduce in all domestic laws or policy measures affecting children a specific mention of the situation of migrant children;
- give primacy and binding character to the principle of the best interests of the child, making this explicit in all laws, regulations or administrative guidelines concerning migration and/or asylum;
- refrain from detaining minors exclusively on immigration grounds, and consequently provide for alternative and adequate accommodation;
- introduce in domestic law and policy the definition of “separated children” as “children under 18 years of age who are outside their country of origin and separated from both parents or their legal/customary primary caregivers”, and afford them an effective system of care and protection, consistent with the present recommendation as well as the recommendations of the Separated Children in Europe Programme established by the unhcr and members of the International Save the Children Alliance;
- ensure that the definition of separated children, and the special care and protection to which they are entitled, are interpreted and applied in a uniform manner throughout their territories, even when the competence in this matter falls within the remit of federate, regional or local authorities;
- introduce legal provisions to allow the placement of separated children, including those who do not apply for asylum, in reception centres or care institutions appropriate to their needs, invest in the creation of such centres and institutions where necessary and ensure that separated children benefit from the same level of assistance and protection as is available for children with the nationality of the host country;
- facilitate the family reunification of separated children with their parents in other member states, even when parents do not have permanent residence status or are asylum seekers, in compliance with the principle of the best interests of the child;
- consider favourably requests for family reunification between separated children and family members other than parents who have a legal title to reside in a member state, are over 18 years of age and are willing and able to support them;
- facilitate the family reunification of separated young people with mental or physical disabilities, including those who are over 18 years of age, with their parents or other adult family members upon whom they were dependant in the country of origin or the country of habitual residence and who are legally residing in another member state;
- in any ordinary or accelerated procedure implying the return of separated chil-

dren to their countries of origin or any other country, including procedures of non-admission at the border, comply with the following guidelines:

- a. states should make sure that return is not in breach of their international obligations under the 1951 Geneva Convention relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol, or the European Convention on Human Rights and other relevant instruments;
- b. return should not be possible before a legal guardian for the child has been appointed;
- c. before taking the decision to return a separated child, states should demand and take into consideration the opinion of the child's legal guardian as to whether return would be in the best interests of the child;
- d. return should be conditional upon the findings of a careful assessment of the family situation that the child would find upon return, and of whether the child's family would be able to provide appropriate care. In the absence of parents or other family members, the suitability of childcare agencies in the country of return should be investigated. The assessment should be conducted by a professional and independent organisation or person and should be objective, non-political and aimed at ensuring the respect of the principle of the best interests of the child;
- e. prior to return, states should obtain an explicit and formal undertaking from the child's parents, relatives, other adult carer or any existing childcare agency in the country of return that they will provide immediate and long-term care upon the child's arrival;
- f. the decision to return a separated child should be reasoned and notified to the child and his/her legal guardian in writing, together with information on how to appeal against it;
- g. the child and/or his or her legal guardian should have the right to lodge an appeal before a court against the decision to return. Such an appeal should have suspensive effect and be extended to the lawfulness and the merits of the decision;
- h. during return, the child should be accompanied and treated in a manner in keeping with his or her age;
- i. the well-being of the child following return should be monitored by appropriate authorities or agencies on the spot, who should liaise with, and report to, the authorities of the country from which the child has been returned;
- j. migrants who arrived in a host country as separated children but who have reached the age of 18 at the time of return should be treated as vulnerable cases and consulted on the conditions required for successful reintegration into their country of origin.

8. As regards the issue of trafficking in children and young people, the Assembly recommends that the Committee of Ministers include in its working programme activities aimed at assisting member states:

- to sign and ratify the United Nations instruments applicable to this matter, and in particular the Additional Protocol to the Convention against Transnational Organised Crime to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, espe-

cially Women and Children, , the Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on the Sale of Children, Child Prostitution and Child Pornography, and International Labour Organization Convention No. 182 concerning the Prohibition and Immediate Action for the Elimination of the Worst Forms of Child Labour;

- to establish effective protection regimes for children and young people who are victims of trafficking, and ensure the availability of psychological counselling and assistance upon demand of the victims, their legal guardians or care institutions;
- to devise and implement appropriate programmes to meet the care and assistance needs of traumatised children and young people who are victims of trafficking in host countries;
- to devise and implement appropriate reintegration programmes for young victims of trafficking returning to their countries of origin;
- to allocate additional financial resources to the prevention of trafficking in children and young people in the countries of origin and support or conduct information campaigns in schools and other places of socialisation or care, including orphanages, especially in areas at risk;
- support the initiatives of the iom, the unhcr and other agencies – within the limits of their mandates – to train police officers, border police and immigration officials on the international legal framework applying to trafficking, with particular attention to the assistance and protection needs of children and young people who are victims.

9. Finally, also recalling Assembly Recommendation 1547 (2002) on expulsion procedures in conformity with human rights and enforced with respect for safety and dignity, the Assembly asks the Commissioner for Human Rights to conduct an investigation on the situation of separated children in Council of Europe member states and report to the Assembly and the Committee of Ministers.

## ChildONEurope

*Mandato della rete europea di osservatori nazionali per l'infanzia*

### Nome

Rete europea di osservatori nazionali per l'infanzia

### Acronimo

ChildONEurope

### Logo



### Tipo

Rete di istituti nazionali (osservatori, centri ecc.) indicati da Ministeri dell'Unione europea con responsabilità per le politiche per l'infanzia.

### Storia

ChildONEurope è stata istituita dopo due anni di lavori preparatori nel contesto del Gruppo permanente intergovernativo *L'Europe de l'Enfance* e ha tenuto il suo primo incontro ufficiale il 24 gennaio 2003.

ChildONEurope mantiene scambi informativi con *L'Europe de l'Enfance* e può richiedere e ricevere suggerimenti da *L'Europe de l'Enfance* sulle attività intraprese e sulle materie trattate.

### Scopi

- Scambio di conoscenze e informazioni tra i membri di ChildONEurope sulle leggi, le politiche, i programmi, le statistiche, gli studi, le ricerche, le migliori pratiche riguardanti l'infanzia;
- scambio di conoscenze sulle metodologie e gli indicatori al fine di raggiungere la comparabilità delle informazioni;
- studi comparativi su specifiche materie;
- scambio di conoscenze e informazioni con altre organizzazioni che si occupano di infanzia.

### Poteri e procedure

ChildONEurope è costituita da un'Assemblea e da un Segretariato.

L'**Assemblea** è composta dai membri della Rete e costituisce l'organo con poteri decisionali. Nell'Assemblea gli istituti nominati dagli Stati dell'UE che non sono membri della Rete, sono ammessi in qualità di osservatori.

Il **Segretariato** ha un ruolo propositivo e svolge funzioni di supporto tecnico-scientifico.

tifico, logistico, documentario e di comunicazione. Le funzioni di Segretariato sono state assegnate al **Centro nazionale italiano di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza** le cui attività sono gestite dall'Istituto degli Innocenti di Firenze.

Organizzazioni internazionali governative e non governative o esperti individuali possono essere invitati ad alcune iniziative specifiche della Rete.

#### Partecipanti

ChildONEurope è composta dagli istituti nazionali indicati dai Ministeri dei paesi dell'UE che sono membri della Rete.

I paesi dell'UE che non sono membri di ChildONEurope partecipano in qualità di osservatori e possono decidere di entrare a far parte della Rete in qualsiasi momento attraverso la nomina di un Istituto nazionale in grado di fornire dati pubblici ufficiali sulla condizione dell'infanzia<sup>1</sup>.

#### Frequenza degli incontri

Almeno 2 Assemblee all'anno.

#### Finanziamenti

I membri e gli osservatori di ChildONEurope pagano le spese di viaggio e pernottamento per la loro partecipazione alle Assemblee. Le attività del Segretariato e dell'Assemblea possono essere coperte da **fondi delle istituzioni europee o da fondi dei paesi membri di ChildONEurope e/o dei membri di ChildONEurope**.

#### Lingue

Comunicazione verbale: almeno inglese e francese

Comunicazione scritta: almeno inglese

#### Durata

Questi terms of reference si applicano fino a quando l'Assemblea di ChildONEurope decide di cambiarli.

---

<sup>1</sup> Al 24 gennaio 2003 ChildONEurope risulta composta da 8 Stati membri: Belgio, Danimarca, Francia, Irlanda, Italia, Lussemburgo, Portogallo e Spagna; e 7 Stati osservatori: Austria, Germania, Grecia, Finlandia, Olanda, Regno Unito e Svezia.

## Parlamento italiano

*Legge 20 marzo 2003, n. 77, Ratifica ed esecuzione della Convenzione europea sull'esercizio dei diritti dei fanciulli, fatta a Strasburgo il 25 gennaio 1996\**

### Art. 1.

1. Il Presidente della Repubblica è autorizzato a ratificare la Convenzione europea sull'esercizio dei diritti dei fanciulli, fatta a Strasburgo il 25 gennaio 1996.

### Art. 2.

1. Piena ed intera esecuzione è data alla Convenzione di cui all'articolo 1, a decorrere dalla data della sua entrata in vigore, in conformità a quanto disposto dall'articolo 21, paragrafo 3, della Convenzione stessa.

### Art. 3.

1. All'onere derivante dall'attuazione della presente legge, valutato in 314.210 euro annui a decorrere dal 2003, si provvede mediante corrispondente riduzione dello stanziamento iscritto, ai fini del bilancio triennale 2003-2005, nell'ambito dell'unità previsionale di base di parte corrente «Fondo speciale» dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno 2003, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al Ministero degli affari esteri.

2. Il Ministro dell'economia e delle finanze è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.

### Art. 4.

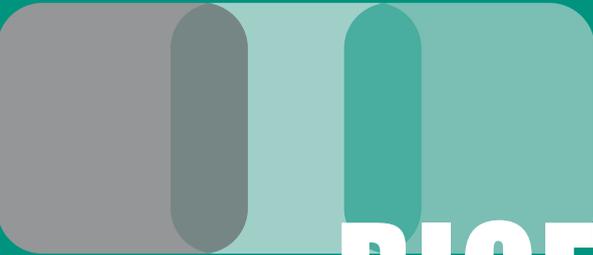
1. La presente legge entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale.

Omissis

---

\* Pubblicata in *Gazzetta Ufficiale* del 18 aprile 2003, n. 91, supplemento ordinario n. 66.





# **RICERCHE E STATISTICHE**



## Indagine nazionale sugli istituti per minori in Italia

Uno degli elementi centrali della legge 28 marzo 2001, n. 149, *Modifiche alla legge 4 maggio 1983, n. 184, recante «Disciplina dell'adozione e dell'affidamento dei minori», nonché al titolo VIII del libro primo del codice civile*, è costituito dal ribadire con più forza il diritto del minore a una famiglia e, di conseguenza, dall'indicare l'affidamento familiare come lo strumento primario che assicura al bambino – temporaneamente privo di un ambiente familiare idoneo – una famiglia che gli garantisca il diritto a una crescita sana e serena; l'affidamento viene, pertanto, riconosciuto come via privilegiata per il superamento del ricovero in istituto, previsto, secondo l'articolo 2 comma 4, entro il 31 dicembre 2006. Un supporto normativo oltre che molto atteso, di estrema importanza; l'auspicio, dunque, è che le potenzialità offerte dal legislatore non diventino occasioni mancate, tanto da ritrovarsi impreparati all'appuntamento da tempo atteso e fissato per il 2006.

Allo scopo di tracciare il panorama attuale del fenomeno relativo all'istituzionalizzazione dei minori, come pure un quadro d'insieme da cui trarre informazioni pertinenti nonché molteplici e preziosi elementi di riflessione per quanti sono chiamati a confrontarsi con tale realtà e con le problematiche a essa connesse, nasce l'indagine nazionale sugli istituti per minori: un'indagine censuaria promossa dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali, che è in corso di realizzazione da parte dell'Istituto degli Innocenti, secondo le indicazioni di un comitato tecnico-scientifico appositamente costituito.

Gli obiettivi cognitivi che la ricerca intende perseguire sono:

- a) fornire un quadro quali-quantitativo che mostri gli aspetti che caratterizzano il vissuto dei minori ospiti di questa tipologia di strutture residenziali e ne consenta una quantificazione attendibile, così da stimare quale sia, oggi, il reale bisogno dell'accoglienza e di conseguenza poter individuare e progettare strategie adeguate ed efficaci capaci di offrire risposte consone, principalmente tramite l'istituto dell'affido familiare;
- b) evidenziare gli elementi qualificanti gli istituti per minori, in particolare riguardo alle dimensioni strutturali e operative, così da comprendere il contesto di vita in cui si trova inserito il minore durante la sua permanenza;
- c) valutare quale sia allo stato attuale l'impatto della legge 149/2001 sulle attività e sulla progettualità di tali strutture, nonché apprezzare le azioni di riorganizzazione finora messe in campo per portare a compimento il processo di riconversione, come appunto richiesto dalla normativa.

L'oggetto dell'indagine riguarda pertanto da un lato gli istituti per minori e dall'altro i minori da questi accolti.

Nel suo complesso le attività in cui si articola la ricerca sono riconducibili essenzialmente a quattro:

- la costruzione della base empirica;
- l'organizzazione delle informazioni raccolte;
- l'analisi dei dati;
- l'esposizione dei risultati.

Relativamente alla costruzione della base empirica la prima operazione attiene alla determinazione accurata del campo della ricerca e dell'unità di analisi e, in successione, alla definizione delle procedure di rilevazione delle informazioni.

Rispetto alla prima – rifacendosi a quanto stabilito dall'ISTAT in accordo con il gruppo tecnico interregionale per le politiche dei minori – sono considerati “istituti per minori” quei presidi residenziali socioeducativi in grado di accogliere un alto numero di ospiti (dodici o più minori) e nei quali le prestazioni fornite sono prevalentemente educative, ricreative e di assistenza tutelare. Al 31 dicembre 1999 gli “istituti per minori” rilevati dall'ISTAT ammontano a 475 unità e i bambini ospitati a 10.626. La stragrande maggioranza di tali strutture si trova al Sud e nelle Isole (complessivamente l'82,7%) mentre nel Nord e nel Centro del Paese risultano rispettivamente l'11,4% e il 5,9% del totale<sup>1</sup>. Tuttavia, essendo una realtà in via di trasformazione, a sei anni dalla scadenza sancita per il totale superamento del ricovero in istituto, vale a dire al 31 dicembre 2000, secondo l'ultima rilevazione dell'ISTAT il numero di tali strutture si è abbassato a 359 e il totale dei minori a 7.575. Nel contesto le strutture effettivamente accertate sono però 290 mentre le restanti 69 sono state stimate sulla base delle mancate risposte. Di conseguenza, se per 290 strutture è necessario verificare lo stato attuale, ovvero l'eventuale prosecuzione del servizio, per le altre 69 unità bisogna invece provvedere alla loro individuazione sul territorio nazionale.

Per la determinazione dell'insieme delle strutture da contattare, la base di partenza è, dunque, costituita dagli ultimi elenchi ISTAT disponibili e dalla lista suppletiva di strutture residenziali (quelle con una capacità di accoglienza potenziale di dodici o più minori e che non hanno risposto alla rilevazione annuale) nella quale rintracciare le 69 strutture stimate. L'elaborazione di una mappatura compiuta e aggiornata degli istituti seguirà, pertanto, all'esame effettuato dai referenti regionali che hanno una conoscenza completa della situazione degli istituti a oggi presente nel loro territorio. Sulla base di quanto da essi confermato, aggiornato o integrato verranno, infatti, riorganizzate le nuove acquisizioni informative e definito puntualmente il campo di indagine.

Relativamente alle procedure di rilevazione e in particolare all'estrazione organizzata dell'informazione dall'universo da analizzare, è previsto l'impiego di due schede di rilevazione distinte: una relativa alla struttura di accoglienza e l'altra al singolo minore ospitato. La loro elaborazione è stata effettuata attraverso un lavoro collegiale di disamina e verifica di schede già utilizzate in altre indagini a livello sia nazionale sia regionale (in particolare le schede dell'ISTAT, del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza e della Regione Toscana). A seguito del confronto con esperti della materia e di provata esperienza, opportunamente coinvolti, è stata poi realizzata la loro stesura definitiva.

Le schede di rilevazione riguardano due questionari semistrutturati, ovvero costituiti da un insieme di domande “chiuse” (data la presenza di una serie di risposte predefinite da sottoporre alla scelta dell'intervistato), “parzialmente aperte” (che danno la possibilità all'intervistato di scegliere anche una risposta non prevista, se considera insoddisfacenti quelle prestabilite) e “aperte” (alla risposta formulata autonomamente dall'intervistato).

<sup>1</sup> ISTAT, *I presidi residenziali socio-assistenziali. Anno 1999*, Roma, ISTAT, 2000.

Il questionario relativo alle strutture di accoglienza si articola in due tematiche centrali riguardanti, da una parte, informazioni sugli aspetti strutturali e operativi dell'istituto e, dall'altra, sulle modalità e lo stato attuale del processo di riconversione, rilevabili complessivamente tramite 23 domande (tre delle quali a risposta multipla). Nello specifico, le principali informazioni attengono ai dati sulla natura della titolarità, il rapporto fra struttura residenziale ed ente gestore, la presenza di un'autorizzazione regionale per lo svolgimento del servizio, il personale e la professionalità offerta, la capacità ricettiva, la tipologia dei minori attualmente ospiti, le retribuzioni previste per l'accoglienza residenziale, il sussistere o meno di un piano di riconversione dell'istituto, le azioni progettate al riguardo e le professionalità coinvolte, la presenza di finanziamenti e le difficoltà finora incontrate.

Le tematiche in cui si articola il questionario sul minore sono, invece, riconducibili essenzialmente a tre e riguardano informazioni sulle caratteristiche del minore, il suo inserimento in istituto e la sua famiglia di origine, acquisibili attraverso 24 domande (delle quali quattro a risposta multipla). Le principali informazioni attengono specificatamente ai dati personali del minore e ad alcune condizioni particolari (disabilità e fattori di disagio), le caratteristiche rispetto sia alle motivazioni sia alle modalità sia alle condizioni del suo inserimento in istituto, gli elementi distintivi della famiglia di origine e il rapporto di questa con il minore.

Al fine di ottenere il miglior esito positivo possibile e conseguire un tasso di successo dell'iniziativa in modo uniforme nelle diverse aree del Paese, la rilevazione stabilita è di tipo diretto, ovvero prevede l'utilizzo di una rete di rilevatori con provata esperienza<sup>2</sup> e debitamente addestrati, che si recheranno presso le strutture presenti sul territorio nazionale per la somministrazione dei questionari ai referenti delle strutture con la modalità *face to face*. Prima di "scendere sul campo", per i rilevatori – quantitativamente selezionati in funzione del numero e della dislocazione delle interviste da realizzare – è previsto uno specifico intervento formativo per illustrare l'indagine nel suo complesso, descrivendone gli obiettivi perseguiti, la rilevanza scientifica e sociale dell'opera e, su un piano più tecnico, presentando i questionari e spiegando le condizioni e le modalità in cui dovrà realizzarsi l'intervista, al fine di accordare l'intervento dei rilevatori in modo pertinente agli interessi della ricerca.

Affinché sia possibile raccogliere informazioni omogenee sul territorio, soprattutto rispetto al fattore temporale, è previsto che la campagna di rilevazione si realizzi in un arco di tempo abbastanza contenuto.

Con la medesima intenzione, vale a dire ottimizzare i tempi di ricerca, la sistematizzazione delle informazioni raccolte è stabilito che si svolga *in progress*, ovvero non a conclusione della fase di rilevazione ma durante il suo corso: una volta compilato ciascun questionario, l'informazione in esso contenuta viene immediatamente registrata su un supporto magnetico adatto per l'elaborazione.

---

**2 Molti dei rilevatori coinvolti hanno, infatti, già contribuito efficacemente alla ricerca del 1998 sulla deistituzionalizzazione: un'indagine censuaria su bambini e adolescenti affidati alle strutture d'accoglienza residenziale a carattere educativo-assistenziale nel periodo 1 gennaio - 30 giugno 1998. In proposito vedi Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, *I bambini e gli adolescenti fuori dalla famiglia*, Firenze, Istituto degli Innocenti, 1999 (Questioni e Documenti, n. 9).**

Una volta ultimata la rilevazione saranno effettuate le operazioni di classificazione delle risposte alle domande “parzialmente aperte” e “aperte” (estrapolando dai testi le categorie significative per la ricerca) e, a seguire, quelle relative alla loro formalizzazione. L'intera base organizzativa dei dati sarà, poi, sottoposta a operazioni di controllo di adeguatezza allo scopo di evidenziare errori (in genere di immissione) e incongruenze ed effettuare le relative correzioni. Appurata l'affidabilità dei dati e stabilito un piano di elaborazione, si procederà con l'analisi statistica. Un'analisi a due stadi: il primo diretto a una lettura iniziale delle informazioni raccolte e il secondo a un approfondimento mirato. I risultati dell'analisi complessiva, accuratamente esaminati e interpretati, costituiranno il presupposto di fondo per la stesura del rapporto di ricerca.

Il rapporto di ricerca, oltre a tracciare il panorama della realtà indagata e fotografare l'esistente del fenomeno in esame, evidenzierà i risultati più significativi che saranno stati ottenuti in sede di analisi.

Allo stato attuale delle cose l'auspicio è soprattutto che essi possano rivelarsi utili e di stimolo a livello centrale, come locale, ai vari ordini di responsabilità, per portare effettivamente a compimento il processo di deistituzionalizzazione dei bambini e degli adolescenti e concretizzare, pertanto, il diritto di ogni minore a crescere in una famiglia.

### Il disegno della ricerca

#### *costruzione della base empirica*

- verifica elenchi ISTAT degli istituti per minori;
- mappatura degli istituti per minori;
- stesura dei questionari;
- selezione e formazione dei rilevatori;
- campagna di rilevazione.



#### *organizzazione delle informazioni raccolte*

- realizzazione database;
- immissione in progress dei dati;
- controllo di affidabilità dei dati.



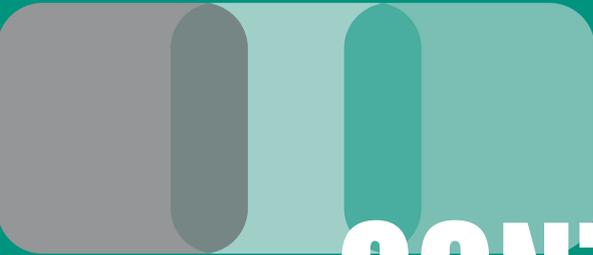
#### *analisi dei dati*

- definizione del piano di elaborazione;
- analisi statistica dei dati.



#### *esposizione dei risultati*

- elaborazione delle tavole statistiche;
- stesura del rapporto di ricerca.



# CONTESTI E ATTIVITÀ

## Monitoraggio dei programmi di cooperazione allo sviluppo in Centro America\*

Dal 22 febbraio al 12 marzo 2003 si è svolta in Nicaragua, Guatemala ed El Salvador una missione di monitoraggio della Cooperazione italiana<sup>1</sup> su alcune delle più importanti iniziative finanziate dalla Direzione generale della cooperazione allo sviluppo (DGCS) del Ministero degli affari esteri italiano (MAE) attraverso le agenzie sulla tematica minorile delle Nazioni unite UNICEF, OIL (International Labour Organisation), UNDP (United Nations Development Programme). La delegazione italiana DGCS (di seguito delegazione), era guidata da Paola Viero, esperta dell'Unità tecnica centrale (UTC) area minori, e composta da Maria Giulia Spinola dell'Ufficio XIII DGCS e da Joseph Moyersoem, consulente esterno DGCS sui diritti dei minori.

Per ogni programma monitorato il piano di lavoro è stato strutturato in uno o più incontri con lo staff operativo, volti a illustrare e approfondire gli obiettivi previsti, le attività svolte e in corso di svolgimento, i risultati raggiunti, le problematiche incontrate. Tutto ciò al fine di consentire l'analisi di eventuali correttivi da apportare al singolo programma ogni qualvolta la delegazione ne ravvisava la necessità con lo staff operativo, nell'intento di meglio realizzare gli obiettivi previsti. Successivamente a tali incontri con lo staff operativo, sono state effettuate visite direttamente sul campo, dove i programmi stessi erano realizzati.

Queste le iniziative monitorate.

1) Programma a sostegno dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Nicaragua / Lotta alla povertà - Programma multilaterale UNICEF (Nicaragua)<sup>2</sup>.

2) Programma per una strategia per la lotta contro l'abuso, lo sfruttamento e il traffico di bambini e - Programma regionale UNICEF (Nicaragua, Guatemala, El Salvador e Honduras).

3) Programma per la sicurezza alimentare di minori nelle zone maggiormente colpite dalla siccità in America Centrale - Programma regionale di emergenza in risposta all'Appello umanitario dell'UNICEF (Nicaragua, Guatemala, El Salvador e Honduras).

4) Programma per l'eliminazione del lavoro minorile in America centrale - Programma regionale OIL/OPEC a contributo volontario (Guatemala, El Salvador e Honduras).

5) Programma *Violenza in una società in transizione - Reinserimento sociale di giovani in conflitto con la legge in Salvador* - Programma multilaterale UNDP/UNICEF (El Salvador).

\* Sintesi del rapporto di missione elaborato dalla delegazione della Cooperazione italiana composta da Paola Viero, Maria Giulia Spinola, Joseph Moyersoem.

**1** La Cooperazione italiana comprende tutte le azioni di emergenza e di cooperazione allo sviluppo finanziate o cofinanziate dal Ministero degli affari esteri italiano nei Paesi meno avanzati (in via di sviluppo o ad economia di transizione) e realizzati direttamente o indirettamente attraverso le organizzazioni non governative o le organizzazioni internazionali.

**2** Qui di seguito "programma", così per ogni altro singolo programma esaminato del quale si cita per esteso il nome completo così come approvato dal Comitato direzionale della DGCS MAE soltanto la prima volta che viene menzionato.

## 1. Programma a sostegno dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza / Lotta alla povertà - Programma multilaterale UNICEF (Nicaragua)

Programma multilaterale della durata di due anni giunto a metà percorso, ha visto il coinvolgimento di UNICEF a livello nazionale e di dieci organizzazioni non governative (ONG) italiane, ognuna con una propria iniziativa da realizzare a livello di municipalità locale, tutte incentrate sulla promozione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza.

Durante la prima settimana di missione in Nicaragua sono state effettuate, nel Municipio di Managua, le visite alle iniziative delle ONG italiane Terre des hommes Italia nel mercato Mayoreo<sup>3</sup> e Movimondo nel Barrio Jorge Dimitrov<sup>4</sup>, alla presenza dei rispettivi partner di progetto; nel pomeriggio hanno invece avuto luogo gli incontri con le controparti istituzionali nazionali del programma: il Consejo Nacional de Protección de los derechos de la Niñez y Adolescencia (CONAPINA)<sup>5</sup> nella figura della Secretaría Ejecutiva e la Procuraduría Especial para la Defensa de los Derechos Humanos de la Niñez y Adolescencia (PRONINEZ)<sup>6</sup> nella figura del suo rappresentante, dello staff e del rappresentante del Procuratore speciale per i diritti umani.

La delegazione ha proseguito il secondo giorno le visite sul terreno, visitando il progetto *El Elote* della ONG MLAL, nel Municipio di León<sup>7</sup> e il progetto *De los Derechos a los Hechos* della ONG GVC, nel Municipio di Chinandega, con particolare riguardo al carcere del Municipio di Chinandega<sup>8</sup>. Dopo un breve incontro con il Sindaco di Matagalpa presso l'ufficio UNICEF di Managua, la delegazione ha proseguito il terzo giorno le visite delle iniziative *El Círculo Mágico* dell'ONG CRIC nel Municipio di Matagalpa<sup>9</sup> e *Apoyo al cumplimiento de los derechos de la infancia y de la adolescencia en cinco barrios perurbanos de Estelí* della ONG MAIS nel Municipio di

**3** Da segnalare, nel mercato Mayoreo di Managua, la presenza di 1500 commercianti all'ingrosso (da cui la permanenza per più giorni nel mercato) e di 335 bambini, la maggior parte dei quali di età compresa tra i 10 e i 12 anni. Di questi ultimi, 227 frequentano la scuola nel barrio adiacente al mercato, costruita e gestita dall'ONG Terre des hommes Italia in collaborazione con l'associazione locale IMPRHU. Vanno citati altresì gli altri partner delle iniziative coordinate da Terre des hommes Italia: la COMEMA, società di gestione del mercato, e la municipalità.

**4** Il partner dell'ONG Movimondo è Centro Divino Niño, che ha avviato l'intervento all'interno di uno dei Barrios più pericolosi e difficili della municipalità di Managua.

**5** Fra le attività più importanti della CONAPINA in corso, vanno evidenziate la preparazione del piano d'azione nazionale e degli indicatori per il suo monitoraggio, l'informatizzazione e la sistematizzazione delle informazioni con il sistema Infolac fornito da UNICEF; fra le attività in fieri invece l'appoggio tecnico all'elaborazione del rapporto al Comitato CRC di Ginevra.

**6** Fra le attività più importanti della PRONINEZ in corso, vanno evidenziate le ricerche/azioni, la ricezione delle denunce di violazioni dei diritti dell'infanzia, mentre fra le attività in fieri la costituzione di un osservatorio nazionale, simile come struttura, obiettivi e modalità operative al Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza italiano.

**7** Le iniziative coordinate dall'ONG MLAL hanno la peculiarità di essersi focalizzate da un lato sull'utilizzo delle tecniche della pittura, danza e scultura per lo sviluppo e la formazione artistica dei bambini, anche con la partecipazione dei maggiori artisti nazionali, dall'altro sul sostegno e lo sviluppo del sistema della Defensoría: va ricordato che León è il primo Dipartimento a essersi munito di una Commissione per la difesa dei diritti dei bambini (CCAN) che in 3 anni ha affrontato ben 3500 casi e con il sistema della risoluzione alternativa dei conflitti ha portato a buon fine il 75-80% dei casi. Infine sono stati evidenziati gli scambi realizzati fra bambini nicaraguensi (León) e quelli italiani della città di Ghemme (Vercelli).

**8** Si segnala l'incontro con il direttore del carcere, con il personale penitenziario e con i detenuti minorenni separati dagli adulti (rilevante eccezione rispetto alla situazione generale del Paese che non prevede tale separazione), seguiti all'interno dell'iniziativa della ONG GVC.

Estelí<sup>10</sup>. Le visite sul terreno hanno sempre incluso l'incontro con tutti i partner delle singole iniziative, in particolare le commissioni municipali e le *Defensorie* per la difesa dei diritti dei bambini e degli adolescenti, i rappresentanti delle associazioni e delle cooperative di famiglie, di donne e di adolescenti, i cronisti delle radio locali e i gruppi di bambini lavoratori scolarizzati.

La delegazione, infine, ha incontrato la responsabile UNICEF Nicaragua per la comunicazione e ha quindi proseguito con due incontri conclusivi con tutte le ONG italiane coinvolte nelle attività del primo anno, con l'UNICEF Nicaragua e con l'ambasciatore d'Italia a Managua Maurizio Frattini.

La delegazione ha evidenziato durante gli incontri con i partner nazionali la necessità di rafforzare l'attuazione del piano d'azione nazionale, in particolare sulle tematiche della giustizia minorile e dell'osservatorio nazionale in via di costituzione. Su queste tematiche, insieme a quelle relative al decentramento amministrativo programmato e partecipativo sul territorio dei servizi sociali di base – dal livello centrale a quello locale – l'Italia ha dimostrato di poter apportare un plusvalore attraverso le *best practices* realizzate dalle Regioni e dagli enti locali italiani. Il decentramento amministrativo è risultato essere un tema molto dibattuto a livello centroamericano e già molto sentito in Nicaragua soprattutto dalle istituzioni locali.

Inoltre, la delegazione ha sollecitato l'UNICEF a rafforzare la componente all'interno della definizione del piano d'azione per il secondo anno di programma, attraverso alcune iniziative di partnership e seminari da avviare quanto prima sui territori nicaraguense e italiano, anche al fine di incrementare la visibilità italiana e la sostenibilità futura del programma; ha poi raccomandato all'UNICEF di promuovere un'azione di informazione e sensibilizzazione delle istituzioni nazionali centrali coinvolte nel programma sulle iniziative realizzate a livello territoriale e sulle loro strategie, affinché queste siano tenute in dovuta considerazione nell'ambito della programmazione nazionale e perché siano promossi meccanismi di interscambio di informazioni tra i livelli centrale e locale. È stato particolarmente apprezzato l'apporto fornito da Claudia Anfossi, consulente dell'UNICEF, in qualità di referente del programma per i rapporti con le ONG italiane, per la capacità di mediazione dimostrata nei rapporti sia tra UNICEF e ONG italiane sia tra le stesse ONG, e anche per l'attenzione e la dedizione allo sviluppo delle attività del programma. È stata tuttavia evidenziata la carenza del supporto tecnico-operativo che l'UNICEF avrebbe dovuto assicurare alla referente, previsto dal documento di progetto. Tale carenza ha limitato fortemente la possibilità di un più incisivo e costante monitoraggio da parte della referente delle attività delle ONG italiane, monitoraggio necessario alla verifica della rispondenza tra le attività in corso d'opera e quelle previste dal piano d'azione del primo anno. La delegazione ha, quindi, raccomandato all'UNICEF di fornire al più presto i supporti richiesti alla referente citata.

Nel complesso la delegazione ha valutato molto positivamente la competenza e l'impegno sulle tematiche minorili delle ONG italiane selezionate dall'UNICEF attraverso

---

**10** Le iniziative dei due progetti coordinati dall'ONG MAIS si sono focalizzate sulle tematiche dello sfruttamento sessuale dei bambini e sulla violenza intrafamiliare, per la quale è stata costituita una rete di lotta alla violenza che ha visto la partecipazione delle forze di polizia. Proprio nei giorni della missione di monitoraggio, l'UNICEF ha premiato il video la fior girato direttamente dalle bambine che hanno lavorato nel progetto contro lo sfruttamento sessuale.

so le proprie procedure per la realizzazione del programma sul territorio. Ha altresì apprezzato la loro scelta dei partner locali da tempo radicati nelle municipalità coinvolte e il loro impegno in un lavoro di équipe con le istituzioni e le comunità locali. Tuttavia ha sottolineato l'esigenza che nella selezione delle ONG italiane per svolgere le attività a livello locale in programmi di questo tipo si tenga conto di alcuni requisiti indispensabili, in particolare:

- una competenza specifica acquisita in materia di tutela dei diritti dei minori, in particolare di quei diritti specificamente oggetto dell'intervento;
- una consolidata presenza non solo nel Paese ma altresì nella municipalità e area d'intervento;
- una consolidata connessione sinergica con istituzioni pubbliche (per es. municipalità) e/o private (per es. cooperative o associazioni) radicate nella zona d'intervento;
- un approccio partecipativo rispetto ai soggetti beneficiari di minore età.

È da sottolineare il valore aggiunto che le ONG italiane, nel loro complesso, hanno saputo apportare nel corso del primo anno di attività del programma, nonché il fatto che le iniziative realizzate si sono integrate, nella maggior parte dei casi, in attività già avviate con partner già testati, che ne hanno garantito la fattibilità e la sostenibilità.

L'apporto della delegazione è stato fondamentale e si è evidenziata la necessità di ripetere periodicamente le missioni di monitoraggio – UTC-DGCS ed esperti esterni qualificati – sui contenuti metodologici e sulle tematiche specifiche del programma, in considerazione della sua estrema novità e complessità – dovuta alla molteplicità degli attori coinvolti italiani, nicaraguensi e delle Nazioni Unite – e per il grande impatto, sia a livello politico che sociale, dei risultati già raggiunti dal programma, a cui però non corrisponde una adeguata valorizzazione e visibilità. I risultati si traducono sia in linee politiche innovative, a livello nazionale e locale (municipalità), per la promozione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, che nello sviluppo più democratico e partecipativo della programmazione e della realizzazione sul territorio dei servizi sociali di base.

## **2. Programma per una strategia per la lotta contro l'abuso, lo sfruttamento e il traffico di bambini e adolescenti - Programma regionale UNICEF (Nicaragua, Guatemala, El Salvador e Honduras)**

La delegazione italiana ha incontrato a Managua Maria Conde, giudice minorile in Spagna e rappresentante regionale UNICEF (di seguito rappresentante) del programma sulla lotta allo sfruttamento sessuale dei minori ancora in fase di preparazione. L'incontro ha prodotto risultati decisamente positivi per la convergenza di vedute e la reciproca comprensione a livello sia di strategie generali sia di modalità operative, dovuta alla competenza e alla capacità analitica e progettuale di quest'ultima sulle tematiche dei minori. È stata concordata la sottoscrizione di un *Ayuda memoria* in fase di avviamento del programma, sull'esempio di quello impostato per il programma monitorato in Nicaragua (paragrafo 1). La formazione professionale della rappresentante ha giocato indubbiamente un ruolo importante nella rapidità con cui è stata individuata la strategia, fondata su un doppio binario. Il primo riguarda le priorità d'intervento comuni a tutti i Pae-

si individuati per l'intervento (Nicaragua, Guatemala, El Salvador e Honduras):

- analisi comparativa delle normative nazionali in materia penale e di procedura penale, al fine di valutare la necessità di riforme normative volte ad armonizzare i sistemi giuridici e giudiziari dei Paesi interessati;
- rafforzamento del sistema di registrazione delle nascite, quale importante strumento di prevenzione del traffico e dello sfruttamento dei minori;
- rafforzamento dei sistemi di controllo alle frontiere.

Il secondo binario concerne le priorità di intervento specifiche a ciascun Paese, da individuare.

È stata ribadita l'utilità di un coordinamento con il programma in corso di realizzazione a Santo Domingo – finanziato dalla Cooperazione italiana – sulle stesse tematiche e si è concordato di coinvolgere, per quanto di competenza, il direttore di Casa Alianza, che attualmente ricopre altresì l'incarico di rappresentante regionale di ECPAT International, nonché i network internazionali di ONG maggiormente impegnate sul versante come ECPAT, Save the Children e Terre des hommes.

Sono stati toccati altri temi quali la visibilità della Cooperazione italiana, l'esigenza di avere un referente di nazionalità italiana che possa coordinare i rapporti con le ONG italiane eventualmente coinvolte nel programma e che possa promuovere, anche con l'aiuto di queste ultime, sinergie con la Cooperazione italiana decentrata. Si è sottolineata, inoltre, l'opportunità che le eventuali ONG italiane da inglobare nel programma siano competenti nelle tematiche affrontate e da tempo presenti e attive nei Paesi coinvolti. Infine, in tema di prevenzione, è stata sottolineata la necessità di avviare a livello regionale, campagne di sensibilizzazione contro lo sfruttamento sessuale e il traffico anche attraverso l'utilizzo di strumenti già testati in altri Paesi (per es. spot proiettati nei voli intercontinentali di Air France da ECPAT e di Luftansa e Alitalia da Terre des hommes).

Rispetto a questo nuovo programma, la delegazione a seguito dell'incontro evidenzia i seguenti punti per l'avviamento del Programma in oggetto.

- a) Individuazione di priorità strategiche generali, tra cui l'analisi comparativa delle normative nazionali in materia di diritto e procedura penale, nonché il rafforzamento del sistema di registrazione delle nascite e del sistema di controllo alle frontiere.
- b) Individuazione di modalità operative generali, tra cui il coordinamento con il programma analogo di Santo Domingo, il coinvolgimento dell'ONG centroamericana CASA ALIANZA, delle ONG internazionali competenti in materia quali ECPAT, SAVE THE CHILDREN E TERRE DES HOMMES delle ONG italiane presenti sul territorio dei Paesi coinvolti anche al fine della promozione della Cooperazione decentrata, necessari al fine di una maggior visibilità e sostenibilità del programma.
- c) Realizzazione di missioni di monitoraggio nelle varie fasi del programma, nonché redazione di un *Ayuda memoria* da concordare con UNICEF, le Ambasciate d'Italia nei Paesi coinvolti e con il Direttore regionale dell'unità tecnica locale (UTL).

### **3. Programma per la sicurezza alimentare di minori nelle zone maggiormente colpite dalla siccità in America Centrale - Programma regionale di emergenza in risposta all'Appello umanitario dell'UNICEF (Nicaragua, Guatemala, El Salvador e Honduras)**

La delegazione ha compiuto in Guatemala una missione di due giorni per monitorare il programma di emergenza finanziato dalla Cooperazione italiana, in risposta alla grave siccità che ha colpito il Centro America nella stagione estiva del 2001.

Un giorno intero è stato trascorso nel Municipio di Camotán per visitare, accompagnati dal responsabile UNICEF per l'emergenza in Guatemala, due dei progetti finanziati dal fondo di emergenza. Dopo l'incontro negli uffici della Municipalità, con il sindaco di Camotán, è seguita la visita alle attività di progetto in due comunità poverissime sulle montagne circostanti, abitate da popolazioni indigene (Palo Verde e Cajón del Río). La visita si è conclusa con una riunione, presso la Municipalità, con rappresentanti dell'Ufficio municipale di pianificazione e con le controparti locali: Distretto di salute, Rappresentante del settore formazione, Fondazione Castillo (fondazione costituita da una delle famiglie industriali più potenti del Paese, che finanzia diversi progetti tra cui quello delle *Papillas* o "pappine"), comunità, imprese e associazioni locali coinvolte nel progetto, Radio locale Chorti. Nonostante l'entusiasmo del Sindaco e dell'Assessore alla pianificazione, la qualità dei due interventi sperimentali monitorati: il primo delle "pappine nutrizionali" realizzato nel villaggio di Palo Verde, il secondo dell'"idroponica con allevamento di conigli" realizzato nel villaggio Cajón del Río, ancorché ambedue in fase iniziale, non è stata convincente. Entrambi gli interventi sono apparsi deboli e anche i beneficiari degli interventi sono apparsi scettici (popolazione incontrata, costituita prevalentemente da madri).

Per quanto concerne il primo intervento, esso ha l'obiettivo di contribuire a risolvere il problema della carenza nutrizionale dei bambini del villaggio dopo il primo semestre di vita – allorché il latte materno non garantisce più l'apporto nutrizionale necessario alla crescita del bambino – fornendo il 50% del fabbisogno nutrizionale del bambino attraverso alimenti in polvere. A questa età, l'alimentazione dei bambini del villaggio è costituita abitualmente dai resti del cibo della famiglia che, nel caso dell'emergenza alimentare creata dalla siccità, sono totalmente insufficienti. L'UNICEF, in accordo con il Governo, ha pertanto attivato una sperimentazione di sei mesi di un alimento integrativo in polvere, con monitoraggio sullo sviluppo fisico dei beneficiari (bambini dai 6 mesi ai 3 anni di età). La *Papilla*, costituita dalla polvere – fornita dalla Fondazione Castillo – mescolata all'acqua, è destinata a coprire il 50% del fabbisogno alimentare diario dei bambini. La fornitura in polvere anziché in forma liquida (tetrapak) permette un notevole risparmio: il rapporto tra i due costi è infatti di uno a sei.

L'iniziativa non è apparsa convincente per l'assenza di adeguate condizioni igienico-ambientali e in particolare per l'assenza di acqua potabile, con possibili aumenti dei rischi per la salute dei bambini. I dati di sviluppo fisico di salute dei bambini, tesi a valutare l'effettiva capacità nutrizionale delle pappine nella comunità prescelta, mostravano in molti casi una mancanza di crescita, dovuta all'alta incidenza di malattie respiratorie e di forme diarroiche dovute alle condizioni igienico-ambientali, non si

sapeva se e in che percentuale attribuibile anche alle pappine.

L'altro progetto sperimentale visitato, sostenuto tecnicamente dalla FAO nell'ambito del programma speciale di sostegno alimentare (PESA), consiste nella dotazione di ogni nucleo familiare coinvolto (secondo quanto comunicato, 58 famiglie) di una vasca per la coltivazione artificiale, con il metodo dell'idroponia, di trenta piantine di lattuga (che devono completare il ciclo di crescita di trenta giorni). Tali piantine serviranno principalmente all'alimentazione di conigli. È prevista infatti la fornitura di 4 conigli (un maschio e tre femmine) per famiglia, la cui gabbia deve essere costruita secondo un modello portato in visione. La consegna del materiale (vasca, piantine, conigli) è subordinata alla frequentazione di un corso da parte delle donne capofamiglia e alla costruzione da parte di ogni famiglia della gabbia dei conigli.

Anche questa sperimentazione ha lasciato la delegazione scettica circa la sua efficienza ed efficacia, nonché sulla sostenibilità nel tempo del progetto. Anche la popolazione locale coinvolta nella sperimentazione, costituita per la grande maggioranza da donne (98%) e bambini, si è mostrata perplessa.

Infine si è svolto un briefing presso l'UTL e un incontro con l'ambasciatore Piero Porcarelli per un mutuo scambio di informazioni e osservazioni sul programma visitato.

A seguito della missione di monitoraggio del programma di emergenza, la delegazione ha evidenziato punti di criticità tra cui l'assenza di visibilità del donatore, valutata in realtà favorevolmente viste le caratteristiche degli interventi giudicati non prioritari, non pertinenti alla tipologia del programma e inconsistenti, nonché la perplessità rispetto alla scelta degli interventi, di carattere sperimentale e non di emergenza.

#### **4. Programma per l'eliminazione del lavoro minorile in America centrale - Programma regionale OIL/IPEC a contributo volontario (Guatemala, El Salvador e Honduras)**

Durante la seconda settimana di missione che si è svolta in Guatemala, dopo il briefing iniziale sullo stato di avanzamento dell'iniziativa nel suo complesso presso la sede OIL di Città del Guatemala, è stata approfondita la situazione del Programma-Paese sull'eliminazione del lavoro minorile, ed è quindi seguita la visita alla discarica più grande di Città del Guatemala, *Relleno sanitario* di zona 3, ove i responsabili della stessa hanno illustrato alla delegazione il contesto dell'intervento. Si è quindi proceduto a visitare la scuola materna e l'asilo nido adiacenti alla discarica, che accolgono i figli dei lavoratori della discarica denominati *basureros*, di età compresa tra uno e 6 anni. La scuola è stata istituita e viene diretta dalla Municipalità con il supporto finanziario della cooperazione internazionale. La discussione con i referenti OIL/IPEC è poi proseguita presso la sede OIL, dove si è inoltre svolto un importante incontro con i rappresentanti delle istituzioni governative nazionali e locali coinvolte e la rete delle organizzazioni non governative attive nel progetto OIL/IPEC.

La delegazione ha poi proseguito le sue consultazioni con l'ambasciatore d'Italia Piero Porcarelli e con il direttore regionale UTL Martino Melli, finalizzate all'individuazione e redazione di linee strategiche e metodologiche da proporre ai responsabili dell'ufficio OIL/IPEC e da inserire in un *Ayuda memoria* condiviso, per poi recarsi nuo-

vamente all'ufficio OIL per l'incontro finale con i rappresentanti dello stesso.

Da tutti questi incontri è scaturita la necessità di una serie di azioni finalizzate al riorientamento del programma:

- a) Coinvolgimento e informazione costante e permanente, da parte di OIL/IPEC, delle ambasciate d'Italia in Guatemala, El Salvador e Honduras nonché dell'ufficio regionale UTL, in particolare per le scelte strategiche organizzative e operative e per la visibilità italiana del programma, anche in ottemperanza all'*Agreement*.
- b) Revisione dell'organigramma, in particolare:
  - nomina di personale internazionale a livello gestionale e tecnico specializzato sulle tematiche minorili da affrontare;
  - requisiti del capoprogetto regionale che deve possedere non solo capacità manageriali ma anche competenze specifiche in ambito minorile ed esperienza sul campo sia della realtà territoriale centroamericana sia italiana al fine di espletare efficacemente i compiti necessari, in parte anche previsti dall'*Agreement*;
  - nomina di un consulente senior italiano a San Salvador, in particolare per un eventuale coordinamento con altri programmi finanziati dalla Cooperazione italiana, per il coinvolgimento di ONG italiane presenti sul territorio, per l'attivazione della Cooperazione decentrata e per assicurare la visibilità italiana.
- c) Revisione del rapporto di attività agosto-dicembre 2002 in merito alla data di partenza del programma.
- d) Revisione del piano di lavoro gennaio 2003 - luglio 2005 anche al fine di:
  - ripartire chiaramente le attività e i costi per componente regionale e per componente Paese specificando il numero reale di minori oggetto di intervento e le aree di azione;
  - rettificare la quantificazione dei bambini lavoratori indicati nelle discariche dei Paesi coinvolti nel programma, secondo quanto già emerso dalle indagini OIL concluse (Rapporto n. 34 sul Guatemala intitolato *Lavoro minorile nelle discariche*: un'indagine rapida, redatto dall'OIL/IPEC nel maggio 2002 con finanziamenti della cooperazione statunitense e contenente i dati sui minori lavoratori nelle discariche) e da quelle in corso, evitando di ripetere inutilmente nuove indagini;
  - reintrodurre a pieno titolo così come previsto nel documento di progetto approvato dal Comitato direzionale del 15 novembre 2001 e come richiesto dall'ufficio regionale UTL e dall'Ambasciata d'Italia in Salvador, l'intervento in El Salvador (nonostante la contrarietà della Rappresentante OIL/IPEC all'utilizzo dei fondi italiani in quel Paese);
  - collegare concretamente il programma in oggetto con i programmi finanziati della cooperazione statunitense e spagnola sulla stessa tematica in El Salvador;
  - razionalizzare, ridurre e rendere consequenzialmente logici gli studi e le indagini in modo da evitare duplicazioni e sovrapposizioni temporali e modali;
  - allegare al Piano d'azione il cronogramma a tutt'oggi assente.
- e) Sottoscrizione rapida con l'Ambasciata d'Italia in Guatemala di un *Ayuda memoria* concordato con il Direttore UTL che tenga conto delle Linee strategiche e metodologiche redatte dalla delegazione e non discusse per l'assenza della rappresentante all'incontro finale, e dei vari punti evidenziati nel presente rapporto, in particolare:

- differenziazione degli interventi di prevenzione, contrasto e riabilitazione a favore dei beneficiari e delle loro famiglie, per fasce di età (0-6, 7-14 e 15-18), nonché attuazione di un approccio partecipativo degli stessi;
- affiancamento all'intervento nelle discariche delle capitali dei Paesi coinvolti nel programma, di interventi prioritariamente a favore dei bambini sfruttati nel lavoro nelle zone circostanti le discariche stesse;
- affiancamento del programma *Scream*, per quanto utile;
- coinvolgimento delle ONG italiane presenti sul territorio dei Paesi coinvolti e della Cooperazione decentrata, necessari al fine di una maggior visibilità, peraltro a tutt'oggi assente, e sostenibilità del programma;
- avvio rapido in El Salvador di azioni concrete (evitando assolutamente le ricerche) e rafforzamento (per quanto di competenza), se possibile, delle iniziative previste dal programma UNDP-UNICEF in coordinamento con tali agenzie delle Nazioni unite.

### **5. Programma *Violenza in una società in transizione - Reinserimento sociale di giovani in conflitto con la legge in Salvador* - Programma multilaterale UNDP/UNICEF (El Salvador)**

La missione si è conclusa in El Salvador, dove la mattina del primo giorno la delegazione ha svolto un incontro con i rappresentanti dell'UNDP e con i responsabili del programma multidonatori *Società senza violenza* e del programma in oggetto (programma di durata triennale giunto quasi a metà percorso) nei propri uffici di San Salvador, che hanno illustrato il programma nella sua struttura complessiva e nelle sue parti in cui è stato concepito, in particolare le singole attività realizzate con il contributo della Cooperazione italiana. È seguita una visita al Municipio dei Mejicanos con la partecipazione, presso la sede della Polizia nazionale civile dei Mejicanos, a un incontro di pianificazione della Rete locale dei Mejicanos costituita da istituzioni pubbliche e private, che mira ad affrontare il problema della gioventù a rischio e in conflitto con la legge da un punto di vista preventivo e riabilitativo, nonché di reinserimento sociale. Nel pomeriggio ha avuto luogo una visita al Museo Tin Marín, ove la coordinatrice della campagna contro la violenza e per il disarmo *Angeli della pace* (una delle attività del programma), ha presentato alla delegazione la prima e la seconda fase della campagna. È seguita una riunione con rappresentanti del Consiglio nazionale di pubblica sicurezza, presso la sede dello stesso, coinvolto in alcune iniziative del progetto, tra cui le scuole di arti marziali, iniziativa alternativa di socializzazione che coinvolge attualmente circa duemila ragazzi.

Il secondo giorno la delegazione ha visitato il Poligono industriale don Bosco, incontrando padre Muratelo, responsabile della struttura, che ha illustrato l'iniziativa volta a dare una risposta educativa e formativa ad alto livello ad adolescenti in difficoltà. Sono stati incontrati anche alcuni ragazzini che hanno raccontato la propria esperienza di vita, prima e dopo l'entrata nel Poligono. Il Poligono, l'UNICEF, la Corte suprema di giustizia attraverso i propri giudici minorili, lavorano insieme per dare opportunità a giovani di strada, ad alto rischio o in conflitto con la legge e privati di li-

bertà di integrarsi nella struttura. È seguita una riunione con l'équipe dell'UNICEF nel corso della quale sono stati illustrati gli interventi condotti dall'UNICEF, con fondi della Cooperazione italiana, intesi a rafforzare iniziative preesistenti a favore degli adolescenti e dei giovani a rischio e in conflitto con la legge, in particolare per prevenire e contrastare il fenomeno delle *pandillas* (bande di giovani delinquenti). Le aree d'intervento sono quelle della ricerca/azione, reinserimento, prevenzione, rafforzamento del sistema di giustizia minorile. Nel corso dell'incontro, si è avuto modo di trattare brevemente con UNICEF anche il programma emergenza e il programma regionale contro il traffico di bambini e adolescenti. All'incontro era presente Elisa Tamburini, dell'UNICEF, che collabora alle seguenti iniziative: codice dei minori, Poligono don Bosco e Rete dei Mejicanos. Quest'ultima è stata sollecitata a mettersi in contatto con l'Ambasciata d'Italia e l'Ufficio UTL, nonché con altre consulenti italiane (Claudia Anfossi, UNICEF Nicaragua) presenti nei programmi finanziati dalla Cooperazione italiana nell'area centroamericana. Nel pomeriggio la delegazione ha partecipato a una riunione con il Vescovo ausiliario di San Salvador, presso la Parrocchia di San Francesco, che ha presentato il *Progetto 2000*. Quest'ultimo prevede, tra l'altro, corsi professionali e sostegno educativo per ragazzi a rischio: nel 2003 attraverso l'UNICEF, sarà assicurata la partecipazione di trenta ragazzi. Nel corso di una successiva riunione con l'Ambasciatore d'Italia – a cui ha partecipato Martino Melli, direttore regionale dell'UTL – la delegazione ha informato sull'andamento del programma UNDP/UNICEF e sul programma di visite, ricevuto conferma sull'opportunità di proseguire sulla linea avviata e recepito indicazioni per i giorni successivi.

La mattinata del terzo giorno è stata dedicata alla visita di tre scuole di arti marziali, installate in coordinamento con il Consiglio nazionale di pubblica sicurezza nei Municipi di San Salvador, Soyapango e Ilopango. I complessi visitati, ubicati in zone marginali della città, estremamente disagiate, povere e prive di servizi socio-ricreativi, sono stati costruiti grazie ai finanziamenti di altri Paesi. Il finanziamento della Cooperazione italiana risulta essere stato finalizzato, al momento, soprattutto ad assicurare lo stipendio degli insegnanti e le divise di karate.

La mattinata dell'ultimo giorno è stata dedicata alla visita alla Municipalità di Santa Anna - Distretto scolastico di Santa Anna, Colonia el Palmar (a circa un'ora da San Salvador), per partecipare – con mandato dell'Ambasciatore (assente per impegni di servizio) e con l'assenso di Martino Melli – alla cerimonia di consegna dei diplomi di riconoscimento a cinquanta scolari “angeli della pace”. Erano presenti un rappresentante del Comitato per la difesa dei diritti dei bambini di Santa Anna, un rappresentante del Ministero dell'educazione, il Preside dell'istituto, gli alunni “angeli della pace”. L'iniziativa pilota, che si trova nella sua seconda fase e rientra nel programma, ha come obiettivo – attraverso le organizzazioni governative e non, i mass media e le municipalità – quello di sensibilizzare i ragazzi sino a 13 anni (“angeli della pace”), i giovani sino a 35 anni (associazioni sportive, attività sociali e formative e artistiche ecc.), i maestri e la popolazione in generale (mass media, pubblicazioni, campagne comunali) a una convivenza pacifica, priva di armi, a scuola, in famiglia e nella comunità; essa si propone, inoltre, di sensibilizzare il governo a favore di normative adeguate contro i portatori di armi. Nel primo pomeriggio ha avuto luogo una visita al Distretto 5 San Salvador - Centro aperto per i Giovani, che si caratterizza per un'altissima densità di

abitanti, in maggioranza giovanissimi, bassa frequenza scolastica, alta percentuale di violenza intrafamiliare, sfruttamento sessuale, lavoro infantile, presenza di *pandillas*. Le varie iniziative comunali (centri aperti per i giovani - *Defensorías*) di appoggio alla gioventù e adolescenza sono parte di una rete di centri aperti di appoggio all'infanzia, adolescenza e gioventù a rischio, che affiancano a livello locale famiglie, scuole e comunità e si avvalgono del supporto a livello gestionale ed esecutivo di organizzazioni governative e non. L'incontro, cui hanno partecipato rappresentanti governativi e non (Comune, Centro di riorientamento familiare e comunitario (CREFAC), associazioni di cittadini, *Procuradoría Defensa Derechos Humanos* ecc.), è avvenuto in un'area multiuso interna a un mercato. Il progetto a favore dei giovani dai 4 ai 18 anni in situazioni di sfruttamento o rischio, si sviluppa principalmente nell'area dell'educazione (supporto scolastico e formazione professionale), sport (karate e calcio) e arte (disegno, pittura e danza) al fine di mettere in atto misure di prevenzione della violenza minorile ed, ove possibile, interventi di riabilitazione. Esso si dimostra una valida alternativa alle bande locali e offre ai ragazzi e bambini importanti opportunità di sviluppo fisico e mentale, nonché di supporto laddove la famiglia è assente o poco presente.

Nel tardo pomeriggio, la delegazione ha avuto un briefing finale con UNDP/UNICEF, presso la sede dell'UNDP. Il programma UNDP/UNICEF è apparso solidamente impostato a livello nazionale e territoriale e ben avviato. A seguito della missione di monitoraggio del programma sono state evidenziate sinteticamente le seguenti osservazioni:

- rafforzamento del sostegno al Poligono don Bosco, quale valido esempio d'intervento di recupero di ragazzi devianti da sviluppare;
- utilità dell'inserimento di personale italiano per il programma finanziato dalla Cooperazione italiana, anche al fine dell'attivazione della Cooperazione decentrata e dell'organizzazione di singole iniziative quali seminari, scambi, pubblicazioni ecc., nonché per assicurare una maggiore sostenibilità del programma e per garantire visibilità al contributo italiano;
- necessità di garantire una maggior visibilità del programma e delle singole attività;
- valutazione di un eventuale coordinamento con OIL, se non di una partecipazione di OIL/IPEC al programma con una propria componente specifica, ciò con la duplice finalità di rafforzare il programma UNDP/UNICEF e di utilizzare al meglio le risorse assegnate a OIL/IPEC per il contrasto delle peggiori forme del lavoro minorile.

## 6. Conclusioni

Oltre alle conclusioni specifiche espresse per ogni programma monitorato in Nicaragua, Guatemala e El Salvador, la delegazione ha evidenziato l'estrema utilità della missione svolta sotto più aspetti. Innanzi tutto il monitoraggio ha consentito di verificare le modalità d'esecuzione e gli sviluppi dei programmi finanziati dalla Cooperazione italiana in corso di realizzazione e il sostegno delle agenzie ONU esecutrici nelle scelte strategiche e negli eventuali correttivi da apportare ai piani operativi e/o all'esecuzione delle singole attività dei programmi. Inoltre ha consentito: di contribuire al rafforzamento dell'interazione tra i programmi all'interno di ogni Paese e tra i vari Paesi beneficiari dei programmi nell'America centrale; alla conoscenza di nuovi strumenti – quale la Cooperazione decentrata – per rafforzare la sostenibilità dei pro-

## **Contesti e attività**

grammi stessi; e alla visibilità, spesso assente, dei programmi e delle singole attività degli stessi, attraverso la condivisione delle linee guida in via di approvazione dalla Cooperazione Italiana. Infine, è emersa l'esigenza di una maggiore sinergia concreta tra le agenzie ONU e la Cooperazione italiana, attraverso l'uso di consulenti ed esperti italiani nonché di ONG italiane presenti in loco e competenti sulle tematiche dell'infanzia e dell'adolescenza oggetto dei programmi.

## Eventi

Torino, 18 gennaio 2003

*Processo agli adulti? Istituzioni, professioni, atteggiamenti della comunità adulta di fronte ai bisogni e ai diritti dei bambini*

Seminario

*Organizzato da:* Hansel e Gretel Centro studi sui problemi dell'età evolutiva  
*Per informazioni:* Hansel e Gretel Centro studi sui problemi dell'età evolutiva,  
Corso Roma n. 8, 10024 Moncalieri (Torino), tel. e fax 011/6405537  
e-mail: hansel.e.gretel@iol.it sito web: <http://users.iol.it/hansel.e.gretel>

Firenze, 23 gennaio 2003

*Esperienze di educazione familiare in Italia*

Giornata di studio

*Organizzato da:* Regione Toscana e Istituto degli Innocenti  
*Per informazioni:* Segreteria organizzativa Istituto degli Innocenti,  
p.zza SS. Annunziata n. 12, 50122 Firenze, tel. 055/2037343,  
fax 055/2037344, e-mail: cherici@minori.it

Firenze, 24 gennaio 2003

*Prima assemblea della Rete europea di osservatori nazionali per l'infanzia (ChildONEurope)*

Assemblea

*Organizzato da:* ChildONEurope secretariat c/o Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza  
*Per informazioni:* Segreteria ChildONEurope tel. 055/2037305-206,  
e-mail: childoneurope@minori.it

Bari, 14-16 febbraio 2003

*Esserci tutti. 2003 Anno europeo delle persone con disabilità  
Apertura dell'Anno europeo delle persone con disabilità  
e II Conferenza nazionale sulle politiche della disabilità*

Conferenza

*Organizzato da:* Presidenza del consiglio dei ministri – Dipartimento per le politiche comunitarie e Ministero del lavoro e delle politiche sociali – Dipartimento per le politiche sociali

Firenze, 28 febbraio 2003

*Minori e giustizia: il cambiamento dei ruoli*

Giornata di studio

*Organizzato da:* CNM Coordinamento nazionale comunità minori  
*Per informazioni:* Segreteria organizzativa CNM, p.zza SS. Annunziata n. 12,  
50122 Firenze,  
tel. 055/2347041, fax 055/2268298, e-mail: segreteria@cncm.it sito web: [www.cncm.it](http://www.cncm.it)

## Contesti e attività

San Marino, 1 marzo 2003

*La differenza di genere. Essere bambino o bambina a scuola*

Seminario

Organizzato da: Repubblica di San Marino, Università degli studi – Dipartimento della formazione

Per informazioni: Università degli studi Dipartimento della formazione, via N. Bonaparte n. 3, 47890 San Marino, tel. 0549/882617, fax 0549/882554, e-mail: df@unirmsm.sm

Roma, 7/8 marzo 2003

*Progetto "Sostegno al Contesto" II PTC – L. 285/97.*

*Nuovi modelli di intervento con gli adolescenti*

Seminario

Organizzato da: Municipio V Tiburtina e Centro culturale ARCI "Malafrente", via dei Monti di Pietralata n. 16, Roma

Firenze, 8/9 marzo 2003

*XXVI Congresso nazionale del Centro italiano di sessuologia (CIS).*

*Pluralità e accoglienza. Aspetti sessuologici, psicologici, sociologici nella coppia, nella famiglia, nel sociale*

Congresso

Organizzato da: CIS, via Oreste Regnoli n. 74, 40134 Bologna

Per informazioni: Carlo Conti, e-mail: prof\_conti@tin.it

Venezia, 21 marzo 2003

*La nascita: dall'informazione all'intervento.*

*Flussi informativi e politiche assistenziali a confronto*

Convegno

Organizzato da: Osservatorio regionale della patologia in età pediatrica, Università degli studi di Padova e Regione Veneto

Per informazioni: Scuola Grande S. Giovanni Evangelista, S. Polo n. 2454, Venezia

Milano, 22 marzo 2003

*Science, Internet and education*

Workshop internazionale

Organizzato da: Università Ambrosiana di Milano

Per informazioni: tel. 02/2666880, fax 02/2361226, e-mail: dipado@unambro.it

Padova, 24 marzo 2003

*Dietro la lavagna, mai più. Le alleanze tra la scuola e il terzo settore per tutelare il diritto all'educazione e alla formazione*

Seminario conclusivo del progetto pilota regionale "I care"

Organizzato da: Regione Veneto – Assessorato alle politiche sociali e Fondazione Opera Edimar

Per informazioni: tel. 049/14965, e-mail: edimarpd@tin.it

## Eventi

Padova, 28 marzo 2003

*I diritti del bambino tra protezione e garanzie.*

*Verso la ratifica della convenzione di Strasburgo*

*Giornata di studio*

*Organizzato da:* Università di Padova – Centro interdipartimentale di ricerca e servizi sui diritti della persona e dei popoli, Regione Veneto – Ufficio del pubblico tutore dei minori, UNICEF Comitato Regionale Veneto

*Per informazioni:* Segreteria organizzativa Ufficio di protezione e pubblica tutela dei minori Regione Veneto, via Brenta Vecchia n. 8, Mestre (Venezia), tel.

041/2795926, fax 041/2795928, e-mail: [pubblicotutoreminori@regione.veneto.it](mailto:pubblicotutoreminori@regione.veneto.it)

## Indice tematico

### ADOZIONE E AFFIDAMENTO FAMILIARE

*Adozione internazionale*

- 61 ● Italia. Camera dei deputati. Commissione parlamentare per l'infanzia

*Affidamento familiare – Promozione – Finanziamenti alle Province da parte dell'Emilia-Romagna (Amm. Reg.)*

- 84-85 ● Emilia-Romagna

*Bambini e adolescenti – Adozione e affidamento familiare*

- 68 ● Italia. Senato. Commissione speciale in materia di infanzia e di minori

*Maggioresnni – Adozione*

- 68 ● Italia. Senato. Commissione speciale in materia di infanzia e di minori

### ALIMENTAZIONE

*Allattamento materno – Promozione – Politiche sociali del Lazio (Amm. Reg.)*

- 85 ● Lazio

*Alimenti per neonati e alimenti per bambini – Legislazione europea : Unione europea. Commissione europea. Direttiva 96/5/CE – Modifiche*

- 52 ● Unione europea. Commissione europea

### BAMBINI E ADOLESCENTI IMMIGRATI

*Bambini e adolescenti immigrati – Raccomandazioni del Consiglio d'Europa. Assemblea parlamentare – 2003*

- 53, 133-138 ● Consiglio d'Europa. Assemblea parlamentare

### BAMBINI IN CONFLITTI ARMATI

*Bambini in conflitti armati – Rapporti delle Nazioni Unite. Commission on Human Rights – 2003*

- 46 ● Nazioni Unite. Commission on Human Rights

**Indice tematico**

*Bambini in conflitti armati – Risoluzioni delle Nazioni Unite.  
Consiglio di sicurezza – 2003*

**46** ● Nazioni Unite. Consiglio di sicurezza

**BAMBINI ISTITUZIONALIZZATI**

*Bambini e adolescenti – Istituzionalizzazione – Italia  
Istituti per minori – Italia*

**145-148** ● Indagine nazionale sugli istituti per minori in Italia

**DIPENDENZA DA SOSTANZE**

*Tabagismo – Raccomandazioni dell’Unione europea. Consiglio  
dell’Unione europea – 2002*

**50** ● Unione europea. Consiglio dell’Unione europea

**DIRITTI**

*Apolidi e rifugiati – Accoglienza – Direttive dell’Unione europea.  
Consiglio dell’Unione europea – 2003*

**49, 109-121** ● Unione europea. Consiglio dell’Unione europea

*Bambine e adolescenti femmine – Diritti – Risoluzioni delle Nazioni  
Unite. Assemblea generale – 2003*

**45** ● Nazioni Unite. Assemblea generale

*Bambini e adolescenti – Diritti*

**69** ● Italia. Senato. Commissione speciale in materia di infanzia e di minori

*Bambini e adolescenti – Diritti – Commenti e osservazioni conclusive  
delle Nazioni Unite. Committee on the Rights of the Child – 2003*

**79-80** ● Italia. Ministero del lavoro e delle politiche sociali

**47, 97-108** ● Nazioni Unite. Committee on the Rights of the Child

*Bambini e adolescenti – Diritti – Risoluzioni delle Nazioni Unite.  
Assemblea generale – 2003*

**45-46** ● Nazioni Unite. Assemblea generale

*Bambini e adolescenti – Diritti – Tutela –  
Casi : El Salvador, Guatemala, Nicaragua*

**151-162** ● Viero, Paola

**151-162** ● Spinola, Giulia

**151-162** ● Moyersoen, Joseph

## Indice tematico

- Bambini e adolescenti – Tutela – In relazione ai programmi televisivi*  
**77** ● Italia. Ministero delle comunicazioni
- Convenzione europea sull'esercizio dei diritti dei fanciulli, 1996 – Ratifiche  
 Bambini e adolescenti – Diritti – Convenzioni europee – 1996 – Ratifiche*  
**57, 141** ● Italia. Parlamento  
**64** ● Italia. Senato  
**66** ● Italia. Senato. Commissione permanente Affari esteri, emigrazione  
**9-24** ● Sergio, Gustavo  
**1-8** ● Strumendo, Lucio
- Diritti – Rappresentazione da parte dei bambini e dei preadolescenti –  
 Molise*  
**25-42** ● Mancini, Antonio
- Diritti umani – Paesi dell'Unione europea – Risoluzioni dell'Unione  
 europea.  
 Parlamento europeo – 2003*  
**50** ● Unione europea. Parlamento europeo
- European Convention on the Exercise of Children's Rights, 1996  
 Bambini e adolescenti – Diritti – Convenzioni europee – 1996*  
**89-96** ● Consiglio d'Europa. Assemblea parlamentare
- Immigrati – Diritto d'asilo – Regolamenti dell'Unione europea.  
 Consiglio dell'Unione europea – 2003*  
**49** ● Unione europea. Consiglio dell'Unione europea
- Piano d'azione e d'intervento per la tutela dei diritti  
 e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva, 2002-2004*  
**63** ● Italia. Camera dei deputati. Commissione parlamentare per l'infanzia

## EDUCAZIONE

- Alunni e studenti – Educazione stradale*  
**79** ● Italia. Ministero dell'interno
- Ambiente naturale – Conoscenza da parte dei bambini e degli adolescenti –  
 Promozione*  
**76-77** ● Italia. Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio
- Asili nido*  
**75** ● Italia. Camera dei deputati. Commissione permanente Affari sociali

**Indice tematico**

- Biblioteche telematiche*  
**78** ● Italia. Ministero per l'innovazione e le tecnologie
- Didattica – Impiego delle tecnologie informatiche*  
**78** ● Italia. Ministero per l'innovazione e le tecnologie
- Disabili – Integrazione scolastica – Friuli-Venezia Giulia*  
**85** ● Friuli-Venezia Giulia
- Disabili fisici – Integrazione scolastica*  
**76** ● Italia. Consiglio dei ministri
- Educazione – Ruolo dello sport – Decisioni dell'Unione europea.  
Consiglio dell'Unione europea – 2003*  
*Educazione – Ruolo dello sport – Decisioni dell'Unione europea.  
Parlamento europeo – 2003*  
**50-51** ● Unione europea. Consiglio dell'Unione europea  
**50-51** ● Unione europea. Parlamento europeo
- Formazione professionale e istruzione scolastica*  
**70** ● Italia. Camera dei deputati  
**57** ● Italia. Parlamento  
**64** ● Italia. Senato  
**66** ● Italia. Senato. Commissione permanente Istruzione pubblica,  
beni culturali, ricerca scientifica, spettacolo, sport
- Internet – Uso da parte degli adolescenti*  
**77** ● Italia. Ministero per l'innovazione e le tecnologie
- Libri – Lettura da parte degli alunni e degli studenti – Promozione*  
**79** ● Italia. Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca scientifica
- Ospedali – Scuole*  
**78** ● Italia. Ministero per l'innovazione e le tecnologie
- Scuole – Materie d'insegnamento : Educazione fisica*  
**73** ● Italia. Camera dei deputati
- Sistema scolastico – Riforma*  
**74** ● Italia. Camera dei deputati. Commissione permanente Cultura,  
scienza e istruzione

## GIOCATTOLI

*Giocattoli – Legislazione europea : Unione europea. Consiglio europeo. Decisione 1999/815/CE – Modifiche*

52 ● Unione europea. Consiglio europeo

*Giocattoli – Sicurezza*

82 ● Italia. Polizia di Stato

## INFANZIA E ADOLESCENZA

*ChildONEurope – Istituzione*

54, 139-140 ● ChildOnEurope

*The Glasgow Centre for the Child and Society – Istituzione*

54-55 ● The Glasgow Centre for the Child and Society

## LAVORO MINORILE

*Lavoro minorile*

70, 72-73 ● Italia. Camera dei deputati

*Lavoro minorile – Rapporti dell'UNICEF – 2003*

48 ● UNICEF

## MEZZI DI COMUNICAZIONE DI MASSA

*Bambini e adolescenti – Rapporti con la televisione*

61-62 ● Italia. Camera dei deputati. Commissione parlamentare per l'infanzia

*Bambini e adolescenti – Tutela – In relazione ai mezzi di comunicazione di massa*

69 ● Italia. Senato. Commissione speciale in materia di infanzia e di minori

## POLITICHE SOCIALI

*Accordo tra il Governo della Repubblica italiana e il Governo della Federazione russa sulla cooperazione in ambito giovanile, 2001 – Ratifiche*

*Giovani – Politiche sociali*

71 ● Italia. Camera dei deputati

**Indice tematico**

- 74** ● Italia. Camera dei deputati. Commissione permanente Affari esteri e comunitari
- Assegni familiari*
- 82** ● INPS
- Assistenza sociale – Emilia-Romagna*
- 85** ● Emilia-Romagna
- Bambini e adolescenti – Telefonia d'aiuto*
- 77** ● Italia. Ministero delle comunicazioni
- Famiglie – Politiche sociali*
- 70-71** ● Italia. Camera dei deputati
- Genitorialità – Tutela*
- 82** ● INPS
- 76** ● Italia. Consiglio dei ministri
- Indennità – Erogazione ai bambini disabili degli asili nido*
- 82** ● INPS
- Natalità – Politiche sociali*
- 70-71** ● Italia. Camera dei deputati
- Oratori – Finanziamenti da parte dei Comuni*
- 65** ● Italia. Senato. Commissione permanente Affari costituzionali
- Parrocchie – Funzione educativa – Riconoscimento da parte del Molise (Amm. Reg.)*
- 86** ● Molise
- Politiche sociali – Italia*
- 80** ● Italia. Ministero del lavoro e delle politiche sociali

**RELAZIONI FAMILIARI**

- Convention on contact concerning children, 2002 – Decisioni del Consiglio d'Europa. Committee of Ministers – 2003*
- Bambini e adolescenti – Relazioni familiari – Decisioni del Consiglio d'Europa. Committee of Ministers – 2003*
- 53** ● Consiglio d'Europa. Committee of Ministers

## Indice tematico

*Convenzione concernente la competenza delle autorità, la legge applicabile, il riconoscimento, l'esecuzione e la collaborazione in materia di responsabilità parentale e le misure per proteggere i minorenni, 1996 – Decisioni dell'Unione europea. Consiglio dell'Unione europea – 2003*

*Genitorialità – Decisioni dell'Unione europea. Consiglio dell'Unione europea – 2003*

- 50** ● Unione europea. Consiglio dell'Unione europea

*Convenzione del Consiglio d'Europa sulle relazioni personali riguardanti i minori, 2002 – Proposte dell'Unione europea. Consiglio dell'Unione europea – 2003*

*Bambini e adolescenti – Relazioni familiari – Proposte dell'Unione europea. Commissione europea – 2003*

- 52** ● Unione europea. Consiglio dell'Unione europea

### SALUTE

*Bambini e adolescenti – Salute*

- 63** ● Italia. Camera dei deputati. Commissione parlamentare per l'infanzia

*Fecondazione artificiale*

- 66-67** ● Italia. Senato. Commissione permanente Igiene e sanità

### SEPARAZIONE CONIUGALE E DIVORZIO

*Bambini e adolescenti – Affidamento*

- 81** ● Italia. Corte di cassazione  
**81** ● Italia. Corte di cassazione  
**73** ● Italia. Camera dei deputati. Commissione permanente Giustizia

*Separazione coniugale*

- 73** ● Italia. Camera dei deputati. Commissione permanente Giustizia

### SFRUTTAMENTO SESSUALE

*Bambini e adolescenti – Sfruttamento sessuale*

- 68-69** ● Italia. Senato. Commissione speciale in materia di infanzia e di minori

*Bambini e adolescenti – Sfruttamento sessuale – Prevenzione – Finanziamenti dell'Abruzzo (Amm. Reg.)*

- 84** ● Abruzzo

## Indice tematico

- Bambini e adolescenti – Sfruttamento sessuale – Rapporti delle Nazioni Unite. Commission on Human Rights – 2003*
- 47** ● Nazioni Unite. Commission on Human Rights
- Bambini e donne – Sfruttamento sessuale*
- 67** ● Italia. Senato. Commissione straordinaria per la tutela e la promozione dei diritti umani
- Estoni : Bambini e adolescenti – Sfruttamento sessuale – Ricerca del Child Centre at Risk in the Baltic Sea Region*
- 55-56** ● Child Centre at Risk in the Baltic Sea Region
- Violenza sessuale su bambini e adolescenti – Ruolo di Internet*
- 83** ● Italia. Polizia di Stato

## TRATTA

- Bambini e adolescenti – Tratta*
- 71-72** ● Italia. Camera dei deputati
- Bambini e adolescenti – Tratta – Rapporti delle Nazioni Unite. Commission on Human rights – 2003*
- 47** ● Nazioni Unite. Commission on Human Rights
- Bambini e adolescenti – Tratta – Rapporti dell'UNICEF – 2003*
- 48** ● UNICEF
- Tratta*
- 64** ● Italia. Senato
- Tratta – Gruppi di lavoro – Istituzione – Decisioni dell'Unione europea. Commissione europea – 2003*
- 51-52** ● Unione europea. Commissione europea

## TRIBUNALI PER I MINORENNI

- Tribunali per i minorenni – Riforma*
- 76** ● Italia. Consiglio dei ministri
- 58-60** ● Italia. Governo
- 58-60** ● Italia. Parlamento

## TUTELA DEL MINORE

*Basilicata (Amm. Reg.). Consulta regionale di protezione e pubblica tutela dei minori – Istituzione*

84 ● Basilicata

*Convenzione concernente la competenza delle autorità, la legge applicabile, il riconoscimento, l'esecuzione e la collaborazione in materia di responsabilità parentale e le misure per proteggere i minorenni, 1996 – Decisioni dell'Unione europea. Consiglio dell'Unione europea – 2003*

*Tutela del minore – Decisioni dell'Unione europea. Consiglio europeo – 2003*

50 ● Unione europea. Consiglio europeo

## VIOLENZA

*Bambini e adolescenti – Sfruttamento*

62-63 ● Italia. Camera dei deputati. Commissione parlamentare per l'infanzia

*Bambini e adolescenti – Violenza sessuale – Rapporti dell'UNICEF – 2003*

48 ● UNICEF

*Mutilazioni genitali*

74 ● Italia. Camera dei deputati. Commissione permanente Giustizia

65-66 ● Italia. Senato. Commissione permanente Giustizia

*Traffico di organi*

73 ● Italia. Camera dei deputati

*Violenza sessuale su bambini e adolescenti*

78-79 ● Italia. Ministero dell'interno

*Violenza su bambini e adolescenti e violenza su donne – Proposte dell'Unione europea. Commissione europea – 2003*

51, 122-132 ● Unione europea. Commissione europea

Finito di stampare nel mese di gennaio 2004  
presso il Centro Stampa della Scuola Sarda Editrice, Cagliari